

COLECCIÓN

Año XXIV – Volumen 30, Número 2

REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

BUENOS AIRES, OCTUBRE 2019

REVISTA COLECCIÓN

Director

Joaquín Migliore
Universidad Católica Argentina

Consejo de Redacción

Marcelo Camusso
Universidad Católica Argentina

Hugo Dalbosco
Universidad Católica Argentina

María Pollitzer
*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Mario Miceli
*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Ignacio López
*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Fernando Domínguez Sardou
Universidad Católica Argentina

Secretario de Redacción

Mauro J. Saiz
*Universidad Católica Argentina –
CONICET*

Consejo Académico

Samuel Amaral
*Universidad Nacional de Tres
de Febrero (Argentina)*

Miryam Colacrai
*Universidad Nacional de
Rosario (Argentina)*

Alcides Costa Vaz
Universidad de Brasilia (Brasil)

Carlos Gervasoni
*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

María Lukac
*Universidad Católica Argentina
– CONICET*

Ana M. Mustapic
*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

María Matilde Ollier
*Universidad Nacional de San
Martín (Argentina)*

Vicente Palermo
*Instituto de Investigaciones Gino
Germani - CONICET (Argentina)*

Darío Roldan
*Universidad Torcuato Di Tella –
CONICET (Argentina)*

Javier Zelaznik
*Universidad Torcuato Di Tella
(Argentina)*

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Decana

Liliana Pantano

Secretario Académico

Roberto Aras

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

Director

Marcelo Camusso

Coordinador de Estudios

Diego A. Ferreyra

Colección

ES UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

En las últimas páginas del ejemplar se encuentran las “Indicaciones para el Envío de Colaboraciones”, que detallan las normas para el envío de artículos y ensayos, así como el “Protocolo de Revisión y Evaluación”, que indica el procedimiento de evaluación de los trabajos puestos a consideración de la revista.

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan a la revista el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons Attribution License que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del trabajo y la publicación inicial en esta revista.

El envío de material se realiza exclusivamente a través de la página web e implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el “Protocolo de Revisión y Evaluación” de la revista.

©2003, Escuela de Ciencias Políticas

ISSN 0328-7998 (impreso)

ISSN 1850-003X (en línea)

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Registro de propiedad intelectual en trámite.

Impreso en la Argentina – Printed in Argentina

Avda. Alicia Moreau de Justo 1500

C1107AFB Buenos Aires, Argentina

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC>

COLECCIÓN
Volumen 30, Número 2
(mayo - octubre 2019)

ÍNDICE

NOVEDADES DE LA REVISTA 9

DOSSIER

PRESENTACIÓN 13

EL RÉGIMEN ELECTORAL SANTAFESINO. UN SIGLO DE UN
MARCO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL (1856-1962)..... 17

*SEBASTIÁN G. CORTESI (Universidad de San Andrés / Universidad de Buenos Aires,
Argentina)*

EL ORIGEN DEL REUTEMANISMO Y LA DINÁMICA
ORGANIZACIONAL DEL PJ SANTAFESINO (1990-1991) 45

*MARIANO RINALDI (Universidad de San Andrés / Universidad Nacional del Litoral,
Argentina)*

LA INFLUENCIA DEL DOBLE VOTO SIMULTÁNEO EN EL
FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO: REDEFINICIONES EN TORNO
AL MODO DE ESTIMACIÓN Y RESULTADOS PRELIMINARES EN
LA PROVINCIA DE SANTA FE (1991-2003) 89

AGOSTINA TIBALDO (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

PASO EN BUENOS AIRES: DESARROLLO DEL PROYECTO DE
PRIMARIAS, SANCIÓN Y CAMBIOS DE LA LEY PROVINCIAL.. 135

*IGNACIO SANTORO (Universidad de Buenos Aires – Instituto de Investigaciones Gino
Germani, Argentina)*

ESCISIONES Y ALIANZAS: ADAPTACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ARGENTINA (1983-2015).....	177
<i>HERNÁN P. TOPPI (Universidad de Buenos Aires, Argentina)</i>	

ARTÍCULOS

EL ASCENSO DE CHINA EN ASIA CENTRAL Y SU RELACIÓN CON RUSIA. UN ANÁLISIS DESDE LAS INICIATIVAS MULTILATERALES (2013-2018).....	219
<i>LAUTARO NAHUEL RUBBI (Universidad Argentina de la Empresa / CONICET, Argentina) Y LUCAS ANDRÉS MERCADO GUTIÉRREZ (Universidad Argentina de la Empresa, Argentina)</i>	

RESEÑAS

LA ARGENTINA VISTA POR SUS VECINOS. IDENTIDADES Y ALTERIDADES NACIONALES EN AMÉRICA DEL SUR	257
<i>SEBASTIÁN FORCELLA SOLARES (Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina)</i>	

INSTRUCCIONES PARA AUTORES.....	261
---------------------------------	-----

PROTOCOLO DE EVALUACIÓN	265
-------------------------------	-----

Novedades de la revista

Estimados lectores:

Continuando con el proceso que *Colección* viene atravesando estos últimos años, presentamos un nuevo número acorde a la regularidad semestral declarada, siendo este el primero de dos números publicados durante el corriente año.

El mismo es publicado de manera digital, pero ambos números del volumen 30 serán publicados en una única edición impresa simultáneamente, en este mismo mes de octubre.

También inauguramos en este número una nueva sección de *dossiers* temáticos, en esta oportunidad dedicado al campo de las elecciones y partidos políticos en Argentina. Es nuestra intención que los *dossiers* se compilen y publiquen anualmente, en uno de los dos números correspondientes a cada volumen.

Más allá de la convocatoria especial a *dossiers*, la revista se encuentra permanentemente abierta a la recepción de nuevas propuestas de artículos. El envío de las mismas deberá realizarse exclusivamente a través de nuestra página web, en la siguiente dirección:

<http://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/>

También pueden enviar cualquier consulta o comentario a nuestra dirección de correo electrónico: coleccion@uca.edu.ar

En las últimas páginas de este ejemplar, podrá encontrar las instrucciones para los autores, así como la descripción detallada de nuestro proceso de evaluación.

DOSSIER

Presentación del dossier “Elecciones y partidos”

Los partidos políticos son actores imprescindibles en todo sistema político democrático. Como vehículos privilegiados de representación política, son también los destinatarios de las frustraciones ciudadanas en tiempos de impugnaciones y cuestionamientos a las clases políticas. Simultáneamente, las reglas electorales que moldean los comportamientos de los partidos y de sus votantes y las agencias encargadas de administrar el funcionamiento de esas reglas en los comicios, suelen ser pasibles de similares reclamos por parte de la ciudadanía. Por todo esto, el estudio de partidos y elecciones es una de las áreas más dinámicas dentro de la ciencia política contemporánea y se ubica en el centro de los debates contemporáneos tanto dentro como fuera de la investigación académica.

Este número de Colección se dedica al estudio de estos componentes integrales dentro de la ciencia política. En este sentido, los artículos analizan el desarrollo histórico de las fuerzas partidarias, sus estructuras, programas de política, ideologías, estrategias electorales y de campaña, y su papel dentro de los diversos sistemas políticos nacionales e internacionales de los que forman parte. A su vez, sobre las elecciones, los artículos dan cuenta del impacto que las reglas (y sus cambios) producen sobre la oferta partidaria y el rol de los organismos electorales, su evolución histórica y sus consecuencias sobre la administración electoral.

Quisimos que este número sea una oportunidad para la presentación de los trabajos más recientes sobre partidos y elecciones. En especial, priorizamos las miradas sub-nacionales para subrayar la importancia de las instancias locales de representación y, también, promover la difusión de los aportes de las/los investigadoras/es que trabajan estas temáticas desde el interior del país. En esta línea, el número se integra con cinco artículos.

El de Sebastián Cortesi, es uno de los tres artículos que coincidieron en este número sobre partidos y elecciones en Santa Fe. En el mismo, se avanza sobre un terreno poco conocido a nivel subnacional, el de la administración electoral provincial a la luz de los diferentes cambios contextuales en la política y los vaivenes partidarios desde el siglo XIX hasta mediados del XX.

El artículo de Mariano Rinaldi nos presenta una mirada organizacional de los partidos políticos y los efectos de esto sobre la oferta electoral. En este caso, apoyándose en clásicos de la disciplina como Panebianco y Levitsky, el autor explica el surgimiento de la candidatura de Carlos Reutemann a gobernador de Santa Fe como resultado de la recomposición de la estructura partidaria y la coalición dominante al interior del PJ provincial.

Agostina Tibaldo, por su parte, presenta un análisis institucionalista “clásico”. Así, analiza en detalle el efecto del doble voto simultáneo y alternativo (“la ley de lemas”) en la oferta electoral y específicamente en el nivel de fraccionamiento partidario santafesino e incluso en la competencia intra-partidaria. Esto lleva a la autora a proponer una sofisticación terminológica, distinguiendo entre un fraccionamiento “diversificado” y uno “concentrado”. El valor de esta contribución reside, por lo tanto, en adaptar una categoría clave del análisis partidario a partir de la evidencia empírica, en la mejor tradición de la disciplina.

Por su parte, Ignacio Santoro aborda un tema que se encuentra en el centro del debate actual, el de las elecciones primarias. El artículo se encuentra enfocado en el origen de la ley 14.086 de la Provincia de Buenos Aires, mediante la cual se disponen las elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas (EPAOS) para la elección de candidaturas a cargos provinciales y locales del distrito. Además del análisis más vinculado tanto al surgimiento como a las reglas predecesoras, también se incorpora un repaso sobre el funcionamiento efectivo de la misma entre 2011 y 2017.

El dossier cierra con el artículo de Hernán Toppi, quien analiza las estrategias de adaptación política y electoral de las elites y los partidos en Argentina desde el retorno de la democracia hasta la actualidad. El autor focaliza en dos estrategias relevantes en el marco de la competencia por la presidencia de la Nación: las escisiones y la conformación de nuevas alianzas. Su análisis resulta innovador no sólo porque vincula los procesos de reacomodamiento estratégico de las elites, sino especialmente porque indaga sobre los determinantes que moldean un doble movimiento en el comportamiento de los actores políticos: el de escindirse primero para aliarse después.

Este aporte y el de los artículos que lo preceden, contribuyen sustancialmente a la literatura sobre elecciones y partidos, y esperamos que

esta publicación promueva el intercambio entre las/os investigadoras/es que se especializan en estas temáticas.

Coordinación del dossier:

Gabriela Almaraz

Facundo Galván

Juan Negri

EL RÉGIMEN ELECTORAL SANTAFESINO. UN SIGLO DE UN MARCO HISTÓRICO- INSTITUCIONAL (1856-1962)

Sebastián G. Cortesi*

Universidad de San Andrés / Universidad
de Buenos Aires (Argentina)

✉ sebastiangcortesi@gmail.com

Recibido: 22 de febrero de 2019
Aceptado: 1º de septiembre de 2019

Resumen: Este artículo ofrece un relato histórico de los orígenes y el desarrollo del régimen electoral de Santa Fe. El recorrido describe y explica las diferentes formas en las cuales han interactuado las instituciones políticas y los principales actores, a escala provincial y nacional. A lo largo de un siglo caracterizado por la recurrencia de ciertos núcleos problemáticos, estas interacciones han ido conformando los contornos del régimen electoral provincial.

Palabras clave: Santa Fe; historia electoral; reforma política; larga duración

Abstract: This article offers a historical account on the origins and evolution of Santa Fe's electoral regime. It describes and explains the different ways in which political institutions and relevant actors have interacted at the provincial and national levels. These interactions have been shaping the contours of the provincial electoral regime, during a century characterized by the recurrence of certain political issues.

Key words: Santa Fe; Electoral History; Political Reform; Long-Term Scope

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, maestrando en Investigación Histórica en la Universidad de San Andrés. Actualmente se desempeña como Research Assistant para la George Washington Columbian College of Arts and Sciences, y como Investigador en Formación UBACYT.

I. Introducción

El presente artículo aspira a reponer la historicidad de las instituciones que conforman el régimen electoral¹ de la provincia de Santa Fe. Este objetivo presupone necesariamente un análisis de los vínculos entre las instituciones electorales del distrito y los elencos políticos, tanto provinciales como nacionales, como también respecto a los avatares institucionales de la política nacional. Por este motivo, el trabajo sitúa el foco de atención en los episodios de reforma política, donde resulta posible observar con mayor claridad dichas imbricaciones.

En función del ejercicio propuesto, se han adoptado dos decisiones teórico-metodológicas fundamentales. En primer lugar, se ha optado por una perspectiva de larga duración. La misma resulta adecuada para abordar un objeto que hunde sus raíces en el siglo XIX. Adicionalmente, la larga duración permite identificar tendencias caras a la historia política santafesina que, como se argumentará a lo largo del artículo, se encuentran estrechamente vinculadas a los procesos de cambio institucional trabajados. Por otro lado, el análisis de las reformas políticas correspondiente al período 1856-1962 toma como punto de partida teórico las premisas de aquellos estudios politológicos que proponen considerar las instituciones electorales en tanto variables dependientes (Colomer 2005; Benoit 2007).

La periodización propuesta se sustenta en la noción de que las reformas que tuvieron lugar entre los años 1856 y 1962 se caracterizan por exhibir la continuidad de ciertos núcleos problemáticos en el orden de la vinculación entre las instituciones políticas y los principales agentes; como la producción oficial de las elecciones, el *malapportionment* derivado del carácter departamental de los comicios, la facciocidad intrapartidaria y la cuestión de la autonomía municipal. A su vez, el análisis de los vínculos entre actores e instituciones se halla animado por la hipótesis que sostiene que han sido justamente estas imbricaciones las responsables de cincelar los contornos del régimen electoral de Santa Fe. Buena parte de estos núcleos

¹ Aquí recurrimos a la noción de régimen electoral para hacer referencia a la totalidad de los procesos y fenómenos vinculados con la elección. Por lo tanto, esta referencia engloba el sistema electoral, entendido como aquel dispositivo que permite traducir las preferencias en bancas u otros cargos electivos.

problemáticos resultan finalmente abordados por la reforma constitucional de 1962, allanando de esta manera el camino para la conformación de una dinámica político-institucional orientada por otros objetivos en materia de reforma política.

II. La Santa Fe decimonónica: el legado institucional conservador

La segunda mitad del siglo XIX resulta indispensable para una adecuada comprensión de los problemas que recorren la historia política de Santa Fe. Durante ese período la provincia adquirió su configuración geopolítica y estableció los principales lineamientos de su diseño institucional.

A lo largo de casi un siglo el poder político provincial circuló por el mundo notabiliar capitalino². Controlar y organizar políticamente el territorio se impuso como imperativo fundamental para un Estado provincial que, promediando el siglo, dominaba “poco mas que la ciudad de ese nombre, una franja costera del Paraná al sur de la misma y el área de los caminos que la conectaban con el interior” (Djenderedjian 2008, 133). Finalmente alcanzada hacia fines de la década del ‘80, la soberanía territorial³ fue secundada por una ingeniería social modernizante. La misma consistió en una acelerada transferencia de las nuevas tierras fiscales orientada a la generación de un esquema de pequeños y medianos colonos-productores, principalmente inmigrantes⁴. Estos habrían de funcionar como

² Desde fines del siglo XVI la corona española estuvo en posesión de la ciudad de Santa Fe, donde estableció autoridades administrativas permanentes. Es por ello que existía una experimentada elite política con anterioridad a la declaración de la independencia (Gallo 1983, 351).

³ Iniciada en 1858 con la expedición del gobernador Fraga, la expansión santafesina fue espectacular. En tan solo 11 años el territorio de la provincia se había cuadruplicado, abarcando casi la mitad de lo que llegaría a ser su extensión definitiva. (Gallo 1983, 34)

⁴ Para ello se entregó tierra a precios bajos o incluso gratuitamente con la condición de fuese subdividida para la radicación de inmigrantes extranjeros, a los cuales se eximia del pago de la contribución directa (Gallo 1983, 39). Principalmente de origen italiano, estos representaban hacia 1895 el 41,9% de una población provincial que casi se había decuplicado respecto al censo nacional de 1858, de la cual constituían alrededor del 70% de la población potencialmente activa. De hecho, Santa Fe fue la provincia

un vector civilizatorio, motorizando el desarrollo capitalista y operando como agentes de una regeneración moral y cultural (Bonaudo y Sonzogni 2000; Bonaudo 2006b)

Santa Fe se insertó rápidamente en los circuitos económico-sociales que caracterizaron la dinámica transformadora del siglo XIX, a punto tal de convertirse en el principal centro exportador de cereales para la última década del siglo (Cortés Conde 1979, 64). No obstante, la modernización introdujo resultados menos mentados por las elites provinciales. La política colonizadora condujo a procesos de concentración demográfica y económica. El contraste entre el desarrollo del centro-sur y del norte sustentó uno de los clivajes fundamentales de la política santafesina, imprimiéndole un considerable sesgo territorial⁵. Además, la debilidad financiera⁶ y la permeabilidad del incipiente aparato administrativo permitieron que los intereses empresarios se interpusiesen entre el colono y el Estado. Aquello condujo a la ampliación y transformación del universo notabiliar⁷. El patriciado periférico se fortaleció y surgieron hombres

pampeana que más rápidamente creció en términos relativos durante el período (Sonzogni 2006, 19; Gallo 1983, 269).

⁵ Las diferencias en términos de desarrollo socioeconómico y peso poblacional ciertamente dieron lugar a sociabilidades divergentes. Si bien la tensión entre las dos dinámicas sociopolíticas de la provincia fue mutando de acuerdo al contexto histórico, podría argumentarse que el clivaje en cuestión ha consistido en una disputa por la distribución de la representación política y los recursos fiscales.

⁶ Gallo (1983, 47) señala la paupérrima situación en la que se hallaba el erario provincial a la hora de atender funciones de seguridad y justicia, y más aún para emprender una campaña contra los indígenas. Por ejemplo, en 1870 el 80% de un presupuesto provincial era destinado al pago de sueldos del personal administrativo. El estado incipiente de la economía imposibilitaba la introducción de nuevos impuestos, y la costosa Guerra del Paraguay impidió cualquier ayuda financiera por parte del Estado Nacional. Frente a esta situación, la administración provincial debió recurrir a empréstitos extranjeros y al concurso de empresarios nacionales. La tierra pública era la única moneda con la retribuir a los acreedores.

⁷ Marcela Ternavasio (2002) ha señalado como la notabilidad rioplatense se distingue de la europea, donde la deferencia se basaba en un rol históricamente cimentado. En el Río de la Plata, el prestigio era un atributo que podía ganarse.

nuevos, cuyo éxito como empresarios colonizadores⁸ dotó de prestigio y poder social (Gallo 1983; Bonaudo 2006b).

Al frente del Estado se hallaba una reducida red política que “si bien no reprodujo taxativamente las tramas dirigenciales de la vida económica y social, tuvo en ellas su principal sustento” (Bonaudo 2006c, 106). Los elencos políticos y el funcionariado provenían de una compleja trama de relaciones, estructurada a partir de personajes pertenecientes a *familias gobierno* y activada con ocasión de cada coyuntura electoral. Estos referentes recurrían a su capital social para desplegar estrategias personalistas y construirse una red, sumamente móvil y cambiante, de jerarquías subordinadas. El lugar privilegiado para tal empresa lo constituían los espacios propios de la sociabilidad notabiliar⁹, donde se reclutaban los operadores políticos, que reproducían la red sucesivamente hasta alcanzar a todos los referentes políticos, militares, sociales e incluso eclesiásticos. Estos actores establecían consensos vinculados a la concreción de objetivos puntuales. Así comenzó una dinámica política esencialmente facciosa, donde grupos de organización laxa y circunstancial competían por el poder político (Reyes 2009, 72).

Las exigencias provenientes del manejo político y administrativo de un territorio creciente junto con el auge de la actividad electoral post Caseros sofisticaron la red notabiliar, superponiéndole otras formas de gestación y promoción de candidatos (Sábato y Ternavasio 2011, 92). Los partidos políticos comenzaron a aparecer en la provincia hacia los '50, y si bien se definieron en función de tradiciones políticas no rompieron con la gravitación y las pautas propias de los demás espacios de sociabilidad política. Allí se continuó reclutando apoyos y midiéndose los del adversario, quedando reservado a los clubes o comités la definición de la disputa¹⁰. Esta

⁸ Se destaca en ese sentido caso de Guillermo Lehmann, quien daría origen a un apellido de fuerte gravitación en la política provincial finisecular. Sin embargo, este no fue el único. Pueden mencionarse otros relevantes políticos provinciales como Iturraspe, Casey o Cabal.

⁹ Como el Club del Orden y la Sociedad de Beneficencia, pero también instituciones educativas como el Colegio de La Inmaculada.

¹⁰ Esta división funcional del trabajo político no provenía de un criterio de eficacia, sino que se arraigaba en las concepciones políticas de la época. El término partido solía utilizarse para designar posiciones en el debate público y distaba de señalar cualquier

novedosa forma organizativa fue la herramienta funcional para la resolución de las pujas facciosas, ya fuese por medio de trabajos electorales o la acción revolucionaria. En principio el Partido Liberal dominó la escena política, hasta que la revolución de 1868 desplazó a Nicasio Oroño del gobierno e inauguró un período de hegemonía situacionista, nombre con el que se conoció a la facción dominante vinculada al aparato estatal, de fuerte arraigo en la ciudad capital e identificada al autonomismo nacional.

Las facciones en el gobierno construyeron un esquema institucional centralizado y propenso a su propia reproducción. La Jefatura Política constituyó el primer eslabón del andamiaje conservador. Tomada de la Constitución de Cádiz de 1812, la institución buscaba asegurarle al gobierno de la elite capitalina la presencia y el control territorial, especialmente en aquellas áreas que adquirirían mayor densidad social y política (Bonaudo 2006c, 108). Este agente del poder ejecutivo precedió los órdenes locales, por lo cual asumió un amplio abanico de funciones¹¹ que ejerció discrecionalmente. Para hacerlo, dispuso de un conjunto jerarquizado de auxiliares, entre los cuales se encontraban jueces de paz y comisarios.

Dentro del abanico había una función primordial, subordinar las tramas facciosas locales mediante el manejo de los resortes administrativos y contenciosos del proceso electoral. Aunque la política notabiliar procurase reservar la selección de candidatos al entorno de su sociabilidad, eso no la libraba de la necesidad de controlar un segundo momento, el de la autorización, donde existía siempre una cuota de imprevisibilidad. En ese sentido, el primer filtro lo constituía el empadronamiento, que se realizaba de forma voluntaria y simultánea al acto electoral. Allí, los jueces de paz o comisarios “invitaban a todos los individuos hábiles para elegir, a concurrir

agrupamiento regular o cristalización institucional. Imperaba entonces una visión unitaria del cuerpo político, donde se asumía que las elecciones seleccionaban a los más calificados para perseguir el bien común o interés general. En este horizonte, el partido no podía declarar legítimamente la pretensión de impulsar a los suyos a los espacios de poder. Las disputas se desarrollaban por fuera, donde cada sector se proclamaba representante del conjunto de las aspiraciones legítimas y acusaba al adversario de faccioso y parcial (Sábato 2009).

¹¹ El Jefe Político dispuso de amplias atribuciones de orden público tales como el control de la recaudación fiscal, del código de policía urbana y rural, además de competencias electorales.

a sus respectivos cuarteles en día y hora estipulados” (Bonaudo 2006a, 129). Si bien en 1871 se creó el primer registro de inscripción oficial¹², los padrones resultantes eran controlados por Juntas Calificadoras designadas por los poderes provinciales. Estos a su vez designaban las autoridades de mesa, o bien era el juez de paz quien la presidía, erigiéndose en garante de la normalidad del acto.

El sistema electoral fue el segundo pilar institucional de la hegemonía capitalina. Posiblemente este haya sido uno de los motivos por los cuales fue incluido en el texto constitucional. Apenas abordada por la literatura, la constitucionalización del sistema electoral es un dato fundamental de la política santafesina, que condiciona las agendas institucionales hasta la actualidad.

La reforma constitucional de 1856 sentó las bases de la organización política. Al igual que la nación, esta concibió dos órdenes de representación: uno político y otro administrativo. El primero, de inspiración iusnaturalista y consustanciado con la labor legislativa y gubernamental, era el encargado de establecer los fines de la acción estatal. Por ende, se imponía el principio de inclusión¹³.

La reforma modificó la conformación de los poderes. El ejecutivo incorporó la figura del vicegobernador y la legislatura abandonó la unicameralidad de 1841 en pos de una representación mixta. El nuevo diseño legislativo fue la llave del sistema electoral, en tanto habilitó el control político del distritamiento y el consecuente *malapportionment*¹⁴ (Nohlen 1994). Se suponía que los diputados detentaban una representación poblacional, mientras que los senadores respondían a un novedoso espacio jurisdiccional, el departamento. Estos se erigieron en distritos electorales de

¹² El mismo exigía una edad que oscilaba entre los 17 y los 21 años, junto con el requisito de haber cumplido con el enrolamiento en la Guardia Nacional. El principal beneficio la institucionalización del registro consistió en la formalización del período de inscripción.

¹³ El status de ciudadanía era garantizado a todos los varones nativos o naturalizados mayores de edad.

¹⁴ Desigualdad en la relación de votos que son necesarios en los distintos distritos para obtener una misma cantidad de escaños.

magnitud variable¹⁵. El criterio poblacional y la propia organización electoral se debieron ajustar al nuevo imperativo territorial, en la medida que “durante casi tres décadas el mapa electoral santafesino mantuvo la división en cuatro departamentos, a pesar de las modificaciones en la densidad de población experimentadas” (Bonaudo 2006a, 128). Culminado mayormente hacia 1890, el proceso de estructuración departamental “dio cuenta de la intencionalidad de consolidar ciertos grupos en el poder, desplazando a otros”¹⁶ (Bonaudo 2006a, 108).

El último aspecto sustancial del diseño institucional decimonónico residió en la dificultosa institucionalización de la representación administrativa. Surgido de las urgencias del Estado y las demandas de los colonos, el municipio no fue concebido como un escalafón más del orden federativo a pesar de que sus atribuciones provenían de una delegación provincial¹⁷ (Bonaudo 2006c; Ternavasio 1991). El enfoque predominante concebía al municipio como una comunidad de *vecinos*, reunidos con el solo fin de administrar asuntos domésticos de natural titularidad. De la apoliticidad de sus funciones se desprendían los criterios de autonomía y de descentralización administrativa. El principio de inclusión desaparecía en favor del imperativo representativo, de los intereses, y la consecuente delimitación censitaria del cuerpo electoral (de Privitellio 2003, 26).

¹⁵ “De los 19 departamentos en que se dividía la provincia 7 elegían dos diputados cada uno (pertenecientes a la región sur salvo uno que integraba el centro). Tres departamentos elegían tres diputados (de la región centro); el departamento Rosario 10; y los ocho departamentos restantes elegían uno (de los cuales 7 eran de la región norte)” (Carrizo y Piazzesi 2013, 6)

¹⁶ Una ley subdividió los departamentos existentes y redefinió los límites entre ellos, arrojando un total de 18. Las desfavorecidas eran justamente las redes del centro-sur provincial, donde se concentraba el crecimiento poblacional y económico.

¹⁷ La Constitución nacional dejó un vacío normativo en cuanto a la organización municipal. Los Estados provinciales, una vez suprimidos los cabildos coloniales, fueron quienes llevaron esa tarea adelante. Hacia fines de la década de 1860 todas las constituciones provinciales tenían un capítulo dedicado a la cuestión, dando lugar a un escenario laxo en cuanto a las formas representativas y las funciones otorgadas (Ternavasio 1991).

La institucionalización del régimen municipal no tardó en desfasarse del imaginario administrativo. La reforma de la Ley Orgánica Municipal¹⁸ de 1872 fue la primera válida para todo el territorio provincial. A diferencia de la provincia de Buenos Aires, la legislación santafesina identificó al municipio con la ciudad, excluyendo a la campaña de su jurisdicción (Ternavasio 1991, 73). Se estableció un umbral de 1500 habitantes como criterio para el reconocimiento municipal¹⁹, el cual implicaba la obtención de un poder ejecutivo y otro deliberativo, con atribuciones administrativas y electorales, junto con la transferencia de la justicia de paz, devenida electiva. Todo contribuyente mayor de 17 años podía elegir y ser electo.

Las elites provinciales comenzaron rápidamente a experimentar problemas con el municipio, lo que acabó desatando un conflicto de competencias. El problema residía en el potencial desestabilizador de los influyentes locales, algunos de ellos hombres nuevos, que rápidamente hegemonizaron la vida electoral municipal (Bonaudo 2006c, 117). Estos podían exhibir una gran cohesión y negarse a participar de la trama mayor del partido notabiliar o, peor aún, entablar coaliciones con sectores desplazados de la elite.

En consecuencia, se comenzaron a adoptar medidas tendientes a recortar la autonomía municipal y, sobre todo, a mantener el control de la producción electoral²⁰. La tendencia alcanzó un punto álgido para 1890, cuando una

¹⁸ Santa Fe fue la primera provincia en darse una Ley Orgánica Municipal en el año 1858 (Ternavasio 1991, 66). La misma únicamente regía para la ciudad de Rosario, aunque unos pocos años después Santa Fe, San Lorenzo, San Jerónimo y San José fueron también convertidos en municipios (Bonaudo 2006, 116).

¹⁹ Aquellas por debajo de la magnitud poblacional establecida debieron esperar hasta 1885 para constituirse en Comisiones de Fomento, siempre y cuando aportasen al tesoro provincial una renta anual de \$10.000. Estas comisiones eran conformadas por “vecinos respetables” designados por el Poder Ejecutivo.

²⁰ Además de emprender de gestiones para incorporar a los nuevos notables a su entramado jerárquico, las facciones capitalinas sofisticaron su organigrama. Crearon la figura del Subdelegado Político e incrementaron el número de Jefaturas.

Una nueva reforma en 1883, coincidente con la experiencia del Partido Constitucional, revirtió significativamente las pautas de la norma anterior. La barrera poblacional se elevó a 5000 habitantes y se exigía ser mayor de 20 años y estar alfabetizado para ser reconocido como elector. Estos nuevos parámetros fueron implementados recién a partir de los resultados del censo de 1887, debido a las presiones ejercidas por las

nueva reforma constitucional privó del voto al extranjero y eliminó el carácter electivo de las intendencias. El recrudescimiento del antiguo régimen coincidió con la implementación de una doctrina fiscal que incorporaba a todos los habitantes al mantenimiento del Estado²¹. Mientras esto sucedía, se socavaba el único espacio donde buena parte de esos contribuyentes podían decidir sobre el destino de sus aportes (Bonaudo y Sonzogni 2010, 241). Todo aquello se producía en el marco de un sistema político que atravesaba una crisis de legitimidad. Episodios como la Revolución del Parque expresaban la insatisfacción que producía el desajuste entre los principios constitucionales y un régimen excluyente, donde el vínculo representativo resultaba falseado por las prácticas de la clase política (Persello 2000, 244).

En este contexto se comprende el apoyo alcanzado en 1898 por la nueva escisión del autonomismo, que llevaba como candidato al ex unionista José Bernardo Iturraspe²². Esta victoria inauguró un breve período de gobiernos ajenos al círculo estrecho de la capital. Su gestión implementó, e incluso superó, las promesas y reivindicaciones realizadas por su antecesor: devolvió el voto al extranjero, consagró el secreto del sufragio y redujo el impuesto a los cereales. Sin embargo, la derrota del situacionismo no fue producto de una estrategia electoral de bases ampliadas. La labor de casi una década de la incipiente dirigencia radical fue fundamental para el corrimiento de las relaciones de fuerza. Conformada originalmente por

poblaciones y las facciones disidentes, que hicieron dar marcha atrás la puesta en vigencia de la norma en los principales municipios (Bonaudo 2016). Adicionalmente, otra enmienda en 1886 inhabilitó al extranjero a ocupar la Intendencia.

²¹ Se trasladaron al consumo las cargas que el menguado comercio exterior ya no podía afrontar (Bonaudo 2006, 189). Además, el gobierno transfirió el cobro del impuesto a empresarios que “muchas veces ejercieron su función en forma brusca y desconsiderada” (Gallo 1983, 404). Si bien el gravamen no era excesivo, este fue acompañado por nuevas contribuciones fiscales nacionales sobre mercancías que comenzaban a valorarse en el mercado, como el cereal o el quebracho.

²² Iturraspe fue candidato de la Unión Provincial, una “coalición electoral de las fuerzas opositoras al autonomismo (radicales, iriondistas, cívicos nacionales e «independientes»)” (Reyes 2009, 86), en “las famosas” elecciones de 1894. Este personaje también integró la Comisión de Notables que gobernó brevemente la provincia a partir de la renuncia del gobernador Cafferata, motivada por la revolución de julio de 1893.

miembros del patriciado excluidos del reparto del poder, esta participó junto con otras facciones de la elite en el armado de redes de comités opositoras. Su fortalecimiento organizacional y público, logrado al calor de las revoluciones del '93 y el '95, les permitió penetrar los engranajes de la maquinaria electoral y comenzar a inclinar el fiel de la balanza (Reyes 2009).

III. El siglo XX: una provincia entre dos reformismos

El siglo XX ha sido sumamente prolífico en materia institucional. Razones de economía argumental y textual impiden un abordaje en profundidad de cada reforma. Por ello, se han ponderado los principales lineamientos de una historia electoral organizada en función de dos grandes momentos reformistas (de Privitellio 2011, 136).

La Santa Fe finisecular no resultó ajena a la creciente volatilidad que atravesaba la Argentina desde 1890. Un sistema de equilibrios demasiado inestable atentaba contra la estabilidad presidencial y del gabinete, como también al control de las elecciones (de Privitellio 2011, 140). Aquello conllevó al debilitamiento de los gobiernos autonomistas ajenos al estrecho círculo social capitalino. Estos debieron procurarse mayores lealtades locales, redundando en un incremento de la facciocidad intra elite (Pauli 2016, 149). A su vez, la crisis se montaba sobre una sociedad complejizada por la inmigración y la modernización económica. Esta desplegaba un conflicto social potencialmente desestabilizador, a la vez que generaba nuevas estructuras para la acción colectiva (Roldan 2012; Karush 2006).

Este contexto permitió la circulación y consolidación de un diagnóstico. Los males que acuciaban la vida pública eran la expresión de una política autonomizada de la sociedad. Una representación artificial, cuyas disputas implicaban una creciente cuota de violencia. Por ende, la solución consistía en reintroducir a la sociedad en la representación, asumiendo que su mera presencia erradicaría los vicios (de Privitellio y Persello 2009). De estas premisas generales partían las iniciativas que caracterizaron el primer

período reformista del siglo XX, coronado con la sanción de la denominada Ley Sáenz Peña²³.

Santa Fe fue sin lugar a dudas un campo de prueba para la apuesta saenzpeñista (Karush 2006, 39; de Privitellio 2011, 172). La provincia, intervenida a pedido de sus poderes públicos²⁴, celebraba elecciones a tan solo una semana de sancionada la reforma. De todos modos, esta no representaba una amenaza para un andamiaje sustentado en legislación y autoridades distritales. Para desmontar la máquina local, Sáenz Peña debió intervenir personalmente (de Privitellio 2011, 167). Instruido por la primera magistratura, el interventor A. Gil procedió a adoptar el nuevo padrón nacional, reemplazar a los 19 jefes políticos, retirar a los comisarios de sus respectivas jurisdicciones y prohibir la participación electoral de los empleados públicos.

Aunque en esa importante ocasión Sáenz Peña logró garantizar una elección considerablemente transparente²⁵, la política santafesina mostró continuidades que contrariaban las aspiraciones de la reforma. Si bien resultaba difícil volver a montar un andamiaje electoral como el decimonónico, no por ello dejaron de resultar decisivas las prácticas vinculadas a la producción del sufragio como los corralones²⁶, la venalidad, la sustracción de libretas, el reemplazo de electores, etc. Ni las campañas electorales ni las discusiones parlamentarias se convirtieron en escenarios deliberativos, capaces de relevar la voluntad del cuerpo político. La política continuó siendo definida por la circunstancial colaboración o competencia

²³ La reforma saenzpeñista consistió en tres leyes diferentes: la Ley de Enrolamiento General (8129), la de Padrón Electoral (8130) y la Reforma Electoral (8871).

²⁴ La intervención federal al gobierno de Ignacio Crespo fue motivada por la escalada de su conflicto con el Congreso, dominado por La Coalición. Este conglomerado de fracciones opositoras ejerció una férrea oposición desde el inicio del mandato de Crespo, exigiendo el juicio político días después de que este no diera el mensaje inaugural del período legislativo. El gobernador procedió ordenando la ocupación de la legislatura por parte de la policía y exigiendo la intervención federal. Ambas Cámaras respondieron realizando igual pedido al gobierno nacional.

²⁵ La historiografía señala esta iniciativa como el principal factor explicativo de la llegada del radicalismo al gobierno.

²⁶ Los corralones eran largas veladas organizadas por los partidos en la noche previa a los comicios. Luego de pernoctar, los participantes se dirigían conjuntamente a ejercer el derecho electoral (Macor y Piazzessi 2009, 27)

entre facciones, de un mismo o diferente partido, atentándose contra el normal funcionamiento institucional. De hecho, la intervención federal y las intrigas institucionales aparecieron como las únicas fórmulas para la alternancia durante buena parte del siglo.

Las gobernaciones radicales resultan arquetípicas de esta tímida hibridación. Hasta 1932 Santa Fe asiste a la predominancia electoral de una identidad que cobija en simultáneo al oficialismo y a la oposición (Piazzesi 2009, 2). La heterogeneidad de visiones y estrategias, que caracterizaba al partido en el llano, no tardó en proyectarse una vez ganadas las elecciones. Las facciones al frente del gobierno no dudaron en utilizar los resortes estatales para generar lealtades e influir en las elecciones. Tampoco lo hicieron aquellas situadas en la legislatura o la estructura partidaria. Estas o bien abandonaron sus cargos para construir coaliciones estratégicas con la oposición, o los utilizaron para obstruir la sanción de leyes y disputarle al gobierno la identidad radical. Estos roles se invertían una vez que los recursos de poder cambiaban de manos (Carrizo 2014; Karush 2006).

El período radical no generó mayores cambios en el régimen electoral. Se introdujeron modificaciones en el padrón y las Comisiones de Fomento pasaron a ser electivas²⁷. El aspecto más destacado de la agenda institucional de esos años fue, sin lugar a dudas, el intento de reforma constitucional en 1921²⁸. El texto apuntalaba las funciones del legislativo, otorgaba los principales municipios²⁹ la potestad de confeccionar sus propias cartas

²⁷ Lo cual contrastó con las permanentes intervenciones por parte del gobierno radical, especialmente de los sectores Yrigoyenistas (Ternavasio 1991, 88).

²⁸ La constituyente comenzó fuera del plazo previsto y encontró serias dificultades para sesionar. Un proyecto de reforma electoral, favorable al oficialismo, provocó el ausentismo sistemático de los convencionales demoprogresistas, que acabaron por renunciar colectivamente. La asamblea recurrió a la fuerza pública para forzarlos a sesionar. La medida fue finalmente depuesta frente al bochornoso espectáculo que hizo el periodismo de las detenciones (Mauro, 2007:93). Frente al descrédito de la política y el reformismo liberal, la fracción radical menchaquista encargó al PDP la redacción de la nueva carta. Sin embargo, ni el gobernador Mosca ni las demás facciones radicales estaban dispuestas a enfrentarse al peligro electoral que representaba enfrentar la movilización alcanzada por la militancia católica, nucleada en los círculos católicos de obreros (Mauro 2007; Roldán 2006).

²⁹ Solamente aquellos correspondientes a las ciudades de primera categoría, es decir aquellas con más de 25.000 habitantes.

orgánicas, volvía electivas todas las intendencias y los consejos escolares, consagraba la estabilidad del empleo público, incorporaba el sufragio femenino y, por último, buscaba recomponer el notable *malapportionment* del diseño departamental. A pesar del fracaso, el episodio marcó a fuego las identidades políticas y delimitó una agenda de problemas ineludibles (Mauro 2007, 104). Por un lado, expuso la incapacidad de la Unión Cívica Radical y del Partido Demócrata Progresista para acordar la sanción de una norma consustanciada con preceptos supuestamente compartidos. Además, demostró la vitalidad de una identidad católico-conservadora, cuya capacidad para movilizar y generar opinión explica la derogación de la carta y abre interrogantes en torno del consenso social alcanzado por el ideario liberal en la provincia (Mauro 2007, 101; Carrizo 2011, 72)

En contraposición, la década del 30 presenta abundantes cambios en materia electoral. En esos años, las visiones delimitadas al calor del conflicto de 1921 tuvieron la oportunidad de plasmarse institucionalmente. De este modo, Santa Fe asiste, en un breve lapso, a un nuevo ejercicio reformista seguido por una ingeniería inspirada en la crisis de las convicciones liberales. Estos vaivenes fueron posibles gracias al golpe del 30, que desestructuró el funcionamiento de una política armada alrededor de la predominancia electoral del radicalismo (Macor, 1998; Piazzesi, 2004; Macor y Piazzesi, 2009).

El PDP fue el primero en aprovechar el nuevo escenario. El partido capitalizó el vínculo entre su líder y Uriburu durante la intervención³⁰, para luego sorprender a todos formando una alianza opositora³¹ de cara a 1931. Como partícipe central del debate político de los '20, el PDP comprendió el potencial electoral de una oferta planteada en términos de progresismo vs conservadurismo. La victoria de la fórmula Molina-Carrera se explica solo en parte por la efectividad del planteo, atractivo para buena parte del electorado yrigoyenista³². Resultó fundamental la prescindencia de la

³⁰ Uriburu deseaba que Lisandro de la Torre accediese a la Presidencia encabezando una coalición conservadora. Es por ello que algunos demoprogresistas santafesinos fueron incorporados al gobierno durante la intervención federal.

³¹ La Alianza Civil era un frente electoral entre el PDP y el Partido Socialista.

³² Tanto el PDP como la UCR Antipersonalista apelaron al electorado del radicalismo durante su abstención. Los resultados electorales del período, analizados por Macor y Piazzesi (2009), dan cuenta de la efectividad de la estrategia. Al respecto, de Privitellio

concordancia respecto al destino del distrito. El nuevo interventor podría haber nombrado, al igual que Saavedra, nuevos jefes políticos. Sin embargo, los guarismos ya preveían un colegio electoral propio, y por ello no desearon favorecer a un antipersonalismo que aún no se declaraba favorable a Justo.

Una vez en la Casa Gris, Luciano Molina puso en marcha un ambicioso programa de democratización institucional (Macor 1998, 112). En lo referido al régimen electoral, la sanción de la Constitución del 21 fue acompañada por una reforma electoral presentada como la continuación de la obra saenzpeñista (Macor y Piazzesi 2009, 26). Además de consagrar el padrón nacional, posibilitar la emisión de certificados electorales supletorios³³ y prohibir los corralones³⁴; la reforma introducía innovaciones sustanciales en cuanto a las formas de procurar la verdad del sufragio. A diferencia de 1912, la reforma demoprogresista contemplaba en su articulado la existencia material de los partidos y les otorgaba un rol institucional en la administración y control del proceso electoral. Los afiliados, en calidad de tales, pasaron a desempeñarse como autoridades de mesa y a integrar el flamante organismo electoral provincial³⁵.

El impulso reformista debió enfrentar varios escollos. La legitimidad que aspiraba a construir fue jaqueada, desde afuera, por el abstencionismo

(2011, 202) sostiene que la estrategia abstencionista otorgó resultados marginalmente decrecientes al radicalismo. La política marcada por un universo ampliado de votantes hacía que la abstención ya no fuese, como antes de 1912, una práctica de minorías decidida y controlada por dirigentes. La maquinaria y las bases radicales se habían complejizado, dificultándose su control efectivo. Además, Justo y el antipersonalismo buscaban fragmentar el partido haciendo uso de sus recursos materiales, necesarios para sostener el patronazgo.

³³ El robo de libretas fue una práctica difundida durante las gestiones radicales. El miembro informante del proyecto oficialista hacía eco de las 600 libretas que se encontraban en poder de la policía en el departamento de San Javier al momento de estallar la revolución del 6 de septiembre.

³⁴ La legislación prohibía la organización de comidas o reuniones en los comités el día anterior a los comicios.

³⁵ La reforma previa la creación de una Junta Central, conformado por un presidente proveniente de la Cámara de Apelaciones de la 1° circunscripción judicial y dos vocales designados por los dos partidos más votados en las últimas elecciones.

radical, como también por voces disonantes dentro de la alianza³⁶, que se disolvió antes de que la ley electoral fuese implementada en 1934. La marcha cotidiana del gobierno tampoco resultó sencilla para el PDP, que rápidamente cayó presa del conflicto intestino. El sesgo territorial de la política santafesina, particularmente caro al partido, dio lugar al surgimiento del Antelismo³⁷, que privó sistemáticamente de quórum al gobierno.

El reacomodamiento del escenario político nacional marcó el final de la breve experiencia demoprogresista. El triunfo del sabinismo en Córdoba impulsó a Justo a reconsiderar su postura acerca de Santa Fe y finalmente hacer eco de los largos reclamos antipersonalistas de intervención. Trasladar allí el fraude resultaba una opción más atractiva y menos costosa que Buenos Aires. Esta ofrecía un importante número de electores y un interesante contrapeso al conservadurismo, sin un impacto semejante en la opinión pública (Macor 1998; Macor y Piazzesi 2009). Pero el fraude en Santa Fe no bastaba, por lo que ese mismo mes presentó un proyecto de reforma electoral que reimplantaba el sistema de mayoría y quitaba a la Cámara de Diputados la potestad de juzgar sus diplomas (de Privitellio 2011, 205).

Manuel María de Iriondo, líder del antipersonalismo, fue el encargado de montar la maquinaria fraudulenta y tenerla ajustada al detalle para las cruciales elecciones de 1937. Si bien esto fue una tarea compleja, que implicó distintas etapas y escalas de intervención, no produjo como resultado una manipulación electoral temporal y espacialmente homogénea. No todos los departamentos eran igualmente manipulables, y las órdenes presidenciales también podían variar³⁸.

³⁶ Waldino Maradona, único diputado por el Socialismo, criticó duramente el proyecto durante su tratamiento legislativo al considerarlo insuficiente y violatorio del programa de la Alianza Civil.

³⁷ Facción identificada con el ex Ministro de Gobierno y poseedora de la mayoría legislativa.

³⁸ Por ejemplo, Justo se abstuvo de ejercer el fraude en 1936, donde el radicalismo finalmente participaría, con miras a “evitar una reacción de la opinión pública y para mantener las críticas enfocadas exclusivamente en el caso bonaerense” (de Privitellio 2011, 204). Algo similar ocurrió en 1940, cuando “la política reformista del presidente Ortiz parece imponerse al poder provincial habilitando el triunfo opositor” (Macor y Piazzesi 2009, 52)

Reinstaurar el fraude luego de las reformas del PDP requirió trabajar en diferentes planos. Por un lado estaba el partido, que había apuntalado considerablemente su capacidad de movilización a partir de la incorporación de Cepeda y Caballero. Sin embargo, estas figuras también representaban una amenaza para Iriondo a la hora de conducir y coordinar el fraude concordancista³⁹. Para evitarlo fueron manipuladas las internas del antipersonalismo, se intervinieron departamentos para remover intendentes y presidentes comunales díscolos, e incluso se llegó a desafiliar a varios diputados. Adicionalmente, Iriondo procedió a cooptar dirigencias extrapartidarias con presencia territorial en las jurisdicciones intervenidas. Una vez normalizada la situación partidaria se pasó al plano institucional, donde la primera medida consistió en derogar la Constitución de 1921. Luego sancionó una nueva ley electoral que reinstauraba el sistema de mayoría simple, devolvía a la policía el custodio de los comicios, hacía de la abstención electoral del empleado público una causal de despido y preveía la pérdida de personería para aquellos partidos que se abstuviesen de la competencia.

Sin embargo, el Iriondismo fue más que fraude y coacción. Como fenómeno político representó la puesta en marcha de una forma diferente de concebir la democracia, la vinculación Estado-sociedad civil y de atender el déficit representativo⁴⁰. Los imperativos del mundo de posguerra no podían ser asumidos por facciosas asambleas deliberativas. Había llegado la hora de un ejecutivo responsable y eficaz, que contase con una estructura administrativa ajena al *spoils system*⁴¹. Solo la burocracia técnica, portadora

³⁹ Las disputas por las borrratinas amenazaban con descoordinar del fraude e incluso complicaron la candidatura de Ortiz. Cepeda, caudillo electoral de gran relevancia en la maquinaria antipersonalista, renunció temporalmente a su banca y al partido, para luego impulsar una candidatura alternativa a la de Ortiz. La inestabilidad que esto generó expuso lo endeble del armado concordancista, que debió recomponerse por intermedio de la presencia de figuras nacionales y del nombramiento de su hijo en la jefatura política de Rosario.

⁴⁰ Aquí adoptamos el criterio utilizado por de Privitellio (2011, 187). La noción de déficit resulta más conveniente que la de crisis de representación, ya que ilustra mejor la noción de permanencia de un fenómeno inherente a la democracia representativa. El término crisis, en cambio, da la impresión de una situación temporalmente acotada.

⁴¹ Esto no impidió que el gobernador obligara a los miembros de la administración pública a aportar al tesoro partidario un porcentaje de su haber mensual.

de un saber científico y neutral, aparecía en condiciones de asimilar la voluntad general y alcanzar la unanimidad como manifestación de la pura razón (de Privitellio 2011, 212). El ensayo consistía en vincular la legitimidad a la efectividad de la gestión gubernamental, disociándola así de los problemas de la aritmética política. De hecho, “la lógica argumentativa del iriondismo se niega a asociar el concepto de democracia con la calidad y transparencia de la práctica electoral” (Macor y Piazzesi 2009, 7). Iriondo y sus voceros señalaban la necesidad de reformar las bases mismas del sistema representativo, tarea que consideraban privativa del presidente. La ausencia de medidas concretas opera, al igual que en la argumentación justista, como una justificación del fraude.

La proyección política de Iriondo⁴² fue frustrada, paradójicamente, por la revolución de la cual surgiría el presidente que emprendería la requerida reformulación representativa. En ese sentido, el peronismo se distinguió de las experiencias liberales precedentes justamente por haber proporcionado una respuesta coherente a la cuestión electoral (de Privitellio 2011, 216). Esta consistió en un bloque de reformas, guiadas por la búsqueda de la unanimidad y de la encarnación de la voluntad general en la figura del conductor (Ajmechet 2016, 21), que alteraron radicalmente el mapa electoral argentino⁴³.

En Santa Fe, la coalición peronista fue el resultado de una construcción silenciosa y efectiva (Badaloni 2006, 132). El patrocinio de las nuevas agencias del Estado nacional⁴⁴ permitió el desarrollo de dos espacios cruciales de sociabilidad política en el sur de la provincia, los sindicatos y los centros cívicos y culturales. Estos proporcionaron un caudal electoral decisivo, apuntalado por la presencia en el norte de la UCR Junta Renovadora (Prol 2005; 2012). El conflicto, que caracterizó la coalición peronista desde un comienzo, devino en fractura cuando un sector del

⁴² El desarrollo del aparato estatal y el dominio de un distrito importante posicionaron a Iriondo como una figura política nacional, llegando incluso a proyectárselo como vicepresidente en la próxima fórmula oficial.

⁴³ Conforman el bloque la sanción del sufragio femenino (1947), la reforma de la Constitución nacional (1949), el primer estatuto de partidos políticos (1949), la extensión de derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales, varias provincializaciones y, por último, la reforma electoral de 1951.

⁴⁴ La Secretaría de Trabajo y Previsión y la Dirección de Propaganda del Estado.

laborismo se apoderó de la estructura del flamante Partido Peronista⁴⁵. Los sectores excluidos formaron un bloque en la legislatura, desde donde exigían, junto con el radicalismo Junta Nacional, la intervención federal al gobierno, mientras conformaban un partido propio⁴⁶. La división fue aprovechada por el gobernador Waldino Suarez, que hizo de ella una forma más de resistirse a la concentración decisoria de Perón⁴⁷ (Macor y Bacolla 2013). La estrategia facciosa del presidente de los Círculos de Obreros Católicos condujo a la parálisis legislativa y a la presencia de dos listas peronistas en las elecciones de 1948.

Esta clase de situaciones provinciales se volvieron inaceptables con el anuncio de la reforma constitucional. El control el proceso constituyente determinó la intervención del partido y de los poderes provinciales, marcando un punto de inflexión en el desarrollo del peronismo local. A partir de 1949 se verificó una tendencia a la centralización, no exenta de desaceleraciones ni reflejos de indisciplina (Prol 2009, 331). La “constitución de Perón” era un objetivo político fundamental y una pieza clave en la construcción del imaginario oficial (Macor 2004, 51). Por un lado, incorporaba instrumentos que autonomizaban al Poder Ejecutivo, aminorando el impacto de los problemas de gobernabilidad en las provincias (Prol 2005, 11). Pero, sobre todo, significaba la consagración del régimen político de la nueva Argentina. Las viejas convicciones liberales eran removidas de la Constitución dogmática. La larga tensión entre la unanimidad y la aritmética política dejaba de tener sentido frente a la extraordinaria naturaleza de un conductor capaz de encarnar al pueblo uno e indivisible (Ajmechet 2012; 2016).

⁴⁵ La facción del Partido Laborista era liderada por el ex ferroviario y senador nacional D. Figueiras, y el presidente de la cámara de diputados M. Díaz. Esta acaparó las juntas partidarias departamentales, con las cuales pudieron controlar el proceso de afiliación y las listas de convencionales. De hecho, los sectores disidentes no pudieron siquiera oficializar su lista Azul y Blanca.

⁴⁶ Crearon la Junta Peronista del Sur, que luego se convirtió en el Partido Obrero de la Revolución.

⁴⁷ Se destaca en este sentido la creación de un Ministerio de Trabajo y Economía y su intervención directa en el conflicto laboral, tendiente limitar la intermisión nacional en materia laboral. Suarez además lanzó, casi en paralelo al Plan Quinquenal, un Plan Trienal para articular a nivel local las nuevas directrices en materia de política pública.

Ese mismo año, Santa Fe hizo a un lado la autonomía que caracterizaba su tradición constitucional⁴⁸ para adaptarse al nuevo marco legal nacional. La delegación justicialista, seleccionada por el interventor Lasciar, apenas e introdujo cambios al proyecto oficial⁴⁹. Este extendía los mandatos ejecutivos y legislativos a 6 años, replicando el régimen de simultaneidad nacional (Molinelli 1991, 36). Para acceder a la gobernación se establecía una elección directa, en distrito único y a simple pluralidad; sin reelección inmediata. La Cámara de Diputados alteró parcialmente su fórmula poblacional⁵⁰. Por último, se incurrió en una nueva reducción de la autonomía municipal. El gobernador volvió a atribuirse la designación de los intendentes. La Legislatura absorbió las funciones del Concejo Deliberante de la ciudad capital, que dejó de existir, y pasó a dictar ella las cartas orgánicas municipales.

IV. Lidiando con la herencia. El radicalismo intransigente y la reforma constitucional de 1962

Finalmente, la enmienda constitucional de 1962, al lidiar con una herencia institucional centenaria, permitió que el sistema electoral santafesino adquiriera su formato contemporáneo. El éxito en la labor constitucional, particularmente cara a la tradición política santafesina,

⁴⁸ La tradición constitucional santafesina remite a las Constituciones de 1900 y 1921, ambas desligadas de un proceso reformista nacional (Macor 2004, 52). En contraposición, el decreto ejecutivo que convocaba la apertura de las sesiones constituyentes reconocía al “gobierno provincial como agente natural del gobierno federal, que debe arbitrar las medidas para que se cumpla con lo dispuesto por la Constitución Nacional” (Macor 2004, 58).

⁴⁹ El único aspecto que se apartó del proyecto original fue el judicial. El debate público logró instaurar la noción de que la reelección de los jueces cada 6 años implicaba un retraso institucional. La concesión a la opinión pública consistió en la creación de una Corte Suprema de Justicia, cuyos integrantes solamente podían destituirse mediante juicio político. Los demás magistrados eran equiparados al empleado público, con la diferencia de que gozaban de estabilidad laboral.

⁵⁰ Para las magnitudes de cada distrito se establecía, de acuerdo al cálculo poblacional del 1º de enero de año 1949, la *ratio* de una banca cada 40.000 habitantes o fracción superior a los 20.000. De todos modos, la Cámara no podía superar los 50 escaños.

contrasta con la volatilidad de reglas y estrategias que caracterizan a la política argentina a partir de 1955 (Persello 2011).

La necesidad de revisar, una vez más, la carta provincial se impuso cuando el nuevo interventor⁵¹, Carlos Garzioni, abolió la constitución del '49, dejando vigente una vez más el texto de 1900. La Revolución Libertadora dismanteló los instrumentos con los que el peronismo cimentó su poder (Spinelli, 2001). Sin embargo, su reemplazo no resultó posible por la divergencia de opiniones y el oportunismo del gobierno militar y de los partidos⁵². Aquello condujo a que la reapertura electoral de 1958 se rigiese por la fórmula saenzpeñista, potenciando aun más la polarización provocada por el acercamiento al gobierno de los radicales del pueblo y los rumores de un acuerdo entre Frondizi y Perón.

La disciplinada actuación del electorado peronista permitió al radicalismo intransigente obtener mayorías legislativas y casi todas las gobernaciones. Aquello resultó particularmente notorio en Santa Fe, donde la fórmula Begnis-González dobló el caudal obtenido por la intransigencia en 1957, en la cual el distrito había exhibido un voto en blanco superior a la media nacional⁵³ (Macor 2011, 435). De esta manera, la situación del gobernador quedó atada al destino político del presidente. Las expectativas que este supo generar lo beneficiaron electoralmente, como también el desencanto político posterior le costó importantes deserciones⁵⁴ (Arminda y Filiberti 2006, 137). Hallándose aislados, ambos ejecutivos trazaron sus respectivas estrategias alrededor de las elecciones venideras. Frondizi decidió adelantar, para diciembre del '61, la renovación de las gobernaciones de Santa Fe, Catamarca y San Luis. De esta forma, el

⁵¹ Santa Fe ya se encontraba intervenida, la Revolución únicamente nombró un nuevo delegado.

⁵² Ni la Junta Consultiva Nacional, ni la Convencional Constituyente de 1957 alcanzaron los consensos necesarios para redefinir las reglas del juego político.

⁵³ La UCRI pasó del 14,81% al 41% en tan solo un año. A su vez, el voto en blanco se descendió del 31.5% al 7.83%.

⁵⁴ La concesión de contratos petroleros, la polémica laica-libre y el plan de estabilización acordado con el FMI provocaron la renuncia del vicepresidente A. Gómez y el alejamiento de otros sectores. A nivel provincial, la renuncia del Min. De Educación R. Alcalda fue seguida al mes siguiente por la del Vicegobernador.

presidente buscaba ensayar la integración neoperonista allí donde daba por descontado el triunfo (Persello 2011; Macor 2011).

Por su parte, Carlos Sylvestre Begnis aprovechó el tramo final de su mandato y convocó a elecciones constituyentes simultáneas. El gobernador parecía haber tomado nota de la experiencia del '57 al establecer que la Convención se integrase conforme al principio de representación propuesto para el texto constitucional⁵⁵. Esa astucia institucional favoreció notablemente a la delegación intransigente, que así dispuso de quórum y mayoría propia. El cuerpo sesionó entre el 16 de enero y el 14 de abril en un clima de enorme tensión política. Los triunfos de 1961 no habían calmado las expectativas sobre la participación peronista del año próximo. La elección bonaerense de marzo acabó por ratificarlas, marcando el final para la presidencia de Frondizi. Santa Fe fue intervenida tan solo 10 días después de culminadas las deliberaciones. El recambio de interventores y de Ministros del Interior, al calor de las disputas militares, echaron un manto de dudas acerca de la validez de lo obrado. Finalmente, el 16 de mayo el Poder Ejecutivo Nacional resolvió la nulidad de los comicios y reconoció el accionar de una Convención culminada con anterioridad a la intervención federal.

De esta manera se logró constitucionalizar un sistema electoral orientado a la gobernabilidad. Aquello supuso lidiar con buena parte de la tradición institucional provincial, proclive al surgimiento de gobiernos divididos. La reforma congració al Poder Legislativo con la representación mixta prevista en 1856. La influencia territorial de la jurisdicción departamental fue finalmente reducida al Senado, donde se continuaron eligiendo 19 representantes en circunscripciones uninominales. En cambio, la Cámara de Diputados adoptó una conformación fija de 50 representantes electos en su totalidad a distrito único. La fórmula elegida para la asignación de escaños fue, al igual que para la Convención Constituyente, la de premio a la

⁵⁵ Esta inferencia se fundamenta en el hecho de que las deliberaciones de la Convención Constituyente de 1957 tuvieron lugar en el Paraninfo de la Universidad Nacional del Litoral. La fórmula electoral D'Hondt permitió que la representación se fragmentase entre 15 partidos, muchos de los cuales eran abiertamente opositores a la reforma. Estos expresaron su desacuerdo retirándose y dejando un saldo de 85 escaños vacantes.

mayoría. Según esta, le corresponden 28 bancas (56%)⁵⁶ a la lista que alcanza la simple pluralidad de sufragios. Los 22 curules restantes (44%) se asignan proporcionalmente a las minorías utilizando la fórmula D'Hondt. Ambas Cámaras se renuevan cuatrienalmente y de forma simultánea a la elección, directa, del Gobernador. En conjunto, la concurrencia electoral y el premio a la mayoría apuntan a generar gobiernos con respaldo parlamentario. Adicionalmente, la reforma estableció la creación de una nueva autoridad electoral, el Tribunal Electoral Provincial⁵⁷.

Si bien la reforma redefinió el sistema electoral, sus disposiciones no tuvieron completa operatividad hasta 1983. Dos décadas de reaperturas democráticas, pautadas por normas nacionales ad-hoc, colocaron al nuevo sistema provincial en una zona de ambigüedades político-institucionales (Macor, 2011:408). Las medidas del Ministro C. Adrogé en 1963 condujeron a la reedición del Colegio Electoral. Allí se reunieron, respetando el nuevo tamaño de Diputados, 69 electores para ungir la fórmula Tessio-Malaponte. Los 19 departamentos provinciales debieron ser agrupados en 3 distritos electorales, para así disponer de una magnitud que permitiese aplicar la fórmula D'Hondt. Algo similar ocurrió durante la salida electoral de 1973, organizada por A. Mor Roig. En esta ocasión, el Senado debió recurrir nuevamente al improvisado esquema distrital. Además, se impuso un sistema de doble vuelta para las categorías de Gobernador y Senador Nacional.

V. Consideraciones finales

Como hemos adelantado, un recorrido de larga duración focalizado en los vínculos entre las instituciones electorales y los principales actores políticos, los cuales trascienden los límites estrechos de la geografía

⁵⁶ El proyecto original de la UCRI preveía un premio de 34 escaños para la fuerza más votada. El número final resultó del compromiso de la oposición, que bregaba por un sistema proporcional mixto (Lodi 2017, 147).

⁵⁷ El art. 29 indica que su conformación y atribuciones deben ser establecido mediante legislación ordinaria. En cuanto al primer aspecto, la ley 4990 indicó que se integrase por altos miembros del Poder Judicial, con un año de duración en funciones, y un Secretario Electoral designado por el gobierno (Torres 2016, 135).

política provincial, permite identificar una serie de núcleos problemáticos, en donde prima un vector de continuidad histórica.

Es decir, cuestiones tales como la autonomía municipal o la facciocidad intrapartidaria exhiben la particular característica de trascender ampliamente la coyuntura inmediata de su origen. Estas problemáticas, inicialmente vinculadas a la producción oficial del sufragio, demostraron su resiliencia durante períodos durante los cuales la competencia electoral resultó considerablemente más transparente. El argumento podría ejemplificarse también con cualquier otra problemática identificada durante nuestro recorrido, como el clivaje territorial entre el norte y el centro-sur provincial, que aún persiste en la actualidad política santafesina a pesar de haber nacido al calor de la modernización social del orden conservador.

La autonomía municipal constituyó en un problema político para el orden situacionista una vez experimentado su potencial electoral disruptivo. Sin embargo, el advenimiento de períodos caracterizados por una competencia más transparente no implicó su desaparición como problema político. A modo de ejemplo, puede mencionarse la notable improductividad de las gobernaciones radicales de principio del siglo XX. Estas, a pesar de las posturas expresadas por la UCR en su Carta Orgánica y sus diversos programas, mantuvieron prácticamente intacta la legislación municipal situacionista. Algo similar puede aseverarse con respecto a la tendencia facciosa al interior de los grupos políticos. Inicialmente vinculada a la laxitud y al personalismo característico de las incipientes redes del partido notabiliar decimonónico, la propensión al conflicto intestino no resultó sustancialmente apaciguada por la creciente institucionalización y regulación de las organizaciones partidarias a lo largo del siglo XX.

La persistencia histórica de estos núcleos problemáticos no solamente nos informa acerca de la historia política santafesina, permitiéndonos identificar tendencias que le son caras, sino que esta aparece como el principal factor explicativo de las reformas que le han dado forma a las instituciones que, en su conjunto, integran el régimen electoral de la provincia.

Referencias

- Ajmechet, Sabrina. 2016. "La ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación". *Estudios Sociales* 52: 35-63.
- Arminda, M. y B. Filiberti. 2006. "Política y sociedad entre 1955 y 1966". En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Badaloni, Laura. 2006. "Políticas de bienestar y control de la movilización social 1943-1955". En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions". *Annual Review of Political Science* 10: 363-90.
- Bonaudo, Marta. 2006a. "Hacer política en Santa Fe". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- . 2006b. "La tierra y el sueño de *fare l'América*". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- . 2006c. "Ordenar y controlar". En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por M. Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- Bonaudo, M. y E. Sonzogni. 2000. "Cuando disciplinar fue ocupar (Santa Fe, 1850-90)". *Mundo agrario. Revista de estudios rurales* 1 (1).
- . 2010. "Las resistencias y demandas ciudadanas frente a las lógicas del mercado y las políticas del Estado (Santa Fe, Argentina, 1890-1912)". *América Latina en la historia económica*, (34), 235-267.
- Carrizo, Bernardo. 2011. "Tormenta de verano. Proyectos de educación laica en los inicios de la democracia electoral. Santa Fe, 1912-1916". En *Auroras en provincia. Proyectos educativos y discursos pedagógicos en la formación docente santafesina (1909-209)*, coordinado por Eric Alberto Lazarte, Bernardo Carrizo y Juan Cruz Giménez. Santa Fe, Argentina: María Muratore.

- . 2014. “Partidos políticos, campañas electorales y comicios en un momento fundacional: el triunfo de la Unión Cívica Radical de Santa Fe (1912)”. *Papeles del Centro de Investigaciones* 15: 81-102.
- Colomer, Joseph. 2005. “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s laws upside down)”. *Political Studies* 53: 1-21.
- Cortés Conde, R. 1979. *El progreso argentino 1880-1914*. Buenos Aires: Sudamericana.
- de Privitellio, Luciano. 2003. *Vecinos y ciudadanos: política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- . 2011. “Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955”. En *Historia de las Elecciones en Argentina*, págs. 135- 233. Buenos Aires: El Ateneo.
- Djenderedjian, J. C. 2008. “La colonización agrícola en Argentina, 1850-1900: problemas y desafíos de un complejo proceso de cambio productivo en Santa Fe y Entre Ríos”. *América Latina en la historia económica* 30: 127-157.
- Gallo, E. 1983. *La Pampa Gringa*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Karush, Matthew B. 2006. “Radicalismo y conflicto obrero urbano 1912-1930”. En *El siglo Veinte. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales (1912-1976)*, compilado por Oscar R. Videla. Rosario: Prohistoria.
- Lodi, María Lourdes. 2017. *La política de la reforma electoral: instauración y derogación de la Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. UNR Facultad de Ciencia Política y RR.II
- Macor, Darío. 1998. “Competitividad interpartidaria y sociabilidad política. Santa Fe, 1930-1943”. *Estudios Sociales* 14 (1): 105-127.
- . 2004. “Dinámica política y tradición constitucional: la reforma de 1949 en la provincia de Santa Fe”. *Quinto sol* 8: 51-72.
- (ed.). 2011. *Signos santafesinos en el Bicentenario*. Consejo Federal de Inversiones.
- Macor, Darío y Natacha Bacolla. 2013. “Centralismo y modernización técnica en la reformulación del Estado argentino. El caso provincial santafesino, 1930-1950”. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 20 (2): 115-138.
- Macor, Darío y Susana Piazzesi. 2009. “La competencia por el poder político en la Santa Fe de los años treinta”. En *Territorios de la política*

- argentina, Córdoba y Santa Fe 1930-1945*, editado por Darío Macor y Susana Piazzesi. Santa Fe: UNL.
- Mauro, Diego. 2007. "Liberalismo, democracia y catolicismo en Argentina. La reforma constitucional de 1921 y las identidades políticas. Santa fe 1920-1923". *Boletín Americanista* 57: 87-106.
- Molinelli, N. G. 1991. *Clase política y reforma electoral*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Pauli, M. G. 2016. "Las representaciones en torno a la idea de patria en el discurso periodístico santafesino de comienzos de siglo XX". *Épocas. Revista de Historia* 13: 141-170.
- Persello, Ana Virginia. 2000. "Acerca de los partidos políticos, 1890-1943". *Anuario IEHS: Instituto de Estudios histórico sociales* 15: 239-266.
- . 2011. "Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX". En *Historia de las Elecciones en Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo
- Persello, Ana Virginia y Luciano de Privitellio. 2009. "La Reforma y las reformas: la cuestión electoral en el Congreso (1912-1930)". En *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, compilado por Bertoni, Lilia Ana y Luciano de Privitellio, págs. 89-123. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Piazzesi, Susana. 2004. "Una democracia electoral imperfecta. Santa Fe en la primera mitad de la década de 1930". *Estudios Sociales* 27: 145-169
- Piazzesi, Susana. 2009. "La trastienda de un estreno. Las elecciones presidenciales de 1916 en Santa Fe". *Estudios Sociales Contemporáneos*, Universidad Nacional de Cuyo 3: 103-122.
- Piazzesi, Susana y Bernardo Carrizo. 2013. "Instituciones y prácticas políticas en la hora de la democracia electoral. Santa Fe, 1916-1920". *Revista de Historia* (Universidad del Comahue) 14.
- Prol, María Mercedes. 2005. "El Partido Peronista en Santa Fe (1946-1951)". Trabajo presentado en las X Jornadas Interescuelas departamentos de Historia. Rosario, Argentina.
- . 2009. "El Partido Peronista en Santa Fe. Transformaciones internas y vínculos con las instituciones de gobierno, 1946-1955". *Desarrollo Económico* 49 (194): 307-334.

- . 2012. *Estado, movimiento y partido peronista: la ingeniería institucional en Santa Fe, 1943-1955*. Siglo Veintiuno Editores.
- Reyes, Francisco. 2009. “¿Virtud cívica o política facciosa? El lugar de las revoluciones radicales en la cultura política de fin de siglo Santa Fe, 1893”. Ponencia presentada en la *V Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Noviembre, Buenos Aires.
- Roldán, D. 2012. “Dos instantáneas locales del ciclo liberal reformista. El municipio de Rosario, 1920-1935”. *Estudios del ISHiR* 2 (3): 101-116.
- Sábato, H. 2009. “El pueblo ‘uno e indivisible’. Prácticas políticas del liberalismo porteño”. En *Conflictos en democracia. La vida política argentina entre dos siglos*, compilado por Lilia Ana Bertoni y Luciano de Privitellio, págs. 25-44. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Sábato, Hilda y Marcela Ternavasio, 2011. “El voto en la república. Historia del sufragio en el siglo XIX”. En *Historia de las elecciones en la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Sonzogni, Élida. 2006. “Un mundo en cambio”. En *La organización productiva y política del territorio provincial (1853-1912)*, compilado por Marta Bonaudo. Rosario: Prohistoria.
- Spinelli, M. E. 2001. “El debate sobre el orden político durante los primeros gobiernos antiperonistas, 1955-1958”. *Anuario IEHS* (16): 13-37.
- Ternavasio, M. 1991. *Municipio y política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de maestría. FLACSO, Buenos Aires.

EL ORIGEN DEL REUTEMANISMO Y LA DINÁMICA ORGANIZACIONAL DEL PJ SANTAFESINO (1990-1991)

Mariano Rinaldi*

Universidad de San Andrés / Universidad
Nacional del Litoral (Argentina)

✉ rinaldimariano22@gmail.com

Recibido: 28 de febrero de 2019

Aceptado: 20 de septiembre de 2019

Resumen: El estudio del Partido Justicialista santafesino para la década del noventa, en particular en torno a las elecciones provinciales que tuvieron lugar en 1991, nos lleva a preguntarnos por las tensiones organizacionales del PJ santafesino entre la década del ochenta y los primeros años noventa teniendo como corolario la candidatura a gobernador de C. A. Reutemann.

En la perspectiva de nuestro trabajo, el PJ santafesino inicia la nueva década como una fuerza incapaz de construir un proyecto unificador que le proveyera de coherencia programática. Es así como la intervención del Consejo Provincial Justicialista por parte de su Consejo Nacional está situada en un partido político provincial que atravesaba una fuerte interna en su seno pero que logró conservar el poder adaptándose a la coyuntura política y realizando cambios en su estructura interna llevando al justicialismo a una tercera administración consecutiva desde 1983 en la gobernación de Santa Fe.

Palabras clave: Democracia; transición; organización; Justicialismo santafesino

* Licenciado en Historia por la Universidad del Litoral (UNL) Maestreado por la Universidad de San Andrés (UdeSA) Miembro del grupo de investigación CAI+D (UNL): Culturas Políticas y discursividad. Santa Fe 1912-2001.

Este texto es una versión revisada de la ponencia defendida por el autor en las IX Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani del 1 al 3 de noviembre de 2017 en Buenos Aires. Forma parte de los capítulos 1 y 2 de la tesis de licenciatura: *Los orígenes del reutemanismo 1990-1995*, defendida en la Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.

Abstract: The study of the Justicialist Party in Santa Fe for the nineties, particularly around the provincial elections that took place in 1991, leads us to ask about the organizational tensions of the Santa Fe PJ between the eighties and the early nineties, having as a corollary the candidacy to governor of C. A. Reutemann. In the perspective of our work, the Santa Fe PJ starts the new decade as a force incapable of building a unifying project that would provide it with programmatic coherence. Thus, the intervention of the Justicialist Provincial Council by its National Council is located in a provincial political party that went through a strong internal in its bosom but managed to conserve power adapting to the political situation and making changes in its internal structure leading to Justicialism to a third consecutive administration since 1983 in the governorship of Santa Fe.

Keywords: Democracy; Transition; Organization; Justicialismo Santafesino

I. Introducción

El 11 de diciembre de 1991, tras imponerse en las elecciones provinciales, Carlos Alberto Reutemann asume la gobernación de la provincia de Santa Fe. El justicialismo santafesino obtiene de esta manera su tercer mandato al frente del gobierno provincial desde la recuperación democrática en 1983. El presente artículo tiene como objetivo principal indagar en las relaciones de fuerza, que hicieron posible el ciclo que se inicia a partir de la candidatura a la gobernación de C. A. Reutemann, y las tensiones que esto supuso en la dinámica intrapartidaria del justicialismo provincial.

Desde el retorno de la democracia en 1983 y hasta el año 2007 -cuando asume el gobierno de la provincia una nueva fuerza política que nucleaba a los principales partidos de la oposición¹- el justicialismo santafesino constituyendo, en general frentes electorales con otros partidos menores como el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento de Integración y Desarrollo o el Partido Intransigente, gobernó la provincia sin interrupción.

¹ El Frente Progresista Cívico y Social. Una alianza entre el PS, la UCR, la Coalición Cívica y el PDP.

Dentro de ese lapso podemos establecer, sin embargo, dos grandes periodos; el primero, entre 1983 hasta 1991 con los gobiernos de José Vernet (1983-1987) y Víctor Reviglio (1987-1991); y el segundo signado por la alternancia en el gobierno de la provincia de Carlos Reutemann (1991-1995 y 1999-2003) y Jorge Obeid (1995-1999 y 2003-2007).

En el primer periodo, es decir, desde la recuperación democrática en 1983 hasta comienzos de los años noventa, nos encontramos con un justicialismo provincial inmerso en una continua “lucha” entre los distintos sectores y corrientes que lo integran. Como expresa Maina (2013) ninguna de las agrupaciones, lideradas por los distintos referentes provinciales, logra imponerse sobre las demás y conseguir, así, hacerse del control partidario.

Esta situación no impidió que el PJ santafesino llegase a la gobernación en 1983 y revalidara su triunfo en 1987, como también lograra celebrar elecciones en el ámbito partidario para elegir a sus respectivas autoridades. Siguiendo a Levitsky (2005) esto nos habla de una rutinización que, si bien es baja e informal en sus prácticas, no puede ser descripta como inmovilidad partidaria, más allá de la atomización que reinaba en el partido a manera de “empate técnico”.

El punto de inflexión de su crisis partidaria lo constituyó la destitución del vicegobernador, Antonio Vanrel, en 1990 por medio de un juicio político y las derrotas electorales en los distritos más importantes de la provincia. Sumado al contexto de inestabilidad económica experimentado a partir del proceso hiperinflacionario de 1989, la dirigencia del partido gobernante debió recomponer su imagen frente a la sociedad.

El segundo período, teniendo en cuenta lo dicho, plantea los interrogantes iniciales que guían al presente artículo. Es decir, el arribo de Reutemann a comienzos de los años noventa ¿representaría una ruptura con respecto de aquel “empate técnico” que atravesaba a la situación partidaria provincial desde 1983?; ¿es posible hablar de un “reutemanismo” como expresión que remita al centro de una organización de fuerzas internas del partido?

Nuestra hipótesis inicial, a la hora de responder a estos interrogantes, es que con la llegada de Reutemann a la gobernación de Santa Fe se consolidan los cambios al interior del partido justicialista santafesino: su débil institucionalización condicionada por sectores internos en negociación permanente y con interacciones recurrentes y una compleja trama

organizativa que definen, entonces, la emergencia progresiva del reutemanismo como una expresión provincial del peronismo.

El recorrido atravesado por el justicialismo santafesino desde 1983 hasta comienzos de la década del noventa constituye un periodo histórico que trae aparejado transformaciones dentro del partido.² Entendemos que el partido justicialista es una organización compleja con una dinámica propia y no simplemente un partido con una estructura verticalista, monolítica y estática.³ Es decir, se compone de múltiples actores con objetivos diversos, que rivalizan entre sí, y en donde la dinámica intrapartidaria limita la capacidad de ejecutar estrategias. El control de recursos de poder permite a ciertos actores desequilibrar en su favor los juegos de poder, o sea disponer de un recurso que se pueda utilizar ante la incertidumbre que plantea el entorno de un partido y la adaptabilidad y funcionamiento como estrategia de supervivencia.⁴

De esta manera, un enfoque donde el cambio partidario⁵ este centrado en la organización presupone que, si bien los dirigentes que procuran incrementar su poder político deben responder a los cambios impuestos desde el entorno exterior, las estrategias que elijan para lograrlo y su capacidad para ejecutarlas están mediadas por las estructuras organizativas de sus respectivos partidos.

² Sobre este tema ver más en el trabajo de Ferrari (2008).

³ Levitsky (2005) se aleja de los enfoques que trata a los partidos como actores racionales unitarios, presuponiendo que estos perseguirán estrategias de maximización de votos o cargos públicos o serán eliminados a través de elecciones. Mas bien el autor considera que en un ámbito de fuerte rivalidad interna, se debe considerar la adopción de una estrategia como el resultado de un proceso que debe explicarse.

⁴ Para Panebianco (2009) son seis las zonas de incertidumbre que plantea las actividades vitales para su organización: la competencia -la virtud de un saber especializado-, la gestión de las relaciones con el entorno -su mundo exterior sobre el cual se ejerce un control limitado-, las comunicaciones internas -canales internos a través de los cuales circula la información-, las reglas formales, la financiación y el reclutamiento.

⁵ Los cambios pueden venir del entorno electoral (electorado o la competencia con otros partidos) o el entorno económico (medidas neoliberales) Aunque los análisis centrados en esos contextos dan resultados muchas veces específicos y tiene dificultades en explicar desenlaces divergentes de entornos similares.

Sumido en el proceso de transición a la democracia⁶, el PJ inicia desde 1983 un derrotero que tiene como característica principal una reconfiguración organizativa interna -como también su constructo identitario- y que, además, como afirma Panebianco (2009) en un contexto de cambios profundos se potencia aún más la complejidad de este proceso transicional. Y que Aboy Carles (2001) contextualiza en el marco de una doble frontera democrática:

(...) el discurso alfonsinista devino en la construcción de una clara frontera respecto al pasado, una experiencia que repetiría seis años después la emergencia del liderazgo de Menem. Uno y otro proceso adquieren para nuestro interés una particular importancia, dado que es precisamente en estas donde encontraremos las huellas que nos permiten comprender la transformación de las principales identidades políticas (...). (Aboy Carlés 2001, 168)

En este sentido, Maina (2007) expone que el justicialismo santafesino se enfrenta a un proceso de tensión y cambio en el aspecto organizacional; y es que la incertidumbre es consustancial a los procesos de cambio y a la democracia misma, impidiendo la definición de un camino concreto de acción política, convirtiendo a las acciones de los actores políticos en oscilantes e indeterminables. Siguiendo a O'Donnell (2007) este escenario plantea un juego de lo posible, es decir, aquello que consiste en saber que puede hacerse y decirse para convocar a otros a un espacio en común como también a un juego no determinado de antemano. Los márgenes en donde se juega la política se van ampliando con cada nueva posibilidad -ganar espacios, lograr reivindicaciones- que ensancha los límites, aquí radica la incertidumbre de la democracia, donde ese posible nunca está establecido por anticipado.

Por último, vale decir, que el estudio del peronismo en los espacios provinciales ofreció lecturas diferenciadas respecto de los relatos tradicionales centrados en los sucesos ocurridos en Bs. As.⁷ Sin embargo, lo local nos es “autosuficiente” ni tampoco se explica por sí solo. Es decir, las

⁶ Sobre este tema se recomienda especialmente el trabajo de Lesgart (2003).

⁷ Ver también el trabajo de Soprano (2009).

provincias puedan ser espacios de producción de lo político en el marco de un proceso nacional. En esta dirección, vuelvo al planteo de O'Donnell (1997; 2007) sobre las variaciones territoriales del Estado y el consecuente cuestionamiento del sesgo nacional de los estudios sobre la democracia, apuntan con su crítica al “sesgo nacional” del abordaje de los sistemas de partidos, la competencia electoral, la formación de coaliciones y la organización interna de los partidos. Las características de los regímenes políticos provinciales y las desigualdades territoriales de la democracia tienen un impacto en las características de la democracia en su conjunto, ya que la arena política provincial es un lugar central de acumulación de poder político, al tiempo que los actores provinciales tienen un rol fundamental en la política nacional.

Calvo y Escolar (2005) denominan a esto como la territorialización de la política de partidos. Una primera manifestación de ello es la disgregación federal del sistema de partidos, es decir, el hecho de que el voto para los mismos cargos se distribuye entre distintos partidos de distintas provincias, y como consecuencia, las diferencias en las estructuras de los sistemas de partidos entre las provincias se hacen cada vez más marcadas.

Una segunda manifestación de la territorialización es la desnacionalización de los partidos y del sistema de partidos. La desnacionalización es un fenómeno distinto a la disgregación, o sea, podría ocurrir que un sistema este desnacionalizado, en el sentido de que cada partido obtenga distintas proporciones de votos en distintas provincias, pero no disgregado, en el sentido en que cada provincia los votos se distribuyan entre una cantidad de partidos semejantes. Cada provincia transita su propia experiencia en torno a la competencia política, en algunas cambió mucho, en otras menos, como tampoco afectaron a todos los partidos por igual.

En este artículo rescatamos la conflictiva relación entre el Congreso Nacional y el Consejo Provincial justicialista en decisiones que atañen a la política provincial y en especial las candidaturas. Una trama que se caracteriza por un complejo paisaje de alianzas y disputas entre distintas corrientes internas representadas por diversos referentes provinciales del peronismo santafesino y sectores mayoritarios del menemismo nacional, como veremos rojo punzo y celestes. Los primeros apoyaron a Menem desde los tiempos de la interna del PJ a fines de la década de los ochenta y fueron los más activos durante su campaña electoral, se enarbolaban dentro

del entorno del presidente autodenominándose “doce apóstoles”. Desde este espacio intentaban frenar las propuestas políticas partidarias opuestas al programa económico del presidente. Para ellos el horizonte programático estaba puesto en superar el escenario que presentaban los partidos tradicionales, apostando a la crisis de la UCR y disolución de los renovadores justicialistas, fundamentando el poder político y la construcción de su legitimidad en un nuevo movimiento social superador de la política que encarnaba el presidente Menem.

Por otro lado, estaban los celestes, quienes habían formado parte de la renovación justicialista de la mano de Antonio Cafiero, y que en la gestión del presidente Menem ocupaban cargos ministeriales estratégicos, como el ministerio del interior, además de ser muchos de ellos altos funcionarios nacionales. Trataban de neutralizar la predica anti-partidaria de los rojos punzó, creyendo que el único modo de recuperar la gobernabilidad era reconstruyendo el desprestigiado régimen representativo, basando su legitimidad en el predominio institucional y poder electoral de los partidos. Celestes y ex renovadores, confluencia conocida como grupo aspen, confluirían seguidamente en el denominado grupo bauen, también conocidos como Blancos.

II. El justicialismo santafesino en los albores de una nueva época

A comienzos de 1990 se evidencia en el justicialismo provincial un sentido redireccionamiento en el accionar de sus dirigentes. Algunas de esas acciones venían gestándose con anterioridad y maduraron en ese momento, otras fueron consecuencia de un entorno cargado de incertidumbre y fragilidad en las posiciones alcanzadas en este proceso por buena parte de su elenco político.

El gobernador y presidente del PJ santafesino, Reviglio intenta buscar y afirmarse en un camino que le ayude a mejorar la imagen de su gobierno, vapuleada por la sociedad santafesina como también criticada por muchos dirigentes justicialistas de la provincia. Esta búsqueda oficialista coincide

con un cambio estructural demandado desde Nación.⁸ La Reforma de Estado provincial implicaba un severo plan de ajuste llevado a cabo con el objetivo de reducir los gastos del Estado bajo la modificación de la Ley de Ministerios.

Por otro lado, en medio de una fuerte interna partidaria que impide la unidad y el consenso a la hora de hablar de candidaturas, el justicialismo provincial avizoraba las elecciones de 1991. El oficialismo, con el revigilismo a la cabeza, se encuentra en un callejón que pareciera sin salida. Puntualizaba la prensa provincial: “Hombres de este gobierno no han cumplido con sus deberes, porque no supieron o porque antepusieron intereses personales o subordinan intereses públicos a las alianzas partidarias internas”.⁹ Mientras tanto, la oposición representada por un abanico de dirigentes justicialistas santafesinos, muchos de ellos en sintonía con el menemismo, tenían en común la búsqueda de una fórmula o salida para atravesar una elección que se avecinaba inexorablemente. Raúl Carignano, el ex presidente del Congreso Provincial, ahora subsecretario nacional de asuntos latinoamericanos amenazaba con abandonar el partido¹⁰. En tanto, desde Rosario, el Senador Nacional Luis Rubeo se acercaba al dirigente y funcionario nacional Eduardo Cevallo -aunque este tenía propias aspiraciones para llegar a la gobernación- y Rubén Cardozo que proyectaba un frente con el diputado nacional demoprogresista Alberto Natale¹¹, pero también diagramaba la posibilidad de un candidato extrapartidario, específicamente de origen empresarial. Cardozo mantiene fuertes lazos con los sindicatos de SMATA, 62 organizaciones y muchos integrantes de su agrupación política llamada MAJ (movimiento de acción justicialista) tienen origen sindical.

⁸ Siguiendo a Pucciarelli (2011) la primera etapa del menemismo estuvo signada por dos hechos, uno de ellos fueron las leyes de Reforma de Estado y Emergencia Económica; el otro el fracaso de la estrategia de estabilización económica dirigida por Bunge y Born. Para principios de 1990 el gobierno nacional decidió enfrentar la escalada inflacionaria por medio de un severo plan de ajuste denominado Erman III que acentuó más la recesión, desocupación, redistribución regresiva del ingreso y enfrentamiento con gran parte del sindicalismo.

⁹ Diario *El Litoral*, 21/03/1990, pág. 3.

¹⁰ Diario *El Litoral*, 3/07/1990, pág. 3.

¹¹ Diario *El Litoral*, 4/07/1990, pág. 5.

Es destacable como estos dirigentes compartían un temor en común: el acercamiento, si bien nunca consumado públicamente, entre Menem y el candidato del sector amarillo de la UCR provincial, Horacio “el Vasco” Usandizaga, con altas posibilidades electorales para consagrarse gobernador de Santa Fe.¹²

A su vez, el menemismo tomaba distancia de todos los sectores justicialistas santafesinos debido a la apatía y desprestigio social en la que se encontraban, presagiando una derrota en la futura contienda electoral provincial y una pérdida en el segundo distrito más importante para el Congreso Nacional en las elecciones de legisladores nacionales de 1991. Es por ello que bajo el denominado “Operativo Cepillo”¹³ el menemismo deseaba obtener un primer análisis de la situación conflictiva en la que estaba inmerso el justicialismo provincial. Este “operativo” llevado a cabo por delegados menemistas rojos punzo¹⁴ y oriundos de Santa Fe como Alberto Kohan, Mario Truffat, Francisco Paz y Moises Ikonicoff, realizan la tarea de evaluar una estrategia electoral capitalizando información, ciudad por ciudad, en todo el territorio provincial.

El gobernador de Santa Fe y presidente del consejo provincial justicialista, Reviglio, se esforzaba en mantener la autonomía del Consejo Provincial, afirmaba que no creía que el partido se “desgaje”. Exponía que: “Este no es un año electoral en el justicialismo, más allá de lo que diga algún dirigente que no está en la conducción del partido, aquí vamos a respetar los cuerpos orgánicos”.¹⁵

Como afirmamos más arriba, durante la década del ochenta, el peronismo santafesino con profunda dificultad, por los enfrentamientos entre sus dirigentes con sus respectivas organizaciones, logro realizar internas y elegir sus propios candidatos para las elecciones partidarias y gubernamentales. Sin embargo, percibía que tenía dificultades para

¹² Diario *El Litoral*, 1/09/1990, pág. 6.

¹³ Diario *El Litoral*, 9/08/1990, pág. 10.

¹⁴ También conocidos como “menemismo histórico” o rojos punzo. En él se encontraban: el sindicalista Barrionuevo, los políticos Aráoz y Kohan, el santafesino Cardozo junto al vicegobernador Vanrell, menemistas de la primera hora, que apoyaron al presidente en su lucha interna contra Cafiero, en los años ochenta, bajo la nómina movimentista de los 12 apóstoles.

¹⁵ Diario *El Litoral*, 12/07/1990, pág. 5.

enfrentar las elecciones de 1991, consensuando candidatos de la manera en cómo lo venía haciendo hasta ahora y busco en una nueva modalidad electoral, la llamada “Ley de lemas” o el “sistema del doble voto simultáneo” evitar el mayor obstáculo que se le presentaba en su horizonte: las elecciones internas partidarias y definición de candidatos para cargos provinciales y nacionales. Los dirigentes justicialistas que apoyan la Ley de Lemas eran Carignano y Rubeo, en cambio Cardozo y Cevallo optaban por elecciones de Primarias Abiertas. Para mediados de 1990 Reviglio, desde la presidencia del partido, se define a favor de la Ley de Lemas.

La Ley de lemas fue presentada a la sociedad como una modalidad electoral que tenía el beneficio de orientar los esfuerzos de dirigentes y gobernantes al servicio de la sociedad en su conjunto y no a la atención preponderante de grupos internos que son los que garantizan la posibilidad de triunfos hacia adentro de la estructura partidaria.¹⁶ Siguiendo a Robin (2005) las reglas electorales son uno de los aspectos que influyen y condicionan el funcionamiento de la representación política en un estado democrático, lo cual no significa que se las deba considerar una variable independiente del contexto histórico en el cual se establecen. Por el contrario, son los propios intereses de los diferentes actores que intervienen en su creación los que se encuentran en juego al establecerlas. En consecuencia, las reformas electorales siempre son promovidas como parte de una estrategia para conservar o ganar el poder.

La oposición provincial representada por la UCR¹⁷, PDP Y PSP esgrimía: “es un manotazo de ahogado de todos los justicialistas que saben que ya no tiene muchas posibilidades en esta provincia. Por eso buscan este sistema de Lemas, para que cada uno por su lado maneje a su gente, después sumen todo junto en una nueva cooperativa”.¹⁸

La característica fundamental de la ley 10.524 de doble voto simultáneo o Ley de lemas, es que el elector vota al mismo tiempo por un lema y una

¹⁶ Diario *El Litoral*, 8/05/1990, pág. 6.

¹⁷ En la UCR la cuestión alrededor de la Ley de lemas estaba tajantemente dividida. El partido provincial y el sector blanco, liderado por Cáceres, no convalidaba la modalidad electoral. Pero el sector amarillo, liderado por Usandizaga y promotor de la Ley de lemas -siendo que unos de los dos proyectos de dicha ley pertenecían al Diputado Provincial Malaponte que respondía a este sector-.

¹⁸ Diario *El Litoral* 22/07/1990 Pág 4

línea interna de aquél, llamada sublema. No existe límite alguno para la presentación de sublemas. Una característica sugestiva de la ley es la referente a la posibilidad de alianzas y concertación de frentes de los sublemas con lemas o con sublemas del mismo o distinto lema a fin de concurrir a los comicios con una misma nómina de candidatos. La ley también habilitaba la posibilidad de constituir un lema que sea una alianza entre partidos, que desprenda sublemas, nomine distintos candidatos y acumule igual dentro del lema y, por otra parte, también permitía constituir alianzas entre lemas y sublemas que requieren llevar la misma lista de candidatos.

Los problemas alrededor de la Ley de Lemas surgían alrededor de ciertos interrogantes, es decir, las alianzas entre sublemas y lemas da por entendido que pueda existir más de un candidato a intendente o senador provincial que figure en las boletas de más de un sublema e incluso en el sublema de otro lema, de esta manera ¿se suman esos votos si no hay alianzas entre esos sublemas? Quienes sostienen que sí, argumentan que el principio de identidad del mismo candidato hace sumables los votos.¹⁹

La oferta electoral se constituía, entonces, a partir de las múltiples combinaciones posibles entre lemas, sublemas y candidaturas a los diferentes cargos, a lo que hay que agregar que la legislación permitía el corte de boleta por parte del elector y daba validez como voto al lema a aquellos votos emitidos combinando varios sublemas de distintos candidatos de un mismo lema. Sin embargo, los promotores de la ley de lemas²⁰ afirmaban que con la introducción de la ley se democratizaría la vida interna de los partidos. O sea, maximizaría la capacidad de los partidos de poner en juego los intereses colectivos que eviten las diferencias y así

¹⁹ Pongamos un ejemplo: un candidato a intendente dentro del lema PJ se presenta en tres sublemas, incluso en un sublema de otro lema, por otro lado, otro candidato del lema PJ se presenta en un solo sublema. Si el primero saca 50 votos por cada sublema suma 200 votos, y el segundo saca dentro de su sublema 150 votos ¿quién le suma a quién? La ley habla del candidato más votado al hablar de ganador; si se toma al pie de la letra sería el primer candidato, pero si tomamos la interpretación de la identidad partidaria sería el segundo candidato que pasaría a sumar 350 votos y se convierte en ganador del lema PJ.

²⁰ Para principios de 1991 el Poder Ejecutivo reglamento la Ley de lemas.

neutralizar a los intereses selectivos al interior de los partidos.²¹

Mediante el nuevo régimen electoral que tuvo como protagonista a la Ley de lemas en la provincia de Santa fe, las elecciones de 1991 para los cargos provinciales serán realizadas sin internas partidarias a la hora de designar los candidatos de cada fuerza política. Evitar esta instancia electoral interna era el objetivo deseado por buena parte del justicialismo provincial, pero, además, la Ley de lemas habilitaría la entrada al ruedo electoral de la figura del “extrapartidario”. Es decir, aquel candidato que tiene como característica principal la no necesidad de atravesar los controles de quienes hasta ese momento monopolizaban el llamado “juego de las candidaturas” dentro de cada partido.

La coalición dominante del justicialismo provincial, resultado de alianza de alianzas entre grupos que a su vez son coaliciones de grupos más pequeños –que visualizamos como sectores internos del PJ provincia– se ve envuelta en una difícil situación que tiene como característica principal la indefinición a la hora de generar y consensuar candidaturas mediante todos los sectores internos que la componen. Siendo uno de los promotores de la Ley de lemas –junto con la facción amarilla de la UCR, liderada por Usandizaga– el justicialismo santafesino conocía las condiciones que le proporcionaba esta modalidad electoral, con sus ventajas y desventajas. Sin embargo, la incertidumbre alrededor del perfil que el candidato a la gobernación debía reunir era el común denominador de todos los dirigentes justicialistas, en donde el apoyo del presidente Menem, es considerado fundamental a la hora de presentar un candidato a gobernador que encabece un sublema dentro del lema justicialista.

En su estructura organizativa el justicialismo santafesino tenía así una fisonomía con poca cohesión interna, resultado del compromiso entre diversos sectores y por ende un disperso control de los recursos de poder en una pluralidad de dirigentes que definen los intercambios con sus seguidores y entre ellos mismos. De esta manera, todos los sectores que integran la coalición dominante del PJ santafesino se sentían voceros de un proyecto

²¹ Panebianco (2009) establece que los incentivos organizativos son de dos tipos: colectivos y selectivos. Los primeros se encuentran relacionados con los fines oficiales del partido, si estos pierden credibilidad, la identidad y solidaridad del partido se resquebraja; el segundo se relaciona con fines de tipo material y de estatus.

menemista en la provincia, pero en cada uno de ellos se puede observar los distintos significados que de un mismo proyecto político demostraban tener. El temor e incertidumbre ante como debía ser el candidato, que perfil debía tener para ajustarse a los designios del menemismo, hacía que todos los dirigentes expongan sus respectivas posturas e hipótesis alrededor de la figura de extrapartidario.

Es así como en Santa Fe se asiste a un menemismo de múltiples voces en torno a las candidaturas para la gobernación de 1991, y parafraseando a la mítica torre de babel, pareciera haber un mismo idioma, pero con diversos significados. Es decir, todos los dirigentes justicialistas y sus respectivos sectores coinciden en un común denominador: la incertidumbre alrededor del perfil que el candidato a la gobernación debía reunir.

Finalmente, hacia fines de 1990, podemos observar cómo se plantea un arco de posibilidades y estrategias electorales frente a las elecciones de 1991: por un lado, la total negativa a la búsqueda por fuera del justicialismo –Rubeo, Carignano– y en el otro extremo la posibilidad de encontrar el candidato en otro partido político o en referentes, empresarios y figuras reconocidas en la provincia. Esta última era la postura de Cardozo, quien ante el embate que le produce la promulgación de la Ley de lemas, como también muchos de sus allegados políticos que ven en la política de Menem una retirada del poder sindical, se pronuncia a favor de la candidatura del radical rosarino Usandizaga, proclamando que es el candidato que el presidente Menem eligió para que dispute la gobernación en Santa Fe. Por otro lado, el dirigente Cevallo, a pesar de que en un primer momento estaba en contra de un candidato por fuera del justicialismo, fue allegado político del grupo Kohan-Paz-Truffat quienes pensaban en un candidato en todas las variantes en que se puede pensar la figura de extrapartidario, sea de otro partido o empresario, profesional, reconocido en la provincia.²²

A partir de la aprobación de la Ley de Lemas en la Legislatura provincial podemos observar que estos dos dirigentes, que estaban en contra de tal modalidad electoral, matizaron sus posturas. Siendo así, Cardozo se acerca

²² Tanto el sector de Cardozo como el de Cevallo deja que la formula a gobernador y vice la elija el presidente Menem. Aunque el primero sugiere Capazzolo o Menotti y el segundo Sergi y Muttis, todos empresarios y profesionales de la provincia -menos Muttis, que era intendente de la Ciudad de Santa Fe por el PDP.

a Usandizaga y Cevallo a la figura de extrapartidario sea empresario o proveniente de otro partido -como el caso de Hector Cavallero del PSP o Carlos Castellani de la Unión centro democrática, UCEDE- pero también dialogando sobre todo con intendentes y jefes comunales justicialistas – entre otros: Jorge Massat de Villa Ocampo y Horacio Gonzales de Sunchales–.

En el medio de este arco, representado en sus extremos por estas dos posturas, está la del Gobernador y presidente del PJ santafesino Reviglio. Resulto decisiva su inclinación desde la presidencia del partido hacia la Ley de Lemas, no solo por la tarea de conciliar en la Cámara de diputados todas las posturas diversas de los legisladores y canalizarla hacia una mayoría, sino que sin el visto bueno del partido era imposible la aprobación de la Ley de lemas. Una vez que es aprobada la nueva modalidad electoral, los que la apoyaron se afianzan en sus deseos de convertirse en candidatos a la gobernación de la provincia bajo un sublema, los que estuvieron en contra verán matizadas sus ideas a la hora de pensar cómo enfrentar las elecciones venideras.

De esta manera, se evidencia como la dinámica intrapartidaria limita la capacidad de ejecutar estrategias en cada sector del justicialismo provincial. Es decir, cada uno de ellos debe responder, con sus respectivos recursos de poder, a los cambios impuestos desde el entorno exterior. Sin embargo, las estrategias que elijan para lograrlo y su capacidad para ejecutarlas están mediadas por la estructura organizativa del PJ santafesino. Esta coalición dominante, atravesaba profundos cambios internos y será su proceso de reconfiguración el puente necesario para convocar a otros a un espacio en común, pero también a un juego no determinado de antemano.

III. Reutemann, el candidato

El proceso de apoderamiento, por parte del menemismo, del Congreso Nacional Justicialista visto como la última ofensiva hacia los justicialistas

renovadores²³ permitió despejar el camino para el control del PJ.²⁴ El partido se irá transformando en una organización, sin normas, reduciendo al mínimo sus funciones. Como afirma Pucciarelli: “El partido se convirtió en una rueda de auxilio de su estrategia de concentración del poder presidencial y en la agencia electoral de la nueva política de alianzas (...)” (Pucciarelli 2011, 55). El comando electoral lanzado por el Presidente Menem para fines de 1990 reflejaba esa nueva política de alianzas internas y externas, donde el partido funciona a estos fines –enfrentando a viejos dirigentes y promoviendo nuevas figuras– para consolidar nuevos poderes territoriales.²⁵

²³ Producto de esto, el alejamiento de la presidencia y vicepresidencia de Cafiero y Vernet para tomar el lugar Eduardo y Carlos Menem en el partido.

²⁴ Luego de enfrentar al Movimiento Renovador y vencerlo, el internismo que asumió el esquema de poder político del menemismo, a la hora encarar la cuestión partidaria, era representado por una lucha en la imposición de estrategias por parte de sus agrupaciones internas. Siguiendo a Pucciarelli (2011) una de ellas fue la menemización del peronismo, o sea llevar hasta las últimas consecuencias una predica anti-partido, desarticulando dos ámbitos diferentes pero interconectados: el político partidario y el político institucional. El primero en contra de la dirigencia partidocrática desplazándolos por otros protagonistas políticos y el segundo en contra aquellos representantes legislativos de la burocracia partidocrática que dominaban el sistema de decisiones del Congreso Nacional. La otra estrategia fue la llamada peronización del menemismo, tratando de aprovechar la crisis ideológica y política que luego de la derrota de los renovadores había provocado en una enorme cantidad de dirigentes y afiliados de distinto nivel social, político y territorial. De esta manera el PJ, conducido por menemistas, debía recuperar su credibilidad subrayando el rol principal de los partidos, pero modificando su naturaleza, eliminando su capacidad de gestación, adopción y discusión de las políticas gubernamentales y designación de candidatos. De esta batalla saldrán ilesos Celestes y Blancos -estos últimos son una alternativa entre Rojos punzo y Celestes- por lo que se insistió nuevamente en que se debía volver a la arena política, al partido, al parlamento y al acuerdo con la oposición. Ver también el trabajo de Mustapic (2002).

²⁵ Muchos autores trabajan con la idea de que desde la restauración democrática en 1983 en Argentina se venían produciendo transformaciones en materia de representación política. Si bien durante los años del alfonsinismo (1983-1989) predominó lo que se llamó “democracia de partidos”, donde la relación de representación se canalizaba principalmente a través de las organizaciones partidarias tradicionales, a partir del menemismo a mediados de 1989, se empezó a evidenciar el deterioro de esa forma y pasó a conformarse un tipo de representación “personalizada” (Novaro 1994). Al mismo tiempo, comenzaron a surgir nuevos “líderes de popularidad”

En Santa Fe los comicios provinciales estaban dictaminados por su Constitución para el 8 de septiembre de 1991. Para el gobierno nacional significaba un obstáculo en su estrategia electoral, ya que, desde Nación, se quería evitar la influencia del que se aseveraba ganador en las urnas provinciales, Usandizaga, en las elecciones legislativas posteriores.

La lectura que se realizaba, desde Nación, sobre el fracaso de una elección provincial en nombre del justicialismo iban en forma paralela a la posibilidad, cada vez más cercana, de una intervención al Consejo Provincial Justicialista. Es así como el gobernador Reviglio mantuvo encuentros con los integrantes del sector celeste menemista: Eduardo Menem en lo referido a la posibilidad de intervenir el congreso provincial y con Julio Mera Figueroa y Eduardo Bauza en lo referido a lo estrictamente político-electoral.

De esta manera la estrategia electoral del menemismo y su proyección en Santa Fe no veía con buenos ojos la delicada situación por la que atravesaba el justicialismo provincial. La mayoría de los candidatos a gobernador²⁶ confirmados no conseguían la resonancia que se esperaba debían tener. Además, como resultado de una feroz interna, el congreso provincial del PJ no era el lugar más propicio para resolver las candidaturas a diputados nacionales.

El Gobernador Reviglio firma el decreto reglamentario de la Ley de lemas que establece los plazos para la inscripción de sublemas, 15 de abril, y 3 de mayo para alianzas y frentes.²⁷ Además se dispuso no desdoblar las elecciones provinciales y municipales-comunales.

En el horizonte del PJ santafesino, al observar el movimiento de su coalición dominante, el partido profundizaba su comportamiento atomizante y conformaba de esta manera un prisma con múltiples caras,

(Cheresky 2006) distanciados de las fuerzas políticas tradicionales, cuyo discurso político era posibilitado a través de los medios de comunicación masiva y se centraba en una crítica a la corrupción de la clase política “tradicional”. (Palermo y Novaro 1996). En este sentido, ver el trabajo de Novaro (1994).

²⁶ Hasta ese momento el PJ presentaba en el tribunal electoral 13 sublemas (Diario *El Litoral*, 7/01/1991, pág. 5). Para mediados de año serán 28 los sublemas reconocidos (Diario *El Litoral*, 10/05/1991, pág. 5).

²⁷ Calendario que se ira modificando vía decreto provincial con el correr del año electoral.

representadas por distintas estrategias, ante las elecciones que se avecinaban. Este escenario estaba conformado, por un lado, con los dirigentes que habían protagonizado el desembarco menemista en septiembre de 1990: Paz, Truffaut y Kohan.²⁸ Sumado a estos el dirigente rosarino, Cevallo. Por otro lado, el gobernador y titular del partido justicialista, Reviglio y Diputados –los llamados “coroneles”– promocionando la candidatura de Fernando Caimmi y ofreciendo a Héctor García Sola, del desarrollismo santafesino (MID) la posibilidad de acercarse a las huestes del PJ; también Rubeo presentó su sublema “Primero Santa Fe” apoyado por diputados provinciales.

Desde el departamento Rosario, el senador provincial Ángel Baltuzzi, el diputado nacional Gualberto Venesia y el Intendente de Puerto San Martín, Lorenzo Domínguez convinieron la conformación de una “confederación” de sublemas departamentales.²⁹ Este sector tiene el objetivo de acercarse a dirigentes justicialistas de toda la provincia, en la búsqueda de candidatos con aquellos sublemas departamentales que ya se hayan conformado, o estén en vías de hacerlo, para luego confluir en un sublema provincial y competir en las elecciones de septiembre de 1991 bajo el lema justicialista. Destacable es como el foro de intendentes justicialistas santafesinos tiene un rol importante en esta confederación –luego de un primer acercamiento al sector de Kohan, Truffaut y Páz conjuntamente con el dirigente rosarino Cevallo–.

Bajo este escenario provincial y de la mano del presidente Menem, Reutemann se autodefinía como extrapartidario³⁰. En la búsqueda de los avales necesarios para la conformación de su sublema “Creo en Santa Fe” exponía a la prensa: “Mi convocatoria está dirigida a los dirigentes, cuadros, militantes y afiliados del justicialismo que quieran acompañarme, por sobre

²⁸ Este grupo de dirigentes, luego de que Kohan fuera desplazado como Ministro Nacional, tendrá como tarea primordial la búsqueda de alianzas con el PSP y el PDP. Como argumenta en una entrevista Truffaut al describir el tiempo que marca la recolección de avales: “La ley de lemas genero una nueva liturgia política y hay, en estos momentos, apresuramientos” (Diario *El Litoral*, 29/04/1991, pág. 5).

²⁹ Diario *El Litoral*, 13/03/1991, pág. 7.

³⁰ Al preguntársele si era hombre de Menem el deportista afirmó: “aunque no soy justicialista vale la pena colaborar y trabajar para Santa Fe” además de ponderar las candidaturas de Usandizaga y Molinas (Diario *El Matutino*, 9/04/1991, pág. 3).

las cuestiones internas” a lo que Carlos “chango” Funes –ex asesor del Ministro del Interior Julio Mera Figueroa– agregó: “La convocatoria para avalar el sublema está por encima de las cuestiones internas, existen muchos compañeros justicialistas que quieren avalar esta candidatura”.³¹ De esta manera Creo en Santa Fe manifestaba su distancia con respecto a los sectores de la coalición dominante del justicialismo santafesino que forman parte de la estructura partidaria y que tienen un rol protagonista en la interna del PJ santafesino.

El efecto político inmediato en los sectores que integran la coalición dominante del PJ provincial, luego que Reutemann logra los avales necesarios para institucionalizar el sublema del cual es participe modifica el paisaje electoral.³² En una entrevista Reutemann afirma:

En estos momentos existen muchas operaciones políticas, hay mucho movimiento y fuego cruzado (...) sin duda el hombre numero dos será del sur. Existen muchos dirigentes que se apartaron del partido por el enfrentamiento con la conducción del mismo, pero tienen intacto su espíritu peronista (...) yo soy un candidato de la gente y quienes lleguen a ocupar una banca provincial serán los candidatos naturales de la gente y será la sociedad misma quien los apruebe o rechace. (Diario *El Litoral*, 11/05/1991, pág. 12)

Las estrategias de los dirigentes justicialistas, con mira hacia las elecciones de 1991, toman un nuevo giro producto de nuevas negociaciones internas. Revisan sus posturas y su lugar en la trama electoral provincial, donde hasta el momento su objetivo primordial era cercar los votos que Uzandizaga podía fugar del justicialismo hacia el radicalismo.³³

³¹ Diario *El Litoral*, 8/04/1991, pág. 5.

³² Para fines de abril, Reutemann había recolectado 34.000 firmas en los 19 departamentos provinciales. Lo que consideraba, junto a sus operadores políticos, el inicio de una segunda etapa donde cada distrito elegirá su candidato. Funes, operador político del corredor, afirma ante la pregunta de si se mantuvo con “asepsia” su candidatura con respecto al PJ “lo que hemos buscado es una metodología distinta” (Diario *El Litoral*, 30/04/1991, pág. 18).

³³ Tanto Cevallo, Carignano y Lamberto, desde sus respectivos sectores, ha intentado un acercamiento con el PSP a través del intendente de Rosario, Cavallero. Existe una

Por un lado, los acercamientos al PSP y sobre todo a su candidato demoprogresista Ricardo Molinas³⁴ por parte del cardozismo, ofreciéndole la candidatura de Cesar Menotti.³⁵ Por otro lado, el sublema de Reutemann, en la búsqueda de un compañero de fórmula, así como de intendentes de los dos distritos más importantes: Santa Fe y Rosario, se acerca a sectores justicialistas, pero también al PDP.³⁶

El dirigente Carignano inicia una campaña para conseguir adhesiones en torno a su candidatura dentro del justicialismo. Para ello intenta acercarse³⁷ a Venesia, aunque este junto al Senador provincial Baltuzzi y el Intendente de Puerto San Martín, Domínguez –este último sería quien encabezaría la lista para gobernador– están gestando la conformación de una confederación de sublemas departamentales. Sin embargo, el senador Baltuzzi ha manifestado cierta distancia con Carignano³⁸ y expresa su deseo de acercamiento hacia el sector que propone a Reutemann.³⁹

El Intendente Domínguez explica la proyección provincial que busca desde su sector: “Creemos que expresamos la línea de las dirigencias intermedias y de segunda y tercera línea que no tienen una representatividad política y que sintiéndose responsables por la situación actual del justicialismo no se sienten culpables sino con ganas de mostrar lo que

certeza alrededor del intendente, es el único dirigente que puede hacerle frente a Usandizaga en Rosario.

³⁴ Ex fiscal de Nacional de Investigaciones Administrativas, dirigente demócrata-progresista y candidato a gobernador por la alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia junto al socialismo

³⁵ Diario *El Litoral*, 29/04/1991, pág. 5.

³⁶ Así lo dejó entrever Alberto Natale, diputado nacional por el PDP. Diario *El Litoral*, 9/05/1991, pág. 4.

³⁷ Mediante el diputado provincial, antireviglista, Osvaldo Salomón y el Senador provincial Miguel Ángel Robles, son cercanos a Carignano. También se acerca al sublema departamental de la capital que lidera Obeid promocionando su candidatura a la intendencia.

³⁸ Diario *El Litoral*, 12/04/1991, pág. 12.

³⁹ Este no es el primer encuentro entre estos dos sectores. Poco tiempo antes Reutemann y el dirigente del departamento de Iriondo, Albertengo –cercano a Carignano– habrían dialogado, sin embargo, fue necesario buscar otros interlocutores. Gastaldi, también cercana a Carignano, represento otro encuentro de estos dos sectores (Diario *El Litoral*, 22/04/1991, pág. 5).

tienen”.⁴⁰ Este sector, que buscaba la creación de un sublema provincial integrado por diversos referentes del PJ provincial, exponía que no había participado de las decisiones que el partido justicialista había tomado durante la década del ochenta bajo la denominada cooperativa peronista. Vale decir, en sintonía con lo afirmado por Creo en Santa Fe, cuando Reutemann y su asesor Funes manifiestan no necesitar de los avales de dirigentes justicialistas para la conformación de su sublema.

Desde Nación no se apoya la candidatura de Cesar Menotti, impulsada por el cardozismo en sintonía con el PSP; como tampoco se da el visto bueno a la postulación de Carignano para la gobernación.⁴¹

Mientras tanto, Reutemann consigue 40.000 avales para su sublema. En la tarea de separarse del resto de los sectores justicialistas, su operador político Funes afirma: “En estas cifras no están ni los 29.000 de Cardozo ni tampoco los de Paz. Son avales de peronistas que se acercaron sin poner condiciones, ni espacios políticos. Vienen de todas las líneas, de senadores hasta aborígenes”.⁴²

Es así que el Gobernador Reviglio, como presidente del partido, esperaba que luego de un proceso de decantación quedaran tres sectores, cada uno con potencial caudal electoral: un sector “histórico” liderado por Rubeo, un sector “contestatario” que conforma el equipo de Baltuzzi-Venesia y otro “emergente” protagonizado por la impensada candidatura de Reutemann. Por último y no por ello menos importante el sector de Caimmi y Sola, dos funcionarios del gobierno provincial.

En el PJ santafesino, sus autoridades partidarias, no definen una fecha para la realización de un Congreso Provincial posponiendo así la definición en cuanto a la alternativa de prorrogar los mandatos partidarios que vencen en agosto de 1991.⁴³ Sin embargo, el mandatario ratificó que:

El PJ tendrá elecciones internas para diputaciones nacionales, en tanto la renovación de las autoridades partidarias así como la

⁴⁰ Diario *El Litoral*, 18/04/1991, pág. 5.

⁴¹ Muchos de sus partidarios se han pasado a las filas de Venesia-Baltuzzi que proponen la candidatura de Domínguez.

⁴² Diario *El Litoral* 27/04/1991, Pág. 5

⁴³ Diario *El Litoral* 27/02/1991, Pág. 12

convocatoria al Congreso partidario y fruto de él la fecha de las elecciones justicialistas serán objeto de definición a partir del dialogo entre los representantes de los sublemas que presente el partido para los comicios generales. (Diario *El Litoral*, 20/03/1991, pág. 5)

Su presidente, el gobernador Reviglio, manifiesta ante la pregunta si integrara la lista a diputados nacionales: “Nadie cambiara mi vocación política (...) haré lo que me digan mis amigos”.⁴⁴

IV. La intervención al PJ santafesino

Al menemismo le interesaba contener las expectativas que parte de la dirigencia justicialista provincial tenía con respecto a integrar una lista en las candidaturas a diputados nacionales por Santa Fe. El consejo nacional del PJ fue el encargado de desestimar cualquier interés de consensuar una lista por parte de las autoridades partidarias santafesinas. De la mano de los Celestes menemistas, Eduardo Menem presidente de Consejo Nacional del PJ y el secretario presidencial Eduardo Bauzá, se coartó las aspiraciones que el revigilismo tenía en materia de candidaturas nacionales.⁴⁵

El hecho de interiorizar a los sublemas justicialistas y a sus representantes en temas partidarios era la estrategia política que Reviglio utilizó para evitar la fuga de candidatos y votos hacia otros partidos, como también para enfrentar la posibilidad de la intervención al partido desde el Consejo Nacional. El principal problema que el menemismo veía en la provincia era la lista de diputados nacionales.

En este sentido, exponía la Prensa provincial: “(...) todo depende de una actitud responsable de moderación por parte de sus dirigentes. Una lista hecha en Bs As no va a ser aceptada. ¿Interna? reabre todas las heridas que tiene dentro de si este partido e invalidaría el sentido que se buscó con la Ley de lemas y modificar este aspecto solo puede hacerse con el Congreso partidario y los congresales han perdido sus referentes”.⁴⁶

⁴⁴ Diario *El Litoral*, 11/03/1991, pág. 14.

⁴⁵ También el secretario del interior Corach y el diputado nacional Manzano.

⁴⁶ Diario *El Litoral*, 18/04/1991, pág. 1.

Los Celestes menemistas, ante la atomización partidaria provincial resultando en una cantidad de sublemas inesperados⁴⁷, tienen como objetivo la intervención al partido y que luego se puedan realizar alianzas con otros partidos políticos sin la presencia de Reviglio que lo evita desde la presidencia del Consejo Provincial Justicialista.⁴⁸

También se manifestaban contrarios a la intervención partidaria, el sector que lideran en Santa Fe los dirigentes: Truffaut, Kohan y Paz. Estos veían caer sus posibilidades electorales tanto en el terreno provincial, presentando un sublema, como también en las elecciones para diputados nacionales. La estrategia de este sector era exigir elecciones internas para las candidaturas a diputados nacionales y de esa forma evitar la intervención partidaria por parte de Consejo Nacional dominado por el sector menemista de los Celestes⁴⁹

De la mano de los Celestes menemistas se intentaba el acercamiento al dirigente demócrata-progresista (PDP) Molinas, candidato a gobernador por la alianza Honestidad, Trabajo y Eficiencia junto al socialismo (PSP) así como también a Estévez Boero, candidato a diputado nacional respectivamente. Esto fue negado tajantemente por el Congreso Partidario Socialista. El conflicto principal a la hora de hablar de alianzas bajo el sistema de ley de lemas es la dificultad que presenta a la hora de establecer bajo que lema se consolida la alianza. En este caso bajo el lema: Honestidad, Trabajo y Eficiencia o el Justicialismo.⁵⁰ El PSP exige un cambio en el artículo 15 de la ley electoral, en donde nadie pierda la identidad partidaria, en cambio el menemismo celeste quiere consolidar la alianza bajo el régimen electoral vigente.

⁴⁷ De los 28 sublemas reconocidos, 18 pertenecen al PJ (Diario *El Litoral*, 10/05/1991, pág. 7).

⁴⁸ Diario *El Litoral*, 08/05/1991, pág. 5.

⁴⁹ Kohan había sido participe del grupo menemista Rojo Punzó. Este dirigente nacional tendrá idas y vueltas permanentes. Pasará de ser el candidato a gobernador (Diario *El Litoral*, 05/04/1991, pág. 12) y opositor a la intervención partidaria, a pedir elecciones internas para diputados, para después apoyar a Carignano en la intervención al PJ (Diario *El Litoral*, 15/05/1991, pág. 5).

⁵⁰ Como bien subraya Molinas en su discurso inaugural: “Porque hay que colocarse en un lema, yo no creo que ellos quieran colocarse en un lema nuestro, ni nosotros estamos dispuestos a colocarnos en un lema ajeno” (Diario *El Litoral*, 10/05/1991, pág. 16).

Frente a la posibilidad de llevar adelante la intervención al PJ santafesino y de una alianza con el candidato del PSP, el paisaje político justicialista santafesino ejerce una variante, provocada por el movimiento de los sectores internos que integran su coalición dominante.

Reviglio al frente del PJ junto a Rubeo que representarían la ortodoxia del justicialismo, ahora alineados con el cardozismo en contra de la intervención, se manifiestan a favor en lo que refiere a alianzas con otros partidos, aunque en el marco de sublemas y no a la manera de un frente.⁵¹

En cambio, los dirigentes santafesinos Carignano, Cevallo, que exigían la intervención incluso con mucho más énfasis que el menemismo celeste, pretendían que la intervención sea la plataforma necesaria para producir el acercamiento con otros partidos a la manera de un frente.⁵²

La prensa provincial bajo el título de “¿Molinas tentado?”⁵³, hace referencia a su aspiración a la gobernación, pero de la mano del sector justicialista que lidera Venesia, junto a Baltuzzi y Dominguez. Este sector rosarino, se enfrenta al liderazgo de los que hasta ahora digitaron la política interna del justicialismo santafesino. Sin embargo, el proyecto político Molinas-Venesia no fue posible. La negativa de Molinas a no formar un

⁵¹ Así lo deja en claro Reviglio respecto a la intervención: “Se ha repetido nuevamente la intención de dirigentes santafesinos, en este sentido, reforzada con la posición del PSP, que reclama la modificación de la ley de lemas. Nosotros entendemos que el marco de esta ley se puede concretar una alianza entre un sublema del justicialismo y otro de Honestidad y Trabajo. Lo que ocurre es que el PSP está en contra de esto porque tiene miedo de que así engrose los votos del justicialismo, pero lo contrario sería como colocar un balde de agua en un vaso y los dirigentes peronistas que acompañan esta postura son claramente rupturistas” (Diario *El Litoral*, 16/05/1991, pág. 14).

⁵² Afirmando que: “Por mucho que Reviglio dialogue con Bauzá, no modificara el criterio de este ni el del Consejo Nacional a la hora de tomar las riendas del distrito santafesino. Reviglio no puede integrar la lista de diputados nacionales. Además, la intervención sería un hecho porque ni Reviglio, ni Cardozo conseguirían los dos tercios necesarios que necesitan para modificar la carta orgánica y postergar los mandatos de las actuales autoridades partidarias. Finalmente, Cardozo no es quien para operar por la formula Molinas-Venesia la que solo sería factible manejada desde el Consejo Nacional y con intervención mediante con los respaldos de Manzano, García, Eduardo Duhalde y Bauzá” (Diario *El Litoral*, 18/05/1991, pág. 12).

⁵³ Diario *El Litoral*, 12/05/1991, pág. 16.

sublema dentro del justicialismo fue adquiriendo una gravitación que interfería en las conversaciones y finalmente no prosperó esta estrategia.

En cuanto a nominalización de una lista de candidatos a diputados nacionales; esta se encuentra a la espera del Congreso Provincial justicialista. Dicha instancia partidaria se debía realizar a mediados de junio de 1991 y mediante él las autoridades partidarias impulsaban la modificación de la carta orgánica para nominar una lista de diputados nacionales manejada por el mismo congreso provincial, sin necesidad de atravesar elecciones internas, además de postergar los comicios para renovar autoridades partidarias.⁵⁴

La prensa provincial exponía al respecto: “Quienes tienen la mayoría de los congresales son Reviglio, Rubeo y Cardozo, la minoría estaba representada por Paz y los diputados provinciales “coroneles” de Rosario. Carignano no asistirá, en tanto Cevallo y Gurdulich dudan de su asistencia, pero sus deseos son las elecciones internas y no una lista consensuada hecha por el congreso provincial.

El Congreso provincial del justicialismo finalmente desembocó en dos expresiones que al no poder lograr los dos tercios necesarios para imponerse una sobre la otra y reformar la carta orgánica no pudo evitar las elecciones internas como decisión final de un Congreso “con pura interna y los mismos Capitanes”.⁵⁵

Una expresión se presentaba bajo la unión de Cardozo, Rubeo y Venesia –este último no llega a asistir al Congreso Provincial, luego de las previas reuniones a la hora de armar las listas de candidatos–⁵⁶ proponiendo como candidato a diputado nacional al periodista rosarino Evaristo Monti.⁵⁷ Por

⁵⁴ El quórum mínimo para iniciar el congreso es de unos 280 congresales sobre un total de 522. Para reformar la carta orgánica es necesario dos tercios de los presentes.

⁵⁵ Diario *El Litoral*, 14/06/1991, pág. 5.

⁵⁶ Tanto Venesia como Obeid desistieron del Congreso y argumentaban “La proximidad de un frente con Molinas” y rescataban la tradición frentista del PJ (Diario *La Capital*, 15/06/1991, pág. 5).

⁵⁷ Desde Rosario Reviglio afirma: “No quería una interna, de quererla bastaba con convocarla. Quiso un Congreso con amigos y subordinados administrativos. Mi posición se desató 40 horas antes del Congreso, haciendo cálculos, nos dimos cuenta con Rubeo y Cardozo que el oficialismo ganaba por un 7% arriba nuestro. Además, hubo congresales de Carignano y Cevallo que se fueron con Reviglio. Nosotros

otro lado Reviglio⁵⁸ con el apoyo de los diputados “coroneles”⁵⁹. Las dos líneas internas “hasta el último momento puntearon sus congresales para ver quién podía imponerse sobre quién. Tampoco escapaba a estos quienes habían quedado fuera del congreso y su peso en la población, que en definitiva elegirá el 8 de septiembre”.⁶⁰

En fin, un Congreso que definió por unanimidad que lo mejor sería las elecciones internas para designar los candidatos a diputados nacionales, privilegio la unidad partidaria pero por el imperio de los números.⁶¹ Las elecciones se fijaron para el 9 de julio, corto tiempo para formar una lista,⁶² sin embargo, los sectores internos del PJ que formaron parte del congreso provincial quemaron sus naves, es decir, dejaron al descubierto sus debilidades representada sobre todo en la extrema soledad de la victoria del revigligismo.

La intervención al PJ santafesino se hacía inminente, a pesar de que el congreso provincial había fijado fecha para elecciones internas y elegir de ese modo candidatos a diputados nacionales. El presidente Menem en el acto del día de la bandera celebrado en Rosario supo responder ante la prensa que le preguntaba por la intervención: “Reviglio va a defender su

pedimos voto directo, ellos pidieron voto cantado” (Diario *La Capital*, 17/06/1991, pág. 3).

⁵⁸ Que calificó como “traición” que Rubeo y Cardozo se crucen de vereda (Diario *El Litoral*, 15/06/1991, pág. 16).

⁵⁹ Los restantes candidatos que se nombraban eran: por el lado de Reviglio y Sola le seguían Albertengo, Miguel Blanco de la UOM de Rosario y Miguel Castillo. Por el lado opositor se barajaba desde las filas de Rubeo, Vittar o Quijano; desde Cardozo, Ghezzi o Ciaurro. En tanto los diputados coroneles, si bien en las filas del Revigligismo, se hablaba de una operatoria atrás de Leale o Falistocco que dirigía Rodés.

⁶⁰ Diario *El Litoral*, 15/06/1991, pág. 5.

⁶¹ Reviglio matizó tal fenómeno diciendo: “Aun teniendo la mayoría de los congresales a favor pudiendo lograr una aprobación de una lista de diputados nacionales propiciamos la elección interna” (Diario *La Capital*, 15/06/1991, pág. 3).

⁶² Desde Rosario se decía que la “oposición está satisfecha” y que plasma la postura de congresales que responden a Cardozo y Carignano. Los comicios internos significaran la canalización del descontento antireviglista, una convergencia difícil de lograr, pero de hacerlo dejara a el gobernador como blanco de todas las críticas. Diario *La Capital*, 15/06/1991, pág. 5.

causa, yo como presidente de la república, estoy por encima de las internas del partido”.⁶³

Finalmente, la intervención se hace manifiesta. Al ser consultado acerca de la intervención al partido, Reviglio contesta: “Aquí hay una operatoria de hombres de justicialismo que no están en condiciones de ganar una interna, que han presionado sobre el congreso nacional para que la lista de candidatos a diputados nacionales se confeccione en Bs. As.”.⁶⁴ El interventor designado, Oscar González diputado nacional por Córdoba y hombre cercano a Manzano, argumenta que: “La resolución no solo suspende las internas sino todos los términos inicialmente fijados en el calendario electoral (...) en Santa Fe había un peligro de dispersión política y las encuestas marcaban un fuerte deterioro”.⁶⁵

La intervención vino definitivamente a poner sobre el tapete el enfrentamiento entre reviglistas y antireviglistas, algo que estaba tomando forma desde hace tiempo pero que ahora se destaca por la soledad de los primeros. El oficialismo y el interventor finalmente se encuentran en la capital.⁶⁶ A partir de ese dialogo queda en claro que ya no será Reviglio quien maneje el partido, ni los padrones de afiliados, ni los tiempos electorales. De todas maneras, la lista de diputados nacionales sigue estando en el ojo de la tormenta.

Una de las herramientas que sugiere el interventor González, es la de anunciar la creación de un Consejo asesor de la intervención y así interiorizar a los representantes de los sublemas provinciales -algo parecido a él comando electoral que propuso Reviglio hacia un tiempo atrás- y reitero una vez más que: “Los motivos de la intervención hacen referencia a un proceso de atomización creciente del PJ y a la pérdida de credibilidad social, también fue tenido en cuenta la fijación de un cronograma electoral de dudosa realización”.⁶⁷

⁶³ Diario *La Capital*, 20/06/1991, pág. 3.

⁶⁴ Diario *El Litoral*, 21/06/1991, pág. 5.

⁶⁵ Diario *El Litoral*, 22/06/1991, pág. 5.

⁶⁶ Formalmente el trámite judicial a cargo de la jueza electoral federal Servini de Cubría no están definidos formalmente. Lo que hacía que González carezca de facultades legales para obligar al PJ santafesino.

⁶⁷ Diario *El Litoral*, 27/06/1991, pág. 16.

Sobre el interventor González convergen dos frentes con grandes intereses: por un lado, el de los santafesinos que enfrentan al revigligismo y que todavía tienen intención de protagonizar la lista a diputados nacionales. Por otro lado, el Consejo Nacional Justicialista que responde a la necesidad presidencial de garantizar una lista de diputados nacionales acorde al “modelo menemista”.

Finalmente, y al asumir la intervención formalmente –avalada por los jueces nacionales Servini de Cubría de Capital Federal y Tripicchio de Rosario– González augura que al finalizar la fecha elegida para concretar alianzas –18 de julio– se pondrá en funcionamiento un comando electoral integrado por los sublemas que tengan un postulante real a la gobernación de la provincia, en los que destaca, el que lidera Reutemann, pero también Rubeo, Venesia y Caimmi.

Así, el justicialismo santafesino, intervenido desde el Consejo Nacional, presenta seis fórmulas para candidatos a gobernador. Algo que el comando electoral, que había llevado adelante el partido meses antes de su intervención, tenía como objetivo pero que no podía cristalizar debido al enfrentamiento de los sectores del justicialismo santafesino para con su conducción partidaria, encabezada por su presidente, el gobernador Reviglio. Quedaban por resolver, dentro del partido, las candidaturas a diputados nacionales para las elecciones nacionales que se iban a realizar después de las provinciales. Los candidatos se iban a definir sin elecciones internas, en donde jugaran un rol importante los sectores del justicialismo santafesino que conformaron los distintos sublemas provinciales. Aunque estos deberán superar dos factores: la influencia del Consejo Nacional Justicialista, mediante el interventor González y los resultados de las elecciones provinciales, tanto como para gobernador y legisladores que resulten electos.

V. El traspaso de mando

Para mediados de 1991, el justicialismo santafesino tiene un nuevo candidato: Carlos Alberto Reutemann y detrás de su figura un armado de poder con sus particularidades que responden en parte a la topografía del PJ santafesino y por otro lado a los objetivos que desde la Nación esperaban

cumplir aquellos sectores del menemismo con una victoria electoral en territorio provincial. Reutemann, no tenía actividad, ni trayectoria política. En su juventud fue un ídolo deportivo santafesino, corredor de fórmula 1, ahora devenido en productor agropecuario del norte provincial. El 4 de enero de 1991, será la fecha que pasará a la historia en la vida del ex-deportista, invitado a Olivos donde el presidente Menem le ofrece la candidatura a gobernador por la provincia de Santa Fe.

Siguiendo a Levitsky (2003) entendemos que las líneas internas de un partido provincial compiten entre sí, administran el poder, los recursos y las carreras políticas en lugar de que lo haga la burocracia partidaria. Para este autor la fluidez interna del PJ es la que lo lleva a caracterizar a este como un partido informal de masas, que posee una organización informal y un bajo nivel de rutinización.⁶⁸ A su vez, Panebianco (2009) expone que quienes integran la coalición dominante de un partido controlan las zonas de incertidumbre vitales para la organización, haciendo de ella el centro distributivo de los incentivos organizativos del partido, por lo tanto para nuestro caso las líneas internas del PJ provincial siempre expondrán sus intenciones de control sobre la estructura del partido.

Los dos autores hacen hincapié en la competencia interna del partido. Siguiendo esta postura, es el intercambio horizontal entre líderes y el control que estos tienen sobre las zonas de incertidumbre y sobre aquellos recursos del poder organizativo que al controlarlos permiten desequilibrar en su favor los juegos de poder.

En suma, lo que hace que la construcción de la coalición dominante sea precaria y pueda disgregarse. Así, el control de las zonas de incertidumbre estará disperso e inestable serán los compromisos entre los líderes.⁶⁹

⁶⁸ La informalidad del peronismo radica en que: “la mayoría de sus subunidades son redes de organización y funcionamiento autónomo -sindicatos, clubes organizaciones no oficiales, domicilios de activistas, etc.- que no figuran en los estatutos del partido y permanecen desvinculadas de la burocracia partidaria. Su bajo nivel de rutinización se debe a que sus reglas y procedimientos internos, no son conocidos, aceptados ni acatados a nivel general, sino que son fluidos, cuestionados e ignorados” (Letvisky 2003, 76).

⁶⁹ Aunque se dan casos en que una coalición dividida consigue mantenerse estable a través del tiempo mediante compromisos entre los sectores que la integran.

El grado de institucionalización⁷⁰ del PJ, a comienzos de los noventa, era débil y presentaba una coalición dominante con una fisonomía poco cohesionada. Es así, como propone Panebianco, que existe una relación inversa entre el grado de institucionalización de un partido y el grado de organización de los grupos que actúan en su interior.⁷¹

A comienzos de la década del noventa el Consejo Provincial Justicialista era fuertemente criticado por los opositores a su conducción, por lo que sus reglas internas ya no eran consensuadas por todos los sectores. Esta fluidez interna “puede llevar a que interpretemos a la estructura organizativa como inoperante o inexistente y que sus dirigentes mantienen relaciones personalistas y directas con las bases” (Letvisky 2003, 75) pero en cambio si vemos al PJ como un partido que posee una organización informal⁷² y un bajo nivel de rutinización, podemos llegar a otras conclusiones. Este último aspecto, siguiendo a Letvisky, se debe a que sus reglas y procedimientos internos no son conocidos, aceptados ni acatados a nivel general, sino que son fluidos, cuestionados y en gran medida ignorados o evadidos.

Es así como, tomando en cuenta estos conceptos que hacen a la organización partidaria, podemos interpretar esta fluidez interna en torno al PJ santafesino. La falta de consenso en cuanto a reglas para la selección de candidatos produjo un cisma dentro del partido, cuando las autoridades partidarias no lograron solucionar los problemas de manera de satisfacer a todas las partes, el enfrentamiento entre los sectores internos se hacía irremediable.

⁷⁰La institucionalización es el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido. Estos últimos, nada más y nada menos que las metas ideológicas de los fundadores contribuyen a modelar su fisonomía organizativa. Los procesos que provocan la institucionalización son: por un lado, el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización por parte de los dirigentes y, por otro lado, el desarrollo de lealtades organizativas. Ambos procesos ligados a la formación de un sistema interno de incentivos: selectivos -intercambio horizontal- y colectivos -intercambio vertical-.

⁷¹En los casos en que la institucionalización es fuerte los grupos internos no tienen prácticamente ninguna organización, se tratan de tendencias internas en el vértice del partido carentes de bases organizadas, aunque no de apoyos.

⁷²Radica en que la mayoría de sus subunidades son redes de organización y funcionamiento autónomo que no figuran en los estatutos o registros del partido y permanecen desvinculadas de la burocracia partidaria.

Reutemann se presenta como extrapartidario y expresaba que: “El peronismo no tiene posibilidades en la provincia. Si yo voy en un sublema como extrapartidario el peronismo irá detrás de mí como un furgón (...) para cualquier partido un extrapartidario cae como un bombazo”.⁷³

Los dirigentes santafesinos veían con recelo la candidatura de Reutemann, peticionada por el presidente Menem. Aquellos que estaban conformando sus respectivos sublemas provinciales y desde la conducción partidaria provincial esperaban “peronizar” las listas frente a la distancia que desde el menemismo se generaba para con las filas partidarias justicialistas. El gobernador y en ese entonces todavía presidente del justicialismo santafesino, Reviglio, afirma que desde el partido: “El peronismo ha dejado de ser faccioso y tiene que responder a los distintos perfiles de hombres que busca la sociedad y desde el partido se va a trabajar para el conjunto”.⁷⁴

Para marzo de 1991, Reutemann no tenía definida su candidatura. En una de las tantas reuniones con el ejecutivo nacional Reutemann pedía que: “El presidente limpie el panorama político para poder tener libertad a la hora de elegir las personas que lo acompañen en las postulaciones y que los problemas que hacen a la interna peronista no repercutan en las candidaturas”.⁷⁵ Mientras tanto junto a sus operadores políticos, intentan lograr contactos sobre todo del interior de la provincia tratando de encolumnar al peronismo detrás de su figura.⁷⁶ Los contactos con estos dirigentes del interior, que no habían tenido el protagonismo decisivo dentro del partido justicialista, representan la manera de enfrentar a los sectores vinculados con la vapuleada cooperativa peronista, quienes dirigieron los destinos del partido durante la década de los ochenta. Con el correr de los meses y a días de las elecciones el ya candidato por el justicialismo Reutemann afirma: “Todos los candidatos tienen entorno, pero al mío creo que lo manejo (...) no quise tener compromisos con la estructura partidaria ni con la cooperativa peronista”.⁷⁷

⁷³ Diario *El Litoral*, 21/01/1991, pág. 5.

⁷⁴ Diario *El Litoral*, 31/01/1991, pág. 6.

⁷⁵ Diario *El Litoral*, 20/02/1991, pág. 9.

⁷⁶ Diario *El Litoral*, 29/01/1991, pág. 3.

⁷⁷ Diario *El Litoral*, 05/09/1991, pág. 10.

Sin embargo, a pesar de las reiteradas afirmaciones de Reutemann en torno a la distancia de su candidatura con respecto a la estructura partidaria justicialista santafesina, podemos observar cómo desde la conducción nacional del justicialismo, de la mano del interventor González, se propició un acercamiento con el sector que postulaba la candidatura a gobernador del rosarino y diputado nacional, Venesia. Que junto con el senador provincial Baltuzzi, el intendente de Puerto San Martín Domínguez y el dirigente santafesino Jorge Obeid estaban conformando un sublema provincial. Aunque las diferencias entre estos dos sectores existen. Sobre todo, a la hora de conformar una lista en común en lo que refiere a candidatos para diputados provinciales.⁷⁸

Siguiendo la postura que propone Levitsky (2003) para explicar la adaptación partidaria, centrada en su organización, podemos entender lo que sucede en el PJ santafesino a comienzos de los noventa. Al considerar el autor que los partidos son sistemas complejos, cuyas estrategias son definidas por sus estructuras organizativas y su dinámica interna. Los cambios en el PJ santafesino son visibles en su dirigencia, es decir, en la recomposición de su coalición dominante.

Los dos sectores que confluyeron bajo el sublema Creo en Santa Fe, tienen en común la necesidad de alejarse de aquellos sectores del justicialismo santafesino que habían participado activamente en las decisiones partidarias. Sin embargo, cada sector estaba llevando adelante su campaña electoral interpretando, a su manera, lo que desde Nación se pedía para enfrentar las elecciones provinciales.

Por el lado de Reutemann⁷⁹, la gira provincial, el hecho de recorrer la provincia, significó la búsqueda de avales y el contacto con los sublemas y referentes departamentales que se iban conformando. Por el lado del rosarino Venesia⁸⁰, el acercamiento al PSP en la búsqueda de la

⁷⁸ Reutemann quiere mantener las decisiones en cuanto a su compañero de fórmula, los senadores y algunos lugares de privilegio dentro de la nómina de diputados provinciales.

⁷⁹ No debemos olvidar que desde el sector de Reutemann también se realizaron acercamientos y contactos con otros partidos provinciales como el PDP.

⁸⁰ Este sector del justicialismo rosarino, llevo adelante a comienzos de 1991, el acercamiento con diferentes sublemas departamentales y con referentes provinciales del justicialismo a la manera de una confederación de sublemas.

cristalización de una alianza partidaria que fue trunca por la negativa socialista a concurrir a elecciones bajo el lema justicialista. Los dos sectores confluyeron en un sublema provincial, propiciado por el interventor González, bajo el nombre de Creó en Santa Fe. Aunque como vimos más arriba, fue un encuentro precedido por un recorrido político en el que se destacan las estrategias que cada sector llevaba adelante.

Más allá de las declaraciones del gobernador electo con respecto a su independencia y autonomía en su condición de extrapartidario, el justicialismo santafesino proveyó desde sus filas a buena parte de los integrantes del sublema Creó en Santa Fe y fue esta estrategia interna decisiva para consagrarse gobernador de la provincia y sortear una interna partidaria que, a pesar de la intervención desde el Consejo Nacional y Ley de Lemas mediante, no daba signos de agotamiento.

El 8 de septiembre de 1991, el sublema Creó en Santa Fe obtuvo una holgada mayoría sobre los demás sublemas del PJ. Logró 10 bancas de 15 que obtuvo el justicialismo en la Cámara de Senadores y en la Cámara de diputados 20 bancas de 28 que obtiene el lema electo según la Constitución provincial.

El tablero político provincial luego de las elecciones de septiembre 1991 da muestra de una clara victoria del sublema justicialista: Creó en Santa Fe. El PJ santafesino conservó el poder en medio de tensiones organizacionales, sujeto a coyunturas diversas, tuvo que adaptarse a ellas realizando cambios en su estrategia y en su estructura. Como dijimos más arriba, los dirigentes del partido son los encargados de elegir la estrategia apropiada para que esa adaptación partidaria sea un éxito, pero habitualmente ese escenario es motivo de alta inestabilidad en la organización.

Retomando nuestra hipótesis inicial, de que con la llegada de Reutemann a la gobernación de Santa Fe se consolidan los cambios al interior del partido justicialista santafesino, es decir, su débil institucionalización condicionada por sectores internos en negociación permanente y con interacciones recurrentes y una compleja trama organizativa que definen, entonces, la emergencia progresiva del reutemanismo como una expresión provincial del peronismo.

Entonces, la llegada de Reutemann a la gobernación de Santa Fe significa para el PJ santafesino una etapa en donde sus sectores internos, enfrentados entre sí, necesitan de nuevas negociaciones y acuerdos. La coalición

dominante del justicialismo santafesino debe generar un nuevo consenso en cuanto a reglas para la competencia interna que le permita a su estructura partidaria adaptarse a los desafíos. Si bien Creo en Santa Fe tendrá un rol preponderante en el escenario político, el resto de los sectores internos del justicialismo santafesino buscarán el protagonismo y los espacios necesarios a la hora de dialogar y negociar desde sus respectivos lugares.

Dentro del sublema ganador Creo en Santa Fe se vislumbra posibles sectores en tensión, aunque el gobernador electo tiene sus preferencias en la legislatura provincial, como los extrapartidarios electos Gutiérrez y Esquivel, que Reutemann impulsó personalmente para la Cámara de diputados.⁸¹ En el Senado también existen cercanías con algunos senadores electos, como el caso de Georgetti, senador por Castellanos y Echeverría electo por San Lorenzo.

En tanto en el gabinete de gobierno, para mediados de octubre de 1991, el gobernador electo ya tenía designado cuatro ministros: dos extrapartidarios como son Andrés Mathurín del PDP y el funcionario provincial y economista Juan Carlos Mercier. Más dos de las filas del justicialismo como Lorenzo Domínguez –senador electo por San Lorenzo de sublema Creo en Santa Fe– José Weber –candidato a vicegobernador junto a Rubeo por el sublema Primero Santa Fe– luego se sumarían dos académicos: el Rosarino Jaime Belfer como Ministro de gobierno y el santafesino Raúl Álvarez como Fiscal de Estado.⁸²

A días de asumir el gobierno, Reutemann decía con respecto a los extrapartidarios de su gabinete: “A Domínguez lo conocí en la campaña. A Weber, Kilibarda y Mercier, los conocía de años y a Mathurín lo conocí en la escuela”.⁸³

Desde el resto de los sectores del peronismo provincial se veía con recelo estas designaciones en los cuatro ministerios más importantes: Secretario de

⁸¹ Para Reutemann, Gutiérrez debía presidir la Cámara de diputados y Bermúdez el bloque mayoritario del PJ. Aunque Baltuzzi había manifestado su intención, aún antes de las elecciones, de acceder a este cargo si es que no iba a presidir la Cámara (Diario *Rosario/12*, 17/09/1991, pág 4).

⁸² El último extrapartidario en sumarse al gabinete será Danilo Kilibarda como Ministro de educación. Militante del partido nacional MID y constitucionalista en la última reforma de la Constitución Provincial en 1962.

⁸³ Diario *El Litoral*, 06/12/1991, pág. 1.

Gobierno, Ministerio de Gobierno, Fiscalía de Estado, Hacienda, Salud y MAGIC –Ministerio de Agricultura y Ganadería–. Cuatro de ellas fueron dadas a extrapartidarios y contaban el apoyo recibido por el interventor González hacia estas designaciones. Como expreso Aldo Abril, apoderado legal del PJ: “La designación del gabinete es privativa del gobernador electo. Lo que sí está en nuestro ánimo es que se realice una amplia convocatoria a todos los sectores del justicialismo y demás partidos para que sea lo más representativo posible”.⁸⁴

El mismo diputado electo rosarino, Baltuzzi, demostró cierto reparo a las designaciones de Reutemann aunque aclaró: “Deseo que en un futuro inmediato se incremente la participación peronista (...) creo que los hombres de Creo en Santa Fe deben ser tenidos en cuenta, ya que hasta ahora solo fue Domínguez. Aunque es meritorio que no se haya hecho un reparto cooperativo del poder como en otros tiempos”.⁸⁵

Sumados a las designaciones de Reutemann en el gabinete provincial, las tensiones en torno a legisladores justicialistas electos van a ser la nota predominante. No solo se van a dar en torno a los distintos sectores del PJ provincial, representados en los sublemas que el 8 de septiembre participaron en las elecciones provinciales; también dentro del mismo sublema ganador, Creo en Santa Fe, las fricciones entre diputados y entre senadores existían.

El nuevo gobierno provincial, encabezado por Reutemann, tendrá la tarea de entablar un canal de comunicación con el resto de los legisladores que no formaban parte de Creo en Santa Fe, quienes competirán internamente en busca de espacios desde donde desafiar las estrategias que desarrolle el propio Reutemann y sus allegados a la hora de conformar una nueva coalición dominante más amplia, incorporando a los sectores internos más importantes a través de nuevas negociaciones y acuerdos.

El partido se volvió una pieza a conquistar, un espacio político a disputar, siendo que Creo en Santa Fe se transformó en el mayoritario dentro del PJ santafesino, los demás sectores ven al partido como un lugar de fuerte resonancia política para sus reclamos internos. En ocasión el interventor González remarcó que: “De ahora en adelante vamos a reunirnos con todos los sectores del peronismo santafesino, sobre si resulta conveniente una

⁸⁴ Diario *El Litoral*, 09/10/1991, pág. 4.

⁸⁵ Diario *El Litoral*, 05/11/1991, pág. 8.

reafiliación partidaria, sobre la posibilidad de reformar la Carta Orgánica, la integración de una junta electoral y tribunal de disciplina”.⁸⁶

A continuación, trataremos de dilucidar algunas líneas interpretativas en torno al interrogante: ¿los sectores internos que apoyan al gobernador electo tendrán un trabajo coherente y armónico que permita la instalación de una conducción pro-oficialista? Y todavía más, ¿sigue siendo la intervención el fusible necesario dentro del peronismo local que permita la salida normalizadora sin presiones de la interna justicialista?

La idea de Reutemann y su sector de Creo en Santa Fe más allegado a su figura, consistía en la posibilidad de un bloque justicialista unificado en la Cámara de diputados. Sin embargo, este deseo fue de corta data. Este sector intento imponerse sobre el resto de los diputados electos y despertó la ira de los últimos.

En palabras del diputado de Nuevo Rumbo, Edgar López: “No hay diputados de primera y segunda línea como pretende el gobernador electo. La ley de lemas consagro al justicialismo como lema ganador a partir de los distintos sublemas que lo integraron. Los 28 somos iguales. Quieren poner en penitencia a cierta parte del peronismo”. Referido a las designaciones del gobernador electo para su gabinete, los diputados reviglistas opinaron: “Nosotros no cuestionamos las designaciones que no tienen nada que ver con el peronismo (...) las reuniones para definir presidente de la Cámara y del bloque sin nuestra presencia son indignantes”.⁸⁷

Desde el sector de Creo en Santa fe, los ánimos de conciliación con el resto de los diputados electos de Nuevo Rumbo y Primero Santa Fe estaban representados por un reducido grupo. Aquellos que habían participado del gobierno justicialista como funcionarios provinciales en los últimos 8 años, es el caso de Carlos Bermúdez y Roberto Campanella.⁸⁸ Los diputados electos de Creo en Santa Fe que provienen de los sectores políticos

⁸⁶ Diario *El Litoral*, 14/11/1991, pág. 16.

⁸⁷ Diario *El Litoral*, 23/10/1991, pág. 16.

⁸⁸ Ante una fuente periodística del diario *El Litoral* se pudo vislumbrar que dentro de los 20 diputados de Creo en Santa Fe había tensiones internas. “Creo que lo que hay son visiones distintas debido a la falta de experiencia de algunos” (Diario *El Litoral* 23/10/1991, pág. 4). Bermúdez y Campanella (Creo en Santa Fe) participaron de encuentros con Germano, Barrionuevo y López (Nuevo Rumbo) (Diario *El Litoral*, 24/10/1991, pág. 6).

justicialistas buscan alternativas más amplias de participación con la intención de preservar la unidad del bloque y sobre todo la futura gestión de gobierno. Aunque la intención de Bermúdez como presidente de la Cámara y Campanella como presidente del bloque oficialista, apoyados por los diputados Angel Pascutto y Edgar López, es lo que se negocia como instancia de acercamiento entre el grupo de los 20 con el de los 8 diputados justicialistas.

Por otro lado, los diputados cercanos y allegados a Reutemann: Julio Gutiérrez y Mario Esquivel, creen que deben ser ellos quienes internamente analicen una propuesta para las autoridades de la Cámara, del Bloque y Comisiones y una vez llegado a un acuerdo comunicárselo a los ocho restantes. Esta determinación los enfrentaba a estos últimos, quienes querían participar de las decisiones. Como bien expreso el diputado electo, López, luego de la reunión con Bermúdez y Campanella: “Si el gobernador ya eligió para los Ministerios más importantes a personas fuera del peronismo, nosotros entendemos que la caja de resonancia de las cuestiones políticas estarán en el partido y la Legislatura y aquí nos toca a nosotros elegir”.⁸⁹ Lo que buscaba este sector es presidir las comisiones de Asuntos Constitucionales y Presupuesto, que para los diputados de Creo en Santa Fe deben ser controladas por gente de su sector. Para quienes estaría reservado estos cargos a los diputados electos rosarinos: Ángel Baltuzzi y María Angelica Gastaldi.

Mientras tanto los senadores electos de Creo en Santa Fe, niegan disputas por la presidencia del senado o conflictos similares al de diputados. En palabras de Papaleo, senador por La Capital: “Nosotros no tenemos los problemas de la otra Cámara” ya que se afirmaba en los medios periodísticos una disputa entre Jorge Georgetti -Senador por Castellanos- y el reelecto Hugo Taborda -Senador por San Martín- del sublema Nuevo Rumbo.⁹⁰ Para luego confirmarse que siete senadores electos del PJ se inclinarían por la presidencia provisional del senado de Taborda. Lo acompañarían es este, los senadores: Héctor Camilucci, Guillermo Berli y Pedro Antonietti, además

⁸⁹ Diario *El Litoral*, 24/10/1991, pág. 7.

⁹⁰ Diario *El Litoral*, 01/11/1991, pág. 7.

de Joaquín Gramajo y Omar Genovese, estos dos provenientes de Creo en Santa Fe.⁹¹

Reutemann se refirió a estas disidencias internas y expreso: “Todos nos necesitamos. Todos son justicialistas (...) solo fue la primera reunión con los de mi sector, no hubo sectarismos (...) sin embargo la reunión para definir autoridades en diputados la vamos a charlar primero nosotros y eso dio algunos de mis más cercanos una actitud envalentonada”.⁹² Más adelante afirmo: “Muchos peronistas me lo decían lo vamos a votar a usted para que produzca un cambio y que desaparezcan personas que dentro del peronismo han hecho mucho daño. Las personas que yo elijo están fuera y dentro del peronismo”.⁹³

El encuentro entre legisladores electos del oficialismo fue presidido por el interventor González y el apoderado legal, Aldo Abril. En ella se dio un clima positivo según el interventor, donde la posibilidad de mantener el bloque unido fue manifestada por todos los diputados y los cargos en la Cámara fueron ratificados según los deseos de Creo en Santa fe. O sea, la presidencia de la Cámara y de bloque. Con respecto al grupo de los ocho⁹⁴, se les concedió la vicepresidencia de dichas autoridades. En tanto las comisiones de Asuntos Constitucionales, la de Presupuesto y Juicio Político que tanto deseaba el sector de Creo en Santa fe, quedaron en suspenso para futuras conversaciones.⁹⁵

Reutemann expreso que: “Para nosotros no habrá ningún tipo de apresuramientos”.⁹⁶ Las autoridades de la Cámara quedará resuelta dentro de semanas, luego de varias reuniones con diputados electos del justicialismo y de otros bloques”.⁹⁷

Para Reutemann y su sector más allegado, el problema era la imposibilidad de que el diputado electo por Creo en Santa Fe, Julio

⁹¹ Diario *El Litoral*, 06/11/1991, pág. 18.

⁹² Diario *El Litoral*, 27/10/1991, pág. 16.

⁹³ Diario *El Litoral*, 31/10/1991, pág. 7.

⁹⁴ Diputados que no formaban parte del sublema Creo en Santa Fe.

⁹⁵ Diario *El Litoral*, 15/11/1991, pág. 1.

⁹⁶ Dijo Álvarez, vocero de prensa de Reutemann: “Ningún apresuramiento puede marcar los tiempos que marca la conducción del gobernador electo” (Diario *El Litoral*, 15/11/1991, pág. 3).

⁹⁷ Diario *El Litoral*, 15/11/1991, pág. 5.

Gutiérrez, asuma la presidencia de dicha Cámara, ya que el rosarino, Carlos Bermúdez asumiría ese lugar. Sumado a Campanella quien presidirá el bloque justicialista. El grupo integrado por los ocho diputados que no pertenecían al sublema de Creo en Santa Fe, estaría de acuerdo con estas designaciones por los orígenes justicialistas de Bermúdez y Campanella, que, a diferencia de Gutiérrez, hombre de confianza de Reutemann, si tenían trayectoria en el partido. A lo que Gutiérrez contestó: “Yo no voy a buscar la presidencia si no es con el consenso de todo el sector justicialista”.⁹⁸

En tanto en el Senado provincial, la presidencia de la Cámara la ejercerá Echeverría⁹⁹ –San Lorenzo– y la vicepresidencia Pignatta –Garay–. El bloque oficialista lo presidirá Georgetti –Castellanos– la vicepresidencia recayó en Salomón –San Lorenzo– y Montini –Constitución–.

Ahora, teniendo en cuenta las disidencias internas de Creo en Santa Fe, cabe preguntarse si en realidad todos los cargos, en la legislatura provincial, se traducen en una clara victoria para Reutemann. Sobre todo, en lo que refiere a las autoridades ratificadas en la Cámara de diputados.

El Gobernador Reviglio, en medio de una difícil transición política debido a la tensa relación con el gobernador electo y su sector, decía:

La gente está cansada de las internas. Si el PJ es la escudería, no puede venir cualquier piloto a cambiarle de color. (...) Reutemann va a terminar queriendo al peronismo. Lo que ocurre es que es un movimiento con más de una cabeza, difícil de entender. Reutemann deberá conducir el gobierno, pero también mantener una relación fluida con el conjunto del peronismo y no solo con su sublema. (Diario *El Litoral*, 22/11/1991, pág. 6)

⁹⁸ Diario *El Litoral*, 17/11/1991, pág. 3.

⁹⁹ El senador electo por San Lorenzo expreso en el día de su jura como legislador: “Fui muy crítico con muchos dirigentes de primera línea que han hecho del partido un quiosco donde compra y se venden dádivas (...) creemos firmemente en el peronismo de Santa fe que esta anarquizado pero nuestra tarea en la legislatura ha de ser política para dar respaldo al gobierno de Reutemann y sacar adelante a este peronismo que no considero nuevo, pero si más ordenado, transparente y sincero” (Diario *El Litoral*, 06/12/1991, pág. 6).

En tanto Obeid, intendente de Santa Fe, apoyaba a Reutemann expresando:

Adhiero al estilo de Reutemann. Creo que la cooperativa sigue insistiendo con su modo de interpretar la política, una cosa fue la elección que llevamos a cabo el sector de Creo en Santa fe y otra muy distinta fue la elección de diputados nacionales que llevo a cabo el justicialismo. Yo adhiero a la primera. (Diario *El Litoral*, 19/11/1991, pág. 5)

El gobernador Reutemann y sus allegados tendrán que llevar adelante diálogos permanentes con el resto de los sectores que integran el justicialismo santafesino representado tanto dentro como fuera de Creo en Santa Fe. Esta última no es una fuerza política monolítica y que acuerde de manera uniforme con el gobernador. Resta decir que tampoco lo son aquellos sectores que no integraron el sublema que llevo a la gobernación a Reutemann.

A días de asumir el gobierno, Reutemann se refería al PJ santafesino y su situación argumentando: “Creo que hay que hacer una división de mi relación con el justicialismo. Hay que establecer una relación con las bases, con la gente (...) pero también existe la parte más encumbrada del partido, que es una interna fenomenal en la que no me voy a meter”. Siguiendo la entrevista periodística, más adelante se refirió a las designaciones de extrapartidarios como:

Voy a tener en mi gobierno mucho más peronismo del que iba a tener (...) lo que pasa es que por ejemplo hay un compañero peronista en determinada función que pertenece a una línea interna y para otra línea ese no es peronista. Pero para mí lo que vale es su ficha de afiliación, todos en un plano de igualdad”. (Diario *El Litoral*, 06/12/1991, pág. 20)

Es así como para fines de 1991, Santa Fe tiene nuevo gobernador y el PJ santafesino va por su tercera administración en el gobierno provincial. Un partido que gana las elecciones y llega a la Casa Gris con una recomposición de su coalición dominante fruto del cambio en sus estrategias y estructura interna. Quienes resultaron victoriosos en su estrategia serán quienes

dominen la escena política. Pero esta última será también la que medie entre los desafíos de gobernar y las estrategias que se tomen para enfrentar estos desafíos. La estructura partidaria, aunque debilitada por la recomposición de su coalición dominante tendrá su resonancia e influencia sobre aquellos que gobiernan. Esta caja de resonancia será la legislatura provincial y el partido hasta ahora intervenido, pero en busca de su normalización.

VI. Conclusión

Al momento de planificar esta artículo nos propusimos analizar los cambios en el PJ santafesino durante el período que va desde 1990 a 1991. En términos generales nos interesaba observar, a partir de un caso concreto, el estudio de los partidos políticos desde la perspectiva de su dinámica organizativa interna. Por otro lado, la necesidad de comprender, bajo la idea de lo extracéntrico, cuanto del espacio provincial performatea al escenario nacional. Es decir, dar cuenta de los procesos de producción de la política en las provincias y a partir de ahí reconstruir los lazos vinculantes con los de tipo nacional.

El reutemanismo tiene su origen y se desarrolla como una expresión dentro del justicialismo santafesino, es decir, su aparición, con la candidatura de Reutemann a gobernador, representa una estrategia concebida por dirigentes justicialistas para enfrentar las elecciones de 1991 y conservar el poder al frente de la provincia luego de dos mandatos consecutivos desde 1983. Una estrategia que fue exitosa en términos de supervivencia política, pero que debe atravesar la estructura organizativa partidaria que media entre el entorno externo y las estrategias políticas.

Revisitando nuestra hipótesis inicial, la misma sostenía que la llegada de Reutemann a la gobernación de Santa Fe consolida los cambios al interior del Partido Justicialista santafesino: su débil institucionalización condicionada por sectores internos en negociación permanente y con interacciones recurrentes y una compleja trama organizativa que definen, entonces, la emergencia progresiva del reutemanismo como una expresión provincial del peronismo.

Vimos como a comienzos de la década del noventa la falta de consenso en torno a reglas para la selección de dirigentes y candidatos produjo un

cisma dentro del partido, cuando las autoridades partidarias no lograron solucionar los problemas de manera de satisfacer a todas las partes, el enfrentamiento entre ellos se hacía irremediable. El justicialismo provincial se presentaba con una fisonomía resultado de alianzas entre sus dirigentes y sus respectivos movimientos organizados, lo que Panebianco denomina una coalición dominante. Siendo esta el resultado de alianza de alianzas entre grupos que a su vez son coaliciones de grupos más pequeños, que visualizamos como sectores internos del PJ provincial. En su estructura organizativa el justicialismo santafesino tenía así una fisonomía con poca cohesión interna, resultado del compromiso entre diversos sectores y por ende un disperso control de los recursos de poder en una pluralidad de líderes que definen los intercambios con sus seguidores.

En 1991 la intervención desde el Consejo Nacional al provincial se llevó adelante en medio de fuertes disidencias entre los sectores internos. Mientras tanto, Reutemann y su sector hacían hincapié en estar afuera de la interna justicialista provincial, en la posibilidad que les daba la Ley de lemas para que su candidatura sea posible. Aunque como vimos en su postulación se ajustaba a ser una estrategia más junto a las demás del peronismo santafesino. Algunas de ellas gestadas desde Bs. As. de la mano de los menemistas celestes.

Para Reutemann y su sublema Creo en Santa Fe, fue decisivo el encuentro que el interventor González, desde el Consejo Nacional justicialista, facilitó con el sublema que desde comienzos de 1991 estaban gestando los dirigentes del sur provincial, Baltuzzi, Venesia y Domínguez. Los dos sectores confluyeron bajo el sublema Creo en Santa Fe, teniendo en común la necesidad de alejarse de aquellos sectores del justicialismo santafesino que habían participado activamente en las decisiones partidarias.

De esta manera, el desarrollo de Creo en Santa Fe fue progresivamente construyéndose, mediante el intercambio desigual en los juegos de poder, con el resto de los sectores que componían la coalición dominante de justicialismo santafesino. Si bien tendrá un rol preponderante en el escenario político provincial, el resto de los sectores internos del justicialismo santafesino buscaran el protagonismo y los espacios necesarios a la hora de dialogar y negociar desde sus respectivos lugares.

Referencias

- Aboy Carlés, G. 2001. *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Calvo, E. y Escolar, M. 2005. *La nueva política de partidos en la argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cheresky, I. 2006. La política después de los partidos”. En *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ferrari, M. 2008. “El peronismo en la historia reciente. Algunas interpretaciones”. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas* 9 (10): 63-83.
- Levitsky, S. 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Maina, M. 2007. "El partido justicialista santafesino en la transición política argentina 1982-1987", ponencia presentada en el II Congreso Regional de Historia e Historiografía, UNL, ciudad de Santa Fe, 3 y 4 de mayo.
- . 2012. “Nación y provincia: la ¿renovación? peronista en Santa Fe 1983 – 1989”, en Actas de las I Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Universidad Nacional del Litoral, ciudad de Santa Fe, 10 y 11 de mayo.
- . 2014. “Santa Fe hacia las elecciones de 1983. Partidos, identidades y elecciones en la construcción de la democracia”. *Papeles del Centro de Investigaciones* 15.
- Mustapic, A. M. 2002. “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático”. En *El asedio a la política*, editado por M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens.
- Novaro, M. 1994. *Pilotos de tormentas: crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires: Letra Buena.
- O'Donnell, G. 1997. *Contrapuntos: Ensayos escogidos entre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- . 2007. *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Palermo, V. y M. Novaro. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Tesis-Norma.

- Panebianco, A. 2009. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Buenos Aires: Alianza.
- Pucciarelli, A. 2011. *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Robin, S. 2007. “Régimen electoral y sistema de partidos. La influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe”. Tesis de Maestría presentada ante la Universidad Nacional del Litoral.
- Soprano, G. 2009. “Recorriendo el espinel de la política. Identidades, redes y escenarios políticos nacionales, provinciales y municipales en el peronismo”. En *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*, compilado por S. Frederic y G. Soprano. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

Acervo documental

Hemeroteca Diario *El Litoral* (Santa Fe)

Hemeroteca Diario *La Capital* (Rosario)

LA INFLUENCIA DEL DOBLE VOTO SIMULTÁNEO EN EL FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO: REDEFINICIONES EN TORNO AL MODO DE ESTIMACIÓN Y RESULTADOS PRELIMINARES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE (1991-2003)

Agostina Tibaldo*

Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

✉ agostina_tibaldo@hotmail.com

Recibido: 1º de junio de 2019

Aceptado: 30 de agosto de 2019

Resumen: Este trabajo se propone reflexionar y discutir sobre el fraccionamiento partidario como categoría de análisis en los estudios sobre procesos electorales y dinámicas intrapartidarias.

El sistema electoral de Doble Voto Simultáneo (DVS) implementado en la provincia de Santa Fe entre 1991-2003 fue el resultado de un marco normativo que posibilitó una serie

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Litoral. Se desempeñó como Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) durante el período 2014/2019 y actualmente es doctoranda en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Su área de investigación comprende el estudio de los partidos políticos y los sistemas electorales a nivel subnacional, otorgando especial atención a la comprensión de las dinámicas intrapartidarias y de los procesos electorales.

La investigación presentada en este artículo es parte de una tesis doctoral en curso.

de comportamientos intrapartidarios singulares vinculados al modo como los candidatos dispusieron y articularon -entre sí- sus candidaturas. Estas dinámicas influyeron en los rasgos distintivos que adoptaron los “armados electorales” de la época, en particular aquellos vinculados al fraccionamiento partidario.

Frente a esta configuración específica que presentó el caso santafesino, pretender estimar la influencia del DVS sobre el fraccionamiento partidario exige construir nuevas categorías e indicadores de análisis, o bien adaptar los utilizados tradicionalmente. El objetivo de las próximas páginas consiste en advertir estas limitaciones, para luego redefinir la variable “fraccionamiento partidario” y ponerla a prueba aplicándola al análisis del caso santafesino.

Palabras clave: sistema electoral; Doble Voto Simultáneo; partidos políticos; fraccionamiento partidario; Santa Fe

Abstract: This paper intends to reflect and discuss about party fractionalization as a category of analysis in the studies of electoral processes and intraparty dynamics.

The electoral system of Double Simultaneous Vote (DSV) implemented in the province of Santa Fe between 1991-2003 was the result of a normative framework that made possible a series of singular intraparty behaviours linked to the way the candidates arranged and articulated -among themselves- their candidacies. These dynamics influenced the distinctive features adopted by the “electoral arrangements”, particularly those linked to party fractionalization.

Faced with this specific configuration presented by Santa Fe’s case, pretending to estimate the influence of DSV on partisan fractionalization requires building new categories and analysis indicators, or adapting those traditionally used. The objective of the next pages is to notice these limitations, to then redefine the variable “party fractionalization” and test it by applying it to the analysis of Santa Fe’s case.

Keywords: Electoral System; Double Simultaneous Vote; Political Parties; Party Fractionalization; Santa Fe

I. Introducción

El fraccionamiento partidario entendido como la “multiplicidad de subunidades partidarias” (Sartori [1980] 2005) o el “número de fracciones que presentan los partidos” (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998), puede considerarse una de las variables más utilizadas en el análisis y comprensión de los procesos electorales y de las dinámicas intrapartidarias.

Muchos estudiosos han pretendido estimar la influencia de diferentes sistemas electorales sobre el fraccionamiento partidario. En lo que concierne específicamente al sistema electoral de Doble Voto Simultáneo, algunos intelectuales llevaron esta discusión al terreno de la oferta electoral (Aguiar 1984; Rama 1987; Real de Azúa 1988; Vernazza 1989; González 1995; Monestier 1999); otros, en cambio, se posicionaron desde los resultados electorales para calcularlo (Bottinelli 1991; Buquet, Chasquetti y Moraes 1998).

Sin embargo, dadas las características específicas que adoptó este sistema electoral en la provincia de Santa Fe, la variable “fraccionamiento partidario” tal como la estiman los diferentes autores, se torna acotada cuando se pretende reflejar las particularidades que presenta la competencia electoral intrapartidaria en este distrito.

En este contexto, el artículo buscará reflexionar sobre la pertinencia de redefinir esta variable de análisis en términos teórico-metodológicos, para luego poner a prueba las nuevas categorías analíticas construidas aplicándolas al análisis del caso santafesino. Sobre el final del artículo se exponen los primeros resultados derivados de la indagación efectuada.

Se considera que la relevancia de este trabajo radica en su potencial para instalar nuevas reflexiones focalizando el análisis en las dinámicas y en los procesos intrapartidarios que se desarrollan previos al día de la elección y abarcando la totalidad de las categorías electorales subnacionales en disputa. Asimismo, se concibe que el marco conceptual y analítico resultante del estudio constituye un insumo para repensar la aplicación del Doble Voto Simultáneo en otros distritos, como así también, indagar otros sistemas electorales con características similares.

II. Origen y aplicación del Doble Voto Simultáneo

El Doble Voto Simultáneo (DVS)¹, también conocido como Ley de Lemas, refiere -en términos generales- al sistema electoral que faculta a los partidos políticos (lemas) a presentar múltiples candidaturas o listas (sublemas), todas las cuales tributan sus votos al lema por el cual se postulan. Este sistema tuvo sus orígenes en el trabajo de Jules Borély (1870) denominado *Nouveau Systeme Electoral, Representation Proportionnelle de la Majorité et des Minorités*. Borély concibió la posibilidad de implementarlo en Francia a fin de poner un límite al dominio de los partidos sobre la presentación de candidaturas, ampliando paralelamente la libertad de los ciudadanos para elegir.

La propuesta de Borély se enmarcó en un contexto en el que los partidos políticos se encontraban altamente fragmentados y pretendía ofrecer una alternativa para el reposicionamiento de los mismos en el escenario electoral (Díaz Santana 2005). Borély sostenía que los partidos eran indispensables y que los candidatos constituían simples medios para alcanzar los fines partidarios. Asimismo, argumentaba que la mejor forma de otorgar representación a las mayorías y a las minorías suponía votar -a la vez- por un partido y por un candidato.

Si bien debieron pasar varios años para que este sistema se adoptara, Bélgica fue uno de los primeros países europeos en incorporar un tipo de voto preferencial entre candidatos con una única boleta o lista partidaria. Mientras tanto, en el continente americano estas ideas fueron objeto de amplio debate. La Convención Constituyente de la provincia de Buenos Aires se hizo eco de estas concepciones y las discutió entre 1870-1873, y la República Oriental del Uruguay lo estableció como su sistema electoral para la designación de cargos ejecutivos y legislativos a nivel nacional y local en el año 1910². Además del caso uruguayo, se pueden mencionar otras experiencias de implementación de este sistema como Honduras, que lo utilizó en la elección presidencial de 1985 y Argentina, donde la mitad de las provincias lo aplicaron para elecciones subnacionales en la década de

¹ También se hace referencia a este sistema electoral con la variante de “Doble Voto Simultáneo y Acumulativo” (DVSA).

² Ley Nacional N° 3.640.

1990. Más allá de estas experiencias, no se advierte su aplicación en otra parte del mundo (Tula 2009).

Específicamente en lo que refiere al caso argentino, se debe mencionar como dato significativo que, desde el retorno de la democracia en el año 1983, 12 provincias adoptaron este sistema electoral: San Luis (1986), Formosa (1987), Santa Cruz (1988), Tucumán (1988), Misiones (1990), Chubut (1990), Santa Fe (1990), Jujuy (1991), Salta (1991), La Rioja (1991), Santiago del Estero (1991) y San Juan (1994). Asimismo, en otros 5 distritos electorales también se debatieron proyectos de ley tendientes a implementar este sistema, pero finalmente fueron desestimados (Buenos Aires, Mendoza, Catamarca, Entre Ríos y Ciudad de Buenos Aires). Como sostiene María Inés Tula,

en este proceso reformista no existió un ordenamiento jurídico único que permitiera hablar de una sola Ley de Lemas sino, por el contrario, existieron tantas Leyes de Lemas como distritos la sancionaron. Así la inclusión del DVS en el ordenamiento legal provincial respondió a las prioridades y necesidades emergentes en cada una de ellas. (Tula 2009, 64).

II.1. Recapitulando el pasado reciente: adopción y aplicación del Doble Voto Simultáneo en la Provincia de Santa Fe (1991-2003)

En correspondencia con el proceso de restauración democrática iniciado en el año 1983, la Provincia de Santa Fe -a través del Decreto n° 3072- estableció la convocatoria a elecciones para los cargos de Gobernador y Vicegobernador, de 19 Senadores y 50 Diputados Provinciales, conforme el sistema establecido en ese entonces en la Constitución Provincial. Según esta regulación, tanto las autoridades partidarias como los candidatos a cargos públicos debían ser seleccionados mediante elecciones partidarias internas cerradas de carácter obligatorio. Las fechas eran establecidas por el partido y el control de los comicios estaba a cargo de la organización, si bien también se permitía solicitar la intervención de la autoridad pública o requerir algún veedor. El criterio utilizado por los principales partidos políticos fue la convocatoria a congresos partidarios en detrimento de la celebración de elecciones internas. Esto implicaba la presentación de candidatos o listas de candidatos previamente acordados, haciendo

predominar el aparato partidario por sobre la voluntad de los afiliados (Edmundo Barrera, comunicación personal, 8 de junio de 2016).

En los inicios de la década de 1990, una serie de acontecimientos fueron cimentando las bases para la introducción de un nuevo sistema electoral en la Provincia de Santa Fe. A nivel nacional, las principales motivaciones provinieron del nuevo contexto político y social que se estaba configurando (Svampa 2005), del entramado ideológico que daba rumbo a la economía (Etchemendy 2001; Basualdo 2006; Pucciarelli 2011), sumados a una territorialización de la competencia partidaria (Calvo y Escolar 2005) y a una corriente reformista en materia electoral que comprendió a un gran número de provincias (Tula 2009).

En paralelo, la particular coyuntura que atravesaba la provincia de Santa Fe fue allanando el camino para la modificación electoral. Por un lado, el Partido Justicialista (PJ) -que gobernaba la provincia- afrontaba una serie de denuncias por corrupción en la compra de juguetes a empresas inexistentes. El entonces gobernador Víctor Reviglio culminó su mandato en 1991 con pedido de juicio político, y su Vicegobernador, Antonio Vanrell, fue destituido previamente en junio de 1990. Este hecho se añadía a la destitución –en 1989- del entonces Intendente de la ciudad de Santa Fe, Carlos Aurelio Martínez (PJ), también denunciado por hechos de corrupción durante su gestión, entre las que se mencionaban la incorporación irregular de empleados en la municipalidad y las adjudicaciones directas para contrataciones del Estado municipal sin llamados a licitación. Ambos acontecimientos sumieron al partido gobernante en una profunda crisis partidaria interna (Lascurain 2011; 2014).

Por el lado de la Unión Cívica Radical (UCR), también coexistían las fricciones internas y una serie de disputas en torno a quiénes encabezarían y cómo se compondrían las listas de candidatos para las elecciones provinciales de 1991. Esta situación produjo una fuerte confrontación entre Horacio Usandizaga –ex Intendente de Rosario- y el resto de la dirigencia radical. Usandizaga -que gozaba de un importante caudal electoral y alta intención de voto- tenía amplias posibilidades de ser electo Gobernador, pero aducía no estar dispuesto a compartir una misma lista de candidatos a legisladores con otros sectores radicales opositores a su espacio. Su aspiración sólo sería factible modificando las reglas electorales vigentes en

ese momento que impedían la presentación de más de una lista de candidatos por partido político para cada categoría electoral (Puig 1995; Blando 2002).

En este contexto, a mediados de 1990 se iniciaron los debates en torno a la introducción del nuevo sistema electoral: el Doble Voto Simultáneo. Muchos fueron los argumentos esgrimidos en la discusión parlamentaria que tuvo lugar previo a su sanción. El proyecto de ley fue presentado por el entonces Senador del Departamento Iriondo -Alberto Monti (PJ)- y fue propuesto como una revitalización del sistema político y un avance en la participación de la comunidad respecto a la elección de sus representantes (Diario de Sesiones de la H.C.S. de la Provincia de Santa Fe, 16 de agosto de 1990).

En síntesis, entre los rasgos más sobresalientes de la discusión legislativa del proyecto se advierte, por un lado, la existencia de un acuerdo interpartidario para apoyar dicha iniciativa, y en paralelo, la presencia de importantes divergencias y oposiciones al interior de los principales partidos políticos respecto del sistema electoral que se estaba discutiendo. Sin embargo, luego de arduos debates, el proyecto que establecía la puesta en vigencia del Doble Voto Simultáneo obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores donde el PJ contaba con amplia mayoría (16 bancas de 19), y luego, en noviembre de 1990 consiguió la sanción definitiva en la Cámara de Diputados donde la votación fue más reñida (25 votos afirmativos contra 24 negativos). La votación en la Cámara Baja generó cierta polémica ya que algunos legisladores como Carlos Caballero Martín (PDP) entendían que la cantidad de votos afirmativos no respetaba la mitad más uno del cuerpo que se necesitaba para aprobar el proyecto por mayoría simple (26 votos). Sin embargo, la Presidencia de la Cámara decidió computar la votación como afirmativa y por ende, válida. Posteriormente se realizó una presentación ante la justicia solicitando la impugnación de la votación, pero la misma no prosperó (Toppi 2009).

II.2. Principales características del texto normativo sancionado en la Provincia de Santa Fe y resoluciones complementarias

La Ley N° 10.524 de Doble Voto Simultáneo comenzó a regir en los comicios celebrados en 1991 y emprendió su retirada luego de las elecciones del año 2003. Este sistema es considerado por muchos autores como un

“voto preferencial intrapartidario por lista” (Bottinelli 1991; Buquet 2003; Tula 2009). Para Dieter Nohlen (1994) la característica peculiar del DVS es que –a diferencia de los demás sistemas electorales- involucra y define en un mismo acto electoral tanto la selección de candidatos, como la elección general de los mismos. Es decir que comprende tanto las reglas propias de un sistema electoral (magnitud de distrito, fórmula electoral, tipo de boleta, entre otros), como así también, el proceso interno de selección de candidatos.

En términos formales, la Ley Provincial N° 10.524 implementada en Santa Fe en el período 1991-2003 se definió a partir de las siguientes características específicas: permitió la presentación de múltiples sublemas dentro de cada lema, posibilitando la concentración de varias candidaturas en un mismo candidato³, quien podía competir por diferentes cargos o recurrir a la utilización de sublemas “idénticos”⁴ (Artículo 5°). En

³ Considerando las características particulares del DVS en Santa Fe, resulta ineludible establecer una diferenciación entre el concepto de *candidato* y el de *candidatura*. El “candidato” es el individuo que aspira a un cargo público; y la “candidatura”, implica la propuesta de un individuo para ocupar un cargo público, la cual se materializa a través de su postulación en uno o más sublemas. Esta distinción es clave para comprender el funcionamiento de este sistema electoral ya que permite reconocer y discriminar entre los candidatos que oficializan una sola candidatura y aquellos que oficializan dos o más candidaturas.

⁴ La decisión metodológica de emplear la noción de sublema “idéntico” en detrimento de términos como lista “calcada” o sublema “espejo” utilizadas por otros autores, se explica en virtud de la particularidad que presenta el DVS en Santa Fe al permitir la postulación de sublemas con iguales candidatos, no sólo al interior de un mismo lema, sino, además, en todas las categorías electorales en disputa. Esta cuestión merece algunas disquisiciones al respecto. En primer lugar, es importante señalar los motivos que impiden emplear la noción de lista “calcada”. La idea de lista “calcada” surge haciendo referencia a la acumulación o suma de votos por identidad de listas que permitía la ley de lemas en Uruguay (Puig 2000; Rial 2004; Chasqueti 2010; Bottinelli 2013). Este mecanismo implicó que una hoja de votación (papeleta) que contenía las listas de candidatos para las distintas categorías electorales en disputa, podía presentar una lista “calcada” con respecto a otra hoja de votación. Por lo tanto, era posible que existieran dos listas iguales de candidatos que se postulaban para un mismo cargo, pero en hojas de votación diferentes. Sin embargo, como explican los autores, una hoja de votación nunca era completamente igual a otra, pudiendo presentar variaciones en las demás listas de candidatos, o al menos, en alguno de los postulantes. En segundo lugar,

concordancia con ello, el Tribunal Electoral de la Provincia emitió la Acordada N° 2 fijando su interpretación al respecto:

Ninguna norma vigente impide que dos o más sublemas de un mismo lema presenten idéntica nómina de candidatos para la misma categoría electoral. Si dos o más agrupaciones o corrientes internas de un lema, llevan idénticos candidatos en sus boletas sostienen ante el cuerpo electoral una misma lista. Por lo tanto, los ciudadanos que optaren por una u otra de las boletas del lema expresan idéntica voluntad en el orden a la elección de los candidatos de la categoría electoral respectiva. El examen armónico de las normas que integran el sistema electoral vigente en la Provincia de Santa Fe, no admite computar de manera separada los votos obtenidos por idénticos candidatos dentro de un lema. (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Acordada N° 2, 1991, 1-5).

Por otra parte, la Ley N° 10.524 autorizó a los sublemas a concertar alianzas con otros lemas o con sublemas del mismo o distinto lema (Artículo 15°)⁵. Cabe destacar que el Tribunal Electoral de la Provincia también estableció precisiones al respecto:

Debe recordarse que la ley establece el sistema de doble voto simultáneo. En consecuencia, cada votante marca su preferencia, en forma simultánea, por un partido político –lema- y por una de las listas del mismo –sublema-. Por lo tanto, cuando se vota un candidato en una categoría electoral no sólo se lo está votando a él, sino al mismo tiempo a él más la posibilidad de los otros candidatos que presenten otros sublemas del mismo lema. Ello importa

debemos detenernos en la noción de sublema “espejo” a fin de establecer algunas aclaraciones y dilucidar su insuficiente utilidad para el estudio del DVS en Santa Fe. Ana María Mustapic, Gerardo Scherlis y María Page conceptualizan a las listas “espejo” como “listas idénticas entre sí, con iguales candidatos, pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que suman luego los votos recibidos por cada uno de ellos” (2011, 4). Este término presenta dos limitaciones para analizar el caso santafesino: entiende a los sublemas “espejo” como competidores de partidos o frentes electorales distintos, y por ende, los concibe compitiendo en articulación con –al menos- un sublema diferente en otra categoría. En efecto, quedando desestimadas ambas nociones, para abordar nuestro objeto de estudio se considera pertinente emplear el concepto de lista o sublema “idéntico”.

⁵ En el año 2002 se restringieron las posibilidades de los sublemas de concertar alianzas, quedando autorizado sólo las alianzas con sublemas del mismo lema (Art. 1°, Ley Provincial N° 12.079).

que quien vota por el candidato X en un sublema del lema A no emite un voto idéntico que quien vota por el mismo candidato de un sublema del lema B [...] En definitiva, votar a un candidato de un sublema de un lema no es lo mismo que votar al mismo candidato para otro lema. (Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Acordada N° 2, 1991, 1-5).

Asimismo, el sistema se definió por el uso de boletas partidarias (comúnmente denominadas “boletas sábanas”) lo que implicó que las distintas categorías electorales presentadas por un mismo sublema se dispusieran en papeletas unidas o ensambladas y separadas entre sí por una línea de puntos o troquel (Artículos 20° y 21°).

II.3. Principales elementos constitutivos del Doble Voto Simultáneo implementado en la Provincia de Santa Fe

En el transcurso de los 12 años de vigencia que tuvo el Doble Voto Simultáneo en la Provincia de Santa Fe se celebraron 4 elecciones provinciales generales (1991, 1995, 1999 y 2003). En cada uno de estos comicios se disputaron los siguientes cargos: Gobernador y Vicegobernador, 50 Diputados Provinciales, 19 Senadores Provinciales, 44 Intendentes, Concejales en número proporcional a la cantidad de habitantes de cada municipio y 319 Comisiones Comunales. A continuación se describen las características específicas de cada una de las categorías electorales mencionadas y que son objeto de análisis en este artículo.

1) El Gobernador y Vicegobernador de la provincia son electos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios, considerando al territorio provincial como circunscripción única. Permanecen 4 años en sus cargos y no está permitida su reelección en períodos consecutivos.

2) Los Diputados Provinciales representan al pueblo de la provincia. La Cámara de Diputados se compone de 50 miembros que son elegidos en forma directa considerando al territorio provincial como circunscripción única. La distribución de las bancas es mixta, es decir, la fuerza política ganadora de la contienda electoral obtiene 28 bancas y los 22 curules restantes se distribuyen por sistema proporcional D’Hondt entre las demás fuerzas políticas, en función de los votos conseguidos. Los Diputados permanecen 4 años en sus cargos pudiendo ser reelegidos indefinidamente y las 50 bancas se renuevan completamente cada 4 años.

3) Los Senadores Provinciales representan a los departamentos de la provincia y corresponde un Senador por cada Departamento, los que en su totalidad suman 19. Son elegidos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios, considerando al territorio departamental como circunscripción única. Permanecen 4 años en sus cargos pudiendo ser reelegidos indefinidamente y las 19 bancas se renuevan completamente cada 4 años.

4) Los Intendentes Municipales son electos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios, considerando al territorio municipal como circunscripción única. Permanecen 4 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

5) Los Concejales Municipales representan al pueblo de los municipios y cada Concejo Deliberante posee un número de Concejales que es proporcional a la cantidad de habitantes de dicho Municipio. Son elegidos en forma directa, considerando al territorio municipal como circunscripción única. La distribución de las bancas se realiza por sistema proporcional D'Hondt. Permanecen 4 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Los Concejos Deliberantes se renuevan por mitades cada 2 años.

6) En aquellas localidades de menos de 10.000 habitantes se constituyen Comisiones Comunales que son electas en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Permanecen 2 años en sus cargos pudiendo ser reelegidos indefinidamente. Existen dos tipos de Comisiones Comunales: a)- de tres miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas no alcanzan una población de 1.500 habitantes; en cada comicio dos miembros son elegidos por la mayoría y uno por la minoría; b)- de cinco miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas alcanzan una población de 1.500 habitantes; en cada comicio cuatro miembros son elegidos por la mayoría y uno por la minoría.

En lo que respecta a las características específicas de cada una de las elecciones celebradas, resta señalar que tanto en 1991 como en 1995 y 1999, se realizaron en forma desdoblada respecto de la elección nacional. En cambio, la elección provincial del año 2003 se efectuó en forma conjunta con la elección de Diputados y Senadores Nacionales. En esa oportunidad rigió la Ley Provincial N° 12.121 (2003) que estableció la utilización de una boleta partidaria única que debía incluir tanto las categorías provinciales como las nacionales.

En resumen, el sistema electoral de DVS implementado en Santa Fe como resultado del marco normativo que le dio origen y del conjunto de atributos que lo definieron, posibilitó una serie de comportamientos intrapartidarios singulares vinculados al modo como los candidatos dispusieron y articularon -entre sí- sus candidaturas. Estas nuevas dinámicas influyeron en los rasgos distintivos que adoptaron los “armados electorales” de la época, en particular aquellos vinculados al fraccionamiento partidario. Sobre este aspecto específico se orienta el presente artículo con el objetivo de introducir una serie de reflexiones y análisis que permitan contribuir al debate disciplinar sobre el tema, poniendo especial atención en la necesidad de redefinir -en términos teórico-metodológicos- la variable “fraccionamiento partidario” para poder aplicarla al estudio de sistemas electorales con rasgos como los que definen al DVS adoptado en Santa Fe.

III. La influencia del Doble Voto Simultáneo en el fraccionamiento partidario

III.1. La interacción entre partidos políticos y sistemas electorales: una revisión bibliográfica como punto de partida

Para comprender las motivaciones que impulsan este trabajo es preciso destacar que el estudio sobre los partidos políticos y los sistemas electorales ha despertado el interés de una pluralidad de politólogos, sociólogos políticos, investigadores sociales y analistas políticos procedentes de diversas partes del mundo. La Ciencia Política contemporánea ha advertido la necesidad de analizar y comprender estas instituciones que son el resultado de construcciones sociales y que se erigen como actores indispensables para el funcionamiento y mantenimiento de nuestros regímenes políticos democráticos. En consecuencia, la disciplina ha otorgado gran relevancia a la producción de conocimiento sobre estos temas y exige un constante perfeccionamiento de lo indagado hasta el momento.

A modo de esbozo introductorio es posible enumerar un conjunto de perspectivas teóricas orientadas a explicar y comprender la interacción entre partidos políticos y sistemas electorales. Un primer grupo de académicos que abonan este debate teórico está integrado por Maurice Duverger ([1951]

1961), Douglas Rae (1967), William Riker (1976), Richard Katz (1980), Arend Lijphart (1985; 1990), Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart (1991), Giovanni Sartori (1992), entre otros. Estos autores se adscriben al enfoque denominado “institucionalista” que hace hincapié en los efectos o consecuencias que tiene un determinado sistema electoral sobre los partidos y los sistemas de partidos. A esta perspectiva se opone una segunda, de tinte más bien “sociológico”, sustentada por intelectuales como John Grumm (1958), Carles Boix (1999), Rein Taagepera (2003; 2009), Josep Colomer (2005), entre otros, quienes invierten el argumento al postular que la centralidad del análisis debe residir en los sistemas electorales como variable dependiente, es decir, como resultado del accionar y de las estrategias de los actores políticos.

Sin embargo, también se puede mencionar un tercer conjunto de estudios que propugna que el surgimiento de los partidos y de los sistemas de partidos (y las características que éstos adoptan) no puede ser explicado sólo en función de los efectos de los sistemas electorales. Entre los exponentes más representativos de esta vertiente denominada “nueva Sociología Política” (Sartori 1969) se enrolan autores como Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan ([1967]1992) y Dieter Nohlen (1994), quienes consideran indispensable concebir a la estructura social como otra variable explicativa de la configuración y de la dinámica que atraviesa a los partidos y a los sistemas de partidos.

En esta revisión que se considera no excluyente es posible sugerir una cuarta perspectiva de análisis constituida por estudios e investigaciones que se caracterizan por la combinación de algunos de los enfoques antes descritos, sustentando posturas que bien podrían denominarse “conciliadoras”. Algunas de estas investigaciones pertenecen a Gary Cox (2004 [1997]) quien articula el análisis de la incidencia de los sistemas electorales y de los clivajes sociales sobre los sistemas de partidos. Kenneth Benoit (2007) es otro de los intelectuales que se enrola en esta vertiente al proponer que la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos es mutua y que, por lo tanto, existe una causalidad bidireccional. Finalmente, otro trabajo que otorga relevancia a la vinculación entre enfoques es el realizado por Rein Taagepera (1999), quien sostiene que existe una relación de interdependencia o de causalidad multidireccional entre sistemas electorales, sistema de partidos y estructura social.

Como se sostuvo al inicio, este trabajo pretende indagar de qué manera influye un sistema electoral particular (en este caso, el Doble Voto Simultáneo) sobre las características que adoptan los partidos políticos (especialmente, el fraccionamiento partidario). En efecto, se considera pertinente pensar y situar nuestro análisis dentro de esos postulados teóricos “institucionalistas”.

Entre los principales exponentes de esta perspectiva reviste especial importancia para este trabajo el desarrollo teórico efectuado por Giovanni Sartori ([1980] 2005). Este autor concibe al partido político como sistema constituido por subunidades partidarias (fracciones) cuyos procesos internos (subpartido) se configuran a partir de la influencia del sistema electoral intrapartido.

siempre que las carreras políticas tienen que pasar por el sistema de carrera del partido, entonces la variante clave –en todos los partidos democráticos y sin que importe de qué país concreto se trate- es el sistema electoral interno (Sartori [1980] 2005, 143).

Este razonamiento lo conduce a afirmar que, a diferencia de lo que acontece a nivel de partidos, en el nivel subpartido “el sistema electoral se convierte en causa suficiente de la multiplicación de fracciones” ([1980] 2005, 144). Estas subunidades partidarias influyen al interior de los partidos en dos aspectos: por un lado, en el nivel de cohesión o, inversamente, en el nivel de fragmentación del mismo; y por otro, en las formas y los medios de las interacciones y de la dinámica interna de los partidos.

Entendiendo que el DVS implementado en Santa Fe habría operado como un sistema electoral intrapartidario, los aportes de Sartori desde la perspectiva de análisis “institucionalista” otorgan el andamiaje teórico sobre el cual desplegar este estudio.

Resta señalar que estos desarrollos teóricos constituyeron el punto de partida -o dieron sustento- a un debate académico de mayor especificidad referido a la interacción entre el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo y los partidos y sistemas de partidos. En este sentido, se advierte un número significativo de investigaciones y estudios referidos al DVS, muchos de ellos orientados a examinar y comprender el grado, la evolución y los efectos del fraccionamiento partidario durante la vigencia de este sistema electoral. El objetivo del siguiente apartado es presentar y discutir la producción académica referida al tema.

III.2. El debate académico en torno a la vinculación entre el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo y el fraccionamiento partidario

En primer lugar, es preciso introducir una serie de aclaraciones respecto al concepto de “fraccionamiento partidario”. El mismo puede ser entendido como la “multiplicidad de subunidades partidarias” (Sartori [1980] 2005) o lo que es lo mismo, el “número de fracciones que presentan los partidos” (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998).⁶

El puntapié inicial en la reflexión politológica sobre este concepto puede situarse en las contribuciones teóricas proporcionadas por Giovanni Sartori ([1980] 2005). En dicha obra el autor sostiene que la primera dificultad que emerge para designar a las subunidades que componen el partido es la carencia de una terminología adecuada. En efecto, inicialmente elabora una serie de objeciones al término “facción” –tal como había sido utilizado hasta ese momento por la Ciencia Política-. En primer lugar, argumenta que “facción” tiene un significado poco neutral, que transmite que la política es algo sucio y corrompido. Además, afirma que resulta ser un término que ha sido empleado en forma ambigua, introduciendo confusión a la disciplina. Y, en tercer lugar, sostiene la necesidad de conservar dicho término para designar a todo grupo político que -careciendo de organización- proyecta ambiciones individuales y mantiene comportamientos egoístas. En consecuencia, estas reflexiones lo conducen a optar por el término de fracción para designar a las subunidades partidarias.

En segundo lugar, es necesario especificar que las experiencias de aplicación de la ley de lemas difieren entre sí, no sólo porque cada contexto político-electoral en el que la ley se adoptó tuvo sus particularidades, sino también, porque existieron diferencias entre los textos normativos y en las formas de implementación del sistema. No obstante, en este apartado pretendemos superar las singularidades de cada caso y proponemos presentar una descripción de las principales investigaciones y trabajos que indagaron la vinculación entre el sistema electoral de Doble Voto

⁶ Este concepto también es denominado análogamente como “fraccionalización” (Sartori [1980] 2005; Bottinelli 1991; Buquet, Chasquetti y Moraes 1998).

Simultáneo y el fraccionamiento partidario. Esto nos permitirá conocer de qué forma y en qué grado ha sido estudiado el tema en cuestión.

Gran parte de la discusión académica giró en torno al caso de la República Oriental del Uruguay, no sólo por haber sido uno de los primeros países en incorporar este sistema, sino también, por su prolongada vigencia. A continuación, se presentan los aspectos fundamentales de este debate, para luego dar paso a una revisión y exposición de los estudios más significativos sobre la aplicación de la ley de lemas en las provincias argentinas.

III.2.1. Reseña de los principales estudios sobre el Doble Voto Simultáneo implementado en Uruguay

Entre los académicos que indagaron el caso uruguayo un primer conjunto de trabajos afirma la existencia de una fuerte vinculación entre el sistema electoral y el fraccionamiento partidario (entendido como la cantidad de listas en competencia). Autores como Alberto Pérez Pérez (1970), Juan Rial (1985) y Luis Eduardo González (1991), sostienen que el DVS unido a una fórmula de representación proporcional tiene como efecto una alta y creciente fraccionalización al interior de los lemas. En este mismo sentido, Francisco Vernazza (1989) y Felipe Monestier (1999) buscan demostrar empíricamente el efecto de fraccionalización de este sistema tomando como indicador el aumento en la cantidad de listas presentadas por cada partido para competir en una elección.

Otro estudio que aporta elementos a esta discusión es presentado por Dieter Nohlen (1994) y su principal contribución reside en incorporar una perspectiva de análisis bidireccional, ya que entiende que el fraccionamiento partidario ha constituido una causa de la implementación del DVS uruguayo, pero al mismo tiempo, ha sido una de sus consecuencias. En lo que respecta a los efectos del sistema electoral uruguayo sobre los partidos y el sistema de partidos, enumera: pérdida de votos y desproporcionalidad en el reparto de escaños, fortalecimiento de los partidos grandes o consolidados y mayores dificultades para los partidos pequeños o nuevos al momento de competir, falta de legitimidad de los candidatos electos, posibilidad de ampliar la democracia interna de los partidos y permitir un mayor acceso a lugares de liderazgo.

Sin embargo, el debate sobre el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo adquiere un giro argumental con la aparición del trabajo de Daniel Buquet, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes en 1998 y el posterior análisis efectuado por Oscar Bottinelli en 1999. Los autores explican que el sistema de partidos uruguayo asistió a una serie de modificaciones en las últimas décadas y como consecuencia, los partidos políticos se caracterizaron por una laxitud organizativa, ausencia de disciplina y naturaleza fraccionalizada. Su estudio aborda dos niveles: el grado de fragmentación (número de partidos que presenta el sistema de partido) y los niveles de fraccionalización (número de fracciones que presentan los partidos). A partir del análisis de estos factores intentan determinar los efectos que tiene el sistema electoral uruguayo en la configuración interna de los partidos políticos, como así también, del sistema de partidos.

Su investigación constituye una bisagra en la discusión académica no sólo porque logra dar sustento a los argumentos a partir de un corpus empírico, sino también, porque desecha el supuesto –tan arraigado hasta ese momento- de que el aumento en la oferta electoral constituiría un fuerte indicador del fraccionamiento partidario. Esta es una de las mayores críticas de los autores hacia las investigaciones previas sobre el DVS uruguayo. Entienden que fue incorrecto el modo de conceptualizar y operacionalizar la noción de “fraccionalización” de los partidos. En consecuencia, explican que el aumento de la oferta electoral (cantidad de listas) es real y se encuentra relacionado con las facilidades que otorga la ley electoral para ingresar en la contienda electoral y con las lógicas de competencia interna en los partidos. Sin embargo, este fenómeno no constituiría un indicador del nivel de fraccionalización de un partido y tampoco es su sustento, ya que la composición del parlamento tiende a ser insensible a esta multiplicidad de listas.

Para estos autores, si se pretende observar cuáles son las consecuencias de una ley electoral, no es pertinente centrar el análisis en la oferta electoral sino en lo que acontece una vez que se ponen en juego los efectos mecánicos y psicológicos de dicho sistema (Duverger [1951] 1961). En tal sentido, el fenómeno de la fraccionalización debe ser abordado considerando la composición de las bancadas partidarias al interior del parlamento.

La fraccionalización partidaria se expresa de forma privilegiada en la necesidad de negociar en el parlamento, no con una cabeza por partido sino con una cabeza por sector. Estos últimos [...] se transforman en ocasiones en los agentes políticos relevantes en el proceso de toma de decisiones. (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998, 21).

Por lo tanto, entienden que el número de listas que efectivamente obtienen representación luego de una elección es considerablemente menor a la excesiva oferta electoral que el sistema permite (Buquet, Chasquetti y Moraes 1998), o al menos, tiende a mantenerse en niveles similares, más allá de los aumentos en dicha oferta electoral (Bottinelli 1991). Estos efectos del DVS no son secundarios ni involuntarios, sino que se deben a una intención deliberada de desestimular la fraccionalización, de presionar en dirección a mantenerla en niveles reducidos.

En un trabajo posterior, Daniel Buquet (2003) observa que el DVS tendría como primer efecto la unidad partidaria pero, paralelamente, daría lugar a la competencia interna. Para el autor, este régimen tiene consecuencias positivas tanto para los partidos políticos como para el sistema en su conjunto. Por un lado, proveería un mecanismo de competencia electoral interna de los partidos sin generarles costos de tipo material o político; y por otro, favorecería la representatividad política de los partidos ya que promovería la aparición de nuevos liderazgos y la rotación de las dirigencias, impidiendo el anquilosamiento de las jerarquías partidarias. Sin embargo, Buquet reconoce que, así como el DVS es propicio para contener la faccionalización dentro de un partido, en otros casos puede ser perjudicial y generar un efecto contrario.

Se puede afirmar que el DVS es una regla que al mismo tiempo que inhibe las escisiones, con lo que favorece la unidad partidaria, estimula la competencia interna, con lo que promueve la diversidad. (Buquet 2003, 331).

En dos artículos de reciente aparición, Juan Andrés Moraes (2008) y Daniel Buquet (2009) profundizan este análisis sobre el sistema electoral uruguayo y su interacción con los partidos políticos. Moraes señala que el conjunto de reglas electorales y regulaciones partidarias presentes en el país (combinación de DVS con sistema de representación proporcional y listas cerradas) determina una dinámica intrapartidaria donde el actor clave en la nominación de candidatos no es el partido sino sus facciones -especialmente

sus líderes-, que a través de este control no sólo obtienen disciplinamiento sino también, intervienen sobre las futuras carreras de los legisladores. En continuidad con este razonamiento, Buquet explica que este sistema electoral tiende a configurar la competencia dentro de los partidos afectando tanto su estructura interna como su comportamiento legislativo.

III.2.2. Reseña de los principales estudios sobre el Doble Voto Simultáneo implementado a nivel subnacional en Argentina

En las últimas décadas el debate académico también se trasladó a un conjunto de investigaciones sobre la implementación de la ley de lemas en las provincias argentinas que comprendió, asimismo, una serie de estudios de caso, incluido el de la Provincia de Santa Fe. Un recorrido bibliográfico por esta producción académica implica presentar aquellos trabajos cuyos aportes constituyen insumos para analizar la influencia del DVS sobre el fraccionamiento partidario, al tiempo que permite advertir aspectos menos explorados cuyos vacíos son motivo de reflexión en este estudio. Inicialmente se exponen las indagaciones más generales y/o concernientes a otras provincias, para luego concluir con aquellas referidas específicamente al caso santafesino.

Delia Ferreira Rubio (1990) lleva adelante uno de los primeros análisis sobre el tema en el que detalla someramente los efectos de la aplicación del DVS sobre los distintos componentes del sistema político. Por un lado, considera que la ley de lemas no eliminaría las luchas internas, sino que tendería a multiplicarlas. Este supuesto se sustenta en que, al interior de cada sublema, tendrían lugar las mismas disputas, las mismas presiones y los mismos acuerdos que podrían darse en el partido como un todo. También entiende que este sistema dilata en el tiempo las internas partidarias y conlleva a que su resolución tenga lugar fuera del ámbito partidario. Otra de sus consecuencias sería el inevitable fraccionamiento partidario que se ve exacerbado por las dificultades que tienen los partidos -al finalizar el proceso electoral- para reunificar e integrar estructuras que compitieron entre sí. Esto, a su vez, obstaculiza aún más el cumplimiento de las funciones de los partidos como mediadores y representantes de la sociedad.

Por otra parte, Mabel Panozzo (2003) desarrolla un estudio sobre la ley de lemas en la Provincia de Salta donde explica que, si bien algunos

sublema se mantienen en el tiempo, se estructuran fuera del partido y tienen la capacidad de agudizar la interna partidaria, éstos sólo constituyen casos aislados. Lo que tiende a suceder es que con el sistema de ley de lemas los grupos internos aumentan su participación y protagonismo, pero los sublema generalmente son personales y no representan una expresión grupal. En efecto, cuando los dirigentes alcanzan cargos políticos su comportamiento tiende a ser tradicional y afín a las reglas del sistema político y quienes ya no lo apoyan, abandonan ese sublema y se suman a otro.

La autora concluye afirmando que la ley de lemas genera dos efectos sobre los partidos políticos. Por un lado, “vacía” a los partidos que se abren demasiado a la participación porque con ella pierde sentido el diálogo, los acuerdos, las disputas internas y cualquier acción se desarrolla por fuera de los partidos. Se abandonan así las prácticas democratizadoras internas de los partidos y dichas organizaciones pierden capacidad para agregar demandas. Pero, paralelamente, este sistema tendría un efecto positivo que sería el de promover una mayor democratización de los partidos más cerrados y poco participativos, ya que le permite a sus grupos internos adquirir mayor poder para presionar por verdaderos espacios internos de decisión.

Por su parte, María Inés Tula (1997; 2009) explica que en las distintas provincias argentinas los procesos de discusión y adopción de la ley de lemas fueron muy diferentes entre sí y se caracterizaron -en algunos casos- por la inmediatez, y en otros, por la falta de debate o de cálculos sobre sus posibles efectos a largo plazo. Estas situaciones promovieron conductas de adaptación, desadaptación y aprendizaje entre los partidos políticos, lo cual condujo a resultados y consecuencias diferentes en cada uno de los casos.

Como un ejemplo de desadaptación, la autora menciona el caso de la provincia de La Rioja, donde la ley de lemas no hizo más que multiplicar las divisiones internas del PJ generando, incluso, problemas de gobernabilidad. Una situación diferente se evidenció en la provincia de Santa Cruz, donde el rasgo sobresaliente fueron las continuas modificaciones de este sistema electoral promovidas por el oficialismo provincial (PJ) como forma de (re)adaptación permanente del sistema a la coyuntura electoral inmediata. Y en el caso de Santa Fe -donde el sistema se implementó con el objetivo de evitar perder los comicios a Gobernador por parte del PJ-, Tula demuestra cómo los partidos opositores -a través de

un período de aprendizaje- lograron hacer un uso estratégico de este instrumento electoral promoviendo la conformación de alianzas y frentes electorales para incrementar su competitividad en los comicios.

En un artículo dedicado a reflexionar sobre la política territorial y la nacionalización política en Argentina, Marcelo Escolar (2013) analiza una serie de aspectos que hacen a la dinámica institucional y política del país, a fin de intentar comprender las razones que promueven la fragmentación política que tiende a caracterizarlo. Entre los principales motivos indaga la asimetría existente entre la región metropolitana y Buenos Aires con respecto al resto del territorio, los problemas de coordinación del electorado y de las elites políticas, la política territorial y las relaciones intergubernamentales, entre otros.

Sin embargo, a los fines de este artículo, el aporte más significativo del trabajo de Escolar es el que aborda las cuestiones vinculadas a la coordinación entre élites. Sobre este punto el autor sostiene que en las últimas décadas la diversidad y la fragmentación partidaria de la oferta electoral en el país estuvo influenciada por la incorporación de mecanismos de “emparentamiento” de listas (*apparentment*), entre ellos, aquellos facilitados por el sistema de lemas y sublemas o por la existencia de listas colectoras, espejos y de adhesión. En efecto, estos procedimientos habrían operado permitiendo “la verificación de apoyos territoriales en forma directa que garantizan las transacciones electorales entre candidatos y grupos que integran las elites políticas locales, provinciales y nacionales” (Escolar 2013, 446).

III.2.3. Reseña de los principales estudios sobre el Doble Voto Simultáneo implementado en la provincia de Santa Fe

Como se mencionó, existe otro conjunto de indagaciones orientadas exclusivamente al estudio del DVS en la provincia de Santa Fe, las cuales abordan -entre otros aspectos- la cuestión referida al fraccionamiento partidario. En este sentido, una de las investigaciones pioneras sobre el tema es desarrollada por Silvia Robin (1994) donde analiza el sistema de DVS y su relación con la dinámica del sistema de partidos en Santa Fe. Argumenta que el debate sobre la reforma electoral y la adopción de la ley tienen su origen, por un lado, en la necesidad del Justicialismo de modificar el

régimen electoral para evitar la pérdida de una gran cantidad de votos, debido al deterioro que exhibía el gobierno de turno, y por otro lado, en el faccionalismo que presentaban los dos partidos políticos principales (UCR y PJ) a nivel provincial.

Sin embargo, su análisis manifiesta que con la aplicación de la ley los enfrentamientos y los conflictos entre los distintos grupos internos no se solucionaron. Por el contrario, el proceso de fragmentación se multiplicó sobre todo entre 1991 y 1993. Para Robin, el sistema electoral santafesino tuvo un efecto desinstitucionalizante sobre los principales partidos políticos provinciales, ya que erosionó la “coherencia estructural interna” de dichos partidos. Y esta problemática tuvo incidencia en el ámbito de la competencia electoral donde el protagonismo de las cualidades personales de los candidatos ganó peso en detrimento de las propuestas programáticas.

En una investigación posterior y perfeccionada, Robin (2007) enumera un conjunto de efectos que la ley de lemas habría tenido sobre el sistema de partidos santafesino, a saber: a)- fortalecimiento de la bipolaridad, ya que la desideologización y la importancia otorgada a los personalismos tendieron a facilitar la conformación de lemas heterogéneos entre las distintas fuerzas políticas con el objetivo de asegurar el éxito electoral; b)- autonomía de la configuración partidaria santafesina e influencia sobre la arena nacional, ya que la posibilidad de realizar los comicios desdoblados permitió resolver problemas de intercambio, autonomía, negociación y compensación al interior de los partidos provinciales y también, en relación a la arena nacional.

Finalmente, la autora se introduce en el análisis de la dinámica intrapartidaria y detalla un conjunto de efectos que la ley de lemas ejercería sobre la organización partidaria, a saber: a)- disgregación del perfil ideológico y debilitamiento organizacional, ya que se produce una devaluación de los principios y valores partidarios y los partidos comienzan a actuar como sistemas de partidos en sí mismos, otorgándole mayor visibilidad a los diferentes grupos internos; b)- aparición de fuertes liderazgos personalistas y una consecuente disminución de la identidad partidaria; c)- fortalecimiento de los localismos, debido a la facilidad que otorga la ley para constituir lemas y sublemas, lo cual además, incrementa la capacidad de negociación de los actores locales que logran buenos desempeños electorales; d)- debilitamiento institucional, ya que la ley de

lemas opera en contra de las funciones de representación que deben cumplir los partidos (Robin 2007).

Otra contribución al debate sobre los vínculos entre el DVS y el fraccionamiento partidario proviene de las investigaciones realizadas por Lilia Puig. En un trabajo publicado en el año 2000, analiza la incidencia que tiene la ley de lemas sobre la fragmentación interna de los partidos provinciales. Argumenta que el impacto de esta regla electoral difiere de un partido a otro, no sólo en relación a la fragmentación o a la cohesión relativa de cada una de las organizaciones políticas, sino también, en la capacidad de cada coalición dominante de controlar la vida interna y en los modos de concebir la política que operan.

Puig explica que en el caso del PJ, la utilización de este sistema electoral en 1991 evitó la ruptura partidaria y favoreció una renovación de dirigentes que fueron ocupando tanto las funciones de gobierno como las partidarias. La ley de lemas le permitió “disimular” los enfrentamientos internos y triunfar en las elecciones. En el caso de la UCR, afirma que recién en las elecciones de 1995 es posible observar un importante grado de fragmentación interna debido al gran aumento de los sublemas provinciales presentados en dicho comicio. Puig entiende que,

el cambio en las reglas de la competencia electoral ha sido una de las acciones privilegiadas por las fracciones dominantes de los partidos mayoritarios para resolver los conflictos derivados de la puja por la distribución del poder con otros grupos internos y con otros partidos políticos [...] La historia de la política provincial desde 1983 es fértil en acontecimientos que demuestran que el cambio de reglas ha sido utilizado únicamente como un recurso competitivo. (Puig 2000, 24).

La autora argumenta que el impacto derivado de la implementación de este sistema electoral habría sido la alta inestabilidad que caracterizó al sistema de partidos santafesino (Puig 2003).

En este punto y en continuidad cronológica con el trabajo de Puig, es preciso retomar el análisis de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar (2005) sobre la utilización de la ley de lemas en la Provincia de Santa Fe donde argumentan que,

la presencia del doble voto simultáneo y acumulativo en una elección tiende a disminuir la competencia efectiva, dado que incentiva a las fuerzas menores a integrarse a alguno de los grandes lemas para no licuar sus votos

en la arena general y aspirar a bancas legislativas. (Calvo y Escolar 2005, 284).

En efecto, afirman que el PJ habría alentado la adopción de la ley de lemas para evitar una fragmentación del partido y que la UCR habría apoyado la iniciativa a fin de impedir el desarrollo de terceras fuerzas independientes y de mantener el predominio radical a través de la conformación de coaliciones. En consecuencia, en Santa Fe habría existido una “compresión del sistema de partidos” que contribuyó a mantener el bipartidismo; de allí que,

el caso de la provincia de Santa Fe es un arquetipo del impacto que pueden producir los incentivos electorales (institucionales) sobre el número de partidos y el perfil de la competencia partidaria. (Calvo y Escolar 2005, 293).

Otro trabajo que examina los efectos de la ley de lemas sobre el sistema de partidos santafesino es presentado por Gastón Mutti, Raúl Borello y María Lourdes Lodi (2008). Los autores argumentan que, si bien en la práctica esta regla incentivó la presentación de una cantidad cada vez mayor de lemas y sublemas, paralelamente también ayudó a reducir el número efectivo de partidos o lemas que obtuvieron bancas y/o cargos ejecutivos, ya que los pequeños partidos se vieron absorbidos por coaliciones más amplias.

Continuando esta revisión bibliográfica de los principales estudios referidos al DVS implementado en Santa Fe, es preciso mencionar el trabajo de Hugo Ramos (2011) en el que argumenta que la ley de lemas tuvo importantes efectos sobre los partidos políticos, entre los que destaca: una atomización de la oferta electoral como resultado de la multiplicación de los sublemas que cada partido presentaba en su afán de maximizar la obtención de votos, la desintegración de la identidad partidaria en beneficio de las distintas facciones representadas por los sublemas y finalmente, la conformación de alianzas que se vio favorecida por la necesidad de los sublemas y de los partidos menos importantes de acordar con otros para incrementar sus posibilidades de ganar algún puesto.

Finalmente, y en referencia al caso específico del PJ (que constituye el objeto de estudio de su investigación), el autor explica que una de las consecuencias que tuvo la ley sobre dicha organización fue la de impedir la

ruptura partidaria al precio de suprimir la arena electoral partidaria (Ramos 2011).

De lo reseñado hasta aquí es posible advertir la existencia de una amplia producción de conocimiento en lo relativo a la interacción entre el DVS y los partidos y sistemas de partidos a nivel subnacional. Sin embargo, esta revisión bibliográfica también nos permite señalar que: 1)- son escasos los estudios que indagan los procesos y las dinámicas intrapartidarias que se desarrollan previos al día de la elección; 2)- aún son pocos los trabajos que, teniendo en consideración todas las categorías electorales subnacionales, analizan concretamente el modo como los candidatos disponen y articulan - entre sí- sus candidaturas; 3)- muchas de las investigaciones avocadas a indagar el DVS y su influencia sobre el fraccionamiento partidario poseen un carácter meramente descriptivo.

En este contexto, el presente artículo pretende instalar nuevas reflexiones centrando el análisis en la etapa previa a la elección donde, en conformidad con las posibilidades que otorgan las reglas electorales vigentes, cada partido dispone y articula su oferta electoral para las distintas categorías electorales subnacionales en disputa y cómo ello repercute en el fraccionamiento partidario y en el modo de estimarlo.

IV. Modos de estimación del fraccionamiento partidario: el caso santafesino y su complejidad teórico-metodológica

Respecto a su medición, es posible advertir diferencias entre los autores que abordan el fraccionamiento partidario como una variable dependiente en el estudio del DVS. Algunos estudiosos han llevado esta discusión al terreno de la oferta electoral, es decir, entienden que el nivel de fraccionalización partidaria se calcula a partir de la cantidad de listas/sublemas presentados por un partido político (Aguiar 1984; Rama 1987; Real de Azúa 1988; Vernazza 1989; González 1995; Monestier 1999). Otros intelectuales se posicionan desde los resultados electorales y lo estiman considerando la distribución de los votos y/o de las bancas al interior del Parlamento (Bottinelli 1991; Buquet, Chasquetti y Moraes 1998).

Sin embargo, en virtud de las características específicas que presenta nuestro objeto de estudio, esto es, la utilización de sublemas idénticos no sólo al interior del lema, sino además, comprendiendo a todas las categorías electorales en disputa, la variable “fraccionamiento partidario” tal como la estiman los autores mencionados, se torna acotada cuando se pretende reflejar y medir las particularidades que se observan en el ámbito de la competencia electoral intrapartidaria en Santa Fe.

En efecto, calcular el fraccionamiento partidario en función de la cantidad de sublemas presentados (como propusieron los autores uruguayos referenciados), no resultaría adecuado dado que la existencia de listas “idénticas” sobredimensionaría el resultado y además, este rasgo peculiar exige un análisis diferenciado entre listas “idénticas” y aquellas que no lo son. Por otro lado, se considera que tampoco sería apropiado determinar la existencia fraccionamiento partidario considerando sólo aquellas fracciones que obtienen representación legislativa y/o determinada cantidad de votos (Bottinelli 1991; Buquet, Chasqueti y Moraes 1998). Una estimación de este tipo encubriría la presencia de “subunidades partidarias” que no necesariamente alcanzan un umbral determinado de votos y/o consiguen una banca legislativa.

En función de estas limitaciones en las formas de estimación y de las características particulares del DVS adoptado en Santa Fe, se torna indispensable desagregar la variable “fraccionamiento partidario” en dos categorías (con sus respectivos indicadores) a los fines de generar una nueva conceptualización y operacionalización que resulte más ajustada a la comprensión del objeto de estudio.

En consecuencia, por un lado, se propone la utilización de la categoría *fraccionamiento partidario concentrado* concibiéndola -en términos de competencia electoral- como la presencia de una multiplicidad de sublemas compitiendo dentro de un mismo lema y cuya característica definitoria es la existencia de múltiples candidaturas distribuidas entre un número reducido de candidatos que oficializan varias candidaturas cada uno. Este fenómeno supone la utilización de sublemas idénticos y se acomoda a la idea de concentración o “inflación” de la oferta electoral (Mustapic, Scherlis y Page 2011).

Ilustración 1. Sublemas presentados por la UCR (Alianza Santafesina) aplicando *fraccionamiento partidario concentrado* (Departamento Constitución, año 1999)



Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

La categoría *fraccionamiento partidario concentrado* es operacionalizada a través del siguiente indicador:⁷

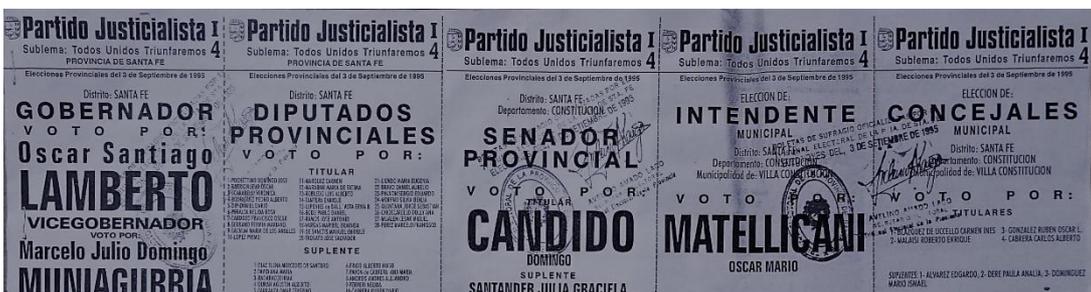
- Porcentaje de candidatos a Gobernador que compiten con más de un sublema, disponiendo y articulando en ellos a un único y mismo candidato

⁷ Si bien el fraccionamiento partidario concentrado puede ser indagado colocando el eje del análisis en cualquiera de las categorías electorales, dada la significación que posee la categoría de “Gobernador”, se la definió como el punto de referencia a partir del cual efectuar los análisis y presentar los resultados. “Después del presidente de la República y, quizá, de los miembros más importantes del gobierno nacional -como el ministro de economía o el de interior-, los gobernadores son los funcionarios más poderosos del país en razón de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan” (Malamud y De Luca 2016, 55).

por cada categoría electoral restante (Diputados, Senador, Intendente y Concejales).

En segundo lugar, se propone la utilización de la categoría *fraccionamiento partidario diversificado* concibiéndola –en términos de competencia electoral- como la presencia de una multiplicidad de sublemas compitiendo dentro de un mismo lema y cuya característica definitoria es la existencia de múltiples candidaturas distribuidas entre un gran número de candidatos que oficializan una única candidatura. Este fenómeno se acomoda a la idea de la “diversificación” de la oferta electoral (Ilustración 2).

Ilustración 2. Sublemas presentados por el PJ aplicando *fraccionamiento partidario diversificado* (Departamento Constitución, año 1995).



Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

La categoría *fraccionamiento partidario diversificado* es operacionalizada a través de los siguientes indicadores:⁸

- Porcentaje de candidatos a Gobernador que compiten con un único sublema.

- Porcentaje de candidatos a Gobernador que compiten con más de un sublema, disponiendo y articulando en ellos a múltiples candidatos en cada categoría electoral restante (Diputados, Senador, Intendente y Concejales).

V. El fraccionamiento partidario (concentrado y diversificado) de los principales partidos políticos de Santa Fe: resultados preliminares

A partir de las categorías de análisis construidas y presentadas en el apartado precedente, el propósito de esta sección consiste en abordar el DVS implementado en Santa Fe aplicando dichas categorías. Para ello se efectúa una indagación general a nivel provincial que considera los comportamientos intrapartidarios del Partido Justicialista (PJ) y de la Unión Cívica Radical (UCR), o en su defecto, de las alianzas de las que hubieren sido parte durante dicho período⁹. El objetivo es alcanzar una primera

⁸ Al igual que en el caso del fraccionamiento partidario concentrado, si bien el fraccionamiento partidario diversificado puede ser indagado colocando el eje del análisis en cualquiera de las categorías electorales, se definió a la categoría de “Gobernador” como el punto de referencia a partir del cual efectuar los análisis y presentar los resultados.

⁹ En este punto se torna imprescindible establecer una aclaración de carácter metodológico-analítico. Como se especificó más arriba, las características de la legislación electoral aplicada en Santa Fe -cuya esencia fue la posibilidad de competir con listas “idénticas” sumado al mecanismo de agregación de votos que comportó-tendió a operar principalmente sobre las alianzas y frentes electorales en detrimento de los partidos políticos. Incluso, a diferencia de otras provincias como Formosa (Ley N° 653 y Ley N° 1.570), Jujuy (Ley N° 4.564), La Rioja (Ley N° 5.536), Misiones (Ley XI - N° 3), Salta (Ley N° 6.618) y San Juan (Ley N° 6.539), la norma implementada en Santa Fe entre 1991 y 1999 llegó a permitir alianzas entre sublemas de distintos lemas, contribuyendo a diluir las pertenencias partidarias y allanando el camino para la conformación de acuerdos electorales de diverso tipo. Frente a estas dificultades que nos impiden conocer o estimar el peso relativo de los distintos partidos políticos dentro

apreciación en términos globales de los resultados relativos al fraccionamiento partidario concentrado y diversificado.

Para dar cuenta de ambos tipos de fraccionamiento se utilizó como técnica de recolección de información la observación de archivos y registros electorales. A través de la misma se recogió información que permitió identificar y conocer la composición de todos los sublemas presentados por el PJ y la UCR para competir en las categorías de Gobernador, Diputados y Senadores Provinciales, Intendentes y Concejales, en cada una de las cuatro elecciones generales celebradas con el sistema electoral de Doble Voto Simultáneo.¹⁰

Luego de haber recogido la información, se procedió a tabularla considerando el/la postulante inscripto/a por cada sublema en cada una de las categorías en competencia. Cada tabla constituyó una representación de los modos como cada partido estructuró su competencia electoral interna en cada Departamento y en cada elección. Los datos tabulados inicialmente fueron analizados aplicando la técnica del análisis documental, a fin de identificar el modo como cada candidato a Gobernador estructuró su armado electoral. Se elaboraron cuadros de distribución de frecuencias que permitieron clasificar y registrar el comportamiento desplegado por cada candidato a Gobernador, distinguiendo entre: *fraccionamiento partidario concentrado*, *fraccionamiento partidario diversificado* y *combinación* (de fraccionamientos).¹¹

Finalmente, a los datos recogidos se aplicó la técnica del análisis estadístico univariado a los efectos de estimar el “peso” o la importancia del fraccionamiento partidario concentrado, del fraccionamiento partidario diversificado y de la combinación de fraccionamientos, en los armados electorales de los distintos candidatos a Gobernador. Para conocer los

de cada alianza o frente electoral, la decisión metodológica es la de considerar a toda alianza o frente electoral como unidad indivisible de análisis.

¹⁰ Para el análisis del fraccionamiento partidario (concentrado y diversificado) se consideró a los sublemas con reconocimiento para su actuación a nivel provincial y que hayan presentado candidatura a Gobernador. En contraposición, se omitieron los sublemas departamentales y distritales y aquellos que no registraron candidatura a Gobernador, a fin de reducir posibles sesgos en los resultados.

¹¹ Esta categoría complementaria presupone aquellos armados electorales que fusionan -en diferentes grados- ambos fraccionamientos.

totales provinciales se calculó la media aritmética de los valores que adquirió el fraccionamiento partidario (concentrado y diversificado) y la combinación de fraccionamientos, en todos los departamentos, en una determinada elección. Este mismo procedimiento de cálculo se reiteró para cada comicio celebrado.

Si bien el promedio -al igual que las demás medidas de tendencia central- posee ciertas limitaciones, se consideró que era la medida estadística adecuada y relevante en virtud de la escasa presencia de valores atípicos en el conjunto de datos examinados. A continuación se exhiben dos cuadros (y sus respectivos gráficos) con los resultados del análisis a nivel provincial, pretendiendo profundizar nuestra comprensión sobre el fraccionamiento partidario desplegado en los armados electorales del período 1991-2003.¹²

¹² Referencias para la interpretación de los Cuadros y Gráficos:

G = Gobernador; D = Diputado; S = Senador; I = Intendente; C = Concejal.

DIVERSIFICADO = Fraccionamiento Partidario Diversificado.

CONCENTRADO = Fraccionamiento Partidario Concentrado.

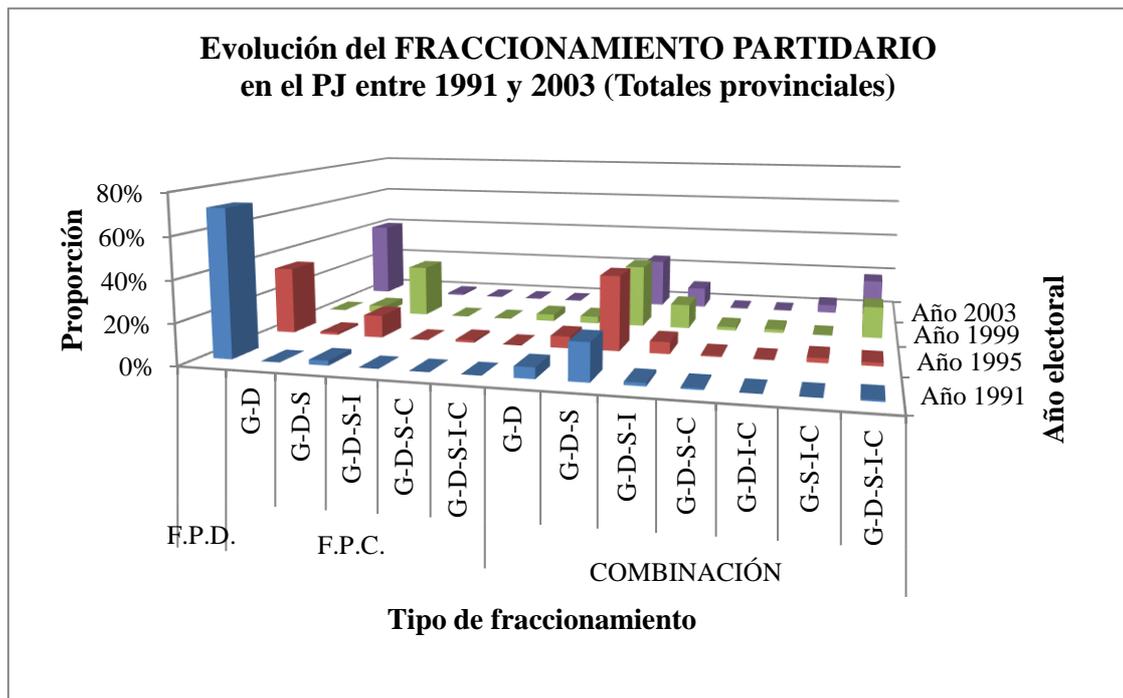
COMBINACIÓN con baja proporción de concentración = combinación de Fraccionamiento Partidario Diversificado y de Fraccionamiento Partidario Concentrado en dos y tres categorías electorales.

COMBINACIÓN con alta proporción de concentración = combinación de Fraccionamiento Partidario Diversificado y de Fraccionamiento Partidario Concentrado en cuatro y cinco categorías electorales.

Cuadro 1

FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO CONCENTRADO y DIVERSIFICADO TOTAL PROVINCIAL PJ (o alianzas integradas) (1991 - 2003)					
TIPO DE FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO	SUBLEMAS IDÉNTICOS	Año 1991	Año 1995	Año 1999	Año 2003
DIVERSIFICADO		71,4%	33,3%		40,0%
SUBTOTAL		71,4%	33,3%	0,0%	40,0%
CONCENTRADO	G-D (2 categ.)		1,2%	3,5%	
	G-D-S (3 categ.)	2,3%	11,1%	26,3%	1,0%
	G-D-S-I (4 categ.)				
	G-D-S-C (4 categ.)		1,2%		
	G-D-S-I-C (5 categ.)			3,5%	
SUBTOTAL		2,3%	13,5%	33,3%	1,0%
COMBINACIÓN con baja proporción de concentración	G-D (2 categ.)	5,3%	5,8%	3,5%	
	G-D-S (3 categ.)	18,0%	36,8%	31,6%	25,3%
SUBTOTAL		23,3%	42,6%	35,1%	25,3%
COMBINACIÓN con alta proporción de concentración	G-D-S-I (4 categ.)	1,5%	5,8%	12,3%	10,5%
	G-D-S-C (4 categ.)	0,7%	0,6%	1,7%	
	G-D-I-C (4 categ.)			1,7%	
	G-S-I-C (4 categ.)		2,3%		4,2%
	G-D-S-I-C (5 categ.)	0,7%	1,7%	15,8%	18,9%
SUBTOTAL		3,0%	10,6%	31,6%	33,7%

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Gráfico 1

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

En el Cuadro 1 y en el Gráfico 1 se observa el comportamiento intrapartidario del PJ en el período 1991-2003. En lo que refiere al fraccionamiento partidario diversificado, su marca más alta se ubicó en la elección de 1991, ya que un 71,4% de sus candidatos a Gobernador compitieron con un único sublema en dicha contienda electoral. Este fraccionamiento descendió a un 33,3% en 1995 y fue inexistente en la elección de 1999. Finalmente, en 2003, el 40% de los candidatos a Gobernador del PJ recurrieron al fraccionamiento partidario diversificado para estructurar su competencia electoral.

Respecto al fraccionamiento partidario concentrado (que, como sostuvimos, se estima en función del porcentaje de candidatos a Gobernador

que compiten con más de un sublema, disponiendo y articulando en ellos, a un único y mismo candidato por cada categoría electoral restante), se advierte que el mismo fue en aumento desde 1991 a 1999, representando inicialmente un 2,3%, ascendiendo al 13,5% en 1995 y alcanzando un 33,3% en el año 1999. Sin embargo, esta cifra descendió al 1% en la elección de 2003.

En lo que concierne a la combinación de ambos tipos de fraccionamiento en el armado electoral del PJ a nivel provincial, se observa que, en 1991, el 26,3% de los candidatos a Gobernador organizó su oferta electoral recurriendo a esta estrategia. Este porcentaje continuó en ascenso hasta 1999, donde alcanzó su marca más alta en relación al período estudiado (66,7%). Finalmente, descendió al 59% en la elección de 2003.

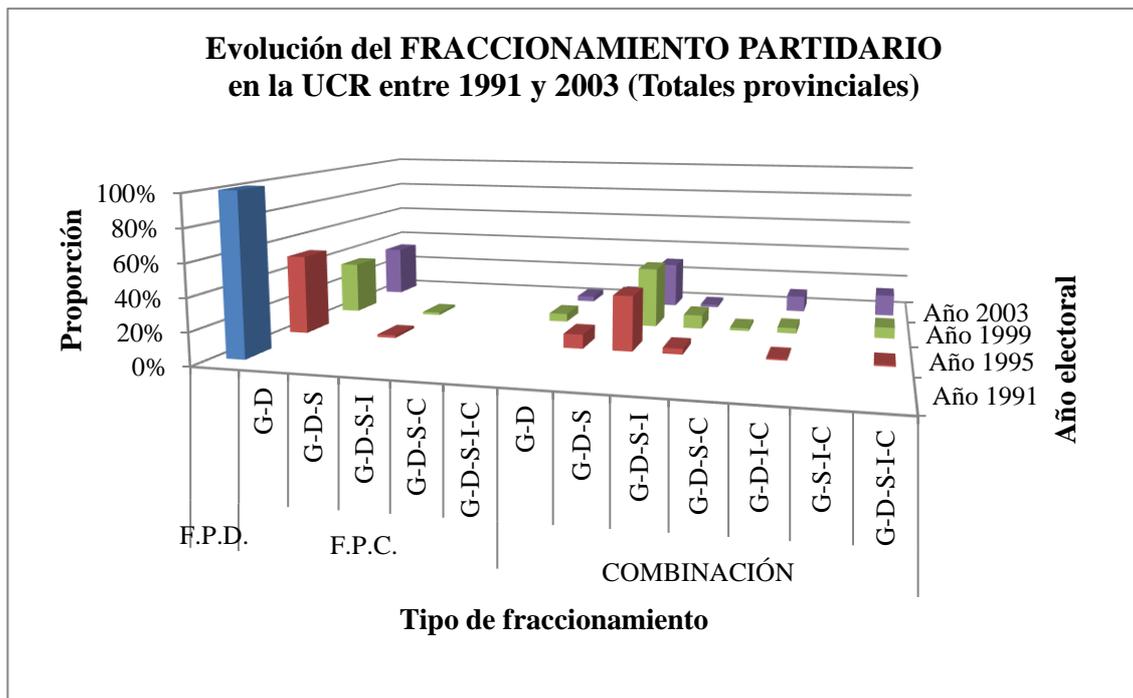
Al profundizar el análisis sobre las estrategias de combinación de fraccionamientos, otro dato que surge es que en las dos primeras elecciones (1991 y 1995) predominó ampliamente la combinación con baja proporción de concentración (23,3% y 42,6%). Esto se debe a que los candidatos a Gobernador buscaron diversificar su oferta electoral en la mayoría de las categorías y por ende, la utilización de sublemas idénticos fue más reducida. Esta situación se revirtió en 1999 y 2003, donde se advierten armados electorales con una mayor propensión a la utilización de fraccionamiento partidario concentrado en cuatro y cinco categorías (31,6% y 33,7%).

Cuadro 2

FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO CONCENTRADO y DIVERSIFICADO TOTAL PROVINCIAL UCR (o alianzas integradas) (1991 - 2003)					
TIPO DE FRACCIONAMIENTO PARTIDARIO	SUBLEMAS IDÉNTICOS	Año 1991	Año 1995	Año 1999	Año 2003
DIVERSIFICADO		100,0%	50,0%	33,3%	33,3%
SUBTOTAL		100,0%	50,0%	33,3%	33,3%
CONCENTRADO	G-D (2 categ.)				
	G-D-S (3 categ.)		1,7%	1,7%	
	G-D-S-I (4 categ.)				
	G-D-S-C (4 categ.)				
	G-D-S-I-C (5 categ.)			5,3%	3,5%
SUBTOTAL		0,0%	1,7%	7,0%	3,5%
COMBINACIÓN con baja proporción de concentración	G-D (2 categ.)		8,8%		7,0%
	G-D-S (3 categ.)		34,2%	38,6%	29,8%
SUBTOTAL		0,0%	43,0%	38,6%	36,8%
COMBINACIÓN con alta proporción de concentración	G-D-S-I (4 categ.)		3,5%	8,8%	1,7%
	G-D-S-C (4 categ.)			1,7%	
	G-D-I-C (4 categ.)		0,9%	3,5%	10,5%
	G-S-I-C (4 categ.)				
	G-D-S-I-C (5 categ.)			0,9%	7,0%
SUBTOTAL		0,0%	5,3%	21,1%	26,4%

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Gráfico n° 2



Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe.

Respecto a la UCR (Cuadro 2 y Gráfico 2), en 1991 el fraccionamiento partidario diversificado representó el 100%. No obstante, es preciso señalar que en esta oportunidad el partido presentó un solo candidato a Gobernador quien compitió con un único sublema y por tal motivo, la competencia electoral intrapartidaria fue inexistente. Luego, en los comicios de 1995, el fraccionamiento partidario diversificado descendió al 50% y en 1999 y 2003, se ubicó en un 33,3%, lo cual significó que en estas dos elecciones sólo un tercio de los candidatos a Gobernador de la UCR compitieron con un único sublema.

En lo que refiere al fraccionamiento partidario concentrado, los totales provinciales reflejan que en la elección de 1991 fue inexistente. En 1995 se ubicó en el 1,7%, luego alcanzó el 7% en 1999, y descendió al 3,5% en la elección del año 2003.

Finalmente, respecto a la combinación de ambos tipos de fraccionamiento partidario en la estructuración de la competencia electoral, se advierte que en la elección de 1991 fue inexistente. En 1995, el 48,3% de los candidatos a Gobernador de la UCR recurrieron a la fusión entre ambos fraccionamientos. Este porcentaje continuó en ascenso en las elecciones de 1999 (59,7%) y de 2003 (63,2%), siendo esta última su mayor marca en el periodo bajo estudio.

Un análisis desagregado en torno a las estrategias de combinación en la UCR permite advertir que en el armado electoral de 1995 hubo una mayor recurrencia a la utilización de fraccionamiento partidario concentrado en dos y tres categorías (43%). Este porcentaje descendió en los comicios posteriores al tiempo que la estrategia de combinación con alta proporción de concentración fue adquiriendo significación en los armados electorales (21,1% en 1999 y 26,4% en 2003).

V.1. A modo de síntesis

Esta indagación general a nivel provincial nos permite concluir que el mecanismo de combinación de fraccionamiento partidario concentrado y diversificado fue el más empleados por ambos partidos para estructurar su competencia electoral interna durante 1991-2003. En el PJ, la combinación se definió por una baja proporción de concentración en 1991 y 1995, y en las dos elecciones siguientes proliferaron las estrategias de combinación caracterizadas por la aplicación de fraccionamiento partidario concentrado en cuatro y cinco categorías. En la UCR, tendió a prevalecer la combinación con baja proporción de concentración durante todo el período estudiado. Sin embargo, en 1999 y en 2003, los comportamientos de combinación también manifestaron cierta recurrencia a la utilización de fraccionamiento partidario concentrado en cuatro y cinco categorías, si bien en proporciones menores.

VI. Consideraciones finales

Sostuvimos al inicio que la principal motivación de este artículo consistiría en indagar el fraccionamiento partidario durante la vigencia del DVS en Santa Fe, poniendo en evidencia la necesidad de generar nuevas categorías e instrumentos de análisis o adaptar los utilizados tradicionalmente al estudio del mismo.

Para alcanzar el objetivo propuesto, en el segundo apartado se procedió a reseñar brevemente el origen y aplicación de este sistema electoral, para luego introducir una sección específica referida a su aprobación e implementación en la provincia de Santa Fe, prestando especial atención a sus atributos constitutivos y a las características del marco normativo que le dio sustento.

El tercer apartado estuvo dedicado a presentar un compendio bibliográfico de los principales estudios que abordaron la vinculación entre el DVS y el fraccionamiento partidario, haciendo hincapié en las investigaciones sobre el caso uruguayo y aquellas referidas a provincias argentinas. El propósito de este capítulo consistió en conocer lo indagado hasta el momento y reflexionar sobre el aporte de este trabajo a la comprensión del tema.

Esta revisión permitió introducir la discusión acerca de los modos de estimación del fraccionamiento partidario. En efecto, en el cuarto apartado se pretendió debatir en torno a un conjunto de estudios orientados a ponderar esta variable, con el objetivo de dar cuenta de sus limitaciones para abordar el caso santafesino. Las características específicas del DVS en Santa Fe y el impacto que ello tuvo sobre las dinámicas que adquirió la competencia electoral intrapartidaria, tornó indispensable desagregar la variable “fraccionamiento partidario” a los efectos de generar una nueva conceptualización que resultara más ajustada al objeto de estudio. En consecuencia, se estableció una distinción entre fraccionamiento partidario “concentrado” y “diversificado”. Luego de operacionalizar ambas categorías de análisis se procedió a estimarlas efectuando una indagación general a nivel provincial que permitiera demostrar el grado de utilización de estos fraccionamientos en los armados electorales del PJ y de la UCR entre 1991 y 2003.

Entendemos que el tema presentado y discutido en este artículo adquiere relevancia teórico-metodológica en tanto proporciona elementos de análisis y resultados que permiten repensar la aplicación de la ley de lemas en los diferentes distritos y promover comparaciones a nivel subnacional, como así también, incorporarlos al estudio de otros tipos de sistemas electorales. En correspondencia con esto último, el caso santafesino otorga un claro ejemplo de traspaso de un sistema electoral a otro (DVS a Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias), los cuales presentan similitudes en aspectos que hacen a la competencia electoral intrapartidaria y que bien podrían ser indagados considerando el marco conceptual y analítico resultante de esta investigación.

Entendiendo que la investigación politológica puede y debe - indefectiblemente- adaptarse y readecuar categorías, indicadores y técnicas de análisis a fin de obtener explicaciones más “ajustadas” a los diferentes contextos y coyunturas subnacionales, se espera haber generado un punto de partida que promueva la discusión sobre estos aspectos.

Referencias

- Aguiar, César. 1984. *Partidos y elecciones*. Montevideo: Cediur.
- Basualdo, Eduardo. 2006. *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del Siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Benoit, Kenneth. 2007. “Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions”. *Annual Review of Political Science* (10): 363-389.
- Blando, Oscar. 2002. *Derecho y política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*. Rosario: Juris.
- Boix, Carles. 1999. “Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advance democracies”. *American Political Science Review* (93) 3: 609-624.
- Borély, Jules. 1870. *Nouveau Systeme Electoral, Representation Proportionnelle de la Mayorité et des Minorités*. París: Germer Bailliere.
- Bottinelli, Oscar. 1991. “Factum”. Recuperado el 20 de noviembre de 2015: <http://www.factum.com.uy>

- . 2013. “Galimatías en elección legislativa”. Recuperado el 14 de julio de 2017: <http://www.factum.uy/analisis/2013/ana131027.php>
- Buquet, Daniel. 2003. “El Doble Voto Simultáneo”. *Revista SAAP* 1 (2): 317-339.
- . 2009. “Selección de candidatos presidenciales y fraccionización partidaria en Uruguay (1942-2004)”. En *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*, de F. Freidenberg, y M. Alcántara Sáez. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Buquet, Daniel, Daniel Chasquetti y Juan Andrés Moraes. 1998. *Fragmentación política y gobierno en Uruguay ¿Un enfermo imaginario?* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Chasquetti, Daniel 2010. “Carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras”. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Colomer, Josep. 2005. “It’s parties that choose electoral systems (or, Duverger’s laws upside down)”. *Political Studies* (53): 1-21.
- Cox, Gary. [1997] 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Díaz Santana, Héctor. 2005. “El doble voto simultáneo: una alternativa para el sistema electoral de México”. *Justicia Electoral* (20): 33-46.
- Duverger, Maurice. [1951] 1961. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Escolar, Marcelo. 2013. “La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina”. *Revista SAAP* 7 (2): 441-451.
- Etchemendy, Sebastián. 2001. “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”. *Desarrollo Económico* 40 (160): 675-706.
- Ferreira Rubio. 1990. “La Ley de lemas y sus efectos”. En *Los sistemas electorales. Sus consecuencias políticas y partidarias*, compilado por L. Aznar y M. Boschi. Buenos Aires: FUCADE.

- González, Luis Eduardo. 1991. "Legislación electoral y sistema de partidos: el caso uruguayo". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (4): 9-27.
- . 1995. "Continuity and change in uruguayan party system". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por S. Mainwaring y T. Scully. California: Stanford University Press.
- Grumm, John. 1958. "Theories of electoral systems". *Midwest Journal of Political Science* 2 (4): 357-376.
- Katz, Richard. 1980. *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lascurain, María Cecilia. 2011. "Cambios en la representación política. Un abordaje a partir de los perfiles de los gobernadores peronistas de la provincia de Santa Fe entre 1983 y 2007". *Papeles de Trabajo* Año 5 (8): 117-133.
- Lijphart, Arend. 1985. "The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey". *Electoral Studies* 4 (1): 3-14.
- Lijphart, Arend. 1990. "The political consequences of electoral laws, 1945-85". *American Political Science Review* 84 (2): 481-496.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. 1992 [1967]. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, editado por A. Batlle. Barcelona: Editorial Ariel.
- Malamud, Andrés y Miguel De Luca. 2016. "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)". En *Los sistemas de partidos en América Latina: 1978-2015. Cono Sur y Países Andinos*, de F. Freidenberg (ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Monestier, Felipe. 1999. "Partidos por dentro: la fraccionalización de los partidos en el Uruguay (1954-1994)". En *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, editado por L. E. González, F. Monestier, R. Queirolo, y M. Sotelo Rico. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Moraes, Juan Andrés. 2008. "Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay". En *Pathways to Power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*, editado por P.

- Siavelis y S. Morgenstern. *Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press*.
- Mustapic, Ana María, Gerardo Scherlis y María Page. 2011. “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”. *Documento de Políticas Públicas – CIPPEC Recomendación 90*: 1-27.
- Mutti, Gastón, Raúl Borello y María Lourdes Lodi. 2008. “Las formas de la política: régimen político y cambios institucionales en la Provincia de Santa Fe a partir de 2003”. Ponencia, I Jornadas de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Entre Ríos.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Panozzo, Mabel. 2003. “Ley de lemas, partidos políticos y gobernabilidad”. Ponencia, V Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rio Cuarto, Córdoba.
- Pérez Pérez, Alberto. 1970. *La Ley de Lemas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Pucciarelli, Alfredo. 2011. *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Puig, Lilia. 1995. “Los cambios en las estrategias políticas de los partidos políticos santafesinos desde la adopción del sistema electoral de doble voto acumulativo y simultáneo”. Ponencia, II Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Mendoza, Argentina.
- . 2000. “Estudio y evaluación del sistema electoral de la ley de lemas en la Provincia de Santa Fe y propuesta de reforma electoral”. Documento de trabajo, Proyecto ARG//00/007, Apoyo al Programa de Reforma Política, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina.
- . 2003. “Santa Fe: continuidades y cambios en el mapa político durante el período 1983-1999”. Ponencia, VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, Argentina.
- Rae, Douglas. 1967. *The political consequences of electoral laws*. New Heaven: Yale University Press.

- Rama, Germán. 1987. *La democracia en Uruguay*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ramos, Hugo. 2011. "Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003". *Revista SAAP* 5 (1): 157-187.
- Real de Azúa, Carlos. 1988. *Partidos, política y poder en Uruguay*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias.
- Rial, Juan. 1985. *Las reglas del juego electoral en Uruguay y sus implicancias*. Montevideo: CIESU.
- . 2004. "Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Uruguay". Documento de trabajo, Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de Estados Americanos - International IDEA.
- Riker, William. 1976. "The Number of Political Parties: A Reexamination of Duverger's Law". *Comparative Politics* (9) 1: 93-106.
- Robin, Silvia. 1994. "Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la Provincia de Santa Fe". *Estudios Sociales* (6): 85-95.
- . 2007. "Régimen electoral y sistema de partidos: la influencia de la ley de lemas sobre el sistema de partidos en la provincia de Santa Fe". Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- Sartori, Giovanni. 1969. "From the Sociology of Politics to Political Sociology". *Government and Opposition* 4: 195-214.
- . [1980] 2005. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- . 1992. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Svampa, Maristella. 2005. *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Taagepera, Rein. 1999. "The number of parties as a function of heterogeneity and electoral system". *Comparative Political Studies* 32 (5): 531-548.
- Taagepera, Rein. 2003. "Arend Lijphart's dimensions of democracy: logical connections and institutional design". *Political Studies* 51: 1-19.
- . 2009. "Electoral systems". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por C. Boix y S. Stokes. Oxford: Oxford University Press.

- Taagepera, Rein y Matthew Shugart. 1991. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Toppi, Hernán. 2009. “El diseño electoral como política pública: estudio de la ley de lemas en la provincia de Santa Fe (1991-2003) de acuerdo al modelo secuencial”. Tesis de Maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Tula, María Inés. 1997. “Ley de lemas, elecciones y estrategias partidarias. Los casos de La Rioja, Santa Cruz y Santa Fe”. *Boletín SAAP* 5: 3-26.
- . 2009. “La Ley de Lemas en Argentina”. Tesis de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Vernazza, Francisco. 1989. “Minoristas, mayoristas y generalistas en el sistema electoral uruguayo” *Revista de Ciencia Política* 3: 35-71.

Documentos de referencia

- Formosa, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 653. Formosa, 1987.
- Formosa, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 1.570. Formosa, 2011.
- Jujuy, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 4.564. San Salvador de Jujuy, 1991.
- La Rioja, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 5.536. La Rioja, 1991.
- Misiones, Legislatura Provincial. Ley Provincial XI – N° 3. Misiones, Año 1990.
- República Oriental del Uruguay, Asamblea General. Ley Nacional N° 3.640. Montevideo, 1910.
- Salta, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 6.618. Salta, 1991.
- San Juan, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 6.539. San Juan, 1994.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Constitución de la Provincia de Santa Fe. Santa Fe, 1962.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia. Santa Fe, 8 de noviembre de 1990.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia. Santa Fe, 16 de agosto de 1990.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 10.524. Santa Fe, 1990.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 12.079. Santa Fe, 2002.
- Santa Fe, Legislatura Provincial. Ley Provincial N° 12.121. Santa Fe, 2003.

Santa Fe, Poder Ejecutivo. Decreto Provincial N° 3.072. Santa Fe, 1983.
Santa Fe, Tribunal Electoral de la Provincia. Acordada N° 2. Santa Fe, 1991.

PASO EN BUENOS AIRES: DESARROLLO DEL PROYECTO DE PRIMARIAS, SANCIÓN Y CAMBIOS DE LA LEY PROVINCIAL

Ignacio Santoro*

Universidad de Buenos Aires – Instituto de
Investigaciones Gino Germani (Argentina)

✉ ignaciodontesantoro@gmail.com

Recibido: 28 de febrero de 2019

Aceptado: 9 de septiembre de 2019

Resumen: La Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS) fue sancionada en 2009 en la provincia de Buenos Aires, en consonancia con la ley nacional de primarias (PASO). Este trabajo realiza un análisis en profundidad del proyecto sancionado, destacando los motivos de su creación, el tratamiento durante el proceso legislativo, las modificaciones que sufrió una vez sancionado y sus diferencias con viejos proyectos de primarias, junto con su diferenciación con la normativa nacional. En el final del mismo se busca analizar el impacto de la normativa en el comportamiento político partidario.

Palabras clave: Ley de primarias; provincia de Buenos Aires; partidos políticos

Abstract: Law No. 14.086 – Open, Mandatory and Simultaneous Primary Elections (EPAOS) was sanctioned in the Buenos Aires state legislature in 2009, following the steps of the national primaries law. This paper analyzes in depth the reasoning behind the bill's

* Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Especializado en Gobernanza Electoral (Universidad Nacional de San Martín) y maestrando en Gobierno (Universidad de Buenos Aires). Becario de Maestría (UBACyT). Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Torcuato Di Tella.

proposal, the debate around it and the changes it underwent before its approval. In addition, we will compare the main differences between the EPAOS and older primary elections laws and contrast the national and subnational legislation. Finally, we will study the impacts of the new regulation on the political system.

Keywords: Primary Election Law; Buenos Aires Province; Political Parties

I. Introducción

En el año 2009 luego de la derrota en las elecciones de medio término, el Gobierno Nacional liderado por Cristina Fernández de Kirchner encabezó un proyecto de reforma política que se transformaría en ley en diciembre de ese mismo año. La Ley 26.571 también conocida como “Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” o bien PASO (Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias), aprobó un sistema de primarias similar al existente en Uruguay (Ley 7.812) y en Santa Fe (Ley 12.367), con el objetivo de reducir la fragmentación del sistema de partidos, una apertura de las estructuras partidarias hacia los electores y lograr una mayor equidad en las campañas electorales (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015).

La normativa nacional fue replicada en diversas provincias. Buenos Aires fue la primera de ellas, sancionando a finales del año 2009 la Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultaneas (EPAOS) de gran similitud con la normativa nacional. Analizar la aplicación de esta ley en la Provincia de Buenos Aires resulta de sumo interés, por un lado, debido al peso de su electorado y a una tradición de elecciones simultáneas con la arena nacional, por este motivo, la Provincia fue escenario de diversas internas partidarias y termómetro de candidaturas nacionales. En segundo lugar, las elecciones provinciales implican un juego multinivel complejo, al estar dividido el mapa electoral en ocho secciones electorales de magnitud variable y 135 municipios de diverso tamaño y con dinámicas propias.

Este trabajo busca profundizar los ya realizados por diversos autores sobre la sanción e implementación de la normativa tanto a nivel nacional (Straface y Page 2009; Mustapic, Scherlis y Page 2011; Scherlis, Page y Pomares 2012; Alessandro 2011; Scherlis 2011; Domínguez Sardou 2015; 2017; Gallo 2015; Masena 2017) como en la provincia de Buenos Aires (González 2015; 2017; Clerici, Cruz y Goyburu 2016). Respecto a trabajos anteriores, se buscan innovar en cuatro aspectos, i) desarrollar en profundidad un análisis del contexto nacional y provincial en el cual se sanciona la ley, ii) comparar la misma con la anterior ley de primarias abiertas existente en la Provincia (Ley 12.915), iii) realizar un estudio detallado de los cambios que sufrió el proyecto desde su presentación en comisiones hasta su sanción efectiva y iv) elaborar un análisis descriptivo de los impactos de la normativa en el sistema de partidos.

II. Sistemas electorales y reforma

La decisión de realizar una reforma electoral puede tener efectos trascendentales para los partidos políticos y la gobernabilidad. Esto es así debido a que en los regímenes democráticos las elecciones producen representación, gobierno y legitimidad (Valles y Bosch 1997). Por ello, la opción por un determinado sistema electoral tiene un carácter fundamental ya que impacta de manera diferente sobre la voluntad del elector, la competencia partidaria y, en definitiva, la elección y desarrollo de un gobierno (Butler 1984; Nohlen 1994; Duverger 1992; Sartori 1992).

Asimismo, grandes autores de la Ciencia Política han coincidido en que los sistemas electorales y sus modificaciones pueden tener impactos significativos en la competencia partidaria. Rae (1971), Duverger (1992), Sartori (1992) y Cox (2004) plantearon que, dependiendo algunos componentes del sistema electoral, el tipo de fórmula utilizada, la magnitud de distrito y la presencia de un umbral legal, afectan de manera diferente el comportamiento tanto de los electores como de los partidos políticos.

Sin embargo, las reformas no surgen en abstracto, sino que son condicionadas por reglas preexistentes que limitan a las nuevas leyes (Marenco 2006) así como también por los agentes involucrados que buscan concretar sus intereses (Buquet 2007). Asimismo, una modificación del

status quo es más factible de producirse cuanto menor sea la longevidad temporal del sistema electoral vigente y las nuevas normas complementen al mismo (Marengo 2006).

Las innovaciones parten de la voluntad de algunos actores - una coalición reformista - quienes generan un diagnóstico sobre un déficit de legitimidad o eficacia de las normas presentes e incorporan novedades buscando a) apoyo popular y una mayor facilidad de las tareas de gobierno (Buquet 2007), b) obtener beneficios con el nuevo sistema (Benoit 2004) y particularmente c) favorecer sus intereses de corto plazo, permitiendo a la coalición reformista mantenerse en el gobierno (Geddes 1996; Buquet 2007).

También centrándose en los actores, Buquet (2007) complejiza el análisis de Benoit (2004) y entiende que la coalición reformista puede ser de dos tipos; *declinante* si los reformadores son viejos partidos ganadores que se perciben a sí mismos como futuros perdedores, donde las leyes incorporadas buscan legitimar el sistema político y por ello las normas tienden a ser inclusivas¹. En cambio, las coaliciones *ascendentes*, son fuerzas nuevas cuyas propuestas están orientadas a mejorar la eficacia del gobierno con normas más excluyentes.

Asimismo, el contexto donde ocurre la reforma es igual de relevante; para que una reforma electoral ocurra es necesario un cambio significativo en las preferencias del electorado producto de un deterioro de la situación política donde la ciudadanía cuestione la legitimidad o eficacia en los dirigentes políticos o, por el contrario, la existencia de una mirada en que aquellos son impedidos de llevar adelante las medidas necesarias producto del sistema electoral vigente (Buquet 2007).

En América Latina, las reformas políticas se han orientado en los últimos tiempos al aumento de la participación ciudadana en las estructuras partidarias disminuyendo el poder de las mismas en la selección de candidatos (Abal Medina 2004; Freidenberg 2006; Negretto 2010; Gallo

¹ Colomer (2003) establece que toda reforma busca alargar la competencia y la influencia de los electores en la definición de la representación política, es decir que sigue un patrón inclusivo.

2011). La inclusión de leyes de primarias puede entenderse en esta coyuntura.

En Argentina, previo a la sanción de las primarias obligatorias, los métodos de selección de candidatos eran múltiples. Uno de los trabajos que mejor sintetiza las diferentes estrategias utilizadas es el realizado por De Luca y Tula (2011), el cual describe los procesos de selección de candidatos desde 1983 en adelante. Los autores explican que hasta 2009, los partidos seleccionaron a sus principales candidatos con plena autonomía, según sus propias cartas orgánicas.

En 2009, con la incorporación de la ley PASO, se modifica y unifica el modo de elegir candidatos en los partidos políticos. Diversos autores han analizado la nueva normativa y sus efectos (Straface y Page 2009; Mustapic, Scherlis y Page 2011; Scherlis, Page y Pomares 2012; Alessandro 2011; Scherlis 2011; Clerici, Cruz y Goyburu 2016; Domínguez Sardou 2015; 2017; González 2015; 2017; Gallo 2015; Masena 2017). Entre ellos, algunos autores afirmaron que la PASO generó positivos cambios en la competencia partidaria provocando una reducción de la cantidad de partidos y una apertura de las organizaciones a la selección de candidatos (Alessandro, 2011). Para otros la reforma produjo beneficios al partido en el poder y deterioró la competencia, flexibilizando los requisitos para crear listas colectoras y nuevos límites a la formación de coaliciones (Scherlis 2011).

Como se mencionó anteriormente, la PASO nacional tuvo como repercusión la sanción de leyes similares en casi todos los distritos del país, entre ellos la provincia de Buenos Aires, quien sanciona en el mismo año la Ley 14.086 o de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultaneas (EPAOS). Una primera aproximación al estudio sobre la provincia de Buenos Aires fue realizada por González (2015; 2017) y Clerici *et al* (2016) quienes analizaron la evolución del voto y su impacto en las estrategias partidarias de los 135 municipios que conforman la provincia de Buenos Aires. Este trabajo buscará adentrarse en mayor detalle el proceso de creación y sanción tanto de la normativa provincial como su comparación con la ley nacional.

III. Objetivos de la Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)

La Ley 14.086 persigue los mismos objetivos que la normativa nacional, por ello coincidiendo con autores que han analizado aquella ley (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015) este trabajo entiende que las PASO tenían tres metas principales: i) Reducir la fragmentación del sistema de partidos, mediante la incorporación de nuevos requisitos para la competencia: al exigir el 4 % de afiliaciones² en cada distrito el cual debía ser demostrado anualmente, y estableciendo un umbral legal de 1,5% de los votos válidos necesario a ser superado para competir en la elección general, ii) Mayor apertura de los partidos a la selección de candidatos, buscando democratizar las estructuras internas y por ende habilitando la posibilidad de una renovación de las cúpulas dirigenciales. Además, esto estimularía la resolución de conflictos entre dirigentes que buscaran obtener la misma candidatura, donde habitualmente el perdedor abandonaba el partido y competía “por afuera” creando un nuevo sello partidario como maquinaria electoral para una elección particular. iii) Mayor transparencia y equidad en las campañas electorales, donde el Estado garantizaba a todos los partidos espacios de propaganda audiovisual y prohibía la contratación de publicidad privada.

IV. La provincia: marco normativo

Argentina posee un régimen de gobierno federal - republicano comprendido por veintitrés provincias y una ciudad autónoma. La Constitución Nacional establece que las provincias conservan todo poder no delegado al Gobierno Federal (Art.121), ello implica, en principio, un alto

² La ley previamente establecía que para que un partido se constituyese y pudiera competir electoralmente este porcentaje sería de adhesiones y no afiliados, siendo las exigencias más laxas, ya que la adhesión implica la simple voluntad de un elector sin los requisitos necesarios para la afiliación, e incluso afiliados de otros partidos políticos podrían figurar como adherentes (Álvarez Travieso y Tullio 2015).

grado de autonomía provincial. En consonancia, las unidades subnacionales, tienen la potestad de crear instituciones de gobierno, una constitución provincial y un régimen electoral propio, entre otras funciones (Arts.122 y 123).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Constitución Provincial (CP), establece la adopción de un régimen representativo republicano federal (en semejanza con el nacional), compuesto por tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Art.1, CP). El Poder Legislativo, se conforma de una legislatura bicameral, compuesta por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera se encuentra integrada por noventa y dos diputados (Art. 69³, CP) y la Cámara de Senadores por cuarenta y seis miembros (Art.75, CP). La Constitución prevé ante un posible crecimiento demográfico un aumento en la cantidad de legisladores en ambas cámaras⁴. El mandato de los senadores y diputados provinciales, tiene una extensión de cuatro años, y ambas cámaras se renuevan por mitades cada dos años⁵ (Artículos 70 y 78, CP). Además, los legisladores provinciales pueden ser reelectos en sólo una ocasión (Art. 5, Ley 14.835).

En cuanto a la forma de elegir a los miembros de ambas cámaras, el Artículo 60 de la Carta Magna de la Provincia adhiere al principio de representación proporcional para el reparto de escaños. La fórmula utilizada es de tipo Hare, con premios a la mayoría, por ello algunos autores la han denominado como “Hare a la Bonaerense” (Varani 2004)⁶. Por otro lado, establece en su Artículo 61 que cada uno de los municipios (unidades administrativas locales) en que se encuentra dividida la provincia constituye un distrito electoral, los cuales son agrupados en secciones electorales. El mapa electoral está dividido en ocho secciones electorales⁷ de magnitud

³ Modificado por Ley 9.968

⁴ La legislación establece un tope a la cantidad de bancas que pueden ser incorporadas en ambas cámaras; un máximo de 100 diputados y de 50 senadores.

⁵ Alternativamente, cuatro secciones escogen diputados y los cuatro restantes escogen senadores.

⁶ El autor hace especial énfasis en como este tipo de fórmula impacta en la existencia de un umbral fáctico alto especialmente en el nivel municipal (Varani 2004).

⁷ Sección Capital: La forma el partido de La Plata.

Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, José C. Paz, Luján, Marcos Paz, Malvinas

variable⁸ (Art.13, Ley 5.109). Además, este mismo artículo establece que cada sección debe tener un mínimo de tres senadores y seis diputados. Para acceder al reparto de bancas ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados, no existe un umbral legal. Asimismo, las listas partidarias deben respetar al momento de ser conformadas una composición alternada y secuencial entre hombres y mujeres (paridad de género) (Ley 14.848).

El Poder Ejecutivo Provincial se encuentra encabezado por la figura del Gobernador y el Vicegobernador, electos de manera simultánea mediante el voto popular (Arts. 119 y 120, CP), durando su mandato cuatro años con posibilidad de ser reelectos una sola vez (Arts.122 y 123, CP). El sistema de

Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Migue, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Segunda Sección Electoral: Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

Tercera Sección Electoral: Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Cnel. Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, La Matanza, Quilmes y San Vicente. Cuarta Sección Electoral: Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Quinta Sección Electoral: Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, De La Costa, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell.

Sexta Sección Electoral: Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Daireaux, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, González Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Púan, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

Séptima Sección Electoral: Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

⁸ La primera sección escoge 15 diputados y 8 senadores, la segunda sección 11 diputados y 5 senadores, la tercera 18 diputados y 9 senadores, la cuarta 14 diputados y 7 senadores, la quinta 5 senadores y 11 diputados, la sexta 6 senadores y 11 diputados, la séptima y la octava escogen ambas 3 senadores y 6 diputados.

elección de los cargos ejecutivos es por simple mayoría de votos y la elección se realiza de manera conjunta con la elección de cargos legislativos (Arts. 134 y 136, CP). La elección general tanto de legisladores como de legisladores y gobernador puede desdoblarse de la nacional, pero tradicionalmente han sido anidadas (art. 116, Ley 5.109).

Por otro lado, la normativa provincial permite la existencia de dos tipos de partidos: partidos provinciales y agrupaciones municipales, siendo los primeros autorizados a postular candidatos a cargos electivos en toda la provincia y los segundos en sus respectivos municipios (Art. 8, Ley 9.889). La legislación también establece la posibilidad de formar federaciones (uniones partidarias de carácter permanente) y alianzas de carácter transitorio ya sea entre federaciones, partidos o agrupaciones municipales las cuales deben establecerse para todas las categorías en que participe la alianza⁹ (Arts. 14 y 16).

En el caso de los electores, el padrón electoral provincial se constituye a partir del padrón nacional (Art. 26, Ley 5.109) siendo electores de manera obligatoria los argentinos y naturalizados mayores de 18 años y “por opción” los mayores de 16 años inscriptos en el Registro Electoral (Art. 2, Ley 5.109). Los extranjeros también poseen la opción de sufragar (Art. 2, Ley 5109).

V. Reforma política y estrategia electoral

Partiendo de la teoría de la elección racional, la sanción de las PASO – como toda reforma política– no se hace con tonos neutrales, sino persiguiendo un determinado efecto en el sistema electoral (Sartori 1994; Buquet 2007), suponiéndola beneficiosa para quien la propone. En este sentido, puede entenderse como parte de una serie de estrategias electorales tomadas por un espacio político (coalición reformista) para mejorar su performance en las urnas (Scherlis 2011).

Como afirma Scherlis (2011), el kirchnerismo se caracterizó por haber llevado a cabo diferentes medidas para asegurarse el triunfo en los comicios

⁹ Este último requisito, también conocido como verticalización de alianzas, fue incorporado con la Ley 14.086

frente a adversarios internos y externos. Una primera muestra de ello se desarrolla en la elección de 2005, cuando el oficialismo recurrió a la modificación del Código Electoral Nacional para establecer la simultaneidad de elecciones provinciales con las nacionales y de esta forma asegurarse la nacionalización de la elección y el control de los líderes provinciales. En los siguientes comicios (2007), la herramienta utilizada fueron las listas colectoras¹⁰, las cuales permitieron al oficialismo mostrarse como una coalición amplia arrastrando votos de los diversos sectores partidarios que lo apoyaban (entre ellos radicales y diversas líneas internas peronistas enfrentadas entre sí), sin la necesidad de resolver los conflictos existentes entre los mismos.

En los comicios de 2009, se valió de dos tácticas para conseguir mejores resultados (Scherlis 2011); por un lado, logró adelantar la fecha de votación a finales del mes de junio (establecidos legalmente para el cuarto domingo de octubre), y por otro lado la utilización de candidaturas “testimoniales”, es decir, candidatos que se postulaban a ocupar cargos legislativos, admitiendo que no tendrían voluntad – en caso de ser electos – de asumir su banca. Las candidaturas testimoniales permitirían al Ejecutivo un control de diversos dirigentes locales, los cuales se verían obligados a volcar su apoyo a la lista del Frente Para la Victoria (FPV), e imposibilitados de coordinar un juego multinivel con otros posibles candidatos (especialmente con la incipiente coalición del Partido Justicialista (PJ) disidente, que desafiaba al oficialismo, Unión PRO).

Sin embargo, en los comicios de 2009 la estrategia electoral no tiene grandes resultados; en la Provincia de Buenos Aires, donde mayormente se habían utilizado las colectoras y las candidaturas testimoniales, el oficialismo es la segunda fuerza más votada. Este resultado, ante una elección nacionalizada y plebiscitaria (el FPV llevaba como primer candidato a Diputado Nacional a su principal dirigente, Néstor Kirchner),

¹⁰ Se entiende como “listas colectoras” a “las listas de un partido que, presentando cargos para una categoría de cargos, adhieren y acompañan en la boleta a la lista de otro partido para otro puesto” (Scherlis 2011), logrando de esta forma un doble beneficio; quienes acompañan se benefician de la popularidad del candidato/ partido al que adhieren y quienes aceptan la adhesión se benefician de recolectar mayor cantidad de votos de diversos sectores (Scherlis 2011).

es entendido como una derrota y una posible apertura a un nuevo liderazgo en el peronismo.

Luego del traspasé electoral, comienzan conflictos internos, siendo Kirchner cuestionado tanto como máximo dirigente del PJ como su posible candidatura para los comicios de 2011. Esta disputa se ve acrecentada en la provincia donde comienza un desafío por parte del gobernador Daniel Scioli¹¹ hacia la dirigencia nacional y en conjunto con intendentes bonaerenses¹², especialmente con aquellos afectados por la resolución 125/2008¹³. En este contexto, desde distintos sectores del peronismo se empieza a proponer la posibilidad de llamar a internas cerradas de cara a la elección presidencial¹⁴.

La respuesta a este desafío fueron las PASO. Para Kirchner las primarias eran una oportunidad de renovación de la “vieja política” y de cúpulas partidarias que lo habían traicionado al apoyar la lista de Francisco De Narváez¹⁵ ¹⁶. Para los detractores en cambio, la ley era pensada como una nueva estrategia del oficialismo para consolidar la ventaja electoral del expresidente, al lograr la eliminación de la competencia de partidos pequeños, concentrando los votos en las dos opciones mayoritarias¹⁷. Entre

¹¹ La Nación. 2009. “Scioli empezó el plan para reconstruir al peronismo”. La Nación, 1 de julio de 2009.

¹² Clarín. 2009. “Scioli busca reacomodarse: juntó a 50 intendentes en un acto oficial”. Clarín, 4 de agosto de 2009.

¹³ En el año 2008 el Gobierno Nacional buscó aumentar la alícuota de retenciones al sector agropecuario, mediante la resolución 125/2008. Ello generó un conflicto con diversos sectores rurales que se extendió durante más de 100 días, donde productores rurales agrupados en la Mesa de Enlace Agropecuaria llevaron adelante distintas medidas de protesta con cortes de rutas y movilizaciones en las capitales provinciales entre otras acciones. La resolución dio diversos saltos, finalizando su debate en el Congreso Nacional donde fue rechazada.

¹⁴ Clarín. 2009. “PJ: los gobernadores le piden a Scioli más poder en la conducción”. Clarín, 1 de julio de 2009.

¹⁵ Clarín. 2009 “De Narváez promueve el corte de boleta entre intendentes K. Clarín, 20 de mayo de 2009. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/narvaez-promueve-corte-boleta-intendentes_0_ryt-NptA6tx.html

¹⁶ Clarín. 2009. “Kirchner: ‘En la última elección yo fui víctima de la vieja política’”. Clarín, 14 de julio de 2009.

¹⁷ “Es un proyecto parcial, restringido a la cuestión electoral, que busca obturar la emergencia de nuevas fuerzas”, planteó Claudio Lozano, de Proyecto Sur, la fuerza que

sus copartidarios las primarias abiertas implicaban la posibilidad de una resolución de la interna “por adentro”, donde Kirchner confiaba lograría imponerse¹⁸.

En relación con nuestro objeto de estudio es necesario preguntarse: ¿Cómo impacta esta disputa de poder en la Provincia de Buenos Aires? La Provincia históricamente ha discutido con el Poder Ejecutivo Nacional por la transferencia de fondos. A pesar de ser del mismo color partidario, durante la gestión del Gobernador Daniel Scioli, esto no fue una excepción; en el año 2009, Buenos Aires se encontraba en una fuerte crisis por la falta de presupuesto y endeudamiento^{19 20}.

De esta forma, el Gobierno Nacional presiona al Gobernador con diversos métodos, como la renuncia del Ministro de Agricultura (Emilio Monzó)²¹. La reforma política en la provincia, fue otro de las estrategias de influencia nacional^{22 23}. Esta presión también se apreció durante tratamiento

lidera Pino Solanas. Para Silvia Vázquez, de la Concertación, "el piso es muy restrictivo y consagraría el bipartidismo, pero no alcanza con bajarlo". Fuente: Reforma política: el gobierno acepta hacerle cambios para sumar aliados. (30 de octubre de 2009). *Clarín*.

¹⁸ La Nación. 2009. “Avanzan con la reforma política”. La Nación, 23 de octubre de 2009.

¹⁹ La deuda de la provincia se encontraba en un 65% en manos del Gobierno Nacional. Una posibilidad de quita y/o renegociación en la misma dependía plenamente de la voluntad del acreedor, por ende, una imagen positiva sería fundamental para estabilizar las finanzas provinciales. Fuente: Antes de fin de año, Scioli buscara \$1500 millones en el mercado. (2 de noviembre de 2009). *La Nación*.

²⁰ Clarín. 2009. “Gato encerrado, en un juego por plata entre Olivos y las provincias”. Clarín. 19 de septiembre de 2009. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/gato-encerrado-juego-plata-olivos-provincias_0_BkTW2uA6Fg.html

²¹ “Si era la cuarta vez que Kirchner pedía su renuncia, y Scioli había resistido las anteriores, ¿por qué está vez cedió? [...] Es de público conocimiento que la Provincia tenía inconvenientes para el pago de sueldos, debido a sus crónicos problemas de recursos. Había una necesidad de gestión. Uno ha sido el fusible”. Entrevista a Emilio Monzó. Clarín. 3 de septiembre de 2009. Disponible en https://www.clarin.com/ediciones-antiores/primera-vez-kirchner-pidio-cabeza-cuarta_0_ByCWyktR6Fe.html

²² Clarín. 2009. “Scioli Mueve su proyecto en provincia”. Clarín, 28 de octubre de 2009.

²³ El interés de la coalición reformista bonaerense en la sanción de la ley de primarias debe entenderse en mayor medida por una presión del gobierno nacional frente a un temor en un posible desafío por el liderazgo del peronismo que podría surgir desde la

legislativo del proyecto, donde se producen cambios por pedido del ex presidente²⁴.

Los dichos por parte de legisladores luego de la sanción de la ley, manifiestan la presencia del Ejecutivo Nacional en los cambios introducidos. Entre ellos, el Senador Javier Mor Roig (Coalición Cívica) sospechaba que el origen de los cambios *“acaso provengan de otro ámbito ajeno a esta legislatura y a esta provincia”*²⁵. En esta misma línea, quien presentase el proyecto en la Legislatura provincial, Federico Scarabino (Frente Para la Victoria), también dejaba en claro que las modificaciones tenían relación con variables ajenas a la dinámica provincial; *“No es fácil para quien les habla aceptar algunas de las modificaciones [...] [Sin embargo] como hay una decisión de mi partido, la voy a respaldar”*²⁶.

VI. Ley de primarias: tratamiento y antecedentes

VI.1. Desarrollo del proyecto de ley E 101 -08/09 – Ley 14.086/2009

El proyecto de ley finalmente sancionado como Ley 14.086 tiene su origen en la Cámara de Senadores (HCS), presentado por los senadores Federico Scarabino (FPV) y Patricio García (FPV) y apoyado por los dos bloques principales de la legislatura, el Frente Para la Victoria y la Unión Cívica Radical. El proyecto de ley demoró cinco meses en ser aprobado y fue complementado y modificado en dos ocasiones: i) en la comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos de la HCS y ii) en la Cámara de Diputados (HCD) (Tabla 1).

El proyecto original se presentó en la Mesa General de entradas el 14 de julio de 2009 y tomó estado parlamentario el 12 de agosto de ese mismo

provincia. Gervasoni (2011) enuncia esta presión también al momento de conformar listas electorales y al instar a participar a Daniel Scioli como candidato testimonial en la elección legislativa de 2009.

²⁴ La Nación. 2009. “La provincia aprobó la reforma política en sintonía con Kirchner”. La Nación, 8 de noviembre de 2009.

²⁵ La Nación. 2009. “La provincia aprobó la reforma política en sintonía con Kirchner”. La Nación, 8 de noviembre de 2009.

²⁶ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2009) p. 1793.

año. Dos días después fue tratado por la comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos. El proyecto establecía la verticalización de alianzas y prohibía las listas “espejo” (boletas de agrupaciones diferentes pero que llevan los mismos candidatos a cargos electivos). Por otro lado, cambiaba la fórmula electoral dejando atrás la histórica fórmula de repartición proporcional de cociente (Hare “a la bonaerense”) por el método D’Hondt, y copiaba de la arena nacional un requisito para poder participar en la repartición de cargos; superar un umbral legal del 3% de los votos respecto a los electores habilitados en el distrito. Finalmente, es destacable que, si bien el proyecto lleva en su carátula el título de “Estableciendo El Régimen De Selección De Candidatos A Cargos Públicos Electivos Mediante Elecciones Internas Abiertas, Obligatorias Y Simultaneas Para Los Partidos Políticos” no se explayaba ni en el articulado ni en los fundamentos, sobre cómo sería este sistema, sino que establece que la ley serviría para que los partidos *“Diriman sus contiendas a través de mecanismos internos determinados, escogidos por ellos o en su caso previstos por la ley, y no por vías excepcionales externas como son aquellas que ahora se vedan [listas espejo y colectoras]”*.

El proyecto es aprobado con modificaciones por mayoría el 14 de agosto y es tratado en el pleno de Senadores el 26 de noviembre. Los cambios introducidos en la comisión implicaban, en primer lugar, la no obligatoriedad para los electores de las primarias, dictaminando que, si bien debía realizarse un empadronamiento automático de todos los electores habilitados para la elección general, estos podrían exceptuarse del voto, en caso de expresar de forma fehaciente su voluntad de no hacer uso del derecho hasta 30 días antes de la elección. Asimismo, el carácter de abiertas permitía que afiliados a partidos políticos participen en la interna de otros partidos, permitiendo el llamado efecto “invasión”, es decir, que electores opositores participen en la interna de un partido ajeno al suyo buscando perjudicarlo.

Por otro lado, dejaba entrever la posibilidad de separar las elecciones provinciales de las nacionales al establecer que el padrón utilizado sería *“el mismo padrón que se utilizó en la elección general inmediata anterior, el que será suministrado a cada agrupación política por la Junta Electoral de la Provincia”*. Además, se establecía una forma de repartición de los lugares ocupados en la lista definitiva entre las diversas listas que se presenten en la

interna, esta sería mediante la utilización de una fórmula D'Hondt, donde luego de superar un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente, se podría acceder a la participación en la lista presentada en la elección general. Por otro lado, como respuesta a la elección legislativa de 2009 atravesada por las candidaturas testimoniales, el texto expresaba la obligatoriedad de asumir los cargos por quienes se hubiesen postulado a los mismos.

Otros aspectos novedosos fueron el establecer mayores exigencias a la competencia, al requerir la superación de un umbral legal del 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos para poder participar en la elección general junto con mayores exigencias en cuanto a la conformación de listas (para el caso Gobernador, la adhesión a cada lista del 2% del padrón general y como mínimo en la mitad de los distritos y para el caso de legisladores provinciales el 4% del padrón en la mitad de los distritos [municipios] que componen la sección), además, los candidatos debían acreditar dos años de residencia en la sección donde se buscaba competir. En consonancia con la profundización de los requisitos, se estableció mayores condiciones para evitar la caducidad partidaria, al requerir una verificación anual del número de afiliados partidarios, aspecto fundamental para la comprobación de vida interna de los partidos políticos. Asimismo, el proyecto determinaba la fecha de convocatoria a elecciones, el inicio y finalización de campaña, límites a la publicidad oficial durante 15 días anteriores a la fecha de la elección e incluía la cuota de género requerida en las listas.

A su vez, el proyecto presentado en el Senado eliminó la propuesta inicial de cambiar la fórmula de reparto hacia un sistema de divisor suprimiendo el artículo que proponía el sistema D'Hondt como forma de distribución de bancas y con ella el umbral mínimo necesario para ingresar en el reparto. Asimismo, retiene del original la prohibición a las listas espejo y la verticalización de alianzas.

Desde la oposición las críticas fueron variadas; i) la continuidad de la fórmula Hare, y la necesidad del cambio hacia la fórmula de reparto D'Hondt, ii) el no establecimiento de la simultaneidad con las elecciones nacionales, iii) la falta de límites a las reelecciones indefinidas de legisladores, intendentes y concejeros municipales y iv) la no incorporación

del voto electrónico o boleta única y del “voto joven”. También fue criticada la rapidez con que fue tratado el proyecto²⁷.

Con estas modificaciones, el mismo 26 de noviembre de 2009 el proyecto obtiene los dos tercios de los votos necesarios para su media sanción²⁸ y es girado a la Cámara de Diputados, donde sufrirá nuevas modificaciones.

En Diputados el proyecto es tratado el 30 de noviembre. Entre los elementos que se mantuvieron se encuentra: los mayores requisitos para los candidatos y las listas (residencia, umbral y adhesiones), la exigencia de una demostración anual de las afiliaciones, la verticalización de alianzas y la prohibición de las listas espejo, las fechas de convocatoria a elecciones y la fórmula de repartición de votos entre las listas internas. Asimismo, los requisitos en términos de cuota de género, de campaña y de publicidad oficial no son cambiados.

Se producen, sin embargo, cambios de relevancia; se estableció de manera manifiesta la realización de elecciones provinciales simultáneas a las elecciones nacionales y - al igual que la normativa nacional - las EPAOS se vuelven obligatorias para los electores sin posibilidad de exceptuarse en su participación. Otras dos modificaciones fueron la remoción del artículo que prohibía las candidaturas testimoniales y se adicionó la ampliación de diputados y senadores hasta el máximo permitido constitucionalmente: 100 diputados y 50 senadores.

Nuevamente la rapidez en el tratamiento del proyecto fue una de las críticas principales de la oposición, así como también la persistencia de la fórmula Hare junto con la no mención de la boleta única y los objetivos de fondo que conllevaba la sanción de la ley de primarias²⁹.

Luego de ser aprobado por dos tercios de los votos y un amplio consenso³⁰ en Diputados el proyecto es nuevamente girado al Senado el 7

²⁷ Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (2009) pp. 1586 – 1612.

²⁸ Al ser una reforma electoral necesita dos tercios de los votos de ambas cámaras (art. 67, Inc. 5, Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

²⁹ Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2009). Pp. 7545 – 7564.

³⁰ El diputado oficialista Raúl Pérez destacaba en su discurso en el pleno “Hoy estamos avanzando desde el oficialismo, y lo digo sin pudor, gracias a la oposición”

de diciembre de 2009, donde es tratado sobre tablas, el debate en el pleno es breve y el proyecto es aprobado por dos tercios de los votos. El 10 de diciembre es promulgada la ley 14.086, con ciertas modificaciones, producto de un veto parcial del Gobernador.

VI.2. Modificaciones del proyecto original

La ley en vigencia, no es enteramente fiel a su redacción sancionada debido a: i) el veto de algunos artículos en el decreto de promulgación del Poder Ejecutivo y ii) la legislación nueva que impactó en la normativa original. Además, las apelaciones ante la justicia han condicionado en parte su implementación.

En cuanto a las modificaciones otorgadas por el Ejecutivo, el decreto de promulgación 2997/2009 observa el artículo 26 de la Ley 14.086, eliminando la ampliación de bancas prevista para ambas cámaras, apelando a que la renovación debería hacerse en base al aumento de población y debido a la lejanía del último censo (2001), era pertinente mantener la anterior composición. También se vetaron los requerimientos de residencia en la sección para ser candidato por la misma, debido a encontrarse en contradicción con la Constitución Provincial, donde se determinan los requisitos para acceder a un cargo.

Por otro lado, la Ley 14.249 en su artículo primero modificó la forma de conformación de la lista definitiva, quitando la obligación de todas las listas internas de alcanzar un 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder formar parte de la lista final y dejando en manos de cada partido (según su carta orgánica) el sistema de distribución de cargos. Además de ello la Ley 14.848 establece la paridad de género en las listas de manera alternada y secuencial.

Una tercera modificación que sufrió la ley en la práctica fue debido a una apelación de la Coalición Cívica – Ari, en el año 2011, donde las adhesiones requeridas por la ley para la presentación de listas para cargos de Gobernador y legisladores provinciales fueron suspendidas por considerarse excesivas³¹ durante los comicios de 2011 y 2013.

³¹ Resolución I-71491

VI.3. Resumen

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la Ley 14.086 proponía concretamente tres grandes premisas:

1) Democratización partidaria; la resolución de todas las candidaturas mediante elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos y la ciudadanía (art.1).

2) Orden en la oferta partidaria a partir de:

2.1) Mayores requisitos para la competencia; a) primeramente, se exige para las precandidaturas a la gobernación la adhesión de 2‰ del padrón que debe alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y como mínimo en la mitad de los municipios que componen cada sección y, para las precandidaturas a senador y diputado provincial la exigencia de un 4‰ del padrón en la mitad de los distritos que componen la sección. b) Junto con ello se establece un umbral legal del 1,5% (de los votos positivos válidamente emitidos) necesario a ser superado para poder acceder a la elección general, tanto en los cargos legislativos, como para la gobernación. c) un tercer requerimiento fue, la necesidad de tener dos años de residencia en la sección en la cual se postulaban los legisladores (vetada por decreto 2997/09). Finalmente, d) mayores exigencias para evitar la caducidad partidaria al exigir una demostración anual de las afiliaciones partidarias.

2.2) La verticalización de alianzas y la prohibición de las listas espejo (art. 22).

3) Una vinculación estricta con la competencia nacional al establecer la simultaneidad de los comicios provinciales con los nacionales (art. 2).

Tabla 1. Evolución del proyecto de EPAOS en la legislatura de la provincia de Buenos Aires

	Proyecto Original	Modificado en comisión(S)	Modificado en Diputados	Ley 14.086
Umbral Legal	-	1,5 % de los votos positivos válidamente emitidos (Art. 11)	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 9)	1,5 % de los votos positivos válidamente emitidos (art. 10)

Ampliación de bancas	-	Si (Art. 27)*	Si (art. 26)**	Si (art. 26)***
Requisito de residencia	-	Si (Art. 27) dos años en la sección.	Si (Art. 26) dos años en la sección.	Si (Art. 26) dos años en la sección.
Prohíbe las testimoniales	-	Si (art. 30)	No	No
Verticalización	Si (art. 3)	Si (art. 23)	Si (art. 22)	Si (art. 22)
Requisitos listas	-	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) candidaturas a Senador y Diputado provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que integran la sección electoral correspondiente; c) candidaturas locales: cuatro por mil (4%0)	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) candidaturas a Senador y Diputado provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que integran la sección electoral correspondiente, dicho porcentaje será computado	a) Candidaturas para cargos de Gobernador y Vicegobernador: dos (2) por mil (2%0) del padrón general. Dicho porcentaje deberá alcanzarse proporcionalmente en todas las secciones electorales y, como mínimo, en la mitad de los distritos que componen cada una; b) Candidaturas a Senador y Diputado Provincial: cuatro por mil (4%0) del padrón respectivo, el cual deberá cumplirse en la mitad de los distritos que

		del padrón general del distrito correspondiente.	hasta un máximo de un millón de electores. c) candidaturas locales: cuatro por mil (4%0) del padrón general del distrito correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de cincuenta mil (50.000) electores	integran la sección electoral correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de un millón de electores. c) Candidaturas locales: cuatro por mil (4%0) del padrón general del distrito correspondiente, dicho porcentaje será computado hasta un máximo de cincuenta mil (50.000) electores. (art. 5)
Formula de reparto de bancas	D'Hondt con umbral del 3% del padrón del distrito (art. 4)	-	-	-
Formula de reparto listas internas	-	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 15)	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 14)	D'Hondt con un umbral del 10% de los votos positivos de la agrupación política correspondiente para poder participar en la lista general (art. 14)
Simultaneidad	-	No (art. 1) Padrón propio de la provincia	Si (art. 2)	Si (art. 2)
Prohíbe espejo	Si (Art. 2)	Si (art. 3)	Si (art. 3)	Si (art. 3)

Obligatoriedad de voto EPAOS	-	No. (Art. 9). Aquellos que decidan no votar deben expresar su voluntad de forma fehaciente hasta 30 días antes de la elección	Si (art. 1)	Si (art. 1)
Convocatoria a elecciones	-	No menor de ciento veinte (120) días ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general (Art. 2)	No menor de ciento veinte (120) días, ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general (Art. 2)	No menor de ciento veinte (120) días ni mayor de ciento cincuenta (150) días anteriores a la fecha de realización de las mismas. Las elecciones primarias deberán realizarse dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha fijada para la elección general. (art. 2)
Campaña	-	Iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a los quince (15) días previos a la fecha de los comicios,	La campaña electoral podrá iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a los quince (15) días	La campaña electoral podrá iniciarse con treinta (30) días de anticipación y deberá finalizar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección primaria. La emisión de propaganda a través de medios televisivos, radiales o gráficos deberá limitarse a

		debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 17)	previos a la fecha de los comicios, debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 16)	los quince (15) días previos a la fecha de los comicios, debiendo culminar cuarenta y ocho (48) horas antes de la elección (art. 16)
Publicación de encuesta	-	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.17)	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.16)	Límite hasta 8 días antes de la elección (art.16)
Cuota de género	-	Si (art. 12)	Si (art. 11)	Si (art. 11)

Fuente: Elaboración propia

VI.4. Comparación Ley 12.915/2002 con Ley 14.086/2009

Como se mencionó anteriormente, la Ley 14.086 tuvo una antecesora: al igual que en la arena nacional, en el año 2002, la provincia de Buenos Aires sanciona una ley de primarias, la Ley 12.915, la cual fue derogada en el año 2006. La misma establecía un régimen de elecciones primarias, que se postulaban como Abiertas, Simultáneas y Obligatorias.

Sin embargo, es posible afirmar que la ley sancionada en 2002 difería en gran medida de la creada en 2009. En primer lugar, a diferencia de la 14.086 donde la obligatoriedad se establece tanto para los partidos como para los electores, la Ley 12.915 solamente lo hacía para los partidos, exceptuando a los electores; el artículo 7° establecía que “*En las elecciones internas abiertas podrán votar todos los ciudadanos empadronados en la Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos...*”. Además, podía apreciarse una mayor debilidad en términos procedimentales, al no determinar elementos centrales regulatorios presentes en la Ley 14.086 tales como el establecimiento de centros de votación, cuota de género, la cantidad de adhesiones necesarias para la conformación de una lista, la simultaneidad con las elecciones nacionales, un régimen de vacancias y la duración de la

campana. La Ley 12.915 tampoco planteaba el establecimiento de un umbral legal necesario a ser superado para competir en la elecci3n general.

Es posible, sin embargo, encontrar dos similitudes; la primera de ellas es que ambas prohíben las denominadas “listas espejo” y las candidaturas mltiples, y, en segundo lugar, establecen que la conformaci3n final de las listas quedaría en manos de la Carta Orgánica de los partidos polticos³².

A modo de resumen, si bien la Ley 12.915 (2002) y la Ley 14.086 (2009) presentan una misma condici3n (ambas se postulan como elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias), la anterior ley de primarias implicaba una estructura normativa más débil que la sancionada en 2009. Asimismo, la mayor diferencia entre ambas leyes, se encuentra en la inclusi3n del umbral legal a superar en la EPAOS para poder competir en la elecci3n general, y particularmente la obligatoriedad de la participaci3n del electorado (elemento modificado del proyecto original).

Tabla 2. Comparaci3n entre Ley 12.915 (2002) y Ley 14.086 (2009)

	Ley 12.915	Ley 14.086
Tipo de primaria	Abierta, Simultanea y Obligatoria	Abierta, Simultanea y Obligatoria
Obligatoriedad	Partidos polticos, agrupaciones municipales, federaciones y alianzas transitorias electorales (Art. 1), incluidos quienes presenten una sola lista de candidatos (Art. 15)	Partidos polticos, agrupaciones municipales, federaciones, alianzas transitorias electorales y electores, incluidos quienes presenten una sola lista de candidatos (art. 1)
Prohíbe listas espejo y candidaturas mltiples	Si (Art. 3)	Si (Art. 3)
Voto obligatorio	No; “En las elecciones internas abiertas podrán votar todos los ciudadanos empadronados en la	Si (Art. 1)

³² Si bien la Ley 14.068 establece en su artículo 14 que la conformaci3n de las listas finales ser4 determinada mediante la utilizaci3n del sistema D’Hondt con un umbral m3nimo para participar en la lista final, este fue derogado por la Ley 14.249.

	Provincia y los extranjeros que se encuentren inscriptos ...” (Art. 7)	
Conformación final de la lista	Según la Carta Orgánica de cada partido (Art. 9)	Según la Carta Orgánica de cada partido (Art. 14) ³³
Simultaneidad con elección nacional	No especifica	Si (Art. 2)
Establece un número necesario de adhesiones	No específica	Si (Art. 5 y 6)
Establece régimen de vacancias	No específica	Si (Art. 7)
Umbral	No específica	1,5% de los votos positivos válidamente emitidos necesarios en la primaria para participar en la elección general (Art. 10)
Contempla cuota/paridad de género	No específica	Si (Art. 11) ³⁴
Establecimiento de votación	No especifica	Común para todos los partidos, federaciones, agrupaciones y alianzas (Art. 12)
Duración de la campaña electoral	No especifica	Inicia con 30 días de anticipación y finaliza 48 horas antes de la elección (Art. 16)

Fuente: Elaboración propia

VI.5. Comparación ley provincial (14.086) y nacional (26.571)

Como se mencionó anteriormente, la PASO nacional tenía tres grandes objetivos: reducir la fragmentación del sistema de partidos, la

³³ SI bien la Ley 14.068 establece en su artículo 14 que la conformación de las listas finales será determinada mediante la utilización del sistema D’Hondt con un umbral mínimo para participar en la lista final, este fue derogado por la Ley 14.249.

³⁴ La ley original establecía una Cuota de género del 33%, sin embargo, la Ley 14.848 modifica este artículo sancionando la paridad de género para cargos electivos.

democratización de las estructuras partidarias y dotar de equidad al sistema de financiamiento partidario. En este apartado buscamos destacar como se reflejó cada uno de estos aspectos en la normativa provincial y su comparación con los existentes en la nacional.

En primer lugar, a efectos de reducir la fragmentación partidaria en ambos casos se establece un umbral legal del 1,5% (de los votos positivos) a ser superado para ingresar en la elección general, junto con cambios en los requisitos para evitar la caducidad partidaria, exigiendo una demostración anual de las afiliaciones para mantener la personería. Junto con ello en ambas normativas se prohíbe las listas espejo.

Sin embargo, también se destacan algunas diferencias. En el caso de la ley provincial los requisitos resultan un tanto más elevados; en términos de reconocimiento partidario crea mayores exigencias al establecer la figura del partido provisorio (o partido en formación, donde los partidos no pueden presentar candidaturas ni tienen derecho a recibir aportes hasta su reconocimiento definitivo), además se requiere para conservar la personería no solo la demostración anual de afiliaciones sino también otros requisitos como la celebración de elecciones internas de manera obligatoria, la no presentación en dos elecciones nacionales consecutivas o bien no alcanzar el 2% en dos elecciones consecutivas en ningún distrito (entre otros elementos), regulaciones ya existentes en la ley electoral provincial. Asimismo, la normativa nacional no incluía la verticalización de alianzas, presente en la legislación provincial.

El punto de mayor contacto será el motivo por el cual son identificadas ambas leyes: las primarias. En ambos casos la instancia de primarias implica un mecanismo mediante el cual los afiliados de los partidos postulan precandidatos a cargos electivos, siendo obligatorias tanto para los partidos como para los electores, abiertas a toda la ciudadanía y celebradas de manera simultánea para todos los partidos políticos. Se destaca como principal diferencia el método de conformación de la lista definitiva, donde en la ley provincial se establecía en el proyecto sancionado por la legislatura la utilización el sistema D'Hondt mientras la ley nacional dotaba de esta potestad a cada partido. La adecuación posterior de la ley provincial, puede ser entendida también bajo el parámetro de la normativa nacional.

El tercer objetivo se centró en el financiamiento partidario. En este caso si bien la normativa provincial no se explainaba tácitamente, si menciona

que el Ejecutivo provincial se encargaría de asegurar la distribución de boletas por el “doble del padrón”, facilitando a las listas internas asegurar la oferta. En la normativa nacional, el financiamiento fue uno de los elementos centrales, no sólo asegurando a las listas internas una boleta por elector sino especialmente a partir de la distribución de los espacios de propaganda audiovisual y mediante la prohibición de su contratación privada, junto con el financiamiento estatal de las campañas electorales y la prohibición de personas jurídicas de realizar aportes.

Finalmente resulta interesante destacar algunos objetivos por fuera de los tres mencionados pero que fueron particulares de estas normativas. En primer lugar, tanto en la arena nacional como en la arena provincial, un debate siempre presente es la sobre y sub representación de algunos distritos producto de su falta de adecuación a los cambios demográficos (Samuels y Snyder 2001; Calvo y Gibson 2001; Escolar, Minvielle y Castro 2004; Reynoso 2012; Palumbo 2012). En este contexto la ley provincial daba una respuesta al sancionar una ampliación de sus dos cámaras (finalmente vetado por el Ejecutivo), reclamo no contemplado en la normativa nacional. Otro elemento presente en el distrito bonaerense pero no en el ámbito nacional fue la prohibición y regulación de la publicidad oficial. Finalmente es destacable que ambas leyes buscaron regular la creación y divulgación de encuestas.

Tabla 3. Comparación de los objetivos de la Ley 26.571 (PASO nacional) con la Ley 14.086 (EPAOS bonaerense)

Objetivo	Expresión en la normativa	Ley EPAOS/PBA (14.086)	Ley PASO Nacional (26.571)
Reducir la fragmentación del sistema de partidos	Umbral legal	Si, 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 10)	Si, 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos (art. 45)
	Requisitos para la presentación de precandidaturas	Si (art. 5). Adhesión del 2%0 del padrón para el cargo de Gobernador (y vice) en la mitad de los distritos de todas las secciones, 4%0 para legislador provincial y	Si. Legisladores nacionales, aval de afiliados del 2%0 del padrón general de cada distrito o por un mínimo de afiliados a la agrupación política

		residencia y 4%0 del padrón local.	equivalente al 2% de afiliados de la agrupación (art. 21). Presidente, afiliación del 1%0 del total del padrón nacional, domiciliados en 5 distritos.
	Cambios en los requisitos para la conformación de partidos políticos	No	Si (art. 2) Creación de la figura de personería provisoria
	Mayores exigencias para evitar la caducidad	Si (art. 25). Revisión anual de las afiliaciones.	Si (art. 16). Revisión anual de las afiliaciones (art. 4), no realización de elecciones partidarias internas durante un término de 4 años, no presentación de elecciones consecutivas en ningún distrito, no alcanzar en dos elecciones sucesivas el 2% del padrón electoral en ningún distrito.
	Verticalización de alianzas	Si (art. 3)	No
	Prohíbe listas espejo	Si (art. 3)	Si (art. 88)
Democratización de estructuras partidarias	Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias	Si (art.1)	Si (art. 19)
	Formula de reparto listas internas	D'Hondt ³⁵	Según cada carta orgánica (art. 44)

³⁵ Reemplazado por Ley 14.249 que establece que otorga, al igual que la ley nacional, la potestad a los partidos políticos.

Financiamiento de campañas electorales	Financiamiento de campañas electorales	Si (art 17). Poder Ejecutivo garantiza el costo de impresión de boletas por el doble del padrón electoral correspondiente.	Si. Aportes a la campaña, asegura 1 boleta por elector (art. 32) y reparto de espacio audiovisual (art. 34)
Otros objetivos	Aumento de la cantidad de bancas	Si (art. 26)	No
	Prohibición de encuestas	Si (art. 16) hasta 8 días antes de la elección	Si (art. 44) hasta 8 días antes de la elección. Crea un registro de encuestadoras.
	Límite temporal a la publicidad oficial	Si (art. 16). Prohibición durante los 15 días previos.	No

Fuente: Elaboración propia.

VII. La EPAOS en la práctica

Como se mencionó en apartados anteriores, la normativa provincial perseguía algunos objetivos similares a la ley nacional de primarias. Siguiendo algunos autores (Alessandro 2011; Straface y Page 2009; Pomares, Page y Scherlis 2012; Álvarez Travieso y Tullio 2015) encontramos en la legislación provincial la intención de democratizar las estructuras partidarias y ordenar la oferta partidaria. A continuación, buscamos observar si ambos tópicos tuvieron un efecto en la competencia partidaria provincial.

Para estudiar estos dos elementos, entendemos que existió democratización cuando se dio uso de la herramienta de las primarias para resolver candidaturas. Cuanto una mayor cantidad de frentes hizo uso de ella, esta efectivamente cumplió su rol de democratizar al sistema de partidos bonaerense. Para este análisis se toman las candidaturas del período 2011 – 2019 en el Poder Legislativo y Ejecutivo provincial. El orden en la

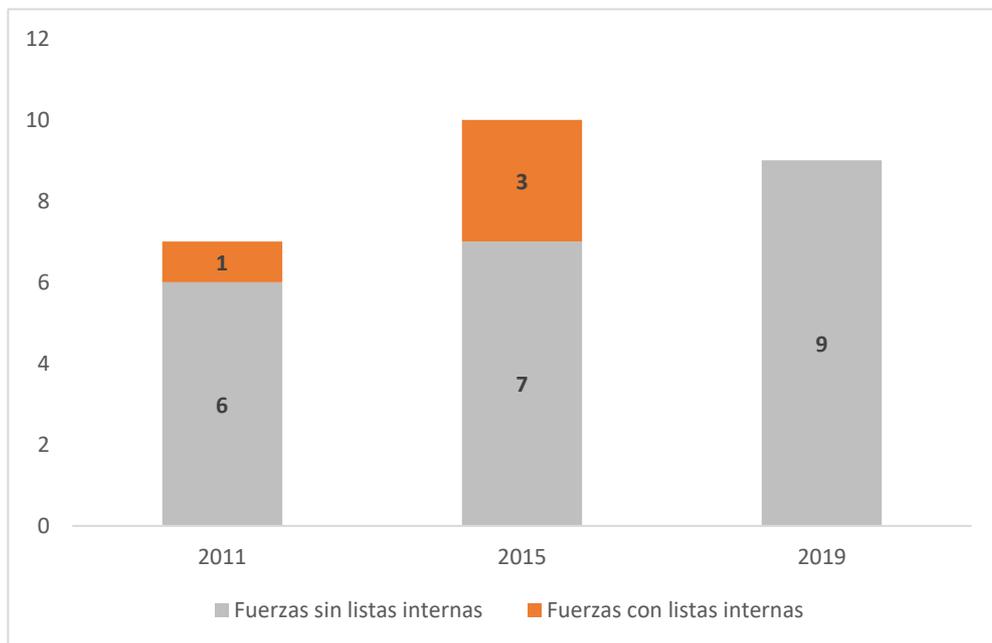
oferta partidaria, por otro lado, se observará a partir de una reducción o expansión de la cantidad de fuerzas políticas que compiten en la elección general. Para ello se analizarán la cantidad de fuerzas que buscan competir en la EPAOS para cargos legislativos y ejecutivos en el período 2013 – 2017³⁶ y cuantas efectivamente logran acceder a la elección general.

VII.1 Democratización partidaria

La ley 14.086 fue implementada por primera vez en los comicios de 2011, es decir que hasta la fecha se celebraron tres elecciones ejecutivas (2011, 2015 y 2019) y cinco legislativas (2011, 2013, 2015, 2017 y 2019). En este período, las EPAOS no han sido una forma predilecta para la selección de candidaturas para el cargo de gobernador (Gráfico 1); en 2011 tan solo una de las siete fuerzas (14%) que se enfrentaron por la gobernación utilizó esta herramienta, mientras que en 2015, un 30% (3 de 10) de las fuerzas las utilizaron. En 2019 ninguna fuerza presentó listas internas para resolver quienes serían sus candidatos a gobernador.

³⁶ La diferencia en el período seleccionado refiere a que, al momento de la redacción de este trabajo, todavía no se encontraban disponibles los resultados correspondientes a la elección de 2019. De todas formas, se priorizó su inclusión en el análisis de democratización partidaria para ampliar la cantidad de elecciones observadas.

Gráfico 1. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas por el cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires (2011 - 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

En el caso de la legislatura bonaerense (Gráfico 2), las primarias fueron más utilizadas; en 2011, 44% de las fuerzas (4 de 9)³⁷ compitieron en al menos una sección electoral, en 2013, un 37% (3 de 8)³⁸ de las fuerzas lo hicieron, mientras que en 2015, un 36% (4 de 11) de los partidos y alianzas presentó listas internas, finalmente en 2017, 23% de los espacios (3 de 13)³⁹

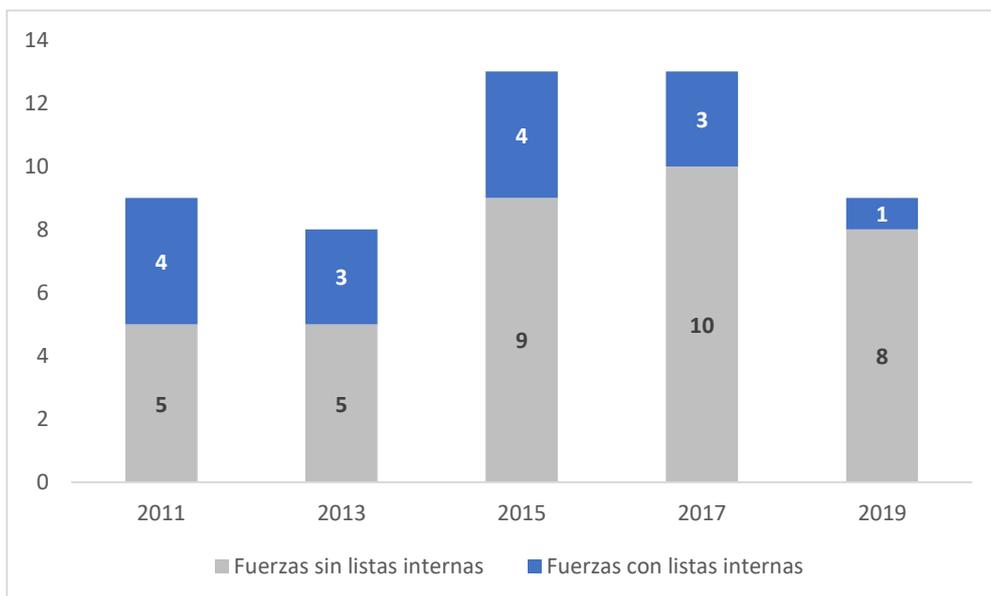
³⁷ El Frente Para la Victoria, Frente Popular, Compromiso Federal y Unión Para el Desarrollo Social.

³⁸ El Frente Progresista Cívico y Social, Compromiso Federal y el Frente Renovador.

³⁹ Progresistas, Frente de Izquierda, Cambiemos Buenos Aires y Unidos por una Nueva Alternativa.

disputaron primarias con competencia. En 2019, solo una fuerza⁴⁰ decidió presentar competencia interna en una única sección electoral.

Gráfico 2. Cantidad (promedio) de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en Elecciones, Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas por cargos legislativos (senadores y diputados) en la provincia de Buenos Aires (2011 – 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

A partir de la evidencia empírica podemos afirmar que, tanto en la competencia por la gobernación como en la disputa por la legislatura provincial, las primarias no fueron una herramienta predilecta para la resolución de candidaturas. Sin embargo, en los cargos legislativos existió un mayor estímulo para que las fuerzas políticas resolvieron sus disputas internas por este medio. Los recientes comicios de 2019 muestran un cambio respecto a las elecciones previas; si bien la cantidad de fuerzas que

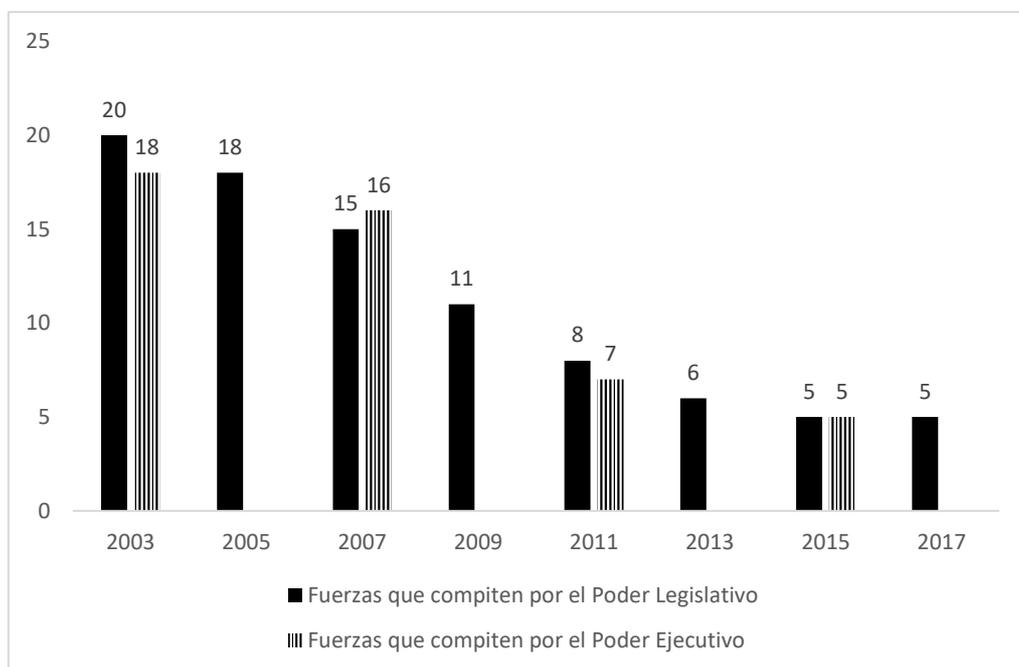
⁴⁰ Consenso Federal.

compiten en la EPAOS no cambia de forma significativa, por primera vez solo una de ellas presenta listas internas para los cargos legislativos, y ninguna tiene competencia en la categoría de gobernador.

VII.2. Orden en la oferta partidaria

Como se mencionó anteriormente, uno de los problemas principales que identificaban quienes proponían la ley de primarias a nivel nacional y en la provincia de Buenos Aires era una extensa cantidad de partidos políticos. Las primarias tenían como objetivo constituirse como una herramienta a partir de la cual aquellos líderes que tradicionalmente abandonaban sus estructuras partidarias para competir con nuevos partidos políticos creados ad hoc en cada elección, tuvieran un incentivo para mantenerse dentro de los mismos. Además de ello, un umbral legal del 1,5% de los votos positivos necesario a ser superado en la elección primaria para poder ingresar en la elección general, se proponía como un nuevo freno a estos intentos rupturistas.

Gráfico 3. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que compiten en elecciones generales por cargos legislativos provinciales y por el cargo de legislador provincial y gobernador de la provincia (2003 – 2017) (*)



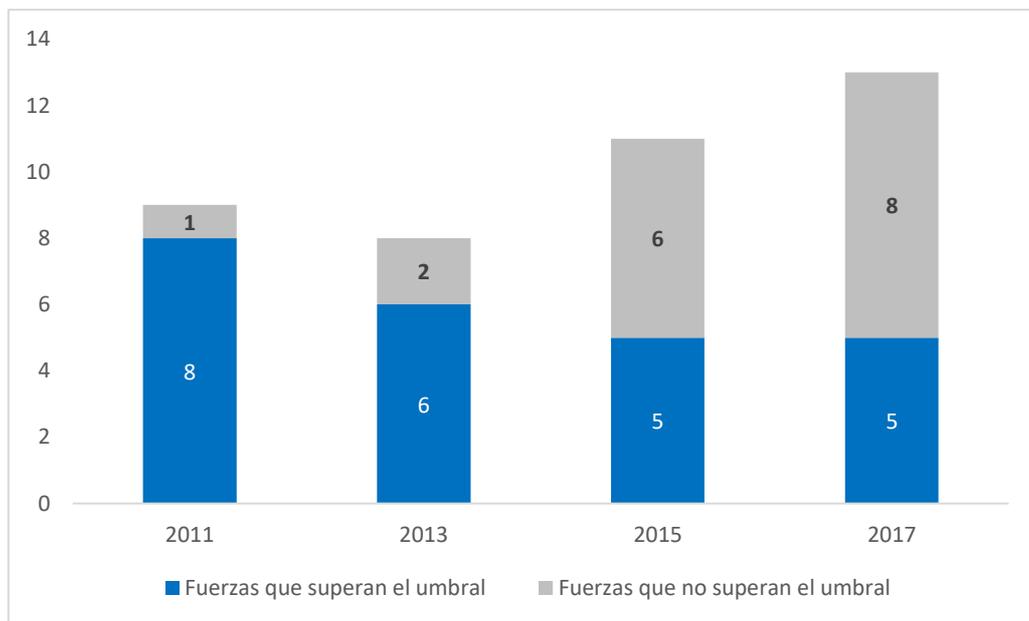
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia
 (*) El cálculo de las fuerzas políticas que compiten por la legislatura se establece a partir del promedio de partidos y alianzas que compiten en cada sección electoral.

Observando la competencia de las fuerzas políticas por la legislatura y la gobernación en el período 2003 – 2017 (Gráfico 3), notamos que si bien ocurre una reducción de las fuerzas que entran en disputa y una concentración en los últimos comicios en torno a cinco fuerzas, podría afirmarse que es una lógica propia del sistema de partidos, ajena a las nuevas reglas electorales, debido a que desde los comicios de 2003 a los celebrados en 2009 existe una continua tendencia a la reducción de la

cantidad de partidos y alianzas en competencia. Es decir, una primera impresión podría cuestionar el impacto de las nuevas restricciones para la presentación de precandidaturas.

Para poder profundizar este análisis, es necesario observar el impacto del umbral legal. Como destacan algunos autores clásicos (Lijphart, 1999; Cox, 2004; Nohlen, 2015) las barreras legales creadas por los sistemas electorales pueden tener un rol fundamental en la competencia partidaria. Los efectos de la barrera se grafican en el Gráfico 4 y la Tabla 4.

Gráfico 4. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que superan el umbral legal en las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas para la elección de candidatos a cargos legislativos provinciales (2011 - 2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia

Tabla 4. Cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que superan el umbral legal en las Elecciones Primarias, Abiertas y Obligatorias para la elección de candidatos a gobernador (2011 - 2017)

Año	Total agrupaciones	Superan el umbral	No superan el umbral
2011	9	7	2
2015	10	5	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia

El umbral legal parece generar un efecto reductor notable. Al observar las cuatro elecciones analizadas, la cantidad de fuerzas que compiten en cada elección crece, pero solo algunas de ellas logran superarlo. Más precisamente únicamente cinco fuerzas logran hacerlo en la elección legislativa y ejecutiva de 2015 y en la elección legislativa de 2017. Utilizando el marco teórico de Sartori (1980), con el sistema de primarias parece mantenerse una oferta atomizada en la instancia de EPAOS, al igual que sucedía hasta 2009 en la elección general, pero la presencia del umbral legal consigue concentrar la competencia en menos opciones partidarias, logrando en términos cuantitativos una competencia más estable, es decir, orientando la oferta hacia un pluralismo limitado⁴¹.

VIII. Conclusiones

Este trabajo buscó crear un análisis detallado del proceso de creación, sanción y modificación de la ley de primarias en la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de servir como base normativa para futuros estudios que analicen los distintos impactos de la aplicación de la normativa.

⁴¹ En referencia al sistema de partidos, sería propicio para su análisis observar el índice Número Efectivo de Partidos. Como muestra Santoro (2019) en el caso del Poder legislativo la competencia se mantiene en torno a tres actores. En términos de Sartori en el período analizado el sistema de partidos bonaerense desde 2005 hasta 2017 puede ser identificado como pluralismo limitado.

Entre las conclusiones, se destaca que la ley de primarias nacionales fue impulsada por una coalición declinante como una alternativa ante la pérdida de popularidad de uno de sus principales dirigentes y posible candidato a la presidencia. Esta normativa, acorde a las reformas presentes en la región tuvo un carácter inclusivo al buscar democratizar las estructuras partidarias y reducir la brecha existente entre los partidos y la ciudadanía luego de la crisis de representación iniciada en 2001 (Torre 2003). Sin embargo, también es interesante mencionar que la inclusión de mayores requisitos para la participación en la elección general, doto a la reforma con ciertos rasgos excluyentes.

La provincia de Buenos Aires fue la primera en seguir los pasos de la ley nacional. Su propuesta, sanción y los cambios que recibió una vez sancionada la normativa pueden ser entendidas como producto de una presión por parte de la coalición nacional que tenía un desafío al liderazgo proveniente desde la provincia, específicamente desde el gobernador Daniel Scioli.

Asimismo, la creación de las EPAOS en la provincia tuvo una base previa en las cuales fundamentarse, la ley 12.915 sancionada en 2002 es el antecedente más cercano y similar a la 14.086. La última se diferenció por ser más robusta y compleja que su antecesora.

Hacia el final de este trabajo se examinó empíricamente los dos objetivos principales de la reforma: democratizar y ordenar la oferta partidaria. En términos de democratización se destacó que, mayoritariamente, las fuerzas políticas no utilizaron la herramienta de las primarias para resolver sus candidaturas. Sin embargo, se apreció que en la arena legislativa un mayor uso respecto a la competencia por la candidatura a gobernador. La EPAOS, por otro lado, logró acompañar un proceso de reducción de la oferta partidaria. El causante fundamental para observar este efecto fue la incorporación de un umbral legal necesario a ser superado para poder participar en la elección general.

Una profundización del análisis a futuro deberá observar si en aquellos partidos y frentes que tuvieron competencia fueron realmente competitivos o bien fueron internas testimoniales guiadas por factores ajenos a la disputa por el liderazgo del espacio político, así como también si hubo un cambio significativo en las cúpulas partidarias.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel (h). 2004. *Los partidos políticos ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Claves Para Todos.
- Alessandro, Martin. 2011. “La reforma de la política en los años kirchneristas”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Álvarez Travieso, María Florencia y Alejandro Tullio. 2015. *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Benoit, Kenneth. 2004. “Models of electoral system change”. *Electoral Studies* 23: 363-389.
- Buquet, Daniel. 2007. “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16.
- Butler, David. 1984. “Sistemas Electorales”. *Revista de Estudios Públicos* 13. Santiago de Chile.
- Calvo, Ernesto y Edward Gibson. 2001. “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina”. En *El federalismo electoral argentino*, editado por Calvo y Abal Medina (h). INAP.
- Carey, John y John Polga – Hecimovich. 2006. “Primary Elections and Candidate Strength in Latin America”. *The Journal of Politics* 68 (3): 530-543.
- Clerici, Paula; Facundo Cruz y Lara Goyburu. 2016. “¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires”. *Revista SAAP* 10 (2).
- Colomer, Josep. 2000. “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. *Revista Española de Ciencia Política* 9: 39-63.
- Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Gedisa.
- De Luca, Miguel, Mark Jones y María Inés Tula. 2008. “Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina”. *Revista POSTData*.

- De Luca, Miguel y María Inés Tula. 2011. “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Domínguez Sardou. 2015. “Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral”. *Democracia y Elecciones* 3: 21-26.
- . 2017. “La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias argentina (2011-2015)”. *Espacios Políticos* 12: 35-37.
- Duverger, Maurice. 1992. “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Escolar, Marcelo, Sandra Minvielle y Luis Castro. 2004. “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas”. En *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, compilado por María Inés Tula. Buenos Aires: Prometeo
- Freidenberg, Flavia. 2006. “Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos”. *Revista de Derecho Electoral* 1.
- Gallo, Adriana. 2011. *Internas abiertas y representatividad democrática: Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- . 2015. Impacto de “Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 117-145.
- Geddes, Barbara. 1996. “Initiation of new democratic institutions in Eastern Europe and Latin America”. En *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, editado por A. Lijphart y C. H. Waisman. Oxford: Westview Press.
- Gervasoni, Carlos. 2011. “La política provincial es política nacional: cambio y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.

- González, Gustavo Damián. 2015. *Buenos Aires Electoral: Análisis político de la provincia de Buenos Aires. Estrategias e impacto de la ley electoral en los municipios de la provincia*. Buenos Aires: Ediciones IML.
- . 2017. “De cuando el sistema electoral mete la cola. Asignación de bancas y sobre representación en la provincia de Buenos Aires”. Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Hermet, Guy, Alain Rouquié y Juan Linz. 1982. *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del diputado Mario Cura, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7556 – 7558.
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del diputado Laura Berardo, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7558 – 7560.
- . 2009. Intervención del diputado Abel Buil, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7560 – 7562.
- . 2009. Intervención del diputado Ricardo Jano, versión taquigráfica del 3/12/2009. Pp. 7555 – 7556.
- Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. 2009. Intervención del senador Javier Mor Roig, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1600 - 1602.
- . 2009. Intervención del senador Ricardo Lissalde, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1593 – 1596.
- . 2009. Intervención del senador Julio Alberto Salemme, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1596 – 1597.
- . 2009. Intervención del senador Santiago Nardelli, versión taquigráfica del 26/11/2009, pp. 1596 – 1597
- Lijphart, Arend. 1999. “Sistemas electorales. Los métodos de mayoría y mayoría relativa y la representación proporcional”. En *Las democracias Contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Marenco, André. 2006. “‘Path Dependency’, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política* 25 (2): 53-75.
- Masena, Pablo. 2017. “La evolución de las PASO en elecciones nacionales. Aportes para el debate”. Trabajo presentado en el XIII Congreso

- Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.
- Mustapic, Ana María, Gerardo Scherlis y María Page. 2011. “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente”. *Documentos de Políticas Públicas, análisis N° 90*. Buenos Aires: Cippec.
- Negretto, Gabriel. 2010. “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso”. *Desarrollo Económico* 50 (198).
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- . 2015. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Page, María y Fernando Straface. 2009. “Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?” *Documentos de Políticas Públicas, análisis N° 71*. Buenos Aires: Cippec.
- Page, María, Julia Pomares y Gerardo Scherlis. 2012. “La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente”. *Informe de monitoreo y evaluación*. Buenos Aires: Cippec.
- Palumbo, Pablo. 2012. “Sobrerrepresentación de las secciones electorales del interior de la legislatura de la provincia de Buenos Aires: Razones de su persistencia (1994-2011)” Tesis de grado presentada antes la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Rae, Douglas W. 1971. *The political consequences of electoral laws, New Haven and London*. Yale University Press
- Reynoso, Diego. 2012. “El reparto de la representación. Antecedentes y distorsiones en la asignación de diputados a las provincias”. *Revista PostData* 17 (1).
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. “El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial”. En *El federalismo electoral argentino*, editado por Calvo y Abal Medina (h). INAP.
- Sartori, Giovanni. 1980. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.

- . 1992. “Sistemas electorales”. En *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santoro, Ignacio. 2019. “¡EPAOS! Efecto de las primarias bonaerenses en la competencia por la legislatura provincial (2005 – 2017)”. En *Procesos electorales en perspectiva multinivel: Gobernanza Electoral y comportamiento político en Argentina.*, coordinado por Gastón Mutti y Aníbal Torres. Rosario: UNR Editora.
- Schedler, Andreas. 2002. “Elections without Democracy: The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy* 13: 36-50.
- Scherlis, Gerardo. 2011. “El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: Decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”. En *La política en tiempos de Kirchner*, coordinado por Miguel De Luca y Andrés Malamud Buenos Aires: EUDEBA.
- Serra, Giles. 2011. “Why primaries? The Party’s Trade off between Policy and Valence”. *Journal of Theoretical Politics* 23 (1):21-51
- Torre, Juan Carlos. 2003. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. *Desarrollo Económico* 42 (168).
- Varani, Javier. 2004. “La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Consejos Deliberantes”. En *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense.*, editado por María Inés Tula. Buenos Aires: Prometeo
- Vallés, Josep M. y Agustí Bosch. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.

ESCISIONES Y ALIANZAS: ADAPTACIÓN EN ELECCIONES PRESIDENCIALES EN ARGENTINA (1983-2015)

Hernán P. Toppi*

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

✉ hernantoppi@hotmail.com

Recibido: 13 de noviembre de 2017

Aceptado: 14 de julio de 2019

Resumen: Este trabajo analiza el grado de relación entre las escisiones y las alianzas en las elecciones presidenciales argentinas entre 1983 y 2015. Con este objetivo, se presentan cuatro preguntas generales: a) ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión?; b) ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes?; c) ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores se encontraban identificados al momento de escindirse?; d) ¿qué factores impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? Por un lado, se demostrará que la mayoría de las alianzas contó en su fórmula presidencial con escisiones y que la totalidad de estas últimas optó por las primeras para competir en las elecciones. Por otro, se indicará que la mayoría de las escisiones provinieron de fuerzas políticas en el poder y que las razones que las indujeron se relacionaron con: diferencias en el proceso de determinación de candidaturas, la división con la cúpula directiva y las discrepancias en torno a la política de alianzas.

Palabras clave: Argentina; elecciones presidenciales; escisiones; alianzas

* Hernán Pablo Toppi es Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires), Magíster en Políticas Públicas (Universidad Torcuato Di Tella) y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Es Profesor e Investigador en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador. Su agenda de investigación en los últimos años ha estado relacionada con temáticas como el diseño institucional, la representación de género, los partidos y sistemas de partidos en América Latina y Europa. Sus trabajos se encuentran publicados en revistas y libros de Argentina y México.

Abstract: This paper analyzes the degree of relationship between splits and alliances in the presidential elections in Argentina between 1983 and 2015. With this objective, four general questions are presented: a) what percentage of the relevant alliances (in electoral terms) in the entire presidential elections involved splitting processes?; b) what percentage of splits resulted in alliances between the relevant forces?; c) what were the political forces with which the actors were identified at the moment of splitting?; d) what factors urged the actors to carry out a split? On the one hand, it will be shown that the majority of the alliances counted in their presidential formula with splits and that the totality of the latter opted for the former to compete in the elections. On the other hand, it will be indicated that most of the divisions came from political forces in power and that the reasons which induced them were related to: differences in the process of determining candidacies, the division with the top leadership and the discrepancies in terms of the policy of alliances.

Key words: Argentina; Presidential Elections; Splits; Alliances

I. Introducción¹

Los actores políticos acuden a fuerzas políticas desde las cuales competir por los votos en las elecciones. De cara a estos procesos electorales, los primeros pueden enfrentar la necesidad de adaptarse, ya sea para poder participar en sí o para incrementar sus expectativas de obtener una mayor cantidad de votos por parte de la ciudadanía. Estos procesos de adaptación impactan en las fuerzas políticas, pues pueden significar una transformación de las ya existentes (desde cambios en la organización hasta la conformación de un frente más amplio con una alianza) o la constitución de una nueva alternativa electoral a partir de la cual participar en las elecciones.

Dicho lo anterior, desde la literatura se han presentado trabajos que han analizado en la Argentina diferentes procesos de escisión, lo que ha

¹ Por un lado, se agradece a Carlos Gervasoni por el material facilitado. Por el otro, se hace lo mismo a Fernando Domínguez Sardou y a los evaluadores anónimos por los comentarios realizados, los cuales permitieron la realización de una mejor versión del estudio. Ninguno de ellos es responsable por posibles errores u omisiones.

significado la presencia de referentes que han pasado a formar parte de espacios políticos opuestos a aquellos con los que anteriormente comulgaban y con los cuales competirían en las elecciones. Adicionalmente, se ha demostrado la creciente importancia de las alianzas y, por tanto, de una adaptación por parte de actores políticos que han optado por participar en la competencia electoral a partir de frentes que incluyeran a varias agrupaciones partidarias. De esta manera, si bien se han realizado esfuerzos para evidenciar la presencia de ambos procesos, los cuales pueden ser considerados de adaptación, hasta el momento no se ha alcanzado el mismo interés por su puesta en común y de manera sistemática a lo largo de un periodo de tiempo. Es decir, sabemos de su existencia en territorio argentino, pero no tanto sobre el alcance de su relación, esto es, el nivel de presencia simultánea de ambos procesos en las elecciones. Este trabajo tiene la pretensión de generar un aporte en dicha dirección, a partir del análisis de las elecciones presidenciales desarrolladas entre 1983 y 2015. A tal fin, se buscará evaluar a las escisiones en elecciones presidenciales y su relación con las alianzas conformadas para participar de las mismas.

Centrando el análisis en las elecciones recién indicadas, se observa que en gran parte del periodo democrático iniciado en 1983 hubo alianzas entre las fuerzas más relevantes y que estas compitieron solo en una oportunidad o que se reconfiguraron (en términos de sus integrantes) entre elecciones, habiendo sido conformadas en ambos casos por agrupaciones previamente existentes o de reciente creación. Al evaluar a las fórmulas presidenciales (conformadas por los candidatos/as a presidente y vicepresidente) que representaron a dichas alianzas, surge que en muchas de ellas se encontró presente al menos un proceso de escisión. En otras palabras, parte de las alianzas que compitieron en las elecciones presidenciales en Argentina y que fueron producto de sendos procesos de adaptación competitiva, involucraron en su fórmula presidencial a referentes que anteriormente se encontraban identificados con otra agrupación política y con la cual ahora pasaban a rivalizar. Así pues, la constatación de procesos de escisión en las alianzas conformadas para participar en las elecciones presidenciales, lleva a las cuatro preguntas generales que buscará responder este trabajo. Las dos primeras girarán en torno a la relación entre las escisiones y las alianzas electorales: ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron

procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? Por su parte, las dos últimas analizarán a las escisiones en sí: ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? y ¿qué factores impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? A partir de estas preguntas, el trabajo demostrará que la mayoría de las alianzas que resultaron relevantes, contaron con procesos de escisión entre sus candidaturas del binomio presidencial. También, que todas las escisiones acudieron a alianzas electorales para competir en las elecciones. En lo que respecta al origen de los actores escindidos se indicará que la mayoría provino de la fuerza política hasta entonces en el poder y que las razones para llevar adelante el proceso de escisión respecto a un espacio político determinado, estuvieron relacionadas con tres aspectos: diferencias en la determinación de candidaturas; el distanciamiento político con la cúpula dirigencial en el gobierno y/o partido; finalmente, por discrepancias en torno a la política de alianzas.

El trabajo continuará del siguiente modo. En primer lugar, se reseñará el debate sobre las transformaciones del sistema partidario en la Argentina y las alternativas de adaptación a las cuales los actores pueden acudir para competir en elecciones (centrándonos en las alianzas y las escisiones). A continuación, se presentará la perspectiva teórica de la cual se valdrán estas páginas. Posteriormente, se encontrará el análisis empírico que abordará el argumento y las preguntas planteadas. Finalmente, se plantearán las conclusiones.

II. Los cambios en el sistema partidario argentino y la adaptación de los actores políticos

En términos partidarios, la década del ochenta implicó un bipartidismo centrado en el radicalismo y el peronismo (Catterberg 1985; Mora y Araujo 1985; Catterberg y Braun 1989). La continuidad de dicho escenario luego de los primeros años de democracia fue considerada primero como un síntoma de estabilidad democrática y luego como una realidad que sería inmutable (Adrogué 1995). Sin embargo, el progresivo crecimiento electoral de terceras fuerzas en el ámbito sub-nacional generó un incremento

en la diferenciación entre este último (apareciendo escenarios de mayor fragmentación) y el nacional (De Riz y Adrogué 1990). Esta mayor complejidad se profundizó entrada la década del noventa, ya que desde entonces nuevas alternativas nacionales comenzaron a tener mayor relevancia electoral generando así un escenario de mayor fragmentación nacional (Zelaznik y Rovner 1995; Gervasoni 1998; Abal Medina y Suarez Cao 2002; Calvo y Escolar 2005; Leiras 2007; Varetto 2017; Tagina 2018). Otras lecturas, no obstante, han señalado que dicha transformación no impidió la continuidad del peronismo y del radicalismo como las fuerzas más importantes en ambos niveles de competencia y representación (Malamud 2004; Malamud y De Luca 2016).

Paralelamente, el sistema partidario argentino atravesó dos situaciones adicionales. Por un lado, una mayor desnacionalización y territorialización. El resultado fue que los resultados electorales y los comportamientos político-electorales de los actores (tanto votantes como representantes) se volvieron más locales tendiendo a encontrarse diferencias entre los diferentes niveles de competencia (Jones y Mainwaring 2003; Calvo y Escolar 2005; Leiras 2007; Gibson y Suárez Cao 2010; Suárez Cao 2011). Por otro, el cambio en la arena partidaria se profundizó aún más luego de la crisis política del año 2001 (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle 2002; Pousadela 2004; Pousadela y Cheresky 2004; Sidicaro 2008; Cheresky y Annunziata 2012) principalmente por la desarticulación del polo no peronista (Torre 2003; Torre 2017). Desde esta perspectiva, el sistema de partidos abandonó la estabilidad que lo había caracterizado anteriormente (McGuire 1995) para pasar a expresar un escenario de mayor inestabilidad de la oferta política, aunque parcial, pues el peronismo mantuvo su relevancia a nivel electoral (Levitsky y Murillo 2008; Sánchez 2008; Scherlis 2008; Buquet 2015; Lupu 2014; Lupu 2016; Gervasoni 2018).

En este contexto de transformación, la literatura ha evidenciado que los actores políticos han encausado diferentes procesos de adaptación partidaria de cara a la competencia electoral. Los partidos en competencia interactúan, compiten y se desenvuelven dentro de un contexto determinado (social, económico y político). Así, ante determinada coyuntura (como puede ser el grado de fragmentación del sistema partidario, las características tanto de la estructura social como de las preocupaciones, los valores y las preferencias del electorado o una situación de crisis), los actores pueden percibir la

necesidad de adaptarse con el fin de generar, sostener o incrementar su relevancia (Harmel y Janda 1994; Coppedge 2001; Levitsky y Burgess 2003; Mair, Müller y Plasser 2004; Panebianco 2009). La adaptación así entendida responde a lo que Michael Coppedge (2001) ha denominado “darwinismo político” ya que los actores que logran adaptarse al contexto existente son los que más chances tendrán de sobrevivir en el sistema político.

Teniendo en consideración lo indicado en el párrafo anterior, se ha indicado que la Argentina habría atravesado diversas coyunturas que impulsaron a los actores y partidos a adaptarse. El proceso de renovación fue la respuesta inicial al interior del peronismo para adaptarse luego de la derrota en 1983 (Mustapic 2002; Levitsky 2005). Frente a conflictos internos entre facciones partidarias, la aparición de disidencias ha sido señalada como una respuesta de adaptación que los actores han encausado (Leiras 2006; Leiras 2007; Galván 2008; Galván 2009; Galván 2011; Domínguez Sardou 2015; Malamud y De Luca 2016; Gervasoni 2018). La mayor fragmentación y territorialización de la competencia partidaria dieron paso a un mayor rol protagónico de las alianzas, proceso que involucró cada vez más a una mayor parte del espectro partidario (Ollier 2001; Calvo y Escolar 2005; Labaqui 2005; Leiras 2007; Clerici 2015; Clerici 2016; Mauro 2018; Tagina 2018). Las crisis económicas también llevaron a que los partidos busquen adaptarse, fundamentalmente aquellos que estaban en el poder pues debían acomodar sus políticas a las coyunturas existentes. A fines de la década del ochenta y comienzos de siguiente, la Argentina tuvo en el Partido Justicialista un caso exitoso de adaptación, pues su flexibilidad organizativa y el contar con un electorado afín relativamente estable, le permitieron no solo adaptarse programáticamente sino también el continuar en el poder (Coppedge 2001; Roberts 2002; Levitsky y Burgess 2003; Levitsky 2005; Roberts 2013). Con la crisis del 2001, la Alianza en cambio no tuvo la misma suerte, pues la misma impactó negativamente en ella, primero desarticulándola y luego llevando a la virtual desaparición del Frente País Solidario y a la marginalización electoral de la Unión Cívica Radical a nivel nacional (Torre 2004; Labaqui 2005; Lupu 2014; Lupu 2016).

Este trabajo se inserta dentro de la agenda de investigación sobre adaptaciones, en el sentido de poner en relación dos de los procesos arriba

indicados: las escisiones y las alianzas. Es decir, sabemos de la presencia de ambos en la Argentina, pero no tanto sobre el alcance que a nivel nacional han tenido dichos procesos de manera conjunta. Analizando a las elecciones presidenciales entre 1983 y 2015, se sostendrá que la relación entre ambos procesos ha sido importante, pues por un lado, gran parte de las alianzas relevantes en las elecciones involucraron escisiones entre sus candidaturas presidenciales y por otro, porque la totalidad de dichas escisiones derivaron en alianzas. Esto significará que no solo las alianzas y las escisiones han adquirido una presencia relevante en la arena competitiva argentina, sino que ambos procesos de adaptación, muchas veces se han desarrollado de manera conjunta.

III. Escisiones y alianzas como procesos de adaptación

Los actores procuran maximizar las chances de alcanzar el mejor resultado posible y para ello pueden actuar de manera estratégica generando expectativas hacia el futuro, pero teniendo en consideración lo que ha ocurrido hasta entonces (Shepsle 2016). En este sentido, las fuerzas políticas están insertas dentro de un contexto determinado que influye en la estrategia que los actores llevarán adelante en pos de maximizar sus expectativas en una contienda electoral (Harmel y Janda 1994; Coppedge 2001; Levitsky y Burgess 2003; Mair, Müller y Plasser 2004; Leiras 2006; Panebianco 2009). De esta manera, la necesidad de adaptarse surge ante la consideración de que un cambio sería necesario para generar, sostener o incrementar las chances de acceso a cargos representativos (Mair, Müller y Plasser 2004).

Una adaptación puede ser encauzada por los actores desde el interior de las mismas organizaciones partidarias de las que originalmente forman parte. Desde la literatura se han identificado diversas variantes. Una adaptación programática puede significar el modificar tanto el mensaje político a partir del cual la fuerza política busca identificarse con los votantes, como las políticas que pretenden llevar adelante (Coppedge 2001; Levitsky y Burgess 2003; Levitsky 2005). Una segunda posibilidad es la adaptación organizativa donde la estructura partidaria se amolda de modo tal de contar con un funcionamiento acorde al contexto político-institucional existente (Michels 1991; Katz y Mair 1995; Gunther y Diamond 2001;

Panebianco 2009). Otra variante es la adaptación comunicacional, desde la cual se modifica la estrategia de comunicación partidaria hacia los votantes en función de las herramientas disponibles para tal efecto (Sartori 1998; Manin 1998). Vemos pues, que todos estos procesos involucran una adaptación desarrollada al interior de las organizaciones partidarias y que por ende no llevan a la aparición de fuerzas políticas novedosas en el escenario competitivo.

Ahora bien, los actores políticos pueden acudir a procesos de adaptación que involucren a otras fuerzas políticas. En esta línea, dos alternativas posibles de adaptación son las siguientes. Por un lado, los actores políticos pueden escindirse de una fuerza política determinada y participar en la creación de una nueva alternativa electoral para la competencia por los votos. Por otro, los actores políticos pueden considerar la opción de que su fuerza política se alíe con otra/s y así generar una alianza electoral en pos de competir de manera conjunta en las elecciones. Centrando el análisis en estas dos últimas posibilidades, son diversos los factores que desde la literatura se han señalado como causantes de una u otra estrategia de adaptación.

Un partido político es una organización voluntaria pero también plural donde coexisten diferentes actores con sus respectivos intereses (no siempre coincidentes), lo cual puede llevar a que al interior de estas organizaciones surjan facciones que no solo compitan entre sí sino que además expresen diferentes visiones sobre la dirección que deberían tener las mismas (Kitschelt 1994; Bettcher 2005; Sartori 2008; Panebianco 2009). De esta manera, lo que puede generarse entre estas diferentes facciones son disputas de poder por el control y la dirección que la organización partidaria debería tener. Ahora bien, la tensión existente entre estas posturas que implican problemas de coordinación (Cox 2004; Leiras 2006; Leiras 2007), puede no siempre resolverse de manera interna por los canales establecidos (de existir) por la organización partidaria para que ello suceda. Frente a tal situación, puede ocurrir que la oposición entre estos grupos derive en la salida de al menos uno de los anteriores de la fuerza política en cuestión, con la consiguiente incorporación de estos actores escindidos en una agrupación diferente. Es decir, el camino de adaptación adoptado aquí remite a una acción que implica para ciertos actores el comenzar a rivalizar con la fuerza política que anteriormente los nucleaba. En la Argentina,

autores como Facundo Galván (2008, 2009, 2011) y Fernando Domínguez Sardou (2015) siguiendo la línea de investigación del anterior, han presentado investigaciones centradas en esta problemática a partir del concepto de disidencia, el cual remite a "...situaciones en las que las facciones de un partido compiten coyunturalmente "por fuera" de las listas oficiales para luego, generalmente, retornar a sus filas de origen." (Galván 2011: 64). De acuerdo a la postura de los investigadores, las diferencias respecto a la nominación de candidaturas habría sido un factor central a la hora de explicar las disidencias. Lecturas adicionales también han puesto la lupa en discrepancias con la elite gubernamental como impulsor del alejamiento de actores políticos de sus fuerzas políticas de referencia (Abal Medina 2006; Leiras 2006; Leiras 2007; Lupu 2014; Lupu 2016; Gervasoni 2018).

Las alianzas electorales surgen cuando múltiples fuerzas políticas eligen coordinar sus estrategias en lugar de rivalizar de manera independiente, lo cual lleva a la reducción de contendientes en la competencia por los votos (Cox 2004; Golder 2006; Duverger 2007). Así, se ha indicado que una coyuntura competitiva favorable para las coaliciones electorales aparece cuando la información con la que cuentan los actores respecto a la competitividad existente en la arena partidaria (por ejemplo, el nivel de fragmentación partidaria), les indica que sería más beneficioso el coaligarse que el competir de manera autónoma para así maximizar las chances de alcanzar un mejor resultado electoral (Reynoso 2011; Méndez de Hoyos 2012). En este sentido, Clerici (2015, 2016) demostró la creciente relevancia de las alianzas en la política argentina durante las últimas décadas, lo cual sucedió en un contexto de mayor territorialización y fragmentación del sistema partidario (Calvo y Escolar 2005; Leiras 2007). Adicionalmente, investigaciones más recientes han evidenciado que esta estrategia coalicional ha mantenido su carácter central entre las fuerzas políticas argentinas a nivel nacional y subnacional, en gran parte por la continuidad de los fenómenos de fragmentación y territorialización antes mencionados (Mauro 2018; Tagina 2018).

Un factor que atraviesa a los dos procesos de adaptación indicados es el normativo, el cual ambas líneas de investigación (en términos generales) ha remarcado como favorable, ya sea para la creación de partidos políticos como para la formación de alianzas (Leiras 2006; Galván 2009; Clerici

2015; Galván 2011; Domínguez Sardou 2015; Tullio y Álvarez Travieso 2015). A grandes rasgos (tanto en la Ley 22627 de 1982 como en la Ley 23298 de 1985), esto se debió al bajo nivel de adhesiones requeridas para la creación de partidos nuevos (cuatro por mil del total del total de inscriptos en el registro electoral correspondiente) y a la poca cantidad de distritos donde un partido debía presentarse con las mismas características para poder ser considerado como fuerza nacional (un total de cinco). En términos de la conformación de alianzas, la legislación ha permitido no solo su generación sino también su carácter transitorio, transformándose en confederaciones en caso de pasar a ser permanentes. La Ley 26571 del año 2009 (que introdujo las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, conocidas como PASO) marcó la aparición de nuevas exigencias para la creación de partidos políticos, pues como indica Fernando Domínguez Sardou (2015), si bien se mantuvo el requisito de la adhesión del cuatro por mil de los electores inscriptos en el padrón electoral para la formación de un partido político de distrito, se incorporó un segundo paso vinculado al otorgamiento de la personería definitiva (ya que el paso anterior solo otorgaba la personería provisoria), entre los cuales destaca la afiliación (y no solo adhesión) del cuatro por mil de los inscriptos al padrón electoral del distrito en cuestión en un plazo de ciento cincuenta días y la realización de elecciones internas para elegir autoridades partidarias. Pese al marco más exigente producto de la Ley 26571, la tendencia ha sido la existencia de una legislación favorable a la aparición de nuevas fuerzas políticas (sea como partidos o alianzas), pues por un lado, se mantuvo un porcentaje relativamente bajo de adhesiones y afiliaciones para tal efecto y por otro, la diferenciación entre alianzas y confederaciones ha permitido la continuidad de la aparición de coaliciones conformadas específicamente para competir en una elección puntual, sin la necesidad de expandir en el tiempo el acuerdo. En definitiva, como indica la literatura la legislación sobre partidos en Argentina lleva a que los procesos de conformación de partidos (pensando esto en términos de las escisiones) o de alianzas sea una estrategia viable de adaptación para los actores políticos que las consideren oportunas.

IV. Perspectiva de análisis

Previo a la consideración de las preguntas generales a analizar en este trabajo, debe realizarse una precisión sobre tres aspectos importantes a tal efecto, es decir, qué se entenderá por alianza, por escisión y por fuerza política relevante.

Se considerará como alianza a toda fuerza política que participa en las elecciones y se encuentra compuesta por dos o más partidos con el fin de presentar una candidatura en común. Como recuerda Clerici (2015) las alianzas son de carácter transitorio y se conforman para competir en una elección puntual. En caso de querer ser permanentes, deben transformarse en confederaciones².

El concepto de disidencia señalado por Galván (2008; 2009; 2011), involucra un fenómeno que el autor considera generalmente temporal. En este trabajo se prefiere utilizar un concepto más general en tanto que a nivel nacional los actores que se han separado de sus antiguos aliados no siempre han regresado a sus filas. De este modo, el término elegido es el de escisión, el cual desde una perspectiva más global incluye aquellos procesos que fueron temporales con los que han tenido una mayor extensión en el tiempo, incluso permanente. Así, todo proceso de separación de un actor respecto a un espacio político y con el cual pasa a enfrentarse a nivel electoral a partir de una fuerza política alternativa, será considerado como un caso de escisión. Al estar analizando elecciones presidenciales, la escisión será evaluada en términos del binomio integrante de la fórmula presidencial presentada por cada fuerza política. El hecho de que al menos uno de dichos actores (candidato/a a presidente y candidato/a vicepresidente) pase a enfrentarse con sus antiguos aliados a partir de otra fuerza política, será suficiente para considerar la presencia de un proceso de escisión.

Por una cuestión de espacio para el texto, los aspectos mencionados (alianzas y escisiones) buscarán ser evaluados en las fuerzas políticas que resultaron relevantes en la elección presidencial. Para ello, se sigue el criterio presentado por Carlos Gervasoni (2018) según el cual la relevancia partidaria viene dada por haber obtenido al menos el 10% de los votos en la

² En términos normativos, esta distinción entre alianza y confederación fue plasmada tanto en la Ley 22697 (Artículos 11 y 14) como en la Ley 23298 (Artículo 10).

elección (en nuestro caso, la elección presidencial). De este modo, se evaluará la presencia de alianzas y escisiones entre las fuerzas políticas relevantes, es decir aquellas que superaron el 10% de los votos en las ocho elecciones presidenciales que se desarrollaron entre 1983 y 2015.

Señalado lo anterior, se recuerda que en la introducción fueron planteadas cuatro preguntas generales que serán a partir de las cuales se presentará el análisis empírico en la sección siguiente. Las dos primeras buscan evaluar el nivel de presencia entre las fuerzas políticas relevantes, de aquellas que tuvieron simultáneamente los dos procesos de adaptación considerados en estas páginas: la conformación de una alianza y la presencia de al menos un proceso de escisión en su fórmula presidencial. Dicho de otra manera, se pretenderá analizar en las elecciones presidenciales, el alcance de la relación entre dos procesos de adaptación que son independientes entre sí. Así pues, las dos primeras preguntas son ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? La pregunta inicial tiene el objetivo de evaluar en términos generales la cantidad de fuerzas políticas relevantes entre 1983 y 2015 que involucraron conjuntamente los dos procesos de adaptación estudiados: alianzas y escisiones. Por su parte, la segunda pregunta pretende indicar la cantidad (en términos porcentuales) de procesos de escisiones que (entre las fuerzas relevantes) acudieron a alianzas a la hora de competir por los votos en las elecciones presidenciales.

El segundo grupo de preguntas a responder también son dos. La que indica ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? tiene un doble objetivo. Por un lado, identificar las fuerzas políticas de las que se escindieron los actores políticos y en función de ello determinar si dichas agrupaciones se encontraban en el gobierno o si formaban parte de la oposición. La pregunta final es ¿qué factores han sido los que impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? Si hay un resultado que es la escisión y posterior participación en las elecciones a partir de una fuerza política alternativa, tiene que haber algún evento previo que distancie a los actores y los transforme en futuros rivales. A partir de un análisis de diversas fuentes (tanto bibliográficas como periodísticas), se pretende demostrar que

esto sucedió por tres grandes situaciones: a) primero, se retoma lo indicado por Galván (2008, 2009, 2011) y Domínguez Sardou (2015) a la hora de analizar las disidencias, el cual refiere a la conformación de candidaturas para competir en las elecciones. La escisión puede surgir ante la ausencia de acuerdo entre las elites partidarias respecto al procedimiento de elección de candidatos (llevando a que al menos de una de las facciones compita por fuera) o ante la percepción de que dentro de la fuerza política no se va a contar con el espacio para ser candidato en la elección (generando la posibilidad de que dicho actor decida competir por medio de una agrupación alternativa); b) el segundo factor pone el acento en el distanciamiento de los actores con la elite gubernamental y/o partidaria como motor de la escisión. Es decir, los actores pueden desarrollar un comportamiento crítico respecto a la élite gubernamental y/o partidaria (y viceversa) cuando se profundizan las discrepancias políticas entre dichas facciones. Esta mutua y manifiesta oposición, puede impulsar al actor o actores alejado/s de la cúpula a escindirse y pasar a formar parte de una nueva agrupación desde la cual competir en las elecciones; c) el tercer elemento que se propone considerar es el de las diferencias que los actores pueden expresar respecto a la estrategia de alianzas del partido. Siendo esta una alternativa de adaptación para competir en las elecciones puede ocurrir que referentes de una misma agrupación partidaria no coincidan respecto a las fuerzas con las cuales aliarse y competir. Así pues, distanciamientos en este aspecto puede llevar a que actores se escindan y se alíen con aquellos con los que considero oportuno a partir de una agrupación alternativa y diferente a la de su partido de origen.

V. Escisiones y alianzas en elecciones presidenciales de Argentina (1983-2015)

En la Tabla 1 se encuentra el conjunto de las fuerzas políticas que resultaron relevantes en las elecciones presidenciales argentinas desarrolladas durante el periodo 1983-2015, siguiendo el criterio establecido por Gervasoni (2018). Este paso que implica el considerar el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones (al menos 10% de los votos para ser considerado relevante) permite identificar tres aspectos iniciales.

Por un lado, la mayor fragmentación partidaria en términos de relevancia desde 1995. Por otro, la presencia de alianzas en todas las elecciones desde 1989 entre las fuerzas relevantes. Finalmente, las fuerzas políticas desde las cuales se evaluará la existencia de procesos de escisión. Luego de la misma estará la Tabla 2. En ella estarán mencionadas las fórmulas presidenciales de todas las fuerzas políticas que resultaron relevantes.

Tabla 1. Fuerzas relevantes en elecciones presidenciales (1983-2015)

	1983	1989	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Fuerzas relevantes	UCR PJ	FREJUPO UCR	PJ FREPASO UCR	Alianza CJC APR	FPL FPV FMPRC FMP ARI	FPV CC UNA	FPV FAP UDESOS	Cambiamos FPV UPUNA

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior.

Tabla 2. Fórmulas presidenciales en fuerzas políticas relevantes (1983-2015)

Año	Fuerza política	Fórmulas presidenciales
1983	Unión Cívica Radical (UCR)	Raúl Alfonsín – Víctor Martínez
1983	Partido Justicialista (PJ)	Ítalo Luder – Deolindo Bittel
1989	Frente Justicialista de Unidad Pop (FREJUPO)	Carlos Menem – Eduardo Duhalde
1989	UCR	Eduardo Angeloz – Juan Manuel Casella
1995	PJ	Carlos Menem – Carlos Ruckauf
1995	Frente País Solidario (FREPASO)	José Bordón – Carlos Álvarez
1995	UCR	Horacio Massaccesi – Antonio Hernández

1999	Al. por el Trabajo, la Justicia y Educación (ALIANZA)	Fernando De La Rúa – Carlos Álvarez
1999	Concertación Justicialista para Cambio (CJC)	Eduardo Duhalde – Ramón Ortega
1999	Acción por la República (APR)	Domingo Cavallo – José Caro Figueroa
2003	Frente por la Lealtad (FPL)	Carlos Menem – Juan Carlos Romero
2003	Frente para la Victoria (FPV)	Néstor Kirchner – Daniel Scioli
2003	F. Mov. Popular para Recrear Crecimiento (FMPRC)	Ricardo López Murphy – Ricardo Gómez Diez
2003	Frente Movimiento Popular (FMP)	Adolfo Rodríguez Saá – Melchor Posse
2003	Afirmación para una República Iguales (ARI)	Elisa Carrió – Gustavo Gutiérrez
2007	FPV	Cristina Fernández de Kirchner – Julio Cobos
2007	Coalición Cívica (CC)	Elisa Carrió – Rubén Giustiniani
2007	Una Nación Avanzada (UNA)	Roberto Lavagna – Gerardo Morales
2011	FPV	Cristina Fernández de Kirchner – Amado Boudou
2011	Frente Amplio Progresista (FAP)	Hermes Binner – Norma Morandini
2011	Unión para el Desarrollo Social (UDESOS)	Ricardo Alfonsín – Javier González Fraga
2015	CAMBIEMOS	Mauricio Macri – Gabriela Michetti
2015	FPV	Daniel Scioli – Carlos Zannini
2015	Unidos por una Nueva Alternativa (UPUNA)	Sergio Massa – Gustavo Sáenz

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior.

VI. Escisiones en fórmulas presidenciales de alianzas entre las fuerzas relevantes (1983-2015)

El regreso a la democracia no contempló novedades en las fuerzas políticas más importantes del sistema partidario respecto a experiencias democráticas pasadas, pues tanto la UCR como el PJ no eran de reciente creación, sino que ya contaban con una historia política y electoral previa. Ahora bien, desde 1983 y hasta 1995, la UCR fue la única fuerza política relevante que compitió bajo su tradicional etiqueta en todas las elecciones presidenciales (en 1983 con el binomio Raúl Alfonsín – Víctor Martínez, en 1989 con Eduardo Angeloz – Juan Manuel Casella y en 1995 con Horacio Massaccesi – Antonio Hernández). El PJ lo hizo en dos (1983 con Ítalo Luder – Deolindo Bittel y 1995 con Carlos Menem – Carlos Ruckauf). Un aspecto adicional que surge de lo aquí indicado es que estas participaciones fueron las únicas oportunidades en las que etiquetas de partidos políticos aparecieron entre las fuerzas políticas relevantes, pues el resto fueron alianzas. Para decirlo en términos porcentuales, en todo el periodo estudiado el 79% de las fuerzas políticas relevantes fueron alianzas.

Dicho lo anterior, el primer caso de alianza a mencionar se encuentra en 1989. Después de competir y ser derrotado en el escenario nacional como PJ en 1983, desde el peronismo se recuperó para la siguiente elección presidencial una estrategia que se había desarrollado en el pasado, la cual remitía a la constitución de una alianza electoral³. El resultado fue la aparición del FREJUPO, el cual involucró además del PJ a diversas terceras fuerzas⁴ y donde los integrantes de la fórmula presidencial fueron dos actores políticos peronistas: el hasta entonces Gobernador de La Rioja Carlos Menem y el Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde (Escudero 2003; Ferrari, Ricci y Suárez 2013).

Seis años después, es decir en 1995, se encuentra el primer momento en el que se identifica la presencia de escisiones entre las alianzas. En aquel año no solo aparece una fuerza política diferente a las encabezadas por el peronismo y el radicalismo entre las relevantes, sino que además la misma se encontraba

³ En 1973 el PJ formó parte del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI).

⁴ Del Trabajo y del Pueblo; Demócrata Cristiano; Partido Intransigente; Movimiento Línea Popular; Movimiento Nacionalista Constitucional (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

liderada en términos de su fórmula presidencial por dos referentes con pasado reciente en el Partido Justicialista. Esta fuerza política fue el FREPASO y como se observa en la Tabla 2, fueron José Octavio Bordón y Carlos Álvarez quienes se presentaron respectivamente como candidatos a presidente y vicepresidente por la misma. Si bien ambos actores se separaron del peronismo durante el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995), lo hicieron en momentos diferentes, siendo Carlos Álvarez el primero que se escindió a partir del llamado “grupo de los ocho”. Este último estuvo compuesto por un grupo de diputados nacionales⁵ del PJ, los cuales adherían a la corriente renovadora iniciada a mediados de los ochenta y que representaba la mirada desde la cual se oponían al estilo conservador del gobierno⁶, estilo que se manifestaba en el programa de reformas que incluía privatizaciones y el achicamiento del Estado, así como los indultos a jefes militares de la última dictadura militar (Escudero 2003; Fernández Meijide 2007). Este último hecho fue el detonante de la escisión del PJ de dichos referentes entre fines de 1990 y principios de 1991, los cuales conformarían sendas fuerzas políticas (Encuentro Popular liderado por Luis Brunati y el Movimiento por la Democracia y la Justicia Social centrado en las figuras de Germán Abdala y Carlos Álvarez, las cuales derivaron luego en frentes más amplios: el Frente del Sur y el Frente para la Democracia y la Justicia Social, respectivamente)⁷ que finalmente terminaron confluyendo en 1993 en el Frente Grande (FG), transformándose Carlos Álvarez en su principal referente (Escudero 2003; Abal Medina 2006). El segundo proceso a mencionar implicó la conformación de Política Abierta para la Integridad Social (PAIS), la cual también fue una escisión del PJ liderada por el Senador Nacional José Octavio Bordón. Este último ya había dado muestra de su distancia con el gobierno de Carlos Menem, al rechazar en 1989 el ofrecimiento para ocupar el Ministerio de Obras Públicas, situación que lo posicionaba como alternativa dentro del peronismo. El representar un ala diferente dentro del PJ, transformaba a Bordón

⁵ El grupo de los ocho estuvo conformado por: Germán Abdala, Darío Alessandro, Carlos Álvarez, Luis Brunati, Juan Pablo Cafiero, Franco Caviglia, Moisés Fontenla y José Ramos.

⁶ El Presidente Carlos Menem en respuesta a los sectores críticos señaló que “los viejos dirigentes tienen que entender que por ese camino no se va a ninguna parte” y que por ende, la estrategia encarada por el gobierno no se cambiaría (Página 12, 01/02/94).

⁷ Para una descripción más detallada de esta etapa previa a la aparición del FG, se recomienda la lectura de Escudero (2003) y Fernández Meijide (2007).

en un potencial candidato a presidente, situación que se debilitó con el Pacto de Olivos y la instauración de la reelección presidencial con la Reforma Constitucional de 1994. Pese a ello, Bordón no abandonó la pretensión de ser candidato presidencial por lo que se escindió del PJ y constituyó su propia fuerza política llamada Política Abierta para la Integridad Social (PAIS) (Leiras 2006; Fernández Mejjide 2007⁸). Así pues, ambos procesos iniciados con una escisión convergieron en la conformación del FREPASO, hecho que además involucró a otras fuerzas políticas⁹.

El triunfo del PJ en 1995 colocó al FREPASO y la UCR como las principales fuerzas políticas opositoras a nivel nacional. Estas últimas serán las que liderarán la conformación de la Alianza¹⁰. La pretensión de derrotar al peronismo en 1999 era compartida por radicales y frepasistas, aunque su dispersión favorecía al peronismo gobernante (Malamud 2004). No obstante, dichas alternativas contaban con características compatibles para coordinar esfuerzos, reducir la fragmentación de la oposición e integrar en una, las dos opciones electorales: mientras el FREPASO había logrado superar al radicalismo en la elección presidencial anterior posicionándose como fuerza competitiva nacional, el radicalismo continuaba teniendo una estructura organizativa y electoral más nacionalizada (Ollier 2001; Calvo y Escolar 2005¹¹). Esta alianza electoral se

⁸ Graciela Fernández Mejjide resume así el objetivo presidencial de este actor: “Bordón era un hombre muy seguro de su protagónica pertenencia al electo de los presidenciables y su carrera política estaba organizada con ese objetivo. Era un deseo legítimo y a esa altura estaba preparado para afrontarlo ya que llevaba hechos los deberes que suelen considerarse necesarios en un candidato a presidente: había ejercido con éxito como diputado nacional hasta 1987, como gobernador de Mendoza hasta 1991 y en ese momento -1994- ocupaba la banca de senador nacional por su provincia. Aunque opositor al oficialismo, era uno de los dirigentes más relevantes del PJ...” (Fernández Mejjide 2007, 72-73).

⁹ Demócrata Cristiano; Democracia Popular para el Frente Social; Partido Intransigente; Socialista Democrático; Socialista Popular (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

¹⁰ También conformada por: Partido Autonomista (Corrientes); Demócrata Cristiano; Demócrata Progresista; Partido Intransigente; Liberal; Movimiento de Integración y Desarrollo; Socialista Democrático; Socialista Popular (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

¹¹ En palabras de Ernesto Calvo y Marcelo Escolar: “La debilidad electoral del Radicalismo en las elecciones presidenciales, sin embargo, no se traduciría en pérdidas

presentó en 1999 con la fórmula Fernando De la Rúa (proveniente de la UCR y por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y Carlos Álvarez (procedente del FREPASO y ocupando una banca en la Cámara de Diputados de la Nación), la cual fue decidida en una interna abierta entre candidatos de ambas fuerzas¹². El PJ retomó para aquel año la práctica desarrollada anteriormente de ampliar la base de apoyo de otras fuerzas nacionales y provinciales a su propuesta electoral del ámbito nacional. Mediante una alianza con terceras fuerzas nacionales y otras provinciales¹³, el peronismo constituyó la CJC y la fórmula presidencial fue conformada por actores políticos de su espacio: El Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde y el Senador Nacional Ramón Ortega (Clerici 2016). Finalmente, el tercer caso de fuerza relevante en 1999 también fue una alianza, pero a diferencia de los anteriores involucró escisiones en la fórmula presidencial. Durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), Domingo Cavallo ocupó dos posiciones centrales. Primero fue Canciller entre los años 1989 y 1991. Luego estuvo al frente del Ministerio de Economía desde 1991 hasta 1996, momento en el que abandonó su cargo ante el pedido de

significativas en su bancada legislativa. La combinación de una fuerte sobre-representación del voto Radical en las provincias menos populosas y de un bajo arrastre presidencial en las candidaturas legislativas del Frepaso, alimentarían la imagen de un Radicalismo débil electoralmente y un Frepaso débil institucionalmente, sentando las bases de una alianza estratégica en 1999” (Calvo y Escolar 2005, 27). Una posición complementaria es la que surge en el trabajo de María Matilde Ollier: “Unos tenían la credibilidad y el carisma (Álvarez y Fernández Meijide) y otros eran dueños de la organización, la trayectoria y gran parte de los cuadros” (Ollier 2001, 66).

¹² Fernando De La Rúa (UCR) derrotó en la interna abierta a Graciela Fernández Meijide (FREPASO).

¹³ Acción Chubutense (Chubut); Acción Ciudadana (Capital Federal); Frente de Integración Federal (Capital Federal); Frente para el Cambio de Catriel (Rio Negro); Frente de la Unidad (Formosa); Todo por Entre Ríos (Entre Ríos); Unión para el Nuevo Chaco (Chaco); Unidos por Catamarca (Catamarca); Confederación Laborista; Conservador Popular (Corrientes); Federal (Mendoza); Frente de los Jubilados; Frente Justicialista (Santiago del Estero, Salta); Frente Justicialista de la Esperanza (San Juan); Frente para el Cambio (Misiones); Jubilados en Acción (Capital Federal); Movimiento Federalista Pampeano (La Pampa); Movimiento Patriótico de Liberación (San Luis); Movimiento Popular Bonaerense (Buenos Aires); Movimiento Popular Unido (Santiago del Estero); Movimiento Regional del Pueblo (Salta); Nuevo (Córdoba, Corrientes); PAIS; Progreso Social; Pueblo en Comunión (Buenos Aires); Unión Vecinalista (Buenos Aires) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

renuncia de parte del entonces presidente. La razón que impulsó este hecho fue una denuncia por parte de Cavallo en el Congreso Nacional de la existencia de “mafias” en las esferas de poder. No obstante ello, la salida del gobierno no eliminó el interés que Cavallo había cosechado por una candidatura presidencial, sino que impulsó su escisión del peronismo (fuerza con la que había llegado al Congreso Nacional en la década del ochenta y con la que había compartido gobierno durante siete años) y la posterior conformación de su propia fuerza en pos de encaminar su proyecto político (Leiras 2007). La constitución de esta alternativa novedosa llamada Acción por la República (APR) ocurrió en 1997¹⁴, la cual de cara a la elección presidencial constituyó una alianza con fuerzas como el Partido Federal y otras de orden distrital¹⁵. Adicionalmente, esta nueva fuerza política recibió la adhesión de otros dirigentes que se escindieron del peronismo oficial para formar parte de la alianza que encabezaría Cavallo en 1999. Entre dichos actores políticos se encontraba Armando Caro Figueroa (quien también había sido funcionario en el gobierno menemista como Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el periodo 1993-1997) el cual había sido convocado por Domingo Cavallo para ser su compañero de fórmula y candidato a vicepresidente por APR¹⁶.

Tanto en 1995 como en 1999 solo una fuerza política entre las relevantes contó con algún proceso de escisión en su fórmula presidencial. En 2003, en cambio, esta situación involucró a la totalidad de las fuerzas relevantes. La Alianza ganó la elección presidencial de 1999. De la evolución de su gobierno y del periodo posterior a la crisis del 2001 que llevó al fin de la presidencia de

¹⁴ La Nación informa que “El ex ministro de Economía Domingo Cavallo lanzó ayer (23 de Abril de 1997) su candidatura a diputado nacional, fundó el partido Acción por la República y dijo que quiere ser presidente en 1999. En este sentido, las palabras de Cavallo eran elocuentes: “Quiero ser diputado y no oculto que voy a ser candidato a presidente en 1999” (La Nación, 27/04/97).

¹⁵ La integró también la Alianza Nueva República en Acción (Mendoza), el Movimiento Patagónico Popular (Rio Negro), el Partido Provincial Rionegrino (Rio Negro) y Unión de Centro Democrático (Santa Fe) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

¹⁶ Página 12 presentó así esta alianza: “...Domingo Cavallo consiguió que su amigo abandonara su propia búsqueda de Eldorado para acompañarlo en la campaña electoral [...] Caro es aliado de Cavallo desde los tiempos en que compartieron poder en el gabinete de Carlos Menem, pero su nombramiento sorprendió al propio entorno del diputado de Acción por la República” (Página 12, 21/07/1999).

Fernando De La Rúa, emergieron diversos escenarios conflictivos desde los cuales se produjeron escisiones que derivaron en fuerzas políticas novedosas que luego serían relevantes en 2003. En este sentido, fueron conflictos al interior del gobierno de la Alianza, los que llevaron a los procesos de escisión de referentes radicales (Elisa Carrió y Ricardo López Murphy) que terminaron constituyendo nuevas fuerzas políticas (Gervasoni 2018). Elisa Carrió desde la Cámara de Diputados de la Nación se transformó en una referente crítica al gobierno aliancista a partir de su oposición a proyectos de ley que fueron impulsados por este último, como la reforma laboral y la delegación de poderes especiales que se le solicitó al parlamento para hacer frente a la situación económica existente. Su creciente oposición, la llevó a abandonar no solo al gobierno de la Alianza sino también a su partido de referencia que era la UCR. Sin embargo, con ello Carrió no buscó desaparecer de la escena política, ya que con posterioridad a su escisión impulsó primero la conformación del Movimiento Argentinos por una República de Iguales y luego (camino a la elección presidencial del 2003) el ARI (conformando alianza con el Partido Intransigente). Ahora bien, la totalidad de la fórmula presidencial de dicha fuerza política involucró sendas escisiones: Elisa Carrió, candidata a presidente se había separado del radicalismo, mientras que el Diputado Nacional Gustavo Gutiérrez hizo lo propio del Partido Demócrata de Mendoza para unirse a la alianza encabezada por la primera y ocupando la candidatura a la vicepresidencia¹⁷. Por su parte, Ricardo López Murphy también se escindió del gobierno de la Alianza y del radicalismo, constituyendo posteriormente su propio partido político: Recrear para el crecimiento (Recrear). En el gobierno de la Alianza, López Murphy estuvo al frente del Ministerio de Defensa (1999-2001) y en 2001 tuvo un paso fugaz por el de Economía, ya que entre el momento en el que asumió y el que abandonó el cargo transcurrieron pocas semanas. La razón de esto estuvo en que su plan económico generó

¹⁷ La Nación lo planteó de esta manera en su nota “Carrió sumó a Gutiérrez en la fórmula”: “Aquella noche, Gustavo Gutiérrez (Partido Demócrata – Mendoza) no pudo dormir. Aún no podía resolver uno de los dilemas más trascendentes de su carrera política: la de permanecer cómodamente bajo el ala protectora de su partido o abandonar todo para correr un riesgo de alcances imprevisibles. Luego de una larga reflexión, decidió aceptar el desafío. [...] Pero no todo es alegría para Gutiérrez: en el Partido Demócrata, su cuna política, su decisión no ha sido bien recibida. Sucede que esta fuerza integra el Movimiento Federal Recrear, que impulsa a Ricardo López Murphy como candidato a presidente...” (La Nación: 27/02/2003).

rispideces al interior de la coalición gobernante que derivaron en un escenario conflictivo¹⁸ cuyo resultado final fue su renuncia y salida del gobierno (Leiras 2007). La marginación de López Murphy también se replicó a nivel partidario y cuyo resultado final fue ante el respaldo del partido al gobierno provisional de Duhalde¹⁹, la renuncia del primero al radicalismo en 2002. No obstante su escisión, en 2003 López Murphy con el partido recientemente fundado Recrear pasó a formar parte de una alianza más amplia junto a la Confederación Movimiento Federal (de la cual provino el postulante a vicepresidente, el entonces Senador Nacional Ricardo Gómez Díez), la cual fue el FMPRC y siendo él el candidato a presidente.

La división partidaria no fue exclusividad del radicalismo en dicha época. Este hecho también involucró al peronismo, donde surgió un conflicto interno por la nominación de la candidatura presidencial para el año 2003. Eduardo Duhalde ex candidato presidencial en 1999 por el PJ y miembro del Senado Nacional al momento de la renuncia de Fernando de la Rúa, fue el que asumió la presidencia del país hasta el año 2003 fruto de la coalición parlamentaria que lo impulsó desde el Congreso de la Nación (Abal Medina y Suárez Cao 2002; Mustapic 2005). El acceso de Duhalde a la Casa Rosada y la proximidad de la siguiente elección presidencial, despertó al interior del peronismo una disputa entre el primero y el ex presidente Carlos Menem en términos de quien encabezaría la candidatura para dicho proceso electoral. El conflicto no derivó en una fractura

¹⁸ Dice Graciela Fernández Meijide: “El 16 de marzo López Murphy, apenas a una semana de haber jurado, anunció un plan económico que contemplaba recortes por 1962 millones de pesos (o dólares) para el resto del año y de 2485 millones para 2002. El grueso del recorte iba sobre las espaldas de la propia base social del gobierno, el sector docente y sus familias. Pero todavía no había terminado López Murphy de leer su discurso cuando empezaron a producirse las renuncias de varios ministros y secretarios de Estado.” (Fernández Meijide 2007, 214).

¹⁹ En La Nación se recrea la tensión existente entre el actor y el partido: “Lejos de estar preocupadas, las fuentes consultadas se mostraron “contentas” por el alejamiento del economista y esgrimieron que con su decisión, López Murhy no hizo más que blanquear una situación de tirantez y diferencias que arrastraba desde hace meses con el partido. El presidente del comité provincia, Federico Storani, consideró que el alejamiento del economista “es un acto de sinceramiento”. El ex ministro del Interior dijo: “Es bueno que en la Argentina existan personas que intenten formar agrupaciones acordes con la ideología que representan. Es evidente que hace mucho que él no representa ni piensa como la mayoría de los radicales”” (La Nación, 27/03/2002).

equivalente a la del radicalismo, sino que se procuró encontrar la estrategia adecuada para “administrarla” ya que, si el peronismo lograba salir airoso de la crisis política iniciada en el 2001 podría contar con un buen pronóstico de cara a las próximas elecciones. Sin embargo, para ello debía definirse la candidatura presidencial y Duhalde buscaba impedir el desarrollo de una elección interna con el fin de generarla. Esto se debe a que de ocurrir esto último, Menem habría tenido grandes posibilidades de resultar vencedor en ella y posteriormente, de repetir el triunfo en la elección general (Calvo y Escolar 2005). Frente a esta situación, se adoptó un sistema particular en el año 2003 en pos de resolver “la interna peronista”. Se permitiría la presentación en la elección general de diferentes líneas internas a partir de la generación de una etiqueta electoral propia, desde la que pujarían entre sí por acceder a la presidencia y cuya consecuencia esperable en el peronismo sería la de dividir su voto (Galván 2009; Novaro 2010). De este modo, la imposibilidad de resolver internamente el conflicto de la candidatura presidencial llevó a que del PJ se escindan tres alternativas novedosas para el electorado: el FPL, el FPV y el FMP. Todas estas alternativas fueron alianzas, pues no solo actores políticos de origen peronista se enfrentaron entre sí a partir de dichas fuerzas novedosas, sino que además, cada una implicó la conformación de una coalición electoral con terceras fuerzas nacionales y distritales²⁰ (Clerici 2016). Las dos primeras contaron entre sus candidatos a actores políticos específicamente de origen peronista. En el FPL la fórmula fue encabezada por el ex presidente Carlos Menem, seguido por el Gobernador de Salta Juan Carlos Romero, mientras que en el FPV el candidato a presidente fue el Gobernador de Santa Cruz Néstor Kirchner y para vicepresidente fue Daniel Scioli, quien ocupaba la Secretaría de Deportes y

²⁰ FPL: Conservador Popular; Cambio con Justicia Social; Por un nuevo Jujuy (Jujuy); Demócrata Conservador; Movimiento Popular Unido; Movimiento Popular Córdoba (Córdoba); Todos por los Jubilados; Movimiento de Acción Vecinal; Opción Federal; Encuentro Popular; Reconquista; De la Generación Intermedia; Frente de los Jubilados; Movimiento por la Justicia Social. FPV: Acción para el Cambio; Acción Popular; De la Victoria; Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad; Gobierno, Estado, Sociedad, Todos Ahora; Memoria y Movilización Social (Buenos Aires, Capital Federal); Movimiento de Renovación Cívica; Nacionalista Constitucional-Unir; Nueva Dirigencia (Capital Federal, Jujuy); PAIS; Popular, Progreso Social; Santiago Viable; Unión Popular. FMP: Confederación Laborista; Unión Popular, Unión y Libertad (Buenos Aires); Unión y Libertad (San Luis) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

Turismo durante el gobierno de Eduardo Duhalde. En cambio, el FMP integró en su fórmula a un referente de origen radical, pues el ex gobernador de San Luis y expresidente interino Adolfo Rodríguez Saá fue el candidato a presidente, siendo acompañado por el Diputado Nacional²¹ Melchor Posse quien provenía del radicalismo y del cual se escindió para aliarse con el primero y ocupar la candidatura a vicepresidente²².

Fue una de las alternativas novedosas de origen peronista la que terminó obteniendo la victoria en el 2003: el FPV. Este triunfo, se repitió en 2007 y en 2011, ambas a partir de la candidatura de Cristina Fernández de Kirchner (Cheresky y Annunziata 2012). No obstante ello, en 2007 esta alianza²³ volvió a estar involucrada con un caso de escisión en su fórmula presidencial, pues el candidato a vicepresidente sería Julio Cobos, quien era uno de los llamados “radicales k”, los cuales si bien formaban parte de la UCR adherían a la política de gobierno del entonces Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) a partir de la llamada “concertación plural” (Zelaznik 2011a), la cual sería la base para que kirchneristas y radicales k compitan juntos en 2007. En línea con esta estrategia aliancista, para formar parte de la propuesta electoral del FPV en la elección presidencial de aquel año, Cobos debió escindirse del radicalismo²⁴, el cual persiguió una estrategia de alianzas diferente, aunque también vinculada a un proceso de escisión vinculado a Roberto Lavagna. Este último fue miembro de la administración del gobierno nacional de los años previos, al haber sido

²¹ En 1999 fue el candidato a vicegobernador de la Provincia de Buenos Aires por la Alianza y anteriormente ocupó la intendencia de San Isidro representando al radicalismo.

²² Esta acción, le costó a Posse su expulsión de la Unión Cívica Radical: “...el radicalismo bonaerense expulsó hoy al ex intendente de San Isidro Melchor Posse de las filas partidarias, por aceptar la “precandidatura a vicepresidente” acompañando al justicialista Adolfo Rodríguez Saá” (La Nación, 22/10/2002).

²³ Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural; Conservador Popular; De la Victoria; Frente Grande; Intransigente; Justicialista; Movimiento Libres del Sur (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

²⁴ Del mismo modo que Posse, Cobos sufrió una expulsión de la UCR producto de su alianza con el FPV. Infobae cita la decisión de la autoridad partidaria e indica que la expulsión se debe a que Cobos “...ha aceptado ser candidato a la segunda candidatura en importancia que tiene el país, como es la de la vicepresidencia de la Nación por una fuera política diferente y enfrentadas entre sí como pueden estarlo dentro de la ley la oposición del oficialismo.” (Infobae, 20/07/2007).

Ministro de Economía desde abril de 2002 hasta Octubre de 2005 (lo cual significaba el haber estado en ese cargo en tiempos de las presidencias de Eduardo Duhalde y de Néstor Kirchner). Como plantean Marcos Novaro, Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny (2014) la salida de Lavagna de dicho puesto, estuvo enmarcada por una coyuntura conflictiva representada por diferencias y tensiones con Néstor Kirchner en términos políticos y económicos. En el primer caso, Lavagna no había participado activamente de la campaña electoral de las elecciones intermedias del 2005, en la cual el kirchnerismo se enfrentó al duhaldismo en la Provincia de Buenos Aires, ambos sectores con los que el primero se había identificado y cuyo distanciamiento él rechazaba. A nivel económico, las disputas se centraron en la estrategia antiinflacionaria (Lavagna pretendía el control mediante una política fiscal y monetaria más restrictiva, cuestión a la que Kirchner se oponía) y financiera (Kirchner impulsaba la salida del monitoreo del FMI mientras que Lavagna prefería seguir en un marco de negociación)²⁵. Adicionalmente, el interés de Néstor Kirchner de reemplazar la tradicional centralidad del ministro de economía en la toma de decisiones del área y en función de ello, jerarquizar el papel de la figura presidencial, también favoreció la salida de Lavagna del ministerio (Porta, Santarcángelo y Schteingart 2017). La tensión generada a partir de estos sucesos, primero debilitó la figura de Lavagna dentro del gobierno y luego no solo lo expulsó de la coalición gobernante sino que progresivamente lo ubicó en el sector opositor y electoralmente desafiante al FPV (Gervasoni 2018). Su escisión terminó de ratificarse cuando se presentó como candidato a presidente en 2007 a partir de una nueva fuerza política constituida a tal efecto. Esta fuerza fue UNA, la cual estuvo integrada por la Confederación Concertación para una Sociedad Justa, el Movimiento de Integración y Desarrollo y la UCR, retomando esta última la estrategia coalicional a nivel electoral luego de haber competido con su sello en la elección presidencial de 2003, elección en la que quedó rezagado en las preferencias electorales²⁶ (Zelaznik 2011b). Si bien el radicalismo estaba ante la situación de carecer de un candidato competitivo a nivel nacional para 2007, del mismo provino el candidato a vicepresidente de UNA, el entonces Senador

²⁵ Para un mayor desarrollo de este conflicto se recomienda la lectura de Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014).

²⁶ En la elección presidencial de 2003, la UCR obtuvo el 2,34% de los votos, lo cual le significó quedar sexto a nivel nacional (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

Nacional Gerardo Morales (Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014). Finalmente, entre las fuerzas relevantes estuvo la CC, la cual también fue una alianza aunque a diferencia del FPV y de UNA no contó con escisiones en su fórmula presidencial. La coalición en este caso estuvo centrada en el ARI, el Partido Socialista (PS) y Generación para un Encuentro Nacional (GEN)²⁷ y los candidatos de la fórmula presidencial fueron la Diputada Nacional y ex candidata presidencial Elisa Carrió (principal referente del ARI) y el Senador Nacional Rubén Giustiniani (proveniente del PS).

La elección presidencial de 2011 fue la primera después de la de 1989 en la que no hubo escisiones en las fórmulas presidenciales de las fuerzas relevantes, todas alianzas (el FPV, el FAP y UDESOS). El FPV²⁸ volvió a presentarse por tercera vez consecutiva, esta vez con Cristina Fernández de Kirchner (quien iba por la reelección presidencial) y Amado Boudou como candidato a vicepresidente (quien era el Ministro de Economía del gobierno anterior desde el año 2009). El FAP involucró al PS y al GEN, las cuales habían formado parte de la CC en el pasado²⁹. También lo conformaron otras que también tenían una orientación de centroizquierda como las anteriores, como el Partido Socialista Auténtico, el Frente Cívico (FC) y el Movimiento Libres del Sur. Su fórmula presidencial fue integrada por el Gobernador de Santa Fe Hermes Binner (proveniente del PS) y la Senadora Nacional Norma Morandini (perteneciente al FC). El segundo caso es representativo de una continuidad en la política coalicional desarrollada por la UCR a nivel nacional, pues el radicalismo fue parte de la UDESOS (Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014; Clerici 2016). Esta

²⁷ También la conformaron: Cambio Jujeño (Jujuy); Encuentro Cívico por la Igualdad y la Justicia (Capital Federal, Corrientes); Movimiento Afirmación Republicana (San Luis); Movimiento Vecinalista Provincial (Buenos Aires) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

²⁸ Encuentro por la Democracia y la Equidad (Buenos Aires); Kolina; Movimiento Justicia y Libertad (Santiago del Estero); Comunista; Conservador Popular; De la Victoria; Frente Grande; Humanista; Intransigente; Justicialista; Solidario (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

²⁹ Entre las dos elecciones presidenciales consideradas aquí, los integrantes de la CC ampliaron la coalición al integrar a la UCR en lo que se llamó el Acuerdo Cívico y Social (ACS). Sin embargo, pese a haber tenido un buen desempeño en las legislativas de 2007, el cual le permitió transformarse en la segunda fuerza política a nivel nacional (Zelaznik 2011), ACS no prosperó en el tiempo y se disolvió. La UCR sería parte de UDESOS, el PS y GEN integrarían el FAP y la CC continuaría por su cuenta.

última implicó una alianza electoral constituida con el Partido Federal además de varias distritales³⁰. No obstante ello, su fórmula presidencial estuvo encabezada por actores políticos vinculados al radicalismo: Ricardo Alfonsín y Javier González Fraga.

Finalmente, en 2015 las fuerzas relevantes fueron integradas nuevamente por tres alianzas: Cambiemos el FPV y UPUNA. La primera de ellas (la cual resultaría vencedora de la elección) fue integrada para la elección presidencial por la UCR (que continuaba su estrategia coalicionista seguida desde 2007 en pos de incrementar las expectativas electorales), la CC (que buscaba recuperar la relevancia partidaria en elecciones presidenciales luego del resultado de 2011³¹), Propuesta Republicana³² (PRO) (que, con un origen sub-nacional pero en expansión territorial, participaba por primera vez en la elección nacional³³) y otras terceras fuerzas³⁴. Así, la coordinación estratégica de Cambiemos involucraba a gran parte de las fuerzas no peronistas más importantes (Vommaro y Gené 2017). Cambiemos contó con una fórmula presidencial íntegramente conformada por dos actores políticos provenientes del PRO: El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Mauricio Macri y la Senadora Nacional Gabriela

³⁰ Frente Cívico Federal (Mendoza); Libertad y Democracia Responsable (Jujuy); Bases y Principios de Chaco (Chaco); Propuesta Salteña (Salta); Liberal (Corrientes); Popular (Corrientes); Provincial Rionegrino (Río Negro) (Fuente: Dirección Nacional Electoral).

³¹ En 2011, UDESO quedó tercero en la elección presidencial (11,14% de los votos) mientras que CC quedó en último lugar (1,82%) (Fuente: Dirección Nacional Electoral)

³² Agrupación que hasta entonces no había participado en ninguna elección presidencial previa pero que ya lo había hecho en la arena subnacional, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, donde su principal referente Mauricio Macri gobernaba desde 2007.

³³ En 2013, UCR y CC compitieron de manera aislada o formaron parte de diferentes acuerdos territoriales (como el Frente Progresista Cívico y Social o UNEN) los cuales no prosperaron en una alternativa nacional hacia 2015. El PRO por su parte, compitió de manera independiente, obteniendo buenos resultados en distritos como la Ciudad de Buenos Aires, su principal bastión. La estrategia coalicionista de las primeras en pos de maximizar su performance electoral y el carácter territorializado de la última, generaba una coyuntura competitiva favorable para una alianza en un escenario donde adicionalmente el FPV continuaba siendo la primera preferencia nacional.

³⁴ Partido Demócrata Progresista; Partido Conservador Popular; Partido Fe; Partido del Diálogo (Buenos Aires) (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

Michetti. Por su parte, el FPV³⁵, en su cuarta participación consecutiva en la elección presidencial, lo hizo con Daniel Scioli (el entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por dicha fuerza política) como candidato presidencial y Carlos Zannini (quien fue el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación en todos los gobiernos del FPV desde 2003 hasta 2015). Finalmente, el último caso a analizar es UPUNA, el cual si incluyó un escenario de escisión en su fórmula presidencial. Esta alianza involucró a diferentes fuerzas provenientes del peronismo opositor al FPV, así como a sectores desarrollistas e incluso conservadores: Frente Renovador (FR), Partido Demócrata Cristiano, Unión Popular, Movimiento de Integración y Desarrollo y Unión Celeste y Blanco³⁶. Su principal referente, Sergio Massa, había formado parte de los gobiernos del FPV primero como Director de la Administración Nacional de Seguridad Social (2002-2007) y posteriormente en su rol de Jefe de Gabinete (2008-2009). Luego de su candidatura a diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires con el FPV durante las elecciones legislativas de 2009 y posterior derrota en aquel distrito, se motorizó una renovación del gabinete nacional siendo Massa uno de los actores que salió del mismo (Gené 2017). Ya fuera del gobierno nacional y desde la intendencia de Tigre (cargo que retomó luego de la licencia que le permitió llegar a la jefatura de gabinete y en el que fue reelecto en 2011 con el FPV), Sergio Massa progresivamente comenzó a marcar diferencias (entre ellas su negativa a la re-reelección presidencial y sus críticas a políticas centrales del gobierno como las vinculadas al control del dólar y la ley de medios) con el gobierno de Cristina Kirchner. Dicho distanciamiento de Massa derivó en su escisión definitiva del FPV y la conformación del FR en 2013 (Novaro, Bonvecchi y Cherny 2014; Domínguez Sardou 2015). No obstante, la opción con la que Massa llegó a presentarse como candidato a presidente en 2015

³⁵ Justicialista; Comunista; Intransigente; Federa; Humanista; Frente Grande; De la Victoria; Kolina; de la Concertación Forja; Frente H.A.C.E.R por el Progreso Social; Por la Soberanía Popular (Jujuy); Solidario; Encuentro por la Democracia y la Equidad (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

³⁶ Movimiento Nacionalista Constitucional UNIR; Tercera Posición; Compromiso y Esfuerzo por el Trabajo (Formosa); Blanco de los Trabajadores (Jujuy); Gana Jujuy (Jujuy); Pueblo Nuevo (La Pampa); Identidad Salteña (Salta); Producción y Trabajo (San Juan); Encuentro Ciudadano (Santa Cruz); Unión por la Libertad (Santiago del Estero); Frente Renovador Auténtico (Tierra del Fuego, Tucumán) (Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow).

no fue el FR sino la alianza UPUNA, de la cual Gustavo Sáenz sería el candidato a vicepresidente, el cual se había recientemente escindido del peronismo salteño (con el cual había ocupado cargos a nivel municipal y provincial) para aliarse y competir por la intendencia de la Ciudad de Salta con el Frente Romero más Olmedo (agrupación que contaba con el respaldo no solo del PRO sino también del Frente Renovador³⁷).

VII. Una posible respuesta a las preguntas planteadas

A partir del análisis presentado de todas las alianzas entre las fuerzas relevantes en el periodo 1983-2015 y los procesos de escisión que varias de ellas involucraron, puede ahora responderse a las preguntas generales que se indicaron anteriormente en este trabajo. Las dos primeras a considerar son las siguientes: ¿qué porcentaje de las alianzas relevantes (en términos electorales) en la totalidad de las elecciones presidenciales involucraron procesos de escisión? y ¿qué porcentaje de escisiones derivaron en alianzas entre las fuerzas relevantes? En términos de la primera, el porcentaje es del 53%, pues diez (FREPASO en 1995; APR en 1999; FPV en 2003 y 2007; FPL en 2003; FMP en 2003; Recrear en 2003; ARI en 2003; UNA en 2007 y UPUNA en 2015) de diecinueve alianzas contaron en sus fórmulas presidenciales con al menos un caso de escisión política previa. En términos de la segunda pregunta, recuérdese que solo la Unión Cívica Radical (en 1983, 1989 y 1995) y el Partido Justicialista (en 1983 y 1995) presentaron una fórmula presidencial propia (con referentes radicales y peronistas respectivamente) como partidos políticos en sí (es decir, no en alianza) entre las fuerzas políticas relevantes. El resto fueron alianzas. Este dato permite comprobar que la totalidad de las escisiones (el 100%) que compitieron en las elecciones presidenciales con fuerzas políticas relevantes, lo hicieron a partir de alianzas. En resumidas cuentas, lo que se desprende del análisis de este párrafo es que la mayoría de las alianzas entre las fuerzas relevantes implicaron procesos de escisión en sus candidaturas y que todas las escisiones (al menos entre las

³⁷ Esta situación la destacó Clarín al momento de las primarias capitalinas: “La pelea interna entre Massa y Macri fue uno de los grandes atractivos de las PASO salteñas. Ambos presentaban candidatos en el Frente Romero + Olmedo. Massa iba con Gustavo Sáenz...” (Clarín: 12/04/2015).

fuerzas políticas relevantes) acudieron a alianzas para competir en las elecciones presidenciales. En otras palabras, se demuestra la existencia de una relación relevante de ambos procesos de adaptación (alianzas y escisiones) en las elecciones presidenciales que se han desarrollado en la Argentina desde el regreso de la democracia y hasta 2015.

Las dos últimas preguntas se centran en los actores que se vieron involucrados en los procesos de escisión y que luego formaron parte de las fórmulas presidenciales analizadas. En este sentido, la primera de ellas es ¿cuáles eran las fuerzas políticas con las que los actores políticos se encontraban identificados al momento de escindirse? La mayoría de los actores escindidos, se encontraban vinculados al peronismo (PJ/FPV) al momento de transformarse en rivales de sus antiguos aliados: Carlos Álvarez, José Bordón, Domingo Cavallo, Armando Caro Figueroa, Néstor Kirchner, Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá, Roberto Lavagna, Sergio Massa y Gustavo Sáenz. El radicalismo no estuvo exento de procesos de escisión, pues fueron cuatro los actores que los llevaron adelante para luego formar parte de fórmulas presidenciales en fuerzas políticas relevantes y alternativas a la UCR: Elisa Carrió, Ricardo López Murphy, Melchor Posse y Julio Cobos. Debe mencionarse que también hubo un caso de escisión en una tercera fuerza provincial, el Partido Demócrata de Mendoza: Gustavo Gutiérrez. Es de destacar que la mayoría de estos actores se escindieron de una fuerza política en el poder nacional o provincial. Esto lo hicieron todos aquellos que experimentaron un proceso de escisión en el peronismo y la dirigente de origen radical Elisa Carrió³⁸.

Ahora bien, sabiendo quienes se escindieron, queda por responder la pregunta final: ¿qué factores impulsaron a los actores a llevar adelante una escisión? En este trabajo se propuso evaluar tres posibles razones hacia la escisión: a) diferencias en torno a la nominación de candidaturas; b) el distanciamiento de los actores respecto a la élite gubernamental y/o partidaria; c) las discrepancias en torno a la política de alianzas de la fuerza política de origen. Se sostiene que la discriminación de los procesos a partir de estos tres factores puede servir para su entendimiento. Las escisiones en términos del primer punto, aparecen representadas primero en el caso de José Octavio Bordón (quien terminó escindiéndose del PJ ante la reforma que permitiría la reelección presidencial,

³⁸ Tanto Posse como López Murphy se separaron del radicalismo estando este ya fuera del gobierno nacional.

situación que debilitaría sus aspiraciones de candidatearse por el partido) y luego en la presencia de tres candidatos peronistas con sus respectivas alianzas electorales en la elección general de 2003: Carlos Menem, Néstor Kirchner y Adolfo Rodríguez Saá (hecho que se dio ante la ausencia de acuerdo interno en el peronismo en torno al proceso de nominación de la candidatura presidencial). El segundo punto no elimina las ambiciones políticas de los actores pero sí pone el acento en el proceso de distanciamiento que estos últimos experimentaron respecto a las élites gubernamentales y/o partidarias como motor para la escisión. Carlos Álvarez y Elisa Carrió, ambos desde la Cámara de Diputados de la Nación se transformaron en opositores a gobiernos encabezados por actores de su propia fuerza política, situación que terminó en su escisión del peronismo el primero y del radicalismo la segunda. Por su parte, los casos de Domingo Cavallo, Ricardo López Murphy, Roberto Lavagna y Sergio Massa comparten la particularidad de que su escisión se gestó con posterioridad a su participación como funcionarios de un gobierno nacional del cual se alejaron a partir de diferencias con la estrategia política seguida por este último. Así dichas discrepancias transformaron a viejos aliados en nuevos rivales políticos, con la posterior salida de los actores antes mencionados de sus respectivos espacios políticos para luego pasar a competir en las elecciones a partir de agrupaciones alternativas. Finalmente, las escisiones también se han debido a diferencias en torno a la política de alianzas (el otro proceso de adaptación considerado en estas páginas). Así pues, Armando Caro Figueroa se alejó del peronismo para formar parte de APR y lo mismo ocurrió con Gustavo Sáenz quien acompañaría a Massa en UPUNA; Gustavo Gutiérrez del Partido Demócrata de Mendoza para competir junto al ARI; Melchor Posse y Julio Cobos abandonaron el radicalismo para ser los candidatos a vicepresidente del FMP y el FPV respectivamente.

VIII. Conclusiones

Este trabajo tuvo como principal objetivo el de analizar el grado de relación entre dos procesos de adaptación diferentes, como lo son las alianzas y las escisiones, en las elecciones presidenciales argentinas entre 1983 y 2015. En este sentido, se demostró que dicho vínculo ha tenido un carácter destacable entre las fuerzas políticas más relevantes. Entre estas últimas, la mayoría de las alianzas involucraron en sus fórmulas presidenciales a actores que recientemente se

habían escindido de un espacio político con el cual ahora pasarían a enfrentarse a nivel electoral. Paralelamente, la totalidad de los actores escindidos compitieron a partir de alianzas (por más que muchos de ellos fundaron partidos políticos propios). En definitiva, ha existido una relación entre ambos procesos de adaptación en las elecciones presidenciales.

Una segunda línea de análisis del trabajo se ha centrado en las escisiones. La mayoría de los actores escindidos surgieron desde el peronismo, aunque también desde el radicalismo y partidos distritales. También se observó que muchos de ellos, lo hicieron desde una fuerza política en el poder. En este sentido, es que toman relevancia los factores discutidos como impulsores de las escisiones. Se indicó que estas últimas no se debieron únicamente por tensiones en los procesos de nominación de candidaturas, sino que además hubo dos situaciones adicionales. Una de ellas se vincula con el distanciamiento de los actores respecto a la elite gubernamental y/o partidaria (en este caso, muchos de los actores escindidos venían de ser funcionarios de gobierno antes de separarse de su espacio político de referencia). La otra se relaciona directamente con el segundo proceso de adaptación estudiado aquí, el cual es de la conformación de alianzas. El punto es que los actores no siempre coinciden respecto a con quienes aliarse para competir en las elecciones. Esta falta de coordinación también ha llevado a escisiones.

En definitiva, que los procesos de adaptación (aquí analizados en términos de alianzas y escisiones) hayan estado presentes en gran parte del periodo estudiado, significa que se han transformado en una asidua estrategia entre los actores políticos a la hora de construir una propuesta electoral en las elecciones presidenciales argentinas.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel. 2006. "Explicando las causas internas del surgimiento y crisis del Frente Grande". En *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*, compilado por Juan Manuel Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo.
- Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao. 2002. "La competencia partidaria en Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático". En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*,

- editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.
- Adrogué, Gerardo. 1995. "El nuevo sistema partidario argentino". *La nueva matriz política argentina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Bettcher, Kim. 2005. "Factions of Interest in Japan and Italy. The organizational and Motivational Dimensions of Factionalism". *Party Politics* 11 (3): 339-358.
- Buquet, Daniel. 2015. "El cambio político en el Cono Sur: institucionalización partidaria y alternancia en Argentina, Chile y Uruguay". En *Sistemas de partidos en América Latina*, coordinado por Mariano Torcal. Barcelona: Anthropos.
- Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Catterberg, Edgardo. 1985. "Las elecciones del 30 de octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral". *Desarrollo Económico* 25 (98): 259-267.
- Catterberg, Edgardo y María Braun. 1989. "Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989. La ruta a la normalidad". *Desarrollo Económico* 29 (115): 361-374.
- Cheresky, Isidoro y Rocío Annunziata. 2012. "¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La representación de proximidad en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina". En *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, compilado por Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata, Buenos Aires: Prometeo.
- Clerici, Paula. 2015. "La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino". *Revista SAAP* 9 (2): 313-341.
- Clerici, Paula. 2016. "Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 25 (2): 15-33.
- Coppedge, Michael. 2001. "Political Darwinism in Latin America's Lost Decade." En *Political Parties and Democracy*, editado por Larry Diamond y Richard Gunther. Baltimore: John Hopkins University.
- Cox, Gary. 2004. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa editorial.

- De Riz, Liliana y Gerardo Adrogué. 1990. “Democracia y elecciones en Argentina: 1983-1989”. Documento de trabajo 52. Buenos Aires: CEDES.
- Domínguez Sardou, Fernando. 2015. “¿Vamos a las PASO, por afuera o con lista en adhesión?: Estrategias de disidencia en el peronismo tras la reforma política (2011 y 2013)”, Trabajo presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Mendoza.
- Duverger, Maurice. 2007. “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”. En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, AA.VV. Barcelona: Ariel.
- Escolar, Marcelo, Ernesto Calvo, Natalia Calcagno y Sandra Minvielle. 2002. “Últimas imágenes antes del naufragio: las elecciones del 2001 en la Argentina”. *Desarrollo Económico* 42 (165): 25-44.
- Escudero, Laura. 2003. “Argentina”. En *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, coordinado por Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral.
- Fernández Meijide, Graciela. 2007. *La ilusión. El fracaso de la Alianza visto por dentro*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ferrari, Marcela, Lila Ricci y Fernando Suárez. 2013. “El peronismo y las elecciones bonaerenses. De la derrota a la consolidación en el gobierno provincial, 1983-1991”. *Revista SAAP* 7 (1): 161-190.
- Galván, Facundo. 2008. “Organización partidaria y faccionalismo a nivel municipal. Comparando los casos de Alta Gracia, Bragado, Lanús, Quilmes y San Miguel (2003-2007)”. *Revista Miriada* 1(1): 105-141.
- . 2009. “¡Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el peronismo (1983-2007)”. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Santa Fe.
- . 2011. “El Sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009)”. *PostData* 16: 63-84.
- Gené, Mariana. 2017. “Alianzas y decisiones en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sobre apuestas políticas y reconfiguraciones”. En *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, coordinado por Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Gervasoni, Carlos. 1998. "El impacto de las reformas económicas en la colación electoral justicialista (1989-1995)". *Boletín SAAP*: 67-101.
- . 2018. "Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization and increasing Fluidity". En *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay and Collapse*, editado por Scott Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, Edward y Julieta Suárez Cao. 2010. "Federalized Party System and Subnational Party Competition: Theory and an empirical application to Argentina". *Comparative Politics* 43 (1): 21-39.
- Golder, Sona. 2006. "Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies". *British Journal of Political Science* 36 (2): 193-212.
- Gunther, Richard y Larry Diamond. 2001. "Types and functions of parties"; En *Political Parties and Democracy*, editado por Larry Diamond y Richard Gunther. Baltimore: John Hopkins University.
- Harmel, Robert y Kenneth Janda. 1994. "An integrated theory of Party Goals and Party Change". *Journal of Theoretical Politics* 6 (3): 259-287.
- Jones, Mark y Scott Mainwaring. 2003. "The Nationalization of Politics of Parties and Party Systems: An empirical Measure and an Application to the Americas". *Party Politics* 9 (2): 139-166.
- Katz, Richard y Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The emergence of the Cartel Party". *Party Politics* 1 (1): 5-27.
- Kitschelt, Herbert. 1994. *The transformation of European social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Labaqui, Juan. 2005. "¿Atrapado sin salida? El FREPASO en el gobierno de la Alianza". *Colección* 16: 123-146.
- Leiras, Marcelo. 2006. *La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: Lógica, problemas y reformas necesarias*. Buenos Aires. PENT.
- . 2007. *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, Steven. 2005. *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitsky, Steven y Katrina Burgess. 2003. "Explaining populist party adaptation in Latin America. Environmental and organizational determinants of party

- change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela". *Comparative Political Studies* 36 (8): 881-911.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo. 2008. "Argentina: From Kirchner to Kirchner". *Journal of Democracy* 19 (2):16-30.
- Lupu, Noam. 2014. "Brand Dilution and The Breakdown of Political Parties in Latin America". *World Politics* 66 (4): 561-602.
- . 2016. "The end of the Kirchner era". *Journal of Democracy* 27 (2): 35-49.
- Mair, Peter, Wolfgang Müller y Fritz Plasser. 2004. *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*. Londres: SAGE Publications.
- Malamud, Andrés. 2004. "El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)". *Colección* 15: 13-43.
- Malamud, Andrés y Miguel De Luca. 2016. "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)". En *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, editado por Flavia Freidenberg. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral.
- Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mauro, Sebastián. 2018. "Coalition Politics in a Federalized Party System: The Case of Argentina". En *Coalition Politics and Federalism*, editado por Adrián Albala y Josep María Reniu. Cham: Springer.
- McGuire, James. 1995. "Political Parties and Democracy in Argentina". En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully: California: Stanford University Press.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2012. "Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)". *Política y Gobierno* XIX (2): 147-198.
- Michels, Robert. 1991. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mora y Araujo, Manuel. 1985. "La naturaleza de la coalición alfonsinista". En *La Argentina electoral* AA.VV. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mustapic, Ana María. 2002. "Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las transformaciones de un partido carismático". En *El asedio a la política: los*

- partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.
- . 2005. “Inestabilidad sin colapso: la renuncia de los Presidentes. Argentina en el año 2001”. *Desarrollo Económico* 45 (178): 59-76.
- Novaro, Marcos. 2010. *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Novaro, Marcos, Alejandro Bonvecchi, y Nicolás Cherny. 2014. *Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires: Ariel.
- Ollier, María Matilde. 2001. *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Panebianco, Angelo. 2009. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.
- Porta, Fernando, Juan Santarcángelo y Daniel Schteingart. 2017. “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, coordinado por Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pousadela, Inés. 2004. “Los partidos políticos han muerto ¡Larga vida a los partidos!”. En *¿Qué cambio en la política Argentina?*, compilado por Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer. Rosario: Homo Sapiens.
- Pousadela, Inés y Isidoro Cheresky. 2004. “La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003)”. En *El voto liberado*, compilado por Isidoro Cheresky e Inés Pousadela. Buenos Aires: Biblos.
- Reynoso, Diego. 2011. “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos 1988-2006”. *Política y Gobierno XVIII* (1): 3-38.
- Roberts, Kenneth. 2002. “El Sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina. Rosario: Homo Sapiens - Konrad Adenauer Stiftung.
- . 2013. “Reforma de Mercado, (des)alineamiento programático y estabilidad del sistema de partidos en América Latina”. *América Latina Hoy* 64: 163-191.

- Sanchez, Omar. 2008. "Transformation and decay: the deinstitutionalization of party system in South America". *Third World Quarterly* 29 (2): 315-337.
- Sartori, Giovanni. 1998. *El Homo-Videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- . 2008. *Partidos y sistemas de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Shepsle, Kenneth. 2016. *Analizar la política. Comportamiento, instituciones y racionalidad*. México: CIDE.
- Scherlis, Gerardo. 2008. "Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System". *Government and Opposition* 43 (4): 579-598.
- Sidicaro, Ricardo. 2008. "La pérdida de legitimidad de los partidos políticos argentinos". *Temas y Debates* 12 (16): 29-47.
- Suárez Cao, Julieta. 2011. "¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina". *Revista SAAP* 5(2): 305-321.
- Tagina, María Laura. 2018. "Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de siglo*, editado por Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Torre, Juan Carlos. 2003. "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico* 42 (168): 647-665.
- . 2017. "Los huérfanos de la política de partidos revisited". *Revista SAAP* 11 (2): 241-249.
- Tullio, Alejandro y María Florencia Álvarez Travieso. 2015. *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Varetto, Carlos. 2017. *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.
- Vommaro, Gabriel y Mariana Gené. 2017. "Argentina: El año de Cambiemos". *Revista de Ciencia Política* 37 (2): 231-253.
- Zelaznik, Javier. 2011a. "Las coaliciones kirchneristas". En *La política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba.

- . 2011b. “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, coordinado por Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba.
- Zelaznik, Javier y Helena Rovner. 1995. “Crisis y transformación del sistema de partidos en Argentina: probables escenarios”. En *Política y Sociedad en los años del menemismo*, compilado por Ricardo Sidicaro y Jorge Mayer. Buenos Aires: Carrera de Ciencia Política, Oficina de Publicaciones del CBC.

Otras fuentes y documentos consultados

Dirección Nacional Electoral

<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/principal.html>

Atlas Electoral de Andy Tow <http://www.andytow.com/blog/>

Clarín <https://www.clarin.com/>

Infobae <https://www.infobae.com/>

La Nación <https://www.lanacion.com.ar/>

Página 12 <https://www.pagina12.com.ar/>

Ley N° 22627

Ley N° 23298

Ley N° 26571

ARTÍCULOS

EL ASCENSO DE CHINA EN ASIA CENTRAL Y SU RELACIÓN CON RUSIA. UN ANÁLISIS DESDE LAS INICIATIVAS MULTILATERALES (2013-2018)

Lautaro Nahuel Rubbi*

Universidad Argentina de la Empresa /
CONICET (Argentina)

✉ lrubbi@uade.edu.ar

Recibido: 3 de mayo de 2019

Aceptado: 10 de septiembre de 2019

Lucas Andrés Mercado Gutiérrez**

Universidad Argentina de la Empresa (Argentina)

✉ mercadogutierrez.lucas@gmail.com

Resumen: El ascenso de la República Popular China ha sido el fenómeno internacional más trascendental en términos estatales de las últimas décadas. Sin embargo algunos actores, como los Estados Unidos y sus aliados en el Asia Pacífico, han visto este hecho con mayor preocupación que complacencia. Pero ¿qué sucede con la Federación de Rusia? El ascenso de China afecta a una región geopolíticamente importante para Moscú como lo es el Asia Central, región fundamental para Beijing en términos de economía y seguridad. El presente artículo pretende avanzar sobre las características de la creciente influencia china en la región y el tipo de relación que mantienen ambas potencias respecto de la misma. Para ello analizamos las distintas iniciativas regionales que promueven China y Rusia sobre la región

* Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales, y Licenciado en Política y Administración Pública (Universidad Argentina de la Empresa), Posgrado en Seguridad Internacional, Desarme y No Proliferación (NPSGlobal), Magister en Estudios Internacionales (Universidad Torcuato Di Tella). Becario Doctoral UADE – CONICET.

** Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Argentina de la Empresa).

del Asia Central (BRI; OCS; UEE; OTSC). Se concluye que, en lugar de seguir una política tradicional de balance de poder, ambas superpotencias han logrado una convivencia relativamente pacífica en la región a partir de la “especialización del trabajo” y la legitimización de su accionar que proveen las instituciones que han promovido.

Palabras clave: Rusia, China, Asia Central, Organizaciones multilaterales

Abstract: The rise of the People's Republic of China has been the most far-reaching international phenomenon in state terms in recent decades. However, some actors, such as the United States and its allies in Asia-Pacific, have viewed this fact with more concern than complacency. But what about the Russian Federation? China's rise affects a geopolitically important region for Moscow such as Central Asia, which is fundamental for Beijing in terms of economy and security. This article aims to advance on the characteristics of China's growing influence in the region and the type of relationship that both powers have with it. To this end, we analyze the different regional initiatives promoted by China and Russia over the Central Asian region (BRI; OCS; UEE; OTSC). It is concluded that, instead of following a traditional policy of balance of power, both superpowers have achieved a relatively peaceful coexistence in the region based on the "specialization of work" and the legitimization of their actions provided by the institutions they have promoted.

Keywords: Russia, China, Central Asia, Multilateral Organizations

I. Introducción

En las últimas décadas la política internacional ha sido objeto de numerosos sucesos que han determinado la necesidad de reformular las políticas exteriores de las grandes potencias. Entre ellos, el ascenso de la República Popular China es claramente el acontecimiento en términos estatales de mayor relevancia, obligando a repensar la agenda de todos los miembros de la comunidad internacional, entre ellos, la Federación de Rusia.

La región del Asia Central (compuesta por Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), donde los intereses chinos chocan

con la tradicional preponderancia rusa, no es una excepción al expansionismo económico y de intereses de la nueva superpotencia. En este sentido, esta región presenta características propias que la posicionan como un escenario propenso para las disputas entre estos grandes poderes:

- Concentra un gran valor geoestratégico en tanto se posiciona entre dos grandes potencias como lo son China y Rusia, y hasta una tercera si consideramos el caso de India. Además, se presenta como un puente natural y estratégico de conexión entre Asia y Europa.
- Es vital su importancia en términos de recursos naturales: sus economías dependen principalmente de la exportación de recursos primarios, fundamentalmente hidrocarburos, siendo uno de los principales proveedores de China.
- Es también una región de notable inestabilidad, no solo por su cercanía con Afganistán y la ruta de la droga que de allí se extiende, sino también por los denominados “tres males”: el extremismo, el terrorismo y el fundamentalismo, con importante expansión en la región durante las últimas décadas. La comunidad académica china también menciona otras amenazas tales como las disputas territoriales, el crimen organizado, la piratería, y los riesgos económicos y financieros (SIPRI 2017, 15).

En un mundo que se mantiene anárquico, las competencias por el poder siguen siendo materia común en las relaciones entre las naciones. El ascenso del poder relativo de un Estado, que encuentra sus pilares en lo económico y lo militar genera preocupaciones en materia de seguridad al resto de los actores. En este sentido, el crecimiento de China y su mayor vinculación con la región del Asia Central a través de iniciativas como BRI (en materia económica-comercial) y la OCS (en materia de seguridad) deberían presentar, según la teoría, fuentes de preocupación para la Federación Rusa en un área geográfica que históricamente ha mantenido bajo su influencia.

Sin embargo, el siguiente trabajo plantea que, contra el pronóstico propuesto por diversas corrientes dentro del paradigma realista, principalmente el Realismo Ofensivo (Mearsheimer 2001), la interacción en aquel espacio geográfico no presenta características de competencia y maximización de poder. En el Asia Central, las relaciones entre las grandes potencias se proyectan pacíficas y hasta complementarias, fomentando la cooperación a través de la especialización. La expansión, consolidación e

intensificación de los intereses chinos en la región se ha dado por medio de propuestas regionales en un espacio donde Rusia también propone mantener su hegemonía por medio de instituciones multilaterales. Sin embargo, las relaciones entre ambas potencias y las instituciones que promueven han sido complementarias antes que conflictivas. En cuestiones económicas Rusia ha promovido sus intereses por medio de la Unión Económica Euroasiática (UEE), mientras que en materia militar y de seguridad lo hace por medio de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Mientras tanto, en cuanto a China, en materia económica lo hace a través de la iniciativa Belt and Road Initiative (BRI), anteriormente conocida como OBOR, y en materia de seguridad bajo el paraguas de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS)¹.

Frente a un área geográfica donde se ha desarrollado la cooperación y el entrelazamiento de intereses y ambiciones, a la vez que la generación de mayores niveles de especialización en materia económica y de seguridad, surge el interrogante sobre las razones de este particular comportamiento. El presente artículo avanza sobre tal cuestión. El objetivo es indagar sobre las relaciones que han tenido ambas potencias entre sí respecto de un área geográfica que podría haber significado una fuente de tensiones y disputas en múltiples agendas. En otras palabras, buscamos responder el siguiente interrogante: ¿Por qué China y Rusia han desarrollado una relación de cooperación en lugar de una competencia tradicional por el poder y la influencia en la región del Asia Central? Para ello se realizará un análisis de los intereses de ambas potencias en la región y las iniciativas regionales (principalmente en términos de organizaciones multilaterales) que ambas han promovido, a través del análisis de sus objetivos, su naturaleza, sus funciones y sus limitaciones.

A partir del análisis realizado se concluye que la ausencia de una estrategia tradicional de balance por medio de la conformación de alianzas por parte de Rusia no debe interpretarse como una falta de racionalidad. Con el objetivo de hacer frente a sus recientes dificultades económicas, y entendiendo que una confrontación con China sería costosa, el pragmatismo

¹ Vale aclarar que, si bien Rusia se encuentra incluida en ambas iniciativas chinas, se ha tenido en cuenta fundamentalmente el liderazgo de la República Popular China en ambos casos.

de su estrategia consiste en crear mayores condiciones de confianza y más espacios para la vinculación a fin de reducir la incertidumbre en torno a las intenciones de Beijing, a la vez que vuelve más costosa una confrontación entre ambas potencias. Sin tener una posición hegemónica en la región, a través de la cooperación el Kremlin aun busca mantener cierto nivel de influencia sobre aquel espacio de poder. Puede verse así el papel primordial de la construcción de instituciones multilaterales para el logro de los objetivos planteados por los propios Estados (Keohane 1984, 245).

II. Integración comercial: ¿Rivalidad o complementariedad?

En los últimos años, los intereses de la República Popular China y de la Federación Rusa en la región del Asia Central se han profundizado e intensificado. En el año 2013 el presidente chino Xi Jinping anunció oficialmente la iniciativa OBOR, tal como fue inicialmente conocida, definida brevemente como una estrategia de política exterior económico-comercial, pero con implicancias geopolíticas y de seguridad. Paralelamente, los años 2014/15 representaron el giro económico y político de Rusia hacia el Este tras las sanciones económicas de los Estados Unidos y la Unión Europea a causa del conflicto desarrollado en Crimea, agravándose por la caída de los precios del petróleo, principal producto de exportación ruso.

Frente a esto, las iniciativas multilaterales de comercio promovidas por China (BRI) y Rusia (UEE) son fuentes de potenciales beneficios para los países de la región y su ambición de superar las dificultades que les ha impuesto su propia geografía (pues la región representa la mayor masa continental sin acceso al mar del mundo). Su importancia estratégica se ve elevada al advertir que, en gran medida, los regímenes que gobiernan la región sustentan su estabilidad en el desempeño económico. Sin embargo, las enormes posibilidades que ofrecen estas iniciativas no las hace exentas de dificultades e incompatibilidades mutuas que puedan promover la competencia entre las potencias.

A continuación, se analizarán las características de ambas iniciativas económicas, priorizando el análisis sobre la motivación que las ha impulsado, su membresía, sus fuentes de financiación y sus asimetrías

características, con el objetivo de indagar sobre su rivalidad o complementariedad en el área geográfica a la que se avocan.

III. La Unión Económica Euroasiática

La Unión Económica Euroasiática (UEE) es una organización internacional para la cooperación económica regional establecida en el año 2014 (pero con vigencia desde 2015) en el marco del Tratado de la Unión Económica Euroasiática. Integrada por Armenia, Bielorrusia, Rusia y solo dos Estados de Asia Central (Kazajistán y Kirguistán) y con personalidad jurídica internacional, la misma promueve la libre circulación de bienes, servicios, capital y trabajo por medio de una política única, armonizada y coordinada en aquellos sectores establecidos por medio del Tratado².

Desde su creación, la discusión en torno a la UEE se ha planteado sobre la disyuntiva entre su real potencial como bloque para ampliarse e impulsar las débiles economías de Asia Central y el Cáucaso, o su estancamiento en base a su utilización como bastión geopolítico y de proyección y consolidación hegemónica por parte de Moscú. En cualquiera de los dos casos, el rol de la Federación Rusa es central. A pesar de las dificultades que enfrenta en la actualidad esta organización, tanto por cuestiones de su naturaleza constitutiva, como por las tensiones entre sus miembros y un contexto económico desfavorable, Rusia no está dispuesta a renunciar al proyecto euroasiático. A pesar de diversos obstáculos propios de la estructura de la organización, esta se mantiene aún como uno de los principales bastiones del Kremlin para llevar adelante su política exterior.

La UEE adquiere mayor relevancia a partir de una serie de acontecimientos que impulsaron a Moscú a reorientar su política exterior hacia el Este, principalmente el impacto político y económico de la caída de los precios del petróleo y las sanciones aplicadas por Estados Unidos y la Unión Europea en el marco de la crisis en Ucrania. En lo que se refiere al impacto de las sanciones, las mismas han afectado indirectamente a la UEE a causa de la desaceleración de la economía rusa, la cual funciona como el

² Datos disponibles en: <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-info> (consultado el 9 de septiembre del 2019).

motor económico de la organización, representando el 84% del PBI de esta (Wolczuk y Dragneva 2017, 7). Este impacto se ha visto reflejado tanto en la caída en el nivel de sus exportaciones, así como también en los niveles de inversión extranjera directa en el resto de los países que la integran.

Los miembros menores de la organización han visto mellada su estabilidad económica debido a su alta dependencia de la economía rusa, fuertemente afectada por ambos factores mencionados. Se calcula que ambos contribuyeron a una contracción del 3% del PBI ruso en el año 2015 (Wolczuk y Dragneva 2017). Si bien las industrias de gas y petróleo solo hacen a un cuarto del PBI de la Federación Rusa, la proporción aumenta si se tiene en cuenta que algunos sectores no-hidrocarbúricos continúan dependiendo en su financiamiento de dicho sector, elevando la dependencia en los hidrocarburos a un 67-70% del PBI ruso. Tal es el caso de las importaciones (Rusia importa el 60% de lo que consume), que son pagadas con lo obtenido por medio de las exportaciones (dominadas fundamentalmente por petróleo y gas); el financiamiento público, que proviene principalmente de los impuestos a las industrias extractivas y de las exportaciones; y las divisas provenientes de la actividad hidrocarbúrica, que son invertidas en otros sectores de la economía (Movchan 2015).

Sin embargo, a pesar del efecto que el debilitamiento de la economía rusa ha tenido sobre los otros miembros de la organización, también es cierto que estas nuevas condiciones económicas han impulsado nuevamente la importancia del espacio euroasiático y, por ende, del rol que la UEE ocupa para Rusia. La política de *pivot* de Rusia hacia Asia, que va más allá del Cáucaso y Asia central y se orienta también hacia el Pacífico, busca reducir los niveles de dependencia con Occidente (SIPRI 2017, 39). De esta manera, Rusia pretende evitar el aislacionismo promovido por las sanciones económicas y mostrarse fortalecida como hegemón regional.

Es en este sentido que la UEE debe ser pensada, además de como un bloque económico, como un proyecto político. La integración euroasiática se presenta así como una respuesta defensiva a la marginalización económica percibida por Rusia a partir de los planes de extensión de la UE hacia Europa del Este por medio de acuerdos económicos especiales de acceso al mercado europeo. Al mismo tiempo, también representa una

respuesta a la creciente fortaleza económica de China y sus ambiciones regionales (Wolczuk y Dragneva 2017, 6).

Aquellos más optimistas destacan el rol que la UEE puede jugar como mecanismo de diálogo regional con otras contrapartes internacionales, como la Unión Europea, la ASEAN o inclusive con la iniciativa china BRI (International Crisis Group 2016). En este sentido, Putin y Xi Jinping han acordado en 2015 impulsar negociaciones para un acuerdo de cooperación económica y comercial entre la UEE y BRI con el fin de promover la estabilidad económica, de seguridad y la integración regional³. Serán fundamentales los beneficios de dicha interacción para superar las limitaciones propias de cada uno de estos proyectos (SIPRI 2017, 40; Spanger, 2016).

Rusia entiende que, ante al constante y paulatino debilitamiento de su economía frente otros actores, formar parte de bloques regionales multilaterales de comercio será necesario para ejercer poder e influencia en los asuntos globales. El éxito de sus políticas en su espacio de influencia es condición indispensable para proyectarse al mundo como un actor global (Bolgova 2017). Las posibles estrategias frente a esta necesidad son dos: afiliarse a una o, mejor aún, dominarla (European Council on Foreign Relations 2016). Para Rusia, que pocas veces estuvo dispuesta a ver su estatus internacional reducido, la alternativa era solo una, constituir su propio bloque y posicionarse como eje del mismo. “Para Moscú los grandes poderes no se disuelven en los procesos de integración, sino que forjan los propios” (Wolczuk y Dragneva 2017, 6). La UEE se posiciona así como una herramienta para institucionalizar la influencia política sobre los países vecinos, en un intento por reconstruir el poder y la influencia disueltos tras la caída de la Unión Soviética. Teniendo en cuenta que otras grandes potencias (como la UE y China) han buscado incursionar durante los últimos años en el “patio trasero” ruso, donde el Kremlin mantiene especial interés en resguardar su liderazgo, la UEE funciona como un mecanismo para evitar que sus vecinos directos sean integrados y absorbidos por proyectos de potencias externas.

³ Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/09/c_134222936.htm (consultado el 18 de octubre de 2018).

Tal como sostiene Barry Buzan (2004), una gran potencia o un gran poder se define como aquel que si bien no tiene capacidad para actuar en todos los espacios del globo, sí son tenidos en cuenta en los cálculos de las superpotencias porque influyen en la distribución de poder. Ahora bien, difícilmente Rusia pueda ingresar en dichos cálculos si no tiene o pierde la capacidad de proyectarse más allá de sus límites territoriales (Buzan 2004, 69-70). Rusia no puede tener éxito en la arena internacional si no hay una plataforma de proyección inmediata sobre la cual extienda su poder. En tanto la consolidación de su poder a través del desempeño económico se encuentre limitada a causa de su dependencia de las materias primas, la habilidad de utilizar su influencia regional como recurso de poder se torna esencial (LSE Ideas 2014, 21). La UEE funciona como el marco garante de dicha estrategia. Sin embargo, estas ambiciones geopolíticas de Moscú podrían funcionar como un obstáculo para lograr una integración multilateral equitativa y legítima que se desarrolle y potencie a través del tiempo.

Al mismo tiempo, es posible identificar por lo menos otras tres áreas de debilidad que funcionan como obstáculos para la proyección del proceso de integración regional e impactan negativamente sobre la consolidación del poder de Rusia en su esfera de influencia histórica.

En el ámbito **político** si bien la estructura de la UEE le ha permitido a Rusia pasar de ejercer un “bilateralismo hegemónico” con los Estados ex-soviéticos a una “hegemonía suave”, buscando alinear las políticas exteriores de estos actores con sus propios intereses (Wolczuk y Dragneva 2017, 6-7), su dominio excesivo sobre el proceso de integración no ha pasado desapercibido para el resto de los miembros, generando tensiones y rispideces, tal como ha sido el caso de Kazajistán y Kirguistán⁴.

Kazajistán no solo es el Estado más extenso del bloque luego de Rusia, sino que también es la segunda economía más importante del mismo (aunque lejos del 84% que representa la Federación Rusa). La política del

⁴ Para conocer con mayor profundidad los casos de los otros dos miembros, Armenia y Bielorrusia, y también el conflicto con Ucrania en este contexto ver *The Eurasian Economic Union: Deals, Rules and the Exercise of Power* disponible en: <https://www.chathamhouse.org/publication/eurasian-economic-union-deals-rules-and-exercise-power> (consultado el 14 de octubre de 2017).

expresidente Nursultan Nazarbayev (en el poder desde 1991 hasta 2019) buscó utilizar sus recursos de gas y petróleo como plataforma para jugar un papel destacado a nivel internacional, presentándose como el “*bright spot*” de la región centroasiática. Esta política pretendió mantener lazos diversificados (“*multi-vector foreign policy*”) con los principales actores del sistema internacional (fundamentalmente China, Rusia, la UE y Estados Unidos) de tal manera de evitar quedar a merced de la voluntad de uno de ellos. En este sentido, la UEE ha sido para Kazajistán tanto una oportunidad como un desafío. Se presentó como una oportunidad en el sentido de otorgarle un trato preferencial de acceso a un mercado de 180 millones de personas. Al mismo tiempo, ha encontrado en la UEE una limitación al accionar de Rusia. Al respecto, según el realismo ofensivo, los Estados más débiles ven los acuerdos de integración regional como un intento de contener el ejercicio de poder hegemónico de un miembro más poderoso (Perrota 2013, 33). En esta línea, Kazajistán ha logrado limitar la agenda de la UEE a la integración económica (Wolczuk y Dragneva 2017, 7). Sin embargo, al mismo tiempo, mientras que las ventas de Kazajistán hacia Rusia solo representan un 10% del total de sus exportaciones, sus importaciones desde Rusia representan un 34,45% del total (Banco Mundial, 2017). Esta relativa dependencia implica riesgos, en tanto su política deberá balancear de forma inteligente entre el enfrentamiento reiterado Rusia para limitar sus aspiraciones hegemónicas en la región y los peligros que implicaría perder a uno de sus principales socios comerciales.

En cuanto a Kirguistán, su dimensión territorial lo convierte en el Estado más pequeño (y más pobre) de Asia Central. Sin embargo, luego de Rusia, este pequeño país es el que mantiene los vínculos económicos más extensos de la organización (cuyos miembros mantienen, en general, escasos lazos comerciales entre ellos, a excepción de Rusia). En el 2015 la UEE representó el 42% de su actividad comercial (Wolczuk y Dragneva 2017, 8). Quedar fuera de esta organización hubiese acarreado más costos que beneficios para el país, en tanto hubiese implicado que se mantengan barreras tarifarias y no tarifarias que afectasen su acceso al mercado ruso y kazajo, reduciendo así los márgenes de competitividad de sus productos. Una vez más, a pesar de los beneficios económicos, se perciben los temores a la dependencia.

En ambos casos, la tensión entre dependencia económica y temor a la absorción política han limitado el despliegue de una integración más sólida dentro del bloque, limitando al mismo tiempo la capacidad de Rusia para expandir sus intereses sobre la región.

En el ámbito **institucional**, la UEE ha buscado adoptar el modelo de la Unión Europea hacia el espacio post-soviético. Este modelo responde fundamentalmente a la idea de una organización supranacional en la cual gradualmente gran parte de las decisiones soberanas que hoy recaen en manos de los Estados miembros se diluyan en organismos externos con cada vez mayor capacidad de llevar adelante y profundizar el proceso de integración. Sin embargo, este modelo encuentra varias dificultades en la UEE.

Una de ellas se relaciona con el propio origen de la organización. Así como la UE surgió como un acuerdo entre potencias para evitar repetir las experiencias de guerras pasadas, la UEE fue pensada desde sus inicios más bien como un proyecto de consolidación del liderazgo ruso en aquel espacio. Si el primero se desarrolló para limitar los liderazgos, el segundo se desplegó para consolidarlo. Esto, indefectiblemente, conlleva tipos de compromisos distintos. Mientras la UE se estableció desde principio como un compromiso más profundo, que dependía del cumplimiento de las partes para evitar errores pasados, la UEE se ha caracterizado por una falta de compromiso entre sus miembros dada la desconfianza de los actores más débiles. Estos en general persiguen objetivos más bien limitados al campo económico y han buscado en reiteradas ocasiones limitar la expansión del bloque hacia espacios políticos.

Esta falta de compromisos genera objetivos y expectativas disímiles, que han evitado la profundización del proceso de integración. Esto se ve reflejado en la conformación de los órganos de toma de decisiones: tanto en su Consejo Supremo como en su Consejo Intergubernamental y en una de sus dos comisiones económicas, las decisiones deben ser adoptadas por consenso, lo que limita el carácter supranacional del organismo y suele congelar el proceso de toma de decisiones⁵.

⁵ Cabe destacar que la comisión restante, aunque requiere “únicamente” de una mayoría calificada de dos tercios para la aprobación de medidas, no está habilitada para tomar decisiones en cuestiones calificadas como “de carácter sensible”.

La falta de instituciones comunes con cierto grado de independencia busca minimizar la disrupción con las instituciones domésticas y las líneas políticas de los miembros (Wolczuk y Dragneva 2017, 13-17). Ahora bien, lejos de contener a Rusia, este diseño facilita que el Kremlin pueda utilizar su carácter de centro económico del bloque para presionar y alinear las decisiones de los miembros en particular y del bloque en general con sus objetivos e intereses de política exterior. Una organización internacional fundada sobre la base del poder económico y político de un solo miembro debe adoptar un diseño institucional propio diferente al europeo que pueda adquirir mayor independencia a la vez que ofrecer herramientas y recursos a los Estados más débiles en aquellas áreas donde su soberanía puede ser perjudicada de manera más sensible. El éxito de este diseño aún es dudoso.

Finalmente, en el plano **económico**, la UEE afronta las dificultades propias de los países que la integran, por su reciente surgimiento y por el contexto internacional en el cual emerge. Según datos oficiales⁶, la UEE aporta el 3,2% del PBI mundial (lo mismo que aporta el Reino Unido por sí solo), el 3,7% de las exportaciones totales y el 2,7% de las importaciones. Según señala Crisis Group (2016), si bien la creación de una Unión Aduanera Euroasiática (la antesala de la UEE) en 2010 supuso un impulso al comercio entre los miembros (sin contar Armenia y Kirguistán en aquel momento) del 32,1% en 2011, y de un 7,5% en 2012; desde entonces dichos intercambios sufrieron una notable caída como consecuencia de la desaceleración de la economía de Rusia. También debe advertirse que difícilmente pueda preverse un crecimiento sustancial de estas economías, dada la necesidad de importantes inversiones en infraestructura que permitan paliar la situación de *land-locked countries* que caracteriza a casi todos los miembros. También se proyecta difícil alcanzar acuerdos para evitar guerras económicas y la supresión de barreras no-arancelarias (Wolczuk y Dragneva 2017).

Podemos concluir entonces que, desde su constitución, la Unión Económica Euroasiática, si bien con importantes características de integración económica, ha sido más bien una herramienta política. La posibilidad que otorga a Rusia de expandir sus intereses en la región han

⁶ Datos disponibles en el sitio oficial de la Unión Económica Euroasiática en: <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about> (consultado el 18 de octubre de 2017).

sido al mismo tiempo el principal promotor y limitante de esta iniciativa. Teniendo en cuenta que en Asia Central la organización solo cuenta con la membresía de Kazajistán y Kirguistán, la inclusión de nuevos miembros y su proyección sobre el resto de la región centroasiática dependerá del atractivo que presente el bloque ante una eventual recuperación económica de Rusia y su consolidación para presentarse como un espacio funcional al crecimiento y desarrollo de las economías de posibles nuevos miembros.

IV. Belt and Road Initiative: la gran apuesta china

China ya se ha convertido en un poderoso actor internacional, siendo el país más poblado del mundo, la segunda mayor economía y un inversor significativo en la modernización de sus fuerzas armadas (Albert 2017). Tal como reconoce la corriente realista, el poder económico funciona en el caso de China como su poder latente o potencial, el que le permitirá la expansión de sus intereses (respaldados por crecientes fuerzas armadas) en el futuro. Si bien la solidez y el volumen de la economía de un Estado pueden considerarse como un recurso de poder en sí mismo (permitiendo la aplicación de premios y presiones económicas), la misma guarda la particularidad de poder ser dirigida hacia otras áreas de poder, con el fin de robustecerlas, impulsarlas o modificarlas de tal manera de que puedan acercarse a los intereses buscados. El poder económico de un Estado guarda íntima relación con su poder militar en incluso con su poder blando (Nye, 2004).

La iniciativa actualmente conocida como “*Belt and Road Initiative*” (BRI), anteriormente popularizada como “*One Belt, One Road*” (OBOR), se enmarca como uno de los íconos más recientes en materia de política exterior china y representa la utilización de su capacidad económica y financiera para impulsar proyectos de infraestructura, pensados en un marco de conectividad regional, pero con impacto en el comercio mundial. Desde su lanzamiento en 2013 ha sido pensada como una herramienta fundamental para una China que busca construir un liderazgo internacional más responsable y protagónico a partir de la defensa de una globalización basada en la integración económica y un desarrollo inclusivo y sostenible. BRI cubre el 65% de la población mundial, tres cuartos de los recursos

energéticos globales y el 40% del PBI mundial alcanzando alrededor de 60 países con los cuales China mantiene un volumen de comercio que excede el trillón y medio de dólares (Campbell 2017). La magnitud de esta iniciativa y su falta de parámetros específicos incluso ha llevado a varios académicos a desconfiar de las posibilidades de su concreción.

La iniciativa no posee una estructura institucional formal ni tampoco pretende crear una, pues la falta de una organización basada en reglas e instituciones internas le otorga mayor apertura y flexibilidad, extendiendo indefinidamente su alcance geográfico (European Council on Foreign Relations 2016).

BRI puede ser analizada desde múltiples aristas, partiendo de su impacto económico en los Estados receptores de los proyectos, pasando por su potencial capacidad para redefinir el comercio mundial, así como la respuesta que genera en otros actores internacionales de peso. En el contexto de esta investigación, BRI únicamente será analizada desde sus alcances, intereses y desafíos en Asia Central. Es fundamental atender a las consecuencias que tiene y tendrá su expansión sobre esta región en las relaciones de China con la Federación Rusa.

Desde la perspectiva euroasiática, BRI se define como una propuesta que plantea “interconectar los países y economías del continente euroasiático por medio de una serie de proyectos con foco en el desarrollo de infraestructura y la conectividad, sumado a la coordinación de planes de desarrollo nacional y regional” (SIPRI 2017, 2) aunque con implicancias en términos de estrategia y seguridad. En otras palabras, la República Popular China pretende recrear la antigua Ruta de la Seda, fundamentada en una fuerte base financiera en forma de préstamos e inversiones para la construcción de infraestructura que permita agilizar las rutas comerciales de los productos desde y hacia China. En este contexto, la inclusión de la gran masa continental centroasiática resulta fundamental en tanto se presenta como el puente natural de conexión entre Asia Pacífico y el Sudeste Asiático con Europa Oriental, Europa Occidental y Medio Oriente. La ruta continental que plantea la iniciativa es esencial para atravesar esta región.

La debilidad económica de Rusia en la región tras la caída del precio del crudo y las sanciones económicas derivadas del conflicto en Ucrania y la ausencia de dominación norteamericana sobre la misma (contrariamente de lo sucedido en el este asiático) impactan como catalizadores primarios de la

penetración de China en la región (Spanger 2016). Según el *Stockholm International Peace Research Institute*, se pueden identificar al menos siete motivaciones que impulsan los intereses chinos en la región centroasiática, a mencionar (SIPRI 2017, 6-10):

- la necesidad de alcanzar y expandirse en nuevos mercados para balancear el crecimiento y garantizar así la seguridad económica doméstica. Al respecto, China ve necesario expandir y exportar la sobrecapacidad de producción en materia de construcción a causa de la saturación del mercado interno;

- promover una mayor integración con sus vecinos, liderando el desarrollo y la estrategia de conectividad regional. Esto le permite a la vez posicionarse en su vecindario, ampliando su *soft-power* y su influencia política y diplomática;

- asegurar sus rutas energéticas, creando nuevas rutas alternativas y/o reforzando la seguridad por la vía marítima;

- hacer del renminbi una divisa de uso internacional o, al menos por el momento, de uso regional;

- mitigar las amenazas provenientes de países vecinos, fundamentalmente, a través de la cooperación económica;

- conformar un nuevo orden de seguridad en Asia, adquiriendo un rol más protagónico;

- avanzar sobre Asia continental (hacia el oeste) en tanto su avance sobre Asia Pacífico ha encontrado mayor resistencia y limitaciones por la mayor presencia de Estados Unidos y de sus aliados.

Como se puede apreciar, los intereses mencionados comprenden un abanico que se extiende desde lo económico a lo geoestratégico, de lo doméstico a lo internacional. Si bien la iniciativa BRI se sustenta en una visión económico-comercial, esta funciona como una estrategia multipropósito. Justamente, la extensión hacia otras áreas que proyecta la iniciativa es de alguna forma lo que despierta la desconfianza de sus vecinos. BRI ha sido definida como el programa de política exterior más ambicioso desde la fundación de la República Popular en 1949 (SIPRI 2017, 1) y el legado insignia de Xi Jinping en las relaciones exteriores de China (Cooley 2016). La magnitud de esta iniciativa y los objetivos que persigue China por medio de la misma la definen como uno de los principales intereses nacionales del país. Como tal, sus proyectos deben ser

resguardados en una región de notable inestabilidad. A medida que se acrecienten y se materialicen los intereses económicos de China en la región, mayor será la necesidad de garantizar la seguridad de estos. Esta cuestión despierta la atención de sus vecinos, quienes ven este avance como potencialmente riesgoso para sus intereses y hasta para su soberanía.

La visión china de BRI debe enmarcarse en las nuevas concepciones acerca de la seguridad internacional. Particularmente, las amenazas que pueden ser identificadas en detrimento de la iniciativa y que hacen a la inestabilidad de la región son, en primer lugar, los denominados “tres males”: el extremismo, el fundamentalismo y el terrorismo; y en segunda instancia las disputas territoriales, los riesgos económicos y financieros (seguridad económica), el crimen organizado, la piratería, la seguridad humana y social, entre otras (SIPRI 2017, 15). En este sentido, ya no es posible definir la seguridad de un Estado exclusivamente en términos militares. El campo de la seguridad internacional se ha ampliado y ya no es válida la distinción entre alta y baja política, porque los temas ambientales, económicos y sociales han adquirido una relevancia mayúscula, en tanto adquieren dimensiones transnacionales por los efectos negativos de la globalización (Battaleme 2013, 138). La magnitud de BRI no solo hace a la seguridad económica de China y los países receptores, sino que potencialmente también puede colisionar con lo que estos entienden como su seguridad política y social.

Las amenazas en seguridad en el mundo de hoy tienden a ser multifacéticas y amplias, por lo cual destaca la necesidad interestatal de dialogar y cooperar para hacer frente a las mismas; debiendo estas relaciones ser construidas bajo los principios de confianza y beneficio mutuo, igualdad y coordinación. Ello requiere de canales flexibles, tales como mecanismos multilaterales de diálogo y foros, o mecanismos de construcción de confianza de tipo bilaterales.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, BRI no posee una estructura institucional formal, sino que promueve más bien acuerdos de tipo bilaterales. En tanto uno de los interlocutores es la segunda economía más grande del mundo, el resto de los participantes encuentra una visible desventaja en negociaciones que se plantean desde una posición asimétrica y que pueden ser utilizada como plataforma de proyección e influencia política y económica.

Si bien los cinco países que integran la región de Asia Central no conforman parte importante del PBI global y sus volúmenes comerciales son relativamente escasos, la región mantiene su importancia en tanto representa el principal *hub* logístico natural que podría conectar Asia con Europa y Medio Oriente. De hecho, según declaraciones de los propios presidentes, la región está interesada en convertirse en aquel puente para aprovechar los beneficios políticos, económicos y sociales que de ello se derivaría. Sin embargo, grandes oportunidades como esta siempre implican costos a cambio: Los Estados son actores auto interesados y China no es la excepción.

El principal interés de los Estados de Asia Central está enfocado en la oportunidad, a partir de BRI, del desembolso de cuantiosas sumas de dinero en proyectos de infraestructura que permitan mejorar el profundo déficit que posee la región en esta materia, que resulta fundamental para hacer frente a los obstáculos inherentes de ser una *land-locked region*. De hecho, China también se encuentra interesada en esta posibilidad, en tanto atravesar la gran masa euroasiática constituye una prioridad para alcanzar sus objetivos de conectividad con el resto del mundo. La infraestructura pre-existente en la región daba cuenta de los vestigios de las sólidas conexiones que tenían estas ex repúblicas soviéticas con Moscú, donde caminos, rutas, vías y tuberías conformaban una red destinada a satisfacer las necesidades geopolíticas de la época, resultando en la falta de desarrollo de estructuras orientadas hacia el este o hacia el sur. El desarrollo de una red de infraestructura diversificada no solo les permitirá a los países de la región aumentar su productividad e incrementar los volúmenes de exportación y multiplicar sus mercados, sino que los tornará un punto de atracción para la llegada de inversiones de diversa índole.

Si bien se puede entrever que las principales motivaciones de los cinco países de Asia Central para plegarse a la iniciativa BRI son económicas (infraestructura, comercio, conectividad, desarrollo), detrás también podemos identificar cuestiones de índole política. Desde la disolución de la URSS, estos Estados han buscado sostener e incrementar sus niveles de independencia y soberanía respecto de Rusia, de quien aún se mantienen altamente dependientes. Por tanto, la diversificación de sus mercados y la posibilidad de incrementar el flujo de inversión extranjera directa que

permitiría BRI implican también un posible resguardo frente a una creciente dependencia de Moscú (Cooley 2016, 9).

En tanto la dependencia de China puede ser para estos países tan perjudicial como la dependencia de Rusia, el gran desafío de Asia Central consiste en hacer uso de las ventajas políticas y económicas que extiende la iniciativa BRI al mismo tiempo que atiende sus potenciales amenazas. En sintonía con esto, uno de los grandes desafíos con los que ha tenido que lidiar Beijing han sido las dudas y resquemores que ha generado su extraordinario crecimiento económico y militar. Buscando minimizar esta concepción, que desfavorece su capacidad de convertirse en un líder internacional responsable, China ha buscado dejar garantía de su política de “crecimiento armonioso” en el Plan de Acción acerca de BRI. Allí destaca la necesidad de lidiar con la inseguridad internacional a través de acciones conjuntas y cooperativas, y propone a BRI como una iniciativa pacífica, inclusiva e integradora, que bajo ningún aspecto deba ser considerada como un juego de suma cero.

Ahora bien, varios académicos cuestionan que los fines de la iniciativa se limiten exclusivamente a la promoción de la integración económica, el desarrollo sustentable y una cooperación mutuamente beneficiosa, haciendo hincapié en el riesgo de que Asia Central se traslade desde la órbita de dependencia de Moscú a la órbita de Beijing. Muzalevsky (2016), por ejemplo, sostiene que indudablemente el papel protagónico que ha adquirido China en Asia Central en materia económica implicará la necesidad de expandir su rol militar en términos de seguridad en un marco de asistencia e intercambios bilaterales y a través de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Si bien por el momento no se estipulan bases militares ni tropas en la región, los Estados centroasiáticos deberán elaborar una estrategia clara que permita evitar una disputa entre Rusia y China en la región, advirtiendo las probables fricciones entre los intereses de ambas potencias en la zona.

A las cuestiones militares se le añaden los posibles “condicionamientos políticos” de recibir inversiones chinas. Tal es el caso del apoyo a la política de “una sola China” e incluso la solicitud de apoyo a su posición sobre la cuestión del Mar del Sur de China (Cooley 2016, 9), lo cual no implica solamente tomar una posición con respecto al resto de los Estados

involucrados en la disputa, sino fundamentalmente contra los Estados Unidos.

Como puede observarse, más allá de plantearse como una iniciativa económica y comercial, BRI funciona como una estrategia multipropósito cuyos impactos sobre los países receptores de inversiones serán variados y difíciles de predecir. En tanto los mismos forman parte de una región estratégica tanto para China como para Rusia, deberán equilibrar sus propios objetivos e intereses de forma delicada con los de ambas potencias para evitar las confrontaciones, siempre costosas y pocas veces necesarias.

V. La seguridad regional en agenda

Tal como América Latina ha sido definida históricamente como el “patio trasero” de los Estados Unidos, de igual forma se define Asia Central para la Federación Rusa, o también como los expertos la denominan, su “*near abroad*”. El manejo de estos espacios resulta esencial para la legitimación de un gran poder como tal. Y más aún para Rusia, cuya debilidad política y económica en la región (más aún a partir del 2014) la han llevado a consolidar y reforzar una serie de iniciativas multilaterales que le permitan impulsar su decaído poder relativo a nivel global. Lo contrario observamos en China que, a partir de su notable expansión económica, ha desarrollado sus iniciativas multilaterales para extender sus intereses en forma de medidas de construcción de confianza o como medidas de legitimación en vías de consolidarse como un gran poder.

La Unión Económica Euroasiática (UEE) y la *Belt and Road Initiative* (BRI) no son las únicas iniciativas impulsadas por Rusia y China para colisionar sus intereses. Más allá de su importancia estratégica en términos económicos, Asia Central es fundamental para ambas potencias en términos de seguridad dada su proximidad geográfica. Los desafíos que la región enfrenta en términos de la debilidad de sus instituciones (governabilidad y corrupción), el terrorismo y los movimientos extremistas nacionalistas y separatistas impactan directamente sobre las grandes potencias que la rodean. Si bien el éxito de las iniciativas económicas anteriormente descritas podrá aportar relativa estabilidad a la región, es probable que esta no sea considerada suficiente para los intereses de proyección global de las

grandes potencias. A pesar de que el realismo generalmente plantea la irrelevancia de las periferias para las grandes potencias, esta a veces puede resultar relevante para sus intereses vitales, ya sea porque la inestabilidad local puede ser peligrosa para la potencia por cuestiones de proximidad, por su posición geoestratégica, o por el hecho de que reúne en su territorio una cuantiosa masa de inversiones de la gran potencia (Escudé 1995).

Si bien ya han superado variados conflictos y disputas, la confianza entre los cinco “stanes” que componen Asia Central aún es acotada, por lo que la cooperación también lo es. Esto ha hecho que, hasta el momento, hayan sido inconsistentes en la formulación de agendas o estructuras cooperativas de seguridad (Allison 2004, 463). La coordinación de sus políticas de defensa y seguridad siempre fue muy limitada. Entonces, como puede verse, en el plano de la seguridad se replican las mismas circunstancias que en el plano económico, puesto que las repúblicas centroasiáticas no han podido desarrollar estructuras de cooperación efectivas, delegando en última instancia esta función a las grandes potencias que las rodean. Es así que Rusia y China han liderado la estructuración de las agendas de seguridad en Asia Central mediante iniciativas multilaterales desde comienzos de siglo.

Se destacan en este sentido la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), liderada por Rusia, y la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), impulsada fundamentalmente por China, pero co-liderada con Moscú. Creadas a principios del siglo XXI, ambas organizaciones tienen una antesala en iniciativas preexistentes. En el caso de la OTSC, la misma tiene su antecedente más próximo en el Tratado de Seguridad Colectiva de 1992, mientras que la OCS encuentra sus bases en el grupo “Shanghái 5” de 1996 que buscaba llevar adelante medidas de construcción de confianza y desmilitarización de la frontera sino-soviética para asegurar la estabilidad de la seguridad regional. Si bien, como se verá, comparten una preocupación común en torno a la estabilidad centroasiática, estas organizaciones no solo poseen niveles de importancia diferenciados para Rusia y para China, sino también para los Estados de Asia Central. Asimismo, sus funciones y competencias divergen en varios aspectos, lo que impacta sobre su competencia para establecer de manera exitosa una agenda común organizada en torno a la seguridad para la región. A continuación, se realiza un análisis detallado de las mismas.

VI. Cuidar el patio trasero: la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva

Esta organización tiene su origen en el Tratado de Seguridad Colectiva de 1992 firmado en el marco de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) entre Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Se trató de un acuerdo entre Rusia y las ex-repúblicas soviéticas diseñado para impulsar y facilitar la cooperación en términos de seguridad. En mayo del 2002 se tomó la decisión de crear la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) integrada por Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Armenia y Bielorrusia al día de hoy. En 2012 Uzbekistán suspendió su membresía. La decisión de su creación radica en los planes de crear una fuerza de reacción rápida necesaria para reforzar el principio de seguridad colectiva. A ello se le suma el proyecto de un sistema de defensa aéreo común y la coordinación de las políticas de seguridad y defensa (Global Security s/f).

Sin embargo, el verdadero trasfondo de su creación es mucho más simbólico y refiere a la necesidad de consolidar una alianza militar de trascendencia donde Rusia consolide su liderazgo de facto. En línea con lo propuesto por Hurrell, Rusia, como potencia en declive, se ha aprovechado de esta organización multilateral para perseguir sus intereses, resolver problemas comunes con los demás miembros, y generar apoyo internacional y legitimidad para sus políticas (Facon 2013, 464).

Para Moscú el principal objetivo es hacer de la OTSC la mayor estructura de seguridad de Asia Central, lo cual no excluye la posibilidad de entablar acuerdos cooperativos entre esta organización y la OCS o la OTAN. Pero, aun así, se advierte que la OTSC es utilizada para crear una apariencia de apoyo internacional a las operaciones de Rusia, haciendo que las mismas parezcan inspiradas en intereses colectivos. Moscú busca crear así una apariencia de consenso en torno a su hegemonía en la región, desalentando el avance de otros actores internacionales en las cuestiones de seguridad de Asia Central y reforzar su auto-adjudicado espacio de influencia (Socor 2011). Es posible entonces definir dos prioridades de la política exterior rusa en torno a Asia Central (Facon 2013, 465). La primera de ellas plantea

mantener esta región fuera del alcance de lo que Moscú llama los “poderes extra-regionales”; mientras que la segunda, una prioridad compartida por toda la OCS, se refiere a contener la inestabilidad regional de tal manera de asegurar la seguridad nacional.

En primer lugar, la OTSC fue ideada como una herramienta para minimizar la influencia de los Estados Unidos y de otros países occidentales en Asia Central (McDermott 2007) a través de acuerdos en el marco de la Unión Europea y la OTAN. En este sentido, el artículo 7 (siete) de la carta de la organización establece que cualquier grupo de fuerzas o facilidades militares que pretendan instalarse en el territorio de alguno de los países miembros deberá ser acordado previamente tras una reunión de consulta de carácter urgente. Esto no impide que puedan alcanzarse acuerdos con Estados y organizaciones internacionales interesadas en cooperar en este marco. Sin embargo, la desconfianza de Rusia respecto a la injerencia de otros actores en su región de influencia se ha profundizado, tal como lo demostraron los sucesos ocurridos en Ucrania en 2014. Para el Kremlin, la influencia de terceros en la región implica un juego de suma-cero. Esta percepción se profundiza en especial frente a la presencia de los Estados Unidos en tres áreas clave: los esfuerzos para construir corredores energéticos (gasoductos y oleoductos) que no necesariamente atraviesen territorio ruso, el apoyo a las llamadas “revoluciones de color” asociadas a la democratización de la región y el establecimiento de bases militares en la misma (Gorenburg 2014, 26).

Frente a este tipo de percepciones históricas por parte de Rusia hacia terceros actores que buscan ejercer influencia en el Asia Central, no resulta extraño entonces que recientemente haya puesto su atención en la creciente influencia financiera, económica, energética y estructural de China en la región. Sería comprensible que Moscú desconfíe de que, en el mediano y largo plazo, el poder económico de Beijing implique el despliegue de una mayor presencia militar por parte del gigante asiático.

A nivel global, la Federación de Rusia es el segundo mayor exportador de armas en el mundo y específicamente es el principal proveedor de equipamiento militar y entrenamiento para los Estados de Asia Central desde la disolución de la Unión Soviética (Gorenburg 2014, 26). Esta interacción en términos de seguridad no solo se plantea en el marco de acuerdos bilaterales, sino que la OTSC ha funcionado como una plataforma

para la multilateralización de estos acuerdos, de tal manera de alcanzar resultados más efectivos por medio de la cooperación en la coordinación de políticas y sistemas de defensa y seguridad. La constitución de este canal, más allá de las dificultades y limitaciones que posee hoy en día, responde a la identificación de problemas comunes que sobrepasan la capacidad de las débiles economías de Asia Central para hacer frente a las mismas. Tal consenso quedó expreso en el artículo 8 de la carta de la OTSC que ubica al terrorismo internacional, al extremismo, al tráfico ilícito de drogas y sustancias, a la inmigración ilegal y a otras amenazas a la seguridad nacional de esos Estados como punto de encuentro para el trabajo conjunto.

Una mirada más minuciosa deja a la luz que, a pesar de estar agrupados en torno a una misma región y enfrentar problemas comunes, la corrupción, la debilidad económica dada por la divergencia en la distribución de los recursos, las disputas interestatales, los intereses regionales y la presencia de grupos radicalizados tanto internos como externos, lleva indefectiblemente a que los niveles de percepción de las amenazas, las capacidades militares y las estrategias sean diferentes. De alguna manera, esto también explica por qué estos Estados no han podido trabajar como una región autónoma, y más bien siempre han requerido de una potencia externa que articule la agenda en esta materia.

La forma en que estos Estados han hecho frente a estas amenazas ha dependido de sus capacidades militares existentes, la profesionalización de su personal, de sus recursos económicos para ser destinados a la compra de nuevo equipamiento y de sus vínculos no solo con el resto de la región sino también con poderes extra-regionales. Una primera aproximación permite advertir que únicamente Kazajistán y Uzbekistán poseen fuerzas militares sólidas y cuentan además con recursos para ser destinados a la modernización de estas. Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán, por su parte, poseen capacidades militares escasas y dependen mucho más de la asistencia externa para poder hacer frente a las amenazas.

En este contexto, el rol de Rusia en organizar la agenda de defensa y seguridad de la región ha sido fundamental, teniendo en cuenta que esto también constituye una prioridad para su propia seguridad nacional. La inestabilidad de su zona más próxima sin dudas representa una amenaza directa a sus intereses nacionales. Frente a esto, la OTSC ha sido la forma de aglomerar a algunos de estos cinco Estados de tal forma de suavizar las

rispideces existentes y coordinar políticas de defensa y seguridad que permitan hacer frente de manera efectiva a las amenazas propias de esta región que incitan su inestabilidad.

Si bien Rusia acciona como proveedor general de seguridad y estabilidad de Asia Central, los países miembros de la OTSC encuentran variadas ventajas. Las repúblicas centroasiáticas miembro (Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) se ven principalmente beneficiadas a partir del acceso a equipamiento de defensa a menor precio. En este sentido, es importante tener en cuenta que el legado soviético en términos doctrinarios y de equipamiento con el que cargan tiene como consecuencia que las armas rusas resulten familiares y, en general, técnicamente compatibles con los equipos existentes. En cuanto a Rusia, su complejo militar industrial se vio beneficiado a partir del aseguramiento del mercado centroasiático.

Rusia ha desarrollado diversos programas de entrenamiento y ejercicios militares con las fuerzas armadas de los Estados de la región (Gorenburg 2014, 26). Bajo el paraguas de esta organización se han llevado a cabo numerosos ejercicios de contra-terrorismo, otros orientados a mejorar la integración del sistema de defensa aéreo, y ejercicios de mantenimiento de paz. Tal vez el hecho más destacado de la interacción multilateral haya sido la constitución de una Fuerza Colectiva de Reacción Inmediata en el año 2009, cuyas tareas se centran en contrarrestar la agresión militar, conducir operaciones anti-terroristas y combatir el crimen transnacional y el tráfico de drogas, buscando mejorar la interoperatividad de sus fuerzas (Facon 2017, 14). Sin embargo, este grupo es desproporcionado en su composición, siendo Rusia quien mayor aporta en cuanto a equipo y personal. Esta cuestión no solo se refleja en la composición de esta nueva fuerza, sino en la organización multilateral en sí misma, aportando Rusia el 95% del total del gasto militar.

El mayor valor de la OTSC proviene de sus aspectos políticos. Al nivel de los cinco Estados de Asia Central, la organización es vista como un mecanismo que permite limitar el poder de Rusia en el marco de una estructura institucional con normas y procedimientos donde el resguardo de la soberanía, la independencia y la integridad territorial funcionan como base. Sin embargo, ello es discutible en tanto las asimetrías fácticas vinculadas a la desigualdad en la distribución relativa de poder pueden

funcionar como mecanismos de presión para obtener los resultados deseados.

Por parte de Rusia, el mayor valor de la organización intergubernamental proviene también de sus aspectos políticos. La misma permite a Moscú esparcir y profundizar su influencia, reforzando las condiciones de dependencia preexistentes y previniendo el ingreso de otras potencias extraterritoriales. En tal sentido, es menester resaltar que, según la carta fundacional de la organización, la membresía limita las acciones y acuerdos que algún otro Estado u organización puedan alcanzar con los Estados miembro sin la autorización del Kremlin (Keaney 2017).

Las diferencias en términos de aportes, así como las asimetrías de recursos (económicos y militares) entre sus miembros mantienen a Rusia, sin discusión, como el líder de facto de la organización. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para convertir a la OTSC en la poderosa herramienta que Moscú esperaba. Más bien, varios líderes regionales coinciden en caracterizar a la organización como un “tigre de papel”, en tanto su fuerza y reales capacidades se encuentran limitadas a una pila de documentos y acuerdos (McDermott 2007). La principal crítica se origina a partir de la falta de decisión o de la incapacidad para que el bloque pueda intervenir o intermediar en diversos conflictos. En 2010, por ejemplo, frente a hechos de violencia desatados al sur de Kirguistán a partir de un conflicto étnico entre uzbekos y kirguisos, mientras que el gobierno de Uzbekistán solicitó al Secretario General de la OTSC la intervención, este alegó que se trataba de un conflicto de carácter doméstico, área en la cual el bloque no tiene capacidad de intervención por sus máximas de respeto a la soberanía, la independencia y la integridad territorial. Situación similar se dio cuando en 2012 el presidente bielorruso solicitó la intervención en la región al este de Tayikistán ante el enfrentamiento entre rebeldes y las fuerzas militares tayikas, intervención también denegada (Chausovsky 2017).

A pesar de estas cuestiones, la construcción de una agenda de seguridad coordinada es una prioridad en una región de notable inestabilidad. Para ello, la OTSC continuará siendo una plataforma viable para la realización de ejercicios militares conjuntos y otras formas de cooperación en materia de seguridad.

VII. La influencia militar de China y la Organización de Cooperación de Shanghái

Mientras que China ha profundizado sus vínculos económicos con la región (particularmente en el sector energético e infraestructural), esto no ha ocurrido tan sustancialmente en materia de seguridad. A pesar de que la proximidad y la inestabilidad de los países del Asia Central podría impactar en su propia seguridad, la región no ha sido históricamente una prioridad para la política exterior china. El gigante asiático siempre se ha mostrado reticente a vincularse estrechamente en términos militares con Asia Central por al menos tres razones (Swanström 2015, 3):

- la debilidad de las instituciones centroasiáticas, lo cual demandaría mayores esfuerzos y recursos por parte de China.
- la relativa debilidad de la milicia china para ser desplegada y sostenida de manera permanente en el exterior. Hoy en día, el establecimiento de bases o la presencia de tropas permanentes aún no han sido necesarias, por lo cual su instalación implicaría una erogación de recursos innecesaria.
- el factor Rusia, es decir, el temor por el cual el avance de Beijing en la región genere percepciones de un juego de suma-cero frente al principal proveedor de seguridad de la misma, que promueva innecesarias y costosas tensiones bilaterales entre ambas potencias.

A estas cuestiones pueden, además, añadirse otras de carácter más general, propias de la política china, como su foco en las cuestiones domésticas; por su estrategia militar, en tanto su atención en materia de seguridad está puesta en Estados Unidos, Europa y el Asia-Pacífico; y la probable percepción negativa por parte de los países vecinos que generaría un mayor despliegue militar (Swanström 2015, 2).

Sin embargo, todo esto no significa que China no haya incrementado los niveles de cooperación en seguridad en el pasado reciente. De hecho, en los últimos tiempos China ha comenzado a tomar pequeños pero importantes pasos en torno a una mayor cooperación militar con los Estados de la región e incluso con la propia Rusia, con quienes el Ejército de Liberación del Pueblo ha comenzado a participar en conjunto por medio de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Vale destacar que, si bien esta organización incluye numerosas áreas de cooperación intergubernamental

tales como: seguridad, diplomacia, economía, comercio, cultura y educación, el presente trabajo dará cuenta fundamentalmente de su rol en materia de seguridad en la región.

Teniendo su antecedente en los “Cinco de Shanghái” en 1996, la OCS como tal fue fundada en el año 2001 y actualmente se encuentra integrada por China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán e India. La misma refleja el pragmatismo de China en Asia Central. Sin generar rispideces con Rusia por su mayor presencia en su histórica zona de influencia, la OCS puede ser presentada como una victoria diplomática por parte de Beijing, en tanto ha logrado crear una agenda común de cooperación en seguridad con el resto de los Estados centroasiáticos y con Rusia en torno a sus principales preocupaciones, como la seguridad fronteriza, el terrorismo, el extremismo y el separatismo (Cabestan 2013).

El terrorismo y el separatismo preocupan a China fundamentalmente como riesgos de infiltración, y el separatismo particularmente a partir de la concentración de la etnia uigur en la región de Xinjiang, en la frontera oeste de China. Según el gobierno chino, tanto Al-Qaeda como los Talibanes han entrenado a un gran número de estos separatistas en Afganistán y Pakistán (Swanström 2015, 7). En este contexto, la cooperación con los Estados de Asia Central (fundamentalmente los fronterizos como lo son Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán) resulta clave en tanto el 83% del comercio total de Xinjiang es con Asia Central, mientras que el 80% del comercio total de China con dicha región atraviesa Xinjiang. Esto significa que la economía y la estabilidad de esta región china dependen de la seguridad y el desarrollo económico de Asia Central (Swanström 2015, 4). Sin embargo, advirtiendo que el desarrollo en materia económico-comercial no puede ser la única estrategia para pacificar y estabilizar a los separatistas y a la frontera occidental, China ha planteado la necesidad de una coordinación y cooperación efectiva en materia de seguridad.

A pesar de que China ha tenido una participación escasa en el aprovisionamiento de armas y de equipamiento a los Estados de Asia Central, sí ha desarrollado, promovido y conducido satisfactoriamente entrenamientos y ejercicios militares conjuntos. La mayor parte de estos fueron llevados a cabo bajo el auspicio de la OCS, con el objetivo de poder llevar adelante su agenda de seguridad en la región sin encender las alarmas de Rusia con respecto a la expansión de China. En realidad, la mayor parte

de las iniciativas bilaterales de Beijing con países de la región son generalmente canalizadas por medio de la OCS de tal manera de contar con el aval de Rusia, permitiendo así reducir las percepciones de amenaza (Gorenburg 2014, 76). Si bien la gran amplitud de temáticas que incluye la OCS contribuye a que la cuestión de seguridad se diluya, esta organización ha dado pasos consistentes en la promoción de la estabilización regional y su lucha contra los “tres males”. A tal efecto cabe mencionar ciertos hitos, como las misiones de mantenimiento de paz, iniciadas en el 2005, el establecimiento de una Secretaría Permanente en Beijing en 2004 (el lugar no es menor e indica la preponderancia de China dentro de la organización) y la creación en el mismo año de de la Estructura Regional Anti-Terrorista (RATS por sus siglas en inglés) con base en Tashkent, Uzbekistán, la cual busca coordinar y mejorar la interoperatividad de las fuerzas participantes, a la vez que comparten información de inteligencia para evitar la profundización de las amenazas no-tradicionales.

Sin embargo, cabe resaltar que, si bien 41% de las interacciones militares del Ejército de Liberación del Pueblo de China se desarrollan con países del continente asiático, el 54% se concentra en 18 países del Sudeste Asiático y casi el 22% en 6 Estados del Sur de Asia. Solamente 12,25% del total de interacciones con la región se llevan adelante en Asia Central (Allen, Saunders y Chen 2017, 48). Esto indica no solo la creciente importancia que está teniendo la región del Asia-Pacífico para China, sino que resalta el hecho de que Asia Central sigue sin conformar una prioridad en su política exterior, a pesar de los riesgos ya mencionados.

La Organización de Cooperación de Shanghái ha sido bien recibida tanto por los Estados de Asia Central como por la Federación Rusa. Con respecto a los cinco “stanes”. En primer lugar debe destacarse la función del bloque como un foro que promueve la creación de acuerdos y consensos entre las repúblicas centroasiáticas miembro, que, como se ha mencionado anteriormente, suelen encontrar dificultades para la cooperación. Las relaciones con el gigante asiático giran en torno a la cuestión de la región de Xinjiang, las inversiones chinas, sus productos baratos, sus necesidades energéticas y la riqueza regional en este recurso, el acceso a su gran mercado, y su activismo cultural y educacional por medio de becas y los Institutos de Confucio (Cabestan 2013, 429). En materia económica, la OCS les permite trabajar en conjunto en torno a proyectos de infraestructura, a

pesar de que ese rol hoy lo ha asumido mayormente la iniciativa BRI. Por otra parte, específicamente en torno a la seguridad, la organización implica la constitución de otro canal para armonizar y coordinar políticas en torno a las amenazas externas e internas que pueden transnacionalizarse. En resumen, para los países del Asia Central, la OCS implica principalmente beneficios antes que amenazas.

En cuanto a Rusia, las limitaciones estructurales de su economía hacen necesario que deba encontrar socios estratégicos y confiables para promover la seguridad y el desarrollo económico de la región. En este sentido, desde la perspectiva rusa, Beijing se ha presentado como un socio que tiene en cuenta la sensibilidad de Moscú respecto a su zona de influencia histórica (Facon 2013, 468-469), en tanto no es sospechoso (como sí lo es Occidente) de llevar adelante una agenda paralela y oculta en Asia Central, contraria a sus intereses. La OCS es vista como una plataforma de discusión regional entre estos dos gigantes que, en materia de seguridad, ayuda a estructurar una agenda de cooperación común. Las discusiones giran en torno a la presencia de Occidente como un factor de competencia e inestabilidad, la cuestión de los “tres males” y la necesidad de asegurar la estabilidad política de los regímenes de la región. En tanto Rusia ya no puede enfrentar los desafíos de manera individual (Facon 2013, 466) ha decidido hacer parte a China de una cooperación responsable. La firma de un Memorándum de Entendimiento entre la OCS y la OTSC en 2007 es una prueba de este acercamiento y la necesidad de hacer frente a amenazas como el terrorismo, el tráfico de armas y de droga, el crimen organizado transnacional y la estabilidad y la seguridad regional en su conjunto.

A pesar de esto, la OCS es aún secundaria para Rusia y es vista como un instrumento más bien simbólico, en tanto se presenta como una vía alternativa para la cooperación con la República Popular China, en tanto lidera su propio espacio de influencia regional a través de la OTSC. En términos comparados, mientras que la OTSC se ha transformado en una alianza militar, la OCS es más bien una estrategia de asociación y vinculación laxa. Moscú pretende que este bloque le permita, al igual que la OTSC, legitimar sus objetivos de política exterior y sus acciones en Asia Central. De esta manera, sus acciones no solo simplemente presentarían el carácter de “intereses colectivos” sino que contarían además, de manera necesaria, con la aprobación de una potencia ascendente como lo es China,

intensificando su peso político y diplomático. En otras palabras, podría decirse que Rusia utiliza la OCS como un instrumento para su propio beneficio, intentando reafirmar su status internacional por medio del prestigio y autoridad de otros (Facon 2013, 476).

VIII. Conclusiones

Conceptualizar las relaciones entre la Federación de Rusia y la República Popular China en torno a Asia Central es una tarea difícil. Ninguno de estos dos grandes poderes representa el modelo realista estándar en sus respectivas políticas exteriores (Ziegler 2010, 233). Si bien se los puede caracterizar como Estados más bien avocados a garantizar la independencia, la soberanía nacional y la exclusividad de sus asuntos internos, ambos han promovido y liderado organizaciones multilaterales que buscan construir de manera coordinada una agenda común económica-comercial y de seguridad en torno a una región con potencial de profundizar su inestabilidad.

El ascenso de la República Popular China es innegable. En la región de Asia Central, en línea con su objetivo de consolidación de un mayor peso internacional, China ha optado por canalizar sus intereses económico-comerciales y de seguridad a través del liderazgo de dos iniciativas, BRI y la OCS. Sin embargo, la región centroasiática ha sido históricamente el “*near abroad*” de la Federación de Rusia. Aunque Beijing parece haber optado por una estrategia poco confrontativa, complementando las iniciativas rusas en la región antes que desafiándolas, las percepciones al respecto por parte de Moscú podrían variar rápidamente, en una zona donde la relación entre ambas potencias puede configurarse como una disputa por el poder y el liderazgo.

Siendo esta una región estratégica para Rusia, cualquier avance de una potencia sobre la misma implica una disminución de su preponderancia y, en última instancia, de su seguridad, configurándose la necesidad de dar respuesta frente a la misma. En línea con lo que plantea el realismo estructural ofensivo (Mearsheimer 2001) podría entenderse a la Federación Rusa como un gran poder que se encuentra disconforme con la distribución de poder actual y que se encuentra constantemente buscando oportunidades que le permitan alterar este equilibrio, ganando poder a expensas de otros

en una región que históricamente ha considerado como parte de su propia esfera de influencia. Es así como Moscú varía constantemente su estrategia en Asia Central entre el balance de poder (para mantener y defender su poder establecido), la legitimación a través de la acción “aparentemente multilateral” y la búsqueda de oportunidades de disputar la creciente influencia de China en la zona.

En materia militar y de seguridad, Rusia aun mantiene una posición privilegiada en la región. De tal manera, en esta agenda se ha mostrado más dispuesta a llevar adelante una estrategia de balance de poder para resguardar su hegemonía. Sin que la misma adquiriera un carácter ofensivo ni amenazante, la alianza militar que constituyó y lidera por medio de la OTSC busca contrabalancear el peso de China dentro de la OCS, reforzando los intercambios militares y los ejercicios conjuntos, así como convirtiéndose en el principal proveedor de armas de la región bajo un sistema de precios preferenciales. Esta misma posición se puede observar propiamente dentro de la OCS en tanto Moscú busca limitar allí los intereses de Beijing en Asia Central, haciendo uso de la necesidad de alcanzar consensos para la toma de decisiones dentro del bloque.

Por otra parte, lo interesante es notar que, en materia económica-comercial, el avance económico de China sobre Asia Central no ha despertado la misma lógica de balance por parte de Rusia. Esto a pesar de que, según Mearsheimer, los Estados prestan cada vez más atención al balance de poder latente además del poder militar (Mearsheimer 2001, 56). Según nuestro análisis, existen al menos dos factores que impiden el completo desarrollo de una estrategia de balance: Por un lado, el hecho de que Rusia no posee la capacidad económica y financiera para poder competir en este ámbito con China, como ha quedado expuesto frente a las limitaciones de la UEE frente a BRI. En segundo lugar, por necesidad: frente a la caída de los precios de los *commodities* y las sanciones económicas aplicadas por los Estados Unidos y la Unión Europea, Rusia necesariamente se vio obligada a redirigir su política exterior hacia el este, topándose fundamentalmente con el gigante asiático. Rusia necesita de una relación comercial beneficiosa con China para superar sus propios problemas económicos sistémicos. Como señala Schweller: “*Simply put, balancing is driven by the desire to avoid losses; bandwagoning by the opportunity for gain*” (Schweller 1994, 74).

El avance de China en términos económicos en Asia Central es innegable, por lo que Rusia ya no se preocupa por las pérdidas sino que ha decidido concentrarse en aprovechar las ganancias de este ascenso. Por tal motivo, China no es percibida por Rusia, al menos en ciertas agendas, como una amenaza directa sino como una oportunidad. Es así como el Kremlin ha desplegado una estrategia de “acoplamiento por interés” en tanto los costos del balance son muy altos. El principal objetivo de esta estrategia es obtener ganancias de los objetivos expansionistas del Estado más poderoso (Schweller 1994, 93-94). En este caso, Moscú pretende hacer uso de los beneficios económicos que generaría el efectivo desarrollo de la iniciativa BRI en Asia Central. Sin embargo, aún busca retener mayor poder de negociación frente a dicho avance de China en la región, principalmente a través de la UEE.

Contrariamente a las prescripciones básicas de la teoría realista, que impone limitaciones a la cooperación entre Estados, fundamentalmente entre los grandes poderes, Beijing y Moscú han desarrollado una agenda común en ciertos ámbitos en la región del Asia Central. Ambas potencias han logrado coordinar y armonizar sus iniciativas a través de la vinculación de cuestiones: Rusia actuando como *free rider* en materia económica y China actuando como tal en materia de seguridad. Podemos advertir así cooperación y hasta “división del trabajo” entre los grandes poderes en la región.

Pero bien, esto no significa la inexistencia de competitividad y búsqueda de liderazgo e influencia en la región centroasiática, sino que más bien la competencia por los espacios de poder se esconde detrás de la cooperación multilateral. Como sostiene Robert O. Keohane (1984, 45) “*institutions are necessary (...) in order to achieve state purposes*”. En otras palabras, las organizaciones internacionales son utilizadas por los grandes poderes para competir, establecer y legitimar sus posiciones en el sistema internacional. Sin desmerecer los intereses comunes de ambas potencias en la región en torno a la seguridad y la estabilidad de los regímenes, ambos actores conocen la dificultad de los Estados que integran el Asia Central para llevar adelante un proceso de integración regional por sí solos. La búsqueda de liderazgo en dicho espacio se define entonces principalmente a través de la promoción de instituciones internacionales que reflejan y canalizan los intereses de Rusia y de China, legitiman sus acciones y así maximizan su

poder en el sistema internacional. La idea subyacente es la de institucionalizar el poder y la influencia de estos grandes poderes.

En este sentido, la ausencia de una estrategia tradicional de balance por parte de Rusia no debe interpretarse como una falta de racionalidad por parte de este actor. En su estrategia de hacer frente a las dificultades económicas, y entendiendo que una confrontación con China sería aún más costosa, el pragmatismo de su estrategia consiste en crear mayores condiciones de confianza y más espacios para la vinculación, de tal manera de reducir la incertidumbre en torno a las intenciones de Beijing, a la vez que incrementa los costos de una confrontación entre ambos. Por el momento, solo un análisis a futuro bajo el constante ascenso de China podrá determinar si la estrategia de Rusia ha funcionado o, por el contrario, la brecha de poder a favor del gigante asiático le permitirá expandirse hacia nuevas agendas en Asia Central y desplazar al histórico hegemón regional. Por ahora, la “división de trabajo” y la cooperación han primado, pero el vertiginoso crecimiento económico y militar de China vaticinan un futuro incierto para todos.

Referencias

- Albert, E. 2017. “China's Big Bet on Soft Power”. Recuperado el 24 de octubre de 2017, de: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-big-bet-soft-power>
- Allen, K., P. Saunders, y J. Chen. 2017. “Chinese Military Diplomacy, 2003-2016: Trends and Implications”. Recuperado el 08 de noviembre de 2017, de: <http://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-11.pdf?ver=2017-07-17-153301-093>
- Allison, R. 2004. “Regional Structures and Security Management in Central Asia”. *International Affairs* 80 (3): 463-483. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: <http://www.jstor.org/stable/3569020>
- Battaleme, J. 2013. *Los Estudios de Seguridad Internacional*. En E. Llenderozas, Relaciones Internacionales: Teorías y Debates. Buenos Aires: Eudeba.

- Bolgova, I. 2017. "Russia's Political Agenda in the Post-Soviet Space". Recuperado el 7 de mayo de 2017, de: <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/Russias-Political-Agenda-in-the-Post-Soviet-Space/>
- Buzan, B. 2004. *The United States and The Great Powers. World Politics in the XXI century*. Polity.
- Cabestan, J. P. 2013. "The Shanghai Cooperation Organization, Central Asia, and the Great Powers, an Introduction. One Bed, Different Dreams?" *Asian Survey* 53 (3): 423-435. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2013.53.3.423>
- Campbell, C. 2017. "China Says It's Building the New Silk Road. Here Are Five Things to Know Ahead of a Key Summit". Recuperado el 27 de octubre de 2017, de: <http://time.com/4776845/china-xi-jinping-belt-road-initiative-obor/>
- Chausovsky, E. 2017. "Why Russia's Military Alliance Is Not The Next NATO". Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: <https://worldview.stratfor.com/article/why-russias-military-alliance-not-next-nato>
- Cooley, A. 2016. "The Emerging Political Economy of OBOR". Recuperado el 7 de julio de 2017, de: <https://www.csis.org/analysis/emerging-political-economy-obor>
- Escudé, C. 1995. *El Realismo de los Estados Débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- European Council on Foreign Relations. 2016. "Eurasian integration: caught between Russia and China". Recuperado el 18 de octubre de 2017, de: http://www.ecfr.eu/article/essay_eurasian
- Facon, I. 2013. "Moscow's Global Foreign and Security Strategy Does the Shanghai Cooperation Organization Meet Russian Interests?" *Asian Survey* 53 (3): 461-483. Recuperado el 2017 de octubre de 20, de: <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2013.53.3.461>
- . 2017. "Russia's national security strategy and military doctrine and their implications for the EU". Recuperado el 06 de Noviembre de 2017, de: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/E_XPO_IDA\(2017\)578016_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/578016/E_XPO_IDA(2017)578016_EN.pdf)

- Global Security. (s/f). “Collective Security Treaty Organization (CSTO)”. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de:
<https://www.globalsecurity.org/military/world/int/csto.htm>
- International Crisis Group. 2016. “The Eurasian Economic Union: Power, Politics and Trade”. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de:
<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/central-asia/eurasian-economic-union-power-politics-and-trade>
- Keaney, J. 2017. “CSTO: A Military Pact to Defend Russian Influence”. Recuperado el 21 de octubre de 2017, de American Security Project:
<https://www.americansecurityproject.org/csto-a-military-pact-to-defend-russian-influence/>
- Keohane, R. O. 1984. *After hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- LSE Ideas. 2014. *The Geopolitics of Eurasian Economic Integration*. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de:
<http://www.lse.ac.uk/ideas/research/reports/eurasian>
- McDermott, R. 2007. “CSTO: safe choice in Central Asia”. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: <https://jamestown.org/program/csto-safe-choice-in-central-asia/>
- Mearsheimer, J. 2001. *The Tragedy of the Great Power Politics*. Nueva York: Norton Press.
- Movchan, A. 2015). “Just an Oil Company? The True Extent of Russia’s Dependency on Oil and Gas”. Recuperado el 17 de octubre de 2017, de <http://carnegie.ru/commentary/61272>
- Muzalevsky, R. 2016. “China’s Long March Into Central Asia”. Recuperado el mayo de 2017, de: <https://www.stratfor.com/article/chinas-long-march-central-asia>
- Perrota, D. 2013. “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. Recuperado el 23 de octubre de 2017, de:
http://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales
- Schweller, R. 1994. “Bandwagoning for profit. Bringing the Revisionist State Back In”. *International Security* 19 (1): 72-107- Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de: <https://www.jstor.org/stable/2539149>

- SIPRI. 2017. “The Silk Road Economic Belt: Considering security implications and EU-China cooperation prospects”. Recuperado en junio de 2017, de: <https://www.sipri.org/publications/2017/other-publications/silk-road-economic-belt>
- Socor, V. 2011. “Warsaw Pact, CIS Peacekeeping, CSTO Operations: Moscow Develops ‘Collective’ Intervention Concept (Part One)”. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de: <https://jamestown.org/program/warsaw-pact-cis-peacekeeping-csto-operations-moscow-develops-collective-intervention-concept-part-one/>
- Spanger, H.-J. 2016. “Russia's Turn Eastward, China's Turn Westward: Cooperation and Conflict on the New Silk Road”. Recuperado el 3 de mayo de 2017, de: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Russias-Turn-Eastward-Chinas-Turn-Westward-18251>
- Swanström, N. 2015. “The Security Dimension between China-Central Asia Relationship: China's Military Engagement with Central Asian Countries”. Recuperado el 07 de noviembre de 2017, de: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Swanstrom%20Testimony_3.18.15.pdf
- Wolczuk, K. y R. Dragneva. 2017. “The Eurasian Economic Union. Deals, Rules and the Exercise of Power”. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de: <https://www.chathamhouse.org/publication/eurasian-economic-union-deals-rules-and-exercise-power>

RESEÑAS

LA ARGENTINA VISTA POR SUS VECINOS. IDENTIDADES Y ALTERIDADES NACIONALES EN AMÉRICA DEL SUR

Paulo Cavaleri (dir.), Buenos Aires, Torre de Hércules, 2018, 265 págs.

Por Sebastián Forcella Solares

El presente libro, que tiene como director al historiador Paulo Cavaleri, se propone trazar las diferentes líneas de la formación de la identidad nacional de los países limítrofes a partir de su visión de la Argentina. Es en verdad este país, entre otros factores, el que ha suscitado —a partir de la atomización del Virreinato del Río de la Plata— la configuración, en base a la alteridad, de elementos centrales del imaginario nacional colectivo de Brasil, Uruguay, Chile, Paraguay y Bolivia.

El primer capítulo, “Argentina desde el punto de vista de los brasileños” de Rodolpho Gauthier Cardoso dos Santos y Livia de Azevedo Silveira Rangel, procura poner de manifiesto, en primer lugar, el cambio de perspectiva que tuvo el Brasil a partir de la consolidación del Estado Nacional argentino en las últimas décadas del siglo XIX. En el capítulo se describe como las imágenes que imperaron en el Brasil imperial sobre Argentina (como un país bárbaro, anárquico y caótico) de primera mitad de siglo, dieron paso a visiones más contemporizadoras y positivas en el Brasil republicano: allí la Argentina liberal fue el modelo a seguir entrada la segunda mitad del siglo. Temas como el racismo, el fútbol, los vínculos de intelectuales y sus posiciones comunes frente al varguismo y al peronismo, los alineamientos políticos frente a la Guerra Civil Española y a la Segunda Guerra Mundial, y el intercambio cultural con el advenimiento de las dictaduras militares a partir de los años sesenta, marcaron posturas de

acercamiento como así también de desconfianza entre ambos países que son abordadas con detenimiento y precisión.

El segundo capítulo, “El “espejo porteño”. Representaciones de la República, Argentina en la historiografía didascálica uruguaya” de Tomás Sansón Corbo, realiza un análisis de la identidad uruguaya a partir de la indagación de los manuales de historia utilizados a fines del siglo XIX y hasta mitad del siglo XX. El autor expone que el país ubicado a la vera oriental del río Uruguay modeló, en parte, su nacionalismo a partir del fuerte antagonismo Montevideo – Buenos Aires. La ex capital del Virreinato del Río de la Plata era el anti-modelo, aquello que no se quería ser. Sin embargo, se rescata el esfuerzo realizado por la historiografía oriental de explicar su pasado sin mencionar —salvo en casos precisos y de coyuntura— a los países lindantes. Según el autor, Artigas fue la gran figura política y padre fundador de la nación, que recogía la valentía de los charrúas —pueblo originario del lugar en cuestión— para cumplir con la misión de liberar a su pueblo del yugo explotador español, primero, y porteño, luego. Consecuentemente, el autor expone la relectura donde se resignificó la ayuda uruguaya durante las invasiones inglesas como así también la importancia de la junta Montevideo de 1808 como precursora del movimiento emancipatorio rioplatense.

En el tercer capítulo, “De ejemplo a anti-modelo: la República Argentina en el imaginario político chileno, 1808-1855” de Gabriel Cid, el autor discute la cuestión intrínsecamente compleja de la formación del “ser nacional” latinoamericano: allí problematiza la diferenciación de las naciones vecinas —exceptuando Brasil— frente a un idioma, religión y, pasado colonial común. Desde una perspectiva chilena, la alteridad para con su vecino transandino no estuvo sino presentada una vez que la frenética admiración por la causa revolucionaria e independentista y se evaporó para dar paso a una visión de desconfianza producida por la anarquía del año XX. El caudillismo y la pretensión federal de la Confederación eran vistos como ejemplos de barbarie, ante la incapacidad de las Provincias Unidas de establecer un gobierno fuerte y construir orden político estable. El autor expresa que, durante la época de Rosas, los exiliados argentinos como Sarmiento, Alberdi, Frías y Mitre no hicieron más que contribuir a

cristalizar las imágenes chilenas sobre su vecino, trayendo aparejado el sentimiento de su propia superioridad. El capítulo concluye con un análisis de la desaceleración de la perspectiva negativa sobre argentina de cara al progreso económico alcanzado a fines de siglo.

El cuarto capítulo, “La imagen de la Argentina en el Paraguay” de Liliana Brezzo y María Victoria Baratta, expone los vaivenes de las representaciones argentino – paraguayas desde el momento de la ruptura virreinal de 1810. Las autoras explican que el intercambio de ideas y por consiguiente de representaciones del “ser nacional” —tanto paraguayo como argentino— se vio interrumpido por el proceso de repliegue interno del Paraguay auspiciado por la incertidumbre política rioplatense. Sin embargo, la tensión con respecto a los límites fronterizos fue una cuestión que no se vio interrumpida y escaló hasta culminar con la Guerra del Paraguay o Guerra Guasú. Fue en este contexto en que la nación paraguaya fue demonizada y ridiculizada por la prensa porteña. Asimismo, las autoras expresan cómo el país del norte del río Bermejo depositó en la Argentina la causa de su estancamiento en el contexto de posguerra. Curioso también es, cómo las autoras entretajan la visión de los “aparaguayados”, tomando a Juan Bautista Alberdi como expositor central, en este contexto. El capítulo concluye también con los intentos de reversión de las representaciones argentinas en Paraguay a partir de los intentos de la condonación de la deuda paraguaya —durante las primeras décadas del siglo XX, hasta su efectivización en 1942—, la visita de Juan Domingo Perón a Asunción, la imagen controversial de Francisco Solano López —reivindicada durante la revolución febrerista de 1936— y las fructíferas colaboraciones cinematográficas argentinas-paraguayas con Armando Bó e Isabel Sarli a la cabeza.

El quinto capítulo, “La Argentina en el imaginario boliviano: la historiografía escolar en la construcción de la identidad nacional” de Paulo Cavaleri, logra —con éxito— realizar aportes a la construcción de la identidad boliviana en base a la alteridad argentina, aspecto muy poco explorado. Los mismos son abordados a partir del análisis de los manuales escolares de historia boliviana. Es un gran acierto para la claridad explicativa establecer el año 1952 como punto de quiebre, ya que en el

capítulo quedan bien delimitadas las posturas sobre la identidad nacional anteriores y posteriores del ascenso del Movimiento Nacionalista Revolucionario. Las imágenes antes de la revolución transitaron dos etapas. En un primer momento, fue de aversión rioplatense por las campañas encabezadas por Juan José Castelli durante las guerras de la independencia, para luego dar paso a una visión más conciliadora como consecuencia de los progresos argentinos y la fantasía de una futura anexión de la república boliviana al territorio platense. Una segunda etapa tiene lugar luego de la revolución de 1952. Allí Cavaleri marca un cambio de paradigma, orientado ahora a educar a las generaciones futuras bolivianas en los valores de dicha revolución. Con todo, esto no significó que la Argentina ocupase un lugar negativo dentro del imaginario colectivo boliviano, sino más bien uno de menor influencia. Y es que, tal como expresa el autor, la construcción de la identidad boliviana en base a la alteridad no fue con Argentina sino con otros países como Chile y Paraguay.

El sexto y último capítulo, “Relaciones entre mujeres y feministas en el contexto de la Guerra del Chaco” de María Elvira Álvarez Giménez, es un complemento meritorio para esclarecer el desarrollo de la sociedad boliviana a partir un hecho histórico de suma importancia, en donde Bolivia pierde la mayoría del Chaco Boreal. En este capítulo, luego de hacer un recorrido por las distintas instituciones feministas surgidas tanto en Argentina como en Bolivia, la autora se explaya en cómo el feminismo cruzó las fronteras —en un contexto de intercambio con distintos grupos feministas de América y Europa— para bregar por el cese de hostilidades, paz y devolución de los prisioneros de guerra, procedimientos en los cuales se destaca la figura de Nelly Merino Carvalho.

Por todo lo dicho anteriormente, la compilación de Cavaleri es una gran contribución multidisciplinaria a los vínculos culturales e intelectuales de la Argentina con sus países limítrofes, al problema de la identidad nacional (en este caso, “identidades”) y la alteridad, y a las relaciones transnacionales de la región durante el siglo XIX y XX.

Normas para autores/as

Indicaciones para el envío de colaboraciones

La Revista Colección recibirá los trabajos con pedido de publicación que sean enviados a través de su página web. La Revista sólo tendrá en consideración las colaboraciones originales e inéditas.

El envío de un trabajo implica el compromiso por parte del autor de no presentarlo en otra publicación o grupo editorial hasta tanto haya recibido una respuesta final del proceso de evaluación de la Revista Colección.

El envío y aceptación de un trabajo supone la aceptación del uso de la licencia Creative Commons, a la que la revista adhiere. Se permite su reproducción total o parcial en sistemas de autoarchivo, repositorios institucionales y/u otras publicaciones científicas, siempre que se indique su procedencia.

Las colaboraciones deberán ser presentadas según las siguientes exigencias de forma:

Sobre la presentación

1 - Los trabajos deben ser presentados en formato “.doc” ó “.docx”, en letra “Times New Roman” tamaño 12, con interlineado de 1,5. Las colaboraciones deberán estar redactadas en idioma español, inglés o portugués.

2 - Debe remitirse un resumen del contenido del artículo, de no más de 150 palabras. Además, deben enviarse no más de 6 palabras clave que reflejen el contenido del artículo. El título, resumen y palabras clave deben ser proporcionados en el idioma original del texto y en inglés.

3 - Debe cargarse a través de la plataforma los datos del autor; para su evaluación anónima, el archivo que contiene el trabajo no debe presentar ningún dato identificatorio del autor. La bio-data del autor (de hasta 500 caracteres, incluyendo espacios), debe indicar: formación de grado y postgrado, pertenencia institucional y dirección de correo electrónico.

Sobre la extensión

4 - La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar las 30 páginas tamaño A4 cuando correspondan a la sección “Artículos”, descontado el listado de bibliografía. Los apéndices serán tenidos en cuenta al momento de calcular la extensión total del trabajo presentado.

5 - Por otra parte, el máximo de extensión será de 4 páginas tamaño A4 para las “Reseñas”. Las colaboraciones para esta sección no incluirán cuadros, gráficos o figuras de ningún tipo.

Sobre las aclaraciones, notas, referencias bibliográficas y cuadros

6 - Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

7 - Las notas al pie se reservarán exclusivamente para adicionar contenido al cuerpo del documento, mientras que la referencia de bibliografía se realizará según el sistema americano o autor-fecha (Chicago Manual of Style, 16^a ed.).

8 - En cuanto a las notas, se procederá de la siguiente manera: a) deberán ser numeradas correlativamente; y b) colocarse al pie de la página correspondiente. En caso que corresponda referenciar bibliografía en la propia cita al pie, tal referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

9 - En cuanto a las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto, ellas podrán consignarse siguiendo el procedimiento del sistema autor-fecha, indicando entre paréntesis apellido del autor y año de edición. Adicionalmente, puede indicarse, separado por una coma, número(s) de página(s). En caso de referenciarse más de una obra de autores diferentes, se separarán por un punto y coma.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128-134).

(O'Donnell 1982; Mainwaring 1997, 372)

10 - En el listado de referencias bibliográficas, en el caso de libros, deberán incluirse los siguientes datos: a) apellido y nombre del autor; b) año de publicación (separado por puntos); c) título de la obra, en cursiva; d) lugar de publicación y editor (separado por dos puntos); f) volumen, tomo, etcétera, si lo hubiera.

Por ejemplo:

Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Metcalf, Les y Sue Richards. 1989. *La modernización de la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

11 - Si se trata de un artículo de revista, de uno incluido en un libro colectivo o equivalente, el título de tal artículo irá en letras rectas y entre comillas, destacándose en cursiva la obra o revista en que fue publicado.

Por ejemplo:

Ducatenzeiler, Graciela y Phillip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". *Desarrollo Económico* 34 (133): 126-159.

12 - En el caso que se trate de un artículo de diario o revista no firmado, se indicará el medio correspondiente en el lugar del autor.

Por ejemplo:

La Nación. 1999. "Otra severa advertencia de Rusia". *La Nación*, sección «Exterior», viernes 26 de marzo de 1999, p. 3.

13 - La cita textual de extractos de libros, artículos, etcétera se hará entre comillas y se reservará la letra cursiva para resaltar alguna parte del extracto, indicando que se trata de tramos resaltados por el autor.

Por ejemplo:

(Sartori 1992, 128; el destacado es mío).

Lista de comprobación de preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, se les requiere a los autores que indiquen que su envío cumpla con todos los siguientes elementos, y que acepten que envíos que no cumplan con estas indicaciones pueden ser devueltos al autor.

1. El trabajo propuesto es original y no ha sido publicado previamente, ni se ha presentado a otra revista (o se ha proporcionado una explicación en Comentarios al editor).
2. El archivo enviado está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF, o PDF
3. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Normas para autoras/es, que se pueden encontrar en Acerca de la revista.
4. Si está enviando a una sección de la revista que se revisa por pares, tiene que asegurarse que las instrucciones en Asegurando de una revisión a ciegas han sido seguidas.

Proceso de revisión por pares

Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

Evaluación inicial: Los documentos recibidos pasaran por una doble revisión inicial, una de contenido y otra de forma o estilo. Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, elevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa.

Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso. En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas.

En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor. *Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las *Normas para autores*.

La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

Evaluación externa: Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será

mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

Colección se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación.

Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación. La Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador. La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

- 1) ***Aceptar envío.***
- 2) ***Se necesitan revisiones*** (se sugiere modificaciones antes de la publicación).
- 3) ***Reenviar para revisión*** (se exige reformular el trabajo o hacer cambios importantes e iniciar una nueva ronda de revisión).
- 4) ***Reenviar a otro sitio*** (el artículo no es indicado para nuestra revista).
- 5) ***Rechazar el envío.***

Colección urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

Aceptación y aceptación con recomendaciones: Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente

aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

Aceptación condicional: Si las revisiones de los especialistas anónimos exigen que el autor incorpore las correcciones indicadas, el autor deberá enviar una versión corregida antes de proceder a una segunda ronda de evaluaciones externas. En caso de que las opiniones de los evaluadores respecto de la aceptación o no del manuscrito divergieran en la segunda ronda, se pedirá la opinión de un tercer evaluador externo.

Intercambio entre evaluador y autor: En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato.

Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación: Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Reserva: Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.