

Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe

Estudios plurales tras el retorno de la democracia



Hugo Quiroga · Milagros Sosa Sálico (Compiladores)

UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL LITORAL



Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe

Estudios plurales tras el retorno de la democracia

Hugo Quiroga
Milagros Sosa Sállico
(compiladores)

Joaquín Gorrochategui
María Cecilia Lascurain
Fabricio Mándola
Amancio Vázquez
Valeria Venticinque



COLECCIÓN
CIENCIA Y TECNOLOGÍA



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL LITORAL**

Rector **Enrique Mammarella**

Secretario de Planeamiento Institucional y Académico **Miguel Irigoyen**

Decana Facultad de Humanidades y Ciencias **Laura Tarabella**

.....

Política y políticas públicas en la provincia de Santa Fe : estudios plurales tras el retorno de la democracia / Hugo Quiroga... [et al.] ; compilado por Hugo Quiroga ; Milagros Sosa Salico. - 1a ed. - Santa Fe : Ediciones UNL, 2020. Libro digital, PDF - (Ciencia y tecnología)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-749-254-5

1. Ciencia Política. 2. Políticas Públicas. I. Quiroga, Hugo, comp. II. Sosa Salico, Milagros, comp.
CDD 320.8224

.....

© Joaquín Gorrochategui, María Cecilia Lascurain, Fabricio Mándola, Hugo Quiroga, Milagros Sosa Sállico, Amancio Vázquez, Valeria Venticinque, 2020



© edicionesUNL, 2020

Consejo Asesor
Colección Ciencia y Tecnología
Graciela Barranco
Ana María Canal
Miguel Irigoyen
Gustavo Ribero
Luis Quevedo
Ivana Tosti
Alejandro R. Trombert

Dirección editorial
Ivana Tosti

Coordinación editorial
María Alejandra Sedrán
Coordinación diseño
Alina Hill
Corrección
Laura Prati
Diagramación interior y tapa
Analía Drago

—
editorial@unl.edu.ar
www.unl.edu.ar/editorial



A la memoria de Claudio H. Lizárraga

Índice

Prefacio / 7

Introducción / 10

LOS CAMINOS DE LA ALTERNANCIA Y LAS MUTACIONES PARTIDARIAS.

ALTERNANCIA Y CAMBIOS POLÍTICOS EN SANTA FE EN 2007 • *Hugo Quiroga*

La alternancia y transformaciones políticas en el orden nacional / 10

El mapa del poder después de la crisis de 2001 / 12

Lo que quedó del sistema de partidos / 14

El Triunfo del Frente Progresista en 2007 / 19

El nuevo régimen electoral / 20

Coaliciones y crisis partidaria / 23

Las tendencias de cambio / 26

La independencia judicial / 28

A modo de cierre / 35

Referencias bibliográficas / 37

SISTEMA POLÍTICO SANTAFESINO: TRANSICIONES Y TRANSFORMACIONES

ENTRE LA LEY DE LEMAS Y LAS PASO (1991–2015) • *Fabrizio Mándola*

El sistema político santafesino hacia 1990 / 41

Ley de Lemas y etapa peronista (1991–2007) / 44

Reforma electoral de 2002 y la lista «súper sabana» / 51

Primarias Abiertas y etapa progresista (2007–2015) / 52

Consideraciones finales / 59

Referencias bibliográficas / 61

EL PERONISMO SANTAFESINO EN LOS PRIMEROS AÑOS 90. EMERGENCIA Y CONSOLIDACIÓN DEL LIDERAZGO DE CARLOS REUTEMANN •

María Cecilia Lascurain

El peronismo santafesino antes de Reutemann. Breve contexto / 65

La campaña de 1991: Reutemann gobernador / 67

El peronismo ante el nuevo jefe político. Coyunturas electorales entre 1991 y 1995 / 71

Mayo de 1995: Reutemann candidato a senador nacional y el clivaje «norte–sur» / 80

Conclusiones / 83

Referencias bibliográficas / 86

¿EL SIGLO DE LAS COALICIONES? REFLEXIONES EN TORNO AL FRENTE PROGRESISTA

CÍVICO Y SOCIAL (2005–2015) • *Amancio Vázquez*

Introducción / 88

Enquadramiento teórico / 90

¿Pero qué son exactamente las coaliciones políticas? / 92

Tipos de coaliciones políticas / 92

Siglo XXI, ¿la era de las coaliciones? / 93

El FPCyS / 97

Consideraciones finales / 107

Referencias bibliográficas / 109

EL DERROTERO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD SANTAFESINAS. UN ANÁLISIS DE LOS ACTORES Y LAS IDEAS DESDE LOS AÑOS 90 HASTA EL PERÍODO PROGRESISTA

Joaquín Gorrochategui

Introducción / 111

La crisis social y la apertura de una coyuntura crítica / 111

La crisis del sistema sanitario / 113

Las reformas sanitarias en Argentina / 115

La estructura provincial a comienzos de los años 90 / 117

La descentralización hospitalaria / 118

Los programas provinciales de salud / 122

El seguro de salud / 125

Las crisis que abrieron el paso a las reformas / 126

El período progresista y su modelo de salud / 128

A modo de cierre / 131

Referencias bibliográficas / 132

POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PROVINCIA DE SANTA FE.

SURGIMIENTO Y METAMORFOSIS (1995–2007) • *Valeria Venticinque*

Introducción / 135

Construcciones teóricas provisionarias / 135

Las políticas nacionales, las mujeres, y el impacto en la provincia / 137

Los justicialistas y los derechos de ellas / 145

Algunas reflexiones / 149

Referencias bibliográficas / 151

LA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL SANTAFESINA ENTRE LOS AÑOS 2003 Y 2011.

NOTAS ACERCA DE SUS SIGNIFICADOS Y EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Milagros Sosa Sállico

Introducción / 153

Primer Eje: ideas acerca de la vivienda social y características generales de su desarrollo histórico en Argentina / 155

Segundo Eje: la noción de hábitat y/o vivienda en la planificación y política urbana de los gobiernos provincial y municipal santafesinos / 159

Tercer Eje: diseño institucional y transformaciones político-administrativas para el abordaje de lo habitacional / 165

A modo de cierre y para seguir pensando / 169

Referencias bibliográficas / 171

Palabras finales / 173

Siglarío / 175

Agradecimientos / 176

Sobre las y los autores / 177

Prefacio

La obra que presentamos es el resultado del trabajo que el equipo de investigación realizó en el marco del proyecto CAI+D 2016 denominado «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015) y del Ciclo de Reflexión «Democracia en Santa Fe (1983–2019). Actores, políticas y tradiciones en formación» propuesto por la Dra. Magdalena Candiotti, colaboradora del proyecto que contó con la participación de docentes investigadores e investigadoras, graduados y graduadas recientes de las carreras de Ciencia Política, Sociología e Historia de la Facultad de Humanidades Ciencias (FHUC) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL).

El proyecto tuvo como objetivo central realizar un recorrido comparativo por estilos de gobierno y de gestión llevados adelante durante las gobernaciones justicialistas y frentistas. Para esto, se abordaron, por un lado, las transformaciones de los partidos políticos en la provincia, su relación con los cambios electorales, la situación nacional y las condiciones de posibilidad de creación del Frente Progresista Cívico y Social (FPCys) en tanto coalición de partidos. Por el otro, y como eje para dar cuenta de las transformaciones en la gestión pública, se analizaron tres políticas públicas sensibles en su impacto social: la política de salud pública, la de género y la de hábitat/vivienda.

Durante los 20 años que recorren el período 1995–2005 la provincia de Santa Fe atravesó un cambio político y partidario de relevancia. Entre 1995 y 2007 los justicialistas Jorge Obeid (1995–1999 y 2003–2007) y Carlos Reutemann (1999–2003) alternaron la gobernación de la provincia. El final del mandato de Reutemann estuvo marcado de manera significativa por el episodio hídrico de la inundación del río Salado en la ciudad a finales del mes de abril de 2003.

En el año 2007 se produjo un hecho de relevancia electoral en la historia política de la provincia que dejó la gobernación en manos de una coalición de partidos, liderada por el Partido Socialista e integrada por la Unión Cívica Radical (UCR) y Generación para un Encuentro Nacional (GEN). Fue la primera vez desde el retorno de la democracia que el ejecutivo provincial estuvo en manos de partidos políticos no peronistas. Hermes Binner (2007–2011) y Antonio Bonfatti (2011–2015) intentaron generar transformaciones en la política y en las políticas públicas.

El análisis de la política y las políticas públicas del orden subnacional tiene relevancia en el marco del desarrollo de la Ciencia Política en la Argentina contemporánea, por esta razón proponemos recuperar aspectos centrales del proyecto.

En la Introducción, Hugo Quiroga presenta un pormenorizado recorrido histórico por la alternancia y las transformaciones políticas producidas desde el retorno a la democracia en el año 1983 y sus efectos en el régimen electoral nacional y provincial. Su análisis permite reconocer la trama de diversos actores políticos de la escena nacional y provincial en el marco de un esquema de coaliciones para la competencia electoral y de cambios en la gestión partidaria en la provincia de Santa Fe, tomando como referencia el gobierno socialista del año 2007. Este recorrido no pierde de vista la significación de hechos sociales, políticos y económicos de relevancia: la vuelta a la democracia, las crisis económicas de 1989 y 2001 y las transformaciones del régimen electoral nacional y provincial, dando cuenta todos éstos de la complejidad del escenario político de estas décadas.

Esta ventana de presentación da pie para organizar los aportes de los colegas de la obra. En la primera parte de la obra sistematizamos aportes vinculados al análisis del sistema político. Importa recuperar el proceso de transiciones y transformaciones que tuvieron lugar en la provincia de Santa Fe desde principio de los años noventa a partir de cambios en el régimen electoral, tensiones entre actores políticos de relevancia y el desarrollo de coaliciones entre partidos. El trabajo de Fabricio Mándola describe algunos de los procesos generales que tienen lugar en el sistema político de la provincia tomando como referencia temporal los años 1991 y 2015 y centrando la reflexión en el devenir de los partidos políticos y el sistema electoral. Por su parte, Cecilia Lascurain, se aboca al análisis del peronismo santafesino de los años noventa, prestando especial atención a la emergencia y consolidación del liderazgo político partidario de Carlos Reutemann e indagando en las coyunturas electorales hasta el año 1995. El trabajo de Amancio Vázquez cierra esta primera parte de la obra con reflexiones sobre la noción de coaliciones políticas en Argentina pero anclando el debate en el territorio santafesino en virtud de la emergencia del FPcys.

En la segunda parte presentamos trabajos que analizan la producción de políticas públicas a partir de temáticas sensibles a los procesos y transformaciones sociales, mencionados en el primer apartado. Para el caso de la salud pública, Joaquín Gorrochategui realiza un análisis de las políticas públicas que despliegan los diversos actores en el gobierno provincial y las ideas que subyacen en torno a estas, tomando como referencia un amplio arco temporal que inicia en los años 90 y finaliza en el 2015. Interesa también rescatar los estudios de género en la provincia. El artículo de Valeria Venticinque analiza las reformulaciones que impactan en el estilo de gestión teniendo en cuenta la introducción de la perspectiva de género como una manera de volver a pensar las políticas y las prácticas públicas durante el período que comprende los años 1995 a 2007. Por último, incorporamos al análisis la problemática de acceso a

la vivienda y la cuestión del hábitat a la luz de las transformaciones de cambio partidario. Esta tarea la realiza el trabajo de Milagros Sosa Sállico, que analiza durante los años 2003 y 2011, desde tres ejes, la conceptualización sobre la vivienda social, ciertos rasgos de la planificación política en la provincia y en la ciudad de Santa Fe y los diseños institucionales que se procuraron para abordar la problemática.

Para finalizar, dedicamos unas palabras con el objeto de dar cuenta acerca de algunas preguntas que se abren a la luz de la producción y las actividades realizadas, así como a comentarios sobre la participación de otros y otras colegas que contribuyeron a ampliar y profundizar la mirada sobre la política y políticas públicas en el contexto subnacional.

Introducción

Los caminos de la alternancia y las mutaciones partidarias. Alternancia y cambios políticos en Santa Fe en 2007

Hugo Quiroga

La alternancia y transformaciones políticas en el orden nacional

El régimen democrático que se instaló en 1983 transita por un complejo y ambiguo proceso que revela, al mismo tiempo, signos favorables de consolidación y rasgos preocupantes de imperfección institucional. Se ha afirmado, por un lado, el principio de legitimidad democrática (el apego mayoritario de los ciudadanos y partidos a las reglas de sucesión pacífica del poder) y, por otro, no se han superado las deficiencias institucionales y las profundas desigualdades sociales que representan serios desafíos para la estabilidad de la democracia. En este tiempo han surgido nuevas demandas en la sociedad y ellas tienen que ver con la búsqueda de igualdad social, con los deseos de seguridad, con la eliminación de la corrupción y con la calidad de las instituciones públicas, especialmente con aquellas que imparten justicia. En estos reclamos se hallan los difíciles pero no imposibles avances de la democracia.

El 10 de diciembre de 2019 su cumplieron 36 años de permanencia del orden democrático. Con sus altibajos, se ha atravesado de manera ininterrumpida el período más largo en la historia de la democracia argentina, que dejó atrás el ciclo de catorce años comprendido entre 1916 y 1930. El desafío abierto en 1983 consistió en alcanzar la estabilidad democrática y la estabilidad económica (más allá del fracaso económico de Alfonsín), para cerrar el ciclo en que la Argentina parecía un país imprevisible. Los desafíos, especialmente, en la esfera económica continúan siendo una tarea por concretar.

En estos 36 años se obtuvieron ciertos logros fundamentales, que constituyeron un giro indiscutible en la historia político-institucional de nuestro país. Se eligieron por el voto popular siete presidentes constitucionales (Raúl Alfonsín, 1983–1989; Carlos Menem, 1989–1995; Carlos Menem, 1995–1999; Fernando de La Rúa, 1999–2001; Néstor Kirchner, 2003–2007; Cristina Fernández de Kirchner, 2007–2011 y 2011–2015, y Mauricio Macri 2015). Las Fuerzas Armadas se subordinaron al poder civil, luego de cuatro insurrecciones que llegaron hasta el final de 1990.

Se instaló, en definitiva, un *sistema de alternancia*, como elemento constitutivo de una democracia pluralista. En 1989, por primera vez en nuestra historia política, un gobierno democrático transfiere el poder por vía del sufragio universal a un partido de la oposición. Ello constituye un hito significativo que indica nuestra primera alternancia en elecciones nacionales. La segunda tuvo lugar en 1999 cuando la Alianza asumió después de la derrota electoral del peronismo. Y la tercera cuando se instala el gobierno de Cambiemos, en diciembre de 2015. Un hecho singular a destacar es que en dos oportunidades el peronismo fue derrotado en las urnas cuando estaba a cargo de la presidencia de la Nación, en 1999 y en 2015.

Con el advenimiento de la democracia en 1983, se pudo estructurar una especie de democracia de partidos, al menos, hasta 1989, reforzándose un «bipartidismo imperfecto». Así, la mayoría de las adhesiones electorales se concentraban en torno al peronismo y al radicalismo, y la suma de votos de ambos partidos, hasta esa fecha, se ubicaba en una franja que variaba entre el 73 y el 86 % de la totalidad de los sufragios.

Más tarde ese modelo bipartidista, perfeccionado con la alternancia política, fue arrasado por la crisis de representación de diciembre de 2001. Este colapso institucional derivó en la fragmentación del sistema de partidos, en el derrumbe de la representación, en la disolución de las identidades políticas masivas y en la volatilidad electoral. De ahí en más se impone en el orden nacional un esquema de coaliciones para la competencia electoral, salvo una rara excepción. Los partidos tradicionales, principalmente, no compiten más con su etiqueta propia, lo harán a través de políticas de coaliciones de frentes.

Así como hubo un voto fundacional en octubre de 1983 que puso fin al orden autoritario, hubo también, veinte años después, un acto electoral sustancial para la vida democrática del país, por sus consecuencias políticas. Las urnas en mayo de 2003, en ese momento histórico crucial para la vida en común —luego de la crisis de 2001/2002—, fueron el ámbito donde los ciudadanos evidenciaron que las elecciones no son solo un método para seleccionar a los dirigentes, sino que pueden ser también un dispositivo institucional eficaz para encontrar una respuesta a una crisis profunda.

Con anterioridad, el desprestigio de la dirigencia política en la década del noventa aporta otro dato relevante en la configuración de la política. Los ciudadanos no se reconocen tanto en sus representantes tradicionales, lo que estimula el llamamiento a figuras extrapartidarias (Palito Ortega, Carlos Reutemann, Daniel Scioli) de gran aceptación popular en ámbitos no políticos para representar a la sociedad y recuperar credibilidad. Es un aspecto fundamental de la innegable alteración de la relación entre ciudadanos y política, que expresó una crisis más vasta que hizo eclosión en diciembre de 2001.

Los cambios en el sistema político calan hondo en la vida pública de los argentinos. La fragmentación de los partidos ha originado vacíos políticos que no han sido cubiertos por el asociacionismo civil. Este no puede detener el proceso de dilución de las identidades políticas ni sustituir a los partidos. Son movimientos informales, (movimientos sociales, movimientos piqueteros, grupos cívicos) que integran la compleja vida democrática, pero que no alcanzan a percibirse como alternativas viables. Sabemos que la democracia no puede funcionar sin demócratas, pero tampoco puede hacerlo sin partidos; la historia no ha inventado todavía el o los sujetos que irán a reemplazarlos.

En suma, en las últimas décadas del siglo xx se construyó un sistema bipartidista imperfecto en torno al radicalismo y al peronismo. En este proceso de construcción estatal y social, en el orden nacional se busca distinguir las singularidades de la provincia de Santa Fe. La diferencia, en materia de alternativa política, es que en la provincia de Santa Fe el predominio del peronismo se extendió por 24 años, entre 1983 y 2007.

En el recorrido histórico de 20 años de nuestro proyecto CAID, que comprende el período 1995–2015, la provincia de Santa Fe atravesó por diversos cambios políticos y partidarios de relevancia. La continuidad del predominio del peronismo en la provincia iniciado en 1983, se mantendrá no solo por la popularidad de Carlos Reutemann ganada como corredor automovilístico, sino también por la ayuda de un recurso institucional que estableció una restricción institucional. Gracias a la ley de Lemas, el peronismo podrá imponerse en cuatro elecciones consecutivas, siempre con dirigentes de la ciudad capital: Reutemann (1991), Obeid (1995), Reutemann (1999), Obeid (2003).

Sin la salvaguarda de la ley de Lemas, opera por primera vez en la provincia la alternancia política en el año 2007 cuando el peronismo fue superado por el Frente Progresista Cívico y Social (FPCYS), liderado por Hermes Binner. La coalición frentista logró quebrar un largo período de permanencia del peronismo, abriendo una nueva época en el sistema político subnacional. Cabe aclarar que en las elecciones del año 2003, Hermes Binner había sido el candidato más votado para la gobernación, pero la ingeniería institucional de la ley de Lemas impidió su acceso a la Casa Gris.

El mapa del poder después de la crisis de 2001

Las elecciones de octubre de 2005 anticiparon lo que sería el nuevo escenario político nacional, y correlativamente lo que constituiría el nuevo mapa del poder en Argentina. En el marco de este proceso, y como un paso previo, comenzó a aplicarse en el mes de agosto de 2005 la ley de Elecciones Prima-

rias Obligatorias, 25611, promulgada en julio de 2002 al calor de la consigna «que se vayan todos», que modificó la ley Orgánica de Partidos Políticos. La preparación de estas elecciones puso de manifiesto las apuestas de las fuerzas partidarias y el reacomodamiento que se iba produciendo en el interior de los principales partidos, el justicialismo y el radicalismo. El resultado de esa experiencia es un claro reflejo de la crisis que golpeó a la vida política, el escaso valor que tuvo la aplicación de esa ley y la reducida participación electoral cuando el voto no es obligatorio.

La única referencia de la prometida reforma política obliga a todos los partidos a organizar elecciones abiertas y simultáneas para seleccionar sus precandidatos a disputar los cargos electivos. La ley pretende que el electorado independiente influya en la democracia interna de las fuerzas partidarias. Al mismo tiempo, el texto deja a los partidos la opción de suspender las elecciones internas si hubiera acuerdo en una lista de unidad.

En la contienda interna solo votaron 450 000 ciudadanos, lo que representa el 3,2 % de un padrón electoral compuesto por 13,9 millones de ciudadanos que estaban en condiciones de hacerlo. Asimismo, los comicios no tuvieron lugar en todos los distritos, sino solamente en quince provincias, en donde la participación se limitó a algunos partidos, mientras que en las otras el armado de listas de unidad evitó la confrontación. De tal manera, no hubo elecciones internas en el ARI ni en la coalición de Ricardo López Murphy y Mauricio Macri. En la ciudad de Buenos Aires únicamente participaron de las elecciones internas la UCR y el socialismo, mientras que en la provincia de Buenos Aires, que concentra un tercio del padrón electoral, el único partido que disputó internamente las precandidaturas fue el radicalismo.

Con la creación del Frente para la Victoria, el presidente Kirchner eludió los comicios internos dentro del partido justicialista en la provincia de Buenos Aires. En los otros distritos constituyó alianzas con el partido justicialista y con otras fuerzas políticas, para evitar las confrontaciones por las precandidaturas, y donde no pudo formar listas de consenso alentó la división del peronismo.

Esta breve descripción pone en evidencia la intención de todas las fuerzas partidarias de *soslayar* la competencia política interna y muestra, por ende, el propósito de organizar sus listas a puertas cerradas no dejando participar a los ciudadanos en la selección de los precandidatos. En nueve provincias directamente no se aplicó la ley de elecciones internas abiertas y simultáneas por la falta de competencia en el interior de los partidos, por lo que no fue necesaria la organización de los comicios.

Una *excepción* fue la provincia de Santa Fe. La puesta en práctica de un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, que reemplazó al sistema electoral conocido como ley de Lemas, alcanzó un resultado

diferente de los demás. En esta instancia primaria, el voto es obligatorio para el ciudadano, si bien la ley prevé un régimen de excusación, y los partidos están obligados a participar en el proceso electoral, aun cuando hubieran logrado organizar lista única. En esta situación los ciudadanos carecen de la posibilidad de participar en la elección de los precandidatos, pero con sus votos pueden legitimar la confección de listas únicas. El resultado directo fue el elevado nivel de participación ciudadana, el 67,66 % en Rosario y el 62,66 % en la ciudad de Santa Fe, a diferencia del porcentaje ínfimo de participación (3,2 % del padrón electoral) en las quince provincias en que se aplicó la ley. La desobligación del voto en los comicios primarios pareció agravar la apatía electoral.

En términos generales, la primera experiencia de la única reforma del sistema político argentino resultó prácticamente un fracaso. Los partidos eludieron la competencia interna, en algunos de ellos prevaleció la idea de que en este tipo de comicios se imponía el poder del «aparato», por tanto, se le restaba validez al significado de la ley. Por su parte, la apatía cívica ganó a la mayoría de la sociedad. Fueron pocos los ciudadanos que aceptaron cumplir con el deber cívico de ser autoridad de mesa. En la ciudad de Buenos Aires el porcentaje de ciudadanos que se excusó superó el nivel alcanzado en las elecciones legislativas de 2001. Los comicios no despertaron interés en los diferentes distritos como pudo comprobarse por la baja participación electoral. Hay que tener presente que en estas elecciones primarias el voto no es obligatorio, a excepción de la provincia de Santa Fe.

Desde el Estado nacional no se efectuó una propaganda efectiva de promoción de los comicios para asignarle la importancia que revestía, y numerosos ciudadanos desconocían lo que se votaba. En los lugares donde se celebraron las elecciones no participaron las grandes personalidades políticas, lo que también le restaba interés a la competencia. Las fuerzas de oposición reiteraron sus viejas críticas al peronismo por seguir trasladando sus disputas internas a toda la sociedad y al conjunto del sistema institucional. Se recordaba que en las elecciones presidenciales de 2003, el presidente Duhalde suspendió la aplicación de esta ley, que él mismo había promovido, con el fin de evitar la competencia interna en el partido justicialista.

Lo que quedó del sistema de partidos

Las elecciones de 2005 solo pudieron insinuar de manera muy borrosa y contradictoria la formación de espacios de centroizquierda y centroderecha en el contorno de una nueva escena política, debido a la disgregación del sistema de partidos. La sociedad argentina ha perdido fuerza por la debilidad de sus

organizaciones políticas, y el sistema de partidos se convierte en los hechos en un esquema fragmentario, inestable y de baja institucionalidad.

Los cambios más visibles en el sistema partidario señalan fuertes tendencias a: 1) la fragmentación y el número de facciones en el interior los partidos nacionales (peronismo y radicalismo), 2) la dispersión del voto, 3) la multiplicación de las organizaciones, 4) la territorialización de la política, 5) las migraciones de dirigentes, 6) y la desintegración de las identidades políticas masivas. El desarrollo de estas tendencias fundamentales no es en absoluto lineal, guarda matices, énfasis y especificidades diferentes, según se trate del partido radical, peronista o de terceros partidos.

Con ese esquema partidario se produjo un realineamiento en el electorado y una fragmentación en las fuerzas políticas. Téngase presente que en la ciudad de Buenos Aires, con la presencia de una fuerte ciudadanía independiente, había 73 partidos reconocidos y en las elecciones de 2005 participaron 40 organizaciones entre frentes y partidos. Las viejas identidades políticas se diluyen, el voto se dispersa, y los partidos, casi sin estatuto de tales, se debilitan; estos fenómenos absolutamente relacionados entre sí se presentan en términos conflictivos. Toda organización partidaria (es lo que ocurrió con los partidos de masas en occidente después de la segunda guerra mundial) implica la constitución de una identidad a partir de una comunidad política, que incluye un programa, militancia, debates, democracia interna, selección de autoridades. Más que organizar la relación entre representantes y representados, que ofrece la oportunidad a los ciudadanos de formar una voluntad común susceptible de traducirse en decisiones, los partidos aparecían como organizaciones electorales de un régimen que contribuyen a hacer funcionar.

La *belle époque* del sistema de partidos en la Argentina, si alguna vez la tuvo, ha concluido. El sistema bipartidista imperfecto, posterior a la recuperación democrática de 1983, se deshace con notable rapidez desde el colapso institucional de 2001, según lo reflejan los comicios de 2003 y 2005. Lo que ahora asoma en el orden nacional es la fragmentación del peronismo, la declinación del radicalismo y la debilidad de terceros partidos en formación (ARI, PRO). Al mismo tiempo, surgen alianzas electorales de centroderecha o centroizquierda en todos los distritos, que atraviesan a los partidos nacionales y a los provinciales o locales. Esta forma de competencia política, singularmente complicada, que asocia partidos nacionales con referentes territoriales de las provincias bajo un esquema de alianza precaria, puede volver inestable a las mayorías que circunstancialmente se han conformado.

Hasta 2001 el sistema partidario estaba constituido por cuatro partidos con representación en la mayoría de los grandes distritos, que tenían en la cámara de diputados un bloque superior a diez miembros. A las organizaciones políticas

tradicionales (peronismo y radicalismo), se sumó en la década del noventa la conformación del FREPASO (Frente País Solidario) y AR (Acción por la República), liderados por Carlos «Chacho» Álvarez y Domingo Cavallo, respectivamente. En razón de la crisis de 2001 estos dos últimos partidos se disgregan y prácticamente desaparecen de escena, aunque esta situación presenta una novedad en el caso del FREPASO. Un sector importante de sus dirigentes continúa participando del poder político nacional al integrar el gobierno de Néstor Kirchner, luego del derrumbe de la Alianza que conformaron con el partido radical. Del proceso de crisis de la Alianza surgieron dos partidos: el ARI y la Alianza Federal RECREAR, liderados por dos radicales disidentes, Elisa Carrió y Ricardo López Murphy.

En un contexto de extrema debilidad del régimen de partidos, y con modificaciones profundas en el interior de las estructuras tradicionales, había igualmente en los hechos cuatro partidos nacionales, con fuerza electoral muy diferente, que expresaban las nuevas condiciones de la vida política. Un partido predominante era el justicialismo, y su versión Frente para la Victoria, con el mayor caudal de votos; un radicalismo en diáspora, pero con representación territorial en todos los distritos; una fuerza de centroizquierda (ARI) y otra de centroderecha (RECREAR-PRO), ambas en formación y oscilantes. Ejemplo de ello es que el PRO solo se presentó en 4 de los 24 distritos. Estas dos últimas fuerzas cobran relevancia debido a que existen precisos segmentos del electorado nacional que permanecen desde hace largo tiempo inclinados, más allá de las siglas que han ido variando, hacia el centroizquierda o el centroderecha. Después de las elecciones de 2005 el espacio de centro izquierda no peronista, ARI, obtuvo 13 diputados nacionales, el socialismo 5 diputados y un senador nacional,¹ y el espacio de centroderecha, PRO, con 18 diputados.

El caso del FREPASO es interesante porque no solo tuvo fuerza electoral sino también la capacidad, de ahí su importancia, de organizar una coalición con el radicalismo que triunfó en las elecciones presidenciales de 1999 frente al peronismo. La diferencia básica entre el formato actual del sistema de partidos y el anterior a la debacle de 2001 no radica en el número de partidos, que finalmente es el mismo, sino en la conformación de una escena política diferente, caracterizada por la mayor fragmentación de los partidos tradicionales, por las constantes migraciones políticas, por la creciente personalización de la opción electoral, por la fluctuación del voto, y por el papel cada vez más elocuente de la opinión pública. Sin duda, el fraccionamiento y la migración constituyen un proceso más visible en el radicalismo que en el peronismo. En este último la migración suele ser una estrategia de acumulación de poder.

1 Dato a tener en cuenta porque en el año 2019 el Frente Progresista no tiene diputado nacional ni tampoco ningún senador.

Las elecciones presidenciales de 2003 pusieron de relieve el grado de división del partido justicialista que presentó tres fórmulas que respondían a ideologías e intereses diferentes: el Frente para la Victoria de Kirchner–Scioli, el Frente Lealtad de Menem–Romero y el Frente Movimiento Popular de Rodríguez Saá–Posse (este último dirigente radical). El presidente Duhalde, apoyado por todo el peso del peronismo bonaerense, suspendió las elecciones internas del justicialismo que debían realizarse en febrero de 2003 y habilitó en consecuencia un sistema de «neolemas» que permitió la presentación de las tres fórmulas presidenciales. De esa manera, evitaba la interna partidaria que presuponía adversa para su candidato Kirchner, y pensaba atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o en la segunda vuelta electoral. En el marco de esta división y falta de liderazgo, el partido justicialista fue finalmente intervenido en el orden nacional en el mes de septiembre de 2005 por resolución judicial, y fue designado interventor del Consejo Nacional, Ramón Ruiz. A pesar de los ofrecimientos hechos por el propio Duhalde, y de los resultados de las elecciones de 2005, Kirchner no aceptó la presidencia del partido justicialista.

En este escenario, emerge el perfil de un *partido predominante*: el justicialismo, aunque con muchas *fracciones*, que ha encontrado desde las elecciones de 2005 un liderazgo partidario firme y mayoritario en la figura del presidente Kirchner, sin necesidad de que él asuma su conducción formal. En el amplio universo peronista se presentaron distintas fórmulas enfrentadas con el Frente para la Victoria de Kirchner: el Peronismo Federal de Duhalde, el Frente Movimiento Popular de Rodríguez Saá, el partido justicialista de Menem en la Rioja, el de Luis Barrionuevo en Catamarca, el frente justicialista de Romero en Salta, o el de La Pampa dirigido por Verna y Marín. A pesar de la fragmentación, lo que esas elecciones legislativas revelaron fue la capacidad de los dirigentes peronistas, a diferencia de los radicales, para retener a la mayoría de sus votantes y constituir con mucha plasticidad las más variadas alianzas y los arreglos políticos más favorables.

El peronismo ha contenido históricamente en su interior a corrientes de izquierda y de derecha. El Frente para la Victoria, un partido inicialmente virtual, sin autoridades ni estructura organizativa —cuyo trámite de inscripción en el Poder Judicial de la Nación iniciado en marzo de 2003—, terminó siendo la versión kirchnerista del peronismo de la década de dos mil. Sin renunciar a su identidad peronista, Kirchner le imprime al Frente para la Victoria–Partido Justicialista un perfil de centroizquierda, renovador de la política, alejándolo de los signos más convencionales del justicialismo en un despliegue de elementos simbólicos muy nítidos y con decisiones firmes en ciertos temas como el de los derechos humanos. Estas marcas (gestos, comportamientos,

retórica) pretendieron establecer una diferenciación clara con Duhalde y Menem, y buscaron constituir como adversario al espacio de centroderecha, aunque el interior de esa corriente estuviese colmado de dirigentes de la vieja política. Así, toda la estructura de poder del presidente Kirchner se sostuvo y creció merced al partido justicialista y, en menor medida, por la cooptación de dirigentes radicales, del FREPASO, del ARI, así como también de los que provenían del campo social, especialmente de las organizaciones piqueteras.

Otro dato significativo a destacar en la reconfiguración del sistema de fuerzas es la pérdida masiva de votos del partido radical y su crisis de liderazgo. En las elecciones de 2001 el candidato presidencial Leopoldo Moreau obtuvo el 2,34 % de los votos muy detrás de los otros candidatos, Menem (24,45 %), Kirchner (22,24 %), López Murphy (16,37 %), Rodríguez Saá (14,11 %), y Carrió (14,05 %). En las elecciones legislativas de 2005 la UCR perdió 5 bancas en diputados, solo pudo renovar 22 de las 27 que estaban en juego, y en la cámara de senadores perdió 3 bancas. Igualmente sufrió algunas derrotas no esperadas, por ejemplo, en Río Negro, bastión del radicalismo desde 1983, se impuso el Frente para la Victoria, lo mismo que en Catamarca, donde el radicalismo gobernaba desde 1991 liderando el Frente Cívico. A pesar de estos bajos porcentajes en las elecciones nacionales, mantenía estructuras territoriales en todo el país, y conservaba seis gobernaciones (Mendoza, Corrientes, Chaco, Catamarca, Río Negro y Santiago del Estero) y una cantidad importante de intendentes en todo el país. Sin embargo, varios gobernadores y numerosos intendentes de Buenos Aires y Córdoba se fueron acercando al gobierno nacional en el marco de la «concertación plural» lanzada por el presidente Kirchner en el acto público del 25 de mayo de 2007.

La diáspora radical ha sido otro fenómeno singular, relacionado con la pérdida masiva de votos, que no tiene comparación en la vida política argentina. La dispersión de los dirigentes radicales fue intensa desde la crisis de 2001. Dos de los que abandonaron sus filas, Carrió y López Murphy, crearon partidos nacionales que en las elecciones de 2001 superaron ampliamente al candidato radical, y otros participan de nuevas formaciones políticas provinciales. Hacia el final del mandato de Néstor Kirchner se constituye una nueva línea interna, los denominados periodísticamente «radicales K», que profundizó el clima de ruptura en el partido radical.

El otro escenario, el referido a la formación de coaliciones amplias en el orden nacional, que ciertos dirigentes políticos animan y proyectan y que algunos analistas vaticinan como inevitable, dado la complejidad y el propio desenvolvimiento de la política argentina, es todavía un lugar incierto. La constitución de este escenario implicaría un cambio en el comportamiento cívico y en la cultura política de los argentinos, muy acostumbrados al hiperpresi-

dencialismo y a los liderazgos personales apoyados en amplias mayorías electorales. Las experiencias de coalición no han sido exitosas, ni estables, como lo revela el ejemplo de la Alianza, que no pudo constituirse en una coalición gobernante, o bien han tenido un carácter meramente electoral hegemonizado por un partido, como en los casos en que el peronismo llevó adelante esa iniciativa, en su historia electoral.

El Triunfo del Frente Progresista en 2007

El Frente Progresista Cívico y Social triunfó en las elecciones de la provincia de Santa Fe, celebradas el 2 de septiembre de 2007, con una victoria categórica. Los resultados fueron los siguientes: el Frente Progresista obtuvo el 48,7 % de los votos, que le otorgó una ventaja del 10 % (176 327 sufragios) sobre el candidato del Frente para la Victoria, Rafael Bielsa, que alcanzó el 38,7 % de los sufragios. Ante esta polarización, ninguno de los partidos que intervinieron de la contienda electoral pudo constituirse en tercera fuerza, por la distancia que los separaba de los dos primeros competidores. El partido radical, en su pobre desempeño, logró el 2,08 % de los sufragios, y se ubicó en el tercer lugar.

El comienzo del gobierno de Binner, debió combinar, tanto en el análisis como en el tratamiento de la información empírica utilizada, dos temporalidades históricas para mostrar y, en algunos casos contrastar. En otros términos, elementos de contenido correspondientes a gobiernos de diferente signo político. En este sentido, se hace referencia a la *situación institucional heredada* del gobierno peronista, y a la *situación institucional planificada*, por este nuevo gobierno.

En esa combinación temporal los registros en que se inscribe el análisis de contenido de la institucionalidad gubernamental son diferenciales en cada caso. Así, la situación institucional heredada es definida como resultado de un balance general de la gestión, en términos de capacidades y brechas, que tiene como sustento los datos empíricos recogidos, de fuentes de información secundarias, de los últimos años del gobierno peronista (2000–2006). La situación institucional planificada, en cambio, se describe a partir de la identificación de tendencias de cambio institucional propuesta, que se ponen de manifiesto tanto con las principales medidas de gobierno a adoptar como con la formulación de determinados principios rectores, de naturaleza política e institucional, que conceptualizan lo que denominamos la *tarea pública* de esa gestión y anuncian sus horizontes de gobierno. En ese contexto, se inscriben las políticas públicas de la primera gestión del Frente Progresista.

Finalmente, como se verá más adelante, el esquema provincial se ubicó en el marco de la tendencia nacional a la *formación de coaliciones políticas* en el ciclo electoral de 2007, sustitutivas de los partidos, aunque hay que subrayar que en el caso de Santa Fe se reconocen antecedentes de un acuerdo opositor al peronismo gobernante, impulsado por el socialismo y el radicalismo.

Desde que se visualizó en el orden nacional el escenario de fragmentación del régimen de partidos se avanzó en el diagnóstico —formulado por algunos dirigentes partidarios, analistas políticos y académicos— que preveía la conformación de coaliciones partidarias identificadas con un polo de izquierda y otro de derecha. Se vislumbraba el reemplazo de un sistema bipartidista agonizante por un sistema bipolar estructurado en torno a coaliciones de centroizquierda y de centroderecha. Un modelo de corte más europeo o chileno, para referenciarlo en el universo de la región, aparecía en el discurso de aquellos que presagiaban un cambio profundo en la cultura política y en el funcionamiento del sistema político.

El nuevo régimen electoral

El sistema de representación política ha mostrado sus debilidades en la provincia de Santa Fe en los últimos años. Ningún sistema electoral es perfecto ni produce soluciones absolutas. Sería un grave error presentar una ley electoral como única solución posible a cierto malestar y desconfianza de los ciudadanos con el régimen de representación. Cuando se discute una legislación de esa índole lo que se pone en juego es la distribución de poder entre los partidos y la transformación de la relación entre dirigentes y ciudadanos con el propósito de aliviar los males que aquejan a la democracia. Por eso emergen las resistencias y las luchas de intereses en el momento en que se debaten las reglas que regulan los comicios. Esto fue lo que pasó en la provincia de Santa Fe cuando se discutió la supresión de la ley de Lemas (o sistema de doble voto simultáneo y acumulativo) que regía desde 1990, que propuso un conjunto de alternativas al sistema electoral clásico.

Son los propios partidos, a través del parlamento, los que deben reformar la actividad política, los que deben fijar nuevas reglas de juego. Son, pues, los principales actores los que deben autorreformarse, sin que esto signifique negar el rol irremplazable de una ciudadanía activa en ese proceso de cambio. Entre los inconvenientes que presentaba la ley de Lemas figuraba la distorsión de la voluntad política del elector, cuyo voto podía derivar en la elección de un candidato no deseado, estimulaba la proliferación de listas y, por tanto, aumentaba el desconocimiento de los candidatos de parte de los ciudadanos.

La consecuencia más grave de este régimen fue que en tres oportunidades fue proclamado gobernador el candidato del partido peronista (o lema), a pesar de que en esas elecciones obtuvieron mayor número de votos los candidatos de otros sublemas pertenecientes a otros partidos o lemas. El régimen permite, por tanto, consagrar electos a los candidatos que han obtenido individualmente (a través de un sublema) menos sufragios que otros.

El régimen electoral establecido por ley de Lemas fue reemplazado en el mes diciembre de 2004 por un sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y de un solo voto por ciudadano (PASO), para las elecciones generales de autoridades provinciales, municipales y comunales.² Es un mecanismo que permite a todos los ciudadanos elegir a los precandidatos de los partidos, evitando las internas cerradas entre los afiliados de cada fuerza política.

En esta instancia de internas abiertas, el voto es obligatorio para los ciudadanos, aunque la ley prevé un régimen de excusación, mediante un trámite anticipado y personal. De esta manera los ciudadanos pueden participar en la selección de los precandidatos, como una forma de que el electorado independiente influya en la democracia interna de las fuerzas partidarias.

Los partidos o alianzas provinciales o municipales están obligados a participar en el proceso electoral, aún en los casos de presentación de lista única, o de un solo candidato. En esta situación los ciudadanos carecen de la posibilidad de participar en la elección de los precandidatos, pero con sus votos pueden legitimar la confección de listas únicas. El nuevo régimen electoral se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de agosto de 2005. El resultado fue, como se dijo, el elevado nivel de participación ciudadana, el 67,66 % en Rosario y el 62,66 % en la ciudad de Santa Fe, y en general fue alto en toda la provincia. Recordemos que el voto era obligatorio para los ciudadanos.

En el orden nacional, como fue anticipado, se aplicó la ley de elecciones abiertas y simultáneas sancionada durante la presidencia de Eduardo Duhalde, que estableció un procedimiento diferente, y el contraste fue evidente con lo ocurrido en Santa Fe. El voto ciudadano no era obligatorio y los partidos tenían la opción de suspender las elecciones internas si hubieran conformado una lista de unidad. Es por eso que los comicios no tuvieron lugar en todos los distritos, sino solamente en quince provincias, en donde la participación se limitó a algunos partidos, mientras que en las otras el armado de listas de unidad evitó la confrontación. Finalmente, ley 25611 de primaria obligatoria fue derogada por el Congreso Nacional en el mes de diciembre de 2006.

2 Ley 12367 del 6 de diciembre de 2004. En marzo de 2005 la ley fue reglamentada por el decreto 428.

El régimen electoral vigente se aplicó nuevamente en Santa Fe en las elecciones del 1º de julio de 2007, donde por primera vez se elegían autoridades ejecutivas, a nivel de la gobernación, intendencia y jefes comunales, además de las legislativas. Estos comicios permiten efectuar una evaluación aproximada de las nuevas reglas de juego. La fórmula Binner–Tessio del Frente Progresista Cívico y Social, que no compitió en el interior del Frente con ninguna otra, fue la más votada en las elecciones primarias. Por el contrario, el peronismo propuso dos precandidatos a la gobernación por el Frente para la Victoria, Rafael Bielsa y Agustín Rossi. Individualmente esos precandidatos obtuvieron menos votos que la fórmula Binner–Tessio. Ahora, la suma de los votos obtenidos por las dos precandidaturas peronistas superó en 24 000 sufragios al Frente Progresista en el total de la provincia.

El sistema de elecciones primarias supera los vicios de la ley de Lemas, pero pareciera que adolece de un grave defecto: la obligatoriedad del voto de los ciudadanos y la obligatoriedad de intervención de los partidos o frentes en el proceso electoral, aun cuando hubieran logrado organizar lista única. Al mismo tiempo, por falta de aprendizaje, el sistema resultó confuso para numerosos ciudadanos que desconocían el objetivo electoral. Es decir, la selección de los precandidatos no es de exclusiva competencia de los afiliados a los partidos.

También se podría interpretar que el sentido principal de la ley se desnaturalizó por la obligatoriedad de la participación de todas las fuerzas políticas, al permitir que en su interior se combinen elecciones competitivas para ciertos candidatos con elecciones no competitivas para otros. Por ejemplo, para la fórmula Binner–Tessio las elecciones no eran competitivas, porque ambos dirigentes ya habían sido nominados como únicos candidatos por el Frente Progresista. En cambio, la ley alcanza su pleno sentido con las elecciones competitivas entre Agustín Rossi y Rafael Bielsa. Esta disputa interna ocupó el centro de la escena política, y el Frente para la Victoria salió fortalecido de la dinámica del juego electoral. Esto podría explicar el desinterés de ciertos electores del Frente Progresista por concurrir a las urnas para votar candidatos que ya habían sido nominados para las elecciones generales. Precisamente, en las elecciones generales del 2 de septiembre la fórmula Binner–Tessio logró un triunfo contundente ante el candidato Rafael Bielsa del Frente para la Victoria.

La derrota del Frente para la Victoria no implicaba desconocer el alto caudal de votos que poseía el peronismo santafesino. Buena parte de ese electorado proviene de la territorialización de la política, de la asociación de los votos con los dirigentes locales, con los intendentes y jefes departamentales. No se trata de votos ocasionales. A la vez, cabe remarcar que la derogación de la ley de Lemas favoreció el triunfo del gobernador Binner, que en las elecciones anteriores había perdido a pesar haber sido individualmente el candidato más votado.

En base a esta experiencia, se puede concluir que el propósito de las primarias es resolver las internas de los partidos o frentes y no la de anticipar el resultado de las elecciones generales. Más allá del verdadero carácter de la ley, lo que ocurrió el 1º de julio no dejó de tener un impacto simbólico en la sociedad, que hizo pensar a muchos que las elecciones primarias eran el espejo de las elecciones generales.

Coaliciones y crisis partidaria

El Frente Progresista es una coalición estructurada en torno a la popularidad y liderazgo de Hermes Binner, en cuya composición interna participaron el partido socialista, sectores del radicalismo, el partido demócrata progresista (PDP), el ARI, el Frente Grande, el partido intransigente, y el Encuentro por la Democracia y la Equidad, que recibió el apoyo de otras fuerzas políticas menores, y de organizaciones sociales y cívicas. Representó un amplio abanico de fuerzas políticas, sociales y cívicas, que le permitió confrontar con éxito al partido gobernante. El Frente Progresista fue presentado formalmente en la ciudad de Santa Fe, el 28 de diciembre de 2006.

En cambio, el partido peronista careció de un liderazgo similar al ejercido por Binner en el interior del Frente Progresista y en el ámbito de la opinión pública. Esa diferencia se puso de manifiesto en la imposibilidad de conformar una lista única, razón por la cual el Frente para la Victoria tuvo dos precandidatos a la gobernación, Bielsa y Rossi, que los obligó a competir en las elecciones primarias del 1º de julio de 2007. La crisis de liderazgo era la expresión más superficial de la crisis de fondo y global del peronismo santafesino, que sin embargo obtuvo un alto caudal de electores, provenientes de la territorialización de la política, de la asociación de los votos con los dirigentes locales, con los intendentes y jefes departamentales. Indudablemente, no se trató de votos ocasionales. El candidato Rafael Bielsa recibió el apoyo explícito del gobernador Obeid, y Agustín Rossi quedó enfrentado tanto con Obeid como con Reutemann. En ese contexto de crisis, la senadora Roxana La Torre, muy cercana al senador Rutemann, se presentó a esos comicios como precandidata a gobernadora, con la etiqueta del Frente Social para la Victoria, por fuera del peronismo.

La división en el peronismo se hizo notar igualmente en la ciudad de Santa Fe entre los aspirantes a la intendencia. El Frente para la Victoria presentó a Martín Balbarrey para la reelección en el municipio, quien obtuvo el 31,32 % de los votos, mientras que otro peronista, Oscar «Cachi» Martínez, con buena aceptación popular, se presentó por fuera de la estructura partidaria y logró el 25,11 % del electorado, lo que favoreció el triunfo del radical Mario Barletta,

con la etiqueta del Frente Progresista, que reunió el 32,85 % de los sufragios. La lucha interna en el peronismo provincial continúa, después de la derrota electoral, entre los dos principales aspirantes a conducir la organización partidaria, Agustín Rossi, con el aval del kirchnerismo, y el reutemista Ricardo Spinozzi. Con acusaciones cruzadas entre los distintos sectores por la responsabilidad ante la derrota, con tres bloques en la cámara de diputados, las elecciones internas del justicialismo provincial tuvieron lugar con posterioridad a la reorganización del partido en el orden nacional.

El panorama es más complejo en la unión cívica radical por la ruptura que se produjo en el seno del partido y por su escaso rendimiento electoral. Las divergencias surgieron entre la conducción oficial del partido (el presidente Felipe Michlig, y el vicepresidente Juan Carlos Millet) y los radicales frentistas, por los términos de la integración al Frente Progresista. En los últimos años el partido radical y el partido socialista promovieron la constitución de un frente opositor al peronismo, pero las diferencias en la interpretación y aplicación del «acta fundacional» del Frente Progresista, llevaron a la conducción oficial del radicalismo al alejamiento de esa coalición. Por su parte, el sector denominado radicales frentistas proclamó como candidata a la vicegubernación a la fiscal federal Griselda Tessio, de amplia y valorada actuación en la justicia y en el campo de los derechos humanos, en total acuerdo con el candidato a gobernador, Hermes Binner. Finalmente, la convención del partido radical proclamó una fórmula propia, Alicia Tate–Juan Carlos Millet, y designó a Luís «Changui» Cáceres, presidente del partido.

En la contienda del 2 de septiembre, las fronteras que separaron la izquierda de la derecha no se pudo percibir con claridad. El Frente para la Victoria, con su candidato Rafael Bielsa, se situó en el espacio de la Concertación Plural, que reagrupó en el orden nacional a las fuerzas peronistas y no peronistas, que se arrojó el espacio de centroizquierda bajo el liderazgo de Néstor Kirchner. El Frente Progresista, por su parte, puso el acento en su programa progresista y en las exigencias de cambio que entendía reclamaba la mayoría de los ciudadanos de la provincia de Santa Fe. No fue, entonces, la *dicotomía izquierda/derecha la que organizó el escenario político*. En otras palabras, los dos frentes no constituían expresiones diferenciadas del universo ideológico–político de los santafesinos. La diferenciación política fundamental pasaba por cierto agotamiento del peronismo luego de 24 años de gobierno, por una voluntad colectiva de cambio, por el reconocimiento de la eficacia de la gestión socialista en la ciudad de Rosario, tanto del ex intendente Binner como del intendente Lifschitz, y por la consagración de Hermes Binner como líder popular, de larga trayectoria política y reconocida actuación pública.

Una especie de «voto estratégico» pareció concentrarse en la provincia de Santa Fe en torno a los dos candidatos más firmes, con vistas a influir en la

formación de gobierno, bajo el telón de fondo de un escenario nacional donde se instaló un *voto transversal*, en virtud del cual se puede votar al candidato de un partido en el orden nacional y a otro, de signo político diferente, en el orden provincial y municipal, por motivos diversos.

Una de las características más significativas de los sistemas electorales son aquellos que afectan a la formación de coaliciones. En la Argentina no existe una tradición de coaliciones y la experiencia que se conoció con la Alianza en 1999 en el orden nacional terminó en un fracaso. Desde este punto de vista, las coaliciones son un desafío para nuestra vida política, que presupone un aprendizaje de convivencia y una forma de hacer política que conduzca a un entendimiento duradero y a una acción congruente.

El Frente Progresista mostraba en la acción pública algunas fisuras en el corto tiempo que llevaba en el gobierno. La coalición gobernante, y este es uno de los problemas, reflejaba en su interior los diversos posicionamientos de algunos sus miembros ante el gobierno nacional, ya sea en términos de apoyo o de confrontación más directa. Esas tensiones atravesaron el Frente Progresista con consecuencias prácticas que suscitaban votaciones diferentes entre sus integrantes ante problemas provinciales o problemas nacionales, con repercusión directa en Santa Fe, como es el conflicto con el campo. En este sentido, influye en el Frente la confirmación de la división del ARI, entre los seguidores de Elisa Carrió, que formaban la coalición cívica, y los partidarios del ARI Autónomo, que fueron a conformar una agrupación propia. Ambos sectores, participaban del Frente y tenían representación parlamentaria.

La primera fisura fue la comentada, cuando la cámara de diputados no pudo avalar el documento propuesto por el gobernador Binner, junto a 140 intendentes y jefes de comunas, por el problema de las retenciones, a pesar de la mayoría absoluta con la que contaba la coalición gobernante. En ese debate, quedó muy en claro las posiciones diferenciadas, por ejemplo, del dirigente del ARI, Pablo Javkin, enrolado en la coalición cívica, y las del Marcelo Brignoni, con posiciones muy cercanas al gobierno nacional.

Pero las diferencias se extendieron a otros sectores que componen el Frente, mostrando una nueva fisura, en relación con el Observatorio de Discriminación de los Medios, que dio lugar a una voz de alerta de Estela De Micheli, integrante del PDP, cuya posición fue contestada, por Brignoni, y por Antonio Riestra, diputado del ARI. Asimismo, Alicia Gutiérrez, diputada del ARI, no asociada a la Coalición Cívica, solicitó preferencia para una declaración de desagrado por la sentencia de la Corte Suprema de la Nación que autorizó a Luis Patti a acceder a su banca de diputado nacional, no logró el apoyo necesario entre los miembros de su propia bancada.

También marcó diferencias en el Frente la reunión convocada en la ciudad de San Francisco, Córdoba, entre otros, por Luis Juez, del Partido Nuevo, y el radical Mario Negri, con fuerte tono opositor al gobierno nacional. Hermes Binner tomó distancia de esa convocatoria, a pesar de que Juez reveló que contaba con el apoyo del gobernador de Santa Fe. A esa reunión asistieron ocho radicales (el diputado nacional Pedro Moroni, el senador provincial Felipe Michlig, y los diputados provinciales, Darío Buscarol, Santiago Mascheroni, Alicia Perna, Hugo Marcucci, Víctor Dadomo y Alfredo Menna), dos socialistas (el diputado nacional Miguel Barrios y el diputado provincial Sergio Liberatti, y uno del PDP (el diputado provincial Luis Mauri). El ARI autónomo no envió representante, a pesar de que había tenido contacto previos con los organizadores.

Las disputas públicas entre los miembros de una coalición gobernante, que votan de manera diferenciada, es un signo elocuente de la dinámica del juego democrático, pero revela también la falta de reglas o pautas indispensables para resolver las diferencias internas. En términos generales, no es fácil sostener una coalición de gobierno en el contexto de un sistema de partidos fragmentados, que puede generar cierta inestabilidad y obstaculizar el buen desempeño gubernamental. Las coaliciones deben ser explícitamente negociadas entre los dirigentes de las fuerzas que las componen, buscando los incentivos de esa alianza para favorecer un comportamiento coherente en el interior y hacia el exterior. La cohesión interna de la coalición es imprescindible para lograr una colaboración sostenida en la misma dirección, y ello requiere de acuerdos duraderos y del establecimiento de reglas que regulen el juego del poder, las negociaciones, y determinen una instancia de resolución de los conflictos. Una coalición es equilibrada cuando son mínimas las distancias políticas entre sus miembros y cuando se articulan mecanismos claros de resolución de las divergencias. Esto es más necesario cuando se trata de un modelo de coalición centrado en la aplicación de programas políticos o plataforma común, que en aquella otra que está estructurada en vínculos tenues. Una coalición de gobierno, estable y equilibrada, requiere una colaboración firme de sus integrantes para hacer viable y eficaz el «proceso» de gobernar.

Las tendencias de cambio

La nueva estructura ministerial

El gobernador Hermes Binner modificó por ley la estructura ministerial, e introdujo algunas modificaciones importantes, en el marco de las reformas integrales que propone el Frente Progresista Cívico y Social. Por ejemplo, se anula el Ministerio Coordinador y se crea el ministerio de Gobierno y Reforma

del Estado. La propia cartera de Gobierno se divide en Justicia y Seguridad, y el ministerio de Educación se desagrega con la creación del Ministerio de Innovación y Cultura y se crea el ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, así como la secretaría de Ciencia y Tecnología. De ocho ministerios y cuatro secretarías que contaba la estructura anterior se pasó a un gabinete de doce ministerios, además de la Fiscalía del Estado. El fiscal de Estado es el asesor legal del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo la defensa de los intereses de la Provincia ante la justicia.

La organización de la nueva estructura ministerial responde a las áreas donde el nuevo poder político provincial se encamina a producir las reformas más importantes, de acuerdo al programa de gobierno, o a buscar respuestas a las demandas de mayor exigencia colectiva: seguridad, justicia, producción, reforma del Estado.

Dos cuestiones que importan resaltar con relación a la nueva estructura ministerial. La primera: en el marco de la teoría de las coaliciones, el gabinete constituido por Hermes Binner podría ser considerado casi como un gabinete de un solo partido y no un gabinete de coalición, a pesar de que el Frente Progresista es una coalición multipartidaria que agrupa diversos partidos y organizaciones cívicas y sociales. La casi totalidad de los ministros pertenecen al partido socialista o son personalidades muy allegadas al propio gobernador, con excepción de Hugo Storero, radical, Pablo Farías, de la agrupación Encuentro (vinculada al intendente de Morón Martín Sabatella), Juan José Bertero, de origen peronista. El Fiscal de Estado, es de origen radical. En cuanto a la secretaría y subsecretaría recién aludidas, señalamos que David Asteggiano y Rubén Galassi son miembros del partido socialista. La distribución del poder en toda coalición gobernante se expresa en la participación que le cabe en el gabinete a sus componentes, sin bien hay que remarcar en esa distribución, las segundas y terceras líneas han sido asignadas a los miembros menores del Frente Progresista.

La segunda cuestión. La denominación y ampliación de los ministerios pareciera responder a los temas centrales de la agenda pública que se propone encarar el Frente Progresista. La agenda de gobierno define los asuntos sobre lo que hay que actuar, y se actúa siempre con políticas públicas. Por ejemplo, ministerio de Gobierno y «Reforma del Estado», Ministerio de Justicia y «Derechos Humanos», o «Aguas», Servicios Públicos y Medio Ambiente. Observando el contenido de las competencias de cada una de las carteras predomina un enfoque clásico en la selección de los temas, por encima de un enfoque transversal, que permite una visión más integral, no tan parcial, de los problemas o fenómenos a tratar. Hay un campo de trabajo que requiere una perspectiva interdisciplinaria, o una interlocución directa entre las áreas de

trabajo o áreas disciplinares, con la definición de un eje comunicante. Así, el tema *seguridad* tiene varios significados: la seguridad social (pobreza, exclusión, desempleo), seguridad civil (preocupación ciudadana ante la ola de delitos), seguridad jurídica (un Estado responsable que no cambia las reglas de juego), seguridad vial (Santa Fe ocupa uno de los primeros lugares en materia de accidentes). La idea de un «gabinete transversal», aunque sea parcial, permite hilvanar problemas desde un enfoque diferente, más allá de los temas clásicos, que siempre están presentes, pero que pueden ser tratados de otra manera.

Es verdad que la ley que crea y regula el funcionamiento del gabinete establece expresamente la coordinación entre los ministerios para el tratamiento de ciertos temas, y que además se ha constituido lo que se denomina el «gabinete social», que incluye los ministerios de Promoción Social, de Salud, y Educación, siguiendo una correcta lógica transversal.

La independencia judicial

El Consejo de la Magistratura fue creado por decreto 2952/1990 durante la gobernación de Víctor Reviglio como un organismo asesor del Poder Ejecutivo, sin carácter vinculante, con la función de designar o promover a los miembros del Poder Judicial que debían requerir el Acuerdo de la Asamblea Legislativa. Este decreto, y sus modificaciones, excluían expresamente de este procedimiento a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al procurador general. Se trataba de un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, compuesto por el Secretario de Justicia, como presidente del Consejo, representantes del gobernador, del Colegio de Magistrados, de la Corte Suprema y del Colegio de abogados. Con posterioridad se introdujeron modificaciones durante los gobiernos de Carlos Reutemann y Jorge Obeid.

El gobernador Binner definió a los pocos días de su asunción un nuevo diseño institucional para el nombramiento de los magistrados del Poder Judicial. El mismo consta de dos partes. La primera, se refiere a la designación de los ministros de la Corte Suprema y, la segunda, a la designación de los miembros restantes del Poder Judicial.

Mediante el decreto 18/07 del 11 de diciembre de 2007 se establece un procedimiento de autolimitación del Poder Ejecutivo a los fines de la designación de los magistrados de la Corte Suprema y del procurador general, sin perjuicio de la competencia que la Constitución le atribuye a la Asamblea Legislativa. El criterio adoptado por la norma, que reconoce expresamente como antecedente el decreto 222/03 del Poder Ejecutivo Nacional, busca mejorar la transparencia en la preselección de los candidatos, otorgar participación a los

ciudadanos, a las organizaciones no gubernamentales, entidades académicas, colegios y asociaciones profesionales.

La finalidad del mencionado decreto es favorecer la valoración de las aptitudes morales, la idoneidad jurídica, la trayectoria y compromiso con la defensa de los derechos humanos y los valores democráticos de los candidatos preseleccionados. De acuerdo al procedimiento, los ciudadanos, las entidades y asociaciones recién aludidas, podrán presentar al ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por escrito y de manera fundada, las consideraciones, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar con respecto de las personas incluidas en el proceso de preselección.

Más allá de estas presentaciones, se deberá solicitar opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial, académico, social, político y de derechos humanos, que será tomada en cuenta a los efectos del nombramiento de los candidatos. Asimismo, la reglamentación pretende que en la consideración de cada propuesta para cubrir una vacante en la Corte Suprema, se tengan presente, en la medida de lo posible, las diversidades de género, especialidad y procedencia regional.

Finalmente, le corresponde al Poder Ejecutivo evaluar las presentaciones realizadas por los ciudadanos y los diversos organismos, y analizar las opiniones requeridas, con el fin de disponer la elevación o no de los candidatos a la Asamblea Legislativa. Si la decisión fuera positiva, el Poder Ejecutivo enviará el nombramiento respectivo a la Asamblea Legislativa, con el propósito de obtener el Acuerdo.

A través del decreto 164/07, del 27 de diciembre de 2007, se crea un nuevo Consejo de la Magistratura con el carácter de órgano asesor del Poder Ejecutivo. Su función esencial es proponer al gobernador los candidatos para cubrir vacantes en las cámaras de apelación, jueces de primera instancia, tribunal colegiado de instancia única y demás jueces establecidos por la ley. El espíritu que rige la norma es el de garantizar transparencia, excelencia y celeridad en el proceso de selección de los magistrados, garantizando, al mismo tiempo, un amplio espacio de publicidad y de participación ciudadana.

En cuanto a la composición del Consejo de la Magistratura, estará integrado por un presidente, que será ejercido por el secretario de Justicia de la provincia, por un secretario, que será el director provincial del Consejo de la Magistratura, un Cuerpo Colegiado de Evaluación Técnica, y un Cuerpo Colegiado Entrevistador. En el Considerando del decreto se establece expresamente que no se prevé la participación del Poder Legislativo, puesto que ya tiene asignada por disposición constitucional la función de otorgar el Acuerdo a los candidatos propuestos. Asimismo, no se prevé la integración del mencionado Consejo por un representante de la Corte Suprema, como lo constituía

el Consejo anterior, en razón de la división de poderes y de las funciones y facultades que dicha Corte tiene respecto de la actuación de los magistrados, y de manera particular porque los magistrados son enjuiciados ante un tribunal constituido por la Corte Suprema. Igualmente, la norma no incluye un representante del gobernador como lo preveía el diseño anterior, e incluye como novedad la participación de representantes de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales con asiento en la provincia.

La reforma constitucional

La reforma constitucional no es una disposición menor, ni es un acto intrascendente para la vida de los santafesinos, en cuanto se modifica el marco jurídico en el que tienen lugar las relaciones de poder. La Constitución, escribe el filósofo alemán Jürgen Habermas (1997:113), es «la única base común a todos». Por eso, habría que tener presente, que la Ley Suprema debe tener un sentido operativo, como instrumento de búsqueda de justicia, más allá de la proclamación de sus principios fundamentales.

El tiempo y la voluntad política no han creado las condiciones para adecuar la Constitución Provincial de 1962 a la Constitución Nacional de 1994 y situarla en el horizonte del siglo XXI. La Constitución de Santa Fe está en mora en cuanto a las exigencias de su adecuación a la Constitución Nacional de 1994. Por ejemplo, su artículo 123 establece la autonomía municipal, y obliga a las constituciones provinciales a asegurarla, «reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». Esta posibilidad ha sido vedada a los municipios debido a la imposibilidad de la reforma provincial.

También la reforma de 1994 ha establecido un conjunto de nuevos derechos, que protegen al ciudadano y al consumidor; ha otorgado jerarquía constitucional al Defensor del Pueblo, al Consejo de la Magistratura, a formas semi-directas de democracia, a los tratados internacionales de derechos humanos, a las garantías ya existentes (acción de amparo, habeas data, habeas corpus), y ha reconocido un nuevo matiz al federalismo a través de la autonomía municipal y la regionalización. En Santa Fe, por ejemplo, existe, la figura del defensor del Pueblo, y el Consejo de la Magistratura, pero no tienen rango constitucional.

En los últimos años los intentos de reforma no prosperaron por la falta de acuerdos políticos entre las principales fuerzas provinciales. En las gestiones de Carlos Reutemann y Jorge Obeid se crearon sendas comisiones técnicas integradas por destacados constitucionalistas para estudiar las propuestas de reformas, y en abril de 2004, el gobernador Obeid elevó a la legislatura un

proyecto de ley declarativa de la necesidad de la reforma, con un sentido muy acotado. Lo que se advierte de ese proceso, y continúa hoy, es la debilidad del consenso reformista, a pesar de los impulsos de los gobiernos peronistas y de las demás fuerzas partidarias, quienes envueltos en un clima de sospechas no lograron coincidir sobre el sentido y el alcance de la reforma constitucional.

La reforma constitucional es una parte esencial del programa del Frente Progresista. El gobernador Binner ratificó la necesidad de la reforma en su primer discurso a la legislatura provincial y convocó a consensuar ese cambio, el que no debía quedar reducido al debate de la unicameralidad o bicameralidad, sino que el mismo debía interpretar los tiempos actuales y promover los tiempos futuros. La idea del nuevo gobierno era avanzar con la reforma en el año 2008, pero encontró serios obstáculos.

Antes del triunfo de Binner las posibilidades de acuerdo eran mayores, las diferencias entre el peronismo y el Frente Progresista estaban muy acotadas a la discusión sobre la continuidad de la bicameralidad. La derrota del peronismo modificó el escenario reformista. En el primer escenario podía ser el resultado de un doble acuerdo. Por un lado, sobre la carta de derechos y libertades fundamentales que protege a los ciudadanos y, por el otro, sobre las reglas y procedimientos que organizan los poderes públicos. Con respecto al primero, no presentaba mayores problemas, solo había que adoptar el contenido de la reforma constitucional de 1994. Con relación al segundo, se abrió una zona de divergencia, al menos, en lo que hace al criterio de representación parlamentaria.

Como se sabe, en la cámara de diputados rige la fórmula electoral mayoritaria junto a la proporcional para las minorías. La adopción de dos sistemas electorales permite que el partido con mayor número de votos obtenga 28 diputados y los demás partidos se distribuyen los 22 miembros restantes en proporción al número de sufragios obtenidos. Si bien no existe un régimen electoral perfecto, el sistema proporcional tiene la ventaja de asegurar la representación de las minorías, en cambio el mayoritario establece una desproporción entre votos y escaños, que genera una sobrerrepresentación de la mayoría. El partido que triunfa se queda con todo.

Es evidente que en la cámara de diputados la fórmula mayoritaria debe ser reemplazada por la proporcional. Hay otras razones para justificar los cambios. No obstante, todo hacía pensar que, incluso en ese punto tan difícil, podía haber consenso entre las dos fuerzas mayoritarias.

Los acuerdos parecían más difíciles cuando se trataba de suprimir el bicameralismo, según la idea de algunos sectores del Frente Progresista, para reemplazarlo por un sistema unicameral. La negativa del peronismo provenía de su fuerte arraigo en la mayoría de los departamentos, lo que le permitía

controlarse la cámara de Senadores. Más allá de la discusión sobre sí los departamentos son simplemente divisiones administrativas, parecía posible en ese escenario buscar una salida a las posiciones encontradas. Tal vez la vieja idea de un sistema mixto que combine la representación territorial con el componente poblacional, que evite distorsiones y logre una proporcionalidad más justa, puede ser un camino. Hay otros. Con los criterios aquí aludidos se introducían, en ambas cámaras, modificaciones importantes en la asignación de los puestos legislativos.

Luego de la derrota se abre el segundo escenario. Un peronismo en crisis, sin liderazgo, diezmado por el fracaso electoral, se abroqueló en un congreso partidario en el mes de febrero y resuelve cerrar todo diálogo institucional con el gobierno que apunte a la reforma constitucional. Un peronismo disperso no podía enfrentar con éxito las elecciones a convencionales durante el año 2008. De esta manera, puso en evidencia que la reforma constitucional quedaba para más adelante y recordaba que la misma debía ser el resultado de un amplio consenso político. Como respuesta, se abandonó la idea de iniciar las rondas de consulta destinadas a la búsqueda de consenso, y se insistió en que la reforma podría admitir la bicameralidad para poder avanzar en los contenidos y alcance de la misma.

La regionalización

La regionalización es uno de los objetivos centrales del programa del Frente Progresista, que se enmarca en la propuesta de reforma del Estado.³ Lo que antes era el ministerio de Gobierno durante la gestión peronista, pasó a denominarse ahora ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, destacándose con el nuevo nombre lo que es uno de los objetivos principales de esa cartera. Fue, además, considerado una novedad en la agenda pública provincial, que alienta el propósito, según las declaraciones del ministro Antonio Bonfatti,⁴ de tener definido para fin del año 2008 los planes estratégicos de cada una de las regiones.

3 Una amplio desarrollo de la propuesta de regionalización se encuentra en los documentos del CEMUPRO (Centro de Estudios Municipales y Provinciales), que preside Hermes Binner, y que llevan la firma, el primero, de Lucio Geller, «Una aproximación a la configuración de regiones en la provincia de Santa Fe» y, el segundo, de Lucio Geller y Ángel Sciara (actual ministro de Economía), «La regionalización en la provincia de Santa Fe», que hemos tenido en cuenta para interpretar el significado de la iniciativa.

4 Antonio Bonfatti, «Cada región con su plan estratégico», entrevista de *Rosario Express. Periodismo*, noviembre 2007, número 37.

El concepto de regionalización apunta a desburocratizar el Estado, a volverlo más eficiente, a democratizar la vida político–institucional de la provincia, en el marco de una participación activa de los más amplios actores de cada comunidad. Regionalizar es descentralizar, es construir una nueva institucionalidad, en la que los diferentes actores de la sociedad civil sean considerados sujetos, y no objetos, de la solución de los problemas territoriales.

La propuesta de regiones del Frente Progresista, principalmente en la perspectiva de lo que es su núcleo fundamental, el partido socialista, es analizada desde una visión integradora que busca enlazar las dimensiones y potencialidades políticas, económicas, sociales y culturales de cada una de las comunidades territoriales. La construcción de regiones es concebida desde la planificación estratégica, y solo desde este lugar se pueden conformar las regiones.

En este sentido, la planificación estratégica no evoca las viejas ideas cepalinas, sino más bien representa la búsqueda de políticas de Estado, que trasciende una gestión, en una temporalidad de largo plazo. Por eso, sin planificación del sector público, el Estado provincial queda reducido a la administración de lo cotidiano. Se pretende, entonces, un nuevo modelo de desarrollo y democratización, otra institucionalidad, con mayor participación de la sociedad, a través de sus redes y actores en la configuración de un poder cooperativo.

El modelo de descentralización de la ciudad de Rosario es tenido en cuenta como un valioso referente para la construcción de las regiones. La iniciativa en Rosario comenzó en diciembre de 1995 durante la intendencia de Hermes Binner. Esa política de descentralización, continuada más tarde por el intendente Lifschitz, buscó un modelo más democrático y armónico de la ciudad, para lo cual se dividió a la ciudad en seis Distritos (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur), que implicó un acercamiento del gobierno municipal a los vecinos, a sus problemas y demandas. Los Centros Municipales de Distrito permiten la realización de todos los trámites y gestiones vinculados al municipio, la apertura de eventos sociales y culturales, lo que dio lugar a una desconcentración de las áreas operativas del municipio. Más allá del debate entre desconcentración y descentralización, siempre presente en la interpretación de estos procesos, la delimitación de distritos permitió reordenar las políticas urbanas y sustentar otro modelo de administración, de interlocución con los actores, y de gestión municipal.

La propuesta de regionalización se inscribe en el proyecto de reforma constitucional, se aspira a que la misma sea incorporada en la Carta Magna provincial. El gobierno del Frente Progresista es consciente de la oposición del peronismo, y por ese motivo comenzó el diseño e implementación de la regionalización al margen de las posibilidades de la reforma constitucional, al entender que es una forma de administración del Estado, que ofrece a las regiones la alter-

nativa de tomar sus propias decisiones. Cumpliendo con este propósito, la provincia fue delimitada en cinco regiones, que finalmente quedaron como sigue. Región 1, Nodo Reconquista; Región 2, Nodo Rafaela; Región 3, Nodo Santa Fe, Región 4, Nodo Rosario, Región 5, Nodo Venado Tuerto.

Con esta división se intenta otra articulación entre Estado y sociedad, que contempla los aspectos productivos, sociales, educativos, y culturales de zonas geográficas más afines para el desarrollo de sus potencialidades específicas, que las viejas divisiones departamentales no pueden dar cuenta.

En la interpretación del peronismo la propuesta de regionalización tiene un claro sentido político, la disolución de los diecinueve departamentos en que está dividida la provincia, cuyos representantes, uno por departamento, van a conformar la cámara de Senadores. Precisamente, en estas divisiones geográficas, el peronismo ha extendido su mayor fuerza política. En las elecciones del 2 de septiembre de 2007 logró la mayoría de los representantes departamentales que le permite, por ende, controlar cámara de Senadores.

En la defensa del proyecto de regionalización, el ministro Bonfatti⁵ ha criticado como anacrónicas las divisiones departamentales, que terminan siendo líneas imaginarias alejadas de la realidad de las necesidades de las poblaciones que componen los departamentos. Sostiene, además, que en los hechos estas divisiones no se cumplen, pues existen nueve regiones en el área de salud, nueve en educación, cinco en judiciales y diecinueve en el área policial. Con la propuesta de regionalización se pretende que las distintas áreas de gobierno coincidan con las cinco regiones. Ante la negativa del peronismo, Bonfatti considera, por los argumentos antes enunciados, que las regiones pueden coexistir junto a los diecinueve departamentos, y que no se trata, como en el caso de Rosario, de recuperar edificios como centros de Distrito.

En un tema tan vital para el proyecto oficial, el gobernador Binner⁶ entiende que cada región tiene que pensarse como tal, con todas sus potencialidades y su propia historia, en donde no cabe la figura de un delegado del gobernador por cada una de las regiones. Define al proyecto como un proceso abierto, en el que las regiones deben actuar con libertad, y en donde las fuerzas vivas de cada pueblo deben definir y decidir el destino de los fondos para la realización de obras públicas y de servicios, sin que ello sea una decisión del gobierno central.

No obstante, el peronismo enmarca ese proyecto en una estrategia de debilitamiento de su fuerza política territorial, que está asociada con su elevada representación en los departamentos, en los municipios y comunas. De esta

5 Antonio Bonfatti, «Cada región con su plan estratégico», entrevista de *Rosario Express. Periodismo*, noviembre 2007, número 37.

6 Hermes Binner, «Una vuelta al país que pudo ser», entrevista de *Rosario Express. Periodismo*, noviembre 2007, número 37.

manera, el proyecto de regionalización no puede ser analizado separadamente de la propuesta de supresión de la bicameralidad. Al vincular la regionalización con la idea de unicameralidad, el peronismo se aleja de la idea de consensuar una reforma constitucional, al menos mientras no se modifique la correlación de fuerzas en el ámbito político.

A modo de cierre

El triunfo del Frente Progresista Cívico y Social en Santa Fe en las elecciones del 2 de septiembre de 2007 tuvo un doble significado. Por un lado, se produjo la primera alternancia política en el poder desde la recuperación de la democracia en 1983 y, por el otro, permitió el acceso de un dirigente socialista a la gobernación de una provincia, por primera vez en la historia argentina. Estos hechos son novedosos y están cargados de un fuerte simbolismo, con consecuencias prácticas. El peronismo fue derrotado en las urnas, luego de 24 años ininterrumpidos de gobierno, una vez derogada la ley de Lemas.

El resultado de las elecciones del 2 de septiembre fue interpretado, por una mayoría, como un cambio histórico, que sacudió el escenario político, y abrió un camino de proyección del líder de la coalición, Hermes Binner, en el orden nacional. Empujados por una voluntad colectiva y por la necesidad de producir modificaciones en la vida cotidiana, la mayoría de los ciudadanos santafesinos parece reclamar otro estilo institucional, nuevas formas de hacer política y una participación social más extensa, para otorgar solidez y sentido de innovación a las opciones de futuro. Estos son los desafíos del presente que interrogan las capacidades del Estado provincial y a las organizaciones partidarias que deben constituirse en fuerzas de cambio. El desempleo aún sigue siendo muy elevado, la pobreza se ha extendido a límites nunca antes conocidos, los niveles de inseguridad civil son muy altos, las carencias sociales son enormes y las respuestas en materia de salud y educación públicas han sufrido una fuerte declinación.

Cabría subrayar que el gobierno del Frente Progresista se enfrenta, además, con el desafío de la integración provincial, en un doble sentido. Por un lado, la provincia de Santa Fe posee una extensa superficie territorial, 133 007 km², con una diversidad productiva muy amplia y, por el otro, está atravesada por una histórica confrontación local entre el norte y el sur, cuyo epicentro son las ciudades de Santa Fe, considerada netamente burocrática, y Rosario, vista como próspera y productiva. Estas rivalidades persisten aún en épocas de integración entre regiones y de perspectivas como las que abre el Mercosur. A modo de ilustración, pareciera que hay una demanda de una mejor distribución del poder político, que se conecta con la descentralización del Estado

y la autonomía de los municipios, en un contexto de diversidad de intereses económicos, que reclaman una mejor tarea de cooperación e integración.

Una agenda de debate democrático debería acortar la distancia entre el sistema político y la sociedad, entre los dirigentes políticos y las necesidades de los ciudadanos. Esa agenda debería profundizar y ampliar la discusión colectiva incluyendo la mayor cantidad de intereses y sectores sociales guiada por la idea del interés público. Un cambio innovador en la provincia de Santa Fe puede representar un aporte significativo al perfeccionamiento de la democracia argentina. No hay un garante de la democracia más allá de lo social, el Estado democrático se legitima por el apoyo de los ciudadanos. El porvenir de la democracia santafesina dependerá de los protagonistas que le dan forma y consistencia. Los ciudadanos y los dirigentes son los arquitectos presentes y futuros de ese edificio democrático.

Muchos señalan un rasgo peculiar. Se trata de la única provincia argentina que no tiene como capital a su ciudad más importante. La Liga del Sur reclamaba a principios del siglo xx que Rosario fuera la futura capital de la provincia. Aún subsiste en la opinión pública ciertas tensiones que recorren la provincia y que revelan que la integración norte-sur solo ha sido parcial en estos últimos veinte años.

Entre las cuestiones pendientes en la provincia de Santa Fe figura en primer plano la necesidad de renovar la gestión pública, fortalecer la estructura institucional del Estado provincial, y dotar al gobierno del Frente Progresista de programas públicos con visión estratégica, con políticas de largo plazo, en el marco de la idea de procesos de gobierno, para que esos programas no giren únicamente en el corto plazo, en la inmediatez.

Un Estado provincial rígido, burocrático, ineficiente e institucionalmente desarticulado, obliga a prestar atención a la manera como se estructuran las organizaciones públicas y los cuerpos de funcionarios. Instituciones como los ministerios, relativamente desorganizados, desprovistos de una burocracia eficaz, no han sido generadores y sostén de políticas públicas. En lugar del fortalecimiento de las capacidades estatales, ha imperado por décadas una lógica de gobierno basada en el asistencialismo, el clientelismo, y cierto neopatrimonialismo, y no en una lógica que creara valor público. La calidad del sistema político no es independiente de la calidad de la gestión pública. El riesgo es que el Estado pierda su capacidad de dirección en la sociedad, su capacidad de gestor en el mediano y largo plazo. Las nociones de solidaridad y bien común están en juego.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2008). *Los partidos políticos en Santa Fe: miradas post-electorales*. Instituto del Paraná, Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR. Otra Ciudad.
- Botana, N.R. (2006). *Poder y hegemonía. El régimen político después de la crisis*. Emecé.
- Cheresky, I. (Comp.) (2006). *La política después de los partidos*. Prometeo.
- Cherny, N. y Delgado, M.S. (2004). Coaliciones transversales y ciudadanía selectiva. Las elecciones de 2003 en Rosario y Santa Fe. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Eds.), *El Voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Biblos.
- Delgado, M.S. (2009). Renovación democrática, alternancia electoral y alternancia política en la provincia de Santa Fe. En Cheresky, I. (Comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Homo Sapiens Ediciones.
- Habermas, J. (1997). *Más allá del Estado nacional*. Trotta.
- Mutti, G. (2004). Las democracias en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la ley de Lemas. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Eds.), *El Voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Biblos.
- Petracca, A. (1991). *Ley de Lemas y democracia representativa en la provincia de Santa Fe*. UNR Editora.
- Quiroga, H. (2007). La hora de abrir el juego. Las coaliciones en la nueva etapa política de la Argentina. *Umbrales de América del Sur*, 1 (agosto–noviembre).
- Quiroga, H. (2009). Las transformaciones políticas de la democracia. Partidos y espacio público. En Cheresky, I. (Comp.), *Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina*. Homo Sapiens Ediciones.
- Quiroga, H. (2016). *La democracia que no es. Política y sociedad en la Argentina (1983–2016)*. Edhasa.
- Quiroga, H. y Iazetta, O. (1997). Coordinadores. *Hacia un nuevo consenso democrático. Conversaciones con la política*. Homo Sapiens.
- Robin, S.A. (1994). Ley de Lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral*, IV(6). UNL.
- Robin, S.A. (1988). Las elecciones a gobernador en la provincia de Santa Fe. Un análisis comparativo 1983–1987. Mimeo.
- Stubrin, L.P. de (1992). El sistema electoral de doble voto simultáneo bajo una perspectiva racional. *Cuadernos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNL.
- Tessio, G. (Comp.) (2011). *Santa Fe más que 200 años*. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.
- Venesia, J.C. (Comp.) (1996). *Ley de Lemas. Alternativas de reforma política electoral en Santa Fe*. Homo Sapiens.

Otras fuentes consultadas

- Documentos del Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO), Rosario.
Revista *Rosario Express*, Rosario.

Periódicos

- La Nación*, *Clarín*, *Página 12*, *Rosario 12*, *El Litoral*, *La Capital*.

Sistema político santafesino: transiciones y transformaciones entre la ley de Lemas y las PASO (1991–2015)

Fabrizio Mándola

Según expresan Calvo y Escolar (2005), desde finales de los años '80, el sistema político argentino ha sufrido un progresivo proceso de fragmentación en su contexto nacional, consecuencia de las diversas instancias de crisis y reforma política experimentados por sus dos principales partidos: El Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). Al respecto, los cambios en las dinámicas partidarias, sumado a los fuertes procesos de cambio socioeconómico experimentados como consecuencia de las sucesivas crisis económicas (1989, 2001) erosionaron la capacidad de las estructuras partidarias para ejercer un control efectivo sobre todo el territorio y establecer estrategias políticas a nivel nación.

Una de las consecuencias de este proceso ha sido el aumento en el margen de maniobra de los actores subnacionales, los cuales debieron concretar diversas estrategias electorales y políticas que les permitieran morigerar los efectos negativos de esta fragmentación para, de esta forma, proteger y contener a las fuerzas políticas locales. Entre estas estrategias, la aplicación de reformas constitucionales y electorales han sido las más destacadas, principalmente por el uso que los oficialismos provinciales han hecho de ellas como herramientas para mantener el poder (Calvo–Escolar, 2005:336).

Como resultado, durante las últimas décadas, las estrategias políticas se estructuraron de forma cada vez más concreta siguiendo los parámetros localistas y provinciales, con márgenes de maniobra relativos respecto de la política nacional. Estas estrategias han dado surgimiento a una dinámica de territorialización o provincialización de la política, tanto en lo que refiere a las estrategias electorales como a la administración de los fondos gracias a los procesos de descentralización estatal, que acercaron grandes cantidad de recursos fiscales y de control a los Estados provinciales.

Ante este nuevo estado de cosas, el estudio de los sistemas políticos provinciales adquiere una nueva relevancia para entender el panorama nacional, ya que las estrategias de los partidos políticos ya no se resuelven desde el centro hacia el interior, sino que van configurándose a través de instancias de negociación entre los actores políticos nacionales y subnacionales y la concreción de estrategias de coordinación entre los diversos niveles de la arena político-partidaria. Sumado a esto, el uso que la reforma de los sistemas electorales

han tenido dentro de estas estrategias obligan a prestar atención no solo a las reglas electorales en sí, sino a como su aplicación ha producido cambios dentro del sistemas de partidos y como estos últimos se han visto beneficiados (o no) por los mismos.

Esta situación es evidente para el caso de la Provincia de Santa Fe, donde la implementación y reforma de diversos sistemas electorales desde las elecciones de 1983, han sido ampliamente debatidas tanto en la opinión pública como en la bibliografía académica. Al respecto, diversos autores (Puig, 1997, 2000; Robin 2005; Alcalde *et al.*, 2015, entre otros) han planteado que la implementación de estos sistemas tuvieron implicancias en la lógica de distribución de poder dentro del escenario provincial, favoreciendo o perjudicando alternativamente a diversas fuerzas políticas, lo que ha modificado su capacidad de acción, sus estrategias y su conformación interna (Puig, 2000).

Por estas razones, el presente trabajo intentará describir algunos de los procesos generales experimentados por el sistema político de la provincia de Santa Fe entre los años 1990 y 2015, con un enfoque centrado en el devenir de los partidos políticos y el sistema electoral a lo largo del periodo. Al respecto, el interés por los sistemas electorales radica en que, como se mencionó previamente, la variable de los sistemas electorales ha conformado siempre un punto de profuso debate dentro del sistema político provincial. En tal sentido, el objetivo general es observar qué procesos se han producido durante el periodo analizado y en qué grado tanto los partidos como el sistema electoral han influido o se han visto afectados por los mismos.

La hipótesis de este trabajo es que la implementación del sistema de Doble Voto Simultaneo (llamada ley de Lemas) y de las Primarias Abiertas, produjo una serie de efectos sobre las características particulares de los partidos y actores electorales del periodo, favoreciendo su actuación electoral ya sea por su superior capacidad de captación de votos o por adaptarse de manera más efectiva a las reglas de juego. Este trabajo, sin embargo, no intenta establecer una causalidad directa, a partir de la cual se sostenga que bajo un determinado sistema electoral, el vencedor será siempre la misma fuerza política. Por el contrario, el objetivo del mismo es revisar los cambios que la implementación de los sistemas electorales tuvieron sobre los partidos y, a partir de esos cambios, observar de que manera los actores electorales en cada uno de los periodos lograron alcanzar la victoria.

Por estas razones, se han elegido las elecciones ejecutivas entre 1991 y 2015, en las cuales se han utilizado dos sistemas electorales diferentes: el Sistema de Doble Voto Simultaneo (llamado ley o Sistema de Lemas), entre 1991 y 2003, y las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), desde 2004 hasta la fecha. Algo interesante dentro del recorte es que durante el mismo se produjo

una coincidencia entre el sistema electoral y el partido vencedor, lo cual permite revisar y comparar dinámicas políticas de dos procesos caracterizados por la existencia de una fuerza dominante bajo un determinado sistema electoral.

Por otra parte, al hablar de la elección del recorte es necesario establecer el porqué se ha decidido no incluir las elecciones para gobernador de 2019, las cuales significaron no solo la victoria del PJ por primera vez en 12 años, sino el fin del periodo de gobierno del Frente Progresista. Esta decisión radica, en la intención de analizar procesos ya terminados, al centrarse en dos etapas diferenciadas, que tiene un inicio y un cierre delimitados, como lo son la Etapa Peronista entre 1991 y 2007, y la Etapa Progresista, entre 2007 y 2019.

Además, aunque la victoria de Omar Perotti en las elecciones a gobernador marca el fin de la Etapa Progresista como tal, aun es demasiado prematuro para establecer si su gobierno significará el inicio de una nueva etapa o si la victoria electoral de 2019 se establecerá como una simple anomalía en el panorama político provincial. Al respecto, este carácter de parte aguas en relación a una etapa anterior refleja la existencia de procesos políticos aún en construcción y dinámicas partidarias en desarrollo, relacionadas tanto al partido vencedor como a los derrotados, que requerirán tiempos y análisis que exceden los objetivos de este trabajo.

Por último, la elección de los comicios a gobernador como punto de análisis radica en el hecho de que el cargo de gobernador es unipersonal por lo que solo el representante de una de las líneas internas de un partido podrá alcanzar el cargo. En consecuencia, esto exige una mayor cantidad de acuerdos al interior de los partidos, ya que, a diferencia de los cargos legislativos, que ofrecen mayor cantidad de bancas para un mayor número de líneas internas, en el cargo ejecutivo existe una sola plaza a cubrir y una multiplicidad de sectores pujando por ella.

A efectos de lograr los objetivos y testear la hipótesis, como se observó previamente, en el presente trabajo se analizarán principalmente dos de las diversas reformas electorales implementadas a lo largo del periodo estudiado, las cuales, además, permiten establecer una suerte de distinción dentro del devenir histórico del sistema político santafesino: En primer lugar, el sistema de Lemas implementado por la ley provincial 10524 en el año 1991; en segundo lugar, la ley de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), establecida en la ley provincial 12367 durante el año 2004. Este análisis incluirá también las reformas que se efectuaron a dichos sistemas.¹

1. En el caso de la ley de Lemas, se revisarán las reformas incluidas en la ley provincial 12079, del año 2002, mientras que en el caso de las PASO, se prestará atención a la implementación de la influyente Boleta Única Electoral, reglamentada a partir de la ley provincial 13156 en el año 2010.

En los siguientes apartados se procederá a revisar las características del sistema político santafesino. Para realizar esto, en el primer apartado se revisaran las características generales del sistema santafesino, a partir de analizar brevemente el momento inmediatamente anterior al inicio del período estudiado, atendiendo a la crisis interna que atravesaban los partidos hacia 1990. Por su parte, en el segundo apartado se analizarán los procesos resultantes de la implementación del sistema de Lemas, así como las consecuencias que la misma tuvo en las estrategias y las dinámicas de los actores electorales del período, principalmente en el PJ. A continuación, el tercer apartado se abocará a analizar los procesos instaurados a partir de la aplicación de las PASO, así como los cambios y las continuidades que esta tuvo respecto al sistema anterior y las nuevas dinámicas que se asentaron dentro del sistema político santafesino.

El sistema político santafesino hacia 1990

Como se expresó previamente, el proceso de fragmentación del sistema político argentino tomó fuerza principalmente a finales de la década de 1980, con los procesos de crisis y reforma interna que enfrentaron los partidos políticos, principalmente el Peronismo y el Radicalismo. Estos cambios se reflejaron, también, al interior del sistema de partidos de la provincia de Santa Fe, el cual experimentó una serie de procesos de crisis cuyas causas engloban tanto las nuevas dinámicas surgidas de la crisis nacional, como la confluencia de tensiones preexistentes al interior de los partidos y los actores provinciales.

En tal sentido, gran parte de los procesos que atravesaron el sistema político santafesino durante el período propuesto tuvieron su génesis a finales de la década de 1980, más específicamente a partir de 1987, cuando las internas partidarias de cara a las elecciones de ese año aceleraron la fragmentación interna tanto del peronismo como del radicalismo, a partir de una serie de conflictos al interior de sus estructuras. Estas situaciones llevarían a que las estructuras de los mismos perdieran su capacidad de contener a las líneas internas del partido, generando además una fuerte pérdida de credibilidad ante la opinión pública.

Por el lado del peronismo, la victoria en las dos elecciones celebradas en la provincia hacia 1987, le concedieron al partido una relativa estabilidad la cual, no obstante, sería insuficiente para sostener la cohesión de sus líneas internas, atravesadas por diversas tensiones y procesos de crisis, surgidas principalmente de la puja que a escala nacional se estaba produciendo entre los sectores de la denominada «Renovación», en la cual los sectores ligados a las estructuras político-partidarias, ayudados por la mayor autonomía económica que la

pertenencia a cargos públicos les brindaba, fueron relegando de los puestos de poder a las organizaciones sindicales, dando inicio a la transición hacia un nuevo esquema dentro de las coaliciones dominantes.²

Aunque el proceso sería exitoso en cuanto al reemplazo de las elites sindicales por cuadros provenientes de los sectores políticos,³ la nueva coalición dominante no lograría establecer mecanismos institucionales que otorgaran cohesión al PJ. El peronismo post sindicatos se construiría sobre la base de una compleja red de líderes (funcionarios electos de las distintas áreas del Estado) los cuales, siguiendo a Levitsky, «utilizando sus cargos públicos para cimentar alianzas con los activistas barriales o zonales (los “punteros”) (...) fueron edificando las llamadas “agrupaciones”, redes de apoyos informales que operaban al margen de los sindicatos gracias al patronazgo» (2004:16), cuyo principio básico de legitimidad y negociación radicaba en la capacidad electoral (Mustapic, 2002:22). Esta situación repercutiría en liderazgos y coaliciones inestables ante coyunturas electorales donde los breves aunque exitosos acuerdos electorales no serían capaces de contener las líneas internas del partido en el largo plazo (Lascurain, 2018; Maina, 2008).

En el plano provincial, el peronismo santafesino estaba organizado alrededor de la «Cooperativa Peronista», una red de acuerdos y alianzas políticas entre sectores de la estructura partidaria, la cual tenía a Víctor Reviglio, gobernador electo para el periodo 1987–1991, como máximo dirigente, pero que en la práctica presentaba una multiplicidad de liderazgos que: «indicaba la falta de una conducción que concentrara el poder» (Lascurain, 2018:61). No obstante los dirigentes de la Cooperativa alcanzarían grandes cuotas de influencia dentro del partido, hacia la segunda mitad del gobierno de Reviglio, su poder se iría desdibujando, acosado por denuncias de corrupción contra los funcionarios provinciales y sufriendo las consecuencias de la reorganización ideológica que siguió al triunfo de Carlos Menem en las internas nacionales de 1988.

Los procesos antes mencionados tendrían su eclosión en lo que se conoce como el «Affaire Vanrell» (Lascurain, 2015), cuando la negativa del secretario administrativo del Senado por entregar el detalle de los fondos de la cámara culminaría con su destitución y el inicio de la revisión de cuentas por parte de los propios legisladores. Como consecuencia de este descubrimiento la lucha interna peronista se intensificó, generando acusaciones cruzadas entre los diversos sectores del PJ y abriendo una división entre los sectores de Reviglio y aquellos referentes del justicialismo que reclamaban una renovación de estructuras.

2 Para un análisis en profundidad de este proceso a nivel nacional se recomienda revisar Levitsky (2005). Para el caso específico del sindicalismo peronista santafesino ver Lacher (2015).

3 Lo cual no implicaría la supresión de los sindicatos, pero los subordinaría al control de ciertas “zonas de incertidumbre” dentro del partido (Lacher, 2015:68).

Con un fuerte escrutinio sobre los principales dirigentes que actuaron en la «Cooperativa», el peronismo sufrió un agudo proceso de dispersión, que terminaría por diluir la capacidad de los organismos institucionales del partido para sostener la unidad de los sectores. Ante esto, muchos dirigentes dentro y fuera del PJ plantearían la necesidad de una renovación total de la coalición gobernante, ya sea a través de la renuncia, el juicio político o la intervención del PJSF por parte de la dirección partidaria a nivel nacional. En otras palabras, el diagnóstico dentro del peronismo era que el sistema electoral era la base de la digresión, por tanto, la renovación total debía ser acompañada por un cambio en la ley electoral de cara a los comicios provinciales de 1991 (Lascurain, 2015).

La conclusión de este proceso sería el total descredito de los dirigentes de la cooperativa, entre ellos el gobernador Víctor Reviglio, que aunque no sería destituido, sí vería reducirse su margen de acción y su capacidad de control sobre las estructuras partidarias. Sumado a esto, diversos sectores que respondían al gobierno nacional de Carlos Menem comenzarían a reclamar mayores cuotas de poder respecto al Poder Ejecutivo provincial. El final de la cooperativa como elite gobernante dentro del partido llegaría con la intervención del PJSF por parte de la dirigencia nacional en junio de 1991, poco antes de las elecciones primeras elecciones a gobernador celebradas bajo la ley de Lemas.

Por su parte, en lo que respecta al radicalismo, sumado a la profunda crisis de legitimidad que sufría el gobierno de Raúl Alfonsín hacía el año 1987, en el plano provincial, la victoria de Usandizaga en las elecciones para la intendencia de Rosario de 1983 había creado al interior del partido provincial un foco de conflicto ya que, ayudado por su enorme caudal electoral y la estructura territorial que concentraba, el rosarino buscaba sacar de los puestos de poder a los sectores de la Junta Coordinadora Nacional, cercanos al gobierno nacional y liderados por José Luis «Changuí» Cáceres.

Esta disputa por los lugares de poder debilitaría la posición del partido en las elecciones provinciales de 1987, consecuencia de su incapacidad para conformar una estrategia unificada entre los sectores de Usandizaga y Cáceres, luego de que las elecciones internas partidarias de 1986 consagraran al segundo como candidato a gobernador. A partir de entonces, y a pesar de los esfuerzos de Cáceres por lograr una campaña de unidad, ambos sectores trabajaron de manera diferenciada en sus respectivas elecciones, sin que sus candidatos se mostrasen juntos en prácticamente ningún acto⁴ (Grippio, 2006:45).

4 «Tuvimos muchas complicaciones para juntar las elecciones de Cáceres a gobernador y Usandizaga a intendente. Tuvimos que hacer malabares para juntarlos y mostrarlos juntos». Entrevista a Aníbal Reynaldo contenida en el *Archivo de Historia Oral* de la UNL, serie Partidos Políticos (15/06/2012).

Finalmente, Usandizaga lograría el triunfo en la ciudad de Rosario, posicionándose como un candidato con fuerte proyección en el ámbito provincial, lo cual conllevaría a una disputa de poder con la coalición gobernante del partido, representada por Luis Cáceres. Esta situación se daría en un contexto de crisis económica y política a nivel nacional, que no solo llevaría al final del gobierno de Alfonsín sino que deslegitimaría al sector de la Junta Coordinadora Nacional, el cual era señalado como el principal responsable de la debacle.

Hacia finales de la década de los 80, el radicalismo enfrentaba una situación de quiebre interno a nivel provincial, con dos sectores diferenciados territorial y políticamente que jugarían constantemente contra sí, incluso a costa de boicotear las posibilidades electorales del partido a nivel nacional. En perspectiva, el enfrentamiento entre Usandizaga y Cáceres tendría una fuerte influencia en las actuaciones de la UCR en las elecciones de 1987 y 1991 y facilitaría al PJ el triunfo en ambas, aunque por razones diversas. Además, este conflicto tendría una fuerte influencia en los debates referentes a la sanción de la ley de Lemas, como se verá a continuación, y sus efectos afectarían a la UCR durante el resto de la década (Puig, 1997).

En conclusión, las elecciones de 1987 funcionaron como el punto de ignición de una serie de conflictos de larga data al interior de los partidos. Tanto el PJ como la UCR atravesarían los últimos años de la década sumidos en profundas crisis internas que implicarían cambios en las coaliciones dominantes de ambos partidos, así como reformas en las dinámicas de poder que se extenderían hacia el futuro. Todo este proceso de cambio conllevaría a la adopción del sistema de Lemas, el cual impactaría sobre ambos partidos de manera diversa y cuyos efectos se extenderían prácticamente hasta la actualidad.

Ley de Lemas y etapa peronista (1991–2007)

En el apartado anterior se observó cómo hacia 1990, los partidos políticos de la provincia de Santa Fe enfrentaban crisis internas consecuencia de los diversos problemas que tanto el peronismo como el radicalismo tenían para alcanzar acuerdos internos. A estas situaciones se sumaban la profunda crisis de representación generada por los procesos de hiperinflación y la percepción por parte de los ciudadanos de que la clase política solo estaba interesada en sostener sus propios intereses personales, alejados de la idea del bien común y de los problemas de la ciudadanía (Cortesi, 2017:3), situación que se veía agravada por el escándalo de corrupción producido por el «Affaire Vanrell».

En este contexto, las derrotas del peronismo en las elecciones municipales de Santa Fe y Rosario en 1989, conllevaron a que diversos sectores plantearan la

necesidad de establecer un nuevo sistema electoral que reemplazara a las viejas internas cerradas. Estos sectores sostenían que el sistema vigente presentaba dos efectos negativos para la capacidad electoral del peronismo. El primero de ellos era la pérdida de la capacidad que el mismo partido tenía para canalizar los conflictos entre las diversas líneas internas y encausarlas bajo un solo candidato, produciendo que el partido se viera ahogado por el «internismo», el cual era entendido «como la lucha egoísta de las cúpulas de la organización por lograr candidaturas y mantener cargos partidarios en pos de su reproducción en puestos clave de poder». Mientras que el segundo consistía en que los candidatos elegidos bajo el sistema de internas cerradas no eran representativos para la ciudadanía, ya que las internas generaban «que individuos con fines egoístas fueran los que representaran al partido de cara a la sociedad», es decir, individuos cuyo único objetivo era la obtención de cargos públicos (Lascurain, 2018:90–91).

En reemplazo del viejo sistema de internas cerradas, sectores del peronismo promovieron la adopción del Sistema de Lemas, el cual, según expresaban, al anular las instancias internas y dejar la elección de los candidatos a la ciudadanía, se configuraba en un sistema mucho más democrático al eliminar las mediaciones entre los candidatos y los votantes. Además, las características del sistema aseguraban la promoción de nuevos candidatos que cumplieran con los valores exigidos por los ciudadanos, lo cual con llevaría a la necesaria renovación que estos sectores consideraban necesaria para el futuro del partido. Finalmente, aunque el apoyo al sistema de Lemas no sería homogéneo entre los dirigentes del partido, el PJ impulsaría el sistema el 19 de septiembre de 1990 a partir de una modificación de su carta orgánica.

Por su parte, dentro de la UCR, el proyecto de la ley de Lemas sería impulsado por dirigentes de la denominada “Convergencia Santafesina”, liderada por Horacio Usandizaga, ex intendente de la ciudad de Rosario (1983–1989). El líder de la Convergencia, cimentado sobre su probado caudal electoral, pretendía despegarse de los sectores radicales cercanos a Luis Cáceres, a fin de obtener el control absoluto de las estructuras partidarias de la UCR. En otras palabras, el cálculo para los sectores de la convergencia era que la ley de Lemas permitiría a Usandizaga acceder a la gobernación evitando enfrentarse en una interna con los sectores mayoritarios ligados a la Junta Coordinadora Nacional, que controlaba espacios de poder dentro del radicalismo y podía usarlos para dificultar la elección. Al respecto, Puig sostiene que, además, «[Usandizaga] impulsó la reforma electoral del 90 para evitar la elección interna que le daría, a la facción rival [comandada por Cáceres], nueve bancas en el bloque de diputados provinciales» (1997:4).

Finalmente, los objetivos de ambas fuerzas políticas se alinearían cuando el 9 de noviembre de 1990, con el acuerdo de sectores del PJ y de la Convergencia, la Cámara de Diputados aprobara la implementación del sistema de Doble Voto Simultáneo a partir de la sanción de la ley provincial 10524, conocida como ley de Lemas. Este sistema establecía una doble votación en la cual los partidos políticos se establecen como «Lemas» y presentan una diversidad de «Sublemas» o listas internas a las elecciones generales. Como consecuencia, los ciudadanos no solo votan a un candidato en particular, sino al lema en el que estos están inscriptos. Al final, el candidato más votado del lema más votado será vencedor. La ley de Lemas se aprobaría en un contexto de fuerte polémica debido a las denuncias de compra de votos,⁵ así como a la supuesta desvirtuación del espíritu de la norma realizada por el ejecutivo al reglamentarla.⁶

El nuevo sistema electoral debutaría en las elecciones generales de 1991, cuyo enfrentamiento principal sería entre el candidato peronista Carlos Reutemann, expiloto de Fórmula 1, que llegaba a la política construyendo una imagen de externo a la clase política, alejado de la corrupción,⁷ y el representante radical Horacio Usandizaga, figura excluyente de su partido. Los resultados de estas elecciones marcarían el primer punto conflictivo del nuevo sistema de Lemas, ya que, aunque Usandizaga sería el candidato con mayor porcentaje de votos de todos, no alcanzaría la victoria ya que la sumatoria de sufragios de todos los sublemas del peronismo superarían al de la Convergencia. En consecuencia, Carlos Reutemann, al ser el candidato más votado del lema más votado, sería finalmente ungido como gobernador.

Este resultado mostraría el primer efecto que el nuevo sistema electoral tendría sobre el sistema político: la capacidad de la ley de Lemas para evitar la dispersión de los votos del peronismo. En tal sentido, más allá de que hacia las elecciones de 1991 la figura de Reutemann como principal candidato era indiscutible, el peronismo presentaría un total de 17 sublemas a las elecciones a gobernador, los cuales representaban a varias de las líneas internas del partido, entre las que destacan la de Fernando Caimmi, como representante del sector liderado por Reviglio y heredero de la «Cooperativa» y la de Luis Rubeo, que lideraba los sectores «ortodoxos», con apoyo de los diputados provinciales. Gracias al mecanismo de la ley de Lemas, estos sectores «opositores» a la candidatura principal sumarían sus votos en el conteo final y permitirían al PJ ganar las elecciones.

5 «Ley de Lemas: Punto de inflexión de la vida política santafesina». *El Litoral*, 08/09/2001.

6 «Usandizaga: «Se violó la letra y el espíritu»». *El Litoral*, 09/09/2001.

7 Exceden los objetivos de este trabajo reseñar el proceso de construcción de la candidatura de Reutemann y los debates internos que la misma conllevó dentro del PJ. Para profundizar en el mismo se recomienda: Rinaldi (2019), Lascurain (2018) y Poletti (2015).

La existencia de este mecanismo sería un elemento relevante para la performance electoral del peronismo a lo largo del periodo de vigencia de la ley, ya que el mismo sería el responsable de casi todas las victorias del PJ en las elecciones a gobernador. En términos prácticos, la reglamentación final del sistema de Lemas permitiría un mayor margen de maniobra al PJ, ya que la aplicación del sistema funcionó como elemento estructurador de la interna justicialista, al permitir que la misma fuera resuelta directamente en las elecciones generales y no a partir de los instrumentos formales del partido (internas, concejos ejecutivos) o los acuerdos entre los diversos grupos de poder al interior, ambos recursos profundamente debilitados luego de la crisis de 1990.

Situaciones análogas se vislumbrarían en otras dos elecciones durante el periodo de vigencia del Sistema de Lemas. En tal sentido, en las elecciones de 1995, el mecanismo aglutinador de votos jugaría un rol importante en evitar la dispersión ante las tensiones existentes entre el reutemannismo, representado en el sublema «Creo en Santa Fe», y los sectores encolumnados detrás de la figura Carlos Bermúdez, presidente de la Cámara de Diputados y que sostendrían la candidatura de Héctor Cavallero, intendente de Rosario por el Partido Socialista Popular, pero que se pasaría hacia el peronismo en 1995. La existencia de esta candidatura generaría una serie de tensiones al interior del PJ como consecuencia del apoyo manifiesto que dirigentes del menemismo a nivel nacional darían al rosarino, situación que repercutiría en un reacomodamiento de fuerzas al interior del partido (Rinaldi, 2019).

Por su parte, las elecciones de 2003 presentarían la disputa entre sectores que respondían a los dos exgobernadores, Carlos Reutemann y Jorge Obeid, en una coyuntura que también presentaba como telón de fondo una disputa de poder entre Reutemann y Néstor Kirchner. Esta disputa conllevaría a un proceso de fragmentación de los votos, ya que ninguno de los candidatos a gobernador (el mismo Jorge Obeid, Alberto Hammerly, por el reutemannismo, Héctor Cavallero, entre otros), lograría establecerse como una figura de peso, que concentrara sobre sí la capacidad electoral del PJ.

La victoria del peronismo en ambas elecciones se definiría entonces gracias a los mecanismos agregadores de votos que ofrecía el sistema de Lemas ya que, en todos los casos, ninguno de los candidatos presentados por el PJ lograría erigirse como el más votado por la ciudadanía, y solo alcanzaría la victoria gracias a la suma del resto de los sublemas. Incluso, en las elecciones de 2003 el mismo Reutemann explícitamente plantearía una estrategia de maximización de votos hacia el Lema justicialista ante la debilidad individual de sus candidatos:

Lo miro desde el punto de vista de la estrategia del justicialismo porque, a priori, no hay una diferencia marcada a favor de determinado candidato propio. El PJ,

en la suma de los postulantes, llega a un porcentaje importante, pero individualmente los números no son altos. (...) El hecho de que Obeid sea apoyado por Kirchner y que yo avale a Hammerly representa una actitud para sumar. (Diario *La Capital*, 10/08/2003)

En otras palabras, la ley de Lemas permitía al PJ resolver uno de los problemas más importantes que sobrevinieron de la crisis interna de 1990: cómo lograr encausar su innegable caudal electoral con estructuras partidarias debilitadas, incapaces de controlar su interna y con un alto grado de fragmentación entre los candidatos y figuras partidarias. En tal sentido, la ley de Lemas permitía que todas las líneas internas partidarias pudieran presentarse de forma autónoma como sublemas sin necesitar de la aprobación del partido, lo cual evitaba las disputas internas y dejaba que fuera la ciudadanía quien decidiera qué candidatos debían conformar las listas. Por su parte, el rasgo aglutinador de votos del sistema de Lemas evitaba la migración de los diversos espacios a otras fuerzas o la presentación de Lemas por fuera del lema oficial del partido.

En el caso del radicalismo, la ley de Lemas terminaría por acrecentar el faccionalismo de su interna al plantear un conflicto entre las estructuras partidarias y la búsqueda de autonomía que Horacio Usandizaga intentaba construir a partir de su propia capacidad electoral (Geary y Robin, 2005:17). En otras palabras, ante la imposibilidad de dirimir las disputas internas a través de instancias partidarias, las críticas al personalismo de Usandizaga se trasladarían a la contienda electoral y los diversos debates parlamentarios del periodo, en la cual, los sectores de la Convergencia tendrían la ventaja que les daba su amplia capacidad electoral.⁸ La consecuencia de esta situación sería una profunda debilidad del radicalismo en cuanto a estructura ya que el tipo de liderazgo de Usandizaga:

a través de comportamientos autónomos, descoloca, permanentemente, a las autoridades partidarias ante el Gobierno Provincial y reduce a los órganos partidarios a la calidad de instancias ratificadoras de decisiones tomadas casi unilateralmente. (Puig, 1997:6)

Las situaciones descritas previamente ilustran una de las consecuencias del sistema de Lemas: la desarticulación de la estructura partidaria como

8 Según señala Puig (1997), al interior del radicalismo las internas se construirían alrededor de dos discusiones. En primer lugar, las críticas al carácter autocrático del liderazgo de Usandizaga; en segundo lugar a la reactivación del viejo conflicto regional que generaría la decisión del rosarino de armar su lista de diputados con dirigentes de la zona sur, relegando al centro-norte provincial.

instancia legítimante de las candidaturas y la actividad política. En tal sentido, las facilidades que la ley ofrecía para la inscripción y el aval de los sublemas (los cuales no necesitaban la aprobación de una autoridad) desarticulaba la capacidad de control que los órganos políticos de los partidos podían ejercer sobre los candidatos, mientras que la resolución de la interna a través del voto directo de los ciudadanos, volvía estériles las discusiones intrapartidarias y la lucha en las arenas políticas. Como consecuencia de esto, las instancias formales de selección de candidatos fueron perdiendo preeminencia, al mismo tiempo que se diluyó la importancia de las declaraciones programáticas en beneficio de la explotación de la imagen de los candidatos (Geary y Robin, 2005:11).

Esta progresiva debilidad de los aparatos partidarios se expresaría además como consecuencia de la importancia primordial que tenían las alianzas y estrategias aglutinadoras de votos por encima de los acuerdos ideológico-partidos. En tal sentido, a lo largo de la década, tanto el peronismo como el radicalismo llevarían adelante estrategias de maximización electoral, entre las cuales estarían la conformación de alianzas temporales con partidos menores, pero con una estructura territorial y electoral importante. Como expresan Geary y Robin: «Agrupaciones de diferente índole ideológica con dirigentes que otrora habían sido fervientes adversarios se reúnen para optimizar el resultado de las elecciones» (11).

Entonces, el radicalismo se inclinaría definitivamente por esta estrategia luego de la derrota electoral de 1991, conformando alianzas electorales con fuerzas políticas establecidas principalmente en el sur provincial, entre las que se destacan el Partido Socialista Popular (PSP) y el Partido Demócrata Progresista (PDP), con las cuales conformaría la «Alianza Santafesina». La construcción de estas alianzas se extendería a lo largo de todas las elecciones del periodo, acoplando, además, a otros partidos del espectro de centro y centro izquierda como el ARI y el FREPASO. El Peronismo, por su parte, incorporó a su interna de 1995 al Partido del Progreso Social encabezado por Héctor Cavallero, el cual nucleaba a sectores disidentes del PSP, mientras que en las elecciones siguientes incluiría a la Unión Centro Democrático (UCeDE).

Como se observará en el apartado siguiente, estos primeros movimientos configurarían el principio de una tendencia coalicional sostenida dentro del sistema de partidos durante los años siguientes. No obstante, como sostienen Calvo y Escolar, la implementación de estrategias de coalición no solo responde a una necesidad por parte de los partidos grandes de concentrar y acumular caudal electoral, sino que el Sistema de Lemas «incentiva [también] a las fuerzas menores a integrarse a alguno de los grandes lemas para no licuar sus votos en la arena electoral y aspirar a bancas legislativas» (2005:284).

Sumado a lo antes descrito, otro de los efectos que se producirían con el retroceso de las estructuras partidarias sería el ascenso de figuras partidarias que gracias a su imagen pública y la construcción de estrategias mediáticas, se constituirían en polos de poder incluso por encima de sus propios partidos, al concentrar sobre sí mismos el peso de la imagen de sus respectivos espacios políticos. En tal sentido, la aparición de las encuestas de opinión y los sondeos de imagen pública, conllevarían a una creciente personalización de la política, lo cual concedería un fuerte poder a las construcciones carismáticas por encima de los acuerdos programáticos y las propuestas de política concreta (Puig, 2000:16).

A este respecto, la figura de Carlos Reutemann dentro del Partido Justicialista se constituye como el ejemplo más acabado de esta situación, debido a la centralidad que su imagen tendría en prácticamente todas las decisiones estratégicas del partido a lo largo del periodo. En otras palabras, a lo largo de la década de 1990, la figura de Carlos Reutemann concentraría un enorme poder de decisión dentro de las estructuras del peronismo, principalmente cimentado en su enorme caudal electoral, lo cual lo volverían indispensable para los objetivos del PJ de sostenerse en el poder.

Al respecto, es importante retomar lo planteado por Ramos, quien refiere que «sin los recursos del aparato partidario es difícil pensar la sólida presencia en la escena política del excorredor de Fórmula Uno. Pero, en el mismo sentido, sin esta figura es difícil pensar en el triunfo justicialista en las elecciones de 1999 y 2003» (2005:177). Para explicar esta situación, el autor retomaría el concepto de «autonomía enraizada», en la cual los dirigentes políticos como Reutemann lograron «echar raíces institucionales en la estructura partidaria y a la vez mantener una marcada autonomía del partido» (Cherny, 2003:168)

No obstante, esta situación no fue exclusiva de la relación entre Reutemann y las estructuras del peronismo, sino que, como se observó previamente, tanto la figura de Horacio Usandizaga dentro de la UCR como de Hermes Binner respecto del Partido Socialista tendrían un efecto similar, principalmente en su capacidad para tomar decisiones a espaldas de los órganos partidarios y establecer las directrices estratégicas del partido, haciendo valer su fuerza electoral por encima de los mecanismos institucionales y aumentando su grado de autonomía respecto al partido (Cherny; Delgado, 2004:171).

Reforma electoral de 2002 y la lista «súper sabana»

Como nos refiriéramos en la introducción de este trabajo, la utilización del sistema electoral como un mecanismo para sostener el poder de los oficialismos sería una de las estrategias más implementadas en el contexto subnacional, no solo a fin de asegurar la victoria electoral sino también como mecanismo para desarticular la capacidad de contrapeso de la oposición. En el caso de la Provincia de Santa Fe, el PJ intentaría utilizar este recurso en varias ocasiones a lo largo de la década de los '90,⁹ pero solo lograría hacerlo efectivo para las elecciones de 2003.

En tal sentido, el 14 de noviembre de 2002 el peronismo, a través del presidente del bloque justicialista en diputados, Ariel Ugalde, presentó un proyecto de Reforma en el cual planteaba una serie de modificaciones al Sistema de Lemas, cuyo fin declarado era «resolver los inconvenientes que en la práctica ha causado la ley de Lemas», pero que sería objetada por la oposición al considerar que era «un traje a medida» armado para facilitar la victoria del oficialismo.¹⁰ Esta crítica apuntaba principalmente a que el proyecto refería que solo los partidos políticos podían ser considerados «Lemas», lo cual aunque no eliminaba la posibilidad de conformar alianzas entre partidos, establecía que los mismos debían presentar una sola lista unificada y prohibía que cada fuerza presente sus propias listas de candidatos.

El proyecto de reforma en realidad apuntaba a desarticular la Alianza Santa-fesina debido a que existían razones de peso para creer en la posibilidad de que el peronismo perdiera las elecciones de 2003: en primer lugar, la imposibilidad constitucional por parte de Reutemann para presentarse a la reelección, lo cual privaba al peronismo de su principal recurso electoral y carismático; y en segundo lugar, el ascenso de Hermes Binner como candidato, cimentado también en un gran caudal de votos y una buena imagen pública, lo cual funcionaba como elemento unificador del voto no peronista (Ramos, 2005:169).

Ante esto, el PJ, apelando a su mayoría en ambas cámaras, aprobaría en apenas 15 días las reformas del sistema electoral, plasmadas en la ley 12079. Con esta nueva reglamentación, el oficialismo buscaba acelerar la lucha interna entre los distintos partidos de la oposición por el armado de las listas y la selección de los candidatos, con el fin de que este diluyera su capacidad electoral.

9 El primer intento por reformar la ley de Lemas se produciría en 1998, pero el mismo sería obturado por la negativa de Héctor Cavallero a acompañar el proyecto, mientras que el primer intento por establecer la lista sabana se daría en 2001, esta vez siendo vetado por un decreto del gobernador Reutemann.

10 «El PJ apura cambios en la ley de Lemas». *El Litoral*, 21/11/2002: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2002/11/21/politica/POLI-02.html>

Esta estrategia demostraría ser exitosa en desarticular la Alianza Santafesina, ya que a medida que el proceso de discusión de las candidaturas avanzaba, se producían una serie de escisiones dentro de la coalición, principalmente de sectores de la UCR y del PDP, además del fracaso de las negociaciones con la líder del ARI, Elisa Carrió. No obstante esta situación, el liderazgo de Binner y la posibilidad de inscribir al Partido Socialista como un lema que contuviera al resto de las fuerzas políticas en la forma de sublemas, permitiría al arco opositor sostener buena parte de su poder electoral.

Por otra parte, la necesidad de sostener y aprovechar el perfil de Reutemann como figura electoral, llevaría a que el oficialismo estableciera dos decisiones tendientes a capitalizarla: en primer lugar, la simultaneidad de las elecciones provinciales con las legislativas nacionales, mientras que en segundo lugar aparecería la aplicación de una boleta «súpersabana», que concentraría en una sola hoja la totalidad de las categorías y de las candidaturas. Estas dos decisiones tenían como objetivo facilitar la generación de un efecto arrastre de la candidatura a senador nacional de Reutemann, asegurando que su nombre pareciera en todas las boletas del partido, para, de esta forma, conseguir que su imagen pudiera tracción los votos de todos los candidatos del partido en todas las categorías en disputa (Ramos 2005:171).

En conclusión, aunque en un principio la ley de Lemas se planteó como el método para solucionar algunos de los problemas que afrontaron el peronismo y el radicalismo luego de la crisis del sistema de partidos de finales de los ochenta. En realidad, su aplicación conllevaría a una fuerte debilidad de las estructuras partidarias y a la dependencia cada vez más acentuada de estrategias de maximización de votos y la apelación a la figura de un líder con buena imagen pública y presencia en los medios de comunicación, por encima de los acuerdos ideológicos y programáticos, lo cual en última instancia conllevaría a un proceso de fragmentación de los partidos. Una vez que el peso de la presión pública obligara a la derogación del sistema, muchas de estas problemáticas quedarían sin contención.

Primarias Abiertas y etapa progresista (2007–2015)

Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

A medida que su utilización se extendiera a lo largo de la década de 1990, la ley de Lemas perdería legitimidad tanto frente a la opinión pública como dentro de los partidos políticos, hasta el grado que en las elecciones provinciales de 2003, la mayoría de los candidatos y sectores que participaron de las mismas contaban entre sus propuestas con la derogación o al menos la modificación

del sistema.¹¹ Las críticas a la ley de Lemas radicaban principalmente en que la constitución del Doble Voto Simultaneo permitía que candidatos que no eran los más votados por la ciudadanía ganasen la elección gracias a la aglomeración de votos. Como se ha descrito, esta situación se volvía más patente ante el hecho de que en tres de las cuatro elecciones del periodo, el candidato más votado en las elecciones no fue ungido como gobernador.

No obstante, no sería sino hasta 2004, luego de un largo proceso de negociaciones dentro de las Cámaras, cuando la ley del sistema de Lemas sería reemplazada por la ley provincial 12367, que adoptaría el sistema de Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias. Este sistema establece dos instancias de votación. En la primera, cada uno de los partidos y frentes electorales presenta sus candidatos a la interna partidaria para que estos sean seleccionados por la totalidad de los ciudadanos. Luego, en la segunda, los candidatos más votados de cada uno de los frentes electorales compiten entre sí en las elecciones generales a fin de establecer al ganador.

En las primeras elecciones a gobernador celebradas desde la derogación de la ley de Lemas, el Frente Progresista se impondría con un 52 % de los votos, diez puntos porcentuales por encima de la fórmula justicialista. De esta manera se produciría la primera derrota del peronismo en elecciones ejecutivas desde el regreso de la democracia en 1983. Asimismo, esta situación se establecería como la primera vez en 24 años en donde el peronismo no concentraba la mayoría en ambas cámaras legislativas, gracias a la victoria de la lista encabezada por Carlos Fascendini para la Cámara de Diputados y el sistema constitucional de mayoría automática.

Es decir, la primera novedad que se observa en este periodo es que una vez derogada la ley de Lemas y desarticulada su dinámica de aglutinación de votos al interior de los lemas/alianzas electorales, los procesos de fragmentación generados al interior de las estructuras partidarias perderían la contención que significaba la estructura legal del sistema de Lemas y generarían que las disputas internas ya no pudieran ser encausadas electoralmente. Consecuencia de este proceso, las divisiones internas dentro de los partidos tradicionales generarían no solo la migración de algunos sectores a otros espacios, sino, además, la aparición nuevos actores electorales conformación por líneas disidentes.

Esta situación fue particularmente compleja en el ámbito del PJ, que experimentaría una marcada disminución en su capacidad electoral como consecuencia de la disputa entre los sectores que respondían al gobierno nacional y aquellos encolumnados en el llamado «Peronismo Federal» encabezados por

11 «Candidatos formalizan intención de derogar el sistema de Lemas». *El Litoral*, 09/09/2003: <https://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2003/09/05/politica/POLI-07.html>

Carlos Reutemann. En otras palabras, la falta de una estructura partidaria que contuviera y encausara el conflicto entre ambos sectores, generó la ruptura del mismo en las elecciones de 2011 y 2015, en las cuales, aunque con particularidades en cada caso, el FPV quedaría relegado al tercer lugar.

En tal sentido, el peronismo en este periodo se presenta fragmentado en varias líneas internas y frentes electorales, entre los cuales se incluyen el Frente Para la Victoria (FPV) y el Frente Renovador (FR), por su parte, muchos sectores del peronismo provincial entrarían en conflicto con el kirchnerismo, migrando hacia alianzas con representantes del PRO o formando parte del Peronismo Federal. En el caso de las dos primeras fuerzas la característica particular es que, más allá de que se estructuran alrededor de fuerzas del peronismo, ambos frentes concentran una multitud de otras líneas políticas menores alejadas estructuralmente del mismo, entre los que se pueden mencionar al Partido Comunista, el Partido del Progreso Social (socialismo) y el Partido Humanista (izquierda no marxista), en el caso del FPV; o el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) en el caso del FR.

Por su parte, el radicalismo también experimentaría un retroceso en su capacidad de influencia. Si bien dentro del partido no se producirían quiebres de importancia en lo que refiere a sus líneas internas, si existiría una disputa entre los sectores de la UCR cercanos al Partido Socialista, nucleados en NEO, y aquellos que se encontraban a mayor distancia, representados por el grupo Universidad. Esta división y la preeminencia de los actores del socialismo en el armado de la política del FPCyS reduciría en buena medida la capacidad del radicalismo para establecer condiciones dentro de la estructura política y llevaría a que diversos sectores al interior, encolumnados en la figura de Mario Barletta, reclamara una apertura en la toma de decisiones y un mayor espacio para la UCR en los lugares de poder.¹²

En este estado de cosas, el principal beneficiado con las divisiones internas sufridas por el FR y la UCR serían los sectores del socialismo al interior del FPCyS, los cuales aprovecharían la buena imagen de sus candidatos (prominentemente la figura de Hermes Binner), y, principalmente, el alto grado de cohesión interna de su partido para establecerse como el actor predominante del periodo.

En tal sentido, en un contexto de fragmentación de los demás partidos, el Partido Socialista presentaba una estructura mucho más vertical, cohesionada y con una militancia activa dentro de su estructura interna (Recio y Gómez, 2008:5; Guberman, 2004), lo cual se constituía en un capital político de

12 El proceso de ruptura del FPCyS iniciaría a partir de 2015 y, principalmente, de 2017, cuando los sectores del llamado Grupo Universidad decidieron romper con el Frente y conformar una alianza con el PRO a nivel provincial.

importancia, ya que evitaba los peligros de una escisión, le permitía sostener un trabajo cooperativo y coordinado incluso entre líneas internas enfrentadas por el control del partido y, al mismo tiempo, conservar su caudal de votos a lo largo de todas las elecciones. Esta estructura, por ejemplo, le permitirían atravesar el lento proceso de ruptura y enfrentamiento entre los sectores que respondían a Binner y Giustiniani (el cual se hizo patente durante las elecciones a gobernador de 2011), sin que el funcionamiento interno y su capacidad electoral se vieran afectados.

Con estas características, el Socialismo lograría establecerse como el principal actor dentro del FPcys, apoyado tanto por una mayor capacidad de cohesión y acción frente a una UCR dividida por sus conflictos internos, como por la buena imagen que sus candidatos tenían frente al electorado. Esto, en un sistema de internas abiertas, beneficiaba su capacidad electoral incluso a pesar de la imposibilidad de apelar como candidato al gobernador en ejercicio y principal figura del partido, consecuencia de la restricción constitucional a la reelección inmediata. Por su parte, en el plano provincial, el FPcys, con candidatos socialistas a la cabeza, logró promediar un gran caudal de votos a lo largo del periodo, principalmente en las elecciones a gobernador provincial, en las cuales fue vencedor con alrededor del 30 % de los sufragios.

Estos procesos de internas y quiebres en las principales fuerzas provinciales derivaron en otro de los cambios experimentados por el sistema de partidos durante la implementación de las PASO: la aparición de una tercera fuerza electoral representada por el PRO, la cual competiría de manera clara por la gobernación en los años 2011 y 2015, de la mano del actor y comediante Miguel Del Sel. Este tercer actor, como se estableció previamente, se conformaría a partir de un conglomerado de diversos sectores pertenecientes, principalmente, a sectores del llamado «Peronismo Federal», el cual aglutinaba a aquellos dirigentes del justicialismo enfrentados al gobierno nacional.

Si bien para el año 2011 el apoyo de los sectores del reutemannismo no sería explícito (no obstante la buena relación de Reutemann con Mauricio Macri), el apoyo del Peronismo Federal sí se reflejaría en el armado de las listas de candidatos para las elecciones, iniciando con el candidato a vicegobernador Osvaldo Salomón (intendente de Chabás por el justicialismo) y siguiendo con otros nombres relevantes del justicialismo como Norberto Nicotra (expresidente del PJ santafesino) y Alejandra Vucasovic (diputada provincial allegada a Reutemann). Para el 2015, el exgobernador mostraría un rol mucho más activo a lo largo de la campaña.

Finalmente, este frente sorprendería por el gran arrastre electoral que tendría en las elecciones de 2011 y 2015, en las cuales relegaría al principal sector del peronismo al tercer lugar en ambas elecciones y estaría a solo unos pocos

puntos porcentuales de acceder a la gobernación, aunque perdería con los candidatos de FPcys, Antonio Bonfatti (2011) y Miguel Lifschitz (2015). En otras palabras, Unión PRO lograría romper con la conformación bipartidista que el sistema santafesino ostentaba desde el regreso a la democracia en 1983, logrando que la competencia electoral en la provincia se construyera alrededor de estas tres fuerzas políticas (Alcalde *et al.*, 2015:5).

Por su parte, la aplicación del sistema de PASO dio lugar a procesos de traslado de votos y rearticulación de las coaliciones electorales entre las primarias y las generales. En otras palabras, entre los dos meses que median entre ambas elecciones se observaron importantes procesos de cambio entre los resultados electorales de algunos frentes, siendo tal vez la más notoria la sucedida en las elecciones a gobernador de 2011. En dicha elección, el FPV como fuerza electoral obtiene el 42 % de los votos en las primarias, mientras que en las generales alcanzaría apenas el 22 %. En este descenso se ha observado, en primer lugar, el aglutinamiento por parte de Del Sel del voto opositor tanto al kirchnerismo como al socialismo, así como de los votantes «anti política»; en segundo lugar el traspaso hacia Unión PRO de varios sectores del peronismo, que compitieron en la interna del FPV, pero no estaban dispuestos a acompañar a candidatos del kirchnerismo (Tow, 2015).

Una situación similar se produjo durante las elecciones de 2015, en las cuales, el Frente Justicialista para la Victoria, liderado por Omar Perotti, tuvo una variación electoral de casi 9 puntos porcentuales entre las elecciones primarias (en las cuales alcanzó el 21,88 % de los votos) y las elecciones generales (llegando al 30,35 % de los electores), quedando a poco más de un punto porcentual de alcanzar la gobernación. Las razones de estos reacomodamientos radican en buena medida en una estrategia de unidad planteada tanto desde sectores provinciales como desde la Nación (lo cual se tradujo en la presencia del candidato a presidente Daniel Scioli en muchos pasajes de la campaña), tendiente a atraer sectores escindidos del PJ (como el FR) y en un refuerzo del trabajo territorial en la provincia, que permitiera no solo capturar al votante indeciso sino a las fuerzas que quedaron fuera de las generales (Calvo y Malamud, 2015; Scaramella *et al.*, 2016).

Si bien estos trasposos no tienen una explicación unidimensional, en un sentido general, es importante resaltar que las elecciones primarias funcionan como grandes encuestas, que establecen la capacidad real de cada una de las fuerzas en disputa para atraer al electorado. Además, la implementación de la Boleta Única Electoral, como se observará más adelante, ofrecería mayores márgenes de acción para los actores locales y sub provinciales. En consecuencia, los resultados de las elecciones primarias aparecen como una instancia inevitable al momento de renegociar acuerdos electorales o encarar las nuevas

estrategias de campaña, principalmente en lo que refiere a la captura de los candidatos que no alcanzaron las generales.

Esta situación se da en dos sentidos: uno, dentro de la órbita de las grandes fuerzas políticas en pugna a fin de conocer su potencial electoral ante los demás actores y restablecer sus estrategias de campaña. Esto repercute en el armado de estrategias de concentración y seducción de las fuerzas menores ya sea a partir de acuerdos políticos o de la promesa de obras de infraestructura en territorios estratégicos, con la finalidad de reforzar la propia posición del frente relevante o de debilitar a los frentes opositores. En otro sentido, aparecen las fuerzas menores, a las cuales obtener un buen caudal de votos les ofrece un buen margen de maniobra en la negociación con los actores más grandes, ya sea para conceder estructuras o asegurar beneficios políticos en el mediano plazo.

Boleta Única Electoral (2011–2015)

Durante el período de vigencia de las PASO se produciría otra reforma importante del sistema electoral: la implementación de la Boleta Única Electoral (BU) para las elecciones provinciales en el año 2010. Esta modificación del instrumento electoral surgiría en principio como una propuesta del Frente Progresista que luego sería adoptada por unanimidad por sectores del peronismo en la Cámara de Senadores, siendo aprobada en la última sesión del año 2010. Las razones para la implementación de la BU, más allá de los declarados objetivos de transparencia y eficiencia del acto electoral, radicaban en el interés compartido entre el FPcys y el PJ por desarticular la tracción de votos producida por la lista sabana, y permitir un trabajo más autónomo entre las diversas categorías (Alcalde et al, 2015).

El mecanismo del nuevo instrumento se caracteriza por la utilización de una sola boleta separada por cada categoría (gobernador, intendente, diputados, senadores, concejales), en la cual estarían incluidos todos los contendientes al cargo correspondiente, identificados por el nombre de la fuerza política, del candidato (o los primeros tres integrantes de la lista para diputado y concejal), su foto y el nombre de la lista o espacio que representa. De esta forma, el elector tiene reunidos en una sola hoja todas las opciones posibles, lo cual, en teoría evitaría la confusión que puede causar la proliferación de distintas boletas para cada uno de los cargos, rasgo propio del sistema tradicional de boletas individuales.

La separación por categorías sería el fundamento del principal efecto de la BU: el aumento del denominado «voto cruzado», esto es, la posibilidad de que el elector vote candidatos de actores electorales diferentes en cada categoría. Esta situación tendría como consecuencia una desarticulación las opciones

partidarias/frentistas, ya que pone al candidato por delante de la fuerza política que representa, dándole mayor visibilidad. No obstante esta posibilidad, la capacidad de los partidos para imponer estrategias de control de la dispersión del voto y un apoyo homogéneo a todos sus candidatos puede ser eficaz en el objetivo de anular este efecto. En tal sentido, es fácil evidenciar que: «serán vulnerables al voto cruzado aquellas agrupaciones menos preocupadas por reproducir esta eficacia» (Alcalde *et al.*, 2015:11).

En paralelo a esta situación, la diferenciación de categorías favorecería la territorialización de la política municipal y departamental, al despegar la figura de los intendentes y senadores de los candidatos a gobernador, lo cual, de acuerdo a la necesidad, les permitiría profundizar estrategias de captación del voto centradas en su figura más que en la pertenencia partidaria. Estas estrategias, además, les permitirían negociar y construir acuerdos electorales con diversos candidatos tanto dentro de sus partidos como de otras fuerzas políticas sin que eso implique poner en riesgo al electorado local más cercano.

La incidencia del voto cruzado pondría fin al llamado «efecto arrastre» de los candidatos a gobernador, situación que se vería representada directamente en las elecciones provinciales de 2011, primeras en las cuales se utilizó el instrumento de la BU. En estas elecciones, el voto cruzado permitió que, por primera vez en el proceso democrático iniciado en 1983 un gobernador tuviera que enfrentar su gobierno con ambas cámaras legislativas controladas por la oposición. Esto se debió a que la victoria de Antonio Bonfatti en la categoría a gobernador se daría en paralelo a la victoria de la lista de diputados del FPV, encabezada por María Eugenia Bielsa, lo cual significaría la mayoría automática para el peronismo según la constitución provincial.

Por último, es importante señalar otro proceso que ya se ha descrito, pero que es relevante comprender a partir de la BU: la aparición de una tercera fuerza electoral de la mano de un candidato externo al sistema político. En tal sentido, la performance electoral de Miguel Del Sel en las elecciones de 2011 y 2015, aunque rompería con casi 30 años de polarización entre el peronismo y la UCR/PS no se tradujo en un ingreso del PRO como figura en la política territorial y subprovincial, al no producirse una victoria de su partido en municipios o comunas y presentar un bajo rendimiento general en las demás categorías (Scaramella *et al.*, 2017:8). En efecto, la utilización de la BU permitió, tanto al votante como a los actores políticos territoriales, elegir un candidato a gobernador sin que eso signifique un apoyo al grupo político que lo representaba en el resto de las categorías.

Al respecto, y retomando lo planteado en apartados anteriores, podría establecerse que el caudal de votos de Del Sel se vio apoyado tanto por la migración de sectores del peronismo descontentos con los resultados de las elecciones

internas, como por las facilidades para el desacople del voto que ofrece la BU, lo cual permitió que sectores identificados con alguna fuerza política a nivel territorial no se sientan obligados a responder ante las figuras provinciales de su partido para sostener sus candidaturas.¹³ Ambas situaciones, sumadas al alto grado de conocimiento y la buena imagen pública de Del Sel, posibilitaron la excelente actuación electoral del mismo en ambas elecciones, pero no alcanzaron para anclar al PRO como un actor territorial clave.

Consideraciones finales

En el presente trabajo se intentó identificar el devenir del sistema político santafesino en los últimos 25 años, principalmente a partir de los cambios observados en sus actores políticos y en los diversos sistemas electorales implementados durante el periodo analizado. Al respecto, a los fines de este trabajo se analizaron tres periodos históricos relevantes para el análisis de la problemática: la crisis de representación de los partidos en 1990, la Etapa Peronista (1991–2007) y la Etapa Progresista (2007–2015).

El análisis presentado de cada uno de los sistemas electorales ensayados en la provincia permitió observar sus efectos sobre las estructuras partidarias y el comportamiento de los actores políticos durante cada periodo. En tal sentido, la primera de las etapas inicia con la crisis del sistema de primarias cerradas a partir de los procesos de las tensiones consecuencia del «Affaire Vanrell» en el peronismo y la disputa entre Usandizaga y Cáceres en la UCR. Estos procesos de crisis se derivarían de la incapacidad de las estructuras partidarias para resolver sus candidaturas de manera interna y funcionarían como punto de inflexión para la eliminación de las primarias cerradas.

La implementación de la ley de Lemas daría inicio a un segundo periodo en el sistema político santafesino, cuyo carácter aglutinador de votos permitiría el dominio del peronismo en los procesos electorales, ya que le permitía encauzar el gran caudal electoral que sus estructuras partidarias eran incapaces de concentrar. Esta posibilidad permitiría que sus candidatos, que individualmente no concentraban la mayoría de los votos, fueran beneficiados por las demás fuerzas internas. Esto generaría que en tres de las cuatro elecciones, candidatos peronistas fueran electos para el cargo de gobernador sin ser los más votados individualmente.

13 Para ser más claros: ambos procesos se encuentran interrelacionados, ya que la posibilidad de que sectores y votantes del peronismo pudiesen migrar hacia la base electoral del PRO en medio de una elección, sin que eso signifique dañar sus posibilidades en elecciones locales, se relaciona directamente con la separación de categorías que ofrece la BU.

La ley de Lemas fue el origen de muchas de las problemáticas que enfrentan los partidos provinciales hasta el día de hoy, entre las cuales se enumeran el retroceso de las estructuras partidarias en beneficio de las coaliciones acumuladoras de votos y la resolución de las internas partidarias en las elecciones generales y no ya en el ámbito interno de los partidos. Ambas situaciones se relacionan con que la ley de Lemas y la facilidad para obtener avales reducían la capacidad de control que los partidos podían ejercer sobre la oferta electoral, y los reducían a simples sellos electorales. Sumado a esto, se produjo un fuerte proceso de personalización de la política que beneficiaba a los líderes por sobre las estructuras y daría inicio a estrategias políticas más centradas en la imagen y la presencia en los medios, que en los acuerdos programáticos partidarios.

En tal sentido, a lo largo de su periodo de implementación, la ley de Lemas enfrentaría un fuerte proceso de desgaste como consecuencia de las críticas que suscitaba el sistema, principalmente en lo referente a la desarticulación partidaria y el supuesto proceso de distorsión del voto que implicaba. Finalmente sería en 2004, luego de una fuerte discusión en los ámbitos legislativos, que la ley de Lemas sería reemplazada por el sistema de Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias (PASO).

Con esta ley se abre el tercer período identificado en este trabajo, la etapa progresista (2007–2015), caracterizada por las victorias electorales del FPV en las elecciones a gobernador. En esta etapa, la desaparición del sistema de lemas produciría que el peronismo fuera incapaz de controlar a sus diversas líneas internas, lo que llevó a que sectores enfrentados con la coalición dominante, formaran sus propias alianzas o migraran a otras fuerzas políticas. Esto produjo un fuerte descenso en su caudal electoral y, por consiguiente, la pérdida de posiciones en el ámbito provincial. Esta situación llevaría a la aparición de un tercer contendiente electoral, representado por Unión PRO, conformada por sectores del «Peronismo Federal» enfrentados con la dirigencia nacional.

La ley de primarias abiertas también permitiría la aparición de procesos de traslación del voto entre una elección y otra, como consecuencia del fortalecimiento de la política territorial gracias a las estrategias de acuerdos implementadas por las principales fuerzas con aquellas que no alcanzaran la elecciones generales. A partir del caso de socialismo, en este trabajo se ha descrito como la fortaleza y el control interno de las estructuras partidarias favorecen la contención de los votos entre una elección y otra.

Por último, dentro del periodo de implementación de las PASO también se produjo la introducción de la Boleta Única, que procedería a separar y darle autonomía a cada una de las categorías de cargos en la elección y aumentaría las posibilidades de acción para las fuerzas locales. Esta situación deviene del hecho de que la BU favorece el voto cruzado, esto es, que el votante eligiese a

figuras de distintos partidos en cada una de las categorías, lo cual permitía que los candidatos a cargos subprovinciales no debieran atar su suerte a un determinado candidato o fuerza provincial, sino que pudieran encarar sus elecciones directamente en el territorio y luego negociar con los candidatos provinciales.

A partir de estos aportes, se ha podido analizar y desarrollar la hipótesis planteada al inicio del trabajo respecto a cómo los cambios en el sistema electoral han producido cambios dentro de los actores partidarios y han beneficiado o perjudicado su capacidad de acceso al poder. Al mismo tiempo se han visto ejemplos de cómo los partidos han utilizado las reglas electorales para fortalecer su posición o desarticular armados opositores que puedan transformarse en una amenaza para la continuidad de la elite gobernante.

En conclusión, la provincia de Santa Fe ha experimentado diversos procesos de cambio en lo referido a sus sistemas electorales, transformándose, en muchos casos, en terreno de pruebas para mecanismos de sufragio que luego serían utilizados en otras provincias e incluso en la Nación. En cada uno de estos procesos los partidos políticos se han vistos directa o indirectamente implicados, ya sea por haber sido las fuerzas motorizadoras de su sustento o su reforma, o por haber experimentado los efectos de la ley electoral en sus estructuras internas.

Referencias bibliográficas

- Alcalde, F.; Leissa, H.; Farías Güizzo, J.; Gruz, S. (2015). Boleta Única, incentivos electorales y congruencia de coaliciones multinivel. Un estudio de caso desde la provincia de Santa Fe. Primera parte: Coaliciones con Boleta Única. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencias Política. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Borello, R. y Mutti, G. (2003). La ley de Lemas en la provincia de Santa Fe. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Rosario. <http://www.saap.org.ar/esp/docscongresos/congresos-saap/VI/areas/06/borello-mutti.pdf>
- Calvo, E. y Malamud, A. (2015). Votar al Enemigo. *El Estadista*. <https://www.elestadista.com.ar/?p=7336>
- Cheresky, I. (2006). *La política después de los partidos*. Prometeo Libros.
- Cherny, N. (2003). La representación frágil: de la polarización al desapego. En Cheresky, I. y Blanquer, J.-M. (Comps.), *De la ilusión reformista al desencanto ciudadano*. Homo Sapiens.
- Cherny, N. y Delgado, M.S. (2004). Coaliciones transversales y ciudadanía selectiva. Las elecciones de 2003 en Rosario y Santa Fe. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (Eds.), *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Biblos.
- Cherny, N. y Vommaro, G. (2004). Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional. En Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (Comps.), *¿Qué cambió en la política argentina?* Homo Sapiens.

- Cortesi, S. (2017). La ley de Lemas: el caso Santafesino en Clave Historiográfica. *Revista de Ciencia Política*, (31). <https://www.revinciapolitica.com.ar/num31art10.php>
- Geary, M. y Robin, S. (2005). Los partidos en el interior y el interior en los partidos. Peronismo y radicalismo en Santa Fe en los '90. Trabajo presentado en el VII Congreso 17 Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP. Córdoba. <http://www.saap.org.ar/esp/docscongresos/congresossaap/VII/programa/paneles/c/c5/gearyrobin.pdf>
- Gómez, S. y Recio, M. (2008). El Partido Socialista en la Provincia de Santa Fe y la Construcción de Frente Progresista Cívico y Social. Ponencia presentada en el VIII Congreso de Ciencia Política de la SAAP. Universidad Del Salvador.
- Grippio, R. (2006). *Entre la oposición y la dispersión: La unión cívica radical en el período 1989–1997*. Ediciones UNL.
- Guberman, L. (2005). *El Partido Socialista Popular en la Ciudad de Rosario (1989–1995)*. Tesis de Magister. Universidad de Buenos Aires.
- Lacher, A. (2015). *Desindicalización del Partido Justicialista en la Provincia de Santa Fe (1983–1989)*. Trabajo Final de Carrera. Universidad del Litoral.
- Lascurain, M.C. (2014). Fragmentación en el peronismo santafesino. Del juicio político al vicegobernador a la ley de Lemas (1990). Trabajo presentando en las II Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Santa Fe.
- Lascurain, M.C. (2015). De políticos honestos y corruptos: el «Affaire Vanrell» y la mutación de la representación en el justicialismo santafesino (1990–1991). *PolHis*, 7(14), 374–417. <http://polhis.com.ar/index.php/PolHis/article/view/13/10>
- Lascurain, M.C. (2018). *Partidos, Identidad y Representación en el peronismo santafesino (1991–1995)*. Tesina doctoral. Universidad de Buenos Aires.
- Levitsky, S. (2004). Del Sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos Partido–Sindicatos en el peronismo, 1983–1999. *Desarrollo económico*, 44(173, abril–junio).
- Maina, M. (2008). *Una desorganización organizada: el justicialismo santafesino 1982–1987*. V Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata. <https://www.aacademica.org/000-096/695.pdf>
- Maina, M. (2012). Nación y provincia: la ¿renovación? peronista en Santa Fe 1983–1989. I Jornadas de Ciencia Política del Litoral. Santa Fe. http://www.fnuc.unl.edu.ar/materiales_congresos/ciencia%20politica_2012/PDF/Democracia%20Partidos%20Politicoy%20Accion%20Colectiva/Maina_Marcelino.pdf
- Puig, L. (1997). El escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997. *Escenarios*, 1(2).
- Puig, L. (1999). Santa Fe: continuidades y cambios en el mapa político durante el período 1983–1999. Ponencia presentada en las Jornadas de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.
- Puig, L. (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, Arg/00/0007. Apoyo al Programa de Reforma Política. PNUD. mimeo.
- Ramos, H. (2011) Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003. *SAAP*, 5(1).
- Robin, S. (1994). Ley de Lemas y Dinámica del Sistema de Partidos en la Provincia de Santa Fe. *Estudios Sociales*, IV(6). Ediciones UNL.
- Robin, S. (2008). *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.
- Scaramella, C.; Contursi Reynoso, A. y Escobar, S. (2016). La dinámica de la competencia política partidaria santafecina entre 2007 y 2015: ¿realignamiento partidario y estabilidad regional del voto? En: Comba, D.; y Sosa Sállico, M. (Comps.), *Terceras Jornadas de Ciencia Política del Litoral*. Universidad Nacional del Litoral.
- Scaramella, C.; Contursi Reynoso, A. y Escobar, S. (2017). Patrones regionales del voto en un contexto de alta volatilidad electoral: las elecciones del ejecutivo provincial y del poder legislativo en la Provincia de Santa Fe (2007 a 2015). En Finelli; N. y Cardoso, M.M. (Comps.), *Temas de investigación y debate en la ciencia geográfica*. Universidad Nacional del Litoral.
- Scaramella, C.; Contursi Reynoso, A. y Escobar, S. (2018). Realignamiento partidario entre las elecciones primarias y generales de Santa Fe desde 2007 a 2015. En Mutti, G. y Torres, A. (Comps.), *Los Procesos Electorales en perspectiva comparada: Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*. UNR Editora.
- Tow, A. (2015). *Las Luchas de Clases en Rosario de 2011 a 2015*. <https://www.andytow.com/blog/2015/06/18/las-luchas-de-clases-en-rosario/>

El peronismo santafesino en los primeros años 90. Emergencia y consolidación del liderazgo de Carlos Reutemann

María Cecilia Lascurain

En este artículo abordamos el proceso a través del cual el Partido Justicialista de Santa Fe (PJSF) encontró en Carlos Reutemann un nuevo líder político-partidario. Hacia el final del mandato del gobernador Víctor Reviglio (1987–1991) el peronismo provincial se encontraba en una situación de fuerte conflictividad interna y de crisis de autoridad a nivel gubernamental que lo llevó a diseñar nuevas estrategias electorales para los comicios del año 1991. Así, en sintonía con la estrategia menemista de convocar *outsiders* políticos allí donde el peronismo tenía grandes posibilidades de perder las elecciones, los dirigentes locales de este partido consensuaron dos estrategias fundamentales de cara a la campaña electoral: reformar el régimen electoral y habilitar la postulación de figuras extrapartidarias para competir por la gobernación de la provincia.

A partir del análisis de contenido de documentos escritos (material de prensa y publicaciones periodísticas), del análisis de entrevistas a protagonistas de la época y del diálogo con bibliografía secundaria, abordamos la emergencia y consolidación del liderazgo de Carlos Reutemann en el peronismo santafesino. La investigación se divide en tres partes. En la primera, realizamos una descripción breve de la era prerreutemannista, signada por la conformación de una coalición dominante en el PJSF con múltiples liderazgos y sin una conducción unificada. Las disputas de liderazgo y la creciente conflictividad interna llevaron al partido a una crisis organizacional —con repercusiones a nivel del gobierno— hacia el final de la década del 80, que sentó las bases del surgimiento de la figura de Reutemann. En la segunda, analizamos la campaña que llevó al excorredor de Fórmula Uno a la gobernación, su estilo y sus destinatarios, en el marco del despliegue de nuevos formatos en la representación política democrática. En la tercera, indagamos en las sucesivas coyunturas electorales hasta 1995, a lo largo de las cuales este líder—sin trayectoria de militancia partidaria alguna— fue ganando poder hacia el interior del peronismo y se consolidó, en consecuencia, como Conductor indiscutido de la fuerza.

Finalmente, concluimos con un repaso por los principales ejes de análisis y reflexionamos en torno a las condiciones y posibilidades de los líderes *outsiders* de construir bases de apoyo propias en los partidos políticos tradicionales.

El peronismo santafesino antes de Reutemann. Breve contexto

Las elecciones que reabrieron el ciclo democrático en Argentina el 30 de octubre de 1983 expresaron en la provincia de Santa Fe una particularidad: el PJ ganó la disputa provincial, en un contexto en el cual la Nación y los distritos similares a éste en densidad poblacional y desarrollo económico (como Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) fueron ganados por la Unión Cívica Radical (UCR). En efecto, este último partido cosechó sus principales adhesiones entre la creciente «nueva clase media» urbana (sectores de venta minorista, de servicios y profesionales, tradicionalmente identificados con el radicalismo), pero también entre los trabajadores industriales calificados, antaño votantes del peronismo (Catterberg y Braun, 1989). Sin embargo, el peronismo santafesino contrarrestó esa tendencia general al ganar las elecciones provinciales no solo en 1983 sino, también, en 1987.¹ En ambas victorias, el sindicalismo industrial de la provincia —en su mayoría peronista, y con una fuerte presencia en el cordón industrial de la zona del Gran Rosario— se constituyó como el «gran elector» al promover como candidatos a la primera magistratura a individuos estrechamente vinculados a los grupos sindicales locales (Fernández, 1993; Kohan, 1993).²

La victoria de 1983 configuró al interior del PJ una coalición dominante en la que los distintos líderes que la integraban —de la rama sindical y de la rama política— contaban con cuotas similares de poder. Es decir que no existía un único liderazgo que concentrara los recursos de la organización y se posicionara por encima de las múltiples fracciones internas. En términos de la propia tradición peronista, el peronismo santafesino carecía de una Conducción (Halperin Donghi, 2004) o, al menos, no existía un único conductor. Así, se delineó una estructura en la que los distintos líderes de sector se repartían el poder de manera equitativa y consensuada tanto al interior de la organización —generalmente, a través de la realización de elecciones internas directas—, como a nivel gubernamental— al repartir entre sí las distintas carteras ministeriales.

Ese esquema —que adoptó una denominación nativa: la «Cooperativa santafesina»— comenzó a resquebrajarse hacia finales de la década. El gobernador Víctor Reviglio, poco tiempo después de asumir su cargo como presidente

1 En 1983 el PJ del distrito Santa Fe obtuvo una ajustada victoria del 41,41 % contra el 40,32 % de la UCR. En cambio, en 1987 el PJ obtuvo un contundente 44,11 % sobre la UCR que alcanzó el 28,01 % y el Partido Demócrata Progresista (PDP), el 13,80 % (Tow, 2017. *Atlas electoral de Andy Tow*. <http://www.andytow.com/atlas/totalpais/1983g.html>)

2 Previo al mandato de Reutemann, gobernaron la provincia José María Vernet (1983–1987) y Víctor Reviglio (1987–1991). Ambos gobiernos se apoyaron fuertemente en las estructuras sindicales del partido, tanto para ganar las elecciones como para garantizar su gobernabilidad.

del partido, debió afrontar una serie de disputas internas que se reflejaron en la arena electoral el 26 de noviembre de 1989, cuando el peronismo perdió las elecciones municipales en las dos ciudades más populosas de la provincia: Rosario y Santa Fe. En esta última ciudad (capital y centro administrativo de la provincia), el intendente peronista Carlos Martínez debió renunciar al ser acusado de cometer una serie de irregularidades en la administración del municipio (*La Capital [LC]*, 26/7/89), por lo cual se llamó a elecciones extraordinarias para definir un nuevo intendente. Luego de la elección, el por entonces intendente interino y miembro del PJ, Jorge Obeid, sentenciaba: «Si no se roba, se pueden hacer bien las cosas» (*LC*, 27/11/89).³ Por su parte, en Rosario, donde el intendente perteneciente a la UCR (Horacio Usandizaga) renunció por propia decisión, el peronismo perdió por un escaso margen de votos frente al Partido Socialista Popular (PSP).⁴ La magra diferencia de votos entre ambos candidatos (aproximadamente 8000 sobre 600 000) provocó una fuerte discusión al interior del PJ porque se sospechaba que algunos dirigentes del partido que habían perdido la elección interna ordenaron votar por el candidato opositor, Héctor Cavallero. Sin embargo, también circuló en la campaña un discurso de índole moral sustentado en las denuncias por corrupción que estaban afrontando tres exconcejales de los partidos tradicionales (del peronismo y del radicalismo) y once propietarios de distintas empresas prestatarias de servicios públicos. Decía Cavallero en la campaña: «El 26 de noviembre van a triunfar los valores de la moral, la honestidad y la vocación de servir al pueblo» (*LC*, 24/11/89).

Ambas elecciones expresaron, así, cambios importantes en la valoración ciudadana de los atributos de sus representantes. Comenzó a volverse legítimo un discurso centrado en las virtudes morales de la persona de los candidatos (y en el «castigo» a los individuos cuyas conductas eran consideradas inmorales) que en la representación de identidades partidarias históricas. Advenían, entonces, mutaciones profundas en los modos de la representación política que anclaban en un contexto de cambios mayor desde el retorno de la democracia (Cheresky, 2006; Cheresky y Pousadela, 2004).

Siete meses después de la derrota en aquellas elecciones, un segundo acontecimiento minó aún más la legitimidad del gobierno peronista: la destitución mediante juicio político del vicegobernador Antonio Vanrell, acusado de

3 El PJ perdió por 26,93 % contra el 59,51 % del Partido Demócrata Progresista (PDP). El tercer lugar fue para la UCR con el 6, 45 % (*LC*, 27/11/89).

4 La Unidad Socialista (alianza entre el PSP y el Partido Socialista Democrático —PSD—) obtuvo un 37,9 % de los votos, mientras que el Frente Justicialista de Unidad Popular —FREJUPO— (alianza del PJ con el Partido Demócrata Cristiano —PDC— y el Movimiento de Integración y Desarrollo —MID—) logró un 36,5 % (*El Bimestre*, noviembre de 1989).

incumplimiento de los deberes de funcionario público e inhabilitado por ocho años para ejercer cargos públicos. El suceso instaló en la opinión pública santafesina un tópico central: el de la «corrupción» de los funcionarios de gobierno (Lascurain, 2014). Como dijimos, los resultados de los comicios en las ciudades de Santa Fe y Rosario habían expresado una condena moral al accionar de algunos funcionarios y una demanda ciudadana por un perfil renovado de sus representantes políticos. Sin embargo, a partir de la destitución del vicegobernador cobró mayor vigor la idea de que se estaba ante una situación generalizada de manejo discrecional y poco transparente de los fondos públicos, en un contexto económico y social marcado por los saqueos a comercios y por una dinámica hiperinflacionaria aún no controlada a nivel nacional, así como por manifestaciones gremiales en contra de la Reforma del Estado.

En este contexto los dirigentes del peronismo se vieron compelidos a repensar la estrategia electoral para las elecciones gubernamentales del año 1991, en un marco en el cual el dirigente radical Horacio Usandizaga poseía una altísima intención de voto.⁵ Para ello, la estrategia principal que se dio el gobierno fue promover hacia adentro de la fuerza y, luego, mediante sanción legislativa, el cambio de régimen electoral. Así, el 9 de noviembre de 1990 se sancionó el sistema de Doble Voto Simultáneo y Acumulativo (conocido como sistema de «Lemas») entre cuyas principales características se encontraba la posibilidad de que se presentaran candidatos sin afiliación a ningún partido político, como también que los partidos pudieran sumar los votos obtenidos por sus distintas corrientes internas en el resultado final de la elección (Borello y Mutti, 2003; Robin, 2007; Venesia y Petracca, 1996). Estos aspectos del nuevo régimen fueron cruciales para el peronismo, ya que le permitieron resolver el alto nivel de confrontación interna al poder sumar los votos de todos sus candidatos en la elección general. La ley de Lemas allanó, así, el camino para la confrontación electoral que se llevaría a cabo al año siguiente.

La campaña de 1991: Reutemann gobernador

Al tiempo que se sancionaba la ley de Lemas, las más altas autoridades del PJ nacional anunciaban (en la persona del vicepresidente Eduardo Duhalde) la estrategia del partido para la gobernación provincial: lanzar la candidatura de «un empresario joven, exitoso y famoso» (Vargas, 1997:96) dentro del lema justicialista. Así, el presidente Menem —en tanto que líder nacional del pero-

5 Las tendencias por partido indicaban un 26,9 % para la UCR contra un 8,4 % para el PJ (nota: «Usandizaga encabeza las encuestas en Santa Fe», *El Litoral [EL]*, 26/08/90).

nismo— promovió la candidatura de Carlos Reutemann, en sintonía con la estrategia delineada para otros distritos (como Tucumán y San Juan) en donde la candidatura de un *outsider* se veía como la mejor manera de contrarrestar una posible derrota electoral para el PJ.⁶

La campaña del excorredor de Fórmula Uno y empresario agropecuario comenzó con un recorrido preliminar por la provincia con el propósito de evaluar la aceptación de su figura como posible gobernador (*El Litoral [EL]*, 28/03/91). Ese sondeo le permitió a Reutemann constatar la percepción positiva que su candidatura tenía entre la ciudadanía, por lo cual avanzó hacia la convocatoria de dirigentes peronistas de relevancia que no estuvieran identificados con la llamada «Cooperativa». Acompañado en sus primeros pasos por Carlos «Chango» Funes (un reconocido dirigente peronista de Santa Fe que trabajaba por entonces con el ministro del Interior, Julio Mera Figueroa) y por los dirigentes que decidieron apoyarlo, conformó un sublema para presentarse en la contienda electoral denominado «Creo en Santa Fe». Las siguientes palabras de un dirigente rosarino son ilustrativas del modo como Reutemann inscribió su incipiente liderazgo en el marco de la estructura partidaria del justicialismo local:

El Chango [Funes] en seguida diseñó una especie de guillotina política, por la cual la única manera que tenía el Lole [Reutemann] de sobrevivir y hacer efectivo ese liderazgo [era] que todos los otros dirigentes del peronismo no lo empezaran a rodear, a frenar o a restar poder (...). Él lo convenció al Lole de que tenía que establecer una relación nueva con el peronismo, liquidando políticamente toda la primera línea de la dirigencia (...) cosa de que no quedarán, como decía el Chango, en la jerga, «cabezones del peronismo». Que quedarán de segunda y tercera línea. Entonces que el «cabezón» fuera únicamente Reutemann. (Esteban Boronovo, concejal de la ciudad de Rosario por el PJ entre 1991 y 1995 y ministro de Gobierno en 2002. Entrevista con la autora, 14/09/16)

El armado electoral estuvo compuesto por figuras no identificadas con la Cooperativa pero que tenían representatividad en las distintas zonas de la provincia. Por la zona «norte» se sumaron al armado reutemannista el concejal y futuro intendente de Santa Fe (Jorge Obeid) y por la zona «sur» los dirigentes Gualberto Venesia (de Rosario) y el intendente de Puerto General San Martín (Lorenzo Domínguez). La estrategia de campaña se centró en el contacto cara a cara, iniciando el recorrido en las zonas rurales —donde se esperaba que

6 Fueron los casos de Ramón «Palito» Ortega en Tucumán (excantante) y de Jorge Escobar (exempresario) en San Juan.

el candidato tuviera mayor adhesión— y finalizando en los grandes centros urbanos —terreno de mayor conocimiento por parte de los políticos peronistas que se encolumnaron detrás de su figura—. En efecto, las recorridas por barrios y pueblos y los encuentros con dirigentes de cada localidad (partidarios, barriales, de organizaciones civiles, empresariales, etc.) fueron el recurso principal, en oposición a los formatos más tradicionales de los actos masivos y los discursos a la multitud.⁷

¿Cómo se presentó Reutemann ante la ciudadanía santafesina? Su figura desplegó tempranamente lo que luego se definió como liderazgos de «proximidad» (Annunziata, 2012). Esto es, la presentación del candidato/gobernante como un «hombre común», semejante a los ciudadanos y distante de la llamada «clase política», en el marco de una política crecientemente personalizada, con partidos políticos debilitados en su función representativa y con los medios de comunicación masiva asumiendo un rol cada vez más importante en la creación y canalización del vínculo político (Cheresky, 2006). A partir de una retórica «antipolítica» (Mocca, 2002), dividía el campo de las disputas entre los «políticos tradicionales» (portadores de conductas corporativas, frívolas y corruptas) y el «no-político», cuya legitimidad emanaba, justamente, de su rechazo a la «clase política». En este sentido, Reutemann afirmaba:

Los políticos cuando se hacen funcionarios pierden el contacto real con la gente (...). Hay un gran resentimiento contra el funcionario, el burócrata, que siempre pide cartas, papeles y más papeles y no es capaz de arreglar una cuenta en dos minutos. Me parece que se anquilosan, se encuentran demasiado cómodos en los escritorios. (Carlos Reutemann, *EL*, 26/08/91)

Y también: «Yo no soy político, tengo la ventaja de no tener que pintar paredes» (Carlos Reutemann, *EL*, 20/08/91).

Según esta visión, los políticos «tradicionales» formaban parte de una elite «de escritorio», alejada del «contacto real» con las necesidades de la gente. Se perfilaba, así, una imagen del político como «hombre común» (Annunziata, 2013), como alguien auténtico y sincero que se encontraba a la par de aquellos a quienes quería representar. Además, y en oposición a la imagen del «político tradicional», Reutemann se presentaba a sí mismo como una persona que venía a restituir la dimensión moral de la política. La «honestidad» fue un tópico central de su campaña (que lo será, también, de su discurso de gobierno).

7 Los candidatos del sublema del gobernador Reviglio (Fernando Caimmi y Héctor García Solá), por ejemplo, reprodujeron un estilo más tradicional. En la prensa se indicaba que habían cerrado su campaña con un «multitudinario acto en Rosario» donde exclamaron que venían a «decirle presente al General Perón y a Eva Perón» (*EL*, 17/08/91).

Decía: «Es increíble, la gente me para en todas partes, se pinta la esperanza en sus caras, buscan una sola cosa: un hombre honesto» (Carlos Reutemann, Agencia oficial *Télam*, citado en Vargas, 1997:107).

¿Quiénes fueron los destinatarios de su discurso? Reutemann le habló a dos sujetos principales. Por un lado, apeló a los «indecisos», una categoría prototípica de los discursos electorales (Verón, 1987). En efecto, la gran cantidad de personas no identificadas con una opción electoral específica y su presentación de sí de como un «independiente» reforzaba la propuesta de hablarle a un destinatario lo más amplio e indiferenciado posible. Según la prensa, «el número de indecisos permanec[ía] alto y estable en un 37,8 %» (*EL*, 20/08/91) a menos de un mes de la elección, mientras que en las vísperas de los comicios esta categoría alcanzaba un 21 % de los electores (Sánchez y otros, 1995:38). Expresaba el candidato:

Si bien es cierto que estoy en un sublema del Partido Justicialista, vuelvo a recordarles que soy independiente, por eso en mi gobierno habrá una apertura a todos los sectores con vocación de servicio que quieran colaborar por el bien de toda la sociedad y de la provincia de Santa Fe. (*EL*, 01/09/91)

Por otro lado, al presentarse bajo el lema justicialista (FREJUPO), les habló también a los peronistas desencantados con la conducción establecida. Así, interpeló no solo a dirigentes y militantes políticos del justicialismo sino también a importantes sectores del sindicalismo peronista local, quienes constituyeron para la campaña la «Mesa Provincial Reutemann Gobernador» (*EL*, 05/09/91 y 11/12/91). Hacia 1993 se sumarán también al espacio reutemannista las dos CGT de Rosario (*EL*, 02/02/93). La apelación a los peronistas fue fundamental. Según el sistema de Lemas, este candidato necesitaba también de los votos obtenidos por los demás sublemas que componían el FREJUPO ya que contaban en la sumatoria total. En este sentido, luego de conocerse el resultado de los comicios el exdeportista reconoció el primordial apoyo de los peronistas:

Cuando yo me largué a hacer la campaña las posibilidades de ganarle a la UCR eran remotas. Nadie lo creía. Y salí y luché y gané de milagro. El milagro se lo debo a la base justicialista. (Carlos Reutemann, cit. en Vargas, 1997:123)

La campaña revirtió así la tendencia que todos los encuestadores aseguraban: la derrota del justicialismo a manos del candidato de la UCR y la gran cantidad de indecisos. Uno de los dirigentes que articuló el armado electoral con Reutemann desde Rosario expresaba:

Fue un *boom*. Esa campaña fue espectacular. Donde íbamos era una adoración. Reutemann casi no hablaba, él escuchaba, decía 'yo quiero escuchar, quiero ver qué dice la gente', y caminaba, visitaba, hablaba con la gente, charlaba, [fue] caminar, caminar, caminar. (Ángel Baltuzzi, diputado provincial entre 1991 y 1995. Entrevista de la autora, 13/09/16)

Según Miguel Robles, el candidato a vicegobernador de indudable raigambre peronista, con Reutemann «el peronismo [había] encontrado el dirigente que le estaba haciendo falta». Decía:

Esto que está pasando me emociona y a veces me hace acordar a las viejas campañas de los años 50 (...). Ver a la gente de trabajo salir a la calle a saludar, a palmear o a darle la mano a Reutemann (...). En un primer momento pensé que la gente salía a saludar a un ídolo del deporte. Pero es indudable que la gente ha encontrado en él más que eso, porque no creo que puedan existir tantos fanáticos del automovilismo o tantos jóvenes que se acerquen a un Reutemann que hace ya casi 10 años que dejó de correr. El peronismo [ha] encontrado el dirigente que le estaba haciendo falta, el gobernador que necesita la provincia (...) Los peronistas que estaban defraudados vuelven a tener en Reutemann y en dirigentes justicialistas a alguien que les represente garantías. (Miguel Robles, *EL*, 29/08/91)

Con la sumatoria de los votos de todos los sublemas el FREJUPO triunfó con el 46,83 % sobre el 40,54 % de la UCR. El sublema «Creo en Santa Fe» obtuvo el 32,91 % de los votos, seguido por «Nuevo Rumbo» (5,08 %) y «Primero Santa Fe» (3,41 %), con cuyo aporte el FREJUPO pudo superar los votos obtenidos por la UCR. El lema se completó con otros cinco sublemas (entre los que se encontraba el de los desarrollistas) que sumaron 5,31 % de los votos. Además, obtuvo 28 de las 50 bancas en la cámara de diputados provincial y 15 de los 19 senadores provinciales (Fuente: Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe). Estos resultados le permitieron al peronismo continuar gobernando la provincia, en un contexto de escasa legitimidad gubernamental.

El peronismo ante el nuevo jefe político. Coyunturas electorales entre 1991 y 1995

Una vez ganadas las elecciones, el sector reutemannista agrupado bajo la etiqueta «Creo en Santa Fe» avanzó en una nueva etapa para respaldar a su referente desde el interior del partido. El PJSF estaba intervenido por las auto-

ridades del Consejo Nacional Justicialista (CNJ) desde el 21 de junio de 1991⁸ y fue normalizado mediante la convocatoria a elecciones internas de autoridades partidarias y cargos generales casi dos años después, el 30 de mayo de 1993. Durante el transcurso de ese tiempo a Reutemann le tocó desplegar sus primeras armas en orden a liderar la fuerza que —de modo mayoritario— lo había votado como gobernador. A continuación, abordamos las distintas coyunturas electorales entre 1991 y 1995 en las que el nuevo gobernador fue construyendo y poniendo a prueba su liderazgo interno.

Octubre de 1991: la lista de diputados nacionales y los últimos atajos del «peronismo derrotado»

Apenas unas semanas después del triunfo electoral, Reutemann debió probar su capacidad de liderazgo interno en torno a la definición de la lista de candidatos a diputados nacionales⁹ para las elecciones del 27 de octubre de 1991.¹⁰ Dicho proceso se tradujo en una disputa entre el gobernador electo y su sector partidario, por un lado, y las autoridades nacionales del PJ y los dirigentes santafesinos vinculados a la Cooperativa, por otro, que gozaban todavía de cierta influencia. Como describimos en el apartado anterior, el núcleo duro peronista que apoyó a Reutemann en su candidatura estaba integrado por dirigentes críticos de las primeras líneas provinciales del partido. Por su parte, los miembros de la Conducción Nacional del PJ argumentaban su derecho a decidir sobre el armado de la lista en el hecho de que el distrito santafesino del partido estaba intervenido. Como apunta Steven Levitsky, «la capacidad de la conducción menemista para establecer dirigentes o estrategias en [las filiales provinciales del partido] era limitada» (2005:247), por lo que la intervención constituyó un recurso para imponer candidatos o estrategias en un partido cuyos aparatos locales —controlados, generalmente, por los líderes

8 El motivo de la intervención fue impedir que el gobernador Reviglio encabezara la lista de candidatos a diputados nacionales por el PJ. Esto, en el marco de la crisis de legitimidad por la que atravesaba el gobierno y el alto nivel de confrontación en el interior del peronismo provincial.

9 En el sistema federal argentino los gobernadores ocupan un lugar fundamental como jefes partidarios. Así, los candidatos a diputados nacionales son elegidos mediante el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada, en cuya confección interviene directamente el jefe partidario local que, en muchos casos, es también el jefe del gobierno (Lodola, 2009). Es por esto que la disputa de Reutemann por lograr influir en alguna medida en la confección de la lista era una estrategia clave en el camino de consolidar su liderazgo partidario.

10 En estas elecciones el PJ obtuvo 4 bancas en la Cámara de Diputados nacional, pero perdió 1. La UCR obtuvo 3, el Movimiento Honestidad, Trabajo y Eficiencia (HTyE) 2, y el PDR, 1 (EL, 28/10/91).

de cada jurisdicción— lo dotan de una fuerte autonomía con respecto a las autoridades centrales.

Luego de varias semanas de cabildos, la lista definitiva se cerró mayoritariamente con dirigentes asociados a la Cooperativa y a la conducción partidaria nacional. Por su parte, «Creo en Santa Fe» debió conformarse con colocar un único representante (sobre 10), número que —según esgrimían desde el sector— guardaba una total desproporción con el 70 % de los votos que esa fracción había aportado al PJ en la elección de gobernador. El hombre que logró colocar Reutemann fue Marcelo Muniagurria, un ingeniero agrónomo que hasta ese momento se desempeñaba como presidente de la Sociedad Rural de Rosario y de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), y cuya única credencial para el ingreso a la lista eran sus vínculos de confianza con el gobernador electotejidos en los ámbitos de socialización de la elite agropecuaria de la provincia (Lascurain, 2018a). Como una manera de contrapesar esa baja representatividad numérica, Muniagurria logró ser ubicado en el primer lugar de la lista.¹¹ «Creo en Santa Fe» expresó su disconformidad en una solicitud publicada en la prensa. Allí, se volvía a reponer la división entre un «peronismo derrotado» y un «sufragio cargado de expectativas y esperanzas»:

Los hombres y mujeres del peronismo que acompañamos a Carlos Reutemann en los últimos comicios nos sentimos estafados por esta lista de candidatos a diputados nacionales, fruto de acuerdos celebrados entre cuatro paredes, que representa al peronismo derrotado que la comunidad repudió el 8 de septiembre con un sufragio cargado de expectativas y esperanzas (...). La gente no avala a aquellos dirigentes que estaban sospechados en sus conductas y su accionar. Resulta que éstos son los mismos que hoy reciben como premio un lugar expectante en la lista de candidatos a diputados nacionales. (*EL*, 01/10/91)

En efecto, los dirigentes identificados con el «peronismo derrotado» eran exfuncionarios de primera línea del gobierno de Reviglio (entre ellos, Fernando Caimmi, exministro de Obras Públicas) que ocuparon el tercer y quinto lugar de la nómina. El segundo y cuarto lugar lo integraron un diputado y un funcionario nacional que respondían a parte de la cúpula peronista nacional.¹²

11 Muniagurria será, luego, vicegobernador de Santa Fe en el segundo mandato de Reutemann (1999–2003).

12 Se trató del diputado nacional Saturnino Danti Aranda —quien respondía al secretario general de la Presidencia, Eduardo Bauzá— y de Hugo Rodríguez Sañudo —quien se referenciaba con José Luis Manzano, ministro del Interior de la Nación.

Período 1992–1993: la selección del candidato a senador nacional y la primera demostración de poder de Reutemann

Si en esa primera pulseada Reutemann no pudo torcer la voluntad de los políticos más experimentados del peronismo, fue en una segunda oportunidad que logró inclinar hacia su persona y su sector la nueva relación de fuerzas interna. La diferencia cualitativa fundamental con la coyuntura anterior fue que el expiloto de carreras libró esta disputa siendo ya gobernador en ejercicio. En efecto, existe un gran consenso entre la literatura sobre el poder que —en los regímenes federales— otorga a quien ocupa el cargo de gobernador el hecho de controlar los resortes del Estado, tanto en lo que respecta a la gestión directa de los recursos públicos como en la tramitación de las disputas y juegos de poder hacia adentro de las organizaciones partidarias (De Luca 2008; Gervasoni, 2011, Lodola, 2009; Ollier, 2010).

En este marco, a los pocos meses de gobernar la provincia Reutemann enfrentó una disputa significativa: la renovación de uno de los dos cargos que la provincia tenía en el Senado de la Nación. Precisamente, hasta la reforma constitucional de 1994 la elección del senador nacional se realizaba de forma indirecta mediante la convocatoria a sesión legislativa conjunta de ambas cámaras provinciales (diputados y senadores), con necesidad de quórum por separado de cada cámara y a simple pluralidad de sufragios. El gobernador intentó, en una primera instancia, reunir la cantidad de votos peronistas necesarios para imponer su candidato en la Asamblea Legislativa, estrategia cuyo éxito se suponía garantizado porque el PJ constituía la fuerza mayoritaria en ambas cámaras. El elegido por el primer mandatario para ocupar el cargo fue Jorge Massat, un intendente peronista de una pequeña localidad del norte provincial (Villa Ocampo) y hombre de confianza suyo. Sin embargo, la dificultad para alinear las voluntades que todavía se resistían a su liderazgo en lo atinente a los asuntos partidarios llevó a un nuevo fracaso que dejó en un punto muerto la realización de la sesión legislativa (*EL*, 23/10/92).

Las aguas del peronismo estaban divididas —al igual que en la disputa anterior— entre quienes apoyaban al candidato reutemannista y quienes sostenían la reelección de la Senadora en ejercicio, Liliana Gurdulich, promovida por el CNJ y —a través de este— por el propio presidente Menem.¹³ Este segundo grupo estaba integrado por los legisladores peronistas no reutemannistas (cinco diputados y dos senadores), quienes conformaron el bloque denominado «Solidaridad Peronista», separado del bloque oficial (*EL*, 27/11/92). Según el relato

13 A pesar de esto, Menem nunca confrontó abiertamente con Reutemann por el tema del senador. Sus voceros en esta cuestión eran los integrantes del CNJ y funcionarios nacionales de primera línea.

de un dirigente entrevistado, la discusión por el Senador nacional obedecía a una disputa mayor, central en la dinámica organizacional del peronismo: la disputa por el liderazgo. Nos decía:

En el peronismo santafesino, siempre hubo un candidato que responde al gobierno nacional y otro candidato que responde al gobierno local, fundamentalmente desde la irrupción de Reutemann. (...) Esta dinámica siempre pasa cuando hay más de un candidato en el peronismo, sobre todo cuando hay un liderazgo provincial. Es el gobierno nacional que te quiere imponer los gobernadores propios, y después está el poder provincial que disputa y tensiona para poner el candidato propio. Y en esa lógica se dio la discusión del senador: «no, los senadores por Santa Fe los pone Santa Fe»; «no, los pone el gobierno nacional». (Marcelo Gastaldi, diputado provincial entre 2003 y 2011. Entrevista con la autora, 24/08/16)

Las diferencias y pujas entre unos y otros tuvieron un efecto institucional de relevancia: por un lapso de seis meses (desde el 10 de diciembre de 1992 hasta el 4 de junio de 1993) la provincia de Santa Fe quedó con un senador menos en el Congreso Nacional al cesar el mandato de la senadora Gurdulich.¹⁴

Ahora bien, ¿sobre qué argumentos que se legitimaron una y otra postura? La senadora Gurdulich fundamentaba la renovación de su banca en la historia de militancia justicialista que tenía en común con sus compañeros legisladores. Decía:

Estoy muy tranquila. La mayoría militamos juntos desde hace más de 20 años. Por lo tanto, tenemos un conocimiento y una relación de amistad y una profunda relación política (...). La decisión partidaria está tomada. (Liliana Gurdulich, *EL*, 05/09/92)

Por su parte, desde «Creo en Santa Fe» se esgrimía como criterio de legitimidad para la elección de Massat la autoridad que emanaba de la figura de Reutemann. En este sentido se expresaba un diputado reutemannista:

No queremos ser presionados ni digitados (...). Lo correcto es que se convoque a internas para que el afiliado elija. Si este trámite no se puede cumplir (...) que el candidato a senador surja del grupo «Creo en Santa Fe» avalado por la

14 Gurdulich era una dirigente rosarina con larga trayectoria en el PJSF —cercana a algunos miembros de la Cooperativa—, que acompañaba decididamente las políticas de reforma implementadas por el presidente de la Nación como titular de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones del Senado de la Nación.

autoridad y el prestigio del gobernador Carlos Reutemann. (diputado provincial Omar Massat, *EL*, 13/05/92)

En efecto, en un partido de tipo carismático como lo es el peronismo detrás de esta disputa se libraba una batalla mayor por la definición de lo que los propios peronistas entienden como la jefatura máxima de la organización: la del conductor. Si bien la figura de Reutemann gozaba de la legitimidad electoral que le había dado la ciudadanía apenas un año atrás, su liderazgo interno no estaba aún consolidado. Así, no fue sino hasta que el partido se normalizó y se convocaron elecciones internas para la designación de las nuevas autoridades partidarias que el asunto del Senador tuvo una resolución definitiva. En este sentido se comprenden las palabras de Alberto Kohan (exsecretario general de la Presidencia y exministro de Salud de la Nación, oriundo de la ciudad santafesina de San Lorenzo), quien participó como precandidato santafesino a Senador nacional: «Las polémicas se acaban cuando se cuentan los votos» (*EL*, 28/05/92).

Junio y octubre de 1993: Reutemann presidente del PJSFy el clivaje «outsider–militantes»

Como ha sido señalado por la literatura, la legitimidad del liderazgo de Juan Domingo Perón hacia el interior del movimiento peronista se fundaba en su condición de «conductor natural» (Halperin Donghi, 2006); esto es, en su calidad de líder carismático «puro» —según la clásica tipología de Ángelo Panebianco (1995)—, irremplazable e indiscutido en tanto jefe máximo de la fuerza. Por lo tanto, el mecanismo electoral a partir del cual se «votaba» a Perón reenviaba, en verdad, a aquella legitimidad primera, la de la persona del conductor. Ahora bien, luego de su muerte el modo de instituir los liderazgos en el peronismo comenzó a tramitarse a través del voto ciudadano o de los afiliados al partido (Ollier, 2010). Los líderes ahora ya no son «eternos» o «puros» sino que constituyen un *primus inter pares* factibles de ser reemplazados mediante el procedimiento electoral por otros líderes igualmente «temporales».

Este dilema no encontraba solución en el PJSF desde hacía una década: ningún líder lograba erigirse como conductor único de la fuerza. Así, no fue sino hasta una nueva instancia electoral interna que el peronismo de esta provincia revalidó la figura de Reutemann como conductor. Habiendo fracasado la selección del Senador por medio del consenso y la negociación entre los distintos sectores del partido, el gobernador se sometió al voto directo de los afiliados peronistas en orden a legitimar su liderazgo y resolver el tema del

senador. ¿Por qué necesitó de esta segunda instancia electoral? En primer lugar, su candidatura no había sido refrendada a través de una elección interna. El sistema electoral de Lemas tenía el propósito, justamente, de sortear ese procedimiento, por lo que los candidatos no necesitaban ni ser afiliados ni atravesar un proceso de selección interna que respaldara su candidatura, aunque sí debía reunir un número mínimo de avales (Borello y Mutti, 2003). En segundo lugar, su extranjería con respecto al peronismo, en particular, y a la política partidaria, en general, volvía más necesario un efecto de legitimación interna a través del voto.

En ese marco, «Creo en Santa Fe» lanzó una campaña electoral interna de la candidatura de Reutemann a la presidencia del PJSF (*EL*, 25/03/93) que suscitó fuertes críticas entre los sectores más reacios a su incorporación al justicialismo. Además, su presentación como candidato para presidir la organización requirió de la modificación de la Carta Orgánica del partido mediante la cual se eliminaba el requisito de dos años de antigüedad en la afiliación para poder postularse a cargos partidarios, lo cual llevó a diversos sectores a impugnar todo el proceso electoral (*EL*, 04/02/93 y *LC*, 20/04/93). En efecto, Reutemann se había afiliado al PJ tres meses antes de la elección interna (el 21 de febrero de 1993), en el marco de la estrategia del presidente Menem de ampliación del consenso entre los peronistas para reformar la Constitución Nacional (Novaro, 2009). En simultáneo, se habían afiliado también otros gobernadores —como Ramón «Palito» Ortega de Tucumán— y dirigentes no peronistas —del desarrollismo y de la democracia cristiana— que apoyaban al menemismo (*EL*, 25/02/93 y 27/04/93).

La fracción partidaria más crítica al reutemannismo se agrupó en una lista (la N° 5) denominada «Movimiento de Unidad Peronista» (MUP). Esta lista estaba integrada por diputados y senadores de los bloques peronistas no oficialistas, por exfuncionarios y dirigentes afines a los gobiernos anteriores y por algunos sectores del sindicalismo de la ciudad de Santa Fe.¹⁵ Rufino Bertrán, candidato a presidente del PJ por el MUP y exministro de Gobierno del gobernador Reviglio, marcaba posición con respecto a la figura de su competidor interno con las siguientes palabras:

Muchos afiliados (...) pretenden que la conducción esté en manos de alguien con trayectoria y conocimiento de los problemas del [peronismo]. Mucha gente no vería con agrado que Carlos Reutemann, recientemente ingresado al partido y sin experiencia, maneje nuestro partido, que ha sufrido persecuciones, pros-

15 Las demás listas eran: «Todos por Santa Fe» (Lista 3, representada por el exgobernador Vernet), «Fe en Perón» (Lista 4, de Celestino Marini, exsenador nacional) y la lista «Kohan senador» (Lista 2, que solo se postuló a Alberto Kohan para la candidatura a senador nacional) [*LC*, 06/04/93].

cripciones y que tiene muchos peronistas con hondas cicatrices en el cuerpo por su lucha en favor de este movimiento. (LC, 29/05/93)

Según esta visión, para presidir el PJ y representar a los justicialistas se debía contar con una trayectoria dentro del movimiento asociada no solamente a la experiencia política dentro del partido sino a una historia de militancia y de luchas comunes e, incluso, a lazos personales y afectivos. Así, frente al discurso «moralizador» de un advenedizo, el MUP articulaba un discurso anclado en una concepción del peronismo que había entrado en crisis: la del peronismo como tradición política que recuperaba, desde el presente, la memoria de la experiencia pasada. En este sentido, el discurso de este sector tenía un sentido retrospectivo, basado en la historia de «persecuciones» y «proscripciones», en el valor de la «trayectoria» militante y en la reivindicación de las «luchas [pasadas] en favor del movimiento».

Por su parte, el discurso de Reutemann hacia los justicialistas adoptaba el clivaje moral que había articulado su discurso de campaña a gobernador. Decía:

Yo los convoco, compañeros, a compartir esta nueva propuesta, esta nueva manera de comprender la política, que tiene que ver con un justicialismo transparente (...) donde los compañeros y compañeras no sirvan solo para juntar votos, sino para contribuir al crecimiento de una nueva dirigencia. (EL, 08/04/93)

Con este discurso que apuntaba a conformar una «nueva dirigencia» y un justicialismo «transparente», el 30 de mayo de 1993 Reutemann ganó la elección interna en todas las categorías. Pese a la existencia de sectores que pugnaban por mantenerlo como un *outsider* circunstancial cuya única función había sido la de salvar al peronismo de la derrota electoral, el exdeportista —encabezando la lista N° 1— obtuvo un aplastante 87,47 % de los votos para su cargo como presidente del PJSF, el 84,64 % de los votos para la candidatura de Massat a senador nacional (a quien votaron en una nueva Asamblea Legislativa 41 de los 42 legisladores peronistas) y la mayoría y minoría en la lista de candidatos a diputados nacionales para las elecciones de medio término del 3 de octubre de 1993.¹⁶ Fue elegido también primer convencional constituyente por Santa Fe para la Reforma de la Constitución Nacional del año siguiente. Menem lo felicitó enunciando la siguiente sentencia: «La urna es inapelable» (EL, 31/05/93).

16 La participación de afiliados fue de 70000 menos que en la última elección interna realizada en 1988, reuniendo al 20 % del padrón. Votaron 110 282 afiliados (EL, 31/05/93).



Nota: La primera arenga partidaria. Epígrafe: «Reutemann y la militancia festejan haciendo la “V” de la Victoria» (*EL*, 30/05/93).

Ahora bien, esta contundente victoria empezó a experimentar sus incipientes grietas al llegar la instancia electoral general. El 3 de octubre —a pocos meses de la interna— se realizaron elecciones en dos niveles jurisdiccionales: diputados nacionales e intendentes, presidentes comunales y concejales municipales. El PJ ganó la elección con un 32,55 % y obtuvo 4 bancas en el Congreso nacional de las 5 que ponía en juego (*EL*, 04/10/93). Sin embargo, los resultados no tuvieron la contundencia esperada. El diputado nacional electo Oscar Lamberto analizaba la pérdida de esa banca en los siguientes términos:

Hubo compañeros que si se hubieran preocupado un poco y pensado que son parte del peronismo (...) habría menos votos en blanco y quizás un diputado más (...). Cuando se estaba discutiendo el poder en Argentina, había algunos que estaban preocupados en un concejal». (Oscar Lamberto, *EL*, 04/10/93)

En efecto, según el gobernador la importante cantidad de votos en blanco que hubo para la categoría de diputados nacionales (12,41 %) se debió a la «confusión» que generaron las dos elecciones en simultáneo, haciendo que «se trabaj[e] mucho en candidatos locales, y al candidato local no le interesa mucho lo que vaya en la boleta blanca [de diputados nacionales]» (*EL*, 04/10/93). A nivel departamental, el PJ ganó en 14 de los 19 departamentos provinciales. En Rosario, a pesar del gran esfuerzo de campaña que se hizo (descuidando, según algunos, algunas comunas del norte «muy fuertes justicialistas» y que se perdieron), el PJ perdió el Concejo municipal a manos de *ПТУЕ* (que obtuvo 8 bancas) y que llevaba a Hermes Binner a la presidencia del Concejo. Pero el dato más trascendente en relación a la interna peronista fue que el sector de Reutemann obtuvo solo 1 banca de las 7 que logró el PJ. El ganador fue el sublema que encabezaba el periodista Evaristo Monti, denominado «Rosario o Nada». Se abría allí un frente opositor interno que, a aunque minoritario, le disputaría poder al presidente del partido esgrimiendo, principalmente, el clivaje territorial—tal como lo expresó la nominación de la etiqueta electoral—. Esto traería como consecuencia un fuerte debate al interior mismo de «Creo en Santa Fe», uno de cuyos principales críticos será el vicegobernador Robles.

Mayo de 1995: Reutemann candidato a senador nacional y el clivaje «norte–sur»

Existe un clivaje que atraviesa la provincia de Santa Fe en múltiples dimensiones: el clivaje territorial «norte–sur». En esta especie de división material y simbólica de la provincia en dos partes el «norte» es identificado con el predominio de la actividad económica agropecuaria y con las actividades burocrático–administrativas con epicentro en la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia. Así, Santa Fe es concebida como una ciudad meramente «burocrática», con componentes socioculturales «tradicionalistas», y orientada a la recaudación impositiva provincial. Como arquetipo de actor social aparece el terrateniente (asociado a una aristocracia tradicional), el pequeño propietario de campo y el peón rural. Por su parte, el «sur» es identificado con los polos industriales más importantes de la provincia y con la mayor densidad poblacional, siendo su epicentro urbano la ciudad de Rosario. En función de su generación de riqueza material y desarrollo tecnológico, el «sur» es concebido como la zona que contribuye con el «progreso» económico, social y cultural de toda la provincia a través de su infraestructura portuaria e industrial y de su desarrollo artístico. En términos sociales, está representada por

la burguesía industrial y agroindustrial, los grandes propietarios rurales y el sector trabajador organizado.

En línea con esta división de la provincia en dos, existe un componente de la cultura política provincial que indica que los cargos (gubernamentales y partidarios) deben estar distribuidos siguiendo un criterio de equilibrio entre las zonas. Así, por ejemplo, se respeta la costumbre de constituir la fórmula gubernamental con un representante político del «norte» y otro del «sur» (Puig, 1997). Asimismo, los gabinetes de gobierno se distribuyen tratando de aplicar un criterio regional, además de otros varios aspectos (Lascurain, 2018b).

El clivaje norte-sur —que ya se había empezado a manifestar en la coyuntura electoral de octubre de 1993, a partir de los resultados en la concejalía rosarina— se potenció para las elecciones internas del 5 de marzo de 1995. Si las internas de 1993 estuvieron marcadas por la oposición entre el «arribista» al partido y los «militantes históricos», la disputa presente ya no podía capitalizar ese criterio: Reutemann, justicialista en lo formal y presidente del partido, ya no podía ser más considerado un *outsider*. La principal batalla que el jefe del PJSF debió librar, entonces, giró en torno de una minoría opositora que se identificaba con la «dirigencia del sur».

La disputa en clave territorial tuvo en la postulación de Reutemann al Senado nacional su principal elemento. El hecho de que ya hubiese un senador del norte (Jorge Massat) despertó las críticas desde la dirigencia del sur. El primer precandidato a diputado nacional de la lista de «Creo en Santa Fe», Jorge Obeid, también era del centro-norte. En este sentido, un candidato del sur por la lista opositora afirmaba que la conducción de Reutemann no expresaba una «empresa común de destino»:

Yo no se si se advierte claramente desde el poder político que en el sur de Santa Fe y, básicamente, en la ciudad de Rosario, por esta situación que ha llegado a un punto límite [no poder consensuar las listas] hay, o existe la posibilidad, de que haya un estado de rebelión fiscal o, directamente, segregacionista. Luego, esta conducción política no expresa unitariamente a la empresa común de destino que apetece la provincia de Santa Fe. (Héctor García Solá, precandidato a diputado nacional por la lista N° 2, *EL*, 20/01/95)

La disputa por la confección de la lista de candidatos a diputados nacionales condujo —incluso— a disidencias dentro del propio espacio del gobernador, que llevaron a la renuncia del secretario general del partido (Jorge Albertengo, de Cañada de Gómez) y al pedido de licencia del vicepresidente 1° (el vicegobernador Miguel Robles, oriundo de Villa Constitución, quien había quedado

«desplazado» al quinto lugar de la lista); ambos eran dirigentes de la llamada «Liga del Sur». En este marco, Albertengo afirmaba:

Hoy nos encontramos sin la posibilidad de llevar un candidato afianzado en la gente, habiendo atravesado una interna desgastante entre los mismos compañeros de «Creo en Santa Fe» y con un aparato partidario que no contiene las realidades regionales (...). Nunca se reunió el congreso provincial. (*EL*, 05/04/95)

El cuestionamiento al gobernador y precandidato a Senador nacional por «privilegiar al norte» se inscribía en un contexto socioeconómico general de crecimiento de la desocupación y de la conflictividad social, en especial, en la zona industrial del Gran Rosario. En este sentido argumentaba su precandidatura a senador Carlos Bermúdez (de Rosario) por la lista opositora, quien reponía el clivaje entre «la burocracia de Santa Fe» y la «ciudadanía del sur»:

La situación que se da en el sur, no solo entre los justicialistas, con la ciudadanía cansada de la burocracia instalada en Santa Fe que no ha pensado en resolver alguno de nuestros fundamentales problemas, el mayor de los cuales es la desocupación y al que se agregan la desinversión, las fábricas que cierran, las que se mudan. (*LC*, 04/03/95)

Al frente de este reclamo aparecían también algunas figuras del sindicalismo de la zona, quienes agregaban a la cuestión social y regional una demanda por el desplazamiento que el sindicalismo había sufrido desde la asunción de Reutemann a la gobernación, tanto en los cargos partidarios como de gobierno. En efecto, la lista de precandidatos a diputados nacionales por «Avancemos con fe al 2000» estaba compuesta por dos dirigentes gremiales de la zona en el 3° y 4° lugar (Susana Rueda, sanidad y Vicente Mastrocola, plástico), mientras que la lista oficialista no tenía sindicalistas en esos puestos.¹⁷

La victoria fue, finalmente, del gobernador. Reutemann obtuvo el 70 % de los votos de los afiliados para su candidatura a la senaduría. Su sector, además, obtuvo los tres primeros lugares en la lista de candidatos a diputados nacionales pero a diferencia de las internas de 1993 no logró la minoría (el cuarto lugar), que quedó en manos de la lista opositora (*LC* y *EL*, 06/03/95).

17 La lista N° 4 (oficialista) postuló como precandidatos a diputados nacionales a Jorge Obeid (intendente de Santa Fe), Luis Rubeo (senador nacional), María del Carmen Benzo (intendente de San Carlos Centro) y Miguel Robles (vicegobernador). La lista N° 2 postuló a Alfredo Speratti (intendente de Reconquista), Héctor García Solá, Susana Rueda y Vicente Mastrocola (*LC*, 05/03/95).

Advertimos entonces cómo Reutemann —un *outsider* devenido en político profesional— se incorporó a la dinámica partidaria interna, adoptando sus reglas de juego y disputando desde allí espacios de poder. En este sentido, su conducción no estuvo exenta de que se la acusara de prácticas consideradas ilegítimas como el «fraude», la «volcada de padrones», la manipulación del calendario electoral, la demora en la presentación de las distintas listas de candidatos, etc. (*LC*, 03/03/95). Así, hacia el final de su mandato el gobernador empezaba a ser cuestionado por estar «cerca de la Cooperativa», por implementar acuerdos de cúpula en la definición de las candidaturas y por desmovilizar a la militancia, todas críticas que se le habían esgrimido, en otra coyuntura, a la coalición dominante del periodo anterior.¹⁸

Estas fueron las últimas internas por voto directo de los afiliados que se dio el justicialismo santafesino, mientras Reutemann permaneció como el líder indiscutido de la fuerza. En adelante, las autoridades partidarias y los candidatos a cargos electivos se definirían por «por aclamación y unanimidad» (Ramos, 2011), acordando listas únicas con el gobernador. En efecto, su rotunda victoria para gobernar la provincia por segunda vez le otorgó a su conducción un carácter indiscutido.¹⁹

Conclusiones

En este artículo analizamos el modo en que el peronismo santafesino resolvió su crisis de liderazgo interna a partir de la emergencia de la figura de Carlos Reutemann. En efecto, este *outsider* político-partidario reconvirtió esa condición al erigirse en poco tiempo como líder de la fuerza que —en una situación de crisis organizacional e institucional— lo había convocado a disputar la gobernación de la provincia.

Típicamente, los líderes *outsiders* son vistos como meros emergentes pasajeros y circunstanciales de una situación de crisis de las dirigencias y organizaciones políticas tradicionales, del despliegue de escenarios de corrupción en el comportamiento de esas dirigencias y de la resultante desconfianza ciuda-

18 Los resultados de las elecciones generales del 14 de mayo fueron auspiciosos para el justicialismo. La fórmula presidencial Menem-Ruckauf ganó en la provincia (46,82 %) y el PJ renovó las 4 bancas que ponía en juego con el 34,43 % de los votos. Ingresaron al Congreso Nacional Jorge Obeid, Luis Rubeo y María del Carmen Benzo, de «Creo en Santa Fe», y Alfredo Speratti por la minoría de «Avancemos con fe al 2000». El único de la zona sur era Rubeo (*EL*, 15/05/95). Por su parte, Reutemann accedió a su banca como senador nacional una vez que finalizó el gobierno.

19 En 1999 Reutemann obtuvo el 57,57 % de los votos, la mejor elección del peronismo en la provincia desde 1983 (Ramos, 2011).

dana en las instituciones políticas (Kenney, 1998; Mayorga, 2006). Este razonamiento lleva a algunos estudiosos a asumir una perspectiva normativa sobre el comportamiento de los *outsiders* que supone que—en tanto emergentes «excepcionales»—llevan finalmente a distorsionar el «normal» funcionamiento de las instituciones e, incluso, pueden atentar contra la calidad del régimen democrático. Más aún, en contextos de restablecimiento del juego democrático y de crisis de representación política, se ha identificado la consolidación de «popularidades evanescentes y transitorias», a diferencia de la existencia de los grandes y perdurables liderazgos carismáticos de otras épocas (Martuccelli y Svampa, 1997: 97).

Distanciándonos tanto de los enfoques institucionalistas sobre los *outsiders* como de ciertas conceptualizaciones del liderazgo político en tiempos de crisis de representación, buscamos —a partir del análisis de este caso— dar cuenta de otro tipo de resolución de crisis políticas y de constitución liderazgos resultantes de ellas. El análisis de la figura de Reutemann permite advertir la existencia de un líder *outsider* que reconvirtió su condición hacia la de un típico político «profesional», en el sentido weberiano de aquél que «ha[ce] de la actividad política (...) el contenido de su existencia» (Weber, 2008:200).

El modo en que Reutemann atravesó dicho pasaje estuvo determinado, en primer lugar, por su inscripción en el peronismo argentino. En efecto, su propia ambición política coincidió con la dinámica organizacional de este partido que se caracteriza por articular sus relaciones internas (tanto verticales como horizontales) en torno a la conducción de un líder. El peronismo desarrolló desde sus orígenes una legitimidad particular: la del «conductor» (Halperin Donghi, 2006). Ahora bien, mientras que con Perón la conducción estaba dada de forma «natural» (y el procedimiento electoral solo venía a confirmar una conducción ya establecida), luego de su muerte las distintas conducciones posibles dentro del peronismo (en todos los niveles de la organización: nacional, provincial y municipal) se definen mediante el voto en elecciones internas y/o generales (Ollier, 2010). El acto electoral da inicio a un nuevo ciclo de liderazgo partidario hasta que una nueva conducción reemplaza a la anterior cuando la orientación del sufragio se orienta en torno de una nueva figura. Bajo esta premisa mostramos cómo, a partir de distintas coyunturas electorales y en un periodo de tiempo relativamente breve, Reutemann se erigió en el conductor del peronismo santafesino.

Siguiendo ese recorrido analizamos las características de la campaña y su posterior victoria electoral en septiembre de 1991. Basado en una estrategia de contacto directo, de confrontación con los «políticos tradicionales» y en un armado con dirigentes del peronismo local enfrentados a la conducción revigilista, Reutemann desplegó una serie de atributos como candidato que inter-

pretamos bajo el formato de la «representación de proximidad» (Annunziata, 2012). La crítica a la «clase política», la presentación como un «ciudadano» y «vecino» igual que sus representados, el discurso fuertemente centrado en la condena moral a los políticos (y su presentación como hombre «honesto» enfrentado a los políticos «corruptos»), fueron tópicos que ubicaron a Reutemann entre los primeros exponentes de este nuevo formato de representación, que se consolidará años más tarde en Argentina.

En segundo lugar, el triunfo de Reutemann como gobernador (que le dio inicio a su carrera política) fue posible gracias al tipo de régimen electoral vigente en la provincia. Precisamente, la ley de Lemas le permitió no solo presentarse como candidato sin poseer ninguna adscripción partidaria sino, también, sumar los votos de los demás candidatos peronistas y así superar la performance electoral de su principal competidor de la UCR, Horacio Usandizaga. La estrategia pensada por la coalición dominante del partido un año antes para evitar un seguro fracaso electoral se había mostrado exitosa.

En el marco de esas dos condiciones de posibilidad (la organizacional y la del sistema electoral) el expiloto de carreras inició una de nuevo tipo: disputar el poder hacia el interior del peronismo, bajo la idea de que su éxito gubernamental estaba vinculado al control de la estructura partidaria. Así, dimos cuenta del modo en el que puso a prueba la construcción de su liderazgo interno a partir del análisis de tres coyunturas clave: la definición de la lista de candidatos a diputados nacionales en 1991 (mientras el partido se encontraba intervenido), la elección del senador nacional y su definición a través de internas partidarias en 1993 con el PJ ya normalizado (en las cuales, al mismo tiempo, Reutemann gana la presidencia) y las internas de 1995. Estas disputas electorales dieron cuenta de la eficacia con la cual el nuevo líder neutralizó, por un lado, a los sectores de la Cooperativa que aún se resistían a perder su poder y, por otro lado, logró cierta autonomía con respecto al liderazgo del presidente Menem. Además, identificamos distintos clivajes bajo los cuales se definieron cada una de estas luchas internas. Si en los comienzos de su desempeño como líder la disputa ordenó al *outsider* contra los «militantes» peronistas, una vez consolidado el liderazgo los enfrentamientos atravesaron otro tipo de clivaje: la división entre la dirigencia del «norte» (que expresaba Reutemann) y la dirigencia del «sur» (que logró constituir una —minoritaria— oposición al líder).

Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2012). ¿Hacia un nuevo modelo de lazo representativo? La *representación de proximidad* en las campañas electorales de 2009 y 2011 en Argentina. En Cheresky, I. y Annunziata, R. (Comps.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*. Prometeo.
- Annunziata, R. (2013). La figura del «hombre común» en el marco de la legitimidad de proximidad: ¿un nuevo sujeto político? *Atrolabio*, (10), 127–155.
- Borello, R. y Mutti, G. (2003). La ley de Lemas en la provincia de Santa Fe. En *Actas del VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP*. Rosario.
- Catterberg, E. (1989). Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989: la ruta a la normalidad. *Desarrollo Económico*, (115).
- Cheresky, I. (2006). La política después de los partidos. En Cheresky, I. *La política después de los partidos*. Prometeo.
- Cheresky, I. y Pousadela, M. (2004). La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983–2003). En Cheresky, I. y Pousadela, I., *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Biblos.
- De Luca, M. (2008). Political recruitment and candidate selection in Argentina: presidents and governors, 1983 to 2006. En Siavelis, P., *Pathways to power. Political recruitment and candidate selection in Latin America*. The Pennsylvania State University Press.
- Fernández, A. (1993). *Las nuevas relaciones entre sindicatos y partidos políticos*. Biblioteca Política Argentina.
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579–610.
- Halperin Donghi, T. (2004). El lugar del peronismo en la tradición política argentina. En Amaral, S. y Ben Plotkin, M. (Comps.), *Perón: del exilio al poder* (pp. 19–42). EDUNTREF.
- Halperin Donghi, T. (2006). *La larga agonía de la Argentina peronista*. Ariel. [1994]
- Kenney, C. (1998). Outsider and Anti-Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru. *Party Politics*, 4(1).
- Kohan, J. (1993). *Experiencias sindicales recientes. Argentina–Brasil*. Biblos.
- Lascurain, M.C. (2014). De políticos *honestos y corruptos*: el «Affaire Vanrell» y la mutación de la representación en el justicialismo santafecino (1990–1991). *Polhis*, 7(14).
- Lascurain, M.C. (2018a). Acerca de las élites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983–2007). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Nueva Época*, 63(233), 307–332.
- Lascurain, M.C. (2018b). *Partido, identidad y representación en el peronismo santafesino*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983–1999*. Siglo XXI Editores.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247–286.
- Martuccelli, D. y Svampa, M. (1997). *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Losada.

- Mayorga, R. (2006). *Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria*. En Mainwaring, S. et al., *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Norma.
- Mocca, E. (2002). Defensa de la política (en tiempos de crisis). En Novaro, M. (Comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Norma.
- Ollier, M.M. (2010). El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina). *Revista de Sociología*, (24), 127–150.
- Panebianco, A. (1995). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Alianza Editorial. [1982]
- Ramos, H. (2011). Metamorfosis y crisis de representación. Las estrategias electorales del PJ santafesino en las elecciones provinciales de 1999 y 2003. *SAAP*, 5(1), 157–187.
- 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.
- Sánchez, L.; Cervetto, V. y Verón, O. (1995). *Un día de emoción. Historia política de Santa Fe (1990–1991)*. Instituto de Estudios Sociales.
- Vargas, H. (1997). *Reutemann, el conductor. La biografía no autorizada*. Homo Sapiens.
- Venecia, J.C. y Petracca, A. (1996). *Ley de Lemas: alternativas de reforma político-electoral en Santa Fe*. Homo Sapiens.
- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En AA. VV., *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Hachette.
- Weber, M. (2008). *Escritos políticos*. Alianza Editorial.

¿El siglo de las coaliciones?

Reflexiones en torno al Frente Progresista Cívico y Social (2005–2015)

Amancio Vázquez

Introducción

Desde mediados de la última década del siglo pasado y mucho más desde los inicios del siglo XXI, el sistema de partidos argentino viene sufriendo una profunda reestructuración. Una de las características más impactantes de este proceso es el auge de las coaliciones políticas de distinto tipo como principal modalidad de participación electoral. En efecto, es un hecho que en todos los niveles del estado, los partidos dejan de presentarse a las elecciones con sus membretes tradicionales y lo hacen a partir de coaliciones de frentes.

Este nuevo escenario se afianza año tras año y no hay indicios de que vaya a cambiar en un futuro mediano. Las coaliciones parecen haber llegado para quedarse y, más aún, para asumir el rol protagónico en el juego democrático del siglo XXI.

La realidad política argentina se muestra entonces muy distinta a la de los períodos constitucionales del siglo XX. En aquellos tiempos los modernos partidos, aún con sus defectos, supieron racionalizar la competencia electoral a través de la negociación, estableciendo una suerte de mercado democrático. El panorama actual aparece, en contraste, bastante desalentador y acaso más semejante al de finales del siglo XIX donde primaban los intereses personales, las facciones y el contubernio como lógica funcional del sistema político.

Sucede que el actual reemplazo de los partidos tradicionales por alianzas entre fuerzas políticas con escaso *grado de comunidad* (Vázquez, 2019) que se aglutinan pragmáticamente en torno a la figura personal de un líder con buena imagen pública, tiende a conformar *coaliciones flotantes* (Quiroga, 2019). Estas coaliciones inestables acentúan la crisis de representación política al fomentar la personalización, la volatilidad electoral, el transfuguismo y la disolución de las identidades partidarias. El resultado más oneroso es que ya no hay mercado democrático sino más bien un «mercadeo» propio de una democracia de «trueque».

Con todo, puede esperarse algo mejor de las coaliciones. Como ha sucedido en Chile, Uruguay y en Bolivia, un sistema de coaliciones maduro y aceitado en la práctica de coordinar acuerdos podría contribuir a la convergencia ideológica, la institucionalización del sistema político y a la racionalización de la participación electoral al fomentar lógicas de funcionamiento propias de la democracia como el consenso, la apertura del juego político y la moderación.

Lo cierto es que si bien se ha venido constituyendo un incipiente *corpus teórico* respecto del papel de las coaliciones en el cono sur: (Abranches, 1988), (Amorín Neto, 1989), (Lanzaro, 2001), (Ollier, 2001), (Chasquetti, 2001, 2008, 17 de marzo de 2014), (Albala, 2009), (Alemán y Tsebelis, 2012) entre otros, aún se conoce poco sobre las implicancias que esta nueva realidad trae aparejada al sistema político argentino ya sea en el ámbito nacional como en los todavía menos explorados ámbitos subnacionales.

Enmarcado en el citado contexto, y continuando con una línea de investigación sobre coaliciones en la Argentina, donde se trató el caso de la Alianza (UCR–FREPASO) (Vázquez, 2019), y en el contexto de un proyecto de investigación sobre la provincia de Santa Fe,¹ el presente capítulo abordará la gestación y la acción política del Frente Progresista Cívico y Social (FPCys) poniendo el foco de análisis en su condición de coalición política. Se tomó como recorte temporal el período 2005–2015, que abarca desde el nacimiento del frente hasta la finalización del mandato de Antonio Bonfatti como gobernador, porque es el que cuenta con mayor trabajo de campo al estar comprendido en el proyecto de investigación mencionado.

El interrogante principal es ¿por qué el FPCys logró constituirse en una coalición estable que consiguió dos reelecciones sosteniendo tres gestiones de gobierno en la provincia (2007–2019) así como las intendencias en Rosario desde el año 2003? El interrogante cobra sentido ya que las experiencias coalicionales argentinas no han sido exitosas, más allá de lo electoral, y marca un contrapunto evidente con el caso nacional de «la Alianza» que derivó en un dramático suceso de *inestabilidad presidencial* (Ollier, 2016) y en menor medida con «Cambiamos» que tras un evidente fracaso en la gestión económica no pudo lograr la reelección.

Para indagar acerca de estas particularidades del FPCys, se rastreará el origen de la coalición santafesina a partir de los primeros acercamientos entre radicales y socialistas desde la década del 80 del siglo pasado en el ámbito universitario, pasando por la «Alianza Santafesina» (1995); el «Encuentro Progresista» (2003) y la creación del FPCys (2005) poniendo especial interés en la dinámica de la correlación de fuerzas, acuerdos y tensiones entre estos dos partidos.

Son tres las hipótesis de trabajo que guían este capítulo:

- El FPCys debido a la hegemonía del socialismo y al mínimo papel que jugaron los partidos menores que componen el frente funcionó más bien como una coalición electoral y parlamentaria que como una coalición de gobierno.
- Pese a las fuertes tensiones existentes, productos de las disputas por el poder, socialistas y radicales poseen un alto *grado de comunidad* (Vázquez,

1 CAI+D 2016: «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)», realizado en el marco de la carrera de Ciencia Política de FHUC–UNL y dirigido por Hugo Quiroga.

2019) en cuanto a su concepción de la sociedad y el mundo político lo que les hace compartir patrones comunicacionales y una *cultura política* similar (Almond y Verba, 1965). Además la alianza entre el radicalismo y el socialismo tiene una larga historia en la provincia que se remonta a los primeros acercamientos en el ámbito universitario en la década de los 80 del siglo xx.

- A pesar de la hegemonía socialista, dicho partido, a partir de sus primeras intendencias en Rosario (1995) impulsó desde el Centro de Estudios Municipales (CEM) un trabajo programático sostenido con sus aliados en algunas áreas específicas (salud, educación y cultura). Esto produjo la fijación de *objetivos de tipo horizontelmeta* (Vázquez, mayo de 2018) apropiados para superar los objetivos meramente electorales.

Es necesario señalar los límites de este trabajo. Si bien el mismo está sustentado en avances de investigaciones sobre el tema, el presente capítulo no se constituye en una investigación *stricto sensu* sino en unas indagaciones exploratorias. El estudio del FPCys se encuentra aún en proceso y el trabajo de campo que aborda al mismo dista de haber terminado. Por tanto, la situación problemática planteada no pretende establecer un estudio comparativo entre alianzas multinivel sino oficiar como elemento disparador de las presentes reflexiones. En línea con lo anterior, las hipótesis presentadas no están testeadas. Con lo cual el texto no finaliza con un apartado de «resultados» sino con uno de «consideraciones finales».

Con todo, se espera que estas primeras reflexiones no carezcan de interés al introducir interrogantes y sugerir las primeras respuestas a un tema que, como se ha dicho, es de una importancia cada vez más sustantiva.

Encuadramiento teórico

Antes de ingresar al corazón del presente capítulo se abordarán algunas cuestiones teóricas relativas a las coaliciones indispensables para enmarcar conceptualmente el tema.

El *poder*, la *negociación* y el adversario son conceptos altamente relacionados para la perspectiva teórica utilizada ya que:

- Las coaliciones políticas son configuraciones pragmáticas cuyo objetivo central es el poder (conquista, mantención, aumento) para la acción política. Un poder entendido en forma moderna como poder relacional.
- La negociación, que es una forma específica de poder relacional entre partes dotadas de un *quantum de poder* equilibrado, es uno de los elementos centrales en toda coalición política. Las mismas siempre están impelidas a negociar. Por tanto, no es posible estudiar a las coaliciones sin contar con

elementos teóricos para el análisis de una negociación. En tal sentido, es de utilidad el uso del modelo analítico para el estudio de la negociación política (MANP)² (Vázquez, 2019).

- El poder no solo aparece al momento de conformación de una coalición, a través de la negociación entre sus partes, sino que además la lucha contra un *adversario* bajo la forma de un poder previamente existente es una de las finalidades de toda coalición. Como señala (Ollier, 2001:15): «la naturaleza de las coaliciones se comprende, en primer lugar, a partir de conocer aquello a lo que se oponen».

En lo que respecta a la estabilidad de las coaliciones políticas serán contemplados algunos elementos analíticos tomados de Vázquez (2018) que se estiman relevantes para su problematización.³

Tabla 1. Esquema del MANP

Requisitos	Quantum de poder	Son las cuotas de poder de las partes negociadoras, que requieren cierto equilibrio, de lo contrario no estarían dadas las condiciones para una relación de negociación, sino más bien para una relación de mando/obediencia.
	Complejo situacional	Es el ambiente, al que deben enfrentarse, las partes negociadoras. Está compuesto por la coyuntura de hechos de la realidad política en un momento determinado.
	Interés que afecte a las partes	Este es un elemento central, pues constituye el detonante para que se produzca toda negociación. Es lo que las motiva a conseguir el objetivo de la negociación, es decir a alcanzar un acuerdo acerca de estos intereses que las afectan.
	Grado de comunidad entre las partes	Otro requisito para que pueda darse la negociación es que las partes puedan confiar en los procedimientos de la negociación y estén dotadas de cierta flexibilidad en sus posturas. Lo que presupone que haya un mínimo de acuerdo básico acerca de algunos valores comunes.
Procedimiento	Discreción de los negociadores	Es el secreto de las partes durante el trámite de la negociación. Las negociaciones suelen ser secretas, ya que de esta manera es más fácil para las partes controlar el complejo situacional en el intento por evitar que este se les vuelva hostil.
	Desenvolvimiento del trámite	Son los avatares del proceso de negociación que básicamente se traducen en las propuestas y las contrapropuestas de las partes negociadoras.
	Formalización	Es el punto de mayor éxito de una negociación; cuando se ha alcanzado el objetivo de la negociación y este se ha formalizado en un documento que suele tomar las formas de compromiso, pacto, tratado, acuerdo, etc.

2 Ver Tabla 1. Para ampliar: Vázquez (2019).

3 Ver Tabla 2. Para ampliar: Vázquez (2018).

Tabla 2. Elementos analíticos relevantes para problematizar la cuestión de la estabilidad de las coaliciones políticas

Cuestiones externas a la coalición	<i>Diseño institucional</i> (forma de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral): afecta a las coaliciones en todo sentido y también en lo que atañe al tema de la estabilidad.
	<i>Cultura política</i> : ver Tabla 1
Cuestiones internas a la coalición	<i>Quantum de poder</i> : ver Tabla 1
	<i>Grado de comunidad</i> : ver Tabla 1
Tipo de objetivos planteados por la coalición	<i>Puntuales</i> : refiere a un fin único y claramente determinado. A lograrlo o al fracasar se disuelven.
	<i>Horizonte/meta</i> : aquellos que por su naturaleza nunca son alcanzables en su totalidad y que requieren de una búsqueda permanente, exigen la continuidad de la coalición contribuyendo por tanto a su estabilidad

¿Pero qué son exactamente las coaliciones políticas?

En el sentido más general de todos, las coaliciones políticas no son otra cosa que alianzas entre actores de cualquier tipo: partidos políticos, clases sociales, corporaciones, etc., con el objetivo de sumar poder para la acción política. En tal sentido podrían tomarse como ejemplos de coaliciones en el siglo xx, tanto a las alianzas entre clases sociales, elites industriales y un líder en los populismos latinoamericanos de las décadas de los 40 y 50; o la conjunción entre las fuerzas armadas, sectores de la Iglesia y demás actores civiles en los golpes de Estado de las décadas de los 60 y los 70 en la Argentina.

En lo que respecta a las coaliciones constituidas por frentes partidarios interesados en la competencia electoral; toda unión de partidos con algún tipo de objetivo, cualquiera sea este, puede ser considerada una coalición política. El denominador común que otorga entidad al concepto es la existencia constatada de una relación de unión entre dos o más partidos. Por tanto alcanza con la definición mínima de (Bergman, 1995:29): «Hablaré de coaliciones solo cuando dos o más partidos políticos formen un grupo».

Ejemplo de este tipo de coaliciones son «Cambiemos», la Alianza UCR-FREPASO o el caso, aquí tratado, del FPCys.

Tipos de coaliciones políticas

Las coaliciones políticas suponen configuraciones de las más diversas: formales e informales, según su grado de institucionalización; parlamentarias y gubernamentales, según la arena política donde actúan y pre o post electorales,

según se conformen antes o después de las elecciones. A partir de esto pueden establecerse las siguientes tipologías básicas:

Coaliciones de gobierno (pre o poselectorales): cuando la unión entre los partidos está dada por la integración conjunta de un mismo gobierno. Lo que en términos de Albala supone que se constaten tres grandes objetivos:

1. impulsión de una acción de gobierno común (proyecto político e ideológico convergente).
2. control del máximo de las parcelas de gobierno (redistribución entre los coaligados de las carteras ministeriales) y
3. formación de un gobierno estable (con el objetivo de llevar a cabo políticas y con vistas a la reelección). (2009:12)

Coaliciones parlamentarias (pre o poselectorales): cuando hay acuerdos entre los legisladores de distintos partidos para apoyar una votación en común en cualquiera de las cámaras del Parlamento. Las coaliciones parlamentarias *puntuales* son aquellas alianzas que se dan solo para la votación conjunta de un tema en particular y, las *estables* suponen que exista una estrategia de mayor alcance temporal sobre programas legislativos comunes de más largo plazo.

Coaliciones informales: las que se conforman y funcionan por fuera de las instituciones políticas tradicionales cuyos compromisos y acuerdos no están sellados bajo documentos legales y por tanto se fundamentan en afinidades ideológicas y culturales o aquellas que surgen de hecho espontáneamente.

Siglo XXI, ¿la era de las coaliciones?

En la Introducción de este capítulo se dice que el protagonismo que han cobrado las coaliciones políticas en la argentina ha modificado la lógica de la competencia electoral y, de alguna manera, el propio funcionamiento del juego democrático. Como este escenario pareciera incrementarse año a año, es posible preguntarse si el siglo XXI será la era de las coaliciones. Indudablemente es muy temprano para pensar una respuesta para esta pregunta que por ahora es de tipo retórico. De todas formas, una caracterización del sistema político argentino desde la reinstauración democrática de 1983 da cuenta de las transformaciones de su sistema de partidos. El mismo va desde un bipartidismo imperfecto hasta la aparición, y a partir de los primeros años del siglo XXI del auge de las coaliciones de frentes electorales.

A continuación se hará un repaso del sistema político nacional y el de la provincia de Santa Fe con el objetivo de caracterizarlos y establecer algunas periodizaciones. El caso nacional será tratado sucintamente, tomándose como

contexto general, y se profundizará, en cambio, en el provincial ya que su caracterización aborda el contexto donde surge y actúa el FPCys.

Cómo se verá, es posible encontrar correspondencias temporales entre las periodizaciones realizadas para ambos sistemas políticos en lo que respecta al funcionamiento del sistema de partidos y al surgimiento y auge de las coaliciones políticas.

El sistema político argentino desde la reinstauración democrática de 1983

Puede decirse con Quiroga (2019) que, desde la reinstauración de 1983, el régimen democrático argentino transita un camino de luces y sombras. Por un lado, la consolidación de su principio de legitimidad, a partir de la amplia aceptación ciudadana del sufragio como único modo aceptable de acceso a los cargos públicos; por el otro, la constatación de deficiencias institucionales, falta de transparencia en la gestión pública y lo más grave una inaceptable desigualdad social que pone en cuestionamiento las propias bases de la democracia.

Desde 1983 hasta 2001 se observó una suerte de bipartidismo imperfecto entre radicales y peronistas, perfeccionado con la alternancia política de 1989. En 2001 este modelo colapsó con la crisis de representación que sobrevino a la caída del gobierno de la Alianza. A raíz de esto, el nuevo escenario que se impuso en el orden nacional, y que se encuentra en plena vigencia, está configurado por un esquema de competencia electoral basado en coaliciones. En términos generales puede decirse que los partidos dejan de competir con sus nombres tradicionales y lo hacen a través del armado de coaliciones de frentes partidarios.

El sistema político santafesino desde la reinstauración democrática de 1983

A partir del retorno de la democracia en 1983 y hasta el inicio del siglo XXI, el sistema político santafesino, en línea con lo que acontecía a nivel nacional, participó de un bipartidismo imperfecto entre el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR). A partir del surgimiento del FPCys en 2005, y también en consonancia con las transformaciones a nivel nacional, la provincia reestructuró su sistema de partidos en base a la aparición de coaliciones de frentes electorales.

Desde el aspecto institucional una característica que destaca en el sistema político de la provincia, y que solo es compartida con la provincia de Mendoza,

es que no se permite la reelección inmediata del gobernador. Esta peculiaridad influye en la acción política de los partidos de diversas maneras. Por citar un ejemplo a los partidos gobernantes, debido a la restricción electoral, se les hace imposible cuando finalizan su mandato sacar rédito de los eventuales logros conseguidos en su gestión.

Pero lo que ciertamente ha impactado en la provincia fue el sistema electoral. En relación con esto hay que destacar dos importantes leyes que se toman para la caracterización del sistema político santafesino: Por un lado la ley de Lemas (1991) y por el otro, las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) (2004). Así y tomando la periodización propuesta por Mándola (2019) se señalarán las siguientes etapas desde el año 1983 hasta la actualidad.

La etapa pre ley de Lemas (1983–1991)

Esta etapa estuvo constituida por las gobernaciones peronistas de José María Vernet (1983–1987) y Víctor Reviglio (1987–1991). El período se inicia en 1983 con la primera elección a gobernador de la democracia, la cual fue muy reñida, Vernet le ganó apenas por 1 punto al radical Aníbal Reinaldo. Fue una etapa conflictiva con inundaciones, escándalos de corrupción, relaciones difíciles entre el PJ y la UCR y atravesada por la hiperinflación de 1989.

La etapa peronista. La impronta de la ley de Lemas (1991–2007)

Para el año 1990 el sistema de partidos de la provincia de Santa Fe se encontraba en crisis consecuencia directa de los distintos problemas de la etapa anterior. Tanto el peronismo como el radicalismo atravesaban serias dificultades para lograr los mínimos acuerdos internos necesarios para su funcionamiento.

El PJ atravesaba una profunda crisis consecuencia de los escándalos de corrupción que habían involucrado a varias figuras relevantes del partido como el vicegobernador Antonio Vanrell y el intendente de Santa Fe, Aurelio Martínez. Estos acontecimientos desencadenaron un largo proceso de conflicto al interior del partido que se tradujo en la ruptura entre los sectores ortodoxos y renovadores.

El radicalismo también atravesaba serias dificultades a consecuencia del impacto que produjo en la sociedad el período de la hiperinflación así como el de la salida anticipada de Raúl Alfonsín del gobierno nacional. Su imagen pública se había deteriorado y tenía serios problemas a la hora de resolver las listas de candidatos al interior del partido.

Frente a esta situación el PJ en su totalidad, apoyados por un sector del radicalismo liderado por Horacio Usandizaga, pugnaron por la implementación de la denominada ley de Lemas. Este sistema establece una suerte de doble votación en la cual los partidos se instituyen como «lemas» y presentan a las

elecciones una diversidad de «sublemas» o listas internas. De modo tal que los ciudadanos no solo votan a un candidato en particular, sino al lema en el que estos están inscriptos.

Se suponía que la ley de Lemas actuaría como un elemento aglutinador y resolvería el proceso de atomización que se observaba al interior de los partidos (Mándola, 2019). Pero en los hechos la ley de Lemas facilitó la preeminencia del PJ que ganaría las cuatro elecciones a gobernador (1991–2003), gracias a la alternancia entre Reutemann y Obeid.

Por el lado del radicalismo, la ley de Lemas terminaría por acrecentar el faccionalismo al plantear un conflicto entre las estructuras partidarias y la autonomía que Usandizaga gozaba gracias a su capacidad electoral. Esta situación marcaría fuertes hacia adentro de la UCR.

Otro de los problemas graves que traía aparejada la ley de Lemas fue la situación de debilidad en que caía el gobernador electo en los casos en los que este no era el candidato más votado.

Fue en el año 2004 cuando, finalmente, el gobernador Jorge Obeid derogaría la ley de Lemas a raíz de un acuerdo de gobernabilidad con la oposición y aprobaría en su reemplazo la ley provincial 12367 conocida como de las PASO.

Las PASO establece dos instancias de votación. En la primera, cada uno de los partidos o frentes presenta sus candidatos a la interna para que estos sean seleccionados por la totalidad de los ciudadanos. Luego, los candidatos más votados de cada uno de los frentes electorales compiten entre sí en las elecciones generales.

Esta ley pretendía ser la solución al faccionalismo que se percibía al interior de las fuerzas políticas al concentrar las internas en una elección general, al mismo tiempo que evitaría la distorsión del voto planteada por la ley anterior

La etapa del FPCys. Las PASO y el auge de las coaliciones (2007–2015)

Recién con el cambio del sistema electoral, se produciría una alternancia de gobierno en el año 2007 con el triunfo de Hermes Binner, candidato del FPCys.

A partir de 2007, entonces, se iniciaría una nueva etapa en el sistema político santafesino, signada por las PASO y caracterizada por el retroceso de los signos políticos tradicionales (peronismo, radicalismo, socialismo) como instancias de representación política y la aparición de las coaliciones electorales de varias fuerzas con orígenes ideológicos y políticos diversos.

Durante este periodo la dinámica de coaliciones electorales se reproduciría en todos los actores relevantes en la política provincial y generaría que muchas facciones y subestructuras partidarias derivaran entre fuerzas políticas de escaso *grado de comunidad*. Podríamos señalar la transición del peronismo hacia el Frente Para la Victoria (FPV) y la aparición de un tercer contendiente electoral

representado en el Frente Unión PRO, un conglomerado de diversos sectores tanto de Propuesta Republicana (PRO), como del peronismo reutemannista. A partir de estas transformaciones, las elecciones santafesinas de todo el período se definirán en una confrontación por tercios, en la cual, estas tres fuerzas políticas definirían la totalidad de las posiciones en juego.

En parte esta nueva etapa puede explicarse por la dinámica atomizadora de la ley de Lemas, que minó la capacidad de los partidos para controlar sus líneas internas, y en parte por la correspondencia provincial con la lógica coalicionista que a nivel nacional había surgido con la Alianza desde el año 1999 consolidándose en 2003.

EI FPCyS

Hecha la caracterización de los sistemas políticos nacional y provincial en el vigente período democrático iniciado en 1983, puede verse el contexto donde surge y se desarrolla el FPCyS y además la correspondencia que seda, en líneas generales, en cuanto al período de auge de las coaliciones en los primeros años del siglo XXI.

Cómo se dijo en la Introducción de este capítulo, sin pretender hacer una investigación comparada entre coaliciones multinivel; en Santa Fe el caso del FPCyS puede leerse, *prima facie*, como un interesante contrapunto con el de la Alianza. Es que el frente santafesino gobernó la provincia durante 12 años corridos (2007–2019) constituyéndose en una coalición estable, que a su vez tuvo la capacidad de impulsar transformaciones importantes en el estado provincial. Esto motiva a abordar su estudio, como parte de los fenómenos coalicionales argentinos, poniendo el foco en los elementos que sugieran pistas explicativas de tal estabilidad relativa.

A continuación, y para abordar al FPCyS a partir de la pregunta disparadora planteada en la Introducción, la cual se cuestionaba sobre las razones de su estabilidad relativa, se van a repasar los principales hechos acaecidos a partir del caso nacional de la Alianza (UCR–FREPASO). La experiencia presidencial (1999–2001) de la llamada Alianza, debido a sus particularidades, se ha constituido en una referencia para el estudio de todas las coaliciones argentinas en la actualidad.

El caso referencial de la Alianza UCR–FREPASO (1997–2001)

El caso de la Alianza tiene especial significación en la historia de las coaliciones políticas argentinas. Por un lado se constituyó en el primer gobierno de coalición desde la consolidación del Estado argentino, y por otra parte, al tratarse de un caso de *inestabilidad presidencial* (Ollier, 2016), su paso por la historia política del país ha dejado un mensaje inquietante: por un lado, que resulta posible llegar al gobierno mediante una coalición gubernamental (derrotando incluso al poderoso peronismo) y, por otro lado, que esa experiencia terminó siendo un rotundo fracaso.

Al momento de iniciarse las negociaciones por la Alianza, la UCR y el FREPASO eran fuerzas equilibradas en relación con su *quantum de poder*,⁴ pero desde su *formalización* hasta su disolución la coalición se fue desbalanceando progresivamente en favor de la UCR. Durante el *desenvolvimiento del trámite* de la negociación pudo observarse que el radicalismo logró imponer el mecanismo de elección de la fórmula presidencial y desde ahí comenzó a imponerse por sobre el FREPASO. A partir de la *formalización* de la negociación, y en adelante, se aceleró el desequilibrio de poder en favor de la UCR. El punto máximo se dio con la renuncia de Carlos Álvarez a la vice presidencia en octubre de 2000.

Puede verse así que el equilibrio de poder no es solo una condición indispensable para que una coalición gubernamental pueda conformarse, sino que además este debe cristalizarse para que la misma sea estable.

En cuanto a la cercanía de los aliados, se observa que la UCR y el FREPASO tenían un escaso *grado de comunidad*, el cual solo pudo superarse a partir del fuerte *interés de las partes* en derrotar al PJ. La UCR y el FREPASO eran fuerzas muy disímiles. Estas diferencias no residían mayormente en el aspecto ideológico, por ejemplo, para el momento de las negociaciones ambos partidos tenían una visión similar respecto a la economía, pero sí en cuanto a su *cultura política*. En efecto, sus diferencias en lo relativo a la concepción general de la política; a la visión organizativa de las instituciones, y al funcionamiento de la acción política, redundaron en ausencia de patrones comunicacionales compartidos lo que hizo que ambas fuerzas se desconfiaran mutuamente.

El *interés de las partes* por ganar las elecciones fue el factor que en mayor medida influyó en las acciones políticas de la Alianza y una vez alcanzado este objetivo la coalición perdió razón de ser y se volvió inestable. Habiendo Fernando de la Rúa accedido a la presidencia nacional y ante la imposibilidad

4 Para este y todos los conceptos teóricos siguientes, escritos en cursiva, recurrir al punto «Enquadramiento teórico».

del FREPASO en interferir en las altas decisiones de gobierno, los incentivos para mantener la Alianza fueron perdiéndose para una y otra parte.

Cómo sostiene Vázquez (2019), sin acuerdos ideológicos fuertes las coaliciones tienden a desestabilizarse una vez alcanzado el objetivo electoral. En tal sentido la Alianza no avanzó nunca en la conformación de una ideología en común que se expresara en una línea programática sólida y continuada. El Instituto Programático de la Alianza (IPA), que podría haber servido para eso, se disolvió a poco de ganar las elecciones.

La disolución de la Alianza, naturalmente, obedeció tanto a causas internas como a externas.

Entre las causas internas, que son las que interesan para una comparación con el FPCys, destacan: a) el escaso *grado de comunidad* entre la UCR y el FREPASO, b) el *interés* meramente electoral que tuvo la Alianza; c) un *quantum de poder* desbalanceado entre las dos fuerzas; d) los conflictos internos, en especial a partir de la crisis del Senado; y e) un liderazgo presidencial débil.

El nacimiento del FPCys

El FPCys es una coalición gubernamental liderada por el Partido Socialista (PS) e integrada por los partidos Movimientos Libres del Sur, Creó (ex ARI), un sector de la UCR y un sector de Generación para un Encuentro Nacional (GEN). Cuando se conformó, en el año 2005, incluía además como partido fundador al Partido Demócrata Progresista (PDP).

El armado del FPCys se dio en el año 2005 con la finalidad de sostener la candidatura de Hermes Binner de cara a las elecciones legislativas nacionales de aquel año, oponiendo de esta forma, un frente común al PJ. Está claro que la postulación de Binner para el cargo de diputado nacional tenía puesta la mira en las futuras elecciones a gobernador de 2007. Su figura, que tenía gran ascendencia política en la provincia desde sus intendencias en Rosario (1995–2001), había adquirido proyección nacional a partir de su performance como candidato a gobernador en 2003, donde si bien fue derrotado, debido a las reglas de la ley de Lemas, obtuvo más votos que el vencedor Jorge Obeid

Desde su armado en 2005, el FPCys demostró ser una construcción electoralmente exitosa ya que en esas elecciones legislativas, el exintendente de Rosario alcanzaría la victoria con diez puntos porcentuales por encima del PJ. A partir de ese renovado impulso, Binner, acompañado de la radical Griselda Tessio, se presentó nuevamente como candidato a gobernador en el año 2007 por el FPCys. En aquella elección, y con la ley de Lemas derogada, enfrentó a la fórmula Rafael Bielsa–Carlos Galán del FPV a la que derrotó por más de 10

puntos. La coalición renovó la gobernación de Santa Fe en 2011, con Antonio Bonfatti–Jorge Henn; y en 2015 con Miguel Lifschitz–Antonio Fascendini.

A partir de 2015, tras la decisión de la UCR y de CC–ARI de integrar «Cambiemos» y con el posterior apartamiento del PDP y GEN, el FPCys desaparece a nivel nacional pero se mantiene en la provincia con algunos sectores de los partidos migrantes. Lo mismo pasó en 2017 con el Grupo Universidad donde, si bien la UCR abandona la coalición para formar «Cambiemos Santa Fe», un sector del partido y del GEN se queda en el FPCys.

La historia coalicional del Partido Socialista

En la provincia de Santa Fe, desde finales de la década de los 60 del siglo pasado, el líder socialista Guillermo Estévez Boero fue muy activo impulsando todo tipo de políticas aliancistas para aglutinar al disperso universo socialista. El resultado fue la creación del Partido Socialista Popular (PSP) en 1972 que integró al Partido Socialista Argentino (PSA) con el Movimiento de Acción Popular Argentino (MAPA). Más allá de la creación del PSP otro de los objetivos de las políticas de acuerdo y apertura que promovió Estévez Boero fue evitar el distanciamiento extremo y el enfrentamiento con los dos principales partidos que se llevaban las preferencias de los votantes: el peronismo y el radicalismo. Durante la convulsionada década de los 70, hubo mucho diálogo entre los líderes socialistas santafesinos y los dirigentes del ala izquierda del PJ y de la UCR. Muy pronto se vio que las afinidades se dieron en mucha mayor medida con los radicales que con los peronistas. Con los primeros, el socialismo compartía el rechazo, más o menos encubierto, por la figura de Perón y además toda una tradición de militancia cercana en las universidades nacionales.

Durante la década de los 80 el acercamiento entre socialistas y radicales en el ámbito universitario fue aún mayor y puede pensarse que en estos tiempos se fue consolidando cierta *cultura política* compartida que sentó las bases para un mayor *grado de comunidad* entre ambas fuerzas.

Finalmente, en la década de los 90, hubo un importante conjunto de acuerdos entre Guillermo Estévez Boero (PSP), Horacio Usandizaga (UCR) y Alberto Natale (PDP) conformándose la denominada «Alianza Santafesina». Cómo puede verse esta alianza estaba integrada por las principales fuerzas que habrían de componer, varios años después, el FPCys. Los actores eran los mismos pero la correlación de fuerzas era muy distinta. La «Alianza Santafesina» estaba liderada por la UCR quien en aquellos tiempos ostentaba un *quantum de poder* (Vázquez, 2019) muy superior al que tendría para los primeros años del siglo XXI.

La «Alianza Santafesina» impulsó en 1995 la candidatura del exintendente de Rosario, el radical Horacio Usandizaga, intentando disputarle sin éxito la

gobernación al peronismo. Se trató de una excelente elección para la coalición la cual sacó más votos que el PJ siendo derrotada tan solo por las implicancias de la ley de Lemas. A raíz de esto, la coalición se mantuvo sentando así las bases para las futuras alianzas entre socialistas y radicales.

A partir de 1997 con la construcción a nivel nacional de la Alianza UCR-FREPASO la «Alianza Santafesina» se fue consolidando pero poco a poco la correlación de fuerzas entre el PS y la UCR comenzó a cambiar. Para 2001 la crisis en la que entró la UCR a partir del fracaso del gobierno de Fernando de La Rúa, sumada al auge de la figura de Binner, hizo que la coalición fuera liderada de forma indiscutida por el socialismo.

En el año 2003 y de cara a las elecciones a gobernador de Santa Fe, el nuevo liderazgo que ejercía el socialismo hace que la «Alianza Santafesina» se transforme en «Encuentro Progresista». El candidato a gobernador dejó de ser un radical y se impuso la candidatura de Hermes Binner. Los radicales acompañaron la fórmula llevando a Griselda Tessio como candidata a vice gobernadora. En aquella ocasión Binner sufrió la misma suerte que Usandizaga años atrás no pudiendo ser electo a pesar de ser el candidato más votado, otra vez la ley de Lemas era la responsable.

Cómo se vio en el apartado anterior. El «Encuentro Progresista» se transforma en el FPCYS en el año 2005 cuando Binner es candidateado para diputado nacional por Santa Fe.

Lo que parece develarse a partir de este primer rastreo exploratorio, es que el socialismo fue sumando experiencia en la búsqueda de consenso, de manera tal que fue construyendo una *cultura coalicional* de vital importancia para la conformación del FPCYS. Esto, cómo se verá a continuación, de ninguna manera supuso la ausencia de conflicto ni mucho menos la moderación en cuanto a voluntad de poder del PS que en todo momento luchó por mantener su posición de dominio en el frente al punto de transformarlo más en una coalición electoral y parlamentaria que en una auténtica coalición de gobierno donde el poder debe estar más repartido.

Intereses, acuerdos y tensiones al interior del frente

Si bien falta mucho trabajo de campo para tener un panorama acabado de cómo se dieron las relaciones intrafrente, en especial en lo que respecta a los socios menores del FPCYS; se tiene aquí la certeza de que la clave de abordaje está en analizar las negociaciones permanentes entre los miembros de la coalición. En tal sentido los actores casi excluyentes son el PS y la UCR; los que además de ningún modo fueron actores monolíticos. En ambos partidos, desde luego, existieron fracciones internas y más de un liderazgo, siendo esto especialmente cierto en el caso de la UCR.

Asumiendo que toda coalición se sostiene a través de relaciones de poder entre miembros que tienen un *interés común* y un *quantum de poder equilibrado* (Vázquez, 2019) se puede esbozar la siguiente caracterización. Socialistas y radicales tenían el *interés común* de llegar al gobierno de la provincia terminando con 24 años de gobierno justicialista ininterrumpido. A su vez, los demás partidos menores estaban interesados en llegar a participar, aunque sea en pequeños espacios, de un gobierno provincial. Por supuesto, las tensiones mayores estuvieron dadas por la relación de fuerzas entre socialistas y radicales, las cuales, como se vio, se fueron inclinando de los últimos a los primeros desde finales del siglo pasado. Cuando Hermes Binner fue elegido gobernador, la hegemonía del socialismo se desbalanceó de tal forma que hizo imposible que el FPCys se configure en una coalición de gobierno, pero no al punto de impedir que dicho frente sea una coalición electoral y casi siempre una parlamentaria.

No obstante las tensiones hubo también una base de acuerdos sustentados en un alto *grado de comunidad* que favorecía la mutua tolerancia y además existió un trabajo programático común en algunos espacios importantes los que, generando *objetivos de tipo horizonte/meta*, contribuyeron a la estabilidad de la coalición.

El frente en peligro

Los roces entre socialistas y radicales si bien se dieron desde el inicio de las negociaciones por la construcción del FPCys, aumentaron drásticamente a partir del armado del gabinete de Binner. Los radicales, que en un principio parecían resignados a ocupar lugares secundarios en la coalición debido al reconocimiento implícito de su escaso *quantum de poder* comenzaron, no obstante, a sentirse excesivamente relegados. Los reproches no provenían únicamente del armado del gabinete y de los escasos cargos recibidos, sino que incluían a las relaciones que se daban entre los ejecutivos de muchos de los municipios y comunas con los legisladores de la UCR.

La conflictividad aumentó cuando, finalizando su mandato, Binner dejó en claro que el candidato que lo sucedería debía ser socialista puesto que esto era la «única manera de consolidar el cambio» («La UCR definió su candidato a gobernador y arriesga su alianza con el socialismo», *La Política Online*, 16/10/2011) queriendo imponer a su jefe de gabinete Antonio Bonfatti. La UCR, que había propuesto la candidatura del intendente de Santa Fe Mario Barletta, declaraba en cambio que se «había puesto los pantalones largos» y que ya no se conformaría con un lugar secundario en la coalición. El pico de la tensión, que llegó a amenazar seriamente la continuidad del frente, se dio en septiembre de 2011 llegando al punto de un enfrentamiento público del gobernador con su vicegobernadora radical, justo en el momento donde Binner se abocaba a la candidatura presidencial. Griselda Tessio lo acusó sin tapujos de «hege-

mónico y autoritario» a lo que el gobernador retrucó con dureza contestando que el «radicalismo era cosa del pasado» («Binner con problemas en el frente interno», *Página 12*, 03/09/2011).

A lo largo de todos los gobiernos del FPCys, el juego de conflictos y tensiones se tornó complejo porque incluía los movimientos de las distintas vertientes internas de cada partido (simplificando): el sector de Binner y el de Rubén Giustiniani por el PS y por el lado de la UCR el Movimiento de Afirmación Radical (MAR), el Grupo Universidad y el Grupo Interior.

La conflictividad por la distribución de poder se mantuvo durante el gobierno de Bonfatti y con el gobierno de Lifschitz se le añadió la problemática del apoyo de parte del radicalismo a «Cambiamos» en el nivel nacional. Con todo, la constante fue que el socialismo aún en sus distintos liderazgos, siempre logró mantener su hegemonía en el FPCys y que la coalición no se rompía totalmente frente a la llegada de las elecciones.

Trabajo programático en el FPCys

Si bien fue el interés en común sostenido por un quantum de poder, configurado de manera tal que favoreció el incentivo de las partes a mantenerse coaligadas, lo que en mayor medida hizo sobrevivir al FPCys; existió también un importante trabajo programático conjunto en algunas áreas de gestión como la salud, la cultura y la educación. Este trabajo programático, inexistente por ejemplo en La Alianza (UCR–FREPASO), no debe ser soslayado. El mismo, además de oficiar como un espacio de interacción y entendimiento entre los aliados, posibilitó la fijación de *objetivos de tipo horizonte/meta* (Vázquez, mayo de 2018). Este tipo de objetivos va más allá de los meramente puntuales, como ganar una elección o votar en conjunto en el parlamento, y tiende a la estabilidad de una coalición.

Un ejemplo de esto sería el trabajo que se llevó a cabo desde el año 1995 en la ciudad de Rosario en el CEM, donde se convocaba a especialistas provenientes tanto del PS, la UCR y el PDP para trabajar en algunas de las áreas de gestión de la Municipalidad como la salud, la educación, la cultura y el urbanismo, procurando el consenso y el acuerdo programático más allá de las adscripciones partidarias. A nivel provincial el CEM derivó en el Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO) donde se continuó con estas tareas de convergencia con vista al diseño de políticas públicas, las cuales, si bien eran más de orden técnico–especialista que de decisión ejecutiva, contribuyeron en gran medida al trabajo programático con una mirada frentista, justamente en las áreas de mayor éxito de gestión.

Principales acciones del FPCyS en materia político institucional (2007–2019)

El FPCyS fue una coalición estable que gobernó la provincia de Santa Fe por doce años corridos (2007–2019) así como otros municipios y comunas incluyendo a las ciudades de Rosario y de Santa Fe desde 2003 has la actualidad. Más allá de esta estabilidad y éxito electoral hay otros elementos que marcan una importante diferencia con la suerte de otras coaliciones nacionales como la Alianza (UCR–FREPASO). El FPCyS tuvo el poder político y la capacidad de acción para impulsar distintas acciones de gobierno que supusieron importantes cambios en el estado provincial.

Los gobiernos frentistas estuvieron atravesados por la relación compleja con las distintas vertientes del justicialismo lo que derivó en intrincadas interacciones, en especial con el Frente Para la Victoria (FPV) a nivel nacional donde en un principio se dieron espacios de convergencia a partir de la idea de transversalidad propuesta por Néstor Kirchner. Esta relación trocaría a enfrentamiento en 2008 a raíz del conflicto agrario derivado de la polémica resolución 125. A nivel provincial, las principales relaciones con el justicialismo tomaron la forma de conflictos entre el ejecutivo y los parlamentarios, en especial los senadores. El peronismo que desde el año 2007 por primera vez fue oposición en la provincia, mantenía su bastión en el Senado que de alguna manera oficiaba como una barrera de contención al avance socialista en Santa Fe.

Estas relaciones con el peronismo, tanto a nivel provincia como nacional, modelaron a su vez las relaciones entre el PS y la UCR al interior del FPCyS en un juego de poder cambiante y complejo.

Sin pretender hacer un análisis pormenorizado, a continuación se repararán algunos puntos principales de cada una de las gobernaciones frentistas.

El gobierno de Hermes Binner (2007–2011)

Cuando el 10 de diciembre de 2007 Hermes Binner asumió como gobernador de Santa Fe, hubo una gran expectativa ya que se rompían veinticuatro años de gobierno peronista y además era la primera vez que un socialista llegaba a la gobernación de una provincia en la Argentina. Como se dijo, los pergaminos de Binner venían de su desempeño en la intendencia de Rosario donde destacó por su trabajo en el área de salud. Otra de sus reconocidas transformaciones en la ciudad fue la modernización institucional que llevó a cabo a partir de la descentralización municipal, para lo cual impulsó la creación de seis Centros Municipales de Distrito.

En su gestión provincial Binner se esforzó principalmente en replicar las políticas de salud pública que había llevado a cabo en Rosario. Fueron cons-

truidos más de 60 centros de salud y hospitales de alta complejidad. Entre otros logros en la materia cabe destacar la importante reducción que se produjo en la tasa de mortalidad materno infantil. El área de la educación fue otra de sus prioridades, los docentes provinciales gozaron de sueldos más altos que los de la media del país; aumentó la tasa de asistencia escolar y muchos docentes vieron fortalecida su situación laboral a partir de un importante incremento en la titularización de cargos.

Junto con estos puntos positivos comenzó a haber problemas en cuanto a la gestión del área de seguridad. El aumento relativo del delito fue una constante durante el gobierno del socialismo al que se le reprochan inacciones en cuanto al control del narcotráfico. Estas dudas que atravesaron a todos los gobernadores frentistas, fueron de a poco ganando terreno en el imaginario social, fomentadas en parte por la oposición y por el periodismo pero también por los datos estadísticos. El socialismo siempre adujo una realidad, que no borra toda responsabilidad: que el narcotráfico es un delito de orden federal. Lo que parece constatarse es que la policía fue teniendo una esfera de autonomía cada vez mayor en relación con su necesaria subordinación al poder político.

Durante el gobierno de Binner la tensión con la bancada peronista en el Senado se fue intensificando. El justicialismo, siendo relegado a la oposición, se había hecho fuerte en el Senado el cual intensificó su habitual lógica funcional de tipo corporativa. Muchas de estas prácticas que tenía la Cámara alta provincial eran refrendadas por otros partidos políticos porque, como ya fue dicho, el Senado oficiaba como una barrera de contención al socialismo en la provincia. Todo este enfrentamiento derivó en numerosos cruces entre el ejecutivo y el Senado y así fue como numerosas leyes consideradas fundamentales para el gobierno, como la «Reforma Tributaria», naufragaron.

En el marco del conflicto, el gobernador Binner llegó a poner en duda la legitimidad de la representación senatorial denominándole «la máquina de impedir» ante lo cual los senadores reaccionaron con dureza replicando que «Binner quiere gobernar solo» y que quería pasar del bicameralismo a la unicameralidad (*La Capital*, «Binner dijo que el Senado es una máquina de impedir» 21/01/2009).

En esta batalla contra el Senado el FPCys propuso varios movimientos políticos. Uno, que continuó durante todas las gobernaciones frentistas, fue la reforma de la Constitución provincial donde se intentaría incorporar varios elementos que le darían mayor poder al gobernador, el principal era la posibilidad de su reelección inmediata; también se pensaba limitar el poder económico de los senadores a partir de modificaciones en las partidas presupuestarias que figurarían en la constitución reformada. Como es sabido, todos los intentos de reforma constitucional fracasaron hasta el día de hoy.

Otra estrategia política impulsada por Binner en su lucha contra el Senado fue un proyecto de reforma de las jurisdicciones territoriales de la provincia. El plan, inspirado en parte en el proceso regionalización en distritos realizada en Rosario, pretendía reordenar las jurisdicciones de la provincia en base a cinco «nodos» en lugar de los diecinueve departamentos existentes. Cada nodo implicaría la creación de coordinadores regionales que competirían con el poder de los senadores. El plan fracasó una vez más en la Cámara Alta.

El gobierno de Antonio Bonfatti (2011–2015)

Antonio Bonfatti, jefe de gabinete de Binner, fue el candidato a gobernador del FPCys. Dentro de la coalición hegemónica por el PS, jamás se había puesto en duda que el candidato sería un miembro de tal partido lo que derivó, como ya se vio, en un gran conflicto con la UCR que al final tuvo que conformarse de nuevo acompañando con el puesto de vicegobernador. La elección de Bonfatti implicó grandes conflictos hacia el interior del PS conformándose con mayor claridad un sector identificado con Binner/Bonfatti y otro identificado con el grupo que impulsó la candidatura de Rubén Giustiniani.

En línea con el gobierno de su antecesor los principales éxitos de la gestión de Bonfatti estuvieron puestos en el área de la salud y, en menor medida, de la educación. En el área sanitaria se siguieron abriendo hospitales y centros de atención destacando además un innovador programa de producción pública de medicamentos a través del accionar del Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF). La tasa de mortalidad infantil continuó bajando y llegó al nivel más bajo de la historia provincial (0,75 muertes cada 100 nacidos vivos). En cuanto a la educación continuaron las titularizaciones docentes que había impulsado Binner y también fueron llevado adelante dos exitosos planes «Vuelvo a estudiar» que versaba sobre el no abandono escolar y el plan de «Jornada Ampliada» que sumaba horarios de cursado a la escuela.

Con Bonfatti también hubo un impulso de la Obra pública con fuerte orientación social como lo fue el «Plan Abre» que significó intervenciones estructurales de tipo urbanístico en barrios vulnerables y la creación de acueductos que atacaron de base el importante problema de las inundaciones. Tal cual ocurría con su antecesor la sombra de su gobierno radicó en el área de la seguridad en especial la violencia urbana, la institución policial y el narcotráfico.

El recorte temporal del presente capítulo finaliza en el año 2015 con el mandato de Bonfatti, cabe no obstante destacar que el FPCys logró continuar al mando del ejecutivo esta vez con un representante de otro grupo del PS: el exintendente Miguel Lifschitz. El nuevo gobernador, quien redobló infructuosamente los esfuerzos por reformar la constitución, tuvo que enfrentarse al desafío de mantener el frente luego del cambio de escenario producido a

nivel nacional a partir de 2015. Desde aquel año, muchos dirigentes de la UCR y CC-ARI se unieron a «Cambiamos»: así como otros líderes del GEN hicieron lo propio con el Frente Renovador. A pesar de estas complejas turbulencias y de la salida del PDP de la coalición; el FPCys logró subsistir a nivel provincial y terminar su mandato en la gobernación. En 2019 es el peronismo quien recupera el gobierno de la provincia aunque el FPCys logra mantener los municipios de Rosario y de Santa Fe si bien en esta ocasión, con una distribución de poder muy distinta entre los partidos componentes de la coalición.

Consideraciones finales

Más allá de la desaparición del FPCys a nivel nacional y de su actual declive en el escenario provincial, no es exagerado sostener que el frente santafesino se constituyó en una experiencia política importante. Es una realidad que su aparición cambió el escenario electoral santafesino terminando con veinticuatro años de hegemonía peronista y posibilitando tres gestiones de gobierno al mando de socialistas. Este último hecho tuvo especial significancia ya que hasta entonces no había habido ningún gobernador de tal partido en el país. La coalición además, pudo mantenerse competitiva y estable y así sobreponerse, aunque no sin transformaciones al auge del FPV (2003–2015) y al del Frente «Cambiamos» PRO (2015–2019).

Por otro lado, la constitución del FPCys permitió sostener las intendencias socialistas en la ciudad de Rosario, que se habían iniciado en 1989 con Héctor Cavallero hasta la de Mónica Fein finalizada en 2019 y en la ciudad de Santa Fe las intendencias radicales de Mario Barletta y José Corral en el período que va de 2007 a 2015.

Por fuera de los logros electorales, la coalición tuvo la fuerza política suficiente para llevar adelante parte de sus proyectos de gestión los que redundaron en significativas transformaciones en las áreas de salud, educación y cultura.

Llegados a este punto tiene sentido preguntarse: ¿Cuáles fueron las causas que posibilitaron que el FPCys se constituya en una experiencia tan distinta a la de la Alianza UCR-FREPASO? ¿Dónde pueden encontrarse las explicaciones de su estabilidad relativa que le permitió subsistir aún en el escenario de las grandes transformaciones propias de los reordenamientos políticos del período? ¿Qué aportes para el armado y la longevidad de las coaliciones políticas nacionales y subnacionales actuales pueden tomarse de su experiencia?

Desde la perspectiva teórica aquí utilizada (Vázquez, 2019) la clave de abordaje para estas preguntas se encuentra, en gran medida, en el análisis de las relaciones de poder entre los miembros componentes de la coalición. Sin ser

la presente una investigación *stricto sensu* ya que falta trabajo de campo; en base a las investigaciones realizadas en el marco del proyecto de investigación referido en la nota al pie número 1 puede conjeturarse lo siguiente:

1. La hegemonía socialista puso en ocasiones en peligro la continuidad del FPCys pero la coalición subsistió porque en definitiva, en el juego de poder real, todos los actores siguieron encontrando los incentivos suficientes para seguir coaligados. Los radicales deteriorados y divididos, tanto a nivel provincial como nacional, no tenían espacio político para desarrollarse por si solos así como los socialistas seguían necesitando de sus votos en cada compromiso electoral que enfrentaban.
2. Las tensiones constantes entre el PS y la UCR no trabaron el accionar político del FPCys ya que los socialistas siempre tuvieron el poder suficiente para tomar las decisiones de forma inconsulta. Esto impidió que el frente fuera una autentica coalición de gobierno pero no por ello que dejara de ser una coalición electoral y parlamentaria. Este tipo de coaliciones ha demostrado tener menor dificultad para mantenerse estable.
3. Pese a la conflictividad hubo un *grado de comunidad* alto entre socialistas y radicales que provenía de una *cultura política* similar, de una historia coalicional compartida y del rechazo, más o menos explícito al peronismo; esta cercanía de ninguna manera suavizó la lucha por el poder, pero sí favoreció la mutua tolerancia.
4. La competencia por el poder no impidió que los miembros del FPCys hayan logrado importantes espacios de convergencia para el trabajo programático de largo plazo. El CEM primero y posteriormente el CEMUPRO son ejemplos a destacar, si bien estaban orientados a cuestiones más de orden técnicas que de decisión, permitieron la fijación conjunta de objetivos de tipo *horizonte meta* en áreas de gestión como la salud, la cultura y la educación, contribuyendo a que la coalición trascienda el mero plano electoral.

A lo largo de este capítulo se ha insistido con la idea de que las nuevas protagonistas de la democracia argentina son las coaliciones políticas. En tal sentido, el siglo XXI vio nacer y fracasar a la primera coalición gubernamental de la historia nacional. Hoy, casi veinte años después, las alianzas parecieran hacer poco por fortalecer la todavía débil institucionalidad democrática. Por el contrario su pragmatismo, la falta de adscripciones ideológicas y la personificación de la política que parecen promover, las harían corresponsables de la crisis de representación política que deteriora los vínculos entre la sociedad civil y el estado. Sin embargo, podría objetarse a esta idea que quizá se está mirando a la realidad con un paradigma que comienza a ser obsoleto. Hay que reconocer que la falta de adscripciones identitarias estructuradas a partir

de instituciones de cambio lento, como eran los partidos políticos tradicionales, excede largamente al ámbito de la política. La imposibilidad de prever el futuro en un mundo cada vez más cambiante e impredecible; así como la desarticulación de muchas de las instituciones civiles que funcionaron como ideas fuerza del siglo xx, como el trabajo estable o la noción hegemónica de familia, generaron un marco de incertidumbre y de grandes dificultades para pensar proyectos a largo plazo. Como ineludiblemente sucede, junto con estas dificultades, aparecen también las oportunidades y las nuevas concepciones sociopolíticas que acaso tengan un gran potencial liberador en el campo del poder y de las relaciones humanas.

Retornando a la esfera política, algunas coaliciones han demostrado ser relativamente estables llegando incluso a fijar algunos *objetivos de tipo horizontal meta* y no habría porque pensar que las mismas estarán siempre imposibilitadas de trascender la dimensión electoral. Todavía hay mucho que aprender sobre su funcionamiento y en definitiva podría decirse de las coaliciones lo que hace poco menos de dos siglos dijera Alexis de Tocqueville respecto de la democracia: que son inevitables y que, ni buenas ni malas, serán lo que los hombres, y ahora también las mujeres, hagan de ellas.

Referencias bibliográficas

- Abranches, S.H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, (1).
- Albala, A. (2009). Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983–2005). *Documentos CIDOB, Serie América Latina*, (29).
- Alemán, E. y Tsebelis, G. (2012). Partidos Políticos y Coaliciones de Gobierno en las Américas. *Revista de Ciencia Política*, 50(2).
- Almond, G. y Verba, S. (1965). *The civil culture, political attitudes and democracy in five nations. An analytic study*. Little Brown.
- Amorin Neto, O. (1998). Cabinet Formation in Presidential Regimes: An analysis of 10 Latin American Countries. Paper presentado en el meeting LASA. Illinois.
- Bergman, T. (1995). *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation. An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea Universitet.
- Chasqueti, D. (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Taller de Gráficas y Servicios SRL.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina. Evaluando la «difícil combinación»*. UdelaR.
- Chasqueti, D. (17 de marzo de 2014). Sobre alianzas y coaliciones. *El Estadista*. Montevideo.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. CLACSO.

- Mándola, F. (2019). Sistema electoral y partidos: El sistema político de Santa Fe (1995–2015). Ponencia presentada en el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por SAAP y UNSAM. San Martín.
- Ollier, M.M. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Fondo de Cultura Económica.
- Ollier, M.M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: La inestabilidad presidencial en Argentina (1999–2003). *América Latina Hoy*, (49), 73–103.
- Quiroga, H. (2019). Opinión: La precariedad del sistema político y sus coaliciones flotantes. *Diario Clarín*.
- Vázquez, A. (2018). La estabilidad de las coaliciones políticas. Elementos para su problematización. Ponencia presentada en las 4° Jornadas de Ciencia Política del Litoral organizadas por la FHUC y FCJS–UNL. Santa Fe.
- Vázquez, A. (2019). *Coaliciones de gobierno en el presidencialismo. Condicionantes que surgen durante la conformación de las mismas y que inciden en su ciclo vital y comportamiento político. El caso de la Alianza UCR–FREPASO (1997–2001)*. Repositorio hipermedial UNR. <http://hdl.handle.net/2133/15881>

Diarios digitales consultados (1995–2015)

Clarín. clarin.com.ar

La política online. lapoliticaonline.com

La Capital. lacapital.com.ar

La Nación. lanacion.com.ar

Página 12. pagina12.com.ar

Recursos en internet

Ministerio del Interior de la Nación. <http://www.mininterior.gov.ar>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. <http://www.indec.gov.ar>

Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. <http://www.senadosantafe.gob.ar>

El derrotero de las políticas de salud santafesinas. Un análisis de los actores y las ideas desde los años 90 hasta el período progresista

Joaquín Gorrochategui

Introducción

Este capítulo reconstruye el itinerario de las políticas de salud de la provincia de Santa Fe desde las reformas de comienzos de los años 90 hasta el año 2015, cuando finaliza el segundo mandato del Frente Progresista Cívico y Social (FPCys).

Nuestro objeto de indagación lo constituyen las políticas de salud impulsadas desde el gobierno provincial. Las reformas en el sector público de las provincias se desarrollaron a través de distintas vías: los programas nacionales de financiamiento internacional, los componentes de los préstamos que los gobiernos provinciales solicitaron directamente al Banco Mundial y, por último, las iniciativas de los gobiernos provinciales. En este capítulo, pondremos el acento en las iniciativas originadas en el nivel provincial, aunque haremos una breve referencia a algunas iniciativas del nivel nacional, como los seguros de salud.

Las políticas provinciales se analizan sobre la base de la orientación general de sus objetivos y a los actores que las impulsaron. Proponemos una periodización que distingue dos períodos sucesivos que se delimitan entre sí a partir de ciertos nudos históricos que abrieron una ventana de oportunidad para el cambio en las políticas. La primera etapa (1991–2007) comienza con la gobernación justicialista de Reutemann (1991–1995) y las reformas sectoriales orientadas a la consolidación de la autogestión hospitalaria y al mejoramiento de los niveles de la atención médica mediante los programas provinciales de salud. La segunda (2007–2015) se inicia con el triunfo del FPCys y se caracteriza por una orientación hacia políticas de salud integrales capaces de fortalecer la oferta pública y configuradas en base a la estrategia de atención primaria de la salud.

La crisis social y la apertura de una coyuntura crítica

La hiperinflación de 1989 no fue un rayo en un día soleado sino el rostro de un deterioro sostenido del modelo económico y social forjado en la posguerra. La hiperinflación determinó la salida anticipada de Alfonsín del poder y el fin

de la «década perdida».¹ Se inició con un certero «golpe de mercado» cuando en febrero los principales operadores financieros del mercado se corrieron al dólar ante al rumor del retiro del apoyo del gobierno norteamericano a la política de estabilización monetaria. Este viraje ejerció una presión insostenible sobre el austral haciendo colapsar la precaria estabilidad que la economía había alcanzado a partir del lanzamiento el Plan Primavera de fines de 1988.²

En 1989 los argentinos conocieron por primera vez los efectos de una hiperinflación, ese proceso acelerado de aumento del nivel general de precios en que los agentes económicos (consumidores, empresarios entre otros) pierden noción del valor real de las mercancías porque este se eleva en tal magnitud y con tanta rapidez que no permite determinar una relación de equivalencia cierta con la moneda (Krikorian, 2009). Ante el colapso, el gobierno ensayó sin éxito algunas medidas que buscaron reimplantar la dirección política sobre una economía descontrolada. Finalmente, julio de 1989 marcó la entrega anticipada del poder de Alfonsín a Menem en el marco de una economía fuera de control (en junio la inflación trepó a 114 % y en julio a 196,6 %). Esto fue la postrimería lo que magistralmente Tulio Halperin Donghi llamó «La larga agonía de la Argentina Peronista», un proceso que a partir de 1975 había visto reducir el valor de los ingresos de los asalariados en un 40 % y que en 1989 alcanzaba su nivel más bajo desde mediados de siglo.

Entre el 24 de mayo y el 1 de junio de 1989 las más importantes ciudades de Argentina registraron cerca de trescientos episodios de saqueos a comercios. Los saqueos fueron el acontecimiento que le puso forma social a una ruptura histórica. En otras palabras, fueron la imagen de la desestructuración de la vida cotidiana que, en cierta medida, anuncia el inicio de una coyuntura crítica. Los institucionalistas llaman coyuntura crítica al tiempo de cambio significativo que abre la libertad de los actores para producir legados diferentes (Collier y Collier, 1991).

La ciudad de Rosario fue el epicentro nacional de los saqueos. Contabilizó 115 saqueos y fue seguida por Buenos Aires con cerca de 100 episodios.

1 Aunque no hay dudas de que se trata de un reduccionismo evidente, algunos indicadores claves del campo económico justifican esta caracterización. Entre 1981 y 1989 el PBI cayó en 13,5 % y el PBI per cápita un 23,5 %. El peor registro fue durante la hiperinflación con una caída del 5,5 %. Por otro lado, mientras la inversión pública llegó a su máximo nivel en los primeros años del gobierno militar con una cifra cercana al 12 % del PBI, esta fue disminuyendo luego en forma abrupta hasta alcanzar en 1990 solo el 4 % del PBI (Barbeito y Lo Vuolo, 1992).

2 El Plan Primavera contuvo medidas de ajuste y racionalización del gasto público y de modificación del régimen cambiario con dólares comercial y financiero. Con motivo del Plan Primavera se firmó un nuevo acuerdo *stand by* con el FMI. Para mayor información sobre el proceso hiperinflacionario consultar en Basualdo (2010); Gerchunoff y Llach (2005); Frenkel y Fanelli (1989); Rapoport (2000).

De modo que los principales se registraron en los conglomerados del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, y en menor medida, Mendoza, Tucumán, la Capital Federal y algunas otras capitales de provincia.

La provincia de Santa Fe acompañó la tendencia nacional y registró un deterioro en todos sus indicadores sociales. En los aglomerados de Gran Rosario (GR) y Gran Santa Fe (GSF) —que representaban el 54 % de los habitantes de la provincia— el incremento de la desocupación fue más acelerado que a nivel nacional.³ En mayo de 1989, la desocupación el GSF se posicionaba al tope nacional con el 15,2 % y la del GR en segundo lugar con el 14,2 %, índices que casi duplicaban la media nacional.

A pesar del crecimiento macroeconómico, en los años 90 el desempleo aumentó de modo exponencial. Esto produjo la retracción de la cobertura privada y la seguridad social y el aumento significativo de la demanda sanitaria sobre el sector público. Si en los años 80 la tasa media de desocupación del Gran Santa Fe había rondado el 9 %, en los '90 escaló a un promedio de casi el 15 %. Con su contracara en la retracción de la cobertura privada: en 1991 la cobertura privada o de seguridad social alcanzaba al 70 % (1 961 183 personas) una década más tarde solo lo hacía sobre el 58 % (1 741 427 personas).

La crisis del sistema sanitario

En la década del 80, los diagnósticos negativos recayeron sobre el desempeño del subsistema de la seguridad social y al público. Estos se habían difundido por lo menos una década antes y habían estimulado propuestas de reforma al gobierno nacional y a algunos gobiernos provinciales (Belmartino, 2009:10). Es decir, reinaba un consenso prácticamente unánime sobre la necesidad de transformación del modelo de organización del sistema sanitario, aunque el debate de ideas mostraba alternativas disímiles en las estrategias institucionales.⁴

La crisis abrió una ventana de oportunidad para las reformas en el sector salud que en el ámbito nacional promovió un nuevo marco regulatorio que asoció el déficit del sistema al entramado de poder edificado en los años 70. Esta postuló la transformación de las relaciones a través de la desregulación

3 Durante la década del 80 la tasa media de desocupación del GR fue del 7 % mientras que en los años 90 subió a algo menos del 13 %. En los primeros años de la década del 2000 la desocupación en Rosario se elevó por encima del 20 %. Por el lado de Santa Fe, la tasa media de desocupación en los '80 fue de alrededor del 9 % mientras que en los 90 llega a un promedio de casi un 15 %. Mientras durante el período 1980 – 2000 el GSF presenta tasas superiores al GR, la relación se invierte a partir de la década del 2000, cuando alcanza una tasa del 18 %.

4 Para un análisis de las ideas de reforma del sistema de seguridad social durante la segunda mitad de los años 80, ver Belmartino (2005).

sectorial y la incorporación de mecanismos de mercado. La estrategia buscó el debilitamiento de las relaciones de tipo corporativas y sustituirlas por relaciones de competencia en un mercado abierto (Belmartino, 1999: 259). En el subsector de la seguridad social la reforma se implementó a través de los decretos que desregularon las obras sociales e incorporaron la libertad de contratación entre obras sociales y proveedores de atención médica, aunque tuvieron baja efectividad en relación a los objetivos iniciales de los reformadores en virtud de las relaciones de poder que debieron enfrentar. Por su parte, en el subsector público la iniciativa principal fue un renovado impulso a la antigua estrategia descentralizadora (la transferencia de 65 hospitales nacionales a las provincias) y la creación del régimen de hospitales de autogestión en 1993.

En Santa Fe la hiperinflación determinó un estado de emergencia permanente del sector público de salud, iniciándose un período en el que se encontró cercado entre una creciente demanda de atención producto del colapso de las obras sociales y el desabastecimiento por la escasez de financiamiento que atravesaba a toda la administración provincial. Es más, produjo un aumento exponencial del precio de los medicamentos con el consecuente quiebre de la cadena de pagos y el desabastecimiento general de los efectores públicos.

Las autoridades ministeriales resolvieron la conformación de un Gabinete de Emergencia Sanitaria, mediante el cual se buscó instrumentar un mecanismo de concertación entre los prestadores y los financiadores del sistema.⁵ Con el telón de fondo del desborde social en Rosario, el 30 de mayo de 1989, las autoridades provinciales presentaron un Plan de Emergencia. El diagnóstico del Plan describía lo crítico de la situación: la seguridad social estaba «quebrada» por la caída del salario real de los trabajadores, la obra social provincial con sus prestaciones reducidas al área materno–infantil, la emergencia clínica, quirúrgica, traumatológica y a los servicios críticos, y el sector público desbordado producto del incremento incesante de la demanda. El Plan de Emergencia previó el refuerzo de los «centros periféricos», los dispensarios, los consultorios externos y de la provisión de leche y vacunas para niños entre el nacimiento y los seis años. Por otro lado, resolvió la priorización de las áreas materno–infantiles y garantizar parte de los insumos de los hospitales base referenciales (HBR), mediante la producción del Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF).

5 De dicho espacio institucional participaron la Asociación de Clínicas y Sanatorios, la Federación Médica de la provincia, los Colegios de Odontología, Bioquímicos y Farmacéuticos y los gremios de Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la Asociación de Trabajadores de la Sanidad de Santa Fe (ATSA). Mediante este se buscó articular acciones que contribuyan a «superar los múltiples inconvenientes derivados de la falta de medicamentos, el permanente incremento en los precios de los restantes elementos para la atención sanitaria y las medidas de fuerza que cumplen los trabajadores de la sanidad en demanda de mejoras salariales» (diario *El Litoral*, 30/05/1989).

A mediados de mayo de 1990, el gobernador designó al frente del Ministerio de Salud y Medio Ambiente a Juan Carlos David, médico pediatra de larga trayectoria en el sector público provincial que no provenía de la militancia partidaria. David era un exponente de la tecnoburocracia ministerial, especialista en salud pública y administración hospitalaria, que desarrolló su carrera ascendiendo en la jerarquía de la administración provincial.

Durante los primeros meses de 1991 continuó la escasez de medicamentos y las farmacias incrementaron la ruptura de convenios con las obras sociales. No obstante, en la segunda mitad del año, el sector de salud pública provincial mostró cierto alivio financiero que se manifestó mediante la inauguración o refuncionalización de varios servicios hospitalarios y el relanzamiento del laboratorio provincial de fármacos —antes denominado Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF).

La crisis abrió una ventana de oportunidad para las reformas en el sector salud. Como ya mencionamos, en el ámbito nacional se promovió la desregulación sectorial y la incorporación de mecanismos de mercado (Belmartino, 1999). Esta también determinó una serie de reformas en el orden subnacional, anteriores y no siempre idénticas a las provenientes desde Nación. En las próximas páginas, luego de una breve descripción del impulso reformista en América Latina, nos enfocaremos a caracterizar las reformas que tuvieron lugar en el sector público provincial a partir de los años 90.

Las reformas sanitarias en Argentina

En América Latina, durante la década del 90, se impulsaron reformas de la gestión sanitaria que significaron movimientos hacia la constitución de cuasi mercados. Estas se impulsaron en países de América Latina que presentaban modelos sanitarios distintos en sus principios articuladores, en la responsabilidad del sector público y el privado, en la cobertura de las prestaciones y la población, y en los modelos de financiamiento y de aseguramiento y la regulación.

Estos cuasi mercados promueven la competencia entre proveedores y/o aseguradores, aunque difieren de los mercados tradicionales en ciertos aspectos. En cuanto a la demanda, el poder comprador se expresa mediante un presupuesto que se pacta con el ente público comprador. Los consumidores están representados por agentes, es decir, por una entidad compradora cuyo carácter está determinado por la organización del cuasi mercado y por las reglas del juego del aseguramiento. Los precios se negocian o administran en un marco presupuestario. En cuanto a la oferta, esta puede comprender

una variedad de formas de propiedad —estatal, municipal, fideicomisos (trusts), consorcios y organizaciones sin fines de lucro— que pueden estar sometidas a diversas reglas de financiamiento (Bartlett y Le Grand, 1993, cit. en Sojo, 2001:140).

En Argentina, la reforma en el sector público nacional tuvo dos objetivos: 1) introducir iniciativas de reforma en el sistema de atención en las provincias con el objetivo de crear mercados internos; 2) mejorar los niveles de atención de las provincias (Báscolo *et al.*, 2001). En el primer caso, la creación de mercados internos planteó la separación de funciones y el aseguramiento de la población carenciada. Los instrumentos que se desarrollaron fueron el Hospital Público de Autogestión (HPA), los contratos de gestión y los seguros públicos de salud. Por su parte, el segundo de los objetivos se instrumentó mediante el desarrollo de programas focalizados geográficamente a partir de dos criterios: el biológico y el socioeconómico según el concepto de pobreza estructural de necesidades básicas insatisfechas.

La mayoría de los analistas coinciden en que la medida nacional más importante para el sector público fue el dictado del decreto de 1993 que propuso transformar los hospitales en unidades autogestionadas eficientes, capaces de obtener sus recursos por medio del arancelamiento de los servicios a personas con «capacidad de pago» y prestadores de salud (Cortez y Marshall, 1999; Acuña y Chudnovsky, 2013). De este modo, la atención médica gratuita quedaba limitada a los sectores de más bajos ingresos que demostraran carecer de cobertura social o seguro privado. Mediante este decreto se buscó reemplazar progresivamente el subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda.

Las reformas se desarrollaron en las provincias básicamente a través de tres vías: 1) a través de diferentes programas desarrollados por el gobierno nacional y con financiamiento internacional como el PRESSAL, el PRESS, el PROMIN y el PROAPS, 2) como componentes de los préstamos de reforma provincial que los propios gobiernos provinciales solicitaron directamente al Banco Mundial y 3) como iniciativa propia de los gobiernos provinciales.

En las próximas páginas, nos concentraremos en las iniciativas propias del gobierno de la provincia de Santa Fe. En este sentido, luego de una breve descripción de la estructura sanitaria provincial a comienzos de los años 90, vamos a reconstruir las principales reformas sanitarias promovidas en la provincia de Santa Fe durante los años 90, sus objetivos y límites, y los actores que integraron las coaliciones que las promovieron.

La estructura provincial a comienzos de los años 90

Entre comienzos de los años 70 y los '90 se duplicó la estructura sanitaria localizada en la provincia de Santa Fe. La expansión correspondió al impulso del mercado privado de atención médica que desde los primeros años 70 se financiaba a partir de los fondos de contribución forzosa de trabajadores y empleadores a las obras sociales sindicales.⁶ De modo que el mercado privado de atención en salud en la provincia se expandió en un 227 % mientras que el sector público lo hizo tan solo en un 84 %.

Esta tendencia es aún más clara cuando se incorporan datos del indicador cama. Una muestra importante la constituye la ciudad de Rosario. En 1970, el subsector público de Rosario abarcaba el 50 % de las camas disponibles mientras que veinte años más tarde sólo representaba el 25 % y el privado concentraba el 60 % de las camas.

En la segunda mitad de la década del 90 se registró una notoria aceleración de la expansión del mercado privado de la salud. Durante aquellos años, la estructura sanitaria se expandió de modo vertiginoso: casi 670 nuevos establecimientos orientados a la atención de la salud se radicaron en Santa Fe. De acuerdo con su pertenencia, de la totalidad registrados el 94 % corresponde a establecimientos privados, mientras que tan solo el 2 % a públicos. En la Tabla 1 podemos ver con mayor claridad las tendencias a las que nos estamos refiriendo.

Tabla 1. La estructura sanitaria de la provincia de Santa Fe según dependencia de los establecimientos (1968–2000)

Año	Establecimientos Públicos	Participación en la estructura total	Establecimientos privados	Participación en la estructura total	Total
1968	311	53 %	275	47 %	586
1994	573	48 %	625	52 %	1198
2000	585	31,3 %	1252	68,7 %	1868
1968–1994	+ 84		+ 227		
1994–2000	+ 2 %		+ 50,9 %		

Fuente: elaboración propia sobre la base de documentos oficiales.

6 Este período comenzó con la sanción de la ley nacional 18610 de febrero de 1970. Para más detalles, ver Arce (2010), Belmartino y Bloch (1992).

Por otra parte, los establecimientos pertenecientes a la estructura sanitaria pública estaban organizados bajo una heterogeneidad de reglas de juego que establecían, entre otras cosas, mecanismos de financiamiento diferenciados. Incluía establecimientos de dependencia de la administración provincial, a un importante número de establecimientos organizados bajo el régimen y a los de dependencia municipal.⁷ De modo que la estructura sanitaria provincial muestra una yuxtaposición de reglas institucionales con frecuencia superpuestas que organizaban la atención sanitaria en la provincia. En las próximas páginas nos ocuparemos de las reformas sanitarias que reorganizaron del sector salud provincial durante este período: la descentralización de los hospitales y los programas sanitarios provinciales.

La descentralización hospitalaria

La descentralización de los hospitales provinciales impulsada a fines de 1990 consistió, en gran medida, en una transferencia de facultades administrativas desde el nivel central de la administración hacia los efectores de alta y mediana complejidad. Dos fueron los pilares normativos dictados durante el último año del gobierno justicialista de Reviglio que instauraron la autonomía hospitalaria: la ley 10608 de fines diciembre de 1990 y su decreto reglamentario 1427 de abril de 1991.⁸ Esta reforma, que antecede al régimen de autogestión hospitalaria nacional, incorpora instrumentos que instauran una estructura pluralista y participativa de administración descentralizada.

Por medio de la ley provincial 10608 se constituyó a los hospitales de alta y mediana complejidad en «personas jurídicas públicas estatales con el consiguiente grado de capacidad administrativa y financiera» (art. 1), quedando exceptuados del nuevo régimen los establecimientos previamente incorporados al régimen SAMCO.

Las facultades transferidas desde el nivel central hacia el hospitalario fueron básicamente de tipo administrativo: ejercer y conducir la administración del

7 Los primeros representaban el 45,2 %, los SAMCO el 37 % y los de dependencia municipal el 12,2 %. Por otra parte, los establecimientos de dependencia provincial concentraban más de la mitad de las camas públicas, mientras que el resto se repartían entre los SAMCO y, en menor medida, los municipales. Asimismo, coexistían centros de salud nacionales como el Instituto Oncológico Nacional y el Instituto Nacional de Epidemiología, con los centros de salud de dependencia provincial (Deud, 2017:198).

8 Si bien la descentralización santafecina constituye un antecedente del régimen nacional de hospitales de autogestión, este no es el único. Prácticamente en simultáneo, en marzo de 1991, la provincia de Buenos Aires sancionaba su propia ley de descentralización hospitalaria (ley 11072) con altas similitudes con la norma santafecina.

ente, gestionar compras, representar legalmente al organismo, ejercer el poder disciplinario (aunque dentro de ciertos límites), celebrar contratos de servicios, preparar su presupuesto de gastos y recursos para elevarlo al Ministerio, proponer la designación y remoción de personal (art. 7).

La administración central se reservó facultades de rectoría del sector público. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la rectoría como regulación, como «el establecimiento, la implantación y el monitoreo de las reglas del juego para el sistema de salud, así como también la definición de direcciones estratégicas para el sistema de salud en su conjunto». De modo que el nuevo régimen estableció que, para el cumplimiento de los fines de prevención, rehabilitación, docencia e investigación, los hospitales debían ajustarse a las líneas de las políticas de salud establecidas por el órgano ministerial. Por otro lado, la administración central se reservó funciones de fiscalización, supervisión y control sobre los hospitales, aun cuando determina que los establecimientos no están sujetos jerárquicamente a aquel. Asimismo, se reserva la facultad de «controlar administrativa y contablemente a los efectores a fines de velar por la legalidad de los actos administrativos y el cumplimiento de las metas» (art. 5) y la potestad de intervenir los hospitales como una medida «excepcional y extraordinaria» en ciertos supuestos.

La reforma incorporó un órgano colegiado en la conducción de los hospitales, el Consejo de Administración, que vino a reemplazar a la clásica conducción integral de la Dirección Médica. Se integra con un representante del Estado a cargo de la presidencia, un director médico a cargo de la conducción técnica administrativa del establecimiento, un representante del personal no profesional elegido en forma directa por sus pares, un representante del personal profesional, elegido de modo directo, un representante de la cooperativa del hospital y un representante de la comunidad elegido mediante el voto secreto por las organizaciones institucionalizadas de la comunidad.

La atención gratuita queda reservada a los sectores de más bajos ingresos que demuestren carecer de cobertura social o seguro privado. De este modo, afirma que los hospitales deben garantizar «la eficaz prestación de la atención médica asistencial total y gratuita, a las personas imposibilitadas de acceder a alguno de los sistemas de protección para la salud, en virtud de sus escasos recursos». Esta característica es ampliada en el decreto reglamentario cuando sostiene que: «a toda persona que concurra a un hospital se le brindara atención sin tener en cuenta su condición socioeconómica» habilitando a los hospitales al recupero de las erogaciones de la seguridad social o del sector privado.⁹

9 En 1985 se había sancionado la ley 9822 que habilitaba el recupero «obligándose al pago, a opción de éstos, tanto al ente asegurador como al ente de cobertura social público, semipúblico o privado, que hayan brindado cobertura suficiente sobre los daños atendidos por el ente hospi-

Los recursos para el financiamiento de los hospitales proceden el Estado provincial, de los captados por la facturación de las prestaciones a afiliados de la seguridad social o el mercado de la salud o mediante la celebración de convenios con las aseguradoras. Por ello el decreto habilitó a los hospitales a «convenir servicios con obras sociales, grupos de población organizada o particulares» (art. 10).

La reforma de la descentralización de los hospitales fue el resultado de la intervención de una coalición promotora. La perspectiva teórica de las coaliciones de causa o promotoras (*Advocacy Coalition Framework* —ACF— en su idioma original) permite la profundización analítica sobre el rol de las ideas de los actores en la definición e implementación de las políticas. Esta perspectiva sostiene que los cambios en las políticas no son tan solo el resultado de las relaciones de poder o la competencia entre intereses (Gómez Lee, 2012). Las ideas y las definiciones de un problema se consideran como variables explicativas de la estabilidad o el cambio de una política (o modificación del núcleo de la misma).

Como dijimos, la descentralización hospitalaria en la provincia fue el resultado de la promoción de una coalición conformada por actores estatales y sociopolíticos. Entre los primeros se cuentan los representantes políticos, los tomadores de decisiones y los gerentes públicos. Entre los segundos, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil. Los actores que integraron la coalición compartieron un sistema de creencias que identificó a la reforma como un proceso democratizador hacia el interior del sector.

Los representantes políticos y los tomadores de decisiones ministeriales entendieron los objetivos de la reforma en «clave democratizadora, en la medida que se la concibe como un instrumento eficaz para distribuir el poder hacia el interior del sector. Por su parte, los gremios estatales y las organizaciones sociales adoptaron posiciones diversas sobre la iniciativa. La Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), el gremio de trabajadores estatales mayoritario, percibió en la reforma una amenaza a su poder de influencia sobre la dirección de las políticas. Con una posición similar, las asociaciones gremiales médicas se opusieron y caracterizaron a los consejos de administración como órganos de escasa idoneidad para la administración hospitalaria. En cambio, la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) acompañó la iniciativa. Entendió a la reforma como un «viento de democratización» sobre estructuras hospitalarias sobredimensionadas con métodos de decisión centralizados. A este

talario y/o asistencial público». Asimismo, la ley de Emergencia Económica y Reforma del Estado (ley 10472) había ratificado la facultad de los hospitales para facturar prestaciones a pacientes con cobertura social. Sin embargo, hasta la sanción del régimen de hospitales de autogestión, el recupero de estas erogaciones fue bajo cuando no inexistente.

apoyo se sumó el de la Asociación de Vecinales de la ciudad de Santa Fe. Esta se presenta como representante del territorio en el que habita la comunidad usuaria de los servicios y dicho apoyo se tradujo en la integración de la administración hospitalaria mediante el representante de la comunidad en el consejo.

La descentralización provincial se complementó con la reforma nacional que creó el régimen de los hospitales de autogestión (decreto 578/93). Esta tuvo el objetivo de elevar la eficiencia de estructuras hospitalarias sobredimensionadas, con financiamiento cruzado hacia las Obras Sociales, de sistemas de referencia y contrarreferencia inadecuados y de arraigadas prácticas tradicionales de gestión (Sojo, 2000: 40). También estableció la obligatoriedad del pago de los servicios recibidos por quienes tuvieran obra social, mutual o prepaga.¹⁰

La reforma instauró una descentralización microeconómica que permitió que los ingresos percibidos sean administrados por los hospitales. En este sentido, la disponibilidad de los mismos depende de que los hospitales incrementen sus niveles de eficacia y eficiencia. Es por esto que la reforma autorizó la utilización de dichos recursos para la creación de incentivos que incrementaran la productividad y la eficiencia del personal. Bisang y Cetrángolo (1997) analizaron la evolución de cinco hospitales públicos de la provincia. La captación de recursos adicionales creció durante los primeros años de implementación de la reforma. Estos ingresos fueron nulos en 1992, pero al tiempo ya representaban entre el 10 y el 12 % de los recursos presupuestarios totales. Sin embargo, oscilaban entre el 5 % y el 40 % de los ingresos mostrando marcadas diferencias entre los establecimientos. La creación del sistema de débito automático fue crucial en la medida que los hospitales registraban hasta entonces grandes dificultades con las obras sociales, que habitualmente priorizaban cancelar sus compromisos con los prestadores privados.¹¹

A continuación, pasaremos a analizar la otra reforma iniciativa del gobierno provincial que marco esta primera etapa (1991–2007) de las políticas provinciales de atención a la salud: los programas provinciales de salud.

10 Estableció una serie de condiciones a los hospitales para incorporarse al régimen: 1) cumplir con los requisitos básicos que establece el programa nacional de calidad y estar habilitados y categorizados por autoridad competente; 2) financiarse con fondos presupuestarios que le asigne la respectiva jurisdicción de acuerdo con la producción, rendimiento y tipo de población, 3) complementar sus ingresos cobrando los servicios a las personas con capacidad de pago y con fondos originados en las contrataciones con empresas de seguro privado de salud, mutuales y obras sociales.

11 Este sistema determinó que en la medida que un hospital le facture las prestaciones a una OS y esta última no cumpla con el pago dentro de los tres meses subsiguientes, la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) está habilitada a realizarle a la OS un débito automático antes de distribuirle el dinero que le corresponde por la cantidad de afiliados que tiene (Acuña y Chudnovsky, 2002:38).

Los programas provinciales de salud

Como ya hemos mencionamos, los objetivos de las reformas de los años 90 fueron dos: 1) la creación de cuasi mercados internos y 2) mejorar los niveles de atención de las provincias (Báscolo *et al.*, 2001). Mientras el primer objetivo se persiguió mediante el hospital público de autogestión (HPA), los contratos de gestión y los seguros públicos de salud, el segundo se desarrolló mediante los programas focalizados geográficamente a partir de dos criterios: el biológico y el socioeconómico según el concepto de pobreza estructural de necesidades básicas insatisfechas.¹² Una de las vías para el mejoramiento de la atención sanitaria fueron los programas provinciales de salud.

La elite política que accedió al poder de la mano de Carlos Reutemann reclutó un grupo de expertos procedentes del campo científico que integraban redes internacionales de circulación de ideas de políticas y personas. Estos pertenecían al Instituto de Enfermedades Respiratorias Emilio Coni (INER),¹³ una institución creada a comienzos de los '60 como Centro Nacional de Lucha Antituberculosa a través de un convenio entre el Estado Nacional, el provincial, la Organización Mundial de la Salud y el Centro de Protección a la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF).

En 1990, representantes de la OMS dictaron un curso en el INER sobre organización del control de las enfermedades respiratorias agudas (IRA) que fue el punto de inicio de lo que serían los programas de salud provinciales. Este contenía un «plan operativo» para el control de las IRA que, pocos años más tarde, se constituyó en la matriz de la reforma de las políticas provinciales.

A partir de diciembre de 1992 los expertos se incorporaron al gabinete provincial.¹⁴ Desde la perspectiva de los nuevos expertos el estado de la situa-

12 En el orden nacional, el programa emblemático en el campo sanitario fue el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), implementado con financiamiento del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este tuvo por objetivo «atender las necesidades prioritarias de las mujeres en edad fértil y de los niños menores de 6 años pertenecientes a sectores pobres estructurales» en las áreas urbanas, periurbanas y rurales del país a partir de un criterio de doble focalización: etaria y territorial (Chiara y Di Virgilio, 2005:90). En febrero de 1993 se firmó el Convenio de Adhesión entre el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Este Convenio, fue ratificado *ad referendum* de la Legislatura Provincial mediante el decreto 1035/93, de fecha 14 de mayo de 1993. Asimismo, mediante el decreto 1036/93 se constituyó la Unidad Ejecutora Provincial.

13 Con la creación en 1996 (decreto 1628) de la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), la institución adoptó el nombre de Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Dr. Emilio Coni. Sin embargo, este nombre lo adoptó luego de un largo período en la que la institución no solo cambió varias veces de nombre, sino que reestructuró su estructura y objetivos.

14 El bioquímico Juan Carlos Bossio asumió como director de Promoción y Protección de la salud de la provincia el 7 de diciembre de 1992 junto a su reducido grupo de colaboradores proce-

ción sanitaria obedecía a una falencia técnica. Esto es, no identifican el foco del problema en las relaciones políticas que entrecruzan el sector sino en su carencia de *expertis* técnica.

el trabajo que no estaba hecho es un trabajo técnico. Es lo que todo el mundo que no quiere identificarse con la política se defiende diciendo que es técnico. El trabajo técnico no está hecho. No le podés elegir al político que sea técnico porque es político. (Entrevista personal a J. C. Bossio, septiembre de 2018)

Desde la mirada de los expertos, lo estratégico estaba dado por la incorporación de la programación de las actividades de cada área para la consecuente obtención de resultados sanitarios. Los instrumentos de programación forman parte del paradigma de la «nueva administración pública» y en la «gerencia basada en resultados» que comienza a penetrar en las administraciones públicas latinoamericanas desde comienzos de la década.

El formato de políticas se institucionalizó en septiembre de 1995 con la sanción del decreto 2280 que aprobó los «Programas Provinciales de Salud Materna e Infantil, sus objetivos, estrategias y metas». La norma contiene un documento técnico elaborado por el Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la provincia denominado «Metas Provinciales de Salud Materna e Infantil Año 1995–2000» en el que se describe y resume «la situación de salud de la provincia en relación a los grupos de niños y mujeres embarazadas, así como también las políticas a desarrollar». De este modo, aprobó los objetivos y estrategias de los programas provinciales de perinatología, de vacunación, de control de crecimiento y nutrición, de control de enfermedades respiratorias agudas, de control de enfermedades diarreicas y de emergencias médicas y traumatológicas.

La implantación de los planes fue el resultado de una coalición entre actores estatales, en particular, expertos vinculados a la toma de decisión que participaban de una red internacional de ideas de política y representantes políticos. Con respecto a estos últimos, a partir del gobierno de Carlos Reutemann, se había transformado la vieja legitimidad sostenida en la tradición partidaria por una asentada sobre elementos modernizadores y tecnocráticos. Esta última orientación fue clave dotar de apoyo político al sistema de creencias que postulaban los expertos.

El plan operativo, que había sido el núcleo de los saberes transmitidos desde OMS, fue traducido en prácticas posibles de ser medidas. El plan se basa en la

dentes del INER. Luego de impulsar los programas desde la Dirección, en diciembre de 1993 asumió como subsecretario de Salud de la provincia.

construcción de tres niveles de objetivos: objetivos programáticos, objetivos de actividades con metas y objetivos de impacto.

El procedimiento se extendió desde las intervenciones de las enfermedades respiratorias de la infancia —que se venían ejecutando desde 1992— hacia la programación de lo perinatal, la lepra, la tuberculosis, la epidemiología y la administración de vacunas. Si bien el procedimiento contenía una matriz lógica común, su transferencia no impidió un proceso de adaptación frente a cada patología específica.

La estructura ministerial adaptó su regular funcionamiento sobre la base de procedimientos hacia uno por resultados. En este sentido, en una primera etapa cada dirección provincial pasó a gestionar uno o más programas formulados en términos de objetivos de salud. La segunda etapa consistió en la planificación y, luego, una tercera, a lo que denominaron procedimiento de supervisión integrada.

El universo de aplicación de los nuevos programas de salud lo constituyeron los cerca de 600 efectores públicos de la provincia. Los expertos a cargo de los programas postularon una pretensión de extender la cobertura de modo equitativo en un territorio provincial fuertemente asimétrico. No obstante, la aplicación uniforme de los programas en todo el territorio se enfrentó a un límite que derivaba del legado institucional en la provincial. Mientras los establecimientos y equipos provinciales formaron parte de la programación, no lo hicieron los equipos de salud dependientes del municipio de Rosario, quienes participaron una sola vez de las supervisiones integrales organizadas desde el nivel provincial.¹⁵

Las supervisiones integrales constituyeron un instrumento central de los programas de salud provinciales, aunque también causaron diferencias entre los tomadores de decisión. Las supervisiones se iniciaron a mediados de 1994 a través del siguiente procedimiento: una vez al mes (uno, dos o tres días) las responsables a cargo de gestión realizaban una visita a todos los servicios de una zona de salud para verificar la evolución de un conjunto de indicadores relativos a los objetivos de cada programa. Se confeccionaba una guía que permitía consolidar los datos obtenidos en las visitas a cada servicio. Estos resultados se exponían pública y simultáneamente en una actividad en la que

15 Los establecimientos municipales representaban el 10 % de los efectores y las camas públicas de la provincia. El gobierno rosarino estaba conducido desde diciembre de 1989 por el partido socialista (PS) y había comenzado a implementar un modelo sanitario autónomo enfocado sobre la estrategia de APS (Báscolo y Yavich, 2010, 2012; Rovere, 2005; Campana, 2010; Jiménez, 2008, 2009). De modo que la fragmentación institucional del sector público determinó incentivos a la competencia más que a la cooperación entre niveles gobernados por distintos signos políticos. Esto obstruyó cualquier nivel de coordinación entre las diferentes gestiones sanitarias.

participaban todos los equipos de la zona y los responsables de los programas.¹⁶ Según la percepción de los expertos, este instrumento permitía homogeneizar los criterios y el enfoque sanitario.

Una crítica frecuente sobre las consecuencias de los programas recae sobre sus modos de implementación. Desde esta perspectiva, los programas sanitarios fueron excesivamente «dirigistas», en consonancia con la larga historia de los programas verticales en el país.¹⁷ Por otro lado, quienes ponen el acento sobre la fragmentación producto de la focalización poblacional como un obstáculo para una atención sanitaria integral. En otras palabras, al enfocar en grupos poblacionales diversos los programas impedían estos impiden la atención primaria en cuanto estrategia integral.

El seguro de salud

Durante fines de los años 90 y principios de la nueva década tuvo un comienzo de implementación en la provincia el seguro público de salud, aunque tuvo un impacto mucho menor que el de las anteriores reformas mencionadas.

Si bien fueron pocas las provincias en el país que avanzaron con la implementación del seguro de salud (Buenos Aires, Río Negro y Salta), la provincia de Santa Fe se cuenta entre las que pusieron en ejecución el seguro entre los años 2001–2002 (Chiara, 2018). En febrero de 1998 el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación celebró un convenio con la provincia de Santa Fe mediante el cual esta manifestó su adhesión a los objetivos y componentes del Programa de Modernización y Reforma del Sector Salud y se comprometió a proveer progresivamente el marco jurídico reglamentario y los mecanismos necesarios tendientes a implementar las medidas correspondientes para consolidar, profundizar y expandir la Estrategia de Atención Primaria de salud (APS).

Por medio del decreto 1535 del año 2001 la provincia implementó el seguro de salud fundamentando la decisión en «la sobrecarga innecesaria e inconveniente en el nivel hospitalario» y en el «claro abandono y desjerarquización de la acción preventiva que debe cubrir la atención primaria de la salud».

el otorgamiento de cobertura a población con escasos recursos (sin obra social, seguro o sistema prepago); cobertura definida a través de un paquete prestacional

16 Asimismo, frecuentemente eran parte de esta actividad las altas autoridades ministeriales, parte de la dirigencia política con vinculación al territorio (intendentes, senadores, diputados, etc.), ONG vinculadas a la cuestión sanitaria y la prensa. El análisis público de los datos constituyó un factor clave en el procedimiento y, al mismo tiempo, un motivo de resistencia.

17 Para detalles sobre esto, ver Tobar *et al.* (2016).

focalizado en la prevención y en la atención primaria de la salud; y atención de la salud a través de equipos profesionales con población a cargo (responsable de la aplicación en dicha población del paquete definido) conformado por médicos, enfermeros y agentes comunitarios». ¹⁸ (decreto 1535/2001)

La implementación del seguro se inició como una «prueba piloto experimental» en los departamentos de San Javier y Garay (la Zona III de Salud) que se extendió aproximadamente a 28 000 beneficiarios. En diciembre de 2002, el decreto 3956, dispone la extensión del seguro a 150 000 beneficiarios radicados en distintas localidades de la provincia como meta para el año 2003, hasta alcanzar en un futuro la totalidad de la población provincial. El decreto constituye los Equipos de Atención Primaria (EAP) como un equipo interdisciplinario compuesto por un médico de familia, enfermeros de atención primaria y agentes comunitarios. Según éste, a cada asegurado le es asignado un EAP que es el encargado de garantizarle un paquete determinado de prestaciones sanitarias. Además, el seguro incorpora un sistema de incentivos a la producción para los EAP vinculado al cumplimiento del paquete prestacional y de las normas establecidas por los programas provinciales de salud. ¹⁹

Finalmente, en junio de 2008 (decreto 1582), el nuevo gobierno del FPCYS dejó sin efecto el seguro provincial en base a la recuperación de principios como la universalidad, gratuidad, integralidad, equidad, solidaridad, participación e interdisciplinaria. Se considera que la focalización de la población por área geográfica y por condición de cobertura se opone al principio de universalidad y que la definición de un paquete básico de prestaciones para ser garantizadas gratuitamente limita la integralidad de los abordajes en función de las necesidades de la población y se opone a la gratuidad de toda oferta que supere ese paquete.

Las crisis que abrieron el paso a las reformas

Tras la celebración de las elecciones de octubre de 2001, el país ingresó en una profunda crisis económica, social y política. Se puso en evidencia la crisis del modelo basado en la convertibilidad y su eclosión tuvo un impacto severo en el sistema sanitario y la situación de salud de la población, especialmente en algunos territorios y grupos sociales. El desempleo y el aumento notorio de la informalidad produjeron un desplazamiento de la demanda sanitaria desde el subsector de la seguridad social o el privado hacia el subsector público de

¹⁸ Decreto 1535 de 2001, Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe.

¹⁹ Estos incentivos consideran la población a cargo de cada EAP y el resultado de las encuestas de satisfacción a realizarse con regularidad.

salud. En el Gran Rosario la desocupación trepó hasta el 24,3 % mientras que en el Gran Santa Fe hizo lo propio hasta el 23,4 %.

En la provincia, a la crisis nacional que eclosionó en 2001 se agregó la crisis en la capital provincial producto de la inundación del río Salado en abril de 2003. Esta última marcó el inicio de un período en el cual se fortaleció la oferta pública de los servicios públicos de salud en la capital provincial (en la ciudad de Santa Fe toda la estructura de servicios es provincial), especialmente, en el primer nivel de atención.

Como resultado de la inundación, seis hospitales de la ciudad debieron ser evacuados y siete centros de salud quedaron severamente afectados quedando inactivos. A estos se sumaron otros 27 centros de atención primaria afectados, aunque con deterioros de menor magnitud.²⁰

Hasta la emergencia hídrica la oferta pública en el primer nivel de atención incluía solo prestaciones de atención médica, odontológica —donde predomina una fuerte tendencia extractivista— y de enfermería. A pesar de los continuos reclamos, esta puerta de entrada al sistema no contaba con atención psicológica y la acción de trabajadores sociales. La emergencia fue el punto de arranque de una dinámica político institucional que amplió la oferta de prestaciones públicas en territorio.

Entre las respuestas innovadoras que se idearon al calor de la emergencia se destacó el programa «Vuelta a casa», un dispositivo con el que se buscó acompañar a las familias en su regreso al hogar, financiado por el Estado nacional y diseñado sobre la base de una concepción amplia de atención primaria. Este programa contrató 170 trabajadores de salud por un plazo de tres a seis meses. Con esto se persiguió la conformación de equipos interdisciplinarios integrados por un médico, un trabajador social, un psicólogo, dos agentes sanitarios y dos enfermeros. Estos profesionales fueron destinados a los centros de salud para «acompañar el sufrimiento del regreso» de las familias.

El programa «Vuelta a Casa» fue un dispositivo ante la emergencia que logró dinamizar la ampliación de la oferta pública y, a la vez, una oportunidad para ensayar ciertos instrumentos en la gestión del primer nivel de atención, aunque esto último se volvió una experiencia trunca dado que instrumentos como la adscripción poblacional fueron abandonados rápidamente una vez pasada la emergencia.²¹ En este sentido, el legado principal del programa estuvo en la ampliación de la oferta sanitaria del primer nivel. Una vez cumplido el ciclo de vida, la mayoría de los psicólogos y en menor medida los trabajadores sociales y los médicos que había reclutado el programa fueron contratados

20 Informe de Médicos del Mundo. Para más información, ver <https://www.medicosdelmundo.org/>

21 El único CAPS donde se mantuvo la historia clínica familiar fue el CAPS de Baradero que adscribió a una población de 1200 habitantes.

por el Ente de la Reconstrucción para fortalecer la atención sanitaria en los centros de salud de la ciudad.²²

En noviembre de 2005, Silvia Simoncini asumió como ministra de Salud provincial luego de ocupar durante algunos años la dirección médica del Hospital Provincial de Rosario.²³ De larga trayectoria en la salud pública, la gestión buscó promover la recuperación y la construcción de infraestructura sanitaria en el primer nivel. Durante este período, solo en la ciudad de Santa Fe se construyeron cinco CAPS y se refuncionalizaron cerca de 25. Además, ingresó en la agenda estatal el aprovisionamiento regular y el equipamiento en los CAPS y se fortaleció la capacidad instalada de los hospitales de mayor complejidad.

La gestión de Simoncini (2005–2007) puede ser identificada como un período de «transición» en el que cambió la orientación general de la política y se reorientó hacia el fortalecimiento de la atención territorial. Este período de transición culminó con la llegada del FPCys al gobierno provincial y la reorientación general de la política sanitaria.

El período progresista y su modelo de salud

En diciembre de 2007 llega al poder político provincial Hermes Binner y se inicia la segunda etapa de nuestro recorrido que abarca desde el año 2007 hasta 2015. Al frente de una coalición política denominada FPCys se inicia una etapa para las políticas sanitarias que hemos caracterizado como de integración democrática del sector. El Plan Estratégico que había elaborado esta coalición política trazó los grandes lineamientos en la búsqueda de constituir un sistema integrado de salud a través de una red de atención capaz superar déficits estructurales históricos.

El modelo se proyectó sobre la base de un principio ordenador: la salud es un derecho humano universal y esencial que cuenta con el Estado como su único garante. De modo que el modelo incorporó una concepción integral de salud que iba más allá del abordaje de la enfermedad vinculándose a la satisfacción de necesidades múltiples.

Principios como la universalidad, la gratuidad —entendida como exención de toda forma de pago directo—, la equidad y el énfasis en la promoción de la

22 Aunque excede los objetivos del presente artículo, se puede sostener que la inclusión de psicólogos no solo produjo el fortalecimiento de la atención sanitaria del primer nivel, sino que también fue la base para la «refundación» de la Dirección Provincial de Salud Mental.

23 Entre 2003–2005 estuvo a cargo de la cartera el Dr. Juan Héctor Silvestre Begnis. Durante su gestión se inauguraron los CAPS Demetrio Gómez y el Abasto con fondos provenientes del PROMIN.

salud fueron los rectores del nuevo modelo sanitario. Según la percepción del nuevo gabinete, la única lógica capaz de organizar las prácticas de un sistema desarticulado y materializar los principios era la planificación estratégica. De acuerdo con el ministro de Salud Miguel Capiello (2007–2013) la planificación estratégica debía transitar a través de dos vigas maestras: la descentralización (regionalización) y la participación ciudadana.²⁴

El Plan de salud incorporó la noción de sistema único de salud con una clara remisión al sistema sanitario brasileño. Con ello se refiere a la recuperación del Estado como el único rector y garante capaz de asegurar una calidad de salud única para todos los ciudadanos (Capiello, 2011) más que a una posible absorción de los otros subsectores. Conforme a sus lineamientos, el Estado debe establecer mecanismos de coordinación entre los subsectores y garantizar la participación ciudadana. Para ello debe promover la reforma de dos aspectos centrales vinculados entre sí: el modelo de atención y el modelo de gestión de la salud. Es decir, una reforma que busque resolver la asimetría en la distribución de necesidades y recursos e implementar a través de los colegios de gestión procesos democráticos de debate entre trabajadores, usuarios y organizaciones sociales para reorganizar el sistema.

La gestión frentista incorporó instrumentos a la gestión sanitaria como la adscripción poblacional a equipos básicos de salud (un médico y enfermero cada 1000 habitantes), el establecimiento de un territorio de intervención para cada CAPS, la clínica ampliada, la creación de equipos matriciales y la creación de redes de servicios asistenciales, entre otros. Pero esta reorganización a través de nuevos instrumentos solo puede ser realizada sobre un principio común: la estrategia de la APS.

El Plan definió a la estrategia de atención primaria como el recurso principal capaz de reorganizar el sistema sobre nuevas bases. Los servicios deben organizarse sobre una base territorial y definirse un área programática para centro de salud. Además, esto se debe complementar con otros componentes: el establecimiento de una red extensa de servicios en el primer nivel de atención, la construcción de servicios sobre la base de la lógica de los derechos ciudadanos, el establecimiento de una base amplia de captación para la cobertura total, la garantía de internación domiciliaria, la protección selectiva a grupos sociales en riesgo y llevar los servicios allí donde la gente vive, estudia, trabaja, o desarrolla actividades de recreación (Capiello, 2011).

24 Capiello (2011) afirma que la reforma rosarina se realizó sobre tres bases fundamentales: la planificación estratégica, la asignación de recursos para salud, y el tiempo. Para ver más detalles de la reforma sanitaria en la ciudad de Rosario, algunos de los trabajos que se puede consultar son: Rovere (2003), Bacolo y Yavich (2010; 2012), Campana (2014), Jiménez (2008; 2009).

El gobierno frentista se orientó hacia una reforma estructural de un sistema sanitario que había sido construido históricamente bajo una dirección verticalista. Algunos de sus protagonistas representaban esto como el paso desde una orientación clásica de la salud pública emparentada a la hegemonía médica en el campo sanitario hacia los postulados de la salud colectiva, un saber de corte interdisciplinario difundido en la región desde el movimiento sanitarista brasileño. De cierto modo, la reforma se orientó hacia lo que algunos denominaron «el cambio del vector de decisiones». Una transformación donde las decisiones esenciales del sistema deben ser adoptadas por parte del equipo de salud en el territorio, ese lugar donde la política se hace práctica y sobre la que el resto del sistema debe operar como apoyo matricial.

Gran parte del gabinete que accede a la gestión de la salud proviene de la experiencia desarrollada en la ciudad de Rosario a partir de 1990. Tanto el primer ministro del área, Miguel Capiello, como la primera secretaria de Salud, Debora Ferrandini, habían sido protagonistas destacados del proceso de reforma del sistema rosarino.²⁵ Esta última fue también una referente principal de la Asociación de Medicina General de Rosario y del movimiento de APS. A estos se agregan otros que si bien habían participado en la gestión provincial durante los años peronistas estaban vinculados a través de redes profesionales con la reforma en el sur provincial.

La provincia se organiza sanitariamente en cinco regiones (decreto 0029/2008).²⁶ El concepto de región hace referencia a un marco de límites geográficos más permeables que las anteriores zonas sanitarias, diseñado en base a «criterios epidemiológicos, sociales y culturales con el diseño de un escalonamiento por niveles de complejidad, que asegure una red provincial de salud integral» (decreto 0029). La región constituye un modo de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos que no incorpora un criterio de jerarquía ni entre nodos ni de estos con los demás actores del territorio (Gobierno de Santa Fe, 2015).

La conducción de cada nodo quedó a cargo de dos coordinadores y cada región se dividió en subregiones que a su vez eran conducidas por un coordinador. Si embargo, la competencia de los nodos no se mantuvo constante durante todo el período. Hasta el año 2015 los nodos contaron con cierto poder de regulación formal, aunque débilmente institucionalizado, sobre los

25 Capiello fue subsecretario de Salud de Rosario (1996–2000), secretario de Salud de Rosario (2001–2003) y ministro de Salud de la provincia (2007–2013). Ferrandini fue subdirectora de Atención Primaria de Rosario (1993–2004) bajo la dirección de la célebre pediatra y sanitarista Ena Richiger, y secretaria de Salud de la provincia (2007–2011).

26 La Región 3 – Nodo Santa Fe incluye los departamentos de San Justo, sur de San Javier, Garay, Las Colonias, La Capital y San Jerónimo.

establecimientos de su área territorial cualquiera sea su nivel de complejidad. No obstante, a partir de 2015 estos perdieron su competencia sobre los hospitales de alta complejidad (tercer nivel de atención de salud) y que circunscripta a la mediana y baja complejidad (primer y segundo nivel de atención).

De modo que el balance sobre el proceso de regionalización sanitaria iniciado a partir de 2007 presenta luces y sombras. Estas últimas sugieren un proceso de descentralización expuesto a continuas contramarchas y uno de institucionalización aún más frágil. Algunos aspectos de este balance quedan de manifiesto en las palabras del primer ministro del área durante la gestión frentista: «los nodos fueron muy útiles para un montón de cosas. No son útiles todavía para manejar su propio presupuesto y para designar gente» (entrevista personal a Miguel Capiello, marzo de 2019).

Por otro lado, y sin ninguna pretensión de exhaustividad, durante el período del FPCys el incremento de la inversión estatal permitió ampliar significativamente la estructura de servicios, sumar tecnología de avanzada de diagnóstico y tratamiento, refuncionalizar de modo íntegro servicios en hospitales de mediana y alta complejidad, fortalecer la dotación de recursos humanos en el nivel territorial de atención, suprimir los mecanismos de arancelamiento de las prestaciones —la eliminación de los bonos contribución— e incrementar la capacidad de producción pública de medicamentos del Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF).

A modo de cierre

A lo largo del capítulo buscamos reconstruir las políticas sanitarias implementadas por la provincia de Santa Fe desde las reformas sanitarias de la década del 90 hasta la finalización del segundo gobierno del FPCys en 2015. En este sentido, nos enfocamos en aquellas políticas que fueron iniciativa propia del nivel provincial sin considerar la totalidad de políticas y programas nacionales que tuvieron ejecución en territorio santafesino. Hemos propuesto una periodización en dos etapas que ha sido estructurada sobre la base de cambios registrado en las orientaciones generales de las políticas y en los actores con influencia sobre la hechura de las políticas.

En la primera etapa (1991–2007) las reformas estuvieron orientadas a la formación de un cuasi mercado en el sector público y al mejoramiento de la calidad de la atención. Estas fueron el resultado de la crisis social y sanitaria registrada entre 1989–1991, que abrió el marco de posibilidades a nuevas propuestas.

La primera de estas políticas fue la descentralización de los hospitales de 1991, una iniciativa que precedió y se complementó con la política de autoges-

tión hospitalaria nacional. Esta fue impulsada por una coalición promotora de actores estatales y sociopolíticos que leyeron en clave democratizadora la transferencia de facultades desde el nivel central hacia las conducciones hospitalarias. La segunda reforma fue la ejecución de los programas provinciales de salud impulsada por una nueva coalición integrada por expertos que integraban redes internacionales de políticas. Estos promovieron un formato novedoso de políticas sanitarias mediante la extensión a todas las áreas y patologías de los programas sanitarios focalizados y encontraron su apoyo en la dirigencia política a partir de la nueva legitimidad modernizante y tecnocrática que se promovió a partir de la asunción de Carlos Reutemann a la gobernación. La última de las reformas de este período fue la implementación del seguro provincial de salud a partir del año 2001. Esta consistió en la conformación de Equipos de Atención Primaria (EAP) y en el aseguramiento de la población y la garantía de un paquete de prestaciones sanitarias básicas.

Las primeras manifestaciones de la segunda etapa de las políticas de salud provinciales (2007–2015) se remontan a la crisis nacional de 2001 y a la inundación del río Salado en la ciudad de Santa Fe en 2003. Desde entonces se registra una paulatina territorialización de la política sanitaria y un fortalecimiento de la oferta de servicios públicos en el primer nivel de atención. No obstante, la etapa tuvo su punto de arranque con el comienzo de la era progresista en el año 2007. Esta última muestra una reforzada orientación a la planificación estratégica, la inversión pública y a la reorganización del sistema sobre la base de la estrategia de atención primaria de la salud. La misma tuvo como protagonistas destacados a los principales expertos que habían desarrollado el modelo de atención en la ciudad de Rosario desde 1990. Esta se tradujo en una significativa ampliación de la estructura pública de servicios sobre la base del principio de universalidad e integralidad en la atención de salud.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Chudnosky, M. (2002). El sistema de salud en Argentina. *Documento N° 60*. Universidad de San Andrés, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (1992). *La modernización excluyente*. UNICEF/CIEPP/LOSADA.
- Báscolo, E. y Yavich, M. (2010). Gobernanza del desarrollo de la APS en Rosario. *Revista de Salud Pública*.
- Báscolo, E.; Medina, A. y Sánchez De León, A. (2001). Las reformas del sector salud en las provincias. *Gestión en Salud*, 1(2), 80–95.
- Belmartino, S. (1993). El Sector Salud en la ciudad de Rosario. En Katz, J., *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*. Fondo de Cultura Económica.

- Belmartino, S. (1995). *Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo*. Desarrollo Económico.
- Belmartino, S. (1999). Nuevas reglas de juego para la atención médica en Argentina. Lugar Editorial.
- Belmartino, S. (2005). *La atención médica en Argentina en el siglo XX. Instituciones y procesos*. Siglo XXI Editores.
- Belmartino, S. (2009). *Las políticas de salud en el siglo XX: legados históricos*. 5º Foro del Bicentenario. Panel Políticas de Salud Pública en el siglo XX.
- Belmartino, S.; Bloch, C.; Carnino, M.I. y Perselló, A.V. (1991). Fundamentos históricos de la construcción de relaciones de poder en el sector salud: Argentina 1940–1960. Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Bisang, R. y Cetrángolo, O. (1997). *Descentralización de los servicios de salud en Argentina*. CEPAL.
- Camou, A. (1999). Los consejeros de Menem. Saber técnico en los orígenes del menemismo. *Cuadernos del CISH*.
- Capiello, M. (2011). *La construcción de un sistema de salud para la Argentina. La experiencia de Rosario y los cambios en la Provincia de Santa Fe*. CEMUPRO.
- Chiara, M. (2018). *La salud gobernada. Política sanitaria en la Argentina 2001–2011*. Ediciones UNSAM.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Prometeo Libros.
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. University of Notre Dame Press.
- Cortes, R. y Marshall, A. (1999). *Estrategia económica, instituciones y negociación política en las reformas social de los noventa*. Desarrollo Económico.
- Frenkel R. y Fanelli J.M. (1989). *Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*. www.cedes.org/publicaciones.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Crítica.
- Gómez Lee, M. (2012). El marco de las coaliciones de causa – Advocacy Coalition Framework. *Opera*, (12), 11–30.
- Jiménez, C. (2008). El papel de la gestión local en salud orientada a combatir las desigualdades: el caso de la Municipalidad de Rosario. 4º Congreso Nacional de Políticas Social, Pobreza crítica y desigualdad persistente.
- Jiménez, C. (2009). Innovaciones en la gestión local en salud: una aproximación desde el caso de la Municipalidad de Rosario en el período 1995–2000. *Salud Colectiva*.
- Katz, J. (1992). El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento. Fondo de Cultura Económica.
- Krikorian, M. (2009). La hiperinflación de 1989/90. Aportes y reflexiones sobre un episodio que marcó la historia argentina. *Anales*, (40), 533–546.
- Lascurain, M. (2018). *Partido, identidad y representación en el peronismo santafesino (1991–1995)*. Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Rapoport, M. (2001). *Historia económica, política y social de la Argentina 1880–2000*. Macchi.
- Rovere, M. (2003). *Una ciudad modelo en salud pública*. Municipalidad de la ciudad de Rosario.

Sojo, A. (2001). Reformas de gestión en salud en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (74), 139–157.

Tobar, F.; Gürtler, R.; Yadón, Z. y Medici, A. (2006). Introducción. En: Yadón, Z.; Gürtler, R.; Tobar, F. y Médici, A. *Descentralización y gestión del control de las enfermedades transmisibles en América Latina*. Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Entrevistas

Nieves Migno, exsupervisora de APS y coordinadora de APS de la Zona III entre los años 2001 y 2007.

Guillermo David, ministro de Salud de la provincia de Santa Fe entre los años 1990 y 1991.

Carmen Lera, supervisora de APS en el Hospital Protomédico entre los años 1981 y 1990.

María Isabel Artigues, trabajadora social del Hospital J. B. Iturraspe.

Juan Carlos Bossio, secretario de Salud de la provincia de Santa Fe entre los años 1994 y 1997.

Gonzalo Soria, jefe de la Región III entre los años 2005 y 2007 y coordinador de Nodo La Capital entre los años 2007 y 2011.

Miguel Capiello, ministro de Salud de la provincia de Santa Fe entre los años 2007 y 2013.

Guillermo Weisburd, ministro de Salud de la provincia de Santa Fe entre los años 1987 y 1989.

Víctor Félix Reviglio, gobernador de la provincia de Santa Fe entre los años 1987 y 1991.

Políticas públicas con perspectiva de género en la provincia de Santa Fe. Surgimiento y metamorfosis (1995–2007)

Valeria Venticinque

Introducción

Este trabajo busca describir y analizar las reformulaciones que impactan en el estilo de gestión santafesino ante el proceso que implicó introducir la perspectiva de género como forma de repensar las políticas y las prácticas públicas, en el arco temporal comprendido entre 1995 y el año 2007. En este sentido, ofrecemos un primer apartado que dará cuenta de algunas construcciones teóricas de las que hacemos uso en nuestra indagación, ofreciendo elementos teóricos que no pretenden agotar las representaciones, pero sí dar un detallado resumen de los aportes nacionales y latinoamericanos realizados desde los estudios de género y feministas. En el segundo apartado buscaremos leer los imprescindibles logros, obstáculos, desafíos y proyecciones que a nivel nacional se desarrollaron a partir de la década del 90 en relación a la introducción de políticas con perspectiva de género y la participación de la sociedad civil en estos nuevos tiempos. Las singularidades de las gobernaciones de color justicialista en Santa Fe invitan a describir las principales medidas tomadas para lograr decisiones sensibles al género. En síntesis, buscaremos realizar un primer *racconto* exploratorio que nos posibilite establecer algunas relaciones entre los sucesos nacionales y provinciales en el mencionado período en la provincia de Santa Fe. Al cierre brindamos algunas reflexiones que invitan a seguir trabajando.

Construcciones teóricas provisionarias

Sin la pretensión de realizar un glosario, ni la intención de cerrar la caja de herramientas que dará cuerpo a nuestro análisis, vemos la necesidad de poder plasmar algunos conceptos que serán sometidos a discusión y debate desde distintas marcaciones teóricas. Así, encontramos en Mouffe la precisión necesaria para establecer que la política es un conjunto de prácticas e instituciones cuyo objetivo es organizar la coexistencia humana, aunque estas prácticas siempre actúan en territorios de conflictividad social influenciados por lo político, por este entendemos la dimensión de antagonismo que puede adoptar

diversas formas y puede surgir en distintas relaciones sociales, es una dimensión que nunca podrá ser erradicada (Mouffe, 2014).

Siguiendo a Rigat (2008), debemos señalar que *gender mainstreaming* es una construcción teórica que necesariamente merece ser explicada, en principio *gender* o género es un concepto multidimensional, profundamente debatido en la teoría feminista. En este marco, el concepto de género se refiere a un proceso de construcción cotidiana de relaciones, más que a una situación inamovible. Es, desde este punto de vista, un concepto dinámico que se posiciona en el contexto de otras desigualdades, así hablar de *gender mainstreaming* apunta, a que el tema de la construcción social de los géneros, los efectos diferentes en varones y mujeres y las relaciones desiguales producto de las diversas aristas en que se reproducen los géneros sean objeto de análisis en todos los niveles y en todas las actuaciones. El *gender mainstreaming* incluye una multiplicidad de dimensiones, lo cual suele generar confusión, el primer problema es la dificultad de traducción, aunque se ha generalizado la expresión transversalidad o transversalización de la perspectiva de género, sigue sin encontrar una terminología aceptada por la mayoría.

Asimismo, es pertinente establecer algunas diferenciaciones que sistematizó Ana Laura Rodríguez Gustá (2008), quien invita a pensar los cuatro tipos de políticas sensibles al género: las políticas de acción afirmativa, las políticas para las mujeres, políticas con perspectiva de género y las políticas transversales al género. Las políticas para las mujeres y las que poseen perspectiva de género observan que el problema reside en la división sexual del trabajo, difieren en la forma de solucionarlo, las primeras buscan compensar a las mujeres por su doble labor en el ámbito público y el privado. Las segundas intentan transformar la realidad, estas políticas, como señalan distintos trabajos (Rodríguez Gustá, 2008), tratan de distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar la opción de oportunidades de las mujeres. Así las relaciones jerárquicas de género constituyen el núcleo principal de intervención, lo que estas cuestionan es la falsa escisión público–privado, e implican políticas sectoriales a largo plazo. En cambio, las políticas públicas para las mujeres intentan mejorar la situación de las mujeres sin cambiar significativamente la estructura de poder. En diálogo con esta autora encontramos a Silvia Levin (2013), quien señala que los problemas actuales de la agenda pública reclaman democracia privada además de democracia pública, tales como la violencia de género, aborto legal, desequilibrios en tiempos y cuidados en las familias, maltrato y abuso infantil. En definitiva, las desigualdades estructurales ponen de manifiesto, en viejos y nuevos problemas de género, los déficits de la democracia sustantiva y de realización de los derechos humanos en las intervenciones públicas de gobierno.

Se entiende que transversalizar las políticas y acciones gubernamentales implican modificar la estructura de un Estado construido a partir de determinados mandatos culturales. Esta perspectiva viene a reforzar lo ya señalado por Nancy Fraser, que el sistema judicial y la estructura estatal en general necesitan que los seres humanos tengan la posición, el estatus para participar como pares en cualquier arena importante de la vida social; esto es, en la vida familiar, en el mercado del trabajo, en la sociedad civil y, sí, claro, en la política y en la esfera pública política (Fraser, 1992:70).

Nuestro trabajo encuentra su foco de reflexión en Catherine MacKinnon (1989), quien señaló que existen multiplicidad de críticas al Estado como estructura y principal productor de políticas y prácticas públicas, pero no la elaboración de una definición desde los estudios de género y feministas, consecuentemente la estatidad liberal o el liberalismo aplicado a las mujeres las trata como individuos abstractos, sin observar el contenido ni las limitaciones de todo aquello que se determina. Por su parte, el marxismo, es el histórico provocador de la abdicación al Estado, así las alternativas son escasas, o el actor estatal es una herramienta básica para la promoción de la mujer, sin ningún tipo de análisis, es decir, como estrategia del Estado masculino, o bien las mujeres quedan para la sociedad civil, todo o nada, así la postura feminista respecto al Estado fue históricamente más bien esquizoide.

Las políticas nacionales, las mujeres, y el impacto en la provincia

Cuando el Estado social puso al desnudo sus debilidades hacia los años 80, los márgenes de acción estatal se restringieron, así emerge el nuevo modelo de Estado argentino, el neoliberal, que a nivel nacional lo pone en marcha la administración que asume en el año 1989. Sin embargo, la citada caída del actor que desde hacía más de tres décadas regulaba lo social en Argentina no sintetiza más que un proyecto que se venía desarrollando desde los años setenta. El mismo se constituyó a partir de una serie de instrumentos: la disciplina fiscal, la reducción del gasto público, la ampliación de la base tributaria, la liberalización de las tasas de interés, la determinación de la tasa de cambio por el mercado, la libre inversión extranjera directa, la privatización de empresas y servicios públicos, la desregulación y la garantía de los derechos de propiedad. Este acuerdo constituye un programa de ajuste estructural y de reformas económicas de carácter liberal por las que se intentó modificar el modelo de acumulación vigente en nuestro país (Venticinque, 2013).

Una de las formas de hacer frente a los avances de la nueva modalidad asumida por el capitalismo fue la acción colectiva, en este sentido el Movi-

miento de Mujeres argentino, se colocó al frente de las reivindicaciones que reclamaban las deudas de la democracia, así, por estas décadas, los avances en el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres han sido significativos.

El primer gobierno de la democracia adhirió a las convenciones internacionales de derechos humanos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),¹ de esta manera se buscó democratizar la legislación civil, se crearon organismos específicos de la mujer, entre otras políticas. Paralelamente se fue construyendo una modalidad de organización y accionar de las mujeres de tipo transversal. Por estos años, como supo marcar Virginia Vargas, a la Conferencia de Beijing las latinoamericanas no llegaron invitadas sino más bien movilizadas e impuestas por ellas mismas, la Conferencia estaba en el horizonte feminista, pero como algo más bien lejano o algo adonde irían, como en las anteriores, como sociedad civil, sin conexión mayor con los gobiernos. Sin embargo, para esa cuarta conferencia, Naciones Unidas había decidido abrir nuevos canales y «nombrar» responsables o coordinadoras por regiones (Vargas, 2008). Así el Estado liberal les daba competencias y espacios a los actores sociales para poder tratar subsidiariamente el problema de las desigualdades entre los varones «modelo occidental–europeo» y las mujeres. Paralela y paradójicamente crecía la demanda por construir políticas y prácticas que favorecieran el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos.

Particularmente en Argentina, el clima de época favoreció la producción de nuevas institucionalidades; desde el año 1991 comienza a funcionar el Consejo Nacional de Mujeres (en adelante CNM), este espacio creado el 8 de marzo fue pionero a nivel nacional como organismo jerarquizado dependiendo directamente de la Presidencia de la Nación. En el período de su constitución y consolidación (1991–1995) legitimó el tratamiento de las cuestiones de género en todos las áreas del Estado, avanzó en políticas públicas a través de planes de igualdad, instaló cuestiones invisibilizadas en la agenda social y garantizó reformas legales que hoy están vigentes. Podemos definir que el CNM fue el organismo del Estado nacional responsable del seguimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, incorporada en la Reforma de la Constitución Nacional del año 1994.

En conversaciones con Virginia Franganillo (2019) surge la idea de «experiencia potente», en cuanto a la incidencia de políticas a favor de las mujeres

1 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o CETFDCM (también conocida por sus siglas en inglés CEDAW) es un tratado internacional de las Naciones Unidas firmado en 1979, que reconoce expresamente la discriminación de la mujer por el hecho de serlo. La CEDAW está considerada como el documento jurídico internacional más importante en la historia de la lucha sobre todas las formas de discriminación contra las mujeres.

durante los años 90. Nos parece interesante retomar la expresión que se hace práctica política en la ley de cupos, la inclusión de normas de acción positiva en la Constitución reformada, los programas de igualdad de oportunidades en la educación y el empleo, el decreto de acoso sexual, la primera ley de protección contra la violencia familiar, las campañas por la democratización de las responsabilidades familiares, hasta la apertura del debate sobre el aborto. Estos, entre otros logros, destacan la importancia del Movimiento de Mujeres para poder marcar el camino a seguir, fortaleciéndose aquí la idea de MacKinnon (1989), las mujeres quedan para la sociedad civil y, agregamos, esta las sostiene y puja por sus reivindicaciones.

Otro aporte paralelo y significativo por estos años fue el de los estudios de la mujer, creados como ámbitos permanentes en las universidades, que fueron aportando al debate y a la profesionalización del activismo social y político, en esta instancia las contradicciones dentro del Movimiento de Mujeres construirán la grieta «academicismo *vs.* basismo», que aún hoy persiste y coloca obstáculos al andar feminista. En la década del noventa el Movimiento se academiza e institucionaliza, llega el tiempo de las políticas públicas con «equidad de género», muy frecuentemente fruto de los encuentros y proyectos de mujeres financiados por la ONU y de los programas de microcrédito del Banco Mundial para las mujeres «pobres», proyectos «oficiales» que conviven con las variadas iniciativas de grupos de feministas que luchan por la autonomía (Venticinque, 2015). En este sentido, ciertas políticas, de determinados organismos se dirigieron a fortalecer la gobernabilidad democrática y el denominado desarrollo humano, formando parte de un proceso más prolongado cuyo objetivo era evaluar la democracia en América Latina como democracia de ciudadanos, direccionando la agenda de la sociedad civil.²

El nuevo organismo, el CNM, desde sus inicios generó una estructura institucional que por un lado reunía a las representantes de los ministerios, a las cuales se sumaba la representación de la Cámara de Diputados de la Nación, delegados de las provincias argentinas, y a la sociedad civil a través de comisiones asesoras. El documento fundacional del Consejo podemos resumirlo en los siguientes objetivos:

2 Sin duda, si se tratara de buscar la «institucionalidad» del feminismo en esta región ésta se expresaría principalmente a través de las organizaciones sociales y las mujeres que las integraron, quienes estuvieron entre las voces más articuladas y constantes en la difusión y activismo de las ideas feministas; este tipo de discusión aparece en un momento de decaimiento de la protesta social en varios de nuestros países. La demanda que fue generada por el propio Movimiento en los foros internacionales y en los espacios locales tuvo que ver con la invisibilización de las mujeres en los arreglos políticos y en las políticas públicas desde y para ellas (Venticinque, 2015).

- La jerarquización, de este modo se ponía de relieve la importancia que se le otorgaba a las problemáticas de las mujeres.
- Convertir las problemáticas de género en un tema con identidad propia.
- La transversalidad, desde su autonomía como organismo, el Consejo proponía políticas en el marco de acciones globales reconociendo que la cuestión de la discriminación era integral y requería del accionar de todas las instancias del Estado.
- El federalismo, desde su primera etapa el Consejo expresó en su organización la característica de República Federal. Se crea el plenario de las representantes de las áreas mujer provincial, que se constituyen en Consejo Federal y se delega en esta instancia la elección de la vicepresidenta.
- La igualdad de oportunidades, al incluirse este concepto como una denominación de políticas públicas para las mujeres imponía al Estado la superación de la igualdad formal y la necesidad de remover desde el poder público las prácticas, valores y creencias para promover la construcción de la efectiva igualdad de oportunidades.

El clima de época permitió que el CNM surgiera con una enorme legitimidad entre las mujeres pero tenía escaso reconocimiento público. Desde su inicio desarrolló distintas estrategias con el apoyo financiero y técnico del programa Estado y Mujer, entre las que podemos destacar: redes de expertas que realizaron diagnósticos y propuestas sobre problemáticas prioritarias, políticas públicas sectoriales a nivel de los ministros, que impulsaron los primeros programas de igualdad de oportunidades, programa de fortalecimiento institucional para provincias y municipios, y convocatoria a consejos asesores (Franganillo, 2015).

Es materia obligada aclarar que la política pública más contundente del Consejo en su primer año fue, sin duda, la sanción de la ley de Cupo. Como supo señalar Dora Barrancos, el cupo ocurrió por varias razones, sin duda por los acuerdos transversales de las mujeres de diversas agrupaciones políticas, pero también por la sagacidad del Presidente quien, mientras aplicaba políticas neoliberales y pactaba con la Iglesia que no obturaría las iniciativas tendientes a garantizar derechos sexuales y reproductivos, se congraciaba con los colectivos femeninos a través de esta importante medida. Fue un canje, pero no se puede negar su contribución, mucho más allá de las razones que llevaron a la sanción de la ley, representó el poblamiento con mujeres de los órganos deliberativos y este fenómeno es de gran significado para las relaciones de género (Barrancos, 2011). El CNM desde el año 1991 participó del ámbito institucional, entramado de actores públicos y organizaciones sociales y políticas, que garantizó la implementación de la normativa fortalecedora de la ciudadanía política de las mujeres.

Otras de las acciones estratégicas encarada por el Consejo fue la desarrollada en el tiempo de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, en la convención participaron 80 convencionales mujeres y desde la Comisión Asesora de los partidos políticos y las legisladoras se concertó la inclusión en la nueva constitución de la Convención contra toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Como señalan Petracci y Pecheny:

la Reforma Constitucional incluyó nuevos derechos que apuntaron a mejorar el estatus de las mujeres a través de medidas de discriminación positiva, 1994 significó un importante avance cualitativo en el reconocimiento de los derechos de ellas, ya que asignó a la CEDAW la mayor jerarquía en la pirámide legal. (2006)

En la primera atapa del Consejo las políticas integrales se organizaron a través de los Planes de Igualdad; en materia de educación se incluían medidas específicas en el marco de la reforma educativa; en empleo y en la Secretaría de la Función Pública se promovían acciones positivas con respecto a la ley de Empleo y a la política de la carrera de Profesionalización de la Administración Pública, otros programas importantes fueron: el Programa de Capacitación para Mujeres, Dirigentes Políticas, el Programa de Asistencia Técnica a las provincias y municipios y el Programa de Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. El área de estudios e investigaciones se abocó a problemáticas tales como maternidad adolescente, derechos reproductivos y aborto, demandas de servicios de cuidado a la primera infancia, mujeres en situación de cárcel, entre muchos otros, hasta tener un programa permanente de encuestas de opinión pública.

El Plan estaba destinado al fortalecimiento institucional de las Áreas Mujer de los niveles nacional, provincial y municipal. Tenía como propósito desarrollar las capacidades políticas, técnicas y operativas indispensables para el diseño, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de igualdad entre varones y mujeres. Era una política estructural porque proveería a las áreas de todas las jurisdicciones de idéntico equipamiento, capacitación y asistencia técnica, posibilitándoles el desarrollo de sus capacidades para la concreción de planes, programas y actividades tendientes a la equidad entre varones y mujeres. Con relación a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos con el fin de beneficiar la situación de las mujeres en Argentina, su objetivo específico fue dotar a las oficinas de la mujer de la competencia y las herramientas necesarias para orientar a otras, gubernamentales y no gubernamentales, en la incorporación de un enfoque de género en sus políticas y programas.

Y a partir de la puesta en marcha del Plan se logró mayor compromiso de los gobiernos provinciales con el fortalecimiento de las Áreas Mujer en las instancias subnacionales, se crearon o jerarquizaron dichos espacios, en el nivel provincial y municipal, en 11 provincias del país. Buscando el compromiso de los gobiernos subnacionales el CNM realizó un cronograma de visitas a todas las provincias para solicitar a los gobernadores y a las autoridades legislativas locales la creación de Áreas de la Mujer en el más alto nivel institucional y con presupuesto propio, tratando de lograr, como señala Fraser (1992), el estatus de equidad necesario para las mujeres.

Haciendo balances, podemos señalar que en el año 1999 existían en el país doce Consejos Provinciales de la Mujer, ubicados en de La Pampa, La Rioja, Río Negro, Tierra del Fuego, Mendoza, Salta, Jujuy, Neuquén, San Juan, San Luis, Corrientes y Buenos Aires. Y además con otros grados de formalización existían ocho áreas de la Mujer Provinciales, en la provincia de Santa Fe se lograba la media sanción de una ley que proponía su creación. Por otro lado, en las legislaturas provinciales, la participación de mujeres como resultado de las elecciones nacionales de 1997, se incrementó luego de aprobarse en el nivel provincial las leyes de Cupo. En estos mismos años, de las 1924 intendencias de todo el país, aproximadamente el 7 % tenían al frente a una mujer: 132 intendentas. Tomando en consideración 20 jurisdicciones sobre un total de 23 para todo el país, de 1693 concejales electos, 504 eran mujeres (30 %), estos datos son hasta fines de 1999.

Siguiendo su línea de trabajo, el CNM implementó el PFD (Programa Federal de la Mujer) y el PROFAM (Programa de Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social), con financiamiento del Banco Mundial, dirigido a apoyar proyectos enfocados en la perspectiva de género, fortaleciendo el desarrollo de cada uno de sus miembros. Este último, promovía el trabajo asociativo en todo el territorio del país entre organizaciones de la sociedad civil, el gobierno local y las propias familias; apoyaba capacidades locales de gestión a través de redes asociativas para la formulación, gestión y ejecución de proyectos. De esta manera, la acción persistente del Estado Masculino (MacKinnon, 1989) buscaba todas las formas de ser efectivo en relación a las mujeres, pero con poca preocupación analítica, y continuaban aplicándose medidas con apoyo de créditos internacionales.

Los cambios de gestión a nivel nacional no quebraron la lógica de funcionamiento del CNM, así, Carmen Storani, quien a partir del año 2000 asume la dirección del Consejo en remplazo de Virginia Franganillo, en su etapa tendrá por labor administrar por un año el organismo (2000–2001), así se planteó como objetivos de su gestión:

- Legitimar ante la sociedad la relevancia de la equidad de género para el fortalecimiento de la democracia.

- Trabajar en las diversas formas de discriminación contra las mujeres que promuevan las condiciones sociales adecuadas para garantizarles el ejercicio efectivo de sus derechos.
- Seguir apuntalando las áreas de la mujer provincial y municipal e impulsar la articulación de acciones conjuntas a partir del Plan Federal de la Mujer.

Durante la gestión de Storani las áreas temáticas o de intervención fueron: salud que se propuso promover el derecho a la salud integral de las mujeres; educación que tenía como meta analizar las formas de pensamiento y conducta estereotipadas y discriminatorias en la escuela y otras instituciones educativas; justicia que tenía como objetivo garantizar el acceso de la mujer y coordinar acciones para que los organismos públicos asuman su responsabilidad de erradicar la violencia; derechos humanos: difundir el alcance y promoción de los derechos humanos fundamentales, garantizando el acceso a la información y promoviendo la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida política, social, económica y cultural del país; trabajo: incorporar la perspectiva de género en la política de empleo a nivel nacional y provincial y acciones para regularizar el empleo doméstico (Storani, 2015).

Durante esta nueva etapa se instaló la problemática de la violencia contra la mujer como un tema prioritario para el desarrollo de las políticas públicas del área, hasta ese momento, con relación al marco legal existía la ley 24417/1994 de «Protección contra la Violencia Familiar», reglamentada por el decreto 235/96. En este mismo año la Red de Defensorías del Pueblo desarrolló en conjunto con el CNM las «Jornadas de Sensibilización en la Problemática de Género y Violencia» y se articularon espacios de prevención y asistencia técnica entre este organismo y la red existente.

En materia de salud, en el año 2000 se pone en marcha el Plan Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna e Infantil, de singular significación para la condición social de las mujeres. Fue elaborado por el Ministerio de la Salud con la participación del CNM, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y el Ministerio de Educación y Cultura, tenían como principal objetivo reducir las muertes maternas (por complicaciones del embarazo, parto y puerperio) e infantiles. Con los objetivos específicos, se buscó prevenir embarazos no deseados mediante programas de procreación responsable, de educación sexual y de prevención de la violencia sexual; mejorar la accesibilidad y calidad de la atención de los servicios de atención primaria; concientizar a las mujeres sobre sus derechos y fortalecer su capacidad de demanda; asegurar el acceso a competencias educativas básicas de las mujeres en edad fértil; incorporar en los programas sociales el componente de apoyo social a la mujer embarazada y a la madre; promover la lactancia

materna y proveer alimentos y nutrientes apropiados a las mujeres embarazadas y los niños. Este plan tuvo un alcance nacional y fue presentado en el Consejo Federal de Salud (COFESA) a mediados de 2000, en donde se debatió y fue aprobado. Posteriormente catorce provincias, en menos de un año elaboraron sus planes de reducción de la mortalidad materno–infantil, los cursos de acción se basaron en la transformación de los servicios de salud, enfatizando el trabajo en la atención primaria y en el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios.³ Esta acción buscó siguiendo a Levin democracia sustantiva y la realización de los Derechos Humanos en las intervención pública de gobierno (Levin, 2013).

Como consecuencia de los cambios sociales y culturales de la última década, la Argentina avanzó en materia legislativa en el ámbito latinoamericano con la sanción de leyes que han redistribuido los derechos. En el año 2003 se inaugura una nueva tradición de políticas que presentarán una forma innovadora de pensar a las mujeres y su salud sexual, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (en adelante PNSSYPR), vigente desde el mes de mayo del año 2003 se proponía mejorar la satisfacción de la demanda y adopta un enfoque preventivo y de riesgo; instrumentando acciones tendientes a ampliar y perfeccionar la red asistencial. Cabe destacar que esta política considera a los niños beneficiarios directos de la atención de la salud del más alto nivel, sin excepción ni discriminación alguna. Sin perjuicio de ello, las personas menores de edad tendrán derecho a recibir, a su pedido y de acuerdo con su desarrollo, información clara, completa y oportuna; manteniendo confidencialidad sobre la misma y respetando su privacidad. Como señala con precisión Mario Pecheny (2016), la 25673 que da vida al PNSSYPR se aprobó casi veinte años después del retorno a la democracia: el debate en torno a la ley nacional se había iniciado con motivo de la media sanción en diputados en 1995, continuó con la pérdida de estado parlamentario en 1997, la nueva media sanción de la Cámara de Diputados en 2001, y concluyó con la aprobación definitiva por el Senado en el 2002. De esta manera esta política marca una visagra en relación a la salud sexual argentina, el PNSSYPR logró transformaciones, ponerla en agenda y producir debates en los cuerpos legislativos y en diferentes áreas de la gestión, como así también en la sociedad civil (Venticinque, 2013).

Asimismo, durante las administraciones nacionales correspondientes al período 2003–2014, se ha legislado e implementado un número importante

3 En paralelo, Argentina a fines de los años 90 padecía el desvanecimiento de la política; las elecciones de octubre del 2001 no fueron más que la certificación de una política nacional que agonizaba y, casi milagrosamente, entre el 19 y 20 de diciembre, resucitó entre las cacerolas y los gritos reclamando nueva representatividad.

de políticas públicas con perspectiva de género.⁴ Así una nueva tradición en estilos de gestión invade las políticas y prácticas públicas funcionando como germen de innovación que lentamente se incorpora en determinadas áreas posibilitando lograr cierta igualdad de oportunidades y buscando hablar de mujeres en términos concretos y plurales. Como señalaba Dora Barrancos (2015), las mujeres argentinas en el nuevo siglo, en gran medida, se han construido como resilientes, han ampliado la experiencia de comunidad de sentido en la enorme diversidad del colectivo y los desafíos que cuentan para las nuevas prerrogativas es el acicate mayor para defender lo conquistado y avanzar hacia el horizonte de la igualdad (Barrancos:142).

Los justicialistas y los derechos de ellas

La provincia de Santa Fe fue territorio justicialista en el período 1991–2007, con las gestiones de los gobernadores Reuteman y Obeid que se alternaron ocupando el sillón de la casa gris durante esos años. Podemos señalar, que durante estas gestiones las cuestiones de las mujeres no formaron parte fundamental de la agenda oficial, así entendemos que el clima de época no logró encontrar terreno fértil en unas de las provincias más ricas del país. En conversaciones con Virginia Franganillo pudimos clarificar la posición de Santa Fe con relación al paquete de políticas que fueron impulsadas desde el CNM, en este sentido, señalaba: «Santa Fe enviaba al plenario sus representantes, pero la participación era menor en esos espacios, digamos, asistían para ser políticamente correctos, no se notaba un profundo interés en los temas que tratábamos» (Franganillo, 2019).

De todos modos, es preciso marcar que existieron espacios en la provincia donde se debatían y trataban de solucionarse las inequidades cotidianas que sufrían las mujeres, en este período, en la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, se desempeñó el Dr. Osvaldo Miatello, este espacio de gestión fue relevante, porque aquí se diseñaban e implementaban las políticas públicas que en el período 1995–2007 se denominaron del menor, la mujer y la familia, más precisamente en la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia.

4 En Argentina en los primeros años del siglo XXI se aprobaron leyes que marcaron cambios en relación a introducir la perspectiva de género en las políticas públicas, así nace la de Educación Sexual Integral (ESI) en el año 2006, ley Contra la Violencia de género (2009), la norma de Acceso a la Anticoncepción Quirúrgica 2006), ley de Identidad de Género (2012), la norma Contra la trata y tráfico de personas, incluyendo la trata con fines de explotación sexual (ley del año 2008 con reforma en 2012). Más información: www.derechofacil.gob.ar/leysimple/anticoncepcion-quirurgica/

Será recién en el año 2006 que esa Dirección pasará bajo la órbita de la Subsecretaría de la Niñez, Adolescencia y la Familia, mediante un decreto del ejecutivo que creará esta última, es destacable que no figura la mujer en la denominación de esta oficina, esta invisibilización tiene pocas interpretaciones, la más clara y simple es que no existía para las mujeres en tanto ciudadanas un lugar relevante en el organismo. Es importante marcar que desde el Movimiento de Mujeres Rosario (MAR) y la Multisectorial de mujeres de Santa Fe se pronunciaron al respecto solicitando la creación de un área específica de género. Podemos señalar que no nombrar o la invisibilidad está muy cercana al no reconocer, y esto implica no comprender que hay un importante porcentaje de la ciudadanía que necesita presencia estatal, y representa, como recita Fraser (1997) un claro ejemplo de injusticia simbólica. De esta manera garantizar los derechos de la ciudadanía representa un obstáculo bastante difícil de superar sino se piensa en términos de una metamorfosis, en una ciudadanía transformativa, entendiendo que el carácter bivalente del género es la fuente de un dilema, en la medida en que las mujeres sufren por lo menos dos tipos de injusticias, las simbólicas y las materiales.

Siguiendo nuestra línea de análisis podemos señalar que existieron tres instituciones que fueron impulsadas durante las gestiones justicialistas (1995–2007), estas no pretenden excluir a otras, pero resultan muy interesantes porque contemplaron muchas de las necesidades de las santafesinas, aproximaremos, en este escrito, una tímida descripción y análisis buscando pensarlas en tanto prácticas sensibles al género.

En principio, podemos señalar que hay antecedentes de la ESI,⁵ aunque difiere notablemente a la que conocemos hoy,⁶ en el año 1992 se sancionó una ley de Educación Sexual (10947) implementada por el Ministerio de Educación. La normativa incorporaba la educación sexual en las asignaturas de Ciencias Biológicas y Ciencias Sociales en el nivel primario y secundario.

5 Creada en el año 2006, algunas leyes nacionales sirvieron de antecedentes para la sanción de la ley 26150 de Educación Sexual Integral, tal como la 25584 (2002) sobre prohibición a los establecimientos educativos de toda acción institucional que impida el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas; a la que se suma la 25673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2003) además de la de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (ley 26061, 2005) (Abella, Barbieri y Castro, 2020).

6 Hoy la Educación Sexual Integral (ESI) es una política pública en sexualidad destinada a la comunidad educativa en su conjunto que propone una transformación del sistema educativo de manera procesual, donde el Estado se posiciona como garante del derecho a recibir educación en sexualidad desde una perspectiva de género y derechos humanos. Esta legislación condensa y manifiesta una apropiación de una serie de leyes anteriores, a la vez que amplía la noción de ciudadanía a través del reconocimiento de nuevos actores sociales como sujetos de derecho (Abella, Barbieri y Castro, 2020).

Si bien la ley fomentaba el abordaje social de la sexualidad, ésta, curricularmente, respondía a un modelo de tipo jurídico, donde el tratamiento de los derechos de las mujeres solo era problematizado en caso de violación o incumplimiento de los mismos. Asimismo, la prevención de las ETS era abordada con la misma lógica que los embarazos adolescentes, como enfermedades que se debían erradicar, reduciéndose la sexualidad a la genitalidad (López Tessore y otros, 2018). Con errores y aciertos esta política fue vanguardista, ya que permitió antes del nuevo milenio poder explorar, como señala Jelin (1998), el campo de interacción que puede manifestarse entre las políticas del Estado y la familia, tratando de detectar tempranamente la población en riesgo.

En segundo lugar, desde la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe, ente adicional de control de las acciones de la administración pública provincial, en el año 1995 se creó el centro de mediación «Dr. Pablo Benetti Aprosio», el primero en la provincia, establecido para el abordaje de conflictos de diversa índole mediante procedimientos no adversariales de naturaleza rápida y confidencial. Asimismo en el mismo año nace el Centro de Asistencia a la Víctima (CAV) y al Testigo del Delito, pionero en el ámbito provincial, creado por la ley provincial 11202 de 1995 con el fin de intervenir de manera integral e interdisciplinaria ante situaciones de violencia, vulnerabilidad, delitos y abusos de poder. Estas dos instancias fueron fundamentales para prevenir, combatir y erradicar la violencia de género, espacios que se fortalecieron luego del año 2013 cuando se instrumentó en la Provincia de Santa Fe la normativa sancionada a nivel nacional.⁷ Esta prematura política convocó a pensar la existencia de intenciones de construir una gestión con perspectiva de género, junto a Smuckler (2007), podemos señalar, que esta experiencia de intentar generar una política de prevención de violencia familiar llevó a reflexionar y apreciar las nuevas posibilidades de pensar significados alternativos desde lo público estatal.

También, es pertinente hacer foco en la gestión de Carlos Reuteman, y de esta manera mencionar la sanción de la ley 11888 en el año 2002, creadora del Programa Provincial de Salud Reproductiva y Procreación Responsable. Esta importante política formó parte de la estructura de programas provinciales existentes en la órbita del Ministerio de Salud y Medio Ambiente. Esta política fue ejecutada en los establecimientos asistenciales de la provincia, la normativa reconoce el derecho a formular objeción de conciencia por parte de los profesionales o agentes afectados al mismo. Asimismo, la gestión provincial

7 La ley nacional 26485 denominada «Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales», sancionada en el año 2009. Más información: https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Proteccion_Integral_de_Mujeres_Argentina.pdf

garantizó la accesibilidad y gratuidad de las prestaciones, y el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (IAPOS) incluyó en su vademécum farmacológico y de prestaciones los métodos y fármacos que la reglamentación de esta ley dispuso. Fueron sus objetivos principales:

- Promover la maternidad y paternidad responsable, a través de la planificación de los nacimientos favoreciendo espacios intergenéticos adecuados, en el marco del reconocimiento del derecho a la vida desde el momento de la concepción.
- Garantizar a la población el acceso a información completa y veraz sobre los métodos de control de la fertilidad existente, natural o artificial, asegurando la igualdad de oportunidades en el ejercicio de la libertad personal.
- Capacitar al personal directa o indirectamente vinculado con el programa.
- Esta política orientaba sus acciones a los grupos sociales más desprotegidos y de riesgo, se destaca la necesidad de garantizar el acceso a mujeres y varones a la información y a las prestaciones, métodos y servicios necesarios para el ejercicio responsable de sus derechos sexuales y reproductivos, promoviendo cambios de actitud en la sociedad.

Con relación a la implementación, el Ministerio de Salud y Medio Ambiente a través de la Dirección Provincial de Promoción y Protección de la Salud desarrolló protocolos que incluyeron indicaciones y contraindicaciones para cada método. Asimismo estableció los estudios, exámenes y prácticas requeridos previo a la adopción e implementación del método y el correspondiente seguimiento. El programa era ejecutado en los establecimientos asistenciales del Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia, la ley reconocía el derecho a formular objeción de conciencia por parte de los profesionales o agentes afectados al mismo. Los métodos anticonceptivos, naturales o artificiales que los profesionales podían prescribir debían encontrarse autorizados por el Ministerio de Salud de la Nación, y ser de carácter transitorio, reversible y no abortivo. En todos los casos el método prescrito, salvo contraindicación médica expresa, era seleccionado con el consentimiento responsable, voluntario y fundado del beneficiario, a cuyo fin debía previamente brindársele información y asesoramiento sobre la efectividad, contraindicaciones, ventajas y desventajas de su utilización.

La norma sancionada en el mes de mayo propuso la creación del Consejo Asesor del Programa de Procreación Responsable, para cuya conformación la autoridad de aplicación convocó a entidades científicas y universitarias del arte de curar, a colegios profesionales del área, a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a organizaciones no gubernamentales con experiencia y trayectoria en la materia. La participación en el Consejo era *ad-honorem*, y su función era la de asesor a la autoridad de aplicación en los temas vincu-

lados al programa. El programa se financiaba con las partidas presupuestarias correspondientes al Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la provincia de Santa Fe y se autorizaba al mismo a aplicar las modificaciones pertinentes, y con la provisión de recursos específicos a través de la ley de Presupuesto, además se usaban recursos provenientes del Ministerio de Salud de la Nación. A pesar de la bien intencionada medida, entendemos que pensar un programa de salud sexual y procreación «responsable» no implicó buscar solucionar las problemáticas de la salud sexual de manera irreversible, tratando de unificar comportamientos, sancionando socialmente y políticamente la denominada «irresponsabilidad», por otra parte, este programa permitió cuestionar los derechos de muchos, obstaculizándolos.

En relación a las medidas o gestos sensibles al género durante las gestiones justicialistas en Santa Fe, Franganillo relataba: «si es verdad realizaron cambios de impacto para el bienestar de las mujeres, pero desconectados de nuestra gestión (a nivel nacional), no había un diálogo fluido, ni una conexión con nuestros planes y programas» (2019).

En síntesis, incorporar la perspectiva de género en la gestión pública significa tener en cuenta las necesidades de mujeres y varones en cada fase del desarrollo de las políticas, procurando identificar las relaciones asimétricas que dan origen a un acceso y ejercicio inequitativo en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Asimismo implica abordar la influencia de los factores sociales, culturales y biológicos en la satisfacción de las necesidades básicas, para mejorar, de esta manera, la eficiencia, cobertura y equidad de las prácticas de gestión, pensando con Fraser en las injusticias materiales y también en las simbólicas. Digamos, es cambiar los estilos de gestión tomando decisiones que incomoden los antagonismos, esto es transformar el «paquete técnico» desde el cual influenciar a la sociedad política en su conjunto, esto se traduce en pensar en la construcción democrática de todos los espacios en tanto engranajes de una misma maquinaria.

Algunas reflexiones

Este trabajo buscó analizar las reformulaciones que impactan en el estilo de gestión santafesino ante el proceso que implicó introducir la perspectiva de género como forma de repensar las políticas y las prácticas públicas en los años del neoliberalismo.

En principio, podemos señalar que entrada la década del 90, a nivel nacional se logró generar el impacto necesario para instaurar oficinas que trataran de incorporar políticas públicas con perspectiva de género.

En la provincia de Santa Fe nuestra aproximación empírica nos permite concluir que existieron dificultades para lograr el necesario impacto de los cambios desarrollados en el estilo de gestión nacional, así primaron las políticas públicas denominadas para las mujeres, estas llegaron teñidas del binomio mujer–madre. Entendemos que esa fue la impronta del estilo de gestión de los gobiernos justicialistas que ocuparon la casa gris por esos años. Pensar en el modelo de construcción de las políticas públicas bajo el prisma promaternalista implicó, no entender a las mujeres como coprotagonistas de la vida pública, y no inferirlas como partícipes de la esfera económica, ya que se supuso, que no eran ámbitos de su interés y las dispersaría para poder cumplir debidamente con las principales funciones de su competencia, procrear hijos y cuidar de ellos, y del hogar. Así, retomando a MacKinnon (1989), podemos sintetizar que en la estatidad santafesina observamos, con toda claridad, el liberalismo aplicado a las mujeres, este las trata como individuos abstractos, sin observar el contenido ni las limitaciones de todo aquello que se determina, sin ningún tipo de análisis, es decir, como estrategia del Estado masculino.

Más allá del techo que se impusieron los gobernadores santafesinos para impedir la instrumentación de una serie de decisiones que reflejaran la metamorfosis que en materia de estilo de gestión ya se estaba realizando a nivel nacional, podemos formular dos afirmaciones, claramente refutables y discutibles, pero que nacen de nuestras observaciones en diálogo con la caja de herramientas seleccionada. En este sentido, decimos que los cambios acontecidos en los años '90 en relación al lugar que comenzaron a ocupar las políticas y las prácticas públicas de «las mujeres», impuso un triunfo de la solidaridad, es decir, se reconocieron las mujeres mismas como parte de un todo y fueron reconocidas en términos del sistema de relaciones sociales.

La segunda afirmación que debemos hacer recita que, la metamorfosis en los estilos de gestión implicó conflictos, adversarios que lucharon por algo que reconocían que estaba de por medio entre ellos, y que es esto por lo que se transforman en adversarios. Aquí podemos señalar distintos conflictos que encuentran su raíz en pensar las políticas para las mujeres en contraposición a aquellos que quieren construir políticas públicas con perspectiva de género, así tenemos los desencuentros entre la gestión del naciente CNM y la agenda de los gobiernos justicialistas en la provincia de Santa Fe.

También debemos recordar otro conflicto que se desarrolla al interior del Movimiento de Mujeres y pone en veredas opuestas a las denominadas académicas en relación a las organizaciones de base o populares y el nacimiento de los estudios de género.

Siguiendo nuestra línea de análisis, debemos puntualizar que en Santa Fe durante el período justicialista primó un argumento general, una vez que las

reformas políticas y económicas se consolidaran habría tiempo para preocuparse por la equidad de las mujeres. De esta manera, el lenguaje de la democratización fue cooptado por un proyecto de democracia neoliberal o liberalismo democrático, aunque esa recuperación de los valores democráticos era profundamente antiestatal, en los '90 se consolidaba una crítica al estado y un culto a la sociedad civil. El liberalismo actuó en nuestras incipientes democracias como piso o puente hacia la conquista de los valores democráticos que se fueron imponiendo «desde afuera». En la denominada transición democrática santafesina, la democracia precedió al componente liberal como una «mentira», donde el ingrediente democrático discursivo contribuyó a generar cierta pasión necesaria para impulsar el sistema de reglas de juego. Así pensar en instituciones con una real perspectiva de género, por esos años, en la provincia de Santa Fe, siguió siendo una deuda de nuestra idea de democracia.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2017). *Reescribiendo historia entre mujeres*. Defensoría del Pueblo. Santa Fe. <https://www.defensoriasantafe.gob.ar/articulos/publicacion/reescribiendo-historias-entre-mujeres>.
- Abella, F.; Barbieri, E y Castro, R. (2020). La cuestión intergeneracional entre docentes–alumnxs en la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI). En Barbieri E. (Coord.), Libro PID 485. Laborde. En prensa.
- Barrancos, D. (2011). Género y ciudadanía en la argentina. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XLI, 1–2.
- Barrancos, D. (2015). Dilemas éticos de la reproducción tecno–mediada, una reflexión más allá d ella cosmovisión religiosa. *Religión y Sociedad*, XXV.
- Franganillo, V. (2015). Consejo Nacional de la Mujer. Primer organismo jerarquizado en Argentina. En Perez Gallart, S. y Ubeira, A. (Comps.), *Las mujeres conquistando derechos, en los 30 años de democracia*. APDH.
- Fraser N. (1992). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de las democracias realmente existente. *Debate feminista*.
- Jelin, E. (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.
- Levin S. (2013). Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en América Latina. En Levin S. (Comp.), *Políticas públicas, Género y Derechos Humanos en Iberoamérica*. http://latinproject.org/books/Políticas_Publicas_CC_BY-SA_3.0.pdf
- López Tessore, V. (2018). *La ESI en la Provincia de Santa Fe*. Avance de Tesis. Universidad Nacional de Rosario.
- Mackinnon, C. (1989). *Hacia una teoría feminista del Estado*. Cátedra. Universidad de Valencia.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística*. Fondo de Cultura Económica.
- Pecheny, M. (2016). El papel del amor en el discurso político reivindicativo en sexualidad. *Conversaciones del Cono Sur*. LASA.

- Pecheny, M. y Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la argentina. *Horizontes Antropológicos*, 12.
- Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Nueva sociedad*, (218). www.nuso.org
- Rodriguez Gustá, A.L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales. *Temas y Debates*.
- Schmukler, B. (2007). La Democratización de las Relaciones. *Cuaderno de trabajo*. Instituto Mora.
- Storani, C. (2015). Políticas Públicas con perspectiva de Género. Consejo Nacional de la Mujer. En Perez Gallart, S. y Ubeira, A. (Comps.), *Las mujeres conquistando derechos, en los 30 años de democracia*. APDH.
- Vargas, V. (2008). Participación política de las mujeres en el siglo que comienza. www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0273/Vargas_Participacion_politica_de_las_mujeres
- Venticinque, V. (2013). Salud pública y sectores populares: logros y desafíos en la ciudad de Rosario. En Rocchi G. (Comp.), *Saliendo del barrio*. Laborde.
- Venticinque, V. (2015). Movimiento de Mujeres. Logros y desafíos en el camino de las latinoamericanas. *Millcayac –Revista Digital de Ciencias Sociales*, II(2).
- Venticinque, V. (2019). Entrevista a Virginia Franganillo. Rosario. Mimeo.

Otras fuentes

Gobierno de Santa Fe. www.santafe.gov.ar

Bolsa de Comercio de Santa Fe. www.bcsf.com.ar.

Infoleg. <http://servicios.infoleg.gob.ar/>

Derecho fácil. www.derechofacil.gob.ar/leysimple/anticoncepcion-quirurgica/

La política pública habitacional santafesina entre los años 2003 y 2011. Notas acerca de sus significados y el diseño institucional

Milagros Sosa Sálico

Habrá que ir a ver más cerca, para descubrir quizás que toda habitación (vivienda) no es sinónimo de rutina. Ciertamente, la vivienda (habitation), al suponer la costumbre (habitude), parece ser el opuesto de toda posibilidad de sorpresa. Habitar no es para nada poseer, instalarse, protegerse. Es al contrario exponerse al—afuera. Más exactamente, la vivienda (habitación) es siempre un modo propio de relacionarse (de liberarse) con el afuera. Antes de ser la ostentación (la fachada), la esencia de la vivienda (habitación) es el resultado, la apertura.
Goetz, 2011:13–14

Introducción

Hace más de 16 años que el río Salado desbordó e inundó a la (vulnerable) ciudad de Santa Fe. Visiblemente ahogó las viviendas y los hogares. Invisiblemente lo que Marcel Duchamp (1998) denomina «lo infraleve».¹ Ese acontecimiento tuvo sus efectos en todos y todas quienes habitamos ese territorio. Desde entonces, la preocupación acerca de lo habitacional recorre nuestros intereses y por eso, tomando como referencia la singularidad de lo local, resulta ineludible pensarlo en la escala de la política subnacional. Por tal caso, indagamos respecto de algunas características del diseño institucional de lo habitacional como política pública durante las gestiones gubernamentales del Partido Justicialista (PJ, 2003–2007) y del Frente Progresista Cívico y Social (FPCYS, 2007–2011).

El artículo ancla su encuadre en el marco del Proyecto de investigación denominado: «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)»,² desarrollado institucionalmente desde la carrera de Ciencia

1 Lo infraleve puede estar conectado a lo visual, a lo olfativo o incluso a lo táctil, puede ser un movimiento, una mirada, el paso previo a una acción, un deterioro, o la suma de todos ellos.

2 Proyecto de Investigación: «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)». Director: Dr. Hugo Quiroga. Proyectos CAI+D 2016. Aprobados para su financiamiento, sesión CS 8/06/2017.

Política de la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Nuestro trabajo es tan solo un fragmento posible de una política compleja y dinámica, que según nuestras sospechas, tiene transformaciones político administrativas significativas en virtud de las consecuencias de la crisis política institucional nacional del año 2001 y de la inundación de 2003.

La contextualización del recorte temporo espacial da cuenta de la problemática de la vivienda social y el hábitat en momentos políticos puntuales en el escenario provincial y municipal de Santa Fe en virtud de los cambios de signo partidarios en la gestión de los ejecutivos. Por esta razón, tomamos como referencia sólo una parte del extenso período que aborda el proyecto de investigación, fijando para ello lo acontecido entre los años 2003 y 2011. El análisis de la política de vivienda y hábitat es inicial y su profundización incipiente.

Desde nuestra perspectiva, para comprender la política en cuestión es pertinente profundizar en la dinámica que se conjuga a partir del conocimiento de un conjunto de dimensiones del Estado como son: su estructura organizacional, el modelo de gestión y las tradiciones (o maneras) con las que se construye de política habitacional en Santa Fe. Este análisis requiere prestar atención a la relación entre los niveles de gobierno en la provincia, particularmente entre el provincial y el municipal (específicamente el gobierno de la ciudad de Santa Fe) ya que nos permite abordar algunas de las particularidades de la trama de relaciones intergubernamentales en el escenario político.

El extenso período en el que se centra el proyecto investigación enmarca experiencias político-partidarias diferentes que no solo transforman la política pública y el contexto de su aplicación, sino que también repercuten en los marcos conceptuales con los que se analizan. En este sentido, el recurso a múltiples herramientas teórico conceptuales provenientes del análisis de las políticas públicas nos permiten amalgamar la tarea que nos proponemos: un análisis que centra su atención en la política de hábitat y de vivienda desde la densidad de las tensiones entre los actores políticos que intervinieren en el territorio.

El marco de análisis conceptual se aloja en el enfoque institucional el cual aborda las cuestiones del cambio y de la persistencia de las instituciones (en este caso las gubernamentales) e indaga las relaciones entre las instituciones. El encuadre metodológico sigue la estrategia cualitativa de estudio de casos.

De esta manera, presentamos la escritura tomando como referencia tres ejes que vertebran el recorte del caso. El primero expone una sucinta conceptualización sobre la vivienda social y algunas de las características de su desarrollo histórico en Argentina. Incorporamos este apartado porque aporta claridad para comprender las tramas de sentido en torno al significado de «la vivienda» o «lo habitacional» y los efectos en las querellas o disputas en torno a los modos de hacer política pública.

El segundo eje presenta algunos de los rasgos de la planificación política subnacional y local y la impronta de lo habitacional que detectamos. En este punto pensamos que es interesante reconocer posibles enfoques en los instrumentos de política públicas y, finalmente, en el tercer eje revisamos los diseños institucionales que los niveles de gobierno establecieron para atender la problemática de la vivienda y/o el hábitat.

Primer Eje: ideas acerca de la vivienda social y características generales de su desarrollo histórico en Argentina

La vivienda social y las políticas habitacionales o del hábitat, como parte de las políticas urbanas, configuran distintos modos de pensar³ el territorio. Expresan las acciones u omisiones de los actores, gubernamentales y/o sociales, en los procesos de la política pública:

Desde los procesos o modelos urbanos que configura la vivienda social, se reconocen búsquedas que evidencian este inescindible vínculo entre la construcción física y social de ciudad que se expresa con notoria evidencia en la resolución de la vivienda popular. (Yujnovsky, 1984)

El proceso de producción de la vivienda implica un sentido de lo social que trasciende la noción de unidad física individual e incluye el conjunto de los servicios, la calidad de éstos y la manera en que se apropian de ello los actores que tienen intereses diversos, en ocasiones conflictivos. Por eso la vivienda social y las políticas habitacionales constituyen una dimensión central de la construcción colectiva del territorio. Este enfoque que sostenemos relaciona el concepto o definición de vivienda al de desarrollo urbano.

Compartimos con Oscar Yujnovsky la concepción de vivienda como hábitat en tanto que constituye una configuración de servicios que satisfacen necesidades humanas de albergue, refugio, seguridad y accesibilidad física, entre otros (Yujnovsky, 1984). Para el autor, la vivienda es una configuración de servicios (los servicios habitacionales) que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales, pero estas necesidades varían en cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. De esta manera, la producción de servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una cierta organización social y relaciones de poder:

3 Utilizamos el verbo pensar como sinónimo de «distintos modos de producción».

La adopción del concepto mismo de vivienda depende de una determinada posición que condiciona los enfoques de investigación, sus resultados, las propuestas de política y las acciones emprendidas por los sectores privados o por el Estado en el campo de la vivienda. (Yuvnosky:17)

Esta postura contrarresta posiciones que restringen la vivienda a la unidad física individual o a la unidad edificio–lote de terreno, haciendo desaparecer la concepción de la vivienda como hábitat o medio ambiente y las relaciones sociales que se construyen a su alrededor, incluso su relación con la política de vivienda. Nuestro posicionamiento permite pensar no sólo la habitabilidad física de la vivienda, lo mensurable, sino también la habitabilidad sociocultural, biológica y psicológica (Villagrán García, 1988:19).

La vivienda constituye, entonces, parte de un todo más amplio e integra no sólo a los aspectos materiales de su construcción (cantidad, tipo de materiales, entre otros) necesarios pero no únicos, sino que además incorpora la compleja dimensión de lo social y lo histórico. Este elemento social está compuesto por el sentido y la significancia que los seres humanos desarrollan en el hogar, la casa, el barrio, la ciudad y/o el territorio.

En este sentido, Yuvnosky (1984) plantea que uno de los principales rasgos del enfoque vivendista es que desliga a la vivienda de la estructura urbana dado que la misma es concebida como una unidad individual edificación–lote aislada de su inserción en la ciudad. Al respecto, Del Río y Duarte (2011) amplían esta idea al sostener que la vivienda es divorciada de los aspectos sociales y territoriales que la constituyen como producto histórico y la relación funcionalmente con el resto de los objetos y servicios urbanos.

En términos de vivienda, ciudad y política, la vivienda social es impulsada avanzado el siglo xx en Argentina, tanto por el Estado en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) cuanto por la promoción desde las acciones de organizaciones de la sociedad civil como pueden ser las cooperativas, los gremios o sindicatos, iglesias, entre otros que forman parte de los procesos de las políticas habitacionales. Estas políticas se consolidan en el espacio urbano y en la ciudad, por eso vivienda, ordenamiento urbano y planificación urbana van congregándose como dimensiones de la ciudad.

Nora Clichevsky señala que la «cuestión de la vivienda» fue objeto de estudio desde fines del siglo xix y manifiesta que:

La condición de mercancía de la vivienda en las relaciones capitalistas de producción y su relación con la propiedad privada territorial y la «vivienda social» como objeto de protección del Estado de las relaciones de libre mercado fue lo que permitió organizar un sistema público de provisión habitacional en las

primeras décadas del siglo pasado (xix), especialmente en Alemania. Luego, el Estado de Bienestar consagraría la vivienda como un derecho del trabajador, el cual se incorpora en muchas constituciones nacional a partir de allí. (2011:13)

En relación con lo acontecido en Argentina, la autora entiende que ha habido fragilidad y debilidad de las políticas estatales para con la vivienda, extendiendo las mismas a la totalidad del ambiente urbano. Esta situación fue aumentando en el siglo xix por la implementación de las políticas neoliberales que se sostuvieron desde los años setenta del siglo xx:

Y si bien en Argentina, como en el resto de América Latina, la política habitacional y la cuestión de la vivienda social han constituido un eje importante de los distintos gobiernos y se implementaron programas y planes que incluían distintas formas de gestión de la políticas habitacional, los mismos no han llegado a solucionar la situación urbano ambiental y habitacional para una importante magnitud de la población de más bajos ingresos. (Clichevsky:15)

La gestión de esa política habitacional impactó de diversas maneras en Argentina dependiendo del período analizado y tuvo repercusiones en los diferentes modos de construir ciudad y de pensar el hábitat. Desde nuestra posición teórica– epistemológica, la noción de vivienda social y de la política que la sustenta se integra también con la de hábitat como perspectiva superadora de una visión fiscalista de la vivienda y simplificadora de las políticas habitacionales.

Por eso preferimos alejarnos de los posicionamientos que instalan las líneas de la política habitacional desmembrada de los sentidos que imprimen los actores que la habitan durante el proceso de construcción de lo habitable en relación con el territorio que los aloja. El territorio, en tanto construcción social, condensa acciones y comportamientos acumulados en el tiempo que tienen capacidad de influir en el desarrollo de la política, que se alimenta de forma dialéctica (Rodríguez y Di Virgilio, 2011:17).

Para las autoras, los aspectos territoriales son referentes fundamentales de las políticas públicas y por lo tanto resulta valioso definir la especificidad de lo urbano. Por eso nos parece relevante lo mencionado por las autoras con referencia a Castells.

Antes de avanzar en la definición de la especificidad de lo «urbano», una de las cuestiones que vale recordar es que toda política —y las políticas urbanas no parecen ser una excepción— se define como un proceso político que involucra a un conjunto de actores que buscan realizar sus intereses por medio de diferentes estrategias (Castells 1974:294). En el caso de las políticas urbanas, este proceso urbano reconoce un anclaje territorial. El calificativo «urbano»

refiere, en ese marco, a unidades espaciales (territoriales) en las que se realizan y especifican procesos de producción, consumo, intercambio y gestión (Castells, 1992:65), (Rodríguez y Di Virgilio, 2011:19).

En cuanto a la política habitacional la entendemos como un conjunto de tomas de posición, acciones u omisiones que, para Oszlak y O'Donnell (1976):

no son ni unívocas, ni homogéneas ni permanentes. Más bien son un conjunto de decisiones formales e informales resultantes de las mediaciones y la correlación de fuerzas en el entramado político, en la cuales el Estado interviene directa o indirectamente en la cuestión. (Del Río, 2011)

Retomando a Oscar Yuvnosky (1984) forman parte de la política habitacional las regulaciones u acciones en la materia: los usos suelo (indicadores urbanísticos, subdivisión, reservas públicas, expropiación); los sectores productivos (créditos, impuestos, fomento a materiales o sistemas constructivos); el sector externo (aranceles de importación de materiales, importación de tecnologías); el financiamiento de la vivienda (sistema bancario oficial) y las políticas de precios (control de alquileres). Así como las inversiones directas o la provisión de servicios habitacionales por parte del Estado (construcción de viviendas, infraestructura, etcétera).

Hilvanamos, entonces, la vivienda social, el hábitat, el territorio y el espacio urbano⁴ con las políticas habitacionales como una manera de pensar la construcción de éstas en relación con la arquitectura de las tensiones entre los actores involucrados en el diseño e implementación de lo público y su consecuente efecto en el diseño institucional.

4 Reconocemos la complejidad epistemológica del binomio espacio urbano en las diversas corrientes o enfoques de la Filosofía y de la Sociología (particularmente la urbana). Nuestra intención no es discutir acerca de los posicionamientos a los que ha dado lugar, sin embargo nos acercamos a los aportes de Lefebvre (1974:108), al igual que Heidegger (Casey, 1998:286), para quienes el espacio es mucho más que un mero escenario, receptáculo pasivo, de la realidad social y en sí mismo es un actor activo de pleno derecho (Barigno Ezqueguerra, 2013:113).

Segundo Eje: la noción de hábitat y/o vivienda en la planificación y política urbana de los gobiernos provincial y municipal santafesinos

El abordaje y discusión acerca de la planificación y la política urbana es extenso y variado en matices y excede los límites de esta presentación, sin embargo acercamos, los aportes de Jéssica Viand y Silvia González, quienes entienden que el abordaje conceptual de la planificación urbana permite caracterizar al menos dos grandes vertientes que son opuestas. La primera vertiente se asienta en el aspecto técnico, que se apoya en la ciencia la cual garantiza la «verdad» y la objetividad. La segunda vertiente comprende a la planificación como un aspecto político e ideológico que expresa la estrategia dominante que está, generalmente, asociada al capital privado (Baxendale, 2000), (Viand y González, 2012:2).

Las autoras sostienen un abordaje que intenta rescatar elementos de ambas vertientes, tanto aquellos que hacen a los aspectos técnicos, cuantos a los que están relacionados con la instancia política de resolución de conflictos y que se conectan con las ideas acerca de lo que debe ser la ciudad en un contexto democrático. Este abordaje de los procesos de planificación urbana, con el cual acordamos, tiene en cuenta los intereses que se ponen en juego en la gestión e indican en la construcción del territorio urbano. Así: «la variable política define a la planificación como una actividad basada en alianzas entre profesionales, técnicos y la sociedad en general» (Roitman, 2008 en Viand y González, 2012).

En concordancia con esta visión, Nora Clichevsky sostiene que, dado que la planificación guarda relación con diferentes sesgos que adquieren los procesos generales de la gestión urbana, para realizar un análisis de la misma es preciso tener presente los contextos socioeconómicos y políticos en los cuales se inserta así como también las alianzas que existen entre diversos actores, el grado de organización social existente y los paradigmas que la sostienen (Clichevsky, 1996).

Con referencia a la planificación urbana en las ciudades argentinas, Viand y González indican que los paradigmas que se sostuvieron han seguido las líneas «dominantes» a nivel mundial. De esta manera identifican tres posicionamientos que se vinculan a diferentes ideales de época: el higienismo, la corriente racionalista y la planificación estratégica. Algunas características generales de los posicionamientos indican que:

Los primeros intentos de intervención sobre el territorio urbano corresponden a los ideales del higienismo y son previos al surgimiento de la planificación tal como se la conoció en el siglo xx: se trataba de intervenir la ciudad a fin de lograr el triple objetivo del saneamiento, el orden y el ornato. La etapa siguiente

se caracterizó por la elaboración de los planes maestros o directores como los marcos generales de los códigos de urbanismo, rígidos, tal etapa correspondió a la corriente racionalista de principios a mediados del siglo pasado que buscaba, ante todo, volver predecibles a las ciudades. El círculo se completa con el auge alcanzado por la planificación estratégica hacia finales del siglo xx, surgida como respuesta al escaso —o ningún— éxito alcanzado por planes y códigos, en un contexto caracterizado por sociedades urbanas cada vez más complejas y de futuro incierto en una economía acelerada y global (Parraguez Sánchez *et al.*, 2006; Greene, 2005); en este caso, la tríada que guía las intervenciones son la competitividad, la sustentabilidad y la gobernabilidad, privilegiándose la intervención por fragmentos. (Viand y González, 2012:4)

La planificación para el ordenamiento del territorio (por ende de lo urbano, el hábitat y la vivienda) en Santa Fe está presente en la gestión del gobierno municipal y provincial en distintos momentos históricos. En el caso del gobierno municipal, la metodología de trabajo asociada a la elaboración de planes para el ordenamiento del territorio encuentra sus antecedentes a fines de la década del 40 del siglo xx. Nuevamente nos valemos de los aportes de Jéssica Viand quien indaga en fuentes históricas enriquecedoras acerca de las propuestas ideológicas de los planes urbanos en la ciudad.

El Plan Regulador de la Ciudad del año 1947 es presentado en el marco de una visión higienista asentado en fundamentos científicos para garantizar el confort y el bienestar de los ciudadanos. Uno de los puntos centrales del plan es la orientación del ordenamiento del espacio público para evitar la ocupación improvisada llevada a cabo hasta la época:

Esta nueva orientación se daría a través de infraestructura vial para conectar la ciudad con el resto del país, trazando por primera vez la idea de la Avenida Circunvalación sobre un terraplén de defensa frente a inundaciones (defensa Irigoyen). Se proponía incorporar nuevas áreas a la zonificación de la ciudad a través del relleno y saneamiento de terrenos ganados a los bañados del río Salado. (Viand, 2014:4)

Este Plan considera a las tierras anegables como inútiles y por lo tanto pueden ser utilizadas, mediante el relleno o la construcción de infraestructura para prevenir inundaciones.

En el año 1981 se aprueba un nuevo plan urbano llamado Plan Director con una visión funcionalista de la ciudad. En este Plan se dará prioridad a las vías de comunicación con el resto del país; a las terminales de transporte; la definición de usos del suelo; los reglamentos ordenadores (urbanización, subdivi-

sión y edificación) y la expansión urbana hacia el sector norte de la ciudad e islas de La Costa. Dado que en la década del setenta se establecieron diversas ordenanzas para comenzar a trabajar respecto al ordenamiento del municipio, el Plan Director ofrece un abordaje particular al incorporar la definición de usos suelos que se plasma en años posteriores en el reglamento de Zonificación del año 1986 con la ordenanza 8813.

El siglo XXI encuentra a la ciudad con la puesta en marcha del Plan Estratégico Siglo XXI del año 2002, que presentó un carácter diagnóstico pero no propositivo aunque su elaboración fue realizada en el marco de instancias participativas comunitarias mediante consultas públicas y talleres barriales:

Un aspecto especialmente cubierto por este plan fueron las cuestiones económicas que impactaron en la ciudad luego del proceso de descentralización estatal de los '90. Se identificaron además, los aspectos débiles y fuertes del territorio a escala regional y local. Así como también las amenazas y las oportunidades para planificar estratégicamente la ciudad. En este plan tampoco se contempló la problemática de inundaciones y de planificación en áreas inundables. (Viand, 2014:5)

Luego de la inundación del río Salado en el año 2003, del cambio de gestión gubernamental municipal y de las tareas de diagnóstico y asistencia técnica del Programa de Cooperación Institucional Frente a la Emergencia 2005–2006 (PROCIFE), el gobierno municipal elabora el Plan Santa Fe 2010 – Visión de la Ciudad y Plan Urbano:

En él se diagnostica la condición de vulnerabilidad social y territorial (inundaciones y anegamientos urbanos), la desigualdad socio económico y la relación entre el crecimiento poblacional y las áreas de expansión posible. Se proponen líneas de acción de reordenamiento en los usos del suelo en diferentes áreas de la ciudad, especialmente en la zona oeste y sus áreas anegables con zonas de ocupación prohibida. (Viand:5)

Las inundaciones del año 2007 en la ciudad replantean el manejo de las defensas y estaciones de bombeo por lo que se plantean otras líneas de trabajo en lo que se denominó Plan Urbano en el Plan de Desarrollo Santa Fe 2008–2009 y que profundizan cuestiones vinculadas al ordenamiento del territorio, al dominial y a las reformas en las reglamentaciones que dan lugar a la propuesta de un Código Urbano–Ambiental.

En cuanto al gobierno provincial, a partir del año 2007, durante la gestión de Hermes Binner, se inicia el proceso de regionalización cuyo objetivo central

es descentralizar el Estado para generar una mayor proximidad con la ciudadanía y establecer una relación institucional con los gobiernos locales sustentando la coordinación y el fortalecimiento de las autonomías locales:

Dicho proceso establece una nueva forma de gobernar; es un proyecto global que incorpora la planificación estratégica como herramienta de análisis y toma colectiva de decisiones, fortalece la construcción participativa de políticas públicas y promueve el desarrollo del trabajo en red para consolidar una provincia integrada y solidaria (Plan Estratégico Provincial: Visión 2030, 2015:54).

Durante el primer año de gestión el gobierno socialista presenta el documento Plan Estratégico Provincial, Cinco Regiones, una sola provincia que luego fue reformulado en 2012 como Plan Estratégico Provincial: Visión 2030 (PEP). El mismo se estructura en torno a tres líneas estratégicas que organizan la planificación y orientan la acción del gobierno: Territorio integrado, Calidad Social y Economía del Desarrollo. Estas líneas reúnen programas que contienen proyectos provinciales y/o regionales. La reorganización del territorio provincial define una estrategia de regionalización del territorio en cinco regiones identificadas como Nodos que son núcleos de articulación, concentración y distribución de capacidades.⁵

La propuesta se centra en la tarea de transformar el Estado y hacer de esa transformación el modo de administrar lo público. Los pilares principales de esta transformación se sostienen en la planificación estratégica, la regionalización del territorio provincial, la descentralización, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los gobiernos locales, el logro de mayores niveles de transparencia y control del Estado, y la modernización del sector público (Vasallo, 2016).

Se concibe a la descentralización como una «herramienta clave para hacer posible un Estado próximo con un objetivo democratizador, transparente y de creación de nuevas o diferentes formas de gestionar las políticas públicas» (Provincia de Santa Fe, 2015:79). Es descentralización administrativa y de funciones cuanto descentralización política de las decisiones y los recursos y para eso se propone la creación de Centros Cívicos en cada región los que canalizan los trámites descentralizados o semi descentralizados. El proceso implicó la creación de Asambleas Ciudadanas para reconocer las demandas y fortalecer los espacios de interlocución ciudadana que se acoplan a otros espacios de participación de escala menor como las reuniones micro regionales, y de participación sectorial. La idea de concertación entre actores se plasma en los Consejos Regionales de Planificación Estratégica y en la promoción de diferentes instancias de coordinación intra gubernamentales como las

5 Plan Estratégico Provincial, Santa Fe, Cinco regiones, una sola provincia, 2009.

Jornadas Interministeriales, la Comisión Interministerial de Seguimiento y el Gabinete Social.

Ligada a la idea de la modernización del Estado, la descentralización es una herramienta central del gobierno socialista que entiende las políticas públicas de manera integral. Al respecto el gobernador de la provincia en el documento del PEP indica:

A ocho años de gestión, el gobierno de la provincia de Santa Fe continúa liderando un proceso de innovación, modernización y reforma del Estado, con una nueva mirada y una nueva intervención sobre lo público y sus espacios; una desafiante tarea que interpela no solo al modelo tradicional de implementación de las políticas públicas, sino que cuestiona en su raíz, el modo de hacer política. (Provincia de Santa Fe, 2015:19)

La integralidad de los proyectos se traducirá en el diseño e implementación del Plan Abre en el territorio de la provincia de Santa Fe junto con los municipios y comunas para la puesta en marcha de los proyectos concretos de las líneas de acción. La ciudad de Santa Fe tendrá una activa participación durante la gestión municipal del período siguiente al analizado (2011–2015).

En lo que respecta al tratamiento del hábitat, el PEP lo incorpora como un concepto central en la planificación de las políticas de vivienda junto a la diversificación de la matriz energética. Da cuenta de ello la creación de las Secretarías de Estado del Hábitat y de Energía las cuales forman parte de una política multidimensional que está comprometida con el desarrollo humano y se basa en la corresponsabilidad, la equidad y la participación de todos los ciudadanos. En línea con estas ideas el gobernador sostiene que: «bajo esta perspectiva, comenzamos a construir hogares en lugar de viviendas y barrios en lugar de urbanizaciones; en los que cada familia se involucra desde el principio en la construcción de su casa y de su comunidad» (Provincia de Santa Fe, 2015:15).

El plan pondrá especial atención en la normalización de la situación de dominio y en el acceso al suelo en términos de posesión segura y aborda el hábitat y la vivienda como idea de «construcción» de varias dimensiones como son la solidaridad, equidad, inclusión, integralidad, sostenibilidad, participación ciudadana, cooperación y corresponsabilidad en armonía con el espacio en tanto entorno natural cultural.

Respecto del tratamiento que recibe la vivienda en la Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962), solo se consideran dos artículos centrales que indican en la Sección Primera, Capítulo único: Principios, Derechos, Garantías y Deberes: art. 21: El Estado crea las condiciones necesarias para procurar a sus habitantes un nivel de vida que asegure su bienestar y el de sus fami-

lias, especialmente por la alimentación, el vestido, la vivienda, los cuidados médicos y los servicios sociales necesarios y el art. 27: La Provincia estimula y protege el ahorro popular en todas sus formas y lo orienta hacia la propiedad de la vivienda urbana y del predio para el trabajo rural e inversiones en actividades productivas dentro del territorio de la provincia.

No se mencionan ni desarrollan aspectos vinculados con la configuración de la prestación de la política de vivienda en el territorio. Sospechamos que esto puede estar ligado a la implementación tardía en la provincia del proceso de reforma del Estado o del impulso de algunas reformas que giran en ese sentido. A tal efecto podemos comentar que en la plataforma electoral del FPCys del año 2007 se plantea la necesidad de la reforma del Estado «para descentralizarlo y generar nuevas formas de gestión ligadas al modelo de gobernanza» y la jerarquización de lo público no estatal (Programa FPCys, 2007).

Continuando con lo específico del PEP y vinculado a las políticas habitacionales, la Línea Estratégica 2 – Calidad Social, propone en su eje de trabajo «Hábitat para la inclusión» un Programa de Vivienda y la Intervención Integral en barrios. Respecto del Programa de Vivienda prevé la ejecución de planes de viviendas capaces de responder a diferentes necesidades habitacionales y a las diversas realidades regionales; bajo las modalidades y operatorias ya contempladas por la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVU), incorporando nuevos conceptos, tipologías innovadoras y modelos alternativos con mayor flexibilidad para el acceso a la vivienda, y profundizando aquellas líneas programáticas que complementan el acceso a suelo urbano. También se promueve un Régimen de Titularización de Viviendas Sociales (Provincia de Santa Fe, 2015:356).

Por otra parte, desde el proyecto de Intervención Integral en barrios (sustentado a partir del Plan Abre) procuró que se desarrollaran estrategias dirigidas a jóvenes de entre 12 a 24 años y sus familias para mejorar las condiciones de vida y adquirir habilidades para la integración a redes sociales. Las acciones más importantes estuvieron destinadas a la construcción de obras y la mejora de la infraestructura en los barrios (apertura de calles, relocalización de familias, limpieza de reservorios, mejoramiento de veredas, plazas, iluminación y senderos seguros para ir y volver de la escuela). Para las oportunidades de trabajo se propusieron capacitaciones en oficios, gestión, cooperativismo y formación en el armado de proyectos productivos o laborales y se brinda financiamiento para compra de insumos, máquinas y herramientas laborales.

Observamos entonces que, tanto en la gestión municipal cuanto provincial se desarrollaron herramientas de gestión vinculadas a la planificación estratégica y al ordenamiento del territorio reservando dentro de los instrumentos de política pública espacios para el abordaje del hábitat y el uso del suelo urbano.

Tercer Eje: diseño institucional y transformaciones político-administrativas para el abordaje de lo habitacional

En el marco de referencia institucional de los niveles de gobierno (leyes, decretos, ordenanzas), la definición de la vivienda y/o el hábitat está sujeta a los términos del «derecho a» y la obligación que recae en el Estado para garantizar ese derecho. Los documentos públicos que dan cuenta de la vivienda y/o el hábitat se desarrollan, prioritariamente en *Hábitat para la Inclusión (2009)* y el PEP en el caso de la provincia y en los planes urbanos y las consecuentes ordenanzas para nivel municipal santafesino.

En el ámbito legislativo de la provincia y del municipio no se producen modificaciones de la estructura institucional durante el período 2003–2011. En el caso de la Legislatura provincial, la Cámara de Senadores organiza el trabajo en las comisiones permanentes de: Hábitat, en la de Obras, servicios públicos y vivienda y en la Comisión especial que se constituye con el objeto de darle seguimiento a la Ley 12953 vinculada a las titularizaciones de Viviendas de la DPUYU. La Cámara de Diputados conforma las comisiones de Vivienda y Urbanismo; Obras y servicios Públicos y la de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el ámbito municipal de gobierno, el Concejo Deliberante lo hace en torno a la comisión interna permanente de Planeamiento Urbano, Hábitat, Obras Públicas y Gestión de Riesgos, que entre sus tareas principales dedica su labor al ordenamiento de la dimensión física espacial de la ciudad, el perfil regional, crecimiento, desarrollo y planeamiento urbano; descentralización, reglamento de zonificación, edificación, urbanizaciones y catastro desde la perspectiva del mejoramiento integral del hábitat y en lo que respecta al riesgo hídrico.

La injerencia de la política nacional es predominantemente más fuerte durante el primer período analizado (2003–2007). Respecto a esta particularidad Carla Rodríguez, Mercedes Di Virgilio y Marcela Vio indican que: «En el marco del proceso de recuperación de la crisis económica y política en el que asume, el Gobierno del Presidente Kirchner generó un giro recentralizador de la política habitacional» (Rodríguez, Di Virgilio y Vio, 2007:85).

Amplia esta idea lo expuesto por María Beatriz Rodulfo y Teresa Boselli al señalar que:

Así, la centralización nacional de los inicios, fue reemplazada por la descentralización federal vigente, aunque subordinada a partir del 2003, a los nuevos recursos que suma la Política Federal de Vivienda (PFV) recentralizando los atributos decisorios en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN). La instrumentación de la respuesta habitacional se apoyó en una doble estrategia de actuación, de

carácter interinstitucional (Nación–provincias) e intersectorial (intraorganismos del PEN). Así por una parte, la convocatoria al Sistema Federal de Vivienda y su órgano consultivo: Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), generó el ámbito de legitimación necesario a la asociación de recursos y voluntades entre gobierno nacional y provinciales poniendo en valor las capacidades de gestión. (2015:31–32)

De esta forma observamos que durante el período 2003–2007 (gobierno justicialista, presidencia: Néstor Kirchner–Daniel Scioli) los organismos relevantes del PEN con injerencia en las políticas subnacionales y locales fueron el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Obras Públicas y las Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social. También tuvo un papel relevante el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) que funcionó como órgano asesor del Estado nacional, las provincias y los municipios en cuestiones de la vivienda. Durante el período 2007–2011 de gobierno de Cristina Fernández se producen modificaciones orgánicas en las funciones de los ministerios y la órbita de responsabilidades quedará inserta en el Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda y en la Secretaría de Vivienda y Hábitat de las que dependerán la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y Subsecretaría de Hábitat y Desarrollo Humano.

En el gobierno provincial, tanto las gestiones del gobierno justicialista durante el período 2003–2007 (Jorge Obeid–Ma. Eugenia Bielsa) cuanto las del gobierno socialista entre los años 2007–2011 (Hermes Binner – Griselda Tessio) se manejaron con la organización establecida en la ley de Ministerios. Durante el primer período la ley 12257/03 estableció directrices sobre hábitat y vivienda en el ámbito del Ministerio de Obras, Servicios Públicos y Vivienda. Durante el segundo período, la ley 12817/07 realiza modificaciones y dispone el funcionamiento del Ministerio de Obras Públicas.

En ambos períodos, sin embargo, la D_{PPVU}, como persona jurídica pública, tiene a su cargo, funciones de aplicación y control de la ejecución de toda la legislación provincial sobre viviendas y urbanismo, la programación y ejecución de planes de construcción de viviendas y la responsabilidad de disponer y ejecutar lo necesario para lograr las condiciones que aseguren a los habitantes y sus familiares el bienestar por medio de la urbanización racional del suelo y de la vivienda en mejores condiciones higiénicas, técnicas, de seguridad, económicas y sociales (ley 6690/71).

La modificación más sustancial en el nivel provincial se producirá finalizando la gestión provincial del período 2007–2011 cuando, mediante la ley 13240/11, se crea la Secretaría del Estado del Hábitat (SEH, Modifica la ley 12817 de Ministerios, arts. 29, 30, 31 y 32). La misma depende de forma directa del

poder ejecutivo provincial y su tarea central es la de asesorar al gobernador en temas relativos al hábitat, con eje en la gestión del suelo y la vivienda y entender en la promoción, estudio y solución de los problemas del hábitat en todo el territorio provincial, en coordinación con los Ministerios que conforman el Poder Ejecutivo de la provincia y los organismos descentralizados. Queda a su la elaboración y supervisión de programas integrales que den solución a los mismos, priorizando a los sectores sociales con mayores dificultades para el acceso a la vivienda (art. 33 bis, ley 13240/11).

De acuerdo con los lineamientos de política pública de la SEH, el gobierno provincial se propone, en materia de política habitacional: «cambiar el paradigma tradicional vigente en el Estado y normalmente asociado a la entrega de vivienda «llave en mano», por un concepto en el que se amplía el abanico de soluciones, se integra y participa al ciudadano en su definición y se promueve el esfuerzo compartido de todos los actores sociales (públicos y privados) en el abordaje del problema»⁶.

Respecto de los espacios institucionales en el gobierno municipal de la ciudad de Santa Fe, tanto durante el período 2003–2007 (PJ, intendencia del Ing. Martín Balbarrey) cuanto en el período 2007–2011 (FPCYS, Intendencia del Ing. Mario Barletta) encontramos una combinación de los mismos para abordar la política habitacional. Por un lado, el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV creado por ordenanza 10382/98) y por otro la Secretaría de Planeamiento Urbano que constituye un centro neurálgico de las definiciones sobre el ordenamiento urbano y el diseño de los Planes Urbanos.

En el año 1998 se dispuso la creación del IMV como un organismo autárquico de la municipalidad. Su objetivo principal puso énfasis en el diseño, la definición e implementación de políticas y estrategias tendientes al mejoramiento de la situación habitacional de la ciudad siendo responsable de la promoción y ejecución de programas de tierras e infraestructura, de planes de vivienda para sectores de ingresos bajos o medios, del ordenamiento de asentamientos irregulares, de programas de ahorro para la adquisición de materiales, de la celebración de acuerdos y convenios con instituciones y organismos responsables del medio.

La ordenanza da cuenta, también, de una extensa lista de «misiones específicas» que componen la tarea del organismo. Destacamos tres misiones, la denominada «b» indica que el IMV entiende en el «diseño, desarrollo y ejecución de políticas, programas y planes de vivienda, priorizando como beneficiarios a aquellos sectores que no puedan acceder a la vivienda por sus propios medios» (art. 2, inc. b), la misión «c» manifiesta que el IMV puede «disponer de

6 <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/173957>

programas de vivienda flexibles, diversos e *ingeniosos*, que permitan adaptarse a las oportunidades y a la diversidad de realidades posibles, subordinados a las directrices que establezca el Plan Director de la Ciudad» (art. 2, inc. c) y la misión «d» indica que para llevar a cabo la política de vivienda el IMV puede «gestionar programas ante organismos provinciales, nacionales e internacionales que permitan obtener financiación legítima para la implementación de políticas de suelo y vivienda» (art. 2, inc. d).

Para su funcionamiento se dispuso de los recursos del aporte de rentas generales efectuado por la Municipalidad, según su Presupuesto General así como de otros recursos provenientes de la gestión de fondos ante organismos de financiación internacionales o del cobro de las cuotas de ventas de terrenos y casas, hipotecas por saldo de precio, alquileres, servicios, como también aportes provenientes de convenios nacionales, provinciales, privadas, subvenciones, legados (art. 6). La administración del instituto visibilizaba una compleja composición de autoridades que acompañan a la gestión. Por un lado un Consejo Directivo cuyo presidente era el intendente y, por el otro, cuatro directores designados por el intendente municipal, uno en representación del Honorable Concejo Municipal y tres a propuesta del Departamento Ejecutivo Municipal.

Continuando con la descripción sobre funcionamiento municipal, durante el primer período de gobierno municipal, la ordenanza 11013/03, definió la estructura orgánica del gobierno y resolvió que del Departamento Ejecutivo Municipal dependiera la Secretaría de Planeamiento Urbano bajo cuya responsabilidad queda el Plan Estratégico Santa Fe Siglo XXI. La gestión municipal del segundo período introducirá modificaciones orgánicas a partir de la ordenanza 11437 que re estructura la Secretaria de Planeamiento Urbano creando las siguientes Subsecretarías: Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, Subsecretaría de Transporte y Subsecretaría de Hábitat y la Vivienda. También se destaca la creación, mediante ordenanza 11748/10 del Reglamento de Ordenamiento Urbano (ROU). Sin embargo, será al final de la gestión del segundo período, en concordancia con el gobierno provincial, que se aprueba la ordenanza 11836/11 la cual crea la Agencia Santa Fe Hábitat (ASH) dando por finalizadas las funciones del IMV.

Por estas razones, será durante los segundos períodos de las gestiones de gobierno tanto provincial cuanto municipal de signo partidario a fin (UCR-FPCys) que se propone re direccionar las políticas habitacionales dando mayor significancia a la política de hábitat. Sospechamos que la tradición de Rosario Hábitat y la modificación de la Secretaría de Planeamiento Urbano municipal de Santa Fe plantean esquemas de coordinación diversificadas entre políticas provinciales y municipales con efectos en la ciudad las cuales adquieren rele-

vancia institucional hacia el final de la gestiones con la creación de la SEH (ámbito provincial), la ASH (ámbito municipal) y la institucionalización del ROU municipal como espacios de trabajo coordinados.

A modo de cierre y para seguir pensando

Presentamos el artículo recorriendo la temática desde las miradas que autores provenientes de diversas disciplinas realizaron en Argentina en los últimos años respecto de la vivienda social, las políticas habitacionales y su diseño institucional y las políticas urbanas como proceso político. Sus aportes son enriquecedores y echan luz para comprender las transformaciones político administrativas a nivel subnacional santafesino.

Este recorrido requirió hacernos eco de nuestro posicionamiento acerca de lo que implican la vivienda y las políticas habitacionales, sosteniéndonos en lo territorial y en un enfoque superador de la visión vivierendista. Por este motivo, la vivienda social y las políticas habitacionales como parte de las políticas urbanas, configuran distintos modos de pensar lo habitable y expresan las acciones u omisiones de los actores gubernamentales y sociales en los procesos de política pública.

Como el tratamiento de la política centra su interés en la vivienda social nos detuvimos en la ciudad de Santa Fe presentado un recorrido histórico por momentos claves de los siglos XX y XXI que dan cuenta del abordaje respecto a la problemática y la manera en que se fue configurando en el territorio. Al respecto observamos que en los inicios del siglo XX la ubicación de la vivienda social priorizaba sectores céntricos o residenciales de la ciudad pero, avanzado el siglo XX esta situación fue modificándose implantando grandes enclaves urbanos en la periferia urbana. A comienzos del siglo XXI las políticas neoliberales manifiestan su correlato en el ordenamiento del territorio de la ciudad santafesina dando cuenta del aumento del crecimiento de asentamientos precarios en el borde noroeste de la ciudad y en áreas sensibles al riesgo hídrico.

Una de las transformaciones relevantes en la gestión gubernamental provincial se visualizó en la puesta en acción de los postulados de la nueva gerencia pública y en virtud de ello nos detuvimos en algunas particularidades de la planificación como herramienta de gestión de política pública en el municipio y la provincia durante el período 2003 a 2011 haciendo referencias al PEP y a ciertas características de los planes urbanos municipales implementados desde fines de la década del cuarenta hasta 2011. Respecto al período analizado y para ambas gestiones municipales, el diseño del plan urbano constituyó el modo de visualizar la ciudad en relación con los actores y su contorno físico-territorial.

La adjetivación del espacio público durante la gestión municipal del 2003–2007 propuso la idea de la ciudad de la transformación para pensar estrategias de ordenamiento del territorio, mientras que la gestión municipal del período 2007–2011 articuló sus políticas de ordenamiento urbano sosteniendo que el espacio público se orienta en relación con los derechos ciudadanos.

Cada plan urbano municipal, como herramienta de gestión elegida para visibilizar las intenciones políticas, respondió a modos de pensar y proyectar la ciudad desde una mirada local recogiendo como antecedentes lo producido tanto por gestiones anteriores cuanto por la comunidad académica. La impronta del diseño de las políticas urbanas descansa en las secretarías de planeamiento urbano municipales. Sobre la coordinación con organismos provinciales, la misma se acentuará recién a fin del año 2011 mediante la creación de la ASH (ordenanza 11836/11). Esto significó una transformación relevante en el diseño e implementación de políticas habitacionales para la ciudad y finalizó la tarea del desdibujado IMV. El corolario en el nivel provincial es la institucionalización de la SEH 2011–2015 (ley 13240/11).

Las consideraciones sobre la política nacional de vivienda durante el período advierten que las mismas se caracterizaron por ser parciales, fragmentarias y sostenidas en enfoques voluntaristas e inorgánicos. En el marco del diseño institucional del gobierno municipal santafesino del período de análisis dimos cuenta de la importancia de los organismos dependientes de los poderes ejecutivos para el diseño e implementación de la política habitacional. El Concejo Municipal de Santa Fe sostuvo una activa participación en la primera gestión conteniendo las demandas de ciudadanos y actores sociales afectados por la inundación. Durante la segunda gestión su rol político se alineó a la figura del intendente en pos de lograr los acuerdos necesarios para lograr las reformas burocráticas administrativas necesarias para la gestión del cambio.

El diseño institucional de la política durante el período de análisis que seleccionamos para presentar este artículo, fragmento de una investigación que tiene en cuenta procesos políticos más complejos, da cuenta de la relevancia política de los ejecutivos provincial y municipal de la ciudad de Santa Fe respecto al nivel de decisión en el diseño e implementación de la política habitacional, observando por esta razón un espacio más tenue de participación política en los poderes legislativos.

Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios Municipales y Provinciales (CEMUPRO). Frente Progresista Cívico y Social (2007). *Programa Buenos tiempos*. <https://cemupro.com.ar/programa-del-frente-progresista-junio-2007/>
- Clichevsky, N. (1996). *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Espacio Editorial.
- Clichevsky, N. (2011). Prólogo. En *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. 1ra ed. (pp. 9–23). Café de las Ciudades.
- Del Río, J.P y Duarte, J.I (2011). Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003–2009 en el Conurbano Bonaerense. En *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. 1ra ed. (pp. 131–163). Café de las Ciudades.
- Duchamp, M. (1998). *Notas*. Tecnos, Colección Metrópolis.
- Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2011). Programa de Gobierno 2011/2015. Proyectos y metas prioritarios. http://santafeciudad.gov.ar/blogs/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/06/Programa-de-Gobierno-2011_2015.pdf
- Gobierno de la ciudad de Santa Fe (2011). Reglamento de ordenamiento Urbano, Banco de Tierras y Plan de Regularización dominial. http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/ordenanza_11748.pdf
- Gobierno de la ciudad de Santa Fe. (2008). Plan Urbano Santa Fe Ciudad. Lineamientos. http://obc.grupomontevideo.org/sites/default/files/2017-07/Plan_Urbano_-_Lineamientos-2012.pdf
- Goetz, B. (2011). *Théorie des maisons. L'habitation, la surprise*. Verdier, collection, Francia. Traducción del Dr. Esteban Kailp (FHUC–UNL, 2017).
- Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Provincia de Santa Fe. Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado (2011). *Hábitat para la Inclusión*. <https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/01HabitatParaLaInclusion.pdf>
- Provincia de Santa Fe. (2012) *Plan Estratégico Provincial Santa Fe*. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP.pdf>
- Provincia de Santa Fe (2015). Plan Estratégico Provincial: Visión 2030. https://www.santafe.gov.ar/archivos/pep/PEP_Avances2008-2015.pdf
- Rodríguez, M.C.; Di Virgilio, M. y Vio, M. (2011). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo.
- Rodulfo, M.B y Boselli, T. (2015). Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales. *Vivienda & ciudad*, (2), 30–41. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/13167/13364>
- Vassallo, F. (2016). *La implementación del Plan Abre entre 2014 y 2015 en la Ciudad de Santa Fe: los desafíos de la coordinación intersectorial e interjurisdiccional*. Trabajo Final de Carrera. Facultad de Humanidades y Ciencias. Universidad Nacional del Litoral.
- Viand, J. (2014). El desafío del ordenamiento urbano con enfoque en reducción de riesgos de desastres. Una revisión del caso de la ciudad de Santa Fe (Argentina). Artículo presentado en el XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente (UPE 11). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/56157>

- Viand, J. y González, S. (2012). Crear riesgo, ocultar riesgo: gestión de inundaciones y política urbana en dos ciudades argentinas. Artículo presentado en el 1er. Encuentro de Investigadores en Formación de Recursos Hídricos. https://www.ina.gob.ar/legacy/pdf/ifrrhh/01_027_Viand.pdf
- Villagrán García, J. (1988). *Teoría de la Arquitectura*. UNAM.
- Yuvnosky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955/1981*. Grupo Editor Latinoamericano.

Palabras finales

Los temas tratados en este libro no agotan en absoluto la complejidad de sus problemas, pero permiten ver, con algún grado de detalle, las principales cuestiones que abordan, como ser, las experiencias vividas en la provincia de Santa Fe, las cuestiones de género, el rol de los actores, las instituciones, y las alternativas de la producción de políticas públicas, en un momento histórico determinado. Así, los textos reunidos en este volumen buscan responder a una combinación de interrogantes que se formulan tanto desde un punto de vista conceptual como de su análisis descriptivo. En todos ellos hay preocupaciones comunes: la política, las transiciones, las coaliciones, el Estado, lo público y/o los estilos de gobierno. Es lo que ha hecho posible una visión coherente e integrada de los artículos, sin que cada autor pierda de vista su propia perspectiva.

Una de las preguntas centrales que ha servido de hilo conductor de la organización del libro se refiere a las *mutaciones* generadas en un Estado subnacional, luego de un cambio de gobierno del mismo signo político que se mantuvo en el poder durante 24 años. Se ha procurado comprender y explicar los procesos políticos y las políticas públicas, en períodos acotados, que llevó adelante el Frente Progresista Cívico y Social. ¿Se mejoró la capacidad de gobierno? ¿Se obtuvieron reformas sustanciales? El libro no se propone sacar esas conclusiones, lo que hace en todo caso es acompañar, con el análisis de la política y de la producción de políticas públicas, una línea de trabajo orientada a la democratización y a la superación de las desigualdades múltiples y persistentes. Busca también promover la importancia de los estudios sobre la política subnacional, que no es suficientemente explorada en el ámbito local y regional.

El Frente Progresista reivindicó en su campaña y programa dos ideas rectoras: «un mejor Estado para todos» y «un mayor bienestar para Santa Fe», en el marco de lo que se podría definir como una nueva tarea pública. La noción de tarea pública hace referencia al Estado, pero lo desborda, y remite también a las actividades de las instituciones de la sociedad civil. La tarea pública es una actividad que comprende la esfera del Estado, pero además al espacio de la sociedad civil, es decir, a un espacio político no estatal.

Como reflexión final, se efectúa un planteo más conceptual, que en buena medida excede el contenido del libro, pero que está subyacente en él. El bienestar es una construcción colectiva que se forja en un ámbito público sobre la base de valores compartidos por la sociedad. Representa un proyecto de organización social, en una sociedad marcada por las diferencias, la diversidad, la

heterogeneidad, que estructura y da sentido de porvenir a los ciudadanos. Ese proyecto solo puede funcionar en un amplio circuito de comunicación. El bienestar no hace referencia a un «estado» sino a la construcción de un proyecto.

Esta propuesta estratégica obligaba a pensar lo público de otra manera, presenta el desafío práctico de organizar nuevas formas de articulación entre lo público y lo privado, según las distintas esferas en las que se escinde la vida colectiva. Aquí, lo público va más allá de la idea de mejorar las capacidades estatales, de fortalecer las instituciones del Estado, para abarcar la ardua tarea de creación de consenso, de institución de una voluntad política común. En este sentido, lo público representa la visibilidad de los movimientos sociales, el espacio público mediático, los bienes básicos de los ciudadanos, los bienes culturales, el mejoramiento de los servicios públicos. La gestión pública eficiente y responsable se transforma en el epicentro de una voluntad común.

En definitiva, lo que importa es la relación del Estado con la sociedad, la búsqueda del «buen gobierno». La pregunta es si el Estado puede hacerse cargo por sí solo de las tareas públicas, en cierta medida como antes, frente a sociedades tan complejas, caracterizadas por una gran heterogeneidad, en un mundo globalizado. Las tareas públicas tienen que ser el resultado de acciones concertadas, tienen que ser atendidas en un marco de cooperación, entre actores públicos y privados, porque la mayoría de los problemas que el gobierno debe enfrentar tienen un carácter transversal.

El Estado, para dar cuenta de las tareas públicas, debe modificar su modo de trabajar, transformar lo que significa gobernar, resituar el proceso de gobernar, constituyendo de otra manera el espacio público. La actividad política circula y configura un amplio espacio público. La gestión pública es un arte difícil, sobre todo si ella es ejercida de manera democrática, eficiente y transparente, y debe estar guiada por un principio republicano fundamental: la primacía de lo público. Ello implica tres supuestos: 1) la gestión pública debe estar al servicio de todos, 2) el patrimonio público no debe ser capturado por los intereses privados, 3) el bienestar público debe ser el fundamento y el sentido de la función de representación. Es esto lo que otorga legitimidad a la gestión pública. Lo público es una herramienta conceptual que permite orientar las respuestas prácticas a la diversidad de problemas que presentan las sociedades actuales.

Siglarío

CC-ARI: Coalición Cívica para la Afirmación de una República Igualitaria

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

FHUC: Facultad de Humanidades y Ciencias

FPCys: Frente Progresista Cívico y Social

FREPASO: Frente País Solidario

GEN: Generación para un Encuentro Nacional

LIF: Laboratorio Industrial Farmacéutico

PACT: Programa de Actividades Científicas y Tecnológicas

PASO: Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias

PI: Proyecto de Investigación

PJ: Partido Justicialista

PRO: Propuesta Republicana

SAMCO: Servicio para la Atención Médica de la Comunidad

UCeDE: Unión Centro Democrático

UCR: Unión Cívica Radical

UNL: Universidad Nacional del Litoral

Agradecimientos

A las autoridades de la Facultad de Humanidades y Ciencias, por su compromiso con la educación superior pública y su apoyo sostenido para pensar juntos la política y las políticas públicas: decana, Prof. Laura R. Tarabella, y vicedecano, Mg. Daniel A. Comba.

A los miembros de la Secretaría de Investigación de la FHUC, Dra. Bibiana Iaffei y Dra. Ana María Gagneten.

A la coordinadora editorial de publicaciones de la FHUC–UNL, Prof. Carina Toibero.

A la Secretaría de Extensión y Comunicación Institucional de FHUC, Mg. Mariana Perticará.

A Ediciones UNL, a su directora, Lic. Ivana Tosti, y a los miembros del Consejo Asesor de la Colección Ciencia y Tecnología.

A los y las colegas que participaron con entusiasmo del Ciclo de Reflexión: Mg. Marcelino Maina, Lic. María Emilia Perri, Dra. Pamela Sosa y Lic. Anahí Acebal, por las contribuciones y aportes que enriquecieron el trabajo.

A los y a las estudiantes de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y de otras carreras de la UNL, a docentes–investigadores que asistieron, acompañaron y/o participaron en los paneles de los encuentros del Ciclo de Reflexión, fortaleciendo el espacio universitario como una comunidad de pares en permanente diálogo.

Sobre las y los autores

Joaquín Gorrochategui. Doctorando en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Profesor de Ciencia Política y Teoría Política III (Universidad Nacional del Litoral) y de Tecnología de la Administración Pública II (Universidad Nacional de Entre Ríos). La tesis doctoral dirigida por la Dra. Magdalena Chiara se encuentra en etapa de evaluación. En la misma trabaja la interacción entre actores, ideas e instituciones en las reformas del sector de salud provincial desde 1930 hasta 1995. Fue parte de los equipos de gestión del Ministerio de Salud provincial entre 2012–2017 y asesor legislativo en la Cámara de Diputados de Santa Fe.

María Cecilia Lascurain. Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Becaria posdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el CITRA/UMET. Se especializa en el estudio de las elites, las identidades y los liderazgos políticos, en particular, en el peronismo. Publicó, entre otros artículos: «Acerca de las elites gubernamentales subnacionales. Los gobernadores y vicegobernadores peronistas de Santa Fe, Argentina (1983–2007)», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (2018); y «De políticos honestos y corruptos: el 'Affaire Vanrell' y la mutación de la representación en el justicialismo santafesino (1990–1991)», *Polhis* (2014).

Fabrizio Gabriel Mándola. Estudiante avanzado de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política (Universidad Nacional del Litoral). Diploma en Ciencia Política. Integra el proyecto desde septiembre de 2018 en el marco de una adscripción en investigación denominada: «La ley de Lemas y la institucionalización de la interna peronista (1990–2003). Problemas y perspectivas», bajo la dirección del Dr. Amancio Vázquez.

Hugo Quiroga. Docente de posgrado (Universidad Nacional del Litoral) y de grado (Universidad Nacional de Rosario). Doctor en Filosofía, con posgrado en Ciencia Política, se ha concentrado en los últimos años en analizar las mutaciones de la democracia, las transformaciones de la política contemporánea, el malestar con la representación y la crisis de legitimidad. La hipótesis principal de sus estudios e investigaciones es la caracterización de la Argentina como un país en emergencia permanente. Esta es una forma de ejercicio no republicano del poder, que ha dado lugar a una práctica de gobierno que ha denominado decisionismo democrático.

Director de la revista *Estudios Sociales* (UNL), del PACT «Política, instituciones cultura e historia: teorías y prácticas» y el PI «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)», en el marco de la convocatoria CAI+D 2016 de la UNL.

Milagros Sosa Sállico. Docente (Universidad Nacional del Litoral). Mg. en Administración Pública (Universidad Nacional de Córdoba). Su tesis se tituló: «Relaciones intergubernamentales y articulaciones interactorales en la construcción de políticas sociales. Descentralización y Políticas Públicas de Vivienda en la ciudad de Santa Fe». Director: Mg. Ing. Carlos María Lucca. Docente regular de la cátedra Introducción a la Ciencia Política de la Licenciatura en Ciencia Política (Facultad de Humanidades y Ciencias, UNL). Codirectora del Proyecto de Investigación denominado «Política, políticas públicas y estilo de gobierno en la provincia de Santa Fe (1995–2015)», dirigido por el Dr. Hugo Quiroga. Proyectos CAI+D 2016 – Aprobados para su financiamiento – Sesión CS 8/06/2017.

Amancio Vázquez. Docente (Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario). Doctor en Ciencia Política (UNR). Su tesis abordó el tema de las «Coaliciones de Gobierno. Condicionantes que surgen durante la conformación de las mismas y que inciden en su Ciclo Vital y Comportamiento Político. El Caso de La Alianza (1997–2001)» bajo la dirección del Dr. Hugo. A. Quiroga. Sus actividades de investigación, desarrolladas en la publicación de artículos, participación de proyectos de investigación y extensión, ponencias en congresos, dictado de seminarios extracurriculares y una dirección de trabajo final de carrera, están vinculados con el abordaje de los temas sobre coaliciones políticas, negociación política, Estado provincial de Santa Fe y epistemología de las ciencias sociales.

Valeria Venticinque. Docente (Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario). Doctora en Ciencia Política (UNR). En su investigación doctoral trabajó sobre «Las interacciones gobiernos locales–os. Determinaciones e influencias a partir del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable», bajo la dirección de Arturo Fernández. Realiza sus actividades docentes en la UNL y la UNR. Es investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Historia de Mujeres y de Género (CIEHMGE–UNR) y codirectora del Proyecto Mujeres, intervención estatal y mercado laboral. Argentina, 1900–1934» (UNR/2020–2024). Fue directora del proyecto «Fortaleciendo las buenas prácticas Proyecto en los efectores públicos de salud» en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la UNL (2014–2016).

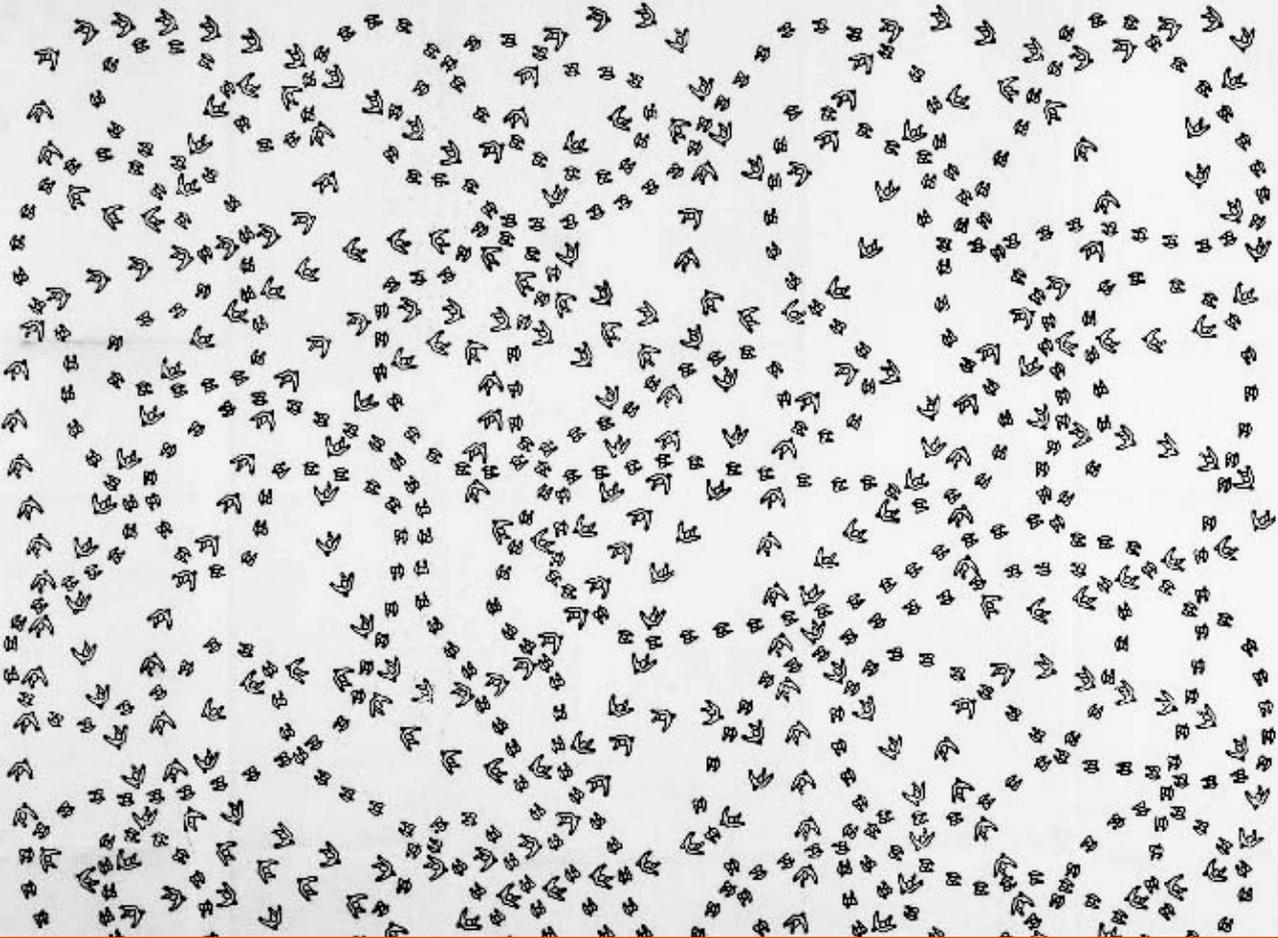


Imagen de tapa: GENTE C. (18)

Autor: León Ferrari

Técnica: Impresión heliográfica

Número: 599

Dimensiones: 112 x 112 cm

Patrimonio MAC-UNL. Sede Casa Central