

Las formas de reclutamiento del personal político,

una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009)

Recruitment methods for political officers,

*a gateway to the study of the provincial political regime.
Santiago del Estero (1999-2009)*

Victoria Ortiz de Rozas

UBA/CONICET.

victoriaderozas@gmail.com

Resumen

En este artículo se consideran los mecanismos de formación de dirigencia política en la provincia argentina de Santiago del Estero, como vías de entrada al estudio del régimen político provincial en el período 1999-2009. A través de un análisis que articula datos cuantitativos y cualitativos sobre las trayectorias de los diputados provinciales, se muestra que uno de los principales requisitos para acceder a una banca es el capital político de la representatividad, propio de un régimen democrático, tratándose así de un régimen político provincial “abierto”. Sin embargo, la confianza y el establecimiento de vínculos personales con quienes ya forman parte del poder político, es un requisito decisivo, lo cual permite comprender la perpetuación de las fuerzas políticas oficialistas en el poder.

Palabras clave: Régimen político provincial - Personal político - Diputados provinciales - Santiago del Estero.

Fecha de recepción:

1 de junio de 2011

Fecha de aceptación:

15 de julio de 2011

Abstract

This article focuses on the mechanisms of political leadership formation in the Argentine province of Santiago del Estero as gateways to the study of the provincial political regime during 1999-2009. Through an analysis which

articulates both quantitative and qualitative data on the background of the members of the provincial House of Representatives, it is shown that one of the main requirements to have access to a seat is the political capital of representativeness, a characteristic of a democratic regime, which enable to consider the provincial political regime an 'open' one. However, trust as well as forging personal bonds with those who are already part of the political power setting is a conclusive requirement, which explains the perpetuation of the official political forces in power.

Key words: provincial political regime – political officers – members of the provincial House of Representatives – Santiago del Estero.

I. Introducción

Recientemente ha tomado impulso una línea de investigación sobre las características de la democracia en las “unidades subnacionales”, como las provincias en Argentina o los estados en otros países latinoamericanos¹. En la mayoría de los trabajos se encuentra la pregunta acerca de los patrones de competencia y alternancia política imperantes, variables a lo largo del territorio nacional, con especial interés en los casos donde esa competencia es escasa o limitada.

En la literatura sobre política subnacional se encuentran explicaciones vinculadas con las características del sistema político federal, sobre todo con las prerrogativas institucionales y fiscales de los estados provinciales². Esas explicaciones reposan en variables como el control de los recursos públicos por parte del oficialismo o en la potestad de manipular las instituciones en su favor –por ejemplo la posibilidad de controlar el calendario electoral por parte de oficialismo–.

En general, la explicación brindada se basa en o presupone la existencia de una élite dirigente que monopoliza u oligopoliza el poder y excluye a otros sectores. Esa explicación puede ser válida para algunas provincias argentinas en donde existen familias que se autoperpetúan en el poder, como en San Luis y en Corrientes (Behrend, 2009); por lo tanto resulta relevante realizar estudios de casos que den cuenta de las particularidades del régimen y la dirigencia política en las diferentes provincias.

En este artículo se consideran los mecanismos de formación de la dirigencia política en la provincia argentina de Santiago del Estero, entendiéndolos como vías de entrada a la comprensión de las características del régimen político provincial. Por régimen político se hace referencia al “conjunto de patrones, explícitos o no, que determina la forma y

los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlo” (O’Donnell, 2004:13).

Santiago del Estero constituye un caso en el que el régimen político muestra un patrón de alternancia y competencia política limitadas. El Partido Justicialista triunfó en las primeras elecciones con el readvenimiento de la democracia en 1983 y solo fue desalojado del poder luego de movilizaciones sociales que culminaron en intervenciones federales –en 1993 y 2004–, pero nunca por medio del juego político regular.

Se trata de una provincia en la que los recursos públicos tienen una gran centralidad en su estructura económico-social, con una importante proporción de empleados públicos, correspondiente con una configuración productiva en la que el sector público tiene una participación significativa³. Si bien estas características tienen una gran incidencia en la política provincial, no son suficientes para comprender las particularidades de la historia política local y los mecanismos específicos que resultan en determinados patrones de alternancia política.

Santiago del Estero fue gobernada por el peronismo desde el retorno de la democracia en 1983 hasta abril de 2004⁴, cuando la intervención federal dio fin al “régimen juarista” –liderado por el peronista Carlos Juárez– que se había consolidado a partir de 1983. En marzo de 2005, asumió como gobernador el radical Gerardo Zamora, que lideraba el Frente Cívico, fuerza formada por radicales y dirigentes políticos del peronismo que se incorporaron en forma progresiva. Luego de cinco años, el Frente Cívico logró gobernar casi todo el territorio provincial, tras imponerse en sucesivas elecciones caracterizadas por una casi completa certidumbre sobre su triunfo, frente a opciones opositoras con escasas perspectivas ante un oficialismo cada vez más poderoso. Por ejemplo, el gobernador ha sido reelecto en 2008 con el 85,3% de los votos, porcentaje nunca obtenido por sus antecesores.

La formación de una fuerza política oficialista “invencible” fácilmente podría confundirse con una elite excluyente que monopoliza u oligopoliza el poder excluyendo a otros sectores. Sin embargo, es importante distinguir a los individuos que ocupan las posiciones de poder político, de las posiciones en sí. Se trata de disociar las posiciones de poder del estudio de los individuos poderosos (Boltanski, 1973). De esta forma, que el oficialismo triunfe no es lo mismo que las mismas personas se queden en las posiciones oficialistas de gobierno, asunto que debe ser comprobado empíricamente.

Durante el “régimen juarista” se distinguía, todavía, un espacio político peronista y otro integrado por fuerzas de extracción radical (Vommaro, 2003, 2004). En la conformación del Frente Cívico, se integraron redes radicales y peronistas, traspasándose los límites de

cada uno. Así, a partir de 2005, lejos de observarse el reemplazo de una elite excluyente por otra, el oficialismo incorpora a sus filas creciente número de dirigentes elección tras elección, al desarticularse el espacio político peronista. Ello es especialmente claro en el caso de los intendentes y diputados de extracción peronista que han abandonado el Partido Justicialista y se encuentran en casi su totalidad dentro del Frente Cívico. Según señala Silveti (2006) la incorporación de los intendentes se ha hecho en virtud de acuerdos personales con el gobernador.

De esta manera, la imagen de una elite que se autoperpetúa en el poder en virtud del control de los recursos públicos resulta excesivamente simple para comprender la política provincial.

Como hipótesis de este trabajo se plantea, en primer lugar, que la inestabilidad caracteriza a la dirigencia política santiagueña, ya que existe una gran fluidez en los cargos ubicados por debajo del nivel de gobernador. Por ello, se utiliza la noción de personal político⁵ (Aron, 1965), en contraste con la noción de elite que presupone la estabilidad o permanencia en el poder de las mismas personas que ocupan los distintos cargos.

Como segunda hipótesis se postula que la permanencia de una misma fuerza política en el poder puede explicarse por el lugar preeminente que ocupa el gobernador, quien establece acuerdos personalizados con diversos líderes y redes políticas que se incorporan al oficialismo, que logra así perpetuarse en el poder.

En el marco de este artículo, se ponen a prueba estas hipótesis sólo parcialmente, a través de un referente empírico: la Cámara de Diputados durante el período 1999-2009. Se consideran dos tipos de datos, de acuerdo a las interrogantes propuestas por las dos hipótesis de trabajo.

En primer lugar, se realiza un abordaje cuantitativo considerando datos como la cantidad de diputados que ocupan por primera vez una banca, así como cuántos de ellos llegan por primera vez un cargo electivo o no, indicadores que permiten hacer consideraciones sobre la estabilidad del personal político.

En segundo lugar se indaga, en forma exploratoria, sobre las formas de reclutamiento de los diputados, como así también los recursos o capital con que han contado para llegar al cargo. Entre otros, se examina la forma en que se establecen acuerdos o, simplemente, el aval del gobernador constituye un capital político para acceder a una banca.

II. Los diputados provinciales

En una descripción y análisis del personal político, el estudio de los ministros, secretarios y directores de la administración pública y otros que ocupan cargos no electivos es

fundamental. Sin embargo, el estudio del nivel de los diputados es más significativo para los problemas e hipótesis planteados.

En primer lugar, por tratarse de cargos electivos, estudiar los mecanismos de reclutamiento de esos diputados permite considerar un abanico más amplio de posibles vías de acceso que el desempeño de cargos ejecutivos en la administración pública. Permite discernir en qué medida el acceso a una banca se debe a la *representatividad* de un dirigente político, a la pertenencia a una elite preexistente, a sus vínculos con el poder político, u otros capitales susceptibles de ser movilizados en tiempos electorales.

Asimismo, y si bien no son considerados en particular los mecanismos de acceso a los cargos ejecutivos, tampoco quedan excluidos del análisis aquellos dirigentes que ocuparon un cargo ejecutivo antes o después de ocupar una banca de diputados, ya que existe cierta circulación entre los que ejercen cargos electivos y no electivos.

El estudio de los cargos ejecutivos debe ser analizado en su particularidad, ya que involucra consideraciones específicas sobre la interacción de lógicas de reclutamiento propiamente políticas en conjunción con las lógicas que imponen las necesidades de funcionamiento de la maquinaria estatal. Los recursos que se movilizan en tiempos electorales no son necesariamente los mismos para ocupar un cargo técnico en la administración pública, donde interactúan requisitos de orden político junto con las competencias técnicas para ocupar un cargo determinado. Al estudiar los mecanismos de reclutamiento de los integrantes de la administración pública nacional y provincial, Scherlis Perel (2009) muestra que la designación de cargos no puede ser explicada enteramente por las estrategias electorales de los partidos, como en ocasiones se asume en la literatura sobre política provincial. Por ejemplo, existen áreas de la administración pública donde es relevante la participación de otros actores como los gremios estatales.

En segundo lugar, la relevancia de estudiar esos cargos electivos está dada por el hecho de que solo quienes tienen una base electiva pueden acceder a las posiciones más altas de gobierno, incluyendo a los ministerios y al cargo más alto que es el de gobernador. Incluso si se ha llegado a un cargo de ministro sin haber tenido una base electiva, la posibilidad de mantenerse en él -la estabilidad- depende de la construcción de una base política de sustento propia.

En tercer lugar, a diferencia de otros cargos electivos como los intendentes, considerar cargos electivos provinciales como los de diputados ofrece un ángulo privilegiado para analizar al régimen político en el nivel provincial. Quienes ocupan cargos electivos municipales, sin embargo, son contemplados en el análisis, ya que existe circulación entre los cargos de intendentes y concejales municipales y las bancas de diputados.

En este trabajo se analiza la composición de la Cámara Legislativa provincial en los años 1999, 2005 y 2008. La elección de dichos años permitirá observar la existencia de constantes en cuanto a los mecanismos de reclutamiento de personal político incluso en coyunturas políticas totalmente diferentes. En 1999 se encontraba al frente del gobierno provincial el peronista Carlos Juárez; en 2005 y 2008 el gobernador era el radical Gerardo Zamora al frente de una coalición de radicales y peronistas.

III. Sobre la estabilidad de los diputados

En su estudio sobre las carreras políticas legislativas subnacionales, Lodola (2009) sostiene que, a diferencia de Brasil, donde se observan carreras políticas continuas y dinámicas, en Argentina estas son discontinuas y estáticas; de manera que los diputados provinciales argentinos no construyen una carrera legislativa de largo plazo. El factor que permite comprender las diferencias entre países es de orden institucional⁶, si bien estos no son suficientes para explicar la variabilidad de las carreras de los diputados de las diferentes provincias argentinas, observándose similares patrones de carreras en provincias con diferentes sistemas electorales así como diferentes patrones con sistemas similares. De allí la relevancia considerar en particular las lógicas imperantes en cada provincia. En el caso de Santiago del Estero, se advierte que incluso la consideración de las normativas para elegir diputados es insuficiente para comprender su composición.

La composición del Poder Legislativo en 1999 fue resultado de las elecciones de mayo de 1997 y las de octubre de 1999, ya que en ese momento estaba vigente la renovación parcial de la cámara, cada dos años. Los diputados electos en 1997 habían sido electos en forma directa, en un sistema de distrito único conforme al criterio de dos tercios para la mayoría y el tercio restante para las minorías. En la renovación parcial de 1999 se eligieron veintiocho diputados, por el sistema de circunscripción, luego de la reforma constitucional de diciembre de 1997⁷. Según Gómez Diez (2004) el objetivo del sistema de circunscripciones era “licuar la fuerza eleccionaria de la oposición” en los distritos donde, históricamente, tenía mejores resultados. La división de circunscripciones era establecida en forma arbitraria, para favorecer al peronismo-juarismo, que tenía su base electoral principalmente en el interior provincial⁸.

En el año 2005 el Superior Tribunal de Justicia eliminó las circunscripciones por su inconstitucionalidad, como respuesta a la medida cautelar presentada por el Defensor del Pueblo, Enrique Hisse. De esta forma, se convocó a elección por distrito único, conforme el régimen proporcional determinado en el Código Electoral Nacional (Silveti, 2006) El 30 de noviembre de 2008 se eligieron nuevamente diputados provinciales en forma directa por el electorado, en distrito único y bajo el sistema proporcional, modificación que había ya sido incorporada en la Constitución Provincial de 2005.

El cambio de régimen electoral fue uno de los reclamos ciudadanos que tuvo gran centralidad en la etapa final del juarismo. Sin embargo, a pesar de los cambios en la normativa electoral, se presenta una importante continuidad en términos del control de la Cámara por parte del oficialismo⁹.

En este breve apartado, se consideran dos tipos de datos sobre los diputados santiagueños: cuántos de ellos ocupan por primera vez una banca de diputados y cuántos de ellos ocupan, también por primera vez, un cargo electivo, indicadores que permiten hacer consideraciones sobre la estabilidad de la elite política. Hasta la reforma de la Constitución Provincial en 2005, no existían impedimentos para las reelecciones indefinidas de diputados¹⁰. De esta forma, el porcentaje de aquellos que ocupaban por primera vez una banca resulta significativo como indicador de inestabilidad política.

En el siguiente cuadro se presentan los datos sobre la proporción de los que habían tenido mandatos anteriores como diputados, así como de los que habían ocupado cargos con anterioridad; se consideran cargos electivos (gobernador, legislador nacional, intendente, diputado provincial, concejal) y cargos no electivos en la administración pública (ministro, secretario, director) y otros cargos como asesores de diputados nacionales, secretario privado del gobernador, delegado departamental¹¹.

Las trayectorias de los diputados * en cifras (1999, 2005 y 2008)

Cámara Legislativa	% de diputados con mandatos anteriores	% de diputados con cargos anteriores	% de diputados con cargos no electivos anteriores	% de diputados con cargos electivos anteriores	% de diputados con cargos electivos anteriores inmediatos
1999**	29%	70%	28%	49%	28%
2005**	12%	60%	18%	44%	28%
2008**	35%	75%	13%	62%	57%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos sobre cargos electivos provinciales y municipales del Tribunal Electoral de la provincia de Santiago del Estero; datos sobre cargos no electivos y sobre datos sobre los legisladores nacionales provenientes de Santiago del Estero recabados por Castiglione (2010) e información obtenida en entrevistas personales con diputados.

*Se considera la trayectoria de los integrantes de la Cámara de Diputados en 1999, 2005 y 2008 desde 1983.

** Los porcentajes fueron calculados en 1999 sobre 47 de los 50 diputados que integraban la Cámara en ese momento, salvo para el % de diputados con mandatos anteriores, que se calculó sobre los 50 diputados. En 2005 y 2008 los porcentajes se calcularon sobre la totalidad de los diputados, 50 y 40 respectivamente.

La proporción de diputados con mandatos anteriores provee una primera imagen de la inestabilidad de los cargos de diputados, ya que cada año la mayoría que accedió a una banca lo hizo por primera vez: más de las dos terceras partes lo hicieron en 1999 y casi dos terceras partes en 2008. Más aun si se tiene en cuenta que en ambos casos el recambio legislativo se dio en el marco de un gobierno del mismo signo político¹².

Lodola (2009) calculó las tasas de reelección legislativa provincial para todas las provincias argentinas para el período 1985-2006, entre las cuales Santiago del Estero es el caso de menor tasa (12%) en el marco de un continuum en el que la mayor tasa de reelección la muestra San Luis (30,3%) (Lodola, 2009:270). Santiago del Estero es una de las pocas provincias que ha limitado la reelección de los legisladores provinciales a dos períodos consecutivos¹³, desde la reforma constitucional desde 2005.

La menor proporción de diputados con mandatos anteriores en el año 2005 se comprende en el marco del cambio del signo político del gobierno provincial, luego de una intervención federal que dio fin al “régimen juarista”, observándose cierta renovación del personal político. Sin embargo, difícilmente pueda hablarse de un recambio total ya que el 60% muchos de los nuevos diputados habían ocupado un cargo con anterioridad y el 44% ya había desempeñado algún cargo electivo.

Los datos sobre el porcentaje de diputados con cargos anteriores muestran que una franja de los diputados electos accedía por primera vez a un cargo (30% en 1999, 40% en 2005 y 25% en 2009). Es posible así, por ejemplo que los llamados “militantes de base”, que se definen justamente por no ocupar cargos electivos o no electivos de jerarquía, accedan a banca de diputado en el nivel provincial.

La proporción de cargos electivos previos en los diferentes años muestra que el de diputado muchas veces es el primer cargo electivo al que acceden: en 1999 y 2005 más de la mitad de los diputados obtienen su primer cargo electivo, y en 2008 casi un 40%. Ello muestra que la banca de diputado no siempre es un escalón más en la trayectoria de una “carrera política” que eslabona cargos de menor a mayor jerarquía, como podría serlo “concejal-diputado”.

La proporción de diputados con cargos electivos inmediatos es aún más ilustrativa en ese sentido. En 1999 un 72% de los diputados no ocupaba un cargo electivo previamente a ser electo. Si bien muchos habían ejercido un cargo electivo en el pasado, en ese momento no ocupaban ninguno. Esta misma proporción se observa en 2005 y si bien en 2009 la proporción de diputados que ya venían de ocupar un cargo electivo es mayor, la existencia de un 43% de diputados que no desempeñaban ningún cargo electivo antes de ser electos diputados impide hablar aún de carreras políticas como el patrón dominante.

Los datos sobre la proporción de diputados que ocuparon cargos electivos revelan otro aspecto relevante de la dirigencia política provincial, y es aquel relativo a los “requisitos” para acceder a una banca de diputados. Haber ocupado alguna vez un cargo electivo aparece como una condición importante para integrar una banca o, al menos, más importante que haber ocupado un cargo no electivo. En los tres años considerados la proporción de diputados que alguna vez ocuparon un cargo electivo es mayor a la de los que alguna vez ocuparon un cargo no electivo. Haber ganado alguna elección resulta un requisito más importante que haber ocupado un cargo de otro tipo, punto sobre el que se volverá más adelante cuando se considere el requisito de ser un *dirigente representativo*.

En general, los datos presentados son un indicador importante cuando se trata de poner en cuestión la existencia de una elite política que monopoliza los cargos electivos. A grandes rasgos, se observa que el acceso al cargo de diputado es relativamente abierto. Los diputados no tienen su cargo asegurado y a pesar de contar con la posibilidad de ser reelectos, pueden perder su banca dando lugar a nuevos diputados, muchos de los cuales no ocuparon cargos anteriormente.

Por otro lado, ilustran la infrecuencia de una “carrera política” en la que la banca de diputados constituye un escalón más. Tal infrecuencia es, a su vez, compatible con la hipótesis del personalismo con el que se construye poder político. Si un diputado no se reelige muchas veces ello tiene que ver con que no tuvo la venia del líder provincial de turno. Por supuesto que algunos diputados pasan luego a ocupar otros cargos o no tienen intención de reelegirse. Pero si se complementan estos datos con información cualitativa sobre las elecciones legislativas provinciales, se advierte que el acceso a las listas de diputados es producto de un momento de alta competencia política entre los que aspiran a reelegirse y aquellos que desean ingresar a una banca, así como entre estos últimos entre sí.

Por ejemplo, en las elecciones legislativas de 2008 existió gran competencia entre dirigentes para entrar como candidatos a diputado; acentuada por el hecho de que el número de bancas se reduciría de cincuenta a cuarenta. Así, existían treinta y siete diputados del Frente Cívico que podían ser reelectos. Sin embargo solo ingresaron a la lista ocho de ellos. Aquellos diputados que aspiraban a ser reelectos debieron competir contra otros dirigentes que, en algunos casos, los desplazaron. Es el caso de los intendentes que no podían ser reelectos como tales y buscaron el apoyo del gobernador o del Ministro de Gobierno José Emilio Neder –referente del peronismo que integra el oficialismo– para que los incluyeran en la lista de diputados y continuar así su “carrera política”; obteniendo el lugar de diputados que querían ser reelectos e interrumpieron así su carrera legislativa.

En este punto se advierte la importancia de contar con datos de tipo cualitativo sobre los mecanismos de reclutamiento de diputados.

IV. Las formas de acceso a la Legislatura Provincial

Según Mosca (1896) las minorías gobernantes siempre deben poseer algún requisito o cualidad que muestran variabilidad histórica (el valor militar, la riqueza, por ejemplo), según lo que sea apreciado por la sociedad en la que viven. Esto abre la puerta a preguntarse empíricamente cuáles son esos requisitos en determinado tiempo y espacio, cuáles son esas características en Santiago del Estero en el período considerado en este artículo. Asimismo, permite poner a prueba la presunción corriente de que solo acceden al poder aquellos que reúnen ciertos requisitos como la riqueza y el alto nivel educativo. Dicha presunción está presente en la noción de elite o de estrato o clase dirigente, concebidas mayormente como formada por individuos que “tienen orígenes sociales análogos, que a lo largo de sus vidas mantienen entre sí una red de conexiones familiares o amistosas, y que existe, hasta cierto punto, la intercambiabilidad de posiciones entre las jerarquías diversas del dinero, del poder y de la fama...” (Mills, 1957: 19).

En este apartado, se elabora una tipología de las formas de acceso a la Cámara Legislativa, elaborada en base a la indagación empírica sobre la manera en que cada legislador accedió a una banca.

Para obtener estos datos se ha utilizado la técnica del informante clave, mediante entrevistas a personas capaces de brindar información general sobre todos los diputados, tales como los presidentes de los bloques de las diferentes fuerzas políticas y empleados históricos de la Cámara. Esta información se ha complementado con entrevistas a los mismos diputados.

En la selección de entrevistados se procuró abarcar todo el espectro político, tanto oficialistas como opositores, si bien se realizaron más entrevistas a las fuerzas políticas oficialistas –justicialistas en 1999 y del Frente Cívico en 2005 y 2008– en virtud de su preponderancia numérica. Otro criterio que se respetó es el de entrevistar, por un lado, a dirigentes cercanos a los principales dirigentes partidarios que estuvieran familiarizados con los mecanismos de decisión de la “cúpula partidaria”; y por otro, a aquellos más alejados de los centros de decisión. Ello es especialmente importante en el caso de las fuerzas políticas gobernantes en las que el gobernador y su círculo cercano tienen una gran incidencia en la selección de candidaturas. De esta forma, se procuró balancear las interpretaciones de los mismos diputados sobre las razones por las que llegaron al cargo –quienes típicamente atribuyen la obtención a su militancia partidaria– con las razones esgrimidas por quienes elaboran las estrategias partidarias de reclutamiento en forma global. En el caso de los últimos, fueron particularmente relevantes las entrevistas realizadas a Carlos Salido, diputado justicialista en 1999 y 2002, cercano al matrimonio

Juárez y a Humberto Juárez, diputado en 2005 y 2008, presidente actual del bloque del Frente Cívico, con acceso a la información sobre las decisiones de la cúpula de esta fuerza política.

Al tratarse de un trabajo minucioso de recolección de información sobre una gran cantidad de diputados (cincuenta en 1999, cincuenta en 2005 y 40 en 2008), y si bien se ha avanzado sustantivamente, todavía faltan datos para brindar un panorama cuantificable sobre los mecanismos de acceso a la banca legislativa. Sobre la base de la abundante información recabada, es posible sin embargo elaborar una tipología de los mecanismos de acceso, estimando en algunos casos cuáles son los principales y cuáles los menos importantes.

El territorio como capital político

Al reconstruir las estrategias de los líderes políticos provinciales en el armado de listas de diputados, se advierte que uno de los principales criterios es el de seleccionar dirigentes importantes en los diferentes departamentos que tiene la provincia, que son veintisiete. En general, se eligen candidatos de las ciudades principales y que son conocidos en el departamento entero. En términos de los responsables de constituir las listas se trata de contar con quienes “tienen llegada” o “ascendencia” en el departamento. Asimismo, a veces se apunta a estimular el surgimiento de nuevos líderes políticos que, al acceder al cargo de diputado, podrán ganar importancia en su región. Se trata de “sembrar” dirigentes a lo largo de la provincia.

La Legislatura provincial aparece como un lugar relevante en las estrategias de construcción política de las fuerzas políticas provinciales.

En general, se privilegia seleccionar candidatos de los principales departamentos, aquellos con una base electoral más amplia. Sin embargo, también hay candidatos de departamentos menores, en ocasiones elegidos con el objetivo de contar con un candidato que responda a la propia fuerza política en lugares donde existen dirigentes políticos importantes de la oposición.

La primacía del criterio territorial explica cómo, en algunos casos, en lugar de integrar a aquellos que ocupan cargos electivos –concejales por ejemplo–, se elige a dirigentes de base con mayor proyección electoral sobre un departamento. Si un dirigente sin cargo es más conocido en el departamento –por ejemplo en las zonas rurales además de la ciudad principal– se lo elige para ser diputado en lugar de escogerse a concejal, que ve así cortada su “carrera política” que podría continuar con una diputación. Ello se advierte tanto en la Cámara de 1999 como en las posteriores. Incluso se observa la continuidad de la práctica de elegir candidatos de un territorio determinado para contrarrestar la presencia de dirigentes políticos opositores.

Al analizar la composición de la Cámara Legislativa de 1999 se encuentran diputados del mismo signo político –justicialista–, pertenecientes a un mismo departamento o ciudad. Si en determinado territorio el principal dirigente no era completamente “leal” a Carlos Juárez, éste impulsaba el surgimiento de otro dirigente que le respondiera más directamente. De lo que se trataba era de disputar el territorio.

Esta misma lógica se expresa en el armado de listas de diputados del Frente Cívico en 2005 y 2008. Un ejemplo es Oscar Don, diputado electo en 2008 y dirigente radical que tenía como capital político importante ser del municipio de Selva, condición que le permitiría contrarrestar el caudal electoral de Enrique Bertolino –ex intendente y dirigente rural de Selva–, que se presentaba por una lista opositora al Frente Cívico. Dentro del Frente Cívico existe una diferenciación importante entre redes peronistas o radicales que compiten entre sí: “*Cuando gobierna un peronista, ponemos un radical para levantar un poco el prestigio del partido allá*” (entrevista al presidente del bloque del Frente Cívico, Humberto Juárez). Por ejemplo, la diputada Elba Cordero, electa en 2005, fue incluida en la lista de diputados con el fin de compensar el poder del intendente peronista en el municipio de Clodomira. Otro caso similar es el de Oscar Céspedes, también electo en 2005, dirigente radical que fue elegido como “representante del Departamento Alberdi”, en contrapeso al intendente peronista de Campo Gallo y a su esposa, quien era candidata a diputada, también por el Frente Cívico.

Los que típicamente disponen de *capital territorial* son aquellos diputados que vienen de ser intendentes como cargo anterior inmediato (cinco en 1999, cinco en 2005 y cuatro en 2009). Los intendentes constituyen el único caso en el que la banca de diputados forma parte de algo similar a una “carrera política”. En virtud de la importancia política que supone ser intendente, muchos tienen la posibilidad de acceder a una banca para continuar con su carrera política una vez que ya no pueden ser reelectos, para luego poder volver a sus ciudades –en la mayor parte de los casos– o ser diputados nacionales o ministros –en los casos menos frecuentes–. Dicha pauta está relativamente naturalizada, como lo atestiguan las explicaciones recolectadas por parte de diferentes actores políticos sobre la presencia de ex intendentes en la Legislatura, considerados dirigentes con “poder político propio”.

Es importante destacar que la relevancia del territorio en las estrategias electorales se ha reflejado en la normativa electoral. En su artículo 118 la Constitución reformada de 2005 estipula que “la ley asegurará la participación de los ciudadanos del interior de la Provincia en no menos del cincuenta por ciento (50%) de las postulaciones expectables y de las suplencias”.

Más que un condicionante, se trata de la cristalización de una lógica de construcción política preexistente, incluso durante el régimen juarista. El nuevo gobierno del Frente

Cívico profundizó esta práctica, al incorporar a sus filas a los intendentes peronistas y también al diseñar las listas de diputados.

“El gobernador quería poner gente de todos los departamentos. Ya en 2005 donde no estaba la ley. Dijo ‘A mi me gustaría una cámara abierta a la gente, donde cada diputado pueda llegar a su pueblo’ (Elba Cordero, diputada del Frente Cívico)

El atributo de representar un territorio está indisolublemente asociado –pero no necesariamente– a una característica propia de quienes participan de un régimen democrático: capacidad para ser elegido por los votantes. Resultan verosímiles, así, las explicaciones de los diputados sobre la forma en que fueron elegidos para integrar las listas, cuando afirman que para poder llegar a ser tales tuvieron que tener el reconocimiento y los votos de los habitantes de su pueblo o ciudad.

A continuación, se considerará en qué sentido ser un dirigente representativo constituye un capital político para acceder a una banca.

Ser un dirigente representativo

Parecería una tautología preguntarse si un requisito para acceder a un cargo electivo es tener aptitud para ser elegido por los ciudadanos. Sin embargo, en situaciones en las que la lealtad o la confianza con los líderes principales es una condición para obtener un lugar en las listas de diputados, esta pregunta resulta relevante.

En el marco de este artículo, se considera *dirigente representativo* a quien dispone de una base de sustentación propia en términos de redes personales que lo apoyan políticamente, en virtud de la cual tiene cierta capacidad electoral, concebida en términos de ser votado él mismo si es candidato o tener capacidad de movilizar sus redes de apoyo político en beneficio de otro líder político¹⁴. Al considerar la conformación de las listas de diputados, emerge como un requisito fundamental lo que en el mundo político santiagueño se llama “tener votos” y también “llevar votos”.

Aún durante los gobiernos liderados por Juárez, en lo que la lealtad y la confianza constituían capitales políticos indispensables para acceder a los cargos políticos, “tener” una base electoral o mostrar capacidad para ganar elecciones era un requisito muy importante.

Es ilustrativo el caso de las mujeres del Partido Justicialista, que conformaban la Rama Femenina, liderada por Marina Aragonés de Juárez, conocida como “Nina” Juárez, esposa de Carlos Juárez. La banca de diputada era percibida como un “premio” al mérito

por el “trabajo político realizado”: “*Ellas iban haciendo mérito, o sea en su trabajo se superaban cada vez más, o sea que las iban reconociendo hasta ser diputadas*” (Juan Carlos Coria, subdirector de Comisiones del Poder Legislativo desde 1974).

“...y ahí no te daban nada, vos tenías sola que poner de tu bolsillo (...). Y vos movilizabas, de tu bolsillo tenías que poner, el colectivo, darle el sandwichito a la gente (...) Y esta chicas eran las que seguramente, entre tantas, las que más sobresalían en los distintos grupos, por eso es que la Nina las ha premiado. No porque, no quiero criticar a mis compañeras, ese tiempo, no porque eran ignorantes, sino que no tenían la capacidad de tener un buen desempeño en la Cámara de Diputados, hacer un proyecto y defenderlo”(Nora Beatriz Mercado, actual diputada por el Frente Cívico y exintegrante de la Rama Femenina del Partido Justicialista)

La última cita muestra asimismo cómo la militancia política a veces era más importante que la calificación técnica para ocupar una banca de diputada.

En algunos casos, ser un dirigente representativo es un capital político más importante que integrar el círculo de confianza de los líderes provinciales. Incluso líderes opositores al juarismo eran incorporados en las listas de candidatos del Partido Justicialista en virtud de su capacidad de “conseguir votos para Juárez” en su barrio o localidad.

Entre los diputados de 1999 había alguno que no eran juaristas, o que, incluso, habían participado en el pasado en líneas del Partido Justicialista opositoras a Juárez. El entonces diputado Rodolfo Capellini había sido diputado anteriormente por una lista de oposición opositora a Carlos Juárez y, sin embargo, este lo incluyó en la lista de diputados porque se trataba de un líder territorial importante: había sido intendente de la ciudad de Ojo de Agua y continuaba siendo el principal referente del departamento con el mismo nombre.

“Porque él manejaba Ojo de Agua, él era ganador en Ojo de Agua y eso él reconocía de los políticos. Capellini nunca ha sido juarista, pero Juárez era político, Capellini venía de Iturre, pero a Juárez le convenía porque le hacía ganar votos y Capellini sabía que sin Juárez mientras esté Juárez si no le hacía caso iba a estar muerto, Juárez le iba a ganar siempre. (...)Que si no se iba a quedar

sentado esperando que Juárez se vaya porque sin Juárez no eran nada” (Carlos Salido, diputado justicialista entre 1999 y 2004)

Estas mismas prácticas se observan en el gobierno del Frente Cívico. Un caso ilustrativo es el de Eduardo Makhoul, dirigente peronista que se integró al oficialismo en 2008, luego de haberse presentado en una lista opositora en las elecciones municipales de 2006, sin éxito. A pesar de haber sido abiertamente opositor, el oficialismo lo aceptó en sus filas, en virtud de los votos que este dirigente había obtenido en la elección anterior. Lejos de pertenecer a una elite política preexistente, este dirigente obtuvo su banca en virtud de haber mostrado ser *representativo*. Sin embargo, requirió el apoyo del gobernador y de los principales ministros para poder integrar la lista de diputados oficialista. Sin cargo entre 2006 y 2008 y sin recursos más que los propios, decidió alinearse con el oficialismo, para lo que necesitó un intenso trabajo de acercamiento al gobernador y a diferentes ministros. Recién con el apoyo del principal líder provincial es que pudo acceder a un cargo electivo y continuar su carrera política interrumpida en 2006.

La cercanía, la confianza o la lealtad al líder

Al indagar sobre la forma concreta como se armaron las listas de diputados, emerge del relato el momento en que un dirigente, que poseía los atributos de ser representativo en determinado territorio, en cierto momento contacta o es contactado por el gobernador, un ministro o un líder relevante de un partido opositor, quien lo designa o lo propone como candidato.

En ese sentido, podría decirse que la confianza, la cercanía o el establecimiento de vínculos con aquellos que ya forman parte del poder político, constituye uno de los recursos junto con los de ser un *dirigente representativo*. Son excepcionales los casos de diputados que tienen como único sustento político el respaldo de un líder. Ello no niega que, sin embargo, la cercanía o la confianza con un dirigente político importante constituya, con frecuencia, un recurso decisivo. Decisivo en el sentido de que, entre diferentes dirigentes representativos, quizás con la misma *capacidad electoral*, puede tener más probabilidades de formar parte de la lista aquel que, además, conoce a otro líder que pueda apoyarlo.

En 1999, además de la importancia de contar con el aval de Carlos Juárez, también lo era el de “Nina” Juárez. Si bien las diputadas de la Rama Femenina obtenían su banca en función de su militancia o “trabajo político”, necesitaban disponer de modo indispensable de la aprobación de “Nina” Juárez para ingresar en la lista.

En este punto, resulta relevante diferenciar la forma en que operaba este requisito en los diferentes períodos considerados. Durante el régimen juarista, existía cierta “obliga-

ción” de facto de mostrar apoyo al gobierno, de forma que los que no lo hacían pasaban a ocupar el lugar de la oposición. Para “sobrevivir” políticamente o para conservar cargos públicos –aun en poderes como el Judicial– era necesario proclamarse públicamente en apoyo de Juárez, y esto abarcaba a sectores partidarios, sindicales, empresarios y miembros del Poder Judicial-. (Carreras, 2004)

Muchos de los diputados electos en 2005 y 2008 por el oficialismo disponían, entre sus capitales políticos, el conocer a algún líder importante del Frente Cívico. En 2005 algunos de los candidatos conocían al gobernador en épocas anteriores a su militancia política; otros, por ejemplo, eran allegados al vicegobernador Emilio Rached. En 2008, cuando la alianza entre radicales y peronistas estuvo consolidada, aquellos dirigentes peronistas cercanos al Ministro de Gobierno, José Emilio Neder, tuvieron más chances que otros de ingresar en la lista oficialista. Asimismo, ingresaron en la Cámara dirigentes radicales cercanos al entonces intendente radical Julio Alegre, uno de los líderes políticos oficialistas relevantes de ese momento.

Un caso ilustrativo es el de Blanca Porcel quien, en parte, debe su ingreso en la lista de diputados del Frente Cívico en 2005 a su cercanía con Rached, quien fue vicegobernador de la provincia. Otros casos son los de las diputadas electas en 2008, Mirta Collado de Lescano, secretaria privada del gobernador, y Nora Beatriz Mercado, “de confianza” del Ministro de Gobierno y a quien también Zamora contactó personalmente. Si la cercanía o la confianza fueron y son capitales políticos importantes para acceder a una banca, ello no debe confundirse con la lógica del prestigio por la pertenencia a una elite preexistente. A veces tiene que ver con el azar, o incluso puede ser considerado una capacidad política, la de vincularse con aquellos que ya ocupan posiciones de poder.

El prestigio personal

Entre los diputados considerados, resultan excepcionales los que consiguieron un lugar en la lista exclusivamente en virtud de su prestigio personal, es decir, aquel obtenido por su desempeño profesional o en ámbitos como la cultura, el académico, el económico. En general, la *representatividad* es un atributo más importante que la calificación técnica para ocupar una banca de diputado.

Un caso excepcional sería el del actual fiscal federal Pedro Simón, quien ocupó una banca como diputado en 2005, sin ser dirigente político ni haber ocupado cargo alguno, habiendo sido elegido “a puro prestigio”, en palabras de las fuentes consultadas.

Entre los otros diputados, se encuentran personas que se han destacado por su actividad profesional, por ejemplo. Sin embargo, el motivo por el que fueron incorporados en las listas de diputados fue más bien su capacidad de haber transformado ese prestigio en *capacidad electoral*.

Con relación al desempeño de una profesión y la actividad política, es posible recurrir al ejemplo clásico de los abogados y su importancia en la política occidental (Weber, 1966). Los abogados constituían una capa social privilegiada en el acceso a las posiciones políticas gracias a su disponibilidad de tiempo para dedicarse a actividades políticas, pero no solamente por esto. Entre algunas de sus capacidades que pueden ser capitalizadas en el mundo político, se encuentran las ventajas en el uso de la palabra en un contexto en el que la política se hace en público, mediante la expresión oral o escrita.

En esta línea, Ferrari (2008) identifica cuáles son las características de los miembros de los elencos políticos y cómo son convertidas por los individuos y los partidos en recursos políticos, en su estudio sobre el personal político en el período de la ampliación democrática de comienzos del siglo XX (posterior a la aplicación de la ley Saénz Peña en 1916).

En cuanto al personal político provincial objeto del presente estudio, los diputados santiagueños, es posible plantear que ciertas ocupaciones o profesiones colocan a los individuos en un lugar privilegiado para constituirse en *dirigentes representativos*: ser docente, abogado o médico. Ello se debe, principalmente, a que por su profesión tienen la posibilidad de conocer a gran parte de los habitantes de su ciudad, pueblo o departamento.

Solo pueden capitalizar su profesión si pueden valorizarla en el ámbito político, es decir si logran constituirse en *dirigentes representativos*, si son capaces de concitar el apoyo de la ciudadanía en el lugar donde desarrollan su actividad. No existe algo tal como un grupo socioprofesional que tenga asegurado su acceso al poder político, o que pueda trasladar su posición dominante en el ámbito profesional a la política. Por ejemplo, la abogada Mabel Llinás, electa en 2008, tiene como principal capital político representar al sector de los campesinos, con los que se ha vinculado a través de su profesión de abogada. El docente Humberto Juárez, electo en 2005 –y ahora presidente de la Cámara–, fue incluido en la lista de diputados en virtud de su capacidad para ganar elecciones en su ciudad de origen.

Es difícil identificar un grupo social determinado, concreto, que cumpla con ciertos requisitos plausibles de ser descritos en términos positivos, que tenga asegurado el acceso al poder político. Ni siquiera los familiares de aquellos que ya ocupan un lugar de poder, punto que se desarrollará a continuación.

El prestigio familiar

La portación de apellidos importantes en la política constituye un recurso poco frecuente para acceder a una banca de diputados. Solo es posible identificar el caso de César Iturre, hijo del exgobernador y diputado en 2005 y 2009 y el de Ramiro López Bustos, hijo de un dirigente peronista histórico, electo diputado en 2005. Por último, el

diputado José Zavalía electo en 2008 es un caso particular ya que se trata de un dirigente histórico del radicalismo¹⁵ que conserva cierto predicamento a la manera de los antiguos caudillos –en el sentido de que su autoridad trasciende la posición formal que ocupa¹⁶.

Difícilmente puede hablarse de la existencia de algo ajeno al mundo político, como la pertenencia a una familia o linaje político, que luego se refleje en él. Incluso cuando algunos diputados tienen un parentesco con un líder político importante, ello no constituye el único factor que los llevó a su cargo, sino que muestran una historia propia de militancia política. Por ejemplo, José Fares Ruiz, diputado desde 1999 por el Movimiento Viable¹⁷, es primo del principal referente de esta fuerza política, el intendente de la ciudad de La Banda, Héctor Ruiz. Sin embargo, su lugar en la lista fue obtenido por su desempeño electoral en la ciudad de Las Termas, donde había sido concejal e incluso intendente interino. Más aún, su extracción política es diferente a la de su primo, quien era radical. Antes de integrar el Movimiento Viable, Fares Ruiz fue un militante peronista.

Otro ejemplo es Estela Neder, diputada electa en 2008 por el Frente Cívico y hermana del Ministro de Gobierno, principal referente de Bases Peronistas. Su vínculo familiar no constituyó su único capital político para ser electa, sino que ostenta una historia de militancia política en el peronismo de tres décadas y ha sido concejal en su ciudad de origen, Loreto.

Lejos de acumular posiciones dominantes en diferentes ámbitos, aquellos que finalmente consiguen ocupar una banca de diputados parecen lograrlo gracias a sus méritos en el ámbito político y no en otros. Todo ello desdibujaría la imagen de una elite política que se reproduce a sí misma incorporando integrantes de los círculos cercanos, presupuesto presente en la mayor parte de los análisis sobre regímenes políticos provinciales donde la alternancia es infrecuente.

Sin embargo, podría argumentarse que, en algún sentido, existen ciertos individuos que tienen asegurado el cargo en virtud de su persona concreta. Así, a lo largo de los años, se observa que siempre existe al menos un representante del sindicalismo en la Cámara de Diputados.

Los dirigentes gremiales

Ser representante del mundo del trabajo constituía durante el régimen juarista un capital político importante. El gremialismo –en palabras de los actores políticos– tenía un “espacio reservado”, si bien la decisión de quién representaría al gremialismo en la Legislatura pasaba por el tamiz de Juárez:

“A Juárez le convenía tener en la cámara un gremialista, nada mas que Juárez pedía a la CGT, a todos los gremios, un nombre, tres nombres, de esos tres Juárez elegía uno, entonces ese uno dentro de la Cámara representaba a todo el gremialismo y todo el gremialismo hacia lo que Juárez decía” (Carlos Salido, diputado justicialista entre 1999 y 2004)

Caído el régimen juarista, este lugar reservado al gremialismo se mantiene. Los propios gremialistas destacan el significativo espacio que el Frente Cívico otorga a los representantes del mundo del trabajo en el Poder Legislativo y otras instancias de gobierno.

“Zamora le ha dado una importancia al movimiento obrero y un respeto que ningún gobernador hasta ahora le ha dado, sería no reconocerlo. (...) Y nosotros somos movimiento obrero, y somos un ejemplo porque no hay Cámara en el país que tenga tres dirigentes gremiales, que tenga un diputado nacional, nosotros tenemos concejales en el interior.” (Ángel Llamazares, gremialista de UATRE y diputado provincial electo en 1999, 2005 y 2008)

A pesar de tener un “lugar reservado”, los líderes sindicales pueden considerarse dirigentes representativos, ya que dentro de su organización deben ser capaces de mantener su base de apoyo sin tener el cargo asegurado. Asimismo, al igual que el resto de los dirigentes políticos, deben tener la habilidad de establecer un vínculo con el gobernador. Lo mismo puede observarse con respecto a los intendentes (es decir, aquellos diputados que venían de ser intendentes), ya que ellos también parecen gozar de un “lugar reservado” en la Legislatura. Si los intendentes pueden, en ese sentido, considerarse algo similar a un grupo con poder político garantizado, es necesario recordar los medios por los que han llegado a ocupar la intendencia: haber mostrado ser un líder representativo. Sin embargo, podría decirse que existe un requisito que responde al orden de “lo social” y luego se traduce en el mundo político.

Ser mujer como capital político

Santiago del Estero fue la primera provincia en establecer un cupo femenino del 50% en la Legislatura, impulsada en 2000 por “Nina” Juárez¹⁸.

Es por ello que en la Cámara, en 1999, todavía no se vieron los efectos de dicha reforma, pero en los años 2005 y 2008, donde la mitad de la Cámara está conformada por mujeres¹⁹. Así, resulta más significativa la proporción de más del 35% de mujeres en la Cámara de 1999, sin haberse aplicado todavía la ley mencionada. Ello se debió funda-

mentalmente a la alta proporción de mujeres en el bloque justicialista, 10 sobre 34, casi un 30%. Las mujeres de la Rama Femenina del Partido Justicialista representaban el 77% del total de mujeres (diez de trece mujeres).

La ley de cupo femenino es producto de una realidad preexistente a la norma, y es la participación de las mujeres en el peronismo. En el caso de las mujeres de la Rama Femenina que integran la Cámara en 1999, era condición fundamental haber mostrado mérito en términos de militancia política, tal como se señaló más arriba.

Con respecto a las mujeres de las Cámaras de 2005 y 2008, se observa que en algunos casos ser mujer fue determinante para integrar las listas, si bien nunca se consideró como único capital político.

Es el caso de Elena del Carmen Rizzo Patrón, dirigente radical de Monte Quemado, electa como diputada por el Frente Cívico en 2005. Al designarla como candidata, el objetivo fue contrarrestar el poder de los intendentes peronistas Carlos Hazam y Manuel Castillo de esa localidad, ocupando un lugar importante el criterio territorial mencionado más arriba. Sin embargo, su designación en la lista de diputados también respondió a las necesidades de cumplir con el requisito del 50% femenino.

Otros casos son aquellos en los que el principal objetivo es incorporar a un dirigente de un territorio determinado, pero debido a la restricción que supone el cupo femenino, no es posible, por lo cual ingresa a la lista de diputados la esposa o una dirigente cercana. Es el caso de Susana Julián, electa en 2005 por el Frente Cívico, esposa del entonces intendente de la ciudad de Suncho Corral; su designación respondió a la necesidad de incorporar mujeres en la lista de diputados. Igualmente, antes de ser diputada Susana Julián había sido dos veces electa concejal en su ciudad, y había ocupado cargos partidarios, por lo que cumplía asimismo con el requisito de la *representatividad*.

Existen asimismo algunos casos de diputadas electas principalmente por ser *dirigentes representativas*. Es el caso de Ada Iturrez de Capellini, importante dirigente de Ojo de Agua, electa diputada en 2005 y luego senadora nacional en 2007. También el de Graciela Navarro, electa por el Frente Cívico en 2008, y quien había sido concejal de la capital provincial en dos oportunidades.

En todo caso, es importante destacar que la participación femenina en la Cámara explica algunos casos en que la diputación es el primer cargo electivo ocupado. En 1999 algunas mujeres del peronismo pasaron de ser dirigentes de base a diputadas en forma directa, en reconocimiento a su trabajo militante en el peronismo. Esta participación de facto luego se cristalizó en una ley que trajo importantes consecuencias en términos de la participación femenina en la política, como se vio en las Cámaras de 2005 y 2009, donde algunas de las mujeres llegaron a ocupar un lugar en la lista principalmente por su condición de mujer.

Una diputada del radicalismo reconoce la apertura a la participación política de la mujer iniciada por el peronismo provincial:

“Acá, nos costó mucho, a nosotros las mujeres (...) dentro del radicalismo yo he sido la primera diputada, la primera diputada, tanto en el bloque, yo he sido la primera diputada, en el bloque era la única mujer (...) después en una época en que gana Juárez, la mujer de Juárez trabaja en política a la par de él, y ella es la que presenta un proyecto para que hubiera la misma cantidad más uno a favor de la mujer, como obligatorio en la Cámara de Diputados”
(Lidia Sander de Rodríguez, diputada radical en 1999)

V. Palabras finales

Los datos relativos a la proporción de los diputados que tiene mandatos anteriores así como de los que han ocupado cargos previamente, proveen una imagen aproximada de la inestabilidad del personal político provincial. A su vez, se advierte que una parte de quienes obtienen una banca de diputado ocupa, así, su primer cargo: son los llamados “militantes de base”, que se definen justamente por no ocupar cargos electivos o no electivos de jerarquía.

En términos generales, podría hablarse de un régimen político “abierto” en cuanto “a quien realistamente puede aspirar a obtener cargos”, según la clásica definición de Robert Dahl (1992).

Sin embargo, si bien no se verifica la existencia de una elite preexistente que monopoliza los cargos, existen mecanismos selectivos que relativizan la afirmación de que “cualquiera” pueda acceder a un cargo. Por un lado, muchas veces el hecho de que un diputado no se reelija tiene que ver con que no logró concitar el aval del gobernador u otro líder político para ingresar en la lista. Por otro lado, el hecho de que un dirigente sin cargo anterior pueda acceder a una candidatura a diputado puede estar relacionado con que logró establecer un vínculo de confianza o concitó el apoyo del gobernador o de algún funcionario cercano.

Del análisis de los recursos o capitales necesarios para acceder a una banca de diputado, es posible destacar que la confianza, la cercanía o el establecimiento de vínculos con aquellos que ya forman parte del poder político, constituyen recursos junto con los de ser un dirigente representativo. Ello desdibujaría la imagen de una elite política que se reproduce a sí misma incorporando integrantes de los círculos cercanos, presupuesto presente en la mayor parte de los análisis sobre regímenes políticos provinciales donde la alternancia es limitada. En especial, ser un dirigente representativo muestra un aspecto

democrático del régimen político, en el sentido de que el acceso a las posiciones en el campo político se rege por méritos propiamente políticos y no por la pertenencia a una elite política preexistente.

Por consiguiente, a pesar de que las trayectorias de los dirigentes políticos dependen en gran medida de los vínculos que pueden establecer con los líderes provinciales; su capacidad de concitar el apoyo de la ciudadanía es asimismo importante, y de esta manera el régimen político se vuelve él mismo representativo. Tampoco existe un grupo socioprofesional que tenga asegurado el acceso al poder político, ya que el desempeño de determinadas profesiones u ocupaciones solo se transforma en poder político si logra traducirse en el lenguaje de un régimen democrático, es decir, en éxito electoral.

Por último, resulta de singular interés resaltar la productividad de realizar estudios de caso provinciales que permite reconstruir la complejidad de las formas de reclutamiento particulares en cada provincia. En el caso aquí considerado se ha podido advertir la relevancia de las estrategias de construcción política territorial de las fuerzas políticas y el papel de las mujeres y del sindicalismo, en la selección de quienes integran los elencos políticos.

Algunas de estas estrategias se han plasmado en la normativa electoral vigente en la provincia, tales como la relativa a la participación femenina en la Legislatura y la participación de representantes del interior de la provincia. Las normas son producto de las particularidades de las fuerzas políticas y la historia política local y sólo estudios de casos permiten dar cuenta de ellas.

Sin embargo, queda pendiente una mayor indagación sobre los mecanismos de acceso al Poder Legislativo, basado en la tipología descrita. Resulta de particular interés establecer la medida en que la capacidad de vincularse con los que ya ocupan posiciones de poder, es determinante frente a los otros capitales políticos mencionados.

Asimismo, queda sin explicar la persistencia de algo similar al poder del gobernador en tanto “gran elector”, como ya señalara Natalio Botana en *El orden conservador*. Se trata de indagar en qué medida ese lugar privilegiado obedece a reglas propias del campo político o a factores o recursos provenientes de otros ámbitos, como por ejemplo el acceso preferencial a las principales fuentes de financiamiento provinciales, que son las públicas, los vínculos privilegiados con el Poder Judicial, los medios de comunicación y el poder económico provincial.

Anexo

Período	Gobernador	Fuerza política
6/7/1995 – 00/09/1998	Carlos Juárez	Partido Justicialista
00/09/1998 – 10/12/1999	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
10/12/1999 – 14/12/2001	Carlos Juárez	Partido Justicialista
14/12/2001 – 25/11/2002	Carlos Ricardo Díaz	Partido Justicialista
25/11/2002 – 12/12/2002	Darío Augusto Moreno	Partido Justicialista
12/12/2002 – 1/4/2004	Mercedes M. Aragonés de Juárez	Partido Justicialista
1/4/2004 – 23/3/2005	Pablo Lanusse	Intervención Federal
23/3/2005– 23/03/2008	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago
23/03/2008	Gerardo Zamora	Frente Cívico por Santiago

¹ Se hace referencia a los trabajos, que desde diferentes perspectivas, estudian la problemática de la democracia subnacional. Véase Gibson (2004), Gervasoni (2009); Behrend (2009), Borges (2007) y Durazo (2007).

² Véase, en Argentina, Gervasoni (2009), Leiras (2007), Calvo y Escolar (2005), Calvo y Abal Medina (2001)

³ El 26,3% de la población ocupada trabaja en el sector público, mientras que en la categoría ocupacional “obreros o empleados” es el 40,3%; ambos son valores significativamente más altos que los que se observan en la Capital Federal (16,1 y 22,8%) y en la provincia de Buenos Aires de (19 y 30,2%) (Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Población 2001, INDEC). Si se mide la proporción del empleo público con respecto a la población económicamente activa, esta es del 36,5%, casi un 40 % al valor que tiene ese registro en la provincia de Buenos Aires, aunque en Santiago del Estero la tasa de actividad menor. (Dargoltz et al, 2006:33; con base en datos del censo nacional de 2001) Estas cifras se corresponden con una estructura productiva en la que, en el 2001, el peso del sector productor de servicios representaba el 80% y productor de bienes (actividades agropecuarias, pesca, minería, construcción e industria manufacturera) apenas alcanzaba el 20% del PBG. La participación de la actividad manufacturera en particular es inferior al 7 %. El sector público tiene una participación significativa dentro del sector servicios; en 2002 representaba el 24% (Centro de Estudios de la CTA, 2004). Esta situación se ha modificado levemente, de manera que en 2007 el peso del sector productor de bienes es del 36% del PBG, sin modificarse sustancialmente el peso de la actividad manufacturera. (Consejo Federal de Inversiones, 2007). El crecimiento del producto bruto agropecuario, principalmente a partir de la entrada de la soja en algunas áreas de la provincia, no ha transformado una estructura productiva en la que las actividades de la administración pública y los servicios urbanos constituyen los principales demandantes laborales. (PNUD, 2005).

⁴ Con la interrupción de la Intervención Federal entre diciembre de 1993 y julio de 1995.

⁵ “Personal político” es una categoría que designa a “una minoría (centenas o miles de personas) que, conforme a la fórmula de legitimidad y a la traducción institucional de la misma, se encuentra envuelta en la

competencia por el ejercicio del poder o también una minoría que engloba a los delegados de aquellos que detentan el poder”. (Aron, 1965:12). Traducción del Seminario de las elites, dictado por Mariana Heredia, UNSAM, IDAES.

⁶ En Argentina el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos otorgan poderes discrecionales a los líderes provinciales; en cambio en Brasil el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta (RPLA) y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales. (Lodola, 2009)

⁷ El artículo 115 de la Constitución Provincial reformada en 1997 establecía que la Cámara de Diputados “estará compuesta por cincuenta Diputados elegidos de la siguiente manera: veintidós Diputados serán elegidos en distrito único por lista; bajo el régimen proporcional que la ley determine. Veintiocho Diputados serán elegidos directamente por el pueblo, de cada una de las circunscripciones electorales en que se dividirá el territorio de la Provincia a esos efectos”

⁸ Por ejemplo, en la circunscripción encabezada por la Capital, la adjudicación de bancas era de 5 para la mayoría (60%) y 3 para la minoría (40%). En cambio, las otras cinco circunscripciones elegían 4 diputados cada una. En ellas se asignaban 3 diputados a la fuerza política más votada (75%) y 1 a la minoría (25%). A su vez, al diseñar la circunscripción encabezada por el departamento Capital, se la asoció a los dos departamentos Guasayán y Silipica, donde el justicialismo obtuvo siempre mayoría; de forma de compensar el peso electoral de la Capital. Por otra parte, las circunscripciones no eran equivalentes en lo que hacía a la relación entre el número de electores y las bancas en juego. Por medio de la asignación discrecional del número de diputados a cada una de las circunscripciones, se logró que los departamentos de La Banda y la Capital quedaran claramente subrepresentados. (Gómez Diez, 2004)

⁹ Si bien en 2005 los resultados obtenidos no le dieron quorum propio al oficialismo, en los meses siguientes se realizaron cambios en los bloques legislativos de manera que el Frente Cívico contó, entre propios y aliados, treinta y siete de cincuenta diputados. En 2008 el Frente Cívico obtuvo treinta y cinco bancas entre las “propias” (veintisiete) y la de las listas colectoras que apoyaron a Zamora (cuatro cada lista); la oposición solo obtuvo cinco. De esta forma, el Frente Cívico pasó a incrementar su representación parlamentaria, ya que antes de tenía el 74% de las bancas y ahora el 87,5%. Así, el control de la Cámara por parte del oficialismo es de una proporción similar que en 1999, donde el PJ controlaba el 68% de las bancas (34 de 50 diputados eran justicialistas).

¹⁰ El artículo 119 de la Constitución Provincial actual establece que los diputados “podrán ser reelegidos por un sólo período consecutivo” y que “siendo reelectos, no podrán serlo nuevamente sino con intervalo de un mandato”.

¹¹ Cargo que figuraba en el presupuesto provincial y consistía en ser el “representante” del gobernador en los departamentos provinciales.

¹² La elección de noviembre 2008 se realizó en forma conjunta con la elección de gobernador; en esta resultó reelecto Gerardo Zamora, del Frente Cívico. La elección de diputados de 1999 se efectuó en forma conjunta con las elecciones a gobernador en las que Carlos Juárez fue electo gobernador. Estos comicios implicaron el recambio legislativo de los diputados elegidos en 1995 y 1997, en procesos electorales que se dieron en el marco del gobierno de Carlos Juárez durante el período junio 1995- septiembre 1998.

¹³ Junto con Tucumán, Neuquén y Ciudad de Buenos Aires.

¹⁴ Una de las formas de constatarlo era evaluar la cantidad de votos que el líder político beneficiado obtiene en el territorio donde el dirigente con “capacidad de llevar votos” desarrollaba sus actividades electorales.

¹⁵ José Zavalía era el principal referente del radicalismo durante el régimen juarista. Fue dos veces intendente

de la Ciudad de Santiago del Estero (1987-1991; 1999-2001), dos veces diputado nacional (1994-1997; 1997-1999), y senador nacional electo (2001-2007). Actualmente es diputado provincial y lidera una fuerza política opositora, Frente de Unidad Popular (FUP), que cuenta con solo dos diputados entre los dirigentes políticos con cargos electivos que la integran.

¹⁶ Definiendo al caudillo como “algo más que un jefe”, cuya “autoridad indiscutible se basa, por sobre cualquier cargo formal, militar o civil, en cierto ascendiente o influencia sobre una comunidad”. “El caudillo se hace seguir y obedecer por su prestigio o su carisma” (Di Tella, Chumbita, Gamba y Gajardo, 2001).

¹⁷ En 1994 surgieron del interior de la Unión Cívica Radical (UCR) el Movimiento Viable y el Movimiento Cívico y Social.

¹⁸ La sanción, en septiembre de 2000, de la ley 6509 que establece el cupo femenino en un 50% es atribuible a la iniciativa de Mariana Aragonés de Juárez. Ese cupo es único en el país, porque la ley electoral nacional 24.012 establece el 30% en las elecciones nacionales. De acuerdo a la ley provincial la lista de candidatos a cargos electivos debe integrarse con mujeres en una proporción del cincuenta por ciento; la ubicación de las mujeres en la lista debe realizarse de modo que, cualquiera fuere el resultado electoral, accedan a los cargos manteniendo la proporción asignada. Sólo serán oficializadas las listas que cumplan con ese requisito. (Castiglione, 2010)

¹⁹ De acuerdo al artículo 46 de la Constitución reformada en 2005, “Queda asegurada la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos en órganos colegiados; para lo cual las listas de candidatos deberán presentarse intercalando una persona de cada género sucesivamente en las listas de titulares y suplentes”. Ello supuso de hecho una limitación al cupo femenino establecido en 2000 donde el 50% era la proporción mínima de mujeres, sin impedimento de que esa ella pudiera ser mayor.

Fuentes

Entrevistas a funcionarios y dirigentes políticos en Santiago del Estero, noviembre de 2006, octubre de 2007, agosto de 2008, mayo y agosto de 2010.

Datos de la Justicia Electoral sobre diputados, intendentes y concejales electos en el período 1987-2006.

Datos sobre diputados provinciales 1983, senadores nacionales, diputados nacionales y ministros integrantes de los gabinetes provinciales 1983-2010. Obtenidos en Castiglione, Virgilio (2010) *Historia de Santiago del Estero. (Bicentenario 1810/2010)*, Santiago del Estero: Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero.

Referencias Bibliográficas

- Aron, Raymond** (1965) “Catégories dirigeantes ou classe dirigeante?”. *Revue française de science politique* vol. 15, n° 1 : 7-27.
- Behrend, Jacqueline** (2009): “La política de las familias: el juego cerrado en las provincias argentinas”, Presentado en el seminario “Nuevos estudios sobre el federalismo argentino”, Universidad Torcuato Di Tella, 4 de noviembre de 2009.
- Boltansky, Luc** (1973) “L’espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe” *Revue de sociologie française*, Vol. 14, n° 1: 3-26.
- Borges, André** (2007) “Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil” *Brazilian Political Science Review* vol. 1, n.2: 108-136.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo** (2005) *La nueva política de partidos en la argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan** (editores) (2001) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EU-DEBA.
- Carreras, Sergio** (2004) *El reino de los Juárez*. Buenos Aires: Aguilar.
- Castiglione, Virgilio** (2010) *Historia de Santiago del Estero*. (Bicentenario 1810/2010), Santiago del Estero: Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero.
- Dahl, Robert** (1992) *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dargoltz, Raúl; Gerez, Oscar y Cao, Horacio** (2006) *El nuevo santiagueñazo*, Buenos Aires: Biblos
- Di Tella, Torcuato; Chumbita, Hugo; Gamba, Susana y Gajardo, Paz** (2001) *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires: Emecé Editores.
- Durazo-Herrmann, Julián** (2007) “Frontières territoriales et frontières politiques: états subnationaux et transition démocratique au Mexique” *Revue internationale de politique comparée* 14 : 449-466.
- Ferrari, Marcela** (2008) *Los políticos en la República radical*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gervasoni, Carlos** (2009) “¿Cuán Democráticas son las Provincias Argentinas? Estrategias Objetivas y Subjetivas de Inferencia Descriptiva” *Boletín de Política Comparada* 1: 25-40.
- Gibson, Edward L.** (2004) “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes”, 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Gómez Diez, Ricardo** (2004) La oportunidad de una Constitución para el bienestar y el crecimiento, 3 de Agosto, <http://www.gomezdiez.com.ar/files/seminarios/SantiagoEst.pdf> acceso el 30 de junio de 2011.
- Leiras, Marcelo** (2007) *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lodola, Germán** (2009) “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 194: 247-286.
- O’Donnell, Guillermo** (2004) “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *El*

debate conceptual sobre la democracia. Informe PNUD 2004. Buenos Aires: Taurus, Aguilar, Altea, Alguafara, 2004: 11-82.

Wright Mills, Carl [2005 (1957)] *La elite de poder*. México: FCE.

Mosca, Gaetano [2006 (1896)] *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Scherlis Perel, Gerardo (2009) *Patronage and Party Organization in Argentina: The emergence of the Patronage-based Network Party* Tesis para obtener el grado de Doctor en la Universiteit Leiden, Holanda.

Silveti, Marisa (2006) “Alianza entre dirigentes y apatía ciudadana en Santiago del Estero”. En Cheresky, Isidoro (compilador) *La Política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006: 305-330.

Vommaro, Gabriel (2003) “Partidos partidos: elecciones y política en Santiago del Estero 1999-2001”. En Cheresky, Isidoro y Blanquer, Jean Michel (compiladores) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens, 2003: 227-262.

Vommaro, Gabriel (2004) “La política santiagueña en las postimetrías del juarismo. Elecciones nacionales, provinciales y municipales, septiembre 2002-septiembre 2003”. En Cheresky, Isidoro y Pousadela, Inés (editores) *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos, 2004: 225-252.

Weber, Max [2007 (1966)] “La política como profesión”. En Weber, Max *La ciencia y la política como vocación*. Buenos Aires: Altamira.