
REVISTA URUGUAYA DE
Ciencia Política

VOLUMEN 25, Nº 2, 2016



Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

REVISTA URUGUAYA DE
Ciencia Política

EDITOR
Federico Traversa

EQUIPO DE EDICIÓN
Florencia Antía, Julián González, Paulo Ravecca y Daniela Vairo

COMITÉ EDITORIAL
Jorge Lanzaro (Universidad de la República), Javier Bonilla (Universidad
ORT), Gerardo Caetano (Universidad de la República), Daniel Chasquetti
(Universidad de la República), Javier Gallardo (Universidad de la
República), Luis Eduardo González (Universidad de Montevideo),
María Ester Mancebo (Universidad de la República), Romeo Pérez Antón
(CLAEH), Rosario Queirolo (UCU)

CONSEJO CONSULTIVO
David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile), Manuel Alcántara
(Universidad de Salamanca), Hugo Borsani (Universidade Estadual do
Norte Fluminense), Marcelo Cavarozzi (Universidad de San Martín),
Miguel De Luca (Universidad de Buenos Aires), Argelina Figueiredo
(Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Río
de Janeiro), Mark P. Jones (Rice University), Juan Pablo Luna (Pontificia
Universidad Católica de Chile), Mariana Llanos (German Institute of
Global and Area Studies), Andrés Malamud (Universidad de Lisboa), José
Ramón Montero (Universidad Complutense, Madrid), Scott Morgenstern
(University of Pittsburgh), Leonardo Morlino (Universidad de Florencia),
Janina Onuki (Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São
Paulo), Francisco Panizza (London School of Economics), Fabiano Santos
(Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual de Río de
Janeiro), Michelle Taylor-Robinson (Texas A&M University), Helgio Trindade
(Universidad Federal de Río Grande do Sul).

Publicación del Instituto de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

Los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no comparten necesariamente la opinión de la revista. Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción de la RUCP.

La Revista Uruguaya de Ciencia Política se publica anualmente en dos números, uno misceláneo y otro temático, y sus contenidos son incluidos sistemáticamente y en forma indexada en las siguientes bases bibliográficas:

ProQuest

SCIELO. Social Science English Edition.

SCIELO. Uruguay.

LATINDEX (Catálogo). Sistema Regional de Información en Línea.

EBSCO / Fuente Académica.

DIALNET. Fundación Dialnet. Universidad de La Rioja.

REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

Toda correspondencia referida a RUCP deberá ser dirigida a:

Federico Traversa

Editor de la RUCP

Instituto de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Constituyente 1502 piso 6

CP. 11200, Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2410-6411

Fax: (598) 2410-6412

E-mail: rucp@cienciassociales.edu.uy

Web de la RUCP: <http://www.fcs.edu.uy/subcategoria.php?SubCatId=153&CatId=97>

Scielo English Edition: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=0797-9789&script=sci_serial

Scielo Uruguay: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_serial/pid_0797-9789/lng_es/nrm_iso

© INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

ISSN 0797 9789

ISSN 1688-499X (en línea)

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay - 2016

SUMARIO

7

IN MEMORIAM

15

Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013)

PAULA CLERICI

35

Acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya en materia de educación media: un aporte desde el marco de las coaliciones promotoras

JULIA PÉREZ ZORRILLA

57

Pork barrel en Brasil. El efecto electoral de las enmiendas presupuestarias individuales

ALEXANDRE LIMA BAIÃO

79

El accionar colectivo en torno a la discapacidad en Uruguay

MARIANA MANCEBO CASTRO

99

La educación como derecho social: la construcción del referencial de acción pública del movimiento estudiantil chileno

MARÍA INÉS PICAZO Y CHRISTELLE PIERRE

121

El centro presidencial en Uruguay: 2005-2015

JORGE LANZARO

143

Comentarios y reseñas críticas



Pedro Narbondo (1953-2015)

Guillermo Fuentes*

Hace poco más de un año nos dejó Pedro Narbondo. Fue, es y será, sin lugar a dudas, uno de los máximos referentes de la Ciencia Política uruguaya en aquellos temas vinculados al aparato estatal, sus procesos y modelos de reforma, y el comportamiento de los actores vinculados a él. Pero la huella que nos dejó Pedro a estudiantes, colegas y amigos tenía un componente que excedía con creces la gran calidad de su obra: su entusiasmo y sentido crítico reflejado en cada escrito, en cada clase, en cada charla de pasillo.

Pedro fue un tipo comprometido. Nada le era indiferente y no dejaba indiferente a nadie. Siempre tomaba partido por ideas o acciones, y actuaba en consecuencia. Pocas actividades eran intelectualmente más desafiantes que debatir con él. En una academia como la actual (no solo la uruguaya) cada vez más liviana teórica e ideológicamente, él reivindicaba su orgullosa condición de marxista, fortalecida y depurada durante su exilio en Buenos Aires, París y Madrid.

Como investigador se adueñó de una línea de estudio poco estudiada por la ciencia política local: el Estado como un actor con autonomía relativa respecto a las clases dominantes, los partidos políticos y las corporaciones, y dentro de él, el aparato burocrático, con sus reglas, recursos y formas de organización particulares. Gran defensor de la burocracia *weberiana* como pre requisito para la consolidación de democracias de calidad, Pedro se erigió durante los años noventa del siglo pasado como un férreo opositor y crítico de las reformas gerenciales promovidas desde organismos financieros internacionales y defensores de los postulados neoliberales.

Pero su producción, a pesar de un componente fuertemente teórico, no se quedó en una torre de marfil, ajena a los debates políticos de su época: Pedro asesoró en el Parlamento, discutió en la interna del Frente Amplio y con el movimiento sindical, siempre con el objetivo de defender a las instituciones democráticas y estatales de las tendencias mercantilizadoras de lo público.

* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid (España).

Por otra parte, quienes tuvimos la suerte de trabajar con él en sus últimos años, pudimos ver a un investigador inquieto, que no se contentó con vivir de “las rentas” de su producción sobre la administración central uruguaya y los sistemas de recursos humanos, sino que fue de los primeros en darse cuenta que esos debates no agotaban para nada la idea de “Reforma del Estado”. Mientras otros colegas siguen pensando que “Reforma del Estado” es sinónimo de cuántos funcionarios públicos hay en un país, Pedro hacía rato venía reflexionando y estudiando, preocupado, el rol que podían y debían jugar las Empresas Públicas en la consolidación de distintas estrategias de desarrollo y en la construcción de una mayor autonomía relativa del Estado respecto a intereses particulares.

En su calidad de docente e investigador universitario, desempeñó diversas funciones de gestión, entre las que se pueden destacar su rol como Consejero de la Facultad de Ciencias Sociales en la discusión y posterior aprobación de la reforma del plan de estudios del año 2009. Fue también director del Instituto de Ciencia Política, y desde ese cargo, actuó a partir de una sólida ética de la convicción. Ello le permitió habilitar la incorporación de una serie de investigadores jóvenes a la carrera académica, en un contexto institucional tendiente al crecimiento y consolidación de los “insiders”, y por ende poco proclive a generar oportunidades de carrera a los más jóvenes.

Para el final queda una breve mención a su actuación como docente de grado y posgrado. Como se dijo anteriormente, sus clases son y serán recordadas por cada generación que tuvo la suerte de verlo enseñar, polemizar y provocar en cada clase, con cada autor. Independientemente de qué tanto interés se tuviera por los temas que Pedro trabajaba, el espíritu crítico con el que debe abordarse cada texto, el desglose minucioso de cada argumento y cada concepto, la búsqueda continua de la participación crítica de los estudiantes: todas estas y algunas más son enseñanzas que quedaron para quienes siguieron la actividad académica y para quienes nos enfrentamos a un grupo de estudiantes.

En definitiva, no nos dejó solamente un muy buen docente e investigador: nos dejó un intelectual con todas las letras, un espíritu crítico como pocos, una persona con un sentido del humor e ironía excepcionales, un gran hinchador de Peñarol, un hombre comprometido y apasionado, un buen tipo, un amigo.



Francisco José Delich (1937-2016)

Carlos Strasser*

Francisco José Delich, un líder en la siembra de las Ciencias Sociales y en la construcción institucional, murió en Buenos Aires el 20 de mayo, a los 79 años. Lo conocí hace casi seis décadas en una convención de centros de estudiantes que organizó en su Córdoba natal. Desde entonces fuimos amigos y compañeros de muchas aventuras y desventuras universitarias y políticas.

Pocos intelectuales fueron tan creativos como el *Gringo* Delich. Pocos en verdad - entre los herederos de la renovación de la universidad argentina impulsada desde mediados de los años 1950 por Risieri Frondizi, José Luis Romero y Gino Germani - hicieron tanto por las ciencias sociales, mientras luchaban contra los regímenes militares, en pos de la democracia.

Como tantos científicos políticos y sociales de la época, a falta de otras opciones, estudió primero abogacía en la Universidad de Córdoba. Pero luego se especializó en sociología en la École des Hautes Études en Sciences Sociales de la Universidad de Paris, donde conoció a su maestro Alain Touraine. Muy productivo como sociólogo, fue abriendo picadas disciplinarias propias y en los tiempos difíciles de la última dictadura, tuvo a su cargo la Secretaría Ejecutiva de CLACSO (1976-1983). En CLACSO impulsó un programa tras otro de investigaciones en distintas áreas - cada cual con asientos en los países de la región - y junto a figuras de la talla de Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto y Norbert Lechner, en 1978 fundó *Crítica & Utopía*, la memorable revista que acometió los dos objetivos que la identifican, con el fervor y la excelencia que hacían falta.

* Investigador Superior del CONICET, Profesor Emérito de FLACSO Argentina, donde fundó y dirige la Maestría en Ciencia Política & Sociología. Doctor en Ciencia Política (Universidad de California, Berkeley) bajo la dirección de Sheldon Wolin y Hanna Fenichel Pitkin. Fundador de la Carrera de Ciencia Política en la UBA (1984). Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, en la Universidad de San Andrés y en el Instituto del Servicio Exterior. Premio Konex de Platino en Ciencias Políticas 1996. Autor de varios libros, entre otros: *La razón científica en política y sociología*, *Filosofía de la ciencia política y social*, *El orden político y la democracia*, *Para una teoría de la democracia posible*, *Democracia & desigualdad*, *La vida en la sociedad contemporánea*. *Una mirada política*, *La razón democrática y su experiencia*.

Con la apertura de la democracia, durante la Presidencia de Raúl Alfonsín, Delich fue el “Rector Normalizador” de la UBA y llevó adelante la ardua recuperación de la Universidad. Entre otras hazañas, logró mantener el ingreso abierto y la gratuidad de los estudios, ante una demanda que ya era enorme, creando el Ciclo Básico Común, como programa inicial, destinado a nivelar la gran masa de aspirantes y a asegurar su capacitación. Impulsó asimismo la creación de la Carrera de Ciencia Política, inicialmente “colgada” del Rectorado.

Sucesivamente, se desempeñó como Rector de la Universidad Nacional de Córdoba (1989-1995) y Director de la Biblioteca Nacional, con sede en Buenos Aires (1999-2001). Fue además presidente del Consejo Superior de FLACSO (1999-2001), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en la que anteriormente (1978-79) había colaborado para la creación de la Maestría en Ciencia Política & Sociología, decana de las maestrías en ciencias sociales del país y la región. En los últimos años fundó el Centro de Estudios Avanzados (CEACS) de la Universidad Nacional de Córdoba, siendo allí Director del Doctorado en Estudios Sociales de América Latina y del Post Doctorado en Ciencias Sociales.

En aras de una vocación política permanente y por su militancia en la Unión Cívica Radical, llegó a ser Convencional Constituyente, Diputado Nacional, así como Senador y Diputado en la Provincia de Córdoba.

Simultáneamente y a lo largo de toda su trayectoria, Delich no dejó nunca de escribir, plasmando sus investigaciones y sus ensayos en artículos y en unos cuantos libros. En 1970 publicó dos libros, con una mirada sociológica que exploraba las vetas de la política argentina previa al golpe de 1976, en dos provincias agitadas: *Crisis y protesta social* - centrada en el “Cordobazo” – y *Tierra y conciencia campesina en Tucumán*.

Luego vendrán: *Metáforas de la sociedad argentina* (1987), los tres tomos de *La invención de la Universidad* (1987-1992), seguidos de *La invención de la educación* (1993), *El desempleo de masas* (1997), *Señales* (1999), *La Crisis en la Crisis* (2002), *Repensar América Latina* (2004) y últimamente *808 días en la Universidad de Buenos Aires* (2015), una memoria de su rectorado, publicada como parte de la conmemoración de los 200 años de la UBA.



Torcuato S. Di Tella (1929-2016)

Carlos Strasser*

Torcuato Salvador Di Tella, falleció en Buenos Aires el 7 de junio de 2016. Nacido en esta misma ciudad en 1929, Torcuato Di Tella ha sido uno de los científicos sociales más reconocidos de la Argentina y América Latina y es sin duda una personalidad excepcional.

Era el primogénito del gran industrial y filántropo italiano afincado tempranamente en Argentina, de quien lleva su nombre y su espíritu emprendedor. Torcuato Di Tella (hijo) se recibió de Ingeniero Industrial en la Universidad de Buenos Aires (1951) y obtuvo el Master in Sociology en la Universidad de Columbia (1953) - con profesores de alto rango, como Robert Merton, Paul Lazarfeld, Daniel Bell y Martin Lipset, que fue su tutor. Luego siguió sus estudios de posgrado en la London School of Economics and Political Science, combinando la vida académica con los estímulos intelectuales y políticos provenientes del Laborismo y la Sociedad Fabiana.

Di Tella fue uno de los primeros sociólogos autóctonos y uno de los pioneros de la Sociología en Argentina, –como discípulo de José Luis Romero y de Gino Germani - entre heredero y joven compañero de esas figuras mayores– y perteneció a la generación de los grandes renovadores universitarios de los años 1950, en tiempos del rectorado de Risieri Frondizi.

Fue un animador de la novel carrera de Sociología de la Universidad de

* Investigador Superior del CONICET, Profesor Emérito de FLACSO Argentina, donde fundó y dirige la Maestría en Ciencia Política & Sociología. Doctor en Ciencia Política (Universidad de California, Berkeley) bajo la dirección de Sheldon Wolin y Hanna Fenichel Pitkin. Fundador de la Carrera de Ciencia Política en la UBA (1984). Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA, en la Universidad de San Andrés y en el Instituto del Servicio Exterior. Premio Konex de Platino en Ciencias Políticas 1996. Autor de varios libros, entre otros: *La razón científica en política y sociología, Filosofía de la ciencia política y social, El orden político y la democracia, Para una teoría de la democracia posible, Democracia & desigualdad, La vida en la sociedad contemporánea. Una mirada política, La razón democrática y su experiencia.*

Buenos Aires (1957) – creada y dirigida por el maestro Germani – en una trayectoria docente que culmina en los años 1980 como Profesor Titular de Sociedad y Estado y de Introducción a la Sociología en el Ciclo Básico Común de la UBA, participando en la restauración universitaria, liderada entonces por Francisco Delich. En reconocimiento a esa carrera, la UBA lo designó Profesor Emérito en 2002. A lo largo de décadas, Di Tella fue asimismo profesor en distintas universidades del país y de la región, de los Estados Unidos e Inglaterra, también de Francia, Italia y otras naciones europeas y, mucho más allá aun, del Japón¹.

En ese trayecto Di Tella fue gestor y director de otras instituciones fundamentales en la historia de la sociología, la ciencia política y la economía en Argentina. Empezando por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES: 1960) —del que fue presidente entre 1984 y 1993— y también *Desarrollo Económico*, la afamada Revista de Ciencias Sociales fundada en 1961, de la que fue director de 1971 a 1974. Junto a su hermano Guido fundó el no menos histórico y por muchos años verdaderamente revolucionario, Instituto Torcuato Di Tella (1958) — un “semillero de talentos” — que posteriormente concurrió a formar la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT: 1991).

Alternando con su vida académica, en tiempos recientes fue Secretario Nacional de Cultura de la Nación —en el gobierno de Néstor Kirchner— y últimamente, embajador argentino en Italia (2010-2016).

Entre sus obras —que le valieron el Premio Konex de Platino en Sociología (1986)— hay una poblada lista de publicaciones: *El sistema político argentino y la clase obrera* (1964), *Sindicato y comunidad* (1967), *La teoría del primer impacto del crecimiento económico* (1968), *Hacia una política latinoamericana* (1969, publicado por Arca en Montevideo), *Sociología de los procesos políticos* (1986), *Hacia una estrategia de la socialdemocracia en la Argentina* (1989), *Historia de los partidos políticos en América Latina* (1994), *Los partidos políticos: teoría y análisis comparativo* (1998), *Historia social de la Argentina contemporánea* (1998), *Perón y los sindicatos. El inicio de una relación conflictiva* (2003), *Ideas para una nueva etapa en la política argentina* (2008). Como compilador, junto a otros especialistas: el erudito *Diccionario de ciencias sociales y políticas* (2004) y el monumental *Repertorio Político Latinoamericano* (2007).

Unos meses antes de irse había publicado su último libro, *Coaliciones Políticas. La Argentina en perspectiva* (2015), un texto voluminoso, producto de su estudio intenso y extenso de la evolución del orden político y social de la Argentina, que analiza las coaliciones heterogéneas que se forman dentro del movimiento peronista y frente a él. Un libro por partes tan académico y profesional como de a ratos descontracturado y llano, según era Torcuato en persona, cotidianamente, en todos los espacios y momentos de la vida.

Con ese temperamento típico suyo, cultor de la “argumentación provocativa, *pour épater*” y estimular la discusión, en la vena de un intelectual que no ha eludido el compromiso político, se dedicó a revisar sin mayores preconceptos las nociones

¹ Entre otros destinos: Universidad de Chile, Berkeley, Universidad de Londres, Universidad de Texas-Austin, Kobe University, Cátedra Tinker en Columbia y en Stanford, Cátedra San Martín de la Universidad Hebrea de Jerusalem.

de populismo, izquierda, derecha, cesarismo y otras, hoy tan al uso como gastadas. Y una vez más, volvió a reflexionar sobre el peronismo, esa *rara avis* que hace décadas campea —hegemónica pero diversamente— sobre la nación argentina, generando perplejidad en observadores del mundo entero y desconcierto en muchos compatriotas². Su contribución ayudó a iluminar el panorama.

Torcuato Salvador Di Tella murió a los 86 años. No tengo dudas de que, tirado ahora allá arriba sobre alguna nube, se sacó ya los zapatos y le está dando clase a los vecinos interesados, hablando de Chávez, Lula, Cristina, Mujica, Dilma, la Bachelet, Evo, Correa y por qué no, Macri. Pero todo a partir de Bolívar y celebrando el Bicentenario.

Cerrando este recordatorio, cabe remarcar que entre tantas actividades y desarrollos en que participaron el *Gringo* Delich y Torcuato Di Tella se constituyó y fue afianzándose la etapa fundacional y la práctica al más alto nivel internacional de las ciencias sociales.

2 En los años 1960 (al escribir *El sistema político argentino y la clase obrera*, 1964) y con una inclinación duradera —elaborando sobre una cuestión que desvelaba a Germani y a tantos otros— Di Tella había llegado a una revalorización del nacionalismo popular, como manifestación democrática, tanto en lo que respecta al peronismo como a otras experiencias latinoamericanas. En términos políticos e ideológicos, entrado este siglo, se confesaba “bastante peronista” y en 2003 se publicaron sus *Conversaciones Néstor* Kirchner, poco antes de que este asumiera la presidencia (*Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene.*)

JUEGOS DE CONGRUENCIA: LAS ESTRATEGIAS DE ALIANZAS ELECTORALES DE LA UCR Y EL PJ EN ARGENTINA (1983-2013)*

Congruence games: UCR and PJ strategic electoral coalitions in Argentina (1983-2013)

Paula Clerici**

Resumen: Las alianzas electorales son parte protagónica del cambio experimentado por el sistema de partidos argentino en los últimos 30 años. Su importancia relativa fue visibilizándose conforme fue avanzando el proceso de territorialización en un entramado aliancista que tiene a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Partido Justicialista (PJ) como pivotes fundamentales. El artículo analiza en forma descriptiva la congruencia de las estrategias de alianza de ambos partidos entre 1983 y 2013 destacando dos conclusiones. Primero, el grado de congruencia aliancista intra-provincial es mayor que al compararse la dinámica de los comicios ejecutivo-legislativo de un mismo nivel nacional. Segundo, la lógica nacional en el armado de las alianzas se erosiona cuando el partido atraviesa procesos de fragmentación interna.

Palabras clave: coaliciones, partidos, elecciones, Argentina, sistema de partidos

Abstract: Electoral coalitions have become more relevant in Argentinean party system in the last thirty years. Their role gained visibility together with territorialization process, specially, around Unión Cívica Radical (UCR) and Partido Justicialista (PJ) parties as pivots. This article analyzes UCR and PJ's congruence electoral coalitions quantitatively between 1983 and 2013. In this sense, it is possible to highlight two conclusions. First, electoral coalition level congruence within the districts for local elections is higher compared to national executive-legislative branches elections. Second, national dynamic for electoral coalition formation breaks when parties face internal fragmentation.

Keywords: coalitions, parties, elections, Argentina, party system

La práctica aliancista frecuente de los partidos argentinos es una costumbre contemporánea. Si nos referimos a los dos partidos mayoritarios, ni la Unión Cívica Radical (UCR) ni el Partido Justicialista (PJ) mostraban una tradición de competir en alianza en procesos electorarios al momento de la redemocratización. Por el contrario, contaban con unas pocas experiencias previas¹. A partir de 1983, tanto el radicalismo

*Artículo recibido el 03/09/2015, aceptado el 27/01/2016. Una versión preliminar de este artículo fue presentado en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política en 2015, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. La autora agradece los comentarios de quienes evaluaron este trabajo. Sin dudas, han contribuido de manera sustantiva a mejorar la calidad del mismo.

** Dra. en Ciencia Política - UBA/CONICET/UTDT. Email: paduis@gmail.com

1 En 1931 para enfrentar las elecciones presidenciales, la UCR se alía con el partido Socialista Independiente y en 1946, lo hace con socialistas, demócrata progresistas y comunistas para enfrentar la candidatura de Perón. Por su parte, el peronismo compite en 1973 en la alianza Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) junto al Partido Popular Cristiano y otros partidos menores.

como el justicialismo –aunque este último más tempranamente y con mayor asiduidad-, han competido junto a otras agrupaciones en una gran cantidad de elecciones de distintas categorías de cargos en los tres niveles de gobierno. Lo mismo ocurre con otros partidos más pequeños dentro del sistema.

Cualesquiera sean los incentivos para aliarse, los partidos argentinos lo vienen realizando con mayor frecuencia que antes y resulta relevante preguntarse con quiénes lo hacen y si sus estrategias de alianza son congruentes en las distintas arenas electorales. Este trabajo se enmarca en la discusión teórica que relaciona la desnacionalización de los sistemas de partidos con los cambios en la organización partidaria y la alteración de los incentivos a la coordinación multinivel, siendo uno de sus aspectos la congruencia de las estrategias de alianza. En este sentido, el estudio analiza de manera descriptiva la trayectoria de esta congruencia en los dos partidos mayoritarios de Argentina durante los treinta años transcurridos desde la redemocratización. Por su importancia sistémica como partidos de gobierno, la UCR y el PJ revisten vital importancia para entender cualquier dinámica aliancista en el país.

El artículo se organiza como sigue: la primera parte presenta brevemente la discusión de la literatura sobre la congruencia aliancista y define las connotaciones que el concepto adquiere en este trabajo. La segunda parte detalla la operacionalización del fenómeno. El tercer apartado muestra los valores de la congruencia de las estrategias de alianza de la UCR y el PJ entre 1983 y 2013, apoyando además una relación entre la nacionalización del sistema de partidos y los niveles de congruencia. Por último, las conclusiones que sintetizan los hallazgos y destacan que la autonomía de ambos partidos a nivel subnacional se vuelve más importante en momentos de fragmentación interna.

1. Congruencia Aliancista

Las nociones de alianza y de coalición pueden entenderse como conceptos diferenciados o como sinónimos según la tradición teórica que se adopte. Por la propia lógica de los sistemas políticos parlamentarios, son pocas las veces en que un solo partido logra la mayoría de bancas legislativas para formar el ejecutivo y como resultado, debe aliarse con al menos otro partido para integrar una coalición de gobierno. De esta forma, una coalición implica que los partidos aúnan fuerzas para sostener un programa gubernamental. La idea de coalición electoral surge cuando las coaliciones se estudian desde los presidencialismos, donde los acuerdos electorales no necesariamente se replican en el Poder Legislativo o en el gabinete. Algunos autores pioneros en la región entienden que una alianza posee fines electorales y una coalición, objetivos de gobierno (Deheza 1998; Chasquetti 2008). La literatura deja implícito en la definición de coalición el deseo de los partidos de seguir actuando de manera conjunta.

En Argentina, la regulación electoral se refiere a alianzas transitorias cuando dos o más partidos tienen el propósito de presentar candidatos para cargos electivos de manera conjunta. La alianza tiene vigencia hasta la asignación de cargos. Más allá de los matices, este artículo entiende el concepto de alianza como señala la ley,

haciendo hincapié en su carácter transitorio por definición y considerando las figuras jurídicas reconocidas como partidos.

Las alianzas electorales son cada vez más importantes en el sistema de partidos argentino: hay más alianzas, tienen más integrantes y es mayor la proporción de partidos que compite dentro de ellas (Clerici 2015a).

Los partidos se alían para lograr una mayoría —formar gobierno, dar quórum, aprobar una ley (Riker 1962; Axelrod 1970; Bäck 2013) —, competir dentro de un marco de alta volatilidad electoral (Reynoso 2011; Méndez de Hoyos 2012), enfrentar al ganador en sistemas de partido predominante (Gandhi y Reuter 2013), frente a incentivos del sistema electoral como la desproporcionalidad (Strom et al. 1994; Golder 2005), o en respuesta a procesos de desnacionalización (Martin y Stevenson 2001).

La oportunidad de indagar en la congruencia de las estrategias de alianza es posible debido a un determinado marco regulatorio que habilita o restringe el abanico de opciones para decidir con quiénes aliarse. Quien esté facultado para decidir sobre las alianzas tendrá por ello en sus manos un recurso vital para la organización (Clerici y Scherlis 2014). En un extremo, la ley puede exigir la congruencia de las alianzas para todos los cargos en juego concentrando la facultad de concertarlas en el nivel nacional del partido². En el opuesto, puede habilitarse a los diferentes niveles organizativos del partido a hacerlo posibilitando que en cada distrito se formen alianzas distintas. En este esquema legal se debilita al nivel nacional del partido, el que queda confinado a decidir únicamente sobre la alianza presidencial³.

En Argentina la facultad del nivel subnacional del partido para conformar sus propias alianzas está sustentada en un marco regulatorio que reconoce cuatro tipos de partidos. Por un lado, aunque no contemplados en este trabajo, el partido provincial y el vecinalista facultados para competir por cargos provinciales y municipales respectivamente solamente en la provincia donde están reconocidos. Por otro lado, el partido nacional, habilitado para presentar candidatos a la presidencia. Finalmente, el partido de distrito, que también participa solo en la provincia donde fue reconocido pero con esta figura, lo hace para competir por cargos legislativos nacionales.

La autonomía de las ramas subnacionales de los partidos argentinos decanta en que la política nacional sea la agregación de sistemas de partidos subnacionales (Gibson y Suárez Cao 2010; Leiras 2007) que participan en juegos anidados en un sistema multinivel (Tsebelis 1990). En esta línea, Escolar (2014) propone la noción de segmentación estratégica como una forma de coordinación multinivel entre la élite nacional y los representantes de las élites territoriales pero sin suponer una determinada dirección del efecto arrastre⁴. Al dejar de estudiar casos nacionales como un todo homogéneo es posible “considerar que los procesos políticos del ni-

2 Por ejemplo, la “verticalización” sancionada en Brasil en 2002 y vigente hasta 2010.

3 Entre estos dos extremos hay toda una variedad de posibilidades de comportamientos aliancistas incongruentes, ver Clerici y Scherlis (2014).

4 La teoría del efecto arrastre sugiere que ciertas categorías de cargos traccionan votos de una arena hacia las otras: de las elecciones nacionales sobre las subnacionales (Fiorina 1991) y vice versa (Bechtel 2012).

vel subnacional no son necesariamente menos relevantes. Todo lo contrario” (Cruz 2014). En estos escenarios, se encuentran partidos que han sido caracterizados como multinivel, aquellos con múltiples líneas de *accountability* y una división de la autoridad relativamente autónoma entre secciones locales y una autoridad nacional. De esta forma, diferencian programas y estrategias con el fin de poder atender variados electorados y temas de agenda.

El estudio de la política multinivel tiene como una de sus aristas el área de la integración de los partidos, por ejemplo, respecto de las alianzas electorales. Caracterizarlas implica analizar su composición partidaria en su consistencia ideológica (Axelrod 1970; De Swaan 1973; Lyne 2005; Machado 2009; Reynoso 2011) o en la similitud de sus aliados (Samuels 2003; Thorlakson 2007; Deschouwer 2009; Stefuriuc 2009). La perspectiva que aquí se adopta es el estudio de la congruencia pero como elemento que define a la estrategia del partido entre las elecciones de las que participa. En este sentido, no se comparan alianzas sino los comportamientos aliancistas de los partidos (presentarse solo, o analizar con quiénes se alían) en las distintas categorías de cargo.

Esta congruencia aliancista es un fenómeno multirrelacional y multidimensional. Es multirrelacional porque es una característica que relaciona tanto al partido consigo mismo como con los demás partidos. Por este motivo, se establecen dos criterios. Por un lado, si el partido integró una alianza con la misma etiqueta (nombre) o compitió sin alianza para la elección de dos categorías de cargos distintas y/o distritos diferentes. Por otro lado, si el partido se alió con los mismos partidos—independientemente de que el nombre de la alianza sea otra— para la elección de dos categorías de cargos distintas y/o distritos diferentes.

Es multidimensional porque dado que un partido puede competir por distintos cargos, es posible analizar la congruencia aliancista a partir de diferentes relaciones: entre distritos para un misma categoría de cargo (diputados nacionales), entre categorías de cargos de un mismo nivel de gobierno (presidente/diputados nacionales), entre niveles de gobierno en distintas categorías de cargos (diputados nacionales/cargos provinciales, presidente/gobernador).

Este trabajo analiza dos de las dimensiones de comparación del comportamiento partidario en sus alianzas. Primero, una dimensión *horizontal distrital* entre los distritos electorales que eligen una misma categoría de cargo de un mismo nivel, donde se comparan la estrategia aliancista del partido para competencia por las bancas de diputados nacionales. Segundo, una dimensión *horizontal categórica* entre las categorías de cargos del nivel nacional, comparándose la estrategia aliancista del partido entre cargos legislativos nacionales y la competencia por la presidencia.

Medir la congruencia aliancista de maneras distintas implica que, en definitiva, lo que posee distintas interpretaciones es la definición de alianza. Así, una alianza puede ser tomada como la etiqueta, que lleva incorporada una idea a ese nombre; o la alianza puede ser definida según los compañeros con quienes se acuerda la alianza.

2. Indicadores de la Congruencia

Dimensión Horizontal Distrital

Criterio Etiqueta: *Congruencia aliancista del partido en la elección de diputados nacionales, por año.* Mide la congruencia de la política aliancista de cada partido entre los distritos en los que compite en la elección de diputados nacionales, por año, y se mide entre 0 y 1, donde 0 es incongruencia perfecta y 1 congruencia perfecta. La fórmula sigue el índice de fragmentación del sistema de partidos de Rae pero sin la resta del entero ($Rae = 1 - \sum A_1^2$). $C_g \text{ partido} = \sum A_1^2$. Donde "A₁" es la proporción de veces que cada uno de los partidos nominales fue con cada estrategia aliancista (ya sea con cada alianza en tanto nombre, o solo) elevado al cuadrado. Luego se suman (\sum) los cuadrados de todos los partidos. Si el partido presentó lista de diputados nacionales solamente en un distrito, no recibe valor.

Criterio Integrantes: *Congruencia aliancista del partido respecto de los otros partidos en la elección de diputados nacionales, por año.* Variable continua que se mide entre 0 y 1, donde 0 implica la incongruencia perfecta del partido con todos sus aliados y 1 significa congruencia perfecta. El hecho de no integrar una alianza es una estrategia aliancista al igual que la decisión de aliarse. Si bien un partido puede aliarse con más de un compañero en un mismo distrito, es claro que un partido no puede, en un mismo distrito, ir en alianza y competir solo a la vez. Por este motivo, la estrategia de no formar una alianza en un distrito es perfectamente congruente cuando asume la misma decisión en otro. Este grado de congruencia es inverso al hecho de aliarse con un mismo compañero en n distritos. Para capturar tanto el hecho de no aliarse como de aliarse sin subestimar el nivel de congruencia y en tal caso, con quiénes, el indicador es la sumatoria de dos componentes: la suma de la proporción de distritos donde el partido compite solo (PS_1) y la proporción en que lo hace en alianza con otros (PA_1), ponderada por el grado de congruencia en dichas alianzas que es, por su parte, la sumatoria de la cantidad de distritos donde el partido fue aliado con cada uno de los otros partidos que compiten en la elección de diputados nacionales ($\sum DA_1$), dividida por la sumatoria de distritos posibles de alianza con cada uno ($\sum DP_1$). Una alianza es posible si en un distrito están ambos partidos presentes y ambos compiten en alianza.

$$C_1 = PS_1 + PA_1 (\sum DA_1 / \sum DP_1)$$

Dimensión Horizontal Categórica

Criterio Etiqueta: Partido de distrito congruente con la estrategia aliancista de su correlato nacional, por año electoral presidencial. Es una variable dicotómica que categoriza a cada uno de los partidos de distrito de cada provincia en cada año electoral a partir de tomar como referencia la estrategia aliancista que el partido sigue en el nivel nacional. La variable otorga valor solamente a los partidos que hayan competido en las dos categorías de cargos, presidente y diputados. El valor 1 implica que el partido es congruente consigo mismo en su estrategia aliancista y el valor 0, por el contrario, da cuenta de que el partido es incongruente consigo mismo.

Criterio Integrantes: Grado de congruencia del partido de distrito respecto de los aliados de su correlato nacional, por año. Esta variable continua mide la proporción de aliados nacionales para la elección de presidente con los que el partido de distrito hace alianza para diputados nacionales. Es decir, la cantidad de aliados que el partido como sello tiene en ambas categorías de cargos dividido por la cantidad de aliados de su correlato nacional, siempre y cuando dichos aliados hayan participado asimismo de la elección de distrito. La fundamentación es que al ser una relación de díada no puede ser incongruente la estrategia aliancista entre las dos partes si una de ellas no compete en la elección que se analiza.

El indicador se mide entre 0 y 1, donde 0 es incongruencia perfecta y 1 es congruencia perfecta del partido de distrito respecto de sus aliados nacionales. Si el partido en la competencia para presidente no fue en alianza y en el distrito siguió la misma estrategia, la congruencia es perfecta (valor 1). En cambio, si en el primer caso el partido fue en alianza pero en el distrito se presentó solo, el valor es 0, incongruencia perfecta.

Como en 2003 el PJ compitió para la presidencia en tres alianzas distintas (Frente para la Victoria, Movimiento Popular y Frente por la Lealtad) y ninguna de las estrategias aliancistas tuvo mayor validez o legitimidad por sobre las demás, se consideran las tres. Para evitar subestimar excesivamente la congruencia, cada alianza nacional del PJ es comparada con los distritos en donde el PJ integró una alianza con el mismo nombre.

3. Los Niveles de Congruencia de la UCR y el PJ

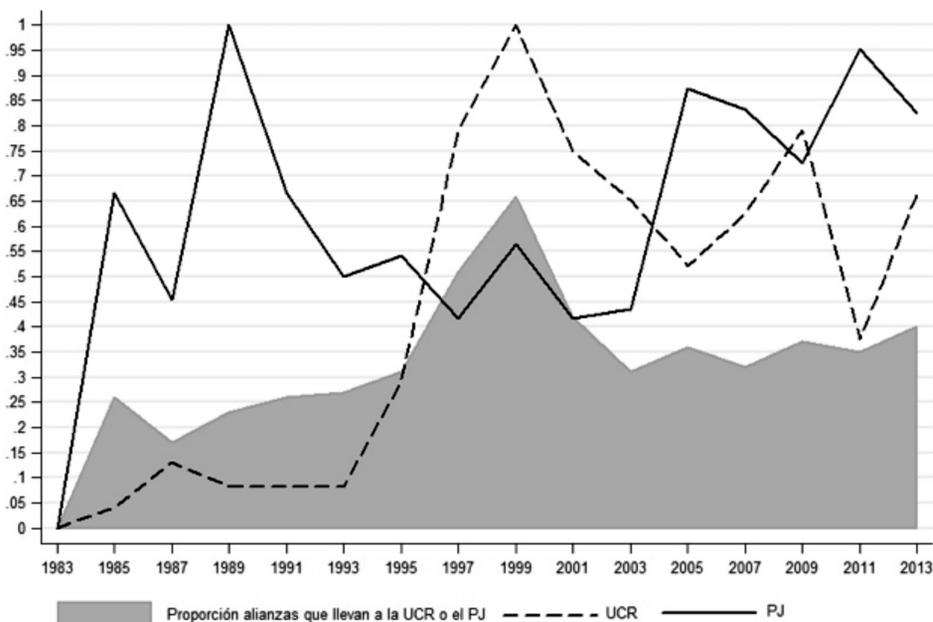
La UCR y PJ son los dos únicos partidos de gobierno en términos nacionales entre 1983 y 2013 en Argentina. Sobre siete elecciones presidenciales, cinco quedaron en manos justicialistas y dos en manos radicales. Y sobre 182 elecciones de gobernador, el justicialismo ganó 117 veces y el radicalismo, 39. Adicionalmente, son escasos los partidos que más allá de la UCR o el PJ han conseguido al menos cinco por ciento de bancas en la cámara baja: FREPASO, Coalición Cívica-ARI, PRO y Frente Renovador. Y ninguna de estos ha logrado un caudal electoralmente significativo en más de tres elecciones consecutivas.

La UCR y el PJ han sido pivotes fundamentales del entramado aliancista eleccionario de las últimas décadas. Por un lado, porque como socios de la alianza tienen una relevancia mayor a los demás, en votos, bancas, afiliados, extensión territorial y antigüedad. Por ejemplo, de las 527 alianzas de distrito que han accedido a bancas de diputados nacionales entre 1983 y 2013, el 65% tienen a la UCR o al PJ como socios y con la mayoría de los candidatos ubicados en la lista con posibilidad de acceder. En el mismo período, de todos los diputados que ingresaron a la cámara por una alianza de distrito que integra la UCR o el PJ, solamente 110 pertenecen a otro de los partidos aliados: Intransigente, Demócrata Cristiano, Socialista, Coalición Cívica-ARI, Libres del Sur, Nuevo Encuentro, Solidario, entre otros⁵.

⁵ Cálculos propios con información de la Cámara Nacional Electoral y la Cámara de Diputados.

Por otro lado, por la importancia relativa que estos partidos representan dentro del entramado de alianzas. El gráfico 1 muestra la proporción de alianzas de distrito que incluyen a la UCR o el PJ sobre el total por año para la competencia por la Cámara de Diputados.

Gráfico 1. Elección de diputados-proporción de distritos donde UCR y PJ compiten en alianza



Nota: La alianza Frente de Todos en Corrientes (2003 y 2005) fue integrada por la UCR y el PJ, y lo mismo ocurrió con el Frente para la Victoria en Neuquén (2005 y 2007). En estos casos, cada alianza fue considerada una sola vez.

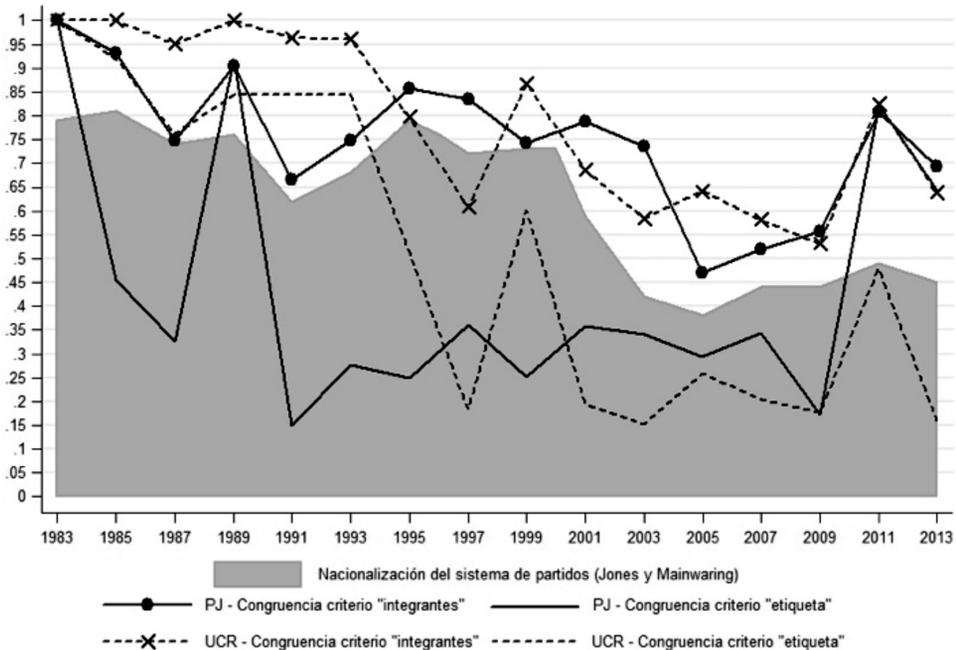
Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.*

El área coloreada del gráfico 1 nos permite observar que luego de un pico importante en 1999 el indicador se ubica, en promedio, entre 0,35 y 0,40, números que muestran la relevancia de los dos partidos mayoritarios dentro de la trama aliancista. La importante suba en 1999 es en gran medida debido a que la UCR compitió en todos los distritos en alianza con otros partidos, en la mayoría de los cuales lo hizo bajo el sello Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación cuya contraparte a nivel nacional llevaba en la misma elección a quién resultaría ganador de la contienda por la presidencia, Fernando De la Rúa. Esto puede verse asimismo en el gráfico a través de la línea punteada que representa la proporción de distritos en que la UCR compite en alianza sobre el total de provincias donde presenta candidatos. En casi todo el período, este partido compite aliado con otros en menor cantidad de pro-

vincias que el PJ (representado en el gráfico por la línea sólida) quien, con la excepción de la primera elección de la serie, muestra una mayor tendencia a competir en alianza desde la década del '80. Salvo en algunas ocasiones, en el resto de las dieciséis elecciones entre 1983 y 2013 han sido más las oportunidades en que compitió en alianza que solo. En cambio, la UCR inaugura una tradición mayormente aliancista en la elección de mitad de período de 1997 cuando la proporción de distritos donde compete en alianza alcanza el 0,70.

Durante los treinta años considerados, el PJ ha mostrado una fuerte tradición aliancista en la competencia por las bancas de diputados. En promedio, el partido se presentó en alianza en un 62% de las elecciones del país mientras que el mismo indicador para la UCR se ubica en 43%. Ahora bien, teniendo en cuenta el nivel de congruencia de sus estrategias de alianza, ambos partidos describen comportamientos dispares entre sus alianzas de distrito (dimensión horizontal distrital). En el gráfico 2 puede observarse el desempeño de los dos partidos entre 1983 y 2013.

Gráfico 2. Congruencia de alianzas en la dimensión horizontal distrital y nacionalización del sistema de partidos



Fuente: Cálculos propios en base a Cámara Nacional Electoral. Datos de nacionalización del sistema de partidos entre 1983 y 2001 extraídos de Jones y Mainwaring (2003).

La primera impresión es que los dos partidos muestran una baja neta en su nivel de congruencia y a pesar de un importante repunte en la elección de 2011,

vuelve a bajar en el último año de la serie. La segunda cuestión a destacar es que si bien ambos indicadores para cada uno de los partidos describen tendencias similares, la brecha entre los valores es considerable y es especialmente importante en el caso del PJ. En diversas elecciones es evidente que el nombre de la alianza no implica una determinada integración partidaria: o bien prima el nombre y símbolo de la coalición independientemente de qué partidos la integran, o contrariamente, aliarse con los mismos partidos en arenas de competencia distintas no significa que la alianza sea la misma en términos de etiqueta. Esto no es una cuestión meramente nominal, implica que existen razones organizacionales, políticas, programáticas y de coordinación por la cual la alianza que lleva adelante un partido no se replica estrictamente en otra competencia electoral del mismo año.

La notoria diferencia de criterios de medición para el PJ entre 1991 y 2009 coincide, además, con su comportamiento de menor congruencia cuando consideramos las etiquetas con valores que oscilan entre 0,15 y 0,35. En cada elección de diputados nacionales entre 1991 y 2009, el PJ ha competido en una cantidad importante de distintas alianzas cada vez, especialmente en términos de nombres pero también de compañeros de coalición. En cuanto a las etiquetas, el PJ participa de las elecciones en dicho período con un promedio de diez estrategias distintas en cada elección (considerando la que implica competir sin aliados). Por ejemplo, bajo los sellos Frente Justicialista Federal (FREJUFE), Frente Justicialista Popular (FREJUPO), Concertación Justicialista para el Cambio, Frente para la Victoria, y nombres más locales como Correntinos por el Cambio o Chaco Merece Más. Y desde el punto de vista de los partidos aliados, la menor congruencia del PJ tiene lugar en las elecciones de 2005, 2007 y 2009 cuando hace alianza con diversos partidos en una baja cantidad de distritos comparado con el total de aquellos donde podrían haberse aliado.

Por su parte, la congruencia de la UCR se mantiene alta hasta 1993 pero desciende abruptamente en las dos elecciones siguientes. Vuelve a subir, asimismo notablemente, en la elección de 1999 cuando en la mayoría de los distritos se alía con el Frente Grande, el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y los partidos Socialista Popular, Demócrata Cristiano e Intransigente, bajo la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, con la que gana la presidencia. Luego, la UCR entra en su menor período de congruencia aliancista entre 2001 y 2009 con valores muy bajos que oscilan entre 0,15 y 0,25 al tomar la etiqueta de las alianzas, y entre 0,45 y 0,6 en el caso del criterio que considera a los integrantes.

Los compañeros de alianza más frecuentes del PJ para la competencia legislativa entre 1983 y 2013 han sido el MID, el Frente Grande y los partidos Demócrata Cristiano, Intransigente y Conservador Popular. Con excepción de este último, el resto de los partidos mencionados son asimismo los compañeros de alianza más asiduos de la UCR, junto con los partidos Socialista y Socialista Popular.

Aunque los dos partidos describen recorridos muy diferentes en su nivel de congruencia horizontal distrital estos 30 años, coinciden entre 2001 y 2009 en mostrar sus valores más bajos sostenidamente, lo que muestra una tendencia similar al período de menor nacionalización del sistema de partidos, como puede apreciarse asimismo en el gráfico 2 a través del área de color gris. Existen muchas formas de

medir esta nacionalización, aquí utilizamos el indicador creado por Jones y Mainwaring (2003), el *Party System Nationalization Score* (PSNS), porque permite captar la realidad del sistema de partidos de nuestro país⁶. El rango del indicador es entre 0 y 1, donde 1 es nacionalización perfecta y 0, desnacionalización perfecta.

El sistema de partidos argentino ha experimentado un proceso de desnacionalización en el nivel electoral que se traduce con evidencia empírica, entre otras cosas, en la influencia sobre el nivel de congruencia aliancista de los partidos en sentido negativo a la hora de delinear sus estrategias para enfrentar elecciones en distintos distritos, categorías de cargos y niveles de gobierno (Clerici 2015b). Al momento de definir sus estrategias electorales, los líderes tienen en cuenta innumerables aspectos del sistema político como las reglas electorales, el calendario, la coyuntura sociopolítica y económica de las distintas arenas, el peso organizativo e ideológico de los partidos, la capacidad de veto que estos poseen, entre muchos otros, uno de los cuales es el grado en que un sistema se encuentra nacionalizado. El margen de maniobra con que cuentan los líderes locales para decidir cómo enfrentar las elecciones es, justamente, la percepción del nivel de nacionalización que podría, asimismo, traducirse en la cantidad de actores de veto a nivel local que tiene el sistema, el número de partidos relevantes en las legislaturas provinciales, su caudal electoral (Reynoso 2011), las reglas electorales con que compiten (Méndez de Hoyos 2012; Clerici y Scherlis 2014), el poder del oficialismo local, la injerencia del nivel nacional del partido en la organización de sus correlatos locales⁷.

Cuando la nacionalización no había comenzado a estudiarse en América Latina, algunas investigaciones europeas sobre la formación de coaliciones de gobierno en escenarios multinivel ya se referían a su opuesto —la localización de las elecciones— como uno de los elementos que podrían influenciar a los políticos del nivel subnacional para formar coaliciones de gobierno incongruentes a aquellas del nivel nacional (Denters 1985). Y recientemente, Jones y Micozzi (2013) se han referido a la desnacionalización en Argentina como una influencia en la formación de alianzas disímiles.

El nivel de nacionalización del sistema de partidos argentino muestra su caída más pronunciada a partir de 2001 “desarticulando las fuentes institucionales

6 Otras medidas de nacionalización como la de Caramani (2000), no dan cuenta de la varianza en el grado de nacionalización de los partidos. El PSNS se forma a partir de las desigualdades de votos de cada partido a través de los distintos distritos en que compite. Este hecho resulta relevante para un país como Argentina en donde los partidos que compiten por el poder legislativo nacional son locales. Por lo tanto, hay partidos mayoritarios que son reconocidos en todos o en casi todos los distritos, pero también partidos estrictamente locales que poseen personería solamente en una provincia y *per se*, su nivel de nacionalización es cercano a cero (0,041). Recientemente, algunos estudios como el de Varetto y Palumbo (2013) han utilizado el índice de inflación (Moenius y Kasuya 2004) argumentando que los distritos participan en grado diferente en la desnacionalización del sistema de partidos.

7 Escolar (2014) destaca que medidas como estas oscurecen los procesos de coordinación de las élites porque se calculan a partir de los resultados electorales, es decir, posteriormente al momento en que se produce la coordinación. Ahora bien, el hecho de que la nacionalización pueda medirse con los resultados electorales no es más que una forma de otorgarle un valor a aquello que el sistema viene evidenciando y del que se valen los líderes para esgrimir cálculos electorales y posteriores estrategias de campaña.

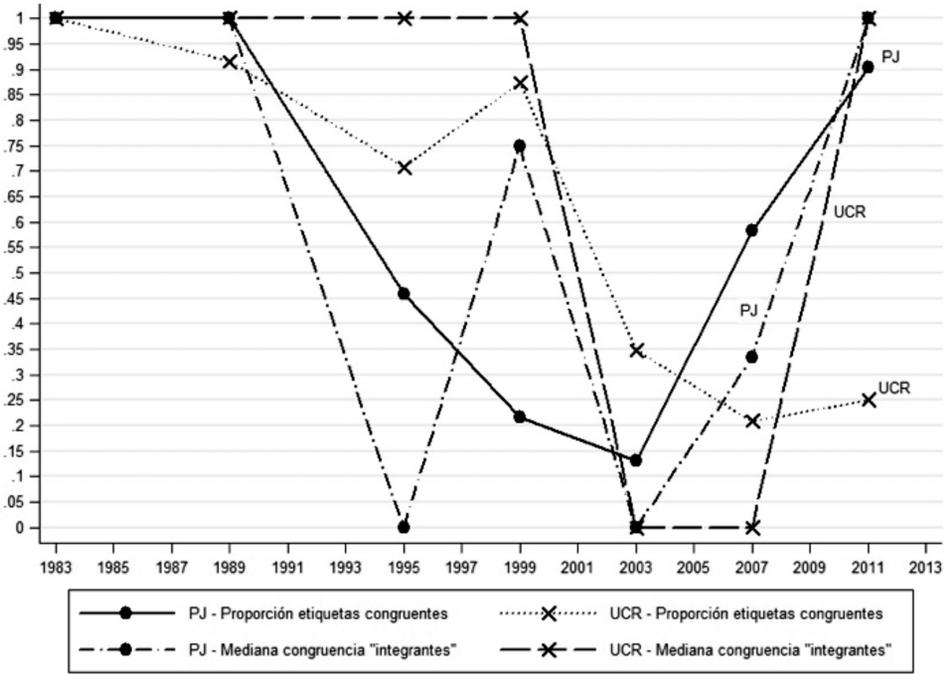
del centralismo partidario, incrementando las presiones localistas tanto en la distribución de recursos fiscales como en la organización partidaria” (Calvo y Escolar 2005:20). Así, una diversidad de autores consensuaron acerca de la desnacionalización argentina (Jones y Mainwaring 2003; Caramani 2004; Calvo y Escolar 2005; Leiras 2007; Gibson y Suarez Cao 2010; Escolar 2014), proceso que continúa hasta la última elección analizada de 2013 a pesar de mostrar una muy lenta recuperación a partir de 2005, con avances y retrocesos. Dado que la descentralización administrativa, política y fiscal son destacadas en la disciplina como influencias causales de la desnacionalización (Gibson y Calvo 2000; Chhibber y Kollman 2004; Hopkin y van Houten 2009), la recuperación asimismo se debe para algunos al regreso a la matriz Estado-céntrica de los últimos años donde se profundizan las capacidades económicas, institucionales y políticas del Estado nacional (Abal Medina et al. 2007). Una perspectiva con mayores matices ofrecen Varetto y Palumbo (2013) al describir un proceso fluctuante en grados de nacionalización señalando una idea más aproximada a la existencia de sucesivos desacoples en la coordinación del sistema partidario. En cualquier caso, ellos asimismo encuentran que hacia el final de la serie considerada, pareciera existir una moderación de las diferencias entre los distritos, en parte, por la etiqueta del Frente para la Victoria y su extensa implantación territorial. En términos de la congruencia aliancista, en 2011 se produce un aumento en los dos partidos mayoritarios aunque es notable la suba del PJ en un 80%, especialmente con el indicador que define las alianzas como etiquetas. En dicha elección, la alianza Frente para la Victoria compitió como tal en 19 de los 21 distritos donde el PJ presentó candidatos al legislativo nacional y por ello, el indicador pasa de un valor de 0,17 en 2009 a 0,82 en 2011. Este hallazgo es similar a los resultados que muestran Escolar et al. (2014) al encontrar que las alianzas que forma el PJ actúan como sostenes de la nacionalización del sistema de partidos.

De igual forma, la UCR aumenta su congruencia entre ambas elecciones alrededor de 0,30 puntos en los dos indicadores aunque para la elección de 2013 muestra su mínimo nivel de congruencia aliancista en términos de los sellos de sus estrategias de alianza, igual que en 2003. En 2013, sus estrategias varían entre los distritos como Frente Progresista Cívico y Social en Buenos Aires, Santa Fe y Santiago del Estero, Alianza UNEN en CABA, Encuentro por Corrientes, Unión para Vivir Mejor en Santa Cruz. A su vez, compite sin aliados en 8 distritos.

Los datos que comparan las estrategias de alianza de la UCR y el PJ entre los distritos en la competencia por las bancas de diputados nacionales han mostrado comportamientos de dispar congruencia, que también se evidencian cuando analizamos sus estrategias respecto de la competencia por la presidencia (dimensión que solo se puede analizar en los años electorales concurrentes). De esta forma, el gráfico 3 permite observar los valores en la dimensión horizontal categórica a través de los dos criterios de medición que esta investigación propone. Por un lado, con el criterio dicotómico “etiqueta” se muestra la proporción de estrategias aliancistas de distrito congruentes con la estrategia del partido nacional sobre el total de distritos donde cada uno de los partidos presenta candidatos a diputados nacionales. Por otro lado, a través del criterio continuo “integrantes” se calcula la mediana del grado de con-

gruencia horizontal categórica de todos los distritos donde compiten por asientos de la cámara baja.

Gráfico 3. Congruencia de UCR y PJ en la dimensión horizontal categórica



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Ambos partidos muestran una muy alta congruencia en las dos primeras elecciones concurrentes, 1983 y 1989, cuando casi la totalidad de las estructuras subnacionales replican las estrategias de los partidos nacionales (incluso, competir sin alianza). Luego la situación cambia notablemente para el PJ, la cantidad de estructuras distritales que comparten la estrategia nacional disminuye drástica y sostenidamente en las tres elecciones que siguen, coincidiendo con uno de los períodos de fragmentación del partido, producto entre otras cosas, del proceso de reformas estructurales de corte neoliberal comandado por el presidente Carlos Menem. En la elección de 1995 se produce una reducción del 54% de los distritos que replican la estrategia nacional cuando consideramos el criterio de las etiquetas. En dicho año el PJ presentaba —sin integrar ninguna alianza— a Carlos Menem para su reelección acompañado de Carlos Ruckauf en la fórmula, y 11 partidos de distrito siguieron la misma línea de competir solos para la contienda por las bancas de diputados nacionales. En el resto del país, los líderes peronistas provinciales integraron alianzas como el Frente Justicialista Federal (FREJUFE) en Buenos Aires o el Frente

Justicialista Popular (FREJUPO) en Jujuy, Misiones y San Juan, entre otros. En la elección siguiente, Eduardo Duhalde y Ramón Ortega fueron los candidatos a la fórmula presidencial en la Concertación Justicialista para el Cambio con los partidos Progreso Social, Conservador Popular, Frente de los Jubilados y PAIS. Dicha alianza es replicada en solo en 5 distritos para la elección de diputados nacionales, tanto en términos de nombre como de los partidos aliados. En otras provincias, las estructuras distritales decidieron competir sin aliados o formaron alianzas con un espíritu más local incluso en el nombre, Frente Unidos por Catamarca o Unión para el Nuevo Chaco. Pero en algunos casos como en Formosa, Misiones y San Juan, los partidos aliados del PJ de distrito son todos (o casi todos) los mismos que en la alianza nacional y por este motivo el valor mediano de congruencia con el criterio de medición “integrantes”, arroja un valor alto cercano al entero.

Antes de la siguiente elección presidencial, ocurrió que las elecciones legislativas de mitad de período de 2001 tuvieron lugar en un marco de profunda recesión económica y de creciente fragmentación política de la coalición de gobierno⁸. Por primera vez en la historia electoral argentina el voto de los dos partidos mayoritarios llegó a representar sólo un 30% del padrón electoral nacional. La crisis se agudiza aún más luego de la renuncia del presidente Fernando De la Rúa en diciembre de 2001, abriendo la puerta a la caótica semana en la cual Argentina cambió cinco veces de mandatario. Desde la asunción de Eduardo Duhalde como presidente interino hasta completar el período presidencial de cuatro años, los líderes políticos realizaron feroces reacomodamientos encarando las futuras elecciones de 2003.

La literatura discute acerca de cuánto ha influido la devaluación de las etiquetas partidarias sobre la territorialización. Algunos argumentan que las inconsistencias programáticas de los partidos contribuyen a licuar la identificabilidad en sus votantes (Leiras 2007) mientras que otros como Navarro et al. (2013) señalan que de ser así, debería evidenciarse una especie de “castigo” electoral que no ocurre de manera lineal sobre ambos partidos mayoritarios. Donde efectivamente se evidencian las consecuencias de la fragmentación organizacional es el en el nivel de congruencia de sus estrategias de alianza. Ante la imposibilidad de consensuar un candidato a las elecciones presidenciales, el PJ presenta tres aspirantes, cada uno bajo una alianza nacional distinta: Néstor Kirchner en el Frente para la Victoria, Carlos Menem con el Frente por la Lealtad y Adolfo Rodríguez Saá en la alianza Movimiento Popular. La estrategia aliancista para la categoría de diputados nacionales varió según fueron los alineamientos de las dirigencias partidarias provinciales frente a los candidatos presidenciales. El PJ en Chaco y San Juan emuló la alianza Frente para la Victoria; San Luis por su parte, provincia de uno de los candidatos a la presidencia —Adolfo Rodríguez Saá—, replica la alianza Movimiento Popular. De todas formas, la mayoría de los PJ de distrito arman su lista de diputados sin aliarse con otros partidos.

La elección de 2007 encuentra al PJ alineado detrás del liderazgo nacional de Néstor Kirchner, luego de más de una década de disidencias internas y creación de partidos alternativos para disputarle posiciones al PJ por afuera, como el Partido de

8 La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación reunía a la UCR y al FREPASO, constituido por los partidos Frente Grande, Demócrata Cristiano, PAIA, y Unidad Socialista.

la Victoria o Encuentro para la Victoria (creaciones kirchneristas en aquellos distritos donde no controlaban el sello PJ), y Es Posible (la estructura de los Rodríguez Saá). El PJ posee una flexibilidad adaptativa que se evidencia en la ingeniería electoral y en la nominación de candidatos utilizando tanto elecciones internas como acuerdos de cúpula pero también la competencia de candidatos peronistas en elecciones generales por afuera del sello, y aunque este mecanismo no es oficial ni está abiertamente permitido por la estructura, el partido no penaliza y no hay costos de reingreso (Galván 2010). En esta elección de 2007, la alianza nacional del PJ denominada Frente para la Victoria, que presenta la fórmula Cristina Fernández-Julio Cobos, tracciona a la mayoría de los PJ distritales a replicar la estrategia en sus alianzas para el legislativo nacional. Los aliados nacionales fueron los partidos Intransigente, Conservador Popular y Frente Grande pero en muchos de los distritos donde la alianza fue, igualmente, Frente para la Victoria, pocos o ninguno de sus aliados nacionales estaba presente en la coalición mediante sus correlatos de distrito. Es el caso de Neuquén, por ejemplo, donde el PJ se alió con la UCR, o de Córdoba y Río Negro, en los cuales fue contendiente del partido Intransigente. Asimismo, muchos PJ de distrito aún jugaban independientemente y optaron por competir solos o bajo otras denominaciones.

La última elección presidencial del período estudiado muestra un aumento muy significativo de la congruencia del PJ en la dimensión horizontal categórica con un valor similar al del comienzo de la serie. La alianza Frente para la Victoria que presentó a Cristina Fernández a su reelección secundada por Amado Boudou, fue replicada en 19 de los 21 distritos donde el PJ presentó candidatos a diputados nacionales, y con los mismos partidos aliados —Intransigente, Comunista, Conservador Popular, Humanista, Frente Grande, Solidario y Kolina—. Por esta razón, la congruencia es alta con ambos criterios de medición.

Desde el punto de vista organizativo, el peronismo ha sufrido dos transformaciones importantes desde la transición a la democracia en 1983. Por un lado, la des-sindicalización de sus cuadros políticos y por otro lado, la territorialización de los mecanismos de coordinación entre élites (Levitsky 2003; Calvo 2013)⁹. En estos años, el peronismo ha atravesado recambios en sus liderazgos. Así, cuatro líderes nacionales han conducido la organización —Saadi, Cafiero, Menem y Kirchner— en un largo período de importante éxito electoral aún a pesar del programa reformista con orientación de mercado en los '90. Para muchos autores, sus triunfos electorales a nivel nacional se explican justamente por las posibilidades de realineamientos que su organización interna de baja institucionalización le permite (Levitsky y Murillo 2005; Malamud 2011; Calvo 2013).

En el caso de la UCR, el período de menor congruencia aliancista tiene lugar entre las elecciones de 2003 y 2011 como muestra el mismo gráfico 3. En 2003 la UCR se encuentra sumamente fragmentada para enfrentar los comicios luego del

9 Entre 1984 y 1987 surge el sector Renovador con el objetivo de institucionalizar y democratizar al PJ. En 1987 Cafiero gana la elección para gobernador en Buenos Aires compitiendo en una alianza electoral peronista alternativa, el Frente Renovador, que no incluye el sello oficial del PJ. Como consecuencia, los sindicalistas pierden poder dentro del partido.

fracaso de su gobierno de coalición en 2001. La ruptura de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación y posterior renuncia del presidente Fernando De la Rúa dejan al partido en una muy débil situación organizacional y electoral. A la competencia por la presidencia de 2003, la UCR presenta la fórmula presidencial Leopoldo Moreau-Mario Losada pero la mayoría de las estructuras de distrito delimitan estrategias autónomas para pelear por las bancas de diputados nacionales como el Frente de Todos en Chaco y Corrientes, el Frente Cívico y Social en Catamarca, Alternativa Pampeana, son algunos de los ejemplos.

En la elección de 2007 (en la anterior legislativa de 2005), una parte del radicalismo se acercó al Frente para la Victoria del matrimonio Kirchner bajo el paraguas de la transversalidad. Estos acercamientos tienen lugar en formato de alianzas de distrito como en Neuquén y Corrientes, o en acercamientos individuales como el vicepresidente radical Julio Cobos, pero en la mayoría de los casos son salidas de la UCR que cristalizan en nuevos partidos subnacionales con alineamientos al kirchnerismo en la Cámara de Diputados con bloque propio (Frente Renovador de la Concordia de Misiones y Frente Cívico por Santiago) y gobiernos provinciales aliados. Estos cambios y deserciones provocan problemas de cohesión interna dentro de la UCR. Para la fórmula presidencial, la UCR integra la alianza Concertación para una Nación Avanzada presentando a los candidatos Roberto Lavagna-Gerardo Morales, alianza que es replicada en Formosa, Misiones, Salta, San Juan y Tucumán. Pero es la elección en que una menor proporción de distritos replicó la estrategia nacional de la UCR. Además, algunos de sus aliados para la presidencia fueron contendientes en ciertos distritos como ocurrió en Formosa y Misiones con los partidos Demócrata Cristiano e Intransigente que participaron aliados del PJ. Un número importante de UCR distritales decidió competir solo y otro tanto, jugó con alianzas locales y/o aliados diferentes como en el Frente Jujeño, Cambiemos para Crecer en Santa Cruz con UNIR, o el Frente Pampeano Cívico y Social con el partido Socialista.

Para la última elección concurrente del período considerado, la alianza nacional de la UCR junto con el partido Federal que se denominó Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), logró mayor adhesión en la competencia para diputados nacionales de las distintas estructuras de distrito. Sin embargo, siguió siendo un número mayor aquellas que atendieron estrategias locales determinando que lo mejor era competir sin alianza. Por este motivo, la congruencia a través del indicador “etiqueta” tiene un valor bajo, contrariamente a lo que ocurre con el criterio de medición “integrantes”. Su aliado nacional lo fue en varios distritos a pesar de que la alianza no se denominó de la misma forma.

Como se ha repasado, los períodos de menor congruencia aliancista de cada uno de los dos partidos mayoritarios del país son momentos en que la fragmentación interna impide un liderazgo nacional unificado. La imposibilidad político-organizacional de establecer una estrategia electoral común en todos los distritos se traslada al armado de las alianzas, disminuyendo así los niveles de congruencia. En el caso del PJ esto se evidencia a partir de que el presidente Menem cambia el programa tradicional del partido hacia políticas reformistas en sentido neoliberal y continua con la crisis de sucesión del liderazgo dentro del partido hacia 2003 luego de la crisis

político-partidaria de 2001. Mientras que en el caso de la UCR disminuye su congruencia aliancista justamente a partir de dicha crisis y posterior fracaso del gobierno de coalición De la Rúa y continúa cuando parte del radicalismo se suma al proyecto kirchnerista con la política de transversalidad.

4. Conclusiones

Las elecciones argentinas vienen desarrollándose alrededor de las figuras de las alianzas electorales, algunas con una cierta continuidad de etiqueta e integrantes más o menos estables a lo largo de las sucesivas elecciones como el caso del Frente para la Victoria, y otras, cambiantes en ambos aspectos. Más bien la regla informal pareciera ser esta última.

Como el marco regulatorio del país concede gran autonomía a los partidos subnacionales en el armado de alianzas electorales, la coordinación partidaria multi-nivel puede revestir una amplia gama de posibilidades. Desde un análisis sistémico y a partir del proceso de desnacionalización del sistema de partidos, la literatura ha mostrado que los incentivos que los partidos encuentran para replicar sus estrategias de alianza electoral en los distintos niveles donde actúan, se han visto alterados. Cuán similares son sus estrategias de alianza implica estudiar el concepto de congruencia tomando como referente al partido en su actuación en las distintas arenas de competencia y también, en su relación con las otras organizaciones partidarias. El concepto de congruencia es complejo porque la noción de alianza puede definirse de maneras distintas: es una etiqueta o es una reunión de partidos. Asimismo, la congruencia es un fenómeno que puede manifestarse comparando distintos niveles de participación electoral, los partidos pueden ser altamente congruentes o poco congruentes según las categorías de cargos analicemos de manera comparada. Este trabajo ha focalizado en dos, un primer análisis entre las estrategias aliancistas de los partidos en la competencia por las bancas de diputados nacionales en las distintas provincias. Y una segunda comparación de los comportamientos aliancistas para cada elección de diputados nacionales con las estrategias de sus correlatos nacionales para la elección presidencial.

Son pocos los partidos dentro del sistema argentino que por su caudal electoral, su cobertura territorial, su cantidad de afiliados y su trayectoria como partidos de gobierno muestran la relevancia necesaria para hacer pivotar la dinámica aliancista a su alrededor. Desde la redemocratización y hasta 2013, esta relevancia recae solamente en la UCR y el PJ. Durante los treinta años considerados, el PJ ha mostrado una fuerte tradición aliancista en la competencia por las bancas de diputados nacionales, tradición que la UCR adquiere hacia fines de la década del '90. En conjunto, ambos partidos son pivotes fundamentales del entramado aliancista del sistema de partidos liderando, en promedio, el cuarenta por ciento de las alianzas del país.

La investigación se enfocó en describir la trayectoria de la congruencia aliancista de estos dos casos produciendo una serie de hallazgos. Primero, si bien los indicadores con distinto criterio para medir la congruencia describen tendencias si-

milares en cada caso, la brecha entre los valores es considerable y es especialmente importante en el caso del PJ. En diversas elecciones el nombre de sus alianzas no implica una determinada asociación de partidos: o bien prima el nombre y símbolo de la alianza independientemente de qué partidos la integran, o contrariamente, aliarse con los mismos partidos en arenas de competencia distintas no significa que la alianza sea la misma en términos de etiqueta. Existen razones organizacionales, políticas, programáticas y de coordinación por la cual la alianza que lleva adelante un partido no se replica estrictamente en otra competencia electoral del mismo año. Segundo, aunque la UCR y el PJ describen recorridos muy diferentes en su nivel de congruencia entre los distritos en la elección de diputados nacionales, coinciden entre 2001 y 2009 en mostrar sus valores más bajos de manera sostenida. Un sistema territorializado otorga mayor autonomía a los líderes locales de ambos partidos para definir sus estrategias de alianza atendiendo coyunturas políticas subnacionales. Esta tendencia abona las conclusiones de estudios anteriores que destacan a la nacionalización como incentivo a la congruencia. Tercero, la congruencia aliancista podría alterarse cuando los partidos atraviesan procesos de fragmentación en su organización interna y en el liderazgo nacional. Esto genera problemas para establecer una estrategia electoral homogénea en los distritos trasladándose, asimismo, al armado de las alianzas. En el caso del PJ se evidencia a partir del corrimiento programático del partido en la década del '90 y continúa con la crisis de sucesión del liderazgo partidario hasta la recomposición que supone Néstor Kirchner. En el caso de la UCR, la congruencia aliancista disminuye con la crisis durante el gobierno de Fernando De la Rúa y se acentúa cuando parte del radicalismo se suma al proyecto kirchnerista con la política de transversalidad.

Estas conclusiones permiten avanzar hacia una agenda de investigación que contemple con profundidad los problemas de coordinación interpartidaria con énfasis en aquellos momentos en que el liderazgo nacional del partido es contestado. Si bien la política argentina es territorial en la cuestión aliancista, pareciera que cobra especial relevancia esta autonomía formal cuando falta un liderazgo fuerte y por lo tanto, aglutinador, en la estructura nacional.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel; Alessandro, Martín; Cheli, Gabriela.; Eberhardt, Laura (2007) "El sistema de partidos argentino: Un análisis de los procesos de desnacionalización-nacionalización partidaria". Trabajo presentado en VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Buenos Aires.
- Axelrod, Robert (1970) *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.
- Bäck, Hanna (2013) "Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries". *Regional Studies*. N° 7(3): 368-387.
- Bechtel, Michael (2012) "Not always second order: Subnational elections, national-level vote intentions, and volatility spillovers in a multi-level electoral system". *Electoral Studies*. N°31(1): 170-183.
- Calvo, Ernesto (2013) "El Peronismo y la Sucesión Permanente: Mismos Votos, Distintas Élités". *Revista SAAP*. N° 7(2): 433-440.

- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005) *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo-PENT.
- Caramani, Daniele (2004) *The Nationalisation of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caramani, Daniele (2000) *Elections in Western Europe since 1815: Electoral Results by Constituencies*. London: Macmillan.
- Chasqueti, Daniel (2008) *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la "difícil combinación"*. Montevideo: Ediciones CAUCE.
- Chhibber, Pradeep; Kollman, Ken (1998) "Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States". *American Political Science Review*. N° 92: 349-342.
- Clerici, Paula (2013) "Alianzas Cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría". *Ciencia Política*. N° 16: 8-33.
- Clerici, Paula (2015a) "La Creciente Importancia de las Alianzas Electorales en un Escenario de Competencia Territorializada. El Caso Argentino". *Revista SAAP*. N° 9(2): 313-341.
- Clerici, Paula (2015b) "La congruencia aliancista de los partidos argentinos en elecciones concurrentes (1983-2011)". *Estudios Políticos*. N° 9(36): 143-170.
- Clerici, Paula; Scherlis, Gerardo (2014) "La Regulación de Alianzas Electorales y sus Consecuencias en Sistemas Multi-nivel en América Latina". *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*. N° VIII(12): 77-98.
- Cruz, Facundo (2014) "¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. N° 23(1): 11-39.
- De Swaan, Abram (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Deheza, Grace Ivanna (1998) "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". En Nohlen, Dieter; Fernández, Mario (Eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
- Denters, Bas (1985) "Towards a conditional model of coalition behaviour". *European Journal of Political Research*. N° 13: 295-309.
- Deschouwer, Kris (2009) "Coalition Formation and Congruence in a Multi-layered Setting: Belgium 1995-2008". *Regional and Federal Studies*. N° 19(1): 13-35.
- Escolar, Marcelo (2014) "Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras". En Escolar, Marcelo y Abal Medina, Juan (Coords.) *Modus Vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Escolar, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel; Castro, Lucio (2014) "Integración del sistema político y diferenciación geográfica del voto en Argentina (1983-1995-2007)". En Escolar, Marcelo; Abal Medina, Juan Manuel (Coords.) *Modus Vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Fiorina, Morris (1991) "Divided Government in the States". *Political Science and Politics*. N° 24(4): 646-650.
- Galván, Facundo (2010) *Afuera del Partido, Adentro del Peronismo. Faccionalismo y Disidencias Electorales en el PJ (1983-2007)*. Tesis de Maestría en Historia. Universidad Torcuato Di Tella
- Gandhi, Jennifer y Reuter, Ora (2013) "The incentives for preelectoral coalitions in non-democratic elections". *Democratization*. N° 20(1): 137-159.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2000) "Federalism and low-maintenance constituencies". *Studies in Comparative International Development*. N°35: 32- 55.
- Gibson, Edward y Suarez Cao, Julieta (2010) "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and Empirical Application to Argentina". *Comparative Politics*. N° 43(1): 21-39.
- Golder, Soná (2005) "Pre-electoral coalitions in comparative perspective: a test of existing hypotheses". *Electoral Studies*. N° 24(4): 643-663.
- Hopkin, Jonathan y van Houten, Peter (2009) "Decentralization and State-wide Parties: Introduction". *Party Politics*. N° 15(2): 131-135
- Jones, Mark y Mainwaring, Scott (2003) "The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical

- Measure and an Application to the Americas". *Party Politics*. N° 9(2): 139-166.
- Jones, Mark y Micozzi, Juan Pablo (2013) "Argentina's Unrepresentative and Uneffective Congress under the Kirchners". En MacKinnon, Moira y Feoli, Ludovico (Eds.). *Representativeness and Effectiveness in Latin American Democracies: Congress, Judiciary and Civil Society*. Routledge.
- Leiras, Marcelo (2007) *Todos los Caballos del Rey: La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, Steven (2003) *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (2005) "Theorizing about Weak Institutions: Lessons from the Argentine Case". En Levitsky, Steven y Murillo, María Victoria (Eds.). *Argentine Democracy: the Politics of Institutional Weakness*. University Park: Penn State University Press.
- Lyne, Mona (2005) "Parties as Programmatic Agents. A Test of Institutional Theory in Brazil". *Party Politics*. N° 11(2): 193-216.
- Machado, Aline (2009) "Minimum Winning Electoral Coalitions Under Presidentialism: Reality or Fiction? The Case of Brazil". *Latin American Politics and Society*. N° 51(3): 87-110.
- Malamud, Andrés (2011) "Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: dipartidismo recargado". En Malamud, Andrés y Miguel De Luca (Coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Martin, Lanny y Stevenson, Randolph (2001) "Government formation in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science*. N° 45: 33-50.
- Moenius, Johannes y Kasuya, Yuko (2004) "Measuring Party Linkage across Districts". *Party Politics*. N° 10(5): 543-564.
- Méndez de Hoyos, Irma (2012) "Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)". *Política y Gobierno*. N° XIX(2):147-198.
- Navarro, Mario; Tieghi, María Cora; Varetto, Carlos (2013) "La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina. Una revisión analítica". *Ciencia Política*. N° 16: 34-65.
- Reynoso, Diego (2011) *Estrategia Dominante. Alianzas Electorales en los Estados Mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseo.
- Riker, William (1962) *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press.
- Samuels, David (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stefuriuc, Irina (2009) "Government Formation in Multi-Level Settings Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence". *Party Politics*. N° 15(1): 93-115.
- Strom, Kaare; Budge, Ian; Laver, Michael (1994) "Constraints on cabinet formation in parliamentary democracies". *American Journal of Political Science*. N° 38: 303-335.
- Thorlakson, Lori (2007) "An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations". *European Journal of Political Research*. N° 46(1): 69-95.
- Tsebelis, George (1990) *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Varetto, Carlos y Palumbo, Pablo (2013) "¿Desnacionalización o "desacoples sucesivos"? Un análisis de la coordinación electoral multinivel en la Argentina". En VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP).

ACUERDOS Y TENSIONES DENTRO DE LA IZQUIERDA POLÍTICA URUGUAYA EN MATERIA DE EDUCACIÓN MEDIA: UN APOORTE DESDE EL MARCO DE LAS COALICIONES PROMOTORAS*

Agreements and Tensions around Secondary Education within the Political Left in Uruguay: a Contribution from the Advocacy Coalition Framework

Julia Pérez Zorrilla**

Resumen: El artículo analiza los acuerdos y las tensiones dentro del Frente Amplio y los sindicatos docentes, para comprender las dificultades a la hora de diseñar e implementar políticas educativas transformadoras en la educación media. Con dicho fin, se realizaron 23 entrevistas en profundidad a autoridades gubernamentales, parlamentarios, militantes frenteamplistas, técnicos y dirigentes sindicales, para interpretar sus posturas con respecto a esta arena de política, en torno a tres dimensiones: el gobierno, la inclusión y el cambio educativo. De este modo, se observaron diferencias importantes en los discursos de los entrevistados y se identificaron dos coaliciones promotoras dentro de la izquierda política, nucleadas alrededor de dos visiones opuestas con respecto al rumbo que dicha política debería tomar en el futuro.

Palabras clave: educación media, Frente Amplio, sindicatos docentes, coaliciones promotoras

Abstract: This article analyzes the agreements and disagreements within the Frente Amplio and the teacher unions, in order to understand the obstacles to design and implement educational policies that could improve secondary education. To this end, using a qualitative approach, I conducted 23 semi-structured interviews with government authorities, legislators, Frente Amplio's political activists, experts and union leaders to understand their points of view about this particular policy issue. The focus is on three dimensions: administration, inclusion, and reform. In this way, I observed significant differences between the interviewees, identifying two advocacy coalitions within the political left, bound by two opposite belief systems about the desirable course of secondary education public policy.

Keywords: secondary education, Frente Amplio, teacher unions, advocacy coalitions

1. Introducción

Desde el retorno a la democracia, Uruguay ha presentado tasas de cobertura en la educación media inferiores a las del resto de los países del Cono Sur y se han diag-

* Artículo recibido el 13/11/2015, aceptado el 20/04/2016. El artículo es el resultado de la tesis de Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Educación de FLACSO Argentina titulada "La crisis de la educación media y el mandato de la universalización: acuerdos y tensiones dentro de la izquierda política uruguaya (2005-2014)". Una primera versión fue presentada como ponencia en el Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político realizado en Mendoza en agosto de 2015.

** Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Flacso Argentina. Becaria doctoral con sede de trabajo en Flacso Argentina. Correo electrónico: juliaperezzor@gmail.com.

nosticado numerosos problemas en materia de calidad y equidad educativas en este nivel. En consecuencia, a lo largo de los gobiernos que se sucedieron se llevaron a cabo múltiples iniciativas para combatir este deterioro, como lo reflejan las sucesivas reformas de planes curriculares en el período, pero los principales impulsos reformistas fracasaron (Cardozo, 2008).

A partir del año 2005, con la llegada del Frente Amplio al poder, se implementaron diversas políticas educativas, como el incremento del gasto, el desarrollo del Plan Ceibal y la promulgación de una nueva Ley General de Educación, que, en consonancia con la región, extendió la obligatoriedad de la educación a todo el nivel medio. No obstante ello, los graves problemas en materia de educación media han persistido a tal punto que, hacia el año 2013, apenas un 39,3% de los jóvenes entre 24 y 29 años habían logrado finalizarla, y esta cifra descendía a 9,6% en el primer quintil de población (INEED 2014). En dicho año, egresaron de secundaria en América Latina un 56,5% de los jóvenes y en Chile un 84,2%. (CEPAL 2014). En relación a ello, la repetición se presenta como un problema muy importante, afectando a un 30,7% de los estudiantes de ciclo básico común y a un 37,3% de los del ciclo básico tecnológico (INEED 2014).

En este sentido, si bien se han realizado esfuerzos en la materia, no se implementaron políticas que procuraran desarrollar cambios profundos para responder a los nuevos mandatos de universalización del nivel que estipula la nueva ley 18.437. De hecho, no parecería existir un rumbo claro dentro del partido de gobierno con respecto a las líneas de política educativa en el mediano plazo. En vista de ello, el presente artículo analiza las distintas posturas presentes dentro del partido de gobierno y de los sindicatos docentes en relación a la educación media.

Desde un enfoque de actores y de coaliciones promotoras, y a través del análisis documental y de 23 entrevistas en profundidad realizadas a técnicos, autoridades, representantes sindicales y militantes de base, se procuró demostrar la existencia de al menos dos sistemas de creencias enfrentados y relativamente homogéneos dentro de la izquierda política uruguaya. Con dicho fin, se analizaron las miradas de los entrevistados en torno a tres ejes de análisis: el gobierno, la inclusión y el cambio educativo.

Para ello, en una primera instancia se conceptualizaron las políticas educativas, el rol de los actores y las instituciones en el proceso de las políticas públicas y el lugar de las ideas a través del enfoque de las coaliciones promotoras. Seguidamente, se realizaron algunas consideraciones metodológicas para luego analizar las miradas de los entrevistados en función a los tres ejes señalados.

2. Instituciones, actores e ideas: aportes para comprender la política educativa uruguaya

En el presente artículo se abordan las políticas educativas desde una perspectiva politológica. Como señalan Bentancur y Mancebo (2012: 8), si bien éstas “capturan un amplio arco de determinantes y variables”, la ciencia política “privilegia las relativas

a los diseños institucionales, las configuraciones de poder, las identidades y preferencias de los actores más significativos, las líneas de acción ensayadas y los procesos de las políticas”. En este sentido, Mancebo las define como un “conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad educativa en el ámbito de su competencia” (Mancebo 2001: 3). Las mismas no se limitan a un acto de autoridad, ya que también constituyen:

“un proceso complejo y plural, con múltiples actores sociales y políticos, públicos y privados, envueltos en relaciones de cooperación, competencia y/o conflicto, cada uno de ellos dotados de distintos recursos para incidir en las decisiones públicas (legales, económicos, cognitivos, simbólicos, etc.)” (Bentancur y Mancebo 2012: 7).

Asimismo, considerando que la política pública resulta de la acción intencional de determinados actores, se entendió por actor a todo sujeto individual o colectivo “con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña y Chudnovsky 2013: 36). Dichos actores interactúan en un marco institucional, un conjunto de reglas formales e informales que delimitan y estructuran sus incentivos y su accionar (Acuña y Chudnovsky 2013).

En el caso uruguayo, la educación es regida por una Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), autónoma del Poder Ejecutivo, dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) de cinco miembros y compuesta por cuatro Consejos Desconcentrados de tres miembros. A partir de la ley 18.437, dos de los cinco Consejeros del CODICEN y uno de cada Desconcentrado son electos por el cuerpo docente (art.65), mientras el resto continúa siendo nombrado por el gobierno. Se establece así un gobierno educativo con un arreglo neocorporativo de representación de intereses (Schmitter 1992), donde en la práctica los sindicatos poseen una fuerte injerencia en la política, a pesar de que el gobierno conserve la mayoría de los votos para la toma de decisiones. Se trata de un diseño institucional fragmentado y complejo que, si bien le provee estabilidad a la política, también conlleva elevados costos de transacción entre los actores para arribar a consensos.

Considerando entonces que se enmarcan en una institucionalidad dada y que la misma afecta su accionar en diferentes niveles, es posible analizar a los actores y sus comportamientos en función de sus intereses, sus recursos y sus ideas. En este sentido, Acuña y Chudnovsky sostienen que

“además de caracterizarse por ciertos intereses y poseer determinados recursos/capacidades, los actores diseñan e implementan sus estrategias guiados por mapas cognitivos y normativos [...] que ordenan sus prioridades, los sensibilizan sobre estados del mundo deseables y promueven ciertos cursos de acción en detrimento de otros” (2013: 49).

En consonancia con ello, diversos indicios sugieren la existencia de múltiples miradas dentro del partido de gobierno y de diferencias entre éste y los sindicatos docentes en materia de educación media. Por un lado, la relación del gobierno del Frente Amplio (FA) y los gremios –sus aliados históricos– no fue buena en el campo educativo. De hecho, a pesar del 61% de incremento del salario real docente entre 2005 y 2013 (INEED 2014), la conflictividad sindical fue alta. Dichas disputas no se limitaron a reclamos salariales, ubicándose también en un plano más ideológico, al demandar los sindicatos la autonomía y el cogobierno para los Consejos Educativos o criticar la implementación de programas como el Pro Mejora por su supuesto carácter neoliberal (Bentancur y Mancebo 2010).

Por otro lado, dentro del gobierno frenteamplista también se observaron desacuerdos en materia educativa. Ejemplo de ello fueron las declaraciones contradictorias de autoridades de primer nivel como el propio Presidente de la República José Mujica y el Vicepresidente Danilo Astori en el período 2010-2014. En este caso, mientras la principal propuesta del primero consistió en promover una mayor autonomía del Consejo de Educación Técnico-Profesional¹ (CETP-UTU), el segundo reclamó en numerosas ocasiones la necesidad de una mayor conducción política de la educación², destacando los obstáculos de una mayor autonomía. Asimismo, los enfrentamientos entre las autoridades de ANEP que derivaron de la implementación del programa Pro Mejora o los numerosos cambios de autoridades en el CODICEN y en el Consejo de Educación Secundaria (CES) en el período 2010-2014, también reflejan estas fracturas internas.

Por último, dentro de la política más orgánica del partido, las Comisiones Programáticas de Educación encargadas de redactar el área educativa tuvieron numerosas dificultades para llegar a acuerdos, como lo explicita el programa del FA de 2014: “uno de los elementos que marcaron estos años de gobierno [...] fue la dificultad como fuerza política para construir una agenda compartida de discusiones, temas y acciones en educación.” (Programa FA 2014: 68). De hecho, estas dificultades se reflejaron en la vaguedad de las propuestas educativas dentro del Programa, que no especificaron medidas concretas para aumentar la retención y el egreso de los estudiantes y mejorar la calidad educativa en el nivel medio.

3. El peso de las ideas y el enfoque de las coaliciones promotoras

Para comprender cómo operan las ideas y los marcos normativos en la formulación de las políticas públicas, el enfoque que desarrolla Sabatier (1988; 1999) de las coaliciones promotoras resulta sumamente ilustrativo. Para el autor, existen subsistemas de políticas en donde participan diversos actores –grupos de presión, partidos políticos, académicos, etc.– activamente preocupados por un particular *issue* o problema

1 Ver Diario El país, 8 de enero 2014. <http://www.elpais.com.uy/informacion/reforma-utu-mayor-fran-caso-mujica.html>

2 Ver Montevideo Portal, 22 de noviembre de 2011. <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Astori-hablo-sobre-agenda-educativa-153934>

y con intenciones de influenciar las decisiones gubernamentales en dicha área. Para lograrlo, buscan aliarse con personas de diferentes organizaciones con las que comparten una serie de creencias acerca de algún problema particular.

Los autores esquematizan estas creencias —complejas, internamente consistentes y difícilmente modificables— en tres niveles de profundidad. Primeramente las que denominan *deep core beliefs*, o creencias de base, que implican asunciones normativas y ontológicas sobre la naturaleza humana, como la importancia de la libertad o la equidad. En un segundo nivel se encuentran las *policy core beliefs*, las creencias centrales para una política pública particular, como la participación de la esfera pública/privada en su gestión o los beneficiarios a los que debería dirigirse la misma. Finalmente, existe un tercer nivel de creencias, *secondary policy beliefs*, más fáciles de modificar, que atañen a cuestiones secundarias como decisiones administrativas o de distribución de recursos. (Sabatier 1988; 1999; Sabatier y Weible 2007).

De este modo, cuando los actores comparten un sistema de creencias que hace al núcleo de una política (*policy core beliefs*), pueden constituir una coalición promotora que compita con otras por el dominio conceptual en un particular subsistema, logrando así que sus creencias se plasmen en la política pública implementada. Pero para ello, es necesario que exista un mínimo de coordinación entre ellos, que compartan recursos, desarrollen estrategias para lograr sus objetivos y trabajen conjuntamente para lograrlos (Sabatier 1988; Sabatier y Weible 2007).

4. Consideraciones metodológicas

El objetivo de este artículo es analizar los acuerdos y las tensiones existentes dentro del partido de gobierno y entre éste y los sindicatos docentes en el nivel de los *policy core beliefs* de la política de educación media. Para ello, se tomaron en cuenta tres dimensiones de análisis consideradas centrales dentro del conjunto de creencias relativas a esta política pública: el **gobierno educativo**, la **inclusión educativa** y el **cambio educativo** en el nivel medio. Para capturar la postura de cada uno de los entrevistados frente a estas tres dimensiones, se utilizaron variables especificadas en cada uno de los apartados a partir de las cuales se alcanzó un valor resumen.

Se presentan de este modo los resultados de una investigación cualitativa, donde se triangularon técnicas como el análisis documental de normativas, informes institucionales y artículos de prensa, con la realización de 23 entrevistas en profundidad semi estructuradas a miembros del FA y de los sindicatos docentes. Para llevarlas a cabo, se realizó un muestreo intencional de máxima variación donde se consideró la pertenencia a distintas inserciones dentro del partido político (militancia, bancada parlamentaria, Poder Ejecutivo, ANEP), a distintos colectivos docentes del nivel medio común y técnico (FENAPES, ATD Secundaria, AFUTU) y a distintos sectores del Frente Amplio³.

³ Los entrevistados fueron frenteamplistas independientes o simpatizantes de distintos sectores como el Movimiento de Participación Popular, el Partido Comunista del Uruguay, el Partido Socialista, el Frente Líber Seregni, Casa Grande, el Partido por la Victoria del Pueblo y la Vertiente Artiguista.

Se entrevistaron así diez autoridades políticas –dos del Ministerio de Educación y Cultura (**AM**)⁴ y ocho de los Consejos de ANEP (**A**), de las cuales dos fueron electas directamente por los docentes (**AD**)–, tres representantes de organizaciones docentes –de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES); de la Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay (AFUTU) (**S**) y de la Asamblea Técnico Docente de Secundaria (**ATD**)–, cinco técnicos o expertos referentes vinculados al partido (**T**), dos diputados nacionales miembros de la Comisión de Educación de la Cámara Baja (**P**) y tres militantes de base (**M**), participantes en las comisiones programáticas del FA.

5. Sobre el gobierno educativo

Frente a la primera dimensión constitutiva del *policy core* de la política de educación media, el gobierno educativo, se analizó la postura de los entrevistados con respecto a tres subdimensiones: el rol del Estado en la provisión del servicio, la participación directa de los docentes en el gobierno educativo y la autonomía de los organismos rectores de la educación frente al Poder Ejecutivo.

5.1. El peso del Estado en la provisión de la educación pública

En cuanto a la primera dimensión se observó que, consistentemente con el papel que ha tenido históricamente la defensa de la educación pública en Uruguay, y aún más a la izquierda del espectro político, los entrevistados reivindicaron el carácter público y gratuito del sistema educativo de manera unánime. Como contracara, se recogieron fuertes controversias frente a estrategias como el subsidio a la demanda, a través de los *vouchers* educativos, o la posibilidad de extender liceos gratuitos de gestión privada como el “Impulso” o el “Jubilar”, por su carácter selectivo y empresarial. Si bien existieron matices en la intensidad de las críticas, estas propuestas parecen no tener cabida en el espectro político de centro izquierda. En los casos de mayor rechazo se procuró distanciarse del neoliberalismo y las políticas promovidas en los años noventa en el marco del Consenso de Washington, así como de los sectores más liberales de los partidos tradicionales.

No obstante ello, a pesar de que ningún documento oficial del FA propusiera estas medidas y de que ninguno de los 23 entrevistados las respaldara, se observó una preocupación y desconfianza ante la potencial existencia de defensores del sector privado dentro de las filas del partido de gobierno. Dicho recelo probablemente responde a algunas declaraciones que se realizaron en el marco de la campaña electoral de 2014 por Fernando Filgueira⁵, asesor en materia educativa del entonces candidato a la Presidencia Tabaré Vázquez, o por el propio Vázquez⁶. Éstas les valieron diversas críticas desde los gremios docentes y desde la interna del propio partido, e incluso desde algunos miembros de los partidos tradicionales.

4 En negrita se señala la codificación que se utilizó para los cuadros de análisis.

5 Ver Semanario Brecha, 28 de febrero de 2014. <http://brecha.com.uy/cambiar-el-adn-de-secundaria/>

6 Ver El Observador, 19 de octubre de 2014. http://www.elobservadormas.com.uy/noticia/2014/10/22/7/tabare-vazquez-bajo-fuego-amigo_290419/

A pesar de ello, no se hallaron razones de peso que respalden la existencia, desde la izquierda, de una propuesta educativa que compita con el histórico modelo público, laico y gratuito. Por el contrario, como lo evidencian las 23 entrevistas analizadas y los diferentes documentos frenteamplistas, la defensa de la educación pública continúa siendo el principal acuerdo dentro de la izquierda tanto para los técnicos, las autoridades y los dirigentes sindicales. El temor a un potencial avance del sector privado permite establecer una posición clara desde la izquierda en materia educativa: la defensa del rol del Estado.

5.2. ¿Participación o cogobierno?

Una segunda temática abordada en relación al gobierno educativo, fue la participación directa de los docentes en la ANEP, tal como lo establece la ley 18.437. Con dicho fin, se recogió la evaluación de los entrevistados sobre la gestión de las autoridades electas por los colectivos docentes durante el período 2010-2014. Ello implicó abordar también la histórica reivindicación sindical del cogobierno docente, que brega por una educación regida como la Universidad de la República, de manera autónoma y cogobernada, donde las autoridades gubernamentales no tengan ninguna injerencia en la política educativa nacional.

Dicho análisis nos llevó a dos puertos. Por un lado, se observó un amplio respaldo a la participación de los delegados docentes en el gobierno educativo, argumentándose la importancia de corresponsabilizar las tareas y de fomentar la transparencia y el control de la política educativa por parte de los trabajadores del sector. Pero por el otro, las posturas se bifurcaron. La gran mayoría de los entrevistados, 17 de los 23, respaldaron la ley actual y se opusieron a un potencial cogobierno docente, defendiendo explícitamente la necesidad de que el gobierno mantenga las mayorías en los Consejos para poder planificar una política educativa nacional.

Contrariamente, seis entrevistados vinculados con los sindicatos de Secundaria y de UTU consideraron insuficiente la participación docente actual y demandaron un cogobierno entre los egresados, los docentes y los estudiantes o padres. Los gobiernos y los partidos políticos, desde esta visión, y contrariamente a lo que sucede en el resto del mundo, nada deberían influir en la política educativa. La política partidaria es identificada con intereses particulares y mezquinos, mientras que un gobierno electo por docentes se visualiza ajeno a los vicios del poder, encarnando una cierta objetividad, *expertise*, que los habilitaría a planificar el mejor proyecto educativo.

5.3. La histórica defensa de la autonomía educativa

Finalmente, se consideró la posición de los entrevistados sobre la autonomía técnica y administrativa de la ANEP. La misma, ratificada a lo largo de un siglo a través de diversas reformas constitucionales⁷ y solamente interrumpida durante gobiernos de facto, es sumamente apreciada por la izquierda política y los colectivos docentes, como lo refleja el amplio consenso que posee entre los entrevistados. Apenas uno entre los 23 se inclinó abiertamente por un Ministerio de Educación rector de la educación pública.

7 Ver art. 100 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1918.

A pesar de ello, se observaron cuatro posiciones en los discursos relevados en relación a esta dimensión (ver cuadro 1). En primer lugar, apenas un técnico se inclinó por otorgarle al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) el gobierno de la educación obligatoria, argumentando los problemas de gobernanza que genera un diseño institucional donde existen autonomías y sub autonomías, y donde las direcciones son colegiadas.

Luego, sin cuestionar la autonomía en sí misma, ocho entrevistados propusieron fortalecer la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP), particularmente entre los Consejos Desconcentrados, la ANEP y el MEC, otorgándole a este último un papel protagónico en la fijación del rumbo de la política. Entre ellos se encontraron principalmente autoridades y técnicos que, desde su lugar de gestores, desean fortalecer la coordinación y coherencia entre las políticas educativas. En tercer lugar, técnicos, autoridades y parlamentarios se inclinaron por mantener el funcionamiento actual del gobierno educativo, elogiando sus virtudes, o simplemente no cuestionándolo.

Por último, un cuarto grupo conformado por dirigentes sindicales, autoridades electas por docentes y militantes vinculados a los gremios, se inclinó por una mayor autonomía de los Consejos Desconcentrados frente, por un lado, a la potencial injerencia del Poder Ejecutivo y, por el otro, frente al CODICEN, evidenciando el recelo que genera esta institución, heredera del Consejo Nacional de Educación de 1973, dentro de las filas sindicales y docentes. Así lo reflejaba la postura de S1: *“El CODICEN es un organismo de control político ideológico, fue pensado (...) para terminar con lo que el ala más derecha del Partido Colorado decía que era el control de la educación en manos de los izquierdistas comunistas.”*

5.4. Acuerdos y tensiones

A continuación, el cuadro 1 refleja las posiciones adoptadas con respecto al rol del Estado en la provisión de educación pública, a la participación de los docentes en el gobierno y a la autonomía educativa. Por su parte, la variable “Resumen Gobierno Educativo” condensa las principales características de las tres dimensiones que la componen.

Cuadro 1. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de gobierno educativo

Entrevistado	Modelo Educativo	Participación Docente	Autonomía Educativa	Resumen Gobierno Educativo
T2	Público Estatal	Ley Actual	Fortalecer MEC	Fortalecer MEC
A1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A4	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A5	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A6	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
AM1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
AM2	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
T1	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
T3	Público Estatal	Ley Actual	Mejorar Coordinación de SNEP	Mejorar Coordinación de SNEP
A2	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
A3	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
M1	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
P1	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
P2	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
T4	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
T5	Público Estatal	Ley Actual	Funcionamiento Actual	Funcionamiento Actual
AD2	Público Estatal	Ley Actual	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía UTU
AD1	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
ATD	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
M2	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
M3	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
S1	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno
S2	Público Estatal	Cogobierno	Autonomía Consejos Educativos	Autonomía y Cogobierno

Fuente: elaboración propia

De este modo, es posible reconocer ciertos valores comunes e identitarios de la izquierda uruguaya en materia educativa. El primero es el papel protagónico que debe ocupar el Estado en materia educativa. Dicho consenso probablemente responda a ciertas creencias compartidas en un plano superior al de una política pública sectorial

particular, asociadas a la convicción de que el Estado asignará recursos a la población de una manera más justa e igualitaria que el mercado.

También existió un amplio grado de acuerdo con respecto al carácter autónomo de la ANEP y a la presencia de autoridades electas por los colectivos docentes en los Consejos. Sin embargo, se observaron dos visiones distintas con respecto al gobierno educativo. Por un lado, todas las autoridades electas por el gobierno, los técnicos y los parlamentarios prefirieron mantener el “Funcionamiento actual” del sistema educativo o se inclinaron por “Mejorar la coordinación del Sistema Nacional de Educación Pública” (ver cuadro 1). Por el otro, un conjunto minoritario de entrevistados, identificado con los sindicatos de Secundaria y de UTU, reclamó la autonomía y el cogobierno para cada uno de los Consejos Desconcentrados.

6. ¿Educación media para quién? Entre la educación inclusiva y el secundario de élite

La segunda dimensión considerada constitutiva del *policy core* de la política de educación media fue la de inclusión educativa. A pesar de que este nivel es obligatorio en su totalidad desde el año 2008, resultaba pertinente analizar hasta qué punto los entrevistados habían internalizado este mandato integrador. Para lograr diferenciar las posturas más inclusivas de las más meritocráticas o elitistas, se analizaron tres variables: el reconocimiento de la educación secundaria como una institución selectiva y propedéutica; la postura frente a la repetición como dispositivo pedagógico y la culpabilización de los estudiantes ante el fracaso escolar.

De este modo, aquellos que enfatizaron en los problemas estructurales del sistema educativo para incluir a todos los adolescentes, en las consecuencias negativas de la repetición sobre las trayectorias estudiantiles y en la importancia de considerar a los estudiantes en su contexto, fueron ubicados en el extremo más inclusivo del continuo. Contrariamente, aquellos que centraron el fracaso escolar en la falta de esfuerzo y de disciplina, que identificaron la calidad educativa con la exigencia y que añoraron la figura del “alumno ideal” fueron ubicados en el extremo menos inclusivo.

6.1. ¿Carrera de obstáculos o falta de disciplina?

Con respecto a la primera de estas variables, una vasta literatura en materia de educación media sostiene que el carácter propedéutico del liceo en sus orígenes establecía *per se* una serie de obstáculos o filtros cuyo fin consistía en seleccionar a los estudiantes que accederían a la universidad y promover la emergencia de las élites nacionales (Dussel 2008; Tenti 2003; Viñao 2002). De este modo, el carácter inercial de la propia institución durante más de cien años habría reproducido estos mecanismos de selección, manteniendo vigente una estructura educativa piramidal y excluyente.

Retomando estos hallazgos, se procuró captar la posición de los entrevistados con respecto al origen de la educación secundaria, ubicándolos en un continuo donde el nivel de inclusión “alto” estuvo pautado por el reconocimiento del origen propedéutico del liceo como un obstáculo para la inclusión, y el “bajo” por la identificación en

la falta de esfuerzo y disciplina como los principales causantes del fracaso escolar.

En este sentido, prácticamente la mitad de los entrevistados identificaron en el carácter estructural de la educación secundaria un obstáculo para su efectiva universalización. Las palabras de T2 ilustran esta postura *“La educación media en Uruguay nace y se desarrolla como un sistema de filtro (...) para seleccionar a las élites que iban a ir a la universidad.”* Entre ellos se encontraron los cinco técnicos entrevistados, evidenciando el amplio consenso existente entre los expertos abocados al estudio del sistema educativo con respecto al origen selectivo del nivel.

Seguidamente, seis entrevistados no criticaron su origen selectivo, pero tampoco identificaron en la falta de disciplina y sacrificio de los estudiantes una causa del fracaso escolar. Quizás el hecho de que tres se encontrasen vinculados a la educación técnica, rama educativa que no compartió el origen propedéutico del liceo, pueda explicar que no aludan al mismo en la entrevista.

De manera ambigua, una autoridad electa por los docentes y un histórico militante frenteamplista, si bien criticaron el carácter selectivo y propedéutico de la educación media, destacaron las virtudes del rigor y la disciplina, valores funcionales a esta selectividad de la institución previamente cuestionada. Por último, en el extremo del continuo, cuatro entrevistados, vinculados con los colectivos docentes de Secundaria, identificaron los principales problemas de la educación media en la falta de esfuerzo y de disciplina de los jóvenes. Ejemplo de estas posturas es la opinión de M2 cuando destaca: *“El ser humano no puede lograr sus objetivos sin esfuerzo, sin disciplina y sin rigor”*.

6.2. Entre eliminar la repetición y no bajar la vara...

Considerando entonces que la educación secundaria fue pensada como una carrera de obstáculos, para filtrar a las élites en su acceso a la universidad, la repetición aparece como el obstáculo por excelencia. Si además retomamos lo señalado por la literatura –que los sistemas educativos que aplican masivamente este instrumento no obtienen mejores resultados y que resulta un fuerte predictor del abandono escolar– la postura de los entrevistados frente a este instrumento pedagógico se vincula fuertemente con su visión frente a la inclusión educativa (Aristimuño y De Armas 2012; Cardozo 2008; Filgueira et al. 2006; Perrenoud 1996).

De esta manera, nuevamente fue posible ordenar los discursos de los entrevistados entre los más críticos a la repetición y sus defensores. En primer lugar, se consideró que tendrían una propensión “alta” a la inclusión quienes propusieron eliminar la repitencia o reducirla al mínimo, como T3, quien sostuvo que *“la repetición no es una herramienta pedagógica válida”*. Un tercio de los entrevistados la criticaron por predecir el abandono, ser socialmente injusta y económicamente ineficiente y propusieron diversas medidas alternativas para reemplazarla. Seguidamente, algunos entrevistados la criticaron de forma más moderada, sin demandar su eliminación ni proponer mecanismos alternativos.

En el extremo opuesto, un conjunto de entrevistados vinculados a los colectivos docentes de Secundaria manifestaron un gran temor frente a la potencial

pérdida de calidad educativa. En estos casos, el miedo a “bajar la vara” y dejar que pasen todos monopolizó la conversación frente a un cuestionamiento inicial sobre la pertinencia o no de la repetición como herramienta pedagógica. Así lo refleja el discurso de M2: *“Se plantea que ahora que se masificó [...] hay que rebajar los contenidos, hay que exigir menos”*. Desde esta mirada, se asimila calidad educativa con exigencia, exámenes, repetición, sacrificio e, indefectiblemente, exclusión.

6.3. *Entre el estudiante ideal y el estudiante real*

Por último, se constató que los entrevistados cargaban con expectativas muy distintas sobre los adolescentes. En sus discursos, muchos pusieron el foco de atención en sus falencias, su entorno, su cultura y su familia. Contrariamente, algunos entrevistados reivindicaron la necesidad de aceptar a los estudiantes tal cual son, contextualizados en su realidad, y dejar de pretender ajustarlos a un imaginario de estudiante “ideal”, homogéneo, perteneciente a una clase social particular.

De este modo, se ubicaron las posiciones que criticaron explícitamente a esta figura del alumno “ideal” o “esperable” en un nivel de inclusión “alto”. Seguidamente, se consideró que la mayoría de los entrevistados, al no expresarse explícitamente al respecto, se posicionaban en una postura “media”. Por último, nueve entrevistados –autoridades, sindicalistas y militantes– centraron las críticas al secundario en características de la sociedad y de los estudiantes. Así, ATD1 señalaba: *“la solución a los problemas educativos no tiene que ver con la escuela, tiene que ver con la sociedad misma”*. Identificaron así en la cultura contemporánea, que legitima el placer y la diversión, en la nueva configuración de la familia, donde las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, y en la pobreza y la marginación social los principales causantes del fracaso escolar.

6.4. *Una mirada global sobre la inclusión educativa*

A partir de las tres dimensiones expuestas, se construyó la variable “Propensión a la inclusión” que adoptó los valores “alto”, “medio” y “bajo” (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de inclusión educativa

Entrevistado	Secundaria filtro	Repetición	Crítica al estudiante ideal	Resumen inclusión
A1	Medio alto	Alto	Alto	Alto
A2	Alto	Alto	Medio	Alto
AM1	Alto	Alto	Medio	Alto
M1	Alto	Alto	Medio	Alto
T1	Alto	Alto	Medio	Alto
T2	Alto	Alto	Medio	Alto
T3	Alto	Alto	Medio	Alto
A3	Alto	Medio bajo	Alto	Alto
A6	Alto	Medio alto	Medio	Alto
T5	Alto	Medio alto	Medio	Alto
AM2	Medio alto	Medio alto	Medio	Medio
P2	Alto	Medio alto	Bajo	Medio
T4	Alto	Medio bajo	Medio	Medio
P1	Medio alto	Medio bajo	Medio	Medio
SU	Medio alto	Medio bajo	Medio	Medio
A4	Medio alto	Medio bajo	Bajo	Medio
AD1	Medio bajo	Medio alto	Bajo	Medio
AD2	Medio alto	Medio bajo	Bajo	Medio
A5	Bajo	Medio bajo	Bajo	Bajo
M2	Medio bajo	Bajo	Bajo	Bajo
ATD	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
M3	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
SS	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: elaboración propia

En el cuadro 2 se pueden observar importantes desacuerdos dentro del FA y los sindicatos docentes en cuanto a la inclusión efectiva de todos los adolescentes en el nivel medio, evidenciando que no todos los actores del sistema educativo habrían internalizado este mandato. De este modo, mientras entre las posturas de los técnicos y las autoridades predomina un nivel de inclusión “alto”, en los perfiles más vinculados con la dirigencia sindical de Secundaria predomina el nivel de inclusión “bajo”. Esto

no sucede con la dirigencia sindical de UTU que adopta un nivel “medio”, y tampoco se observa entre los entrevistados vinculados a la UTU una posición más inclusiva desde el gobierno que desde el sindicato. En cuanto a la militancia frenteamplista, se observan posturas de nivel “alto” y “bajo” entre los participantes de la Unidad Programática de Educación, lo cual explicaría las dificultades para concretar una nutrida sección de política educativa dentro de los programas electorales.

7. Entre el cambio y el *statu quo*

Por último, la tercera variable considerada para analizar los acuerdos y las diferencias dentro del FA y los sindicatos docentes fue la propensión a realizar cambios en el sistema educativo. Para ello, se profundizó en las posturas de los entrevistados sobre cuatro propuestas presentes en la agenda del debate educativo del FA en el momento de la realización del campo, durante la campaña electoral de 2014. Éstas fueron: el desafío del tránsito de la escuela primaria a la media y la consiguiente propuesta del Marco Curricular Común (MCC), la tensión entre formar por competencias o por contenidos, la tensión entre contextualizar moderadamente el currículo en los centros educativos o mantenerlo homogéneo a nivel nacional y la incorporación de las nuevas tecnologías en el aula a través de una profundización del Plan Ceibal.

7.1. *Tránsito educativo: entre el MCC y el miedo a la primarización*

En Uruguay, las trayectorias educativas se ven particularmente accidentadas en el pasaje del nivel primario al medio. Ello se refleja en las altas tasas de repetición en el primer año del nivel secundario, tanto en su versión común o técnica, y en el consiguiente desgranamiento de los adolescentes de la educación formal. Dicho problema se ha encontrado muy presente en la agenda de las políticas educativas nacionales.

Al respecto, se identificaron en los discursos posiciones opuestas. En un extremo, inclinándose por un grado “alto” de cambio, algunos técnicos y autoridades nombradas por el gobierno se centraron en la promoción de un MCC, propuesta expresada durante la campaña electoral de 2014 en documentos de la “Nueva Agenda Progresista” y, con menor énfasis, de la “Fundación Líber Seregni”. Desde esta postura, se criticó la distancia que separa a la escuela primaria de la media, particularmente acentuada por el diseño institucional fragmentado de la educación uruguaya, y reflejada en los currículos inconexos, en la multiplicación de disciplinas, en las distintas culturas institucionales y en los diferentes modos de evaluación. Como contrapartida, se sostuvo que los currículos deberían colocar en el centro a los estudiantes y sus trayectorias educativas, y ya no a las disciplinas, particularmente entre los 4 y los 14 años.

De manera más moderada, dos autoridades y dos sindicalistas reconocieron en el tránsito entre ambos ciclos educativos un problema, pero no identificaron ninguna medida de transformación profunda, aparte de las actualmente existentes, como el programa focalizado “Tránsito educativo”. A diferencia del primer grupo, las posturas aquí fueron más híbridas y no parecería existir un núcleo compartido de diagnósticos y propuestas frente al problema.

En tercer lugar, algunos entrevistados identificaron el tránsito como un obstáculo en las trayectorias educativas, pero también manifestaron su temor frente a reformas como la del MCC. A pesar de que la misma no implicaría reducir el número de asignaturas ni extender la primaria hasta noveno año, entre algunos entrevistados se percibió de este modo: *“el formato que termina imponiéndose bajo la idea de un marco curricular común es el formato de primaria (...) para el caso de los adolescentes puede ser fatal”* (T5). De manera similar, demostrando una inclinación “baja” al cambio, un militante y una autoridad directamente no reconocieron el pasaje entre ambos ciclos como problemático y se concentraron en criticar una potencial “prima- rización” y disminución de la calidad en el nivel medio.

7.2. Situándonos en el corazón del debate: enseñar contenidos o enseñar competencias

Otro debate muy instalado en la agenda educativa nacional, particularmente en el marco de la campaña electoral de 2014, fue aquel en torno a la tensión entre enseñar centrándose en los contenidos o en la promoción de competencias. En este punto, también se obtuvieron respuestas muy disímiles. Por un lado, una mayoría tuvo una “alta” predisposición al cambio, destacando la importancia de aprender por competencias, de trabajar por proyectos educativos y de promover el trabajo en equipo. Entre estos trece entrevistados se identificaron dos subgrupos.

Por un lado, los técnicos o autoridades que promovían la implementación de un MCC fueron sumamente críticos con el formato escolar tradicional de secundaria y destacaron la importancia de la interdisciplinariedad, del trabajo por proyectos, de pensar en perfiles de egreso y de promover el aprendizaje por competencias. Por el otro, entrevistados vinculados institucionalmente a la UTU, ya fueran técnicos, autoridades o sindicalistas, defendieron argumentos similares aunque no utilizaron tanto el léxico “reformista” como los primeros y reivindicaron a la UTU como institución. Desde esta mirada, la defensa de las competencias trasciende el objetivo de reformar la educación media, constituyendo también una manera de resaltar las virtudes de la institución que representan y lo actualizado de su método de enseñanza.

Algunas autoridades se distanciaron de este primer grupo y destacaron la falsa dicotomía del debate *competencias-contenidos*, evidenciando una postura más pasiva frente a una potencial reforma curricular. Y por último, seis entrevistados vinculados a los colectivos docentes organizados de Secundaria, identificaron una amenaza en las competencias. Como señalaba un militante, *“para la educación, la palabra competencias es una mala palabra. Y en el mío también”* (M3). Entre ellos, se defendió el lugar de las disciplinas y se subrayó el papel de la transmisión de contenidos en el aprendizaje, identificando el término competencia con el avance del mercado frente al Estado.

7.3. ¿La homogeneidad iguala o profundiza desigualdades?

Un tercer aspecto considerado en este continuo de estabilidad y cambio, en un país cuyo sistema educativo se ha encontrado históricamente centralizado en todos los niveles, administrativa, financiera y curricularmente, fue la tensión existente entre un currículum único en todo el territorio nacional frente a uno más flexible. En este sentido, 16 de los 23 entrevistados se inclinaron por adaptar más los currículos a los centros educativos. Entre ellos, nuevamente se distinguen dos subgrupos.

Por un lado, un núcleo de entrevistados –autoridades, expertos referentes y militantes– se vinculan a un proyecto de reforma particular, repitiendo palabras claves –MCC, competencias, perfiles de egreso– a las que se les agregan los proyectos por centro educativo. En palabras de T2, *“el marco curricular es común, el conjunto de competencias y habilidades fundamentales a las que los chiquitines tienen que llegar es común. Los contenidos curriculares y los énfasis pueden tener contextualización”*.

Por el otro, los entrevistados vinculados a la UTU también defendieron una mayor contextualización del currículum, fueran autoridades o sindicalistas. Entre ellos se resaltó la importancia de contextualizar más los centros educativos a las necesidades territoriales y productivas y nuevamente se destacó cómo la escuela técnica estaría en la actualidad respondiendo mejor a las necesidades de los adolescentes uruguayos que el liceo.

Vale la pena resaltar que ningún entrevistado planteó una descentralización departamental o municipal, como funciona en muchos países de la región, que implicara un traslado administrativo de responsabilidades a los departamentos. El peso histórico de la centralización, el tamaño del territorio, el protagonismo de la capital, sumados en el terreno educativo a la descentralización promovida en la región durante la década de los noventa, parecen conspirar contra este tipo de proyectos.

En el extremo opuesto, se concentraron las posiciones de los entrevistados más vinculados con Secundaria, más apegados a las disciplinas, al enciclopedismo y a la enseñanza por contenidos, y en general más reactivos a la implementación de cambios. Se esgrimieron así tres argumentos para oponerse a una mayor contextualización del currículum. El primero fue la ya existente contextualización que cada docente realiza dentro de su propia disciplina, inspirada en la libertad de cátedra característica del nivel universitario. El segundo, la acentuación de las diferencias socioeconómicas de origen. El tercero, la identificación de una relativa contextualización del currículum con las políticas neoliberales de los años noventa.

7.4. *El Plan Ceibal: oportunidad o amenaza*

Por último, procurando identificar la propensión de los entrevistados a impulsar cambios en el liceo, se analizó su postura frente al Plan Ceibal. En este punto, 17 de los 23 entrevistados, incluidas todas las autoridades, cuatro técnicos y un militante, defendieron enfáticamente el Plan, evidenciando el éxito de esta política pública. Al respecto, A2 expresaba *“Yo estoy enamorada del Plan Ceibal”*. Dos ventajas fueron destacadas. Por un lado, la reducción de la brecha digital entre los uruguayos, meta considerada alcanzada. Por el otro, la importancia de integrar las nuevas tecnologías en el aula, para *aggiornarse* a los tiempos que corren. En este punto, los entrevistados coincidieron en que aún falta para alcanzar el potencial del programa e identificaron como el principal obstáculo la no incorporación de la herramienta por parte de los docentes, particularmente en el nivel medio.

Como contrapartida, seis entrevistados no tuvieron una visión positiva del plan. Cuatro de ellos demostraron una posición ambigua, al aceptar el Plan e identificar sus ventajas pero también, y sobre todo, identificar sus potenciales amenazas, problemas y limitaciones. Entre ellos se destacaron la poca formación que se le dio a

los docentes y la manera vertical en que se implementó la política, de manera incon-sulta. Por su parte, dos se opusieron abiertamente al Plan y no destacaron ninguna vir-tud. Además de retomar las críticas ya señaladas, esbozaron argumentos más radicales, como asociar las computadoras con el conocimiento “para pobres” o con el avance del mercado y el capitalismo. En este conjunto de entrevistados se encontraron sindicalis-tas vinculados a Secundaria y a UTU, militantes frenteamplistas y un técnico.

7.5. Una mirada global sobre la propensión al cambio entre los entrevistados

Habiendo analizado cada una de las cuatro dimensiones consideradas, construimos el cuadro 3, donde se ordenaron los discursos de cada entrevistado en un nivel de “propensión al cambio” “alto”, “medio” o “bajo”.

Cuadro 3. Visión global de los entrevistados respecto a la dimensión de cambio educativo

Entrevistado	Tránsito	Competencias	Homogéneo Contextualizado	Plan Ceibal	Resumen Cambio
A1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A3	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A6	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
AM1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
M1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
P1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T1	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T2	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T3	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto
A2	Medio alto	Alto	Alto	Alto	Alto
T4	Alto	Medio alto	Alto	Alto	Alto
AD2	Medio bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
S2	Medio alto	Alto	Alto	Medio	Alto
A5	Bajo	Alto	Alto	Alto	Alto
A4	Alto	Medio bajo	Bajo	Alto	Medio
AM2	Medio alto	Medio bajo	Medio	Alto	Medio
P2	Medio bajo	Medio bajo	Alto	Alto	Medio
AD1	Medio bajo	Bajo	Alto	Alto	Medio
ATD1	Medio bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
M2	Medio bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
S1	Medio alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
T5	Medio bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
M3	Bajo	Bajo	Bajo	Medio	Bajo

Fuente: elaboración propia

Con respecto a la dimensión de cambio, se observó en la mayoría de los entrevistados una propensión alta al cambio y entre ellos, nueve obtuvieron dicho valor para cada una de las cuatro dimensiones. Estos últimos, a lo largo de las entrevistas, promovieron la realización de distintas innovaciones en el plano educativo, pero además, emplearon en sus discursos términos recurrentes como “marco curricular común”, “enfoque de competencias”, “perfiles de egreso”, “proyectos pedagógicos por centro”, “nuevas tecnologías”. Ello daría cuenta de un discurso compartido y la visualización de cambios en una determinada dirección.

Luego, también con valores altos, se ubicaron cinco entrevistados, de los cuales cuatro se encuentran vinculados a la educación técnica. Si bien no tenían incorporado este vocabulario “reformista”, sí promovieron el aprendizaje por competencias, la contextualización del currículum, y la incorporación del Plan Ceibal, no así el “marco curricular común”. Es de destacar tanto la pertenencia institucional de este grupo –ya que la UTU actualmente incorpora el trabajo por competencias y la contextualización del currículum, y es más abierta a las nuevas tecnologías en el aula– como la heterogeneidad de estos cuatro entrevistados en cuanto a los lugares que ocupan en la institución. En este caso, las posturas entre los representantes de los docentes, los técnicos y las autoridades son similares, no existiendo la fractura que divide a los sindicalistas de Secundaria con las autoridades.

En el otro extremo, cinco entrevistados manifestaron una baja propensión al cambio, rechazando cualquier propuesta de modificación de la escuela media. Consecuentemente, defendieron las asignaturas, la enseñanza centrada en contenidos, el carácter propedéutico del liceo y la homogeneidad del currículum. También vieron amenazado el rol del docente en un escenario de cambios, tanto en el aula como en la arena política, donde los técnicos pudieran tener un papel mayor, e identificaron los cambios con las políticas neoliberales. Aquí se ubicaron exclusivamente entrevistados vinculados a los colectivos docentes de Secundaria y no autoridades o parlamentarios. Ello daría cuenta de un relativo consenso existente en las distintas esferas de gobierno de que, al menos gradualmente, algunas cosas deberían modificarse dentro del funcionamiento del sistema educativo actual.

8. Más de un sistema de creencias en la izquierda política uruguaya

A partir de lo analizado, se constató que, en materia de educación, el protagonismo del Estado, la participación de los trabajadores en el gobierno y el carácter autónomo de la ANEP continúan siendo valores ampliamente defendidos dentro de la izquierda política, que los separan de las posturas más liberales de los partidos tradicionales. Sin embargo, se identificaron importantes tensiones dentro del FA y entre éste y los sindicatos docentes en las tres dimensiones analizadas, consideradas centrales dentro del conjunto de creencias relativas a la política educativa: gobierno, inclusión y cambio. Dentro del partido de gobierno, se observaron mayores discrepancias entre miembros de las bases partidarias que entre las autoridades y parlamentarios. No obstante ello, las diferencias entre estos últimos también fueron importantes en algunas dimensiones.

Cuadro 4. Visión global de los entrevistados respecto a las tres dimensiones: cambio, inclusión y gobierno educativo e identificación de dos coaliciones promotoras.

Entrevistado	Resumen Cambio	Resumen Inclusión	Resumen Gobierno Educativo
T2	Alto	Alto	Fortalecer MEC
A1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
A6	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
AM1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
T1	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
T3	Alto	Alto	Mejorar Coordinación de SNEP
A2	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
A3	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
M1	Alto	Alto	Funcionamiento Actual
P1	Alto	Medio	Funcionamiento Actual
T4	Alto	Medio	Funcionamiento Actual
S2	Alto	Medio	Autonomía y Cogobierno
AD2	Alto	Medio	Autonomía UTU
A5	Alto	Bajo	Mejorar Coordinación de SNEP
A4	Medio	Medio	Mejorar Coordinación de SNEP
AM2	Medio	Medio	Mejorar Coordinación de SNEP
P2	Medio	Medio	Funcionamiento Actual
AD1	Medio	Medio	Autonomía y Cogobierno
T5	Bajo	Alto	Funcionamiento Actual
ATD1	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
M2	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
M3	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno
S1	Bajo	Bajo	Autonomía y Cogobierno

 Coalición reformista

 Coalición Statu quo

Fuente: elaboración propia

A partir de estas tensiones derivadas de distintas *policy core beliefs* en materia educativa, se identificaron dos sistemas de creencias enfrentados. Por un lado, como se observa en el recuadro negro del cuadro 4, cinco autoridades, tres técnicos y un mi-

litante adoptaron una postura más inclusiva y más propensa al cambio. Entre ellos, se encontraron frenteamplistas independientes y simpatizantes de diversos sectores de la interna del partido⁸. Este grupo identificó en la propia estructura y formato escolar tradicional del nivel medio el mayor obstáculo para la inclusión. Como contrapartida, fue sumamente crítico con la repetición, propuso la implementación de un MCC para facilitar el tránsito educativo entre los niveles e impulsó el aprendizaje por competencias y la presencia de las nuevas tecnologías en el aula. Asimismo, promovió el fortalecimiento de la coordinación dentro del Sistema Nacional de Educación Pública. Entre ellos, se observó un discurso y un léxico común, evidenciando un sistema de creencias compartido y un relativo grado de coordinación entre los miembros de la coalición.

Por el otro, como se observa en el recuadro punteado, cuatro entrevistados más vinculados a las esferas sindicales de Secundaria y a sectores más alineados con la izquierda radical dentro del FA también compartieron un sólido sistema de creencias. Desde esta segunda coalición, se identificaron los principales problemas de la educación media en los propios estudiantes, en su falta de esfuerzo y disciplina y no se cuestionaron los dispositivos funcionales ni el carácter excluyente de la estructura liceal. Al no identificar ningún problema en el formato escolar actual, tampoco se pretendió modificar el funcionamiento de la escuela media. Por el contrario, esta coalición asocia los cambios a potenciales amenazas para el rol docente y para el peso del Estado en la educación pública. Paralelamente, aspira alcanzar un sistema educativo donde cada Consejo Desconcentrado sea autónomo del poder político y cogobernado por los docentes en sus tres órdenes, de egresados, docentes y estudiantes, tal como lo establece el funcionamiento universitario.

A partir de las tres dimensiones analizadas, podríamos concluir que las tensiones en materia de educación media son tales que han derivado en la existencia de al menos dos coaliciones enfrentadas dentro de la izquierda: una más inclusiva y reformista y otra más preservadora del statu quo. En este sentido, la primera de ambas coaliciones no ha logrado imponerse en las distintas inserciones dentro del partido político, ni en todos los lugares de autoridad dentro del gobierno de la educación. Dadas estas condiciones, en un sistema educativo institucionalmente fragmentado, la realización de transformaciones profundas en la política de educación media parece ser una tarea, sino imposible, extremadamente difícil.

8 No se observó una correspondencia directa entre los miembros de la coalición pro cambio y sectores políticos particulares dentro del Frente Amplio. Asimismo, entre los entrevistados de cada sector de la interna política, algunos se ubicaron dentro de la coalición pro cambio y otros no.

Referencias

- Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana (2013) “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, Carlos (ed.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Aristimuño, Adriana y De Armas, Gustavo (2012) *La transformación de la educación media en perspectiva comparada. Tendencias y experiencias innovadoras para el debate en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, M. Ester (2012) “Políticas educativas en tiempos de cambio. Actores, programas e instituciones en Uruguay y la región”. En Bentancur, N. y Mancebo, E. (eds.) *Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 21 (1): 7-12.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, M. Ester (2010) “El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda”. En Mancebo, M. E. y Narbondo, P. (eds.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo: 248-265.
- Bentancur, Nicolás (2012) “Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores”. En Bentancur, N. y Mancebo, E. (eds.) *Políticas educativas en tiempos de cambio. Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 21 (1): 65-92.
- Cardozo, Santiago (2008) *Políticas de Educación. Cuadernos de la ENIA*, Montevideo: ENIA.
- Dussel, Inés (2008) “La escuela media y la producción de desigualdad: continuidades y rupturas”. En Tiramonti, G., Montes, N. (eds.). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: FLACSO, Ed. Manantial.
- Filgueira, Carlos; Rodríguez, Federico y Fuentes, Álvaro (2006) “Viejos instrumentos de la inequidad educativa: Repetición en primaria y su impacto sobre la equidad en Uruguay”. *Documento de Trabajo del IPES. Monitor Social del Uruguay*. 9. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Mancebo, M. Ester (2001) “La “larga marcha de una reforma exitosa”: de la formulación a la implementación de políticas educativas”. En Mancebo, M. E. (ed.) *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: ICP-Banda Oriental.
- Perrenoud, Philippe (1996) “Lorsque le sage montre la lune...l'imbécile regarde le doigt. De la critique du redoublement à la lutte contre l'échec scolaire”. *Éduquer & Former, Théories et Pratiques* 5-6 : 3-30.
- Sabatier, Paul (1988) “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21.
- Sabatier, Paul (1999) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2007) “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. En Sabatier, P. (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Schmitter, Philippe (1992) “¿Continúa el siglo del corporativismo?”. En Ocampo A. (ed.) *Teoría del neo-corporativismo. Ensayos de Philippe C. Schmitter*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Tenti Fanfani, Emilio (2003) “La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización”. En Tenti Fanfani, E. (ed.) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Fundación OSDE, Unesco, Ed. Altamira.
- Viñao Frago, Antonio (2002) *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas, continuidades y cambios*. Madrid: Morata.

PORK BARREL EN BRASIL. EL EFECTO ELECTORAL DE LAS ENMIENDAS PRESUPUESTARIAS INDIVIDUALES*

Pork Barrel in Brazil. The electoral effect of individual amendments to the budget

Alexandre Lima Baião**

Resumen: Las políticas de *pork barrel* en sistemas electorales con distritos uninominales y elecciones mayoritarias son un fenómeno muy discutido entre investigadores de política comparada. En un país con distritos grandes y elecciones proporcionales de lista abierta, como Brasil, el fenómeno se hace más complejo y menos claro. Los estudios sobre la realidad brasileña no muestran de manera concluyente la eficacia electoral de los fondos enviados por los diputados en la conquista de votantes de las regiones beneficiadas. Este trabajo tiene como objetivo verificar si las enmiendas presupuestarias producen beneficios electorales inmediatos para el diputado y si son utilizadas para obtener votos.

Palabras claves: enmiendas presupuestarias, sistema electoral, políticas *pork barrel*

Abstract: The pork barrel politics in electoral systems with single-member districts and majority election are a phenomenon deeply discussed among comparative studies. Pork barrel politics are a phenomenon deeply studied in electoral systems with uninominal districts and majority elections. Nevertheless, in a country with large districts and open-list proportional elections, as Brazil, the phenomenon becomes more complex and less clear. The studies that investigated Brazilian experience have not identified clearly the electoral efficacy of funds sent by the deputies in the conquest of voters of the beneficiary regions. This article aims to verify if the budget amendments produces immediate electoral benefits for the deputy and if these resources are used in order to gain votes.

Keywords: budget amendment; electoral system, pork barrel politics

Introducción

A pesar de que los estudios sobre la *pork barrel politics* se iniciaron en la literatura norteamericana, este fenómeno dejó de ser estudiado exclusivamente en ese país y ahora es investigado también en otros tipos de sistemas electorales. El uso de este tipo de mecanismos –gastos públicos que benefician a localidades específicas buscando fines electorales– es común en países donde la totalidad o parte de las bancas son asignadas a través de elecciones mayoritarias en los distritos uninomiales como Estados Unidos, Inglaterra, Filipinas y Alemania. En países con distritos grandes y

*Artículo recibido el 11/09/2015, aceptado el 16/04/2016.

** Investigador de la *Fundação Getúlio Vargas*. E-mail: alexandrelimabaião@gmail.com

elecciones proporcionales de lista abierta, como Brasil, Letonia y Finlandia, sin embargo, el fenómeno se hace más complejo y menos claro.

Brasil adoptó un bicameralismo simétrico, en que las bancas de la Cámara de Representantes son ocupadas por medio de elecciones proporcionales disputadas en distritos grandes, que varían entre 8 y 70. Atribuirse el reconocimiento por los recursos enviados se hace más difícil en este contexto, ya que varios diputados pueden enviar recursos a un mismo lugar. Sin embargo, la literatura sobre el *pork barrel* fue adaptada al contexto brasileño, pues se entiende que las variables institucionales favorecen el individualismo y el personalismo en la arena electoral, y por lo tanto, estimulan políticas de esa naturaleza entre los diputados.

En Brasil, los diputados pueden enviar recursos para sus bases electorales cuando el presupuesto está en trámite en el Congreso. Las modificaciones en el presupuesto son denominadas “enmiendas presupuestarias” y representan la principal forma utilizada por los congresistas para enviar recursos relacionados al *pork barrel* hacia sus bases electorales (Ames 1995a, 1995b, 2008; Samuels 2002).

La reciente aprobación en la Cámara de Representantes de la Enmienda Constitucional 86/2015 refuerza esta hipótesis, ya que obligó a que el Poder Ejecutivo ejecute una parte de las enmiendas presupuestarias. Antes de dicha modificación, el Poder Ejecutivo tenía completa discrecionalidad para cancelar los gastos propuestos por los parlamentarios. El esfuerzo del Congreso para aprobar este proyecto muestra la importancia que tiene la utilización de estos recursos para los diputados, es decir, indica que las *pork barrel politics* realmente son una pieza importante para entender el caso brasileño.

Sin embargo, los recientes estudios empíricos no establecen un efecto relevante de la enmienda presupuestaria individual utilizada por los diputados sobre el voto parlamentario o la reelección (Samuels 2002; Mesquita 2008; Sanfelice 2010), es decir, queda un vacío en la literatura sobre el papel de las enmiendas en la arena electoral.

La disponibilidad de datos ha aumentado a lo largo de los años y los trabajos empíricos se han vuelto más robustos y estrictos en la estimación del efecto electoral de las enmiendas. El estudio que más ha evolucionado en esta dirección fue realizado por Viviane Sanfelice (2010), que identificó un efecto positivo y significativo en varios modelos, excepto en aquel con especificación más rigurosa, en el que era controlado el efecto fijo de la pareja diputado-municipio.

La dificultad de encontrar un efecto relevante probablemente se explica por la existencia de diversas formas de enmiendas presupuestarias individuales, ya que no todas tratan de ganar votos en la región beneficiaria. Un ejemplo extremo de esta situación, aunque no es tan inusual, es la existencia de las transferencias destinadas a estados diferentes de aquel en que el diputado disputa su elección. Obviamente, los recursos que benefician otro distrito electoral son dirigidos a otros objetivos que no corresponden a la simple obtención de votos en la localidad beneficiaria. Por lo tanto, la dificultad de los trabajos empíricos anteriores en capturar el efecto electoral positivo de los fondos enviados, se explica, en parte, por la dilución de las enmiendas presupuestarias que se utilizan para ganar apoyo entre los votantes con otras formas de transferencia no destinadas directamente a la votación.

Este trabajo pretende contribuir a llenar este vacío en la literatura, identificando el efecto de las enmiendas presupuestarias sobre el voto. Con este propósito, se utilizó la mayor cantidad de datos existentes sobre la ejecución del presupuesto para examinar nuevamente el efecto de las enmiendas, distinguiéndolas de acuerdo a la naturaleza del gasto. El análisis de las enmiendas presupuestarias de acuerdo con este criterio también permite identificar el papel de los actores locales, como alcaldes y presidentes de ONG, en el *credit-claiming* de las enmiendas —una discusión relevante en sistemas electorales con distritos de magnitud grande—.

1. *Pork barrel* en el caso brasileño

1.1 Contexto institucional

En los años noventa fue adaptado el concepto *pork barrel politics* de la literatura norteamericana de Ciencia Política al caso brasileño, con el fin de comprender las instituciones democráticas restauradas en Brasil, después de 21 años de dictadura militar.

Como la elección de los miembros del Poder Legislativo en los Estados Unidos sigue el sistema mayoritario con distritos uninomiales, las políticas locales y distributivas, denominadas *pork barrel politics* por los analistas estadounidenses, siempre han sido una pieza fundamental para la comprensión de ese caso. En parte por esta influencia, los recursos enviados por los congresistas a sus bases electorales recibieron una atención significativa en los primeros estudios sobre el caso brasileño después de la democratización.

Por otra parte, los trabajos pioneros en el estudio del sistema electoral brasileño consideraron que variables institucionales, como el sistema de elección proporcional de lista abierta, el Estado federal, el gobierno de coalición y la magnitud de los distritos, implicarían costos altos en términos de gestión pública, personalismo y alto volumen de políticas distributivas.

En la fórmula electoral de lista abierta, por ejemplo, los electores votan por listas en las cuales el orden de los diputados no está predefinido. Qué diputados quedan en las primeras posiciones de la lista y ocupan las primeras bancas logradas por el partido, son aspectos definidos a partir del rendimiento individual de cada candidato. Esto a su vez genera competencia entre diputados del mismo partido (Mainwaring 1991). No basta que la coalición del diputado tenga un buen rendimiento, es esencial que también llegue a una buena posición en la lista, por eso el parlamentario tiene más incentivos para cultivar un voto personal que para promover el partido durante su campaña electoral. El *pork barrel* en este contexto se vuelve un mecanismo natural y esperado para que el diputado pueda cultivar el voto personal y aumentar sus posibilidades de reelección.

Otra característica de la institucionalidad brasileña que facilita la presencia del distributivismo es el tamaño de los distritos electorales. Los distritos de baja magnitud alientan la reducción del número de partidos debido al voto útil y al comportamiento estratégico de los financiadores y apoyadores de la campaña (Cox 1997). Como la

magnitud de los distritos brasileños varía entre 8 y 70 bancas en la Cámara de Representantes, habría un incentivo para la existencia de una mayor cantidad de partidos, lo que implicaría, a su vez, una mayor fragmentación en el Congreso. Los primeros autores consideraron que esta característica generaría un alto costo en términos de gobernabilidad, porque exigiría que el jefe del Ejecutivo hiciera coaliciones con otros partidos a través del patrocinio y políticas distributivas (Abranches 1988; Mainwaring 1993).

Es relevante también considerar el clásico argumento de Carey y Shugart (1995) sobre el impacto del tamaño de los distritos en la importancia del voto personal. Para estos autores, en sistemas electorales proporcionales en los cuales los líderes no controlan el orden de la lista, como el sistema de lista abierta, los distritos grandes aumentan el peso de la reputación personal en las elecciones, en detrimento de la relevancia partidaria.

Dadas estas características institucionales y en la medida en que el voto es personal y los partidos tienen poco control sobre el Congreso, el comportamiento parlamentario más racional sería utilizar intensamente la distribución de beneficios locales, con el fin de cultivar el voto personal en ciertas regiones específicas dentro de la unidad federal (Ames 1995a, 1995b; Samuels 2002). El votante utilitario, a su vez, apoyaría al candidato que más probablemente beneficie su región, aun cuando la acción parlamentaria sea fragmentada y puramente distributiva teniendo en cuenta el interés del país o Estado.

En términos legales, los beneficios locales distribuidos por los parlamentarios brasileños se realizan por medio de las llamadas “enmiendas presupuestarias individuales”. Estas enmiendas consisten en modificaciones al proyecto de ley presupuestario realizadas durante la discusión del mismo en el Poder Legislativo.

En Brasil el presupuesto anual es elaborado por el Poder Ejecutivo. Una vez elaborado, es enviado para ser considerado por el Poder Legislativo, etapa en la que los parlamentarios pueden proponer vetos y alteraciones. Durante la discusión del proyecto cada parlamentario tiene derecho a proponer un número limitado de enmiendas individuales, también limitadas por un valor máximo. Cumplida esta etapa, el proyecto regresa al Ejecutivo para la sanción presidencial.

De esta forma, con cada nuevo presupuesto, los políticos aprovechan la oportunidad creada por las enmiendas individuales para destinar recursos para sus bases electorales. Generalmente, las enmiendas individuales corresponden a recursos destinados a la inversión a nivel local.

1.2. *Papel de las enmiendas en el sistema electoral*

Después de la primera fase de estudios altamente inspirados por la perspectiva del *two-arena model* (Bowler 2000), los hechos comienzan a contrastar con las explicaciones anteriores del Congreso brasileño y los partidos comienzan a ser cada vez más incorporados en la discusión (Figueiredo y Limongi 1995a, 1997, 2002; Pereira y Mueller 2000). En la literatura internacional crece, a partir de los trabajos de Cox (1987) y Cox y McCubbins (1993), el cuestionamiento acerca de la ausencia de los partidos en las explicaciones teóricas.

Actualmente se considera que los partidos en Brasil ejercen bastante control sobre los parlamentarios en el ámbito legislativo, debido a la existencia de reglas internas que centralizan el poder de decisión en manos de los líderes partidarios (Limongi y Figueiredo 2005; Pereira y Mueller 2000; Amorim Neto y Santos 2001; Amorim Neto 2002; Meneguello 1998). Empíricamente, la fuerza de los partidos en la arena legislativa puede ser apreciada a partir de la disciplina del partido, pues los diputados del mismo partido generalmente votan de la misma manera y siguen la posición exteriorizada por el líder del partido (Figueiredo y Limongi 1995b, 1999).

Algunos autores, a su vez, hacen una distinción entre lo que sucede en la arena electoral y lo que sucede en el ámbito legislativo (Pereira y Mueller 2002; Raile, Pereira y Power 2011). Para ellos, el individualismo no partidario reina entre los candidatos en la arena electoral. Sin embargo, para lograr éxito en la búsqueda de votos a nivel local, el parlamentario tiene que ser fiel al partido en el ámbito legislativo, con el fin de obtener las enmiendas parlamentarias necesarias. Es decir, mientras en el Legislativo hay un centralismo partidista que disciplina a los diputados hacia los intereses colectivos del partido, fuera del Congreso hay una menor influencia del partido, ya que el candidato busca votos personales para mejorar su posición en la lista.

Sin embargo, no hay un consenso en la literatura sobre el comportamiento individualista y no partidista en la arena electoral. Figueiredo y Limongi (2002) defienden que los votantes no basan su voto sólo en los atributos personales del candidato, sino también en función de su partido político. En un escenario como este el diputado no estaría tan preocupado por mejorar su posición en la lista a través de su rendimiento individual, y por lo tanto la centralización partidista podría estar presente también en la arena electoral. Para ellos, las enmiendas presupuestarias individuales tienen importancia limitada en la arena política (Limongi y Figueiredo 2005).

El estudio de las enmiendas presupuestarias individuales puede contribuir a este problema, ya que si las enmiendas no tuviesen efecto electoral individual, la asignación de estos recursos no podría ser explicada por un individualismo no partidario del político que la propuso, ni se podría asociar estas transferencias al concepto de *pork barrel*. Por otro lado, si las enmiendas atraen votos para el diputado, habrá evidencia de que en la arena electoral hay un componente individual en la disputa y que los parlamentarios utilizan esta característica para obtener votos personales y mejorar su posición en la lista.

1.3. *El trabajo empírico sobre el impacto electoral del pork barrel*

Barry Ames (1995a, 1995b) fue uno de los primeros autores que estudió empíricamente el uso de enmiendas presupuestarias por miembros de la Cámara de Representantes de Brasil. Su trabajo identificó un efecto positivo del *pork barrel* en los votos, pero presentó algunas limitaciones derivadas de la falta de datos. El autor, por ejemplo, utilizó como variable explicativa el número de enmiendas presentadas, cuando en realidad, lo ideal sería contar con la información sobre la efectiva ejecución de la enmienda, así como sobre su valor monetario.

Samuels (2002) publicó, no mucho tiempo después que Ames, un artículo proponiendo una explicación diferente de cómo las enmiendas afectan los votos obtenidos por los parlamentarios. Samuels utiliza los datos de gastos de campaña, que no habían sido considerados por Ames, en la regresión de los determinantes del voto. Esta vez, la variable “pork” pierde su efecto positivo en los votos, mientras los gastos de campaña parecen tener un impacto alto y significativo sobre el desempeño electoral. Además, a través de un modelo en que el propio gasto de campaña aparece como variable dependiente, Samuels identifica que cuanto más enmiendas un parlamentario consigue incluir en el presupuesto, más donaciones recibirá posteriormente en su campaña. Es decir, Samuels concluye que las enmiendas no afectan al voto directamente, por el contrario, atraen recursos a la campaña, y estos sí afectan en gran medida el rendimiento en las urnas.

El trabajo de Samuels presenta algunas limitaciones similares a las de la obra de Ames, como el hecho de usar los datos de una única elección (1994) u operacionalizar la variable *pork barrel* utilizando las enmiendas aprobadas, sin incorporar la ejecución del presupuesto.

Pereira y Rennó (2003) utilizaron los datos de las elecciones siguientes a la analizada por Samuels, a saber, la elección de 1998. Una de las principales conclusiones de Pereira y Rennó es que el comportamiento parlamentario en el Congreso, como la participación en la formulación de los proyectos de ley o la actitud de votar de acuerdo a la preferencia del presidente, no afecta directamente el resultado electoral. Así, la distribución de los recursos a través de enmiendas sería mucho más eficaz para obtener votos que su desempeño en el Congreso. En el análisis de regresión desarrollado por los autores el *pork barrel* tuvo un coeficiente positivo y significativo.

Sin embargo, como en todos los trabajos anteriores, la unidad de análisis es el diputado. Asimismo, las variables de *pork barrel* y *credit claiming* se refieren únicamente a lo que ocurrió en el municipio en el que el diputado había obtenido la mayoría de votos en la elección anterior. Toda la información acerca de lo ocurrido en otros municipios se descarta en el modelo. Por otra parte, los datos son de corte transversal, correspondientes a la elección 1998, impidiendo que, por ejemplo, se controlara el efecto fijo del candidato.

Posteriormente, estos mismos autores ampliaron su análisis, abarcando tanto la elección de 1998 como la elección de 2002 (Pereira y Rennó 2007). Los resultados matizaron la discusión sobre la importancia del *pork*, mostrando que la influencia de las enmiendas probablemente se vea facilitada por el papel del Ejecutivo, que puede competir por la reelección o mantenerse fuera de la disputa. En este trabajo, el coeficiente variable “enmiendas”, operacionalizado como la proporción de las enmiendas individuales ejecutadas, fue significativo apenas cuando el presidente no era un “Lame Duck”, es decir, apenas cuando el presidente podría disputar su reelección.

El trabajo posterior en la literatura fue desarrollado por Lara Mesquita (2008) y utiliza una *pooled regression* de las elecciones de 1998, 2002 y 2006 para estimar el impacto de las enmiendas, que, por primera vez, son operacionalizadas a partir del monto total ejecutado. Los resultados son sorprendentes, ya que la autora no encontró un efecto significativo de las enmiendas en el voto, incluso cuando no

controla los gastos de la campaña. Es decir, no habría ningún efecto ni de manera directa, ni de manera mediada por los gastos de campaña, como había sido sugerido por Samuels.

El último trabajo y también el que más ha avanzado en lo que respecta a la metodología, fue el de Viviane Sanfelice (2010), que utilizó datos de panel con las informaciones de cinco elecciones: 1994, 1998, 2002, 2006 y 2010. Además, la unidad de análisis de algunos de los modelos fue el par diputado-municipio, aumentando de manera significativa el volumen de informaciones dentro de cada sección transversal. Igualmente, este trabajo fue el primero que controló efectos fijos, tanto de diputados como de municipios, dando más fuerza a las conclusiones.

El trabajo de Sanfelice mostró que las enmiendas tienen un efecto positivo sobre el voto en casi todos los modelos empleados. Sin embargo, en el modelo más riguroso, en el que se controla el efecto fijo del par diputado-ciudad, el efecto de las enmiendas sobre el voto desaparece. La explicación de la autora para este hecho es que tal vez los beneficios públicos concedidos en una legislatura no sean lo más importante para el resultado electoral, y sí tenga mayor relevancia la relación establecida con el municipio a largo plazo. Controlada esta relación a través del efecto fijo del par diputado-ciudad, el efecto de las enmiendas desaparecería.

En otras palabras, para Sanfelice (2010) no sería posible capturar el efecto electoral de las enmiendas en el modelo más riguroso del trabajo porque las enmiendas sólo tendrían la función de construir una relación a largo plazo con el municipio, y no de ganar votos en las elecciones que ocurren inmediatamente después de la aplicación de los recursos. Sin embargo, el efecto puede no haber sido percibido simplemente porque la autora no separó los distintos tipos de enmiendas presupuestarias. Algunas enmiendas incluso no son destinadas a la circunscripción del diputado, es decir, no es posible afirmar que hayan sido realizadas para conquistar al electorado de la localidad del beneficiado. En consecuencia las enmiendas con eficacia electoral y que son utilizadas para ese propósito, fueron diluidas en análisis que concentran todos los diferentes tipos de enmiendas en la misma variable.

Por lo tanto, el impacto electoral de las enmiendas presupuestarias todavía no es evidente. El cuadro 1 sintetiza las contribuciones de los trabajos previos al presente artículo.

Cuadro 1. Trabajos empíricos sobre el efecto de las enmiendas presupuestales individuales sobre el voto

Trabajo	Variable dependiente	Unidad de análisis	Variable "pork"	Disputa electoral	Disposición de los datos	¿Pork barrel afecta el voto?
Ames (1995a)	Número de votos	Diputado	Número de enmiendas	1990	Corte transversal	Sí
Samuels (2002)	Tanto la oportunidad de ser elegido como el número de votos ¹	Diputado	Valor monetario de las enmiendas aprobadas ²	1994	Corte transversal	No directamente, pero afecta los gastos de campaña
Pereira y Rennó (2003)	Probabilidad de ser elegido	Diputado	Valor monetario de las enmiendas implementadas en el principal bastión electoral	1998	Corte Transversal	Sí
Mesquita (2008)	Tanto la oportunidad de ser elegido como el número de votos ⁵	Diputado	Valor monetario de enmiendas implementadas ⁴	1998, 2002 y 2006	Stacked cross sections	No
Sanfelice (2010)	Utiliza el número de votos ⁶	Par diputado-ciudad	Valor monetario de enmiendas implementadas ⁷	1994, 1998, 2002, 2006 y 2010	Datos de panel con efectos fijos	Sí

1. En realidad, el autor utiliza una variable ligeramente diferente del número de votos, pero es más o menos la misma información. Básicamente, calcula la diferencia entre la votación de 1990 y la de 1994, a lo cual denominó "voto decisivo".

2. El autor utiliza el valor monetario para calcular el porcentaje de participación de la enmienda en el conjunto de las enmiendas aprobadas por el Congreso para la unidad federal.

3. La variable dependiente, en este caso, fue el porcentaje de participación de la ejecución de la enmienda del parlamentario en el conjunto de las enmiendas ejecutadas en su "mainballiwick", entendido como el municipio que le dió la mayoría de votos en la elección anterior.

4. La autora utiliza sólo las enmiendas ejecutadas en los primeros dos años pero no deja claro si consideró el compromiso o la liquidación, para identificar la ejecución.

5. En este caso la autora utiliza las mismas variables dependientes que Samuels. En el caso de votación absoluta, utiliza la diferencia obtenida entre la elección analizada y la inmediatamente anterior.

6. Esta vez la variable "votos" es utilizada de una manera simple, es decir, no se calcula la diferencia entre la votación actual y alguna votación anterior. Debe ser destacado que, como la unidad de análisis en este estudio es el par diputado-municipio, la variable "votos" corresponde a la votación obtenida por cada diputado en cada municipio.

7. Así como Lara Mesquita, Viviance Sanfelice utiliza sólo las enmiendas ejecutadas en los dos primeros años.

2. Hipotesis del trabajo

Los trabajos empíricos realizados hasta ahora encontraron dificultades al medir el efecto positivo de las enmiendas. Sin embargo, todos los estudios trataron los diferentes tipos de enmiendas de forma unificada al analizar el efecto electoral, sin separarlas en función de sus características. En este trabajo se asume que las enmiendas no son todas iguales ni buscan los mismos objetivos. Algunas incluso no son enviadas a la circunscripción del diputado, y, por lo tanto, no es posible que hayan sido elaboradas para ganar votos en la localidad beneficiada. Por otra parte, algunos tipos de fondos quizás tengan mayor efecto electoral que otros, y, en consecuencia, el efecto de las transferencias con eficacia electoral puede estar diluido junto a otras formas que tienen bajo retorno en las urnas. Por ese motivo, este trabajo separó las enmiendas de acuerdo con el modo de aplicación y la naturaleza del gasto.

En cuanto a la modalidad de aplicación, las enmiendas se pueden implementar a través de la ejecución por el gobierno central o mediante transferencias a gobiernos locales, ONG y gobiernos estatales. En el primer caso el recurso es implementado directamente por la burocracia del gobierno central. Las transferencias, por otro lado, permiten ejecutar las enmiendas de forma descentralizada a través de actores locales, como alcaldes y ONG, o a través del gobierno estadual.

Cuando se trata de distritos grandes, varios diputados compiten por los votos de una misma región. De la misma forma, algunos municipios reciben enmiendas de más de un diputado simultáneamente. Es de suponer que los políticos necesitan obtener apoyo de actores locales para realizar el *credit claiming*. La primera hipótesis del trabajo, por lo tanto, es que solamente las enmiendas intermediadas por estos actores producen beneficios en la urnas:

H1: Sólo las enmiendas ejecutadas por medio de actores locales tienen efecto electoral.

Otro enfoque del trabajo es clasificar las enmiendas entre aquellas destinadas a gastos corrientes y aquellas destinadas a inversiones. En este caso, se utiliza la clasificación denominada en las normas brasileñas como “Grupo de Natureza da Despesa - GND” (Grupo de Naturaleza del Gasto). Se supone que el elector posiblemente sea sensible al tipo de recurso utilizado. Meneguín, Bugarín y Carvalho (2005), por ejemplo, demostraron que los alcaldes que destinan más recursos a inversiones en lugar de gastos corrientes, son beneficiados electoralmente. El mismo análisis aún no fue realizado para las enmiendas enviadas por diputados federales. En este caso, la hipótesis es que los electores recompensan más intensamente enmiendas aplicadas a través de inversiones:

H2: Enmiendas ejecutadas como inversión tienen mayor efecto electoral.

3. Datos y método

Este trabajo tiene como objetivo analizar los factores determinantes del resultado electoral de diputados federales que son candidatos a la reelección. Más específicamente, se emplearon modelos que indagan el efecto de diferentes tipos de enmiendas en el voto, ya que los estudios anteriores no incluyeron este nivel de análisis.

Por lo tanto, se realizó una regresión en un panel balanceado de datos con los diputados federales que se elejieron al menos una vez desde 2002 hasta 2010. Así, el análisis abarca tres legislaturas del Congreso y se llevó a cabo en una muestra de 977 diputados.

Más específicamente, este trabajo empleó la siguiente ecuación de votos:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 P_{ijt} + \beta_2 X_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

en que “i” se refiere al diputado, “j” al municipio, “t” al momento de la disputa electoral y “ε” al error. La variable dependiente “y” consiste en el número de votos totales recibidos por el diputado “i” en el municipio “j” en la disputa “t”. La matriz “P” agrupa las variables de “pork barrel” y la matriz “X” agrupa las variables de control.

La matriz P varía de acuerdo con el objetivo del trabajo. En la primera parte, la variable “pork barrel” corresponde al valor monetario de las enmiendas ejecutadas sin discriminarlas de acuerdo con la naturaleza del gasto. Esta especificación es análoga a las realizadas en trabajos anteriores (Mesquita; 2008; Sanfelice, 2010), que no obtuvieron resultados concluyentes sobre el efecto electoral de estos recursos.

En la segunda parte del trabajo, esta variable es discriminada a partir de las cuatro modalidades de aplicación del recurso presupuestario: aplicación directa por parte del gobierno federal, transferencia al gobierno estadual, transferencia al gobierno municipal, y transferencia a ONG. En este caso, la especificación permite probar la hipótesis 1 del trabajo.

En la tercera parte del trabajo, la matriz P corresponde a las enmiendas separadas entre aquellas ejecutadas como inversiones y aquellas ejecutadas como gastos corrientes. Dicho análisis permite probar la hipótesis 2.

Para cada análisis se realizó la regresión considerando cuatro formas de efectos fijos: sin efectos fijos, con efecto fijo del municipio, con efecto fijo del diputado, y, por último, con efectos fijos del par diputado-municipio.

3.1. Descripción de las variables

A continuación son descritas las variables utilizadas en el modelo. Si bien las enmiendas presupuestarias, expresadas en sus diversas formas y modalidades, son las variables de interés, las otras se incluyeron para el control en los modelos de regresión:

Valor ejecutado de enmiendas: Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura por parte del respectivo diputado proponente.

Enmiendas ejecutadas en inversión: Representa el volumen total de enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura por parte del respectivo diputado proponente, clasificadas como GND-Inversiones o como GND-Inversiones Financieras.

Enmiendas ejecutadas en gasto corriente: Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura del respectivo diputado, clasificadas como GND-Otros gastos corrientes.

Enmiendas ejecutadas como transferencia al gobierno provincial: Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura del respectivo diputado, clasificadas en la modalidad de aplicación “Transferencias al gobierno provincial”.

Enmiendas ejecutadas como transferencia a entidad privada sin fines de lucro (ESFL): Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura del respectivo diputado, clasificadas en la modalidad de aplicación “Transferencias a entidades sin fines de lucro.”

Enmiendas ejecutadas como aplicación directa de la Unión: Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la respectiva legislatura del diputado, clasificadas en la modalidad de aplicación “Aplicación Directa de la Unión”.

Enmiendas ejecutadas como transferencia al gobierno municipal: Representa el volumen total de las enmiendas presupuestarias ejecutadas durante la legislatura del respectivo diputado, clasificadas en la modalidad de aplicación “Transferencia a Municipios”.

Pertenecer al partido del gobernador: variable igual a 1 (uno) si el partido del diputado es el mismo que el del gobernador y 0 (cero) en caso contrario.

Pertenecer al partido del alcalde: variable igual a 1 (uno) si el partido del diputado es el mismo que el del alcalde y 0 (cero) en caso contrario.

Pertenecer al partido del presidente: variable igual a 1 (uno) si el partido del diputado es el mismo que el del gobernador y 0 (cero) en caso contrario.

Número de legislaturas: Número de legislaturas en que el diputado ya ha ejercido mandato en la Cámara de Representantes.

Fue alcalde en munic: variable igual a 1 (uno) si el diputado ya ha asumido el cargo de alcalde en el municipio y 0 (cero) en caso contrario.

Fue concejal en munic: variable igual a 1 (uno) si el diputado ya ha asumido el cargo de concejal en el municipio y 0 (cero) en caso contrario.

Dummy_cambio: variable igual a 1 (uno) si el diputado cambió de partido en los cuatro años anteriores y 0 (cero) en caso contrario.

Para facilitar la lectura de los coeficientes, las variables expresadas en términos monetarios fueron divididas entre mil (1000), es decir, el coeficiente beta de las enmiendas debe ser leído como el impacto de mil reales de enmiendas presupuestarias individuales en la votación.

Por otra parte, los datos de las enmiendas derivan de los tres presupuestos anuales que precedieron cada disputa electoral. En las elecciones de 2010, por ejemplo, se consideraron las enmiendas ejecutadas en 2010, 2009 y 2008.

4. Resultados

El primer modelo se presenta en la Tabla 2 y muestra cómo el total de enmiendas ejecutadas por un diputado en un determinado municipio afecta a la cantidad de votos obtenidos, en aquel mismo municipio. En los tres primeros modelos el efecto de la enmienda presupuestaria fue significativo, lo que demuestra que mil reales implementados permite al diputado recibir de uno a dos votos adicionales. Este efecto puede hacer diferencia en las urnas, pues el límite financiero anual para cada diputado es elevado. En 2013 un diputado podría proponer casi 15 millones de reales, por ejemplo.

Además de las enmiendas, otros factores mejoran el resultado electoral del diputado en el municipio. Uno de ellos es la trayectoria política del diputado en aquella localidad, es decir, la relación que él estableció con los votantes por haber ejercido algún cargo político municipal en el pasado. Los resultados muestran que, en los primeros tres modelos, haber sido alcalde condujo a un aumento de 18.000 votos en promedio. El impacto de haber participado en la legislatura municipal fue menos estable entre los modelos, pasando de 16.000 a poco más de 23.000 votos, de acuerdo a la especificación de efectos fijos.

Las relaciones del partido con los jefes del Ejecutivo de los tres niveles de gobierno también se incluyeron en este trabajo. Sin embargo, pertenecer al mismo partido político que el presidente o que el gobernador no significa mayores ganancias en términos de los votos obtenidos por el diputado. Por otro lado, ser del mismo partido que el alcalde trajo beneficios electorales en los cuatro modelos.

Si por un lado las relaciones locales del partido ayudan al diputado a maximizar sus votos, por otro, los votantes parecen castigar quien cambia con frecuencia de partido. Los diputados que cambiaron de partidos en los cuatro años anteriores a la elección, perdieron un promedio de 40.000 votos, de acuerdo con los dos primeros modelos.

Tabla 2. Regresión de votos locales contra las enmiendas presupuestarias y variables de control

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Valor ejecutado de enmiendas	1,81088 (7,72)**	1,42819 (7,45)**	1,81721 (7,65)**	0,25695 (1,14)
Pertenecer al partido del gobernador	-4,55951 (0,49)	-4,28199 (0,51)	-12,50023 (0,57)	0,59747 (0,05)
Dummy_cambio	-41,74022 (4,75)**	-40,60404 (5,18)**	-29,83770 (1,54)	-25,26102 (1,82)
Pertenecer al partido del alcalde	131,45870 (9,97)**	136,52302 (11,41)**	129,37142 (9,58)**	80,77662 (4,66)**
Pertenecer al partido del presidente	-21,93993 (2,65)**	-19,68746 (2,76)**	18,52023 (0,22)	-41,03161 (1,07)
Número de legislaturas	7,12132 (2,21)*	7,02751 (2,47)*	-1,69691 (0,09)	-17,70830 (1,25)
Fue alcalde en munic	18.178,15184 (7,12)**	18.308,24557 (7,98)**	18.219,92333 (7,13)**	
Fue concejal en munic	24.162,09098 (12,51)**	16.747,74965 (9,26)**	24.294,98015 (12,62)**	
Constante	260,17112 (0,00)	212,34830 (26,57)**	194,60065 (3,36)**	305,83791 (6,80)**
Efecto fijo				
Diputado	no	No	sí	No
Municipio	no	Sí	no	No
Diputado-municipio	no	No	no	Sí
F	77,75	53,26	49,36	8,43
R2_A	0,24	0,41	0,25	0,81

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

Estos resultados no difieren considerablemente de los encontrados por Sanfeli-ce (2010). Con efectos fijos para cada par diputado-municipio, las enmiendas no afectaron el voto, como también fue establecido por el estudio de la autora. Sin embargo, el presente trabajo hace uso de la mayor cantidad de datos existentes para reconstruir este análisis, discriminando las enmiendas de acuerdo con la naturaleza del gasto.

En este sentido, el resultado de la regresión presentada en la Tabla 3 muestra que el efecto en los votos no es homogéneo entre las distintas modalidades de aplicación de las enmiendas. Solamente las aplicaciones directas de la Unión y las transferencias a los gobiernos municipales tuvieron un efecto significativo en los tres primeros modelos. En el cuarto, más riguroso, el efecto positivo continuó siendo significativo sólo para los fondos enviados directamente a los alcaldes.

Tabla 3. Regresión de votos locales contra las enmiendas presupuestarias y variables de control, de acuerdo con el modo de aplicación

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Enmiendas ejecutadas como transferencia al gobierno provincial	1,92421 (1,65)	1,80397 (1,74)	1,97735 (1,70)	-0,28271 (0,50)
Enmiendas ejecutadas como transferencia al gobierno municipal	3,14296 (6,36)**	2,77454 (6,64)**	3,19590 (6,68)**	0,73867 (2,26)*
Enmiendas ejecutadas como transferencia a entidad privada sin fines de lucro	2,91998 (1,87)	1,74743 (1,79)	2,91713 (1,87)	-0,02299 (0,08)
Enmiendas ejecutadas como aplicación directa de la Unión	1,34011 (6,00)**	1,02898 (5,38)**	1,33487 (6,00)**	0,22250 (0,74)
Pertenecer al partido del gobernador	-0,60192 (0,07)	-1,22688 (0,15)	-8,16608 (0,39)	1,17697 (0,10)
Dummy_cambio	-41,12307 (4,72)**	-40,79559 (5,25)**	-23,72066 (1,24)	-25,00794 (1,81)
Pertenecer al partido del alcalde	110,28672 (8,97)**	114,41020 (10,12)**	106,96039 (8,58)**	71,22466 (4,65)**
Pertenecer al partido del presidente	-20,87790 (2,59)**	-19,48501 (2,80)**	76,31234 (0,93)	-26,32993 (0,70)
Número de legislaturas	8,51691 (2,67)**	8,26635 (2,94)**	-2,85491 (0,16)	-18,39725 (1,28)
Fue alcalde en munic	17.325,67980 (6,82)**	17.496,42162 (7,67)**	17.334,34197 (6,83)**	
Fue concejal en munic	23.517,01984 (11,88)**	16.206,61492 (8,90)**	23.627,84411 (12,00)**	
Constante	0,83089 (0,00)	208,32504 (26,51)**	183,10437 (3,22)**	304,74014 (6,64)**
Efecto Fijo				
Diputado	no	no	sí	no
Municipio	no	sí	no	no
Diputado-Municipio	no	no	no	sí
F	.	42,23	39,45	6,34
R2_A	0,25	0,42	0,26	0,81

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

La efectividad de las enmiendas aplicadas como transferencia a los gobiernos municipales probablemente explica por qué este tipo de recurso corresponde a la mayor parte de los recursos presupuestarios de enmiendas, de acuerdo con lo presentado en la Tabla 4. Estos resultados permiten confirmar la hipótesis 1, ya que apenas las enmiendas que fueron ejecutadas a través de los municipios impactaron en los cuatro

modelos, incluyendo el más riguroso, en el cual se controló el efecto fijo para el par diputado-municipio. Las organizaciones sin fines de lucro también podrían, en principio, representar un actor local capaz de ayudar en la atribución del crédito por los recursos enviados (*credit claiming*), sin embargo, las enmiendas que benefician estas entidades no fueron convertidas en votos. Ello indica que el actor local fundamental para atribuir el crédito de *pork barrel* es el alcalde.

Por otro lado, las enmiendas ejecutadas sin la intermediación de actores locales, como las transferencias a los gobiernos estatales o la ejecución directa del gobierno federal no tuvieron efecto electoral significativo en el último modelo. Incluso en los modelos menos rigurosos, cuando el coeficiente de la aplicación directa del gobierno federal era significativo, su valor permanecía bastante por debajo del coeficiente de las transferencias a los gobiernos municipales.

Tabla 4. Enmiendas enviadas a los municipios de acuerdo con el modo de aplicación

Modo de Aplicación	2002 - 2006		2006 - 2010		2010 - 2014	
Transf. a estados	119.596	4%	437.171	6%	694.896	10%
Transf. a gobiernos municipales	24.97.193	77%	4.890.968	72%	4.745.978	65%
Transf. A ESFL	400.677	12%	660.498	10%	927.631	13%
Aplicación directa de la Unión	126.338	4%	731.287	11%	839.313	12%
Otros	84.239	3%	85.397	1%	68.776	1%
Total	3.228.044	100%	6.805.321	100%	7.276.593	100%

En el siguiente modelo, expresado en la Tabla 5, se analiza el efecto de las enmiendas diferenciadas de acuerdo con el grupo de naturaleza del gasto. Puede observarse que el coeficiente de las enmiendas ejecutadas en la forma de inversiones es mayor que el coeficiente de los gastos corrientes en los cuatro modelos. Igualmente, únicamente las inversiones tienen efecto significativo estadísticamente en todas las especificaciones. Estos resultados, por lo tanto, permiten confirmar la hipótesis 2.

Tabla 5. Regresión de votos locales contra las enmiendas presupuestarias y variables de control, de acuerdo con el grupo de naturaleza del gasto

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Enmiendas ejecutadas en inversión	1,93815 (5,07)**	1,55227 (4,81)**	1,95614 (5,06)**	0,30456 (2,02)*
Enmiendas ejecutadas en gasto corriente	1,65675 (9,39)**	1,28100 (10,16)**	1,64900 (9,34)**	0,18891 (0,36)
Pertenecer al partido del gobernador	-3,94530 (0,42)	-4,10632 (0,49)	-12,05607 (0,54)	0,72914 (0,06)
Dummy_cambio	-41,36404 (4,71)**	-41,02519 (5,24)**	-24,14534 (1,26)	-26,01600 (1,88)
Pertenecer al partido del alcalde	129,14335 (9,05)**	134,33158 (10,48)**	126,87646 (8,65)**	77,30261 (4,53)**
Pertenecer al partido del presidente	-21,57409 (2,61)**	-19,77721 (2,78)**	27,25533 (0,33)	-39,61244 (1,05)
Número de legislaturas	7,16900 (2,21)*	6,93951 (2,42)*	-3,15103 (0,17)	-17,63159 (1,24)
Fue alcalde en munic	18.111,66170 (7,06)**	18.233,17669 (7,91)**	18.146,59355 (7,07)**	
Fue concejal en munic	24.033,07258 (12,43)**	16.608,07914 (9,19)**	24.152,53786 (12,54)**	
Efecto fijo				
Constante	200,44253 (0,00)	211,05368 (24,75)**	192,97182 (3,32)**	305,41828 (6,81)**
Efecto Fijo				
Diputado	no	no	sí	No
Municipio	no	sí	no	No
Diputado-Municipio	no	no	no	Sí
F	77,23	54,65	47,82	7,34
R2_A	0,24	0,41	0,25	0,81

La decisión de los parlamentarios al proponer enmiendas coincide con los coeficientes de regresión, ya que, como se muestra en la tabla 6, la mayor parte de los recursos son ejecutados como inversión.

Tabla 6. Enmiendas enviadas a los municipios de acuerdo con el grupo de naturaleza del gasto

Grupo de la Naturaleza del Gasto	2002 - 2006		2006 - 2010		2010 - 2014	
Otros gastos corrientes	452.930	14,03%	1.083.207	15,92%	913.440	12,55%
Inversiones	2.773.562	85,92%	5.709.763	83,90%	6.278.952	86,29%
Inversión financiera	1.150	0,04%	12.250	0,18%	84.200	1,16%
Otras	400	0,01%	100	0,00%	-	0,00%
Total	3.228.043	100,00%	6.805.321	100,00%	7.276.593	100,00%

5. Discusión de los resultados

La primera conclusión que se desprende del análisis es que las enmiendas presupuestarias tienen efecto en el voto. En el estudio de Sanfelice (2010), por ejemplo, el resultado con efecto fijo del par diputado-municipio, que es el más riguroso en el trabajo de la autora, no presentó un coeficiente significativo para las variables “enmiendas”. En este estudio, sin embargo, fue posible distinguir las enmiendas individuales de acuerdo a sus diferentes tipos, en lugar de medir solamente el efecto del total enviado a los gobiernos municipales. Al utilizar el valor global de las enmiendas, aquellas utilizadas para fines electorales pueden ver su efecto diluido por otras que sean menos eficaces en las urnas o que estén destinadas a otros fines más allá del simple beneficio electoral inmediato.

Por lo tanto, incluso en el panel con efectos fijos para cada par diputado-municipio, tanto las enmiendas presupuestarias individuales clasificadas como inversión, en relación al GND, como las transferencias a los gobiernos municipales, en relación a la modalidad de aplicación, presentan un impacto positivo y significativo en las urnas del municipio receptor. Hay pruebas concluyentes, por lo tanto, de que las enmiendas presupuestarias individuales son utilizadas por el parlamentario en la búsqueda de votos en las localidades beneficiarias de esos recursos.

Cuando se clasifican de acuerdo con el GND, se advierte que aquellas enmiendas categorizadas como inversión presentan un efecto mayor y son significativas en los cuatro modelos de regresión. Estos son los resultados que se esperan si se tiene en cuenta que las enmiendas se convierten en beneficios públicos que serán recompensados por los ciudadanos. Por lo tanto, tendría sentido suponer que las inversiones proporcionan más votos que el gasto corriente, ya que éste a menudo se destina al simple mantenimiento de servicios y actividades ya proporcionadas por el gobierno, mientras que las inversiones contribuyen a su expansión.

Estos resultados van en la misma dirección que los del trabajo de Meneguín, Bugarin y Carvalho (2005), en el que se encontró que los votantes premian electoralmente más las inversiones del alcalde que sus gastos corrientes. La diferencia es que, mientras estos autores encuentran dicho resultado teniendo en cuenta la elección municipal y el gasto del alcalde, este trabajo considera la composición de las enmiendas presupuestarias y el resultado en las elecciones nacionales de la Cámara de Representantes.

Cuando se clasifica las enmiendas de acuerdo con el Modo de Aplicación, lo que vemos es que las transferencias a los gobiernos municipales desempeñan un papel destacado en la carrera por los votos. Como las transferencias otorgan una mayor discrecionalidad al administrador local, tal vez estos recursos sean más importantes para obtener el apoyo del gobierno municipal, y por lo tanto ganar más votos en esa localidad.

De esa manera, las enmiendas presupuestarias individuales contribuyen para el resultado particular del diputado, indicando que es posible cultivar el voto personal a través de los recursos enviados. El voto personal le permite lograr mejores posiciones en la lista y obtener más posibilidades de ocupar una banca en la elección siguiente. Esto demuestra que, independientemente de la importancia del voto partidista en el sistema brasileño, el voto personal existe y puede ser cultivado a través de enmiendas presupuestarias. Este resultado es consistente con la hipótesis de la descentralización partidista en la arena electoral, defendida por algunos investigadores (Pereira y Mueller 2002; Raile, Pereira y Fuentes 2011).

Este resultado también muestra que, a pesar del tamaño grande de los distritos brasileños, donde varios diputados pueden competir por los votos del mismo municipio o microrregión, los parlamentarios consiguen extraer beneficios electorales de sus enmiendas. Luego, a pesar del *credit claiming* (Mayhew 1974) ser más difícil en distritos multinominales, atribuirse el reconocimiento por los recursos enviados no parece ser un problema en el sistema electoral brasileño.

Lo que parece cambiar sustantivamente en los sistemas de distritos grandes es la importancia de los actores locales. Dependiendo del actor que media la relación entre diputado y elector, el diputado logra obtener una cantidad mayor o menor de votos a través del *pork barrel*. La mayor eficacia de las transferencias a los ayuntamientos, por ejemplo, muestra que el alcalde es el actor local más importante para auxiliar al diputado a extraer los beneficios electorales de sus enmiendas.

6. Comentarios finales

Los resultados de este estudio indican que existe un efecto significativo de las enmiendas presupuestales individuales en el voto. Incluso en el modelo más riguroso, en el que se controló el efecto fijo de cada par diputado-municipio, el coeficiente de impacto fue significativo para algunos tipos de enmiendas. Ese es un vacío que el presente estudio buscó llenar, porque los trabajos que lo precedieron no llegaron a resultados concluyentes sobre el efecto electoral de estas transferencias. El trabajo

de Mesquita (2008), por ejemplo, encontró un coeficiente opuesto al efecto positivo esperado de las enmiendas. El trabajo de Sanfelice (2010), por el contrario, utilizó una gama más amplia de datos y mejores modelos pero en la regresión con efecto fijo para el par diputado-municipio el efecto de las enmiendas fue insignificante. Este estudio, por lo tanto, confirma la existencia de un efecto favorable de la enmienda presupuestaria en los resultados electorales obtenido por los diputados.

Además, este estudio buscó analizar el efecto específico de cada tipo de enmienda, clasificándolas de acuerdo con el Modo de Aplicación y el Grupo de Naturaleza de Gastos. Esta clasificación derivó del interés, antes del inicio de este trabajo, por saber si las diversas formas de enmiendas realmente tenían algún papel en la conquista de votos porque, de lo contrario, las enmiendas que realmente tuviesen efecto en la votación, podrían diluirse entre muchas otras, y, en consecuencia, quedaría explicada la dificultad de los trabajos previos en identificar una relación causal estable y significativa.

Con respecto al GND, los resultados muestran que los recursos aplicados en la forma de inversiones tienen efecto electoral, mientras los gastos corrientes tienen un efecto mínimo o inexistente. Esto sugiere que las enmiendas que contribuyen a aumentar o ampliar los servicios públicos y las actividades de gobierno atraen más votos, probablemente porque benefician más a los votantes.

Al separar las enmiendas de acuerdo con el modo de aplicación, se puede confirmar la hipótesis de que las enmiendas ejecutadas por medio de actores locales tienen efecto en las urnas, mientras los otros tipos de transferencias tienen poco o ningún efecto. Esto ocurre, probablemente, por las características del sistema electoral brasileño. En los distritos que tienen magnitud elevada, varios congresistas compiten por votos en los mismos lugares, dificultando ser reconocidos por los beneficios enviados. Los actores locales, principalmente el alcalde, gana importancia en este contexto.

De esta forma, las inversiones son más eficaces electoralmente porque, al crear y expandir los servicios gubernamentales, producen mayores beneficios para el elector. Por su parte, las transferencias a los gobiernos municipales producen más votos que otras, porque permiten obtener el apoyo del alcalde.

Adicionalmente, se puede concluir que a pesar de las dificultades de atribuirse el reconocimiento por los recursos que llegan a determinada localidad en un sistema electoral con distritos grandes como el brasileño, los diputados utilizan las enmiendas presupuestarias para obtener votos personales y aumentar sus posibilidades de reelección. Las políticas de *pork barrel*, por lo tanto, no son exclusivas de los países de distritos uninominales, se pueden encontrar en casos como el brasileño.

Referências

- Abranches, Sérgio H. H. (1988). "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Revista de Ciências Sociais*, Volumen 31, Número 1, pp 5-34.
- Ames, Barry (1995a). "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *The Journal of Politics*, Volume 57, Number 2, pp 324-343.
- Ames, Barry (1995b). "Electoral Strategy under Open-List PR", *American Journal of Political Science*, Volume 39, Number 2, pp 406-33.
- Amorim Neto, Octavio (2002). "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil", en S. Morgenstern e B. Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, pp 48-78.
- Amorim Neto, Octavio y Santos, Fabiano (2001). "A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil", *Dados*, Volumen 44, Numero 2, pp 291-321.
- Bowler, Shaun (2000). "Parties in Legislatures: Two Competing Explanations", en R. Dalton e M. Watzenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp 157-179.
- Carey, John M. and Shugart, Matthew Soberg (1995). "Incentives to cultivate a personal vote", *Electoral Studies*, Volume 14, Number 4, pp 417-439.
- Cox, Gary W. (1987). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and McCubbins, Matthew (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley: University of California Press.
- Cox, Gary W. (1997). *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1995a). "Mudança Constitucional, Desempenho Legislativo e Consolidação Institucional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volumen 29, pp 175-200.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1995b). "Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994", *Dados*, Volumen 38, Número 3, pp 497-524.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1997). "Presidential Power and Party Behavior in the Legislature", Trabajo presentado en *Latin American Studies Association – LASA*, Guadalajara, México.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (2002). "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária", *Dados*, Volumen 45, Número 2, pp 303-344.
- Limongi, Fernando; Figueiredo, Argelina (2005). "Processo orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao Executivo e Programas de Governo", *Dados*, Volumen 48, pp 737- 776.
- Mainwaring, Scott (1991). "Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais", *Novos Estudos Cebrap*, Volumen 29, pp 34-58.
- Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Volume 26, Number 2: pp 198-228.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale Univ. Press
- Meneguello, R (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- Meneguino, Fernando B.; Bugarin, Maurício S.; Carvalho, Alexandre X. (2005). "O que leva um governante à reeleição?". *Textos para discussão*, Número 1135, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.
- Mesquita, Lara (2008). *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencias Políticas. Universidade de São Paulo, São Paulo. 88p.
- Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo (2000). "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volumen 43, pp 45-67.

Pereira, Carlos y Mueller, Bernardo (2002). "Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro", *Dados*, Volumen 45, Número 2, pp 265-301.

Pereira, Carlos y Rennó, Lucio (2003). "Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives", *Electoral Studies*, Volume 22, Number 3: pp 425-448.

Pereira, Carlos y Rennó, Lucio (2007). "O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil", *Revista de Economia Política*, Volumen 4, pp 664-683.

Raile, Eric D.; Pereira, Carlos; Power, Timothy J. (2011). "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime", *Political Research Quarterly*, Volume 64, Number 2: pp 323-334.

Samuels, David (2002). "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil", *The Journal of Politics*, Volume 64, Number 3, pp 845-63.

Sanfelice, Viviane (2010). *Determinantes do Voto para Deputado Federal - Relação entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Economía, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.

EL ACCIONAR COLECTIVO EN TORNO A LA DISCAPACIDAD EN URUGUAY*

Collective action around disability in Uruguay

Mariana Mancebo Castro**

Resumen: A través de este artículo se busca comprender el accionar colectivo en torno a la discapacidad en Uruguay, teniendo como base principal dos cuestiones: i) La representación política y social, es decir, qué modelos de representación social de la discapacidad asumen los actores colectivos a estudio. ii) La acción colectiva, a través del análisis de la configuración de los actores y el establecimiento de determinados formatos organizativos. A su vez se pretende realizar un aporte desde la Ciencia Política, disciplina que aún no se ha pronunciado respecto de la temática a nivel nacional y regional.

Palabras clave: Acción Colectiva; Discapacitados; Uruguay.

Abstract: This article seeks to understand the collective action around disability in Uruguay, based on two main issues I) Political and social representation, which is, the models of social representation of disability assumed by collective actors to study. II) Collective action, through the analysis of the configuration of the actors and the establishment of certain organizational formats. At the same time, it is intended to make a contribution from the Political Science point of view, a discipline that has not yet pronounced on the issue at national and regional level.

Key words: Collective Action; Disabled; Uruguay

1. Introducción

Cuando desde la Ciencia Política se habla de representación política¹, usualmente se asume un sujeto universal: tanto el representante como el representado se presentan

*Artículo recibido el 02/06/2016, aceptado el 24/10/2016. El artículo sintetiza la tesis de grado en Ciencia Política de la autora, defendida el 5 de noviembre de 2015 bajo la tutoría de la Magíster Cecilia Rocha Carpiuc. Facultad de Ciencias Sociales: Montevideo, Uruguay. Me gustaría agradecer muy especialmente a Cecilia Rocha por su apoyo y pertinentes comentarios. Asimismo, agradecer a Camila Zeballos, Marcelo Castillo y Natalia Mattos por sus aportes. También agradecer a los dos árbitros por sus invaluable comentarios y sugerencias.

** Licenciada en Ciencia Política FCS-Udelar. Investigadora del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y del Grupo de Estudios sobre Discapacidad (GEDIS-FCS-UDELAR). Correo electrónico: marianamancebocastro@gmail.com

1 En este trabajo, se entiende la representación política, en el sentido que aporta Pitkin (1985) como el hecho de hacer presente a aquél que se encuentra ausente. Es decir, en la relación de representación, el representante actúa en nombre del representado.

como sujetos que ocupan posiciones *hegemónicas* en la sociedad (sujetos normales). Sujetos que son pensados *a priori* como hombres, de mediana edad, blancos, heterosexuales (Young 1996). Esta lógica parece no funcionar así para el caso de la discapacidad, en donde el discapacitado² es colocado en una situación de incapacidad, siendo un sujeto sin derechos, silenciado.

¿Cómo pensar, entonces, el tema de la representación política y la posibilidad de acción política desde la discapacidad? Ésta es considerada a nivel social y político como una situación desgraciada y fuertemente estigmatizada. La discapacidad es percibida como una situación que despoja al individuo de su propia individualidad, de su capacidad de agencia y de decisión política y es aquí donde el problema de la representación se hace presente. Una representación que se viste de padre, madre, amigo, pero quién es capaz de hablar en nombre de quién cuando se aborda la cuestión de la discapacidad.

Este artículo tiene como principal objetivo aportar a la comprensión del accionar colectivo en torno a la discapacidad en Uruguay, desde una concepción de la discapacidad como sujeto real de derechos y agente de la acción en consonancia con lo propuesto por el Modelo Social. En particular, se enfocará en dos cuestiones: En primer lugar, los actores colectivos, ¿qué modelos de representación social de la discapacidad asumen?, y ¿qué tipo de discurso predomina en su accionar? Estas interrogantes esclarecen aspectos referentes a la representación política y social. En segundo lugar, ¿Cuál es la configuración de los actores? ¿Asumen formatos que se asemejan a grupos de interés o a movimientos sociales? La lucha que llevan a cabo ¿es disruptiva o pro *statu quo*? Esta serie de cuestionamientos, tienden a desentrañar aspectos relativos a la acción colectiva.

El artículo utilizó entrevistas³ semi-estructuradas que fueron realizadas: a representantes del accionar colectivo en torno a la discapacidad⁴; a discapacitados activistas pertenecientes a partidos políticos, organizaciones sociales que abordan la discapacidad o instituciones estatales⁵ y a representantes estatales vinculados a la temática⁶. Asimismo, con la finalidad de triangular técnicas y hacer más confiable los datos obtenidos, se analizaron documentos de instituciones estatales y de los propios actores colectivos respecto a las dimensiones que se detallarán más adelante.

2 En este trabajo, se nombrará al colectivo como discapacitados. El término ha sido acuñado por el Modelo Médico del cual seré crítica, para ello propongo una reapropiación crítica de esta visión. Resignificar el término que la sociedad utiliza para marcar *ciertos* cuerpos como *no normales* positivamente.

3 Las entrevistas se realizaron entre el mes de julio (2014) y el mes de abril (2015).

4 Acción Coordinadora y Reivindicadora del Impedido del Uruguay (ACRIDU), Asociación Down del Uruguay (ADDU), Asociación Pro-Recuperación del Inválido (APRI), Asociación Uruguaya de Alzheimer y Similares (AUDAS), Asociación Uruguaya de Parkinson (AUP), Federación Autismo, Federación Nacional de Sordos del Uruguay (FENASUR), Grupo de la Esperanza, Organización Nacional Pro-Laboral para Lisiados (ONPLI), Red Especial Uruguaya para la Educación y la Tecnología Adaptativa (REDESUY), Unión Nacional de Ciegos del Uruguay (UNCU), Patronato del Psicópata.

5 Frente en Movimiento- Corriente de Acción y Pensamiento-Libertad (CAP-L), Secretaría de Discapacidad Intendencia de Montevideo (IM), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

6 Banco de Previsión Social (BPS), Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD), Congreso de Intendentes, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), MIDES,

Este trabajo se estructura en tres secciones: en la siguiente sección se presenta el marco analítico desde el cual se llevó a cabo el análisis. Posteriormente se presentan los resultados del análisis empírico. Finalmente, se desarrollan las reflexiones finales que se desprenden del análisis.

2. Acción colectiva y modelos de representación social de la discapacidad

En este apartado, tomando como base central la tipología planteada por Palacios (2008), se desarrollan los principales⁷ modelos de representación social de la discapacidad, los modelos Médico (rehabilitador) y Social⁸, especificando sus componentes, que oficiarán de dimensiones de análisis para evaluar el tipo de modelo al cual se apegan los actores colectivos analizados. Por otro lado, se presentan las dimensiones analíticas utilizadas para clasificar el tipo de acción colectiva predominante en torno a la discapacidad en Uruguay.

1.1. Principales modelos de representación social de la discapacidad

Los modelos de representación social en la temática de la discapacidad, esto es, los discursos y representaciones que se pueden encontrar en distintos actores de la sociedad sobre la temática, variaron a lo largo del tiempo. Una gran transformación que se procesó fue la mirada sobre los discapacitados, pasando de visualizarse como un ser humano visto desde la caridad, para luego ser considerados individuos a rehabilitar y finalmente, ser reconocidos como personas con derechos y obligaciones. En la actualidad se pueden localizar fácilmente dos de ellos.

Por un lado, el Modelo Médico (rehabilitador), el cual conceptualiza la discapacidad como el trágico desenlace de un accidente o una afección orgánica que llevaría a una insuficiencia funcional en la persona que lo ha sufrido. La discapacidad, desde esta óptica, es vista como un déficit que imposibilita que una persona pueda desarrollar sus tareas con *normalidad*.

Desde este modelo se considera imperiosa la necesidad de rehabilitar a ese cuerpo enfermo, curar y transformar esa diversidad fisiológica para que ya no exista, en definitiva, normalizar. La solución planteada es un procedimiento clínico que se basa en la cura o disminución de los defectos fisiológicos.

7 En este trabajo se analizarán el Modelo Médico y el Modelo Social, los cuales se consideran principales debido a que son los modelos claramente identificables en el discurso de los actores entrevistados. El primero, caracterizado por el saber/poder médico, se ha constituido como el discurso dominante a nivel social, político y cultural (hegemonía) en Uruguay (Barrán 1993). El segundo, se constituye como el discurso disruptor como se planteará, muy brevemente, en este artículo.

8 Siguiendo la tipología planteada por Palacios (2008), se excluye de este estudio al Modelo de Prescindencia, con sus dos submodelos –Eugenésico y de Marginación–, el cual se encuentra fuertemente relacionado con la religión y promulga la prescindibilidad de los discapacitados. Al asumir un carácter religioso se considera que la discapacidad es producto del enojo de Dios, o que los discapacitados son producto del pecado. Se le excluye, debido a que es indistinguible en el relevamiento de campo realizado para este estudio, por consiguiente, no es importante a los efectos de la investigación.

Braddock y Parish (2003) localizan el nacimiento de este modelo a comienzos del siglo XVIII. Cuando los avances en los estudios anatómicos y psicológicos se fueron extendiendo, comienzan a surgir las clínicas rehabilitadoras, los hospitales, las primeras casas de acogida orientadas hacia la rehabilitación.

Siguiendo lo que plantea Engel (1977) se pueden identificar, dentro del Modelo Médico, dos subtipos. Desde su nacimiento el Modelo Médico se asocia a lo que se denomina Modelo Biomédico, este modelo es el predominante en la lógica académica, y establece que la enfermedad y la discapacidad son entidades propias, independientes de los individuos. Basada en la empírea y en el diagnóstico, considera a la discapacidad como un daño morfológico y el médico es el profesional encargado de facilitar una cura (rehabilitación) para ese daño⁹. El Modelo Biomédico no tiene en cuenta la complejidad del ser humano. Hacia finales del siglo XX y comienzos del XXI surge, dentro del Modelo Médico, el Modelo Bio-psico-social¹⁰ y con ello una nueva visión de la discapacidad proveniente de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) aprobada en 2001. Esta clasificación constituye el marco conceptual de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la temática de la discapacidad¹¹.

La rehabilitación en el Modelo Bio-psico-social ocupa un lugar privilegiado al igual que en el Modelo Biomédico, pero al considerar la enfermedad y la discapacidad como una *situación* en la que influyen no solo factores individuales sino psicológicos y sociales, la rehabilitación se vuelve integral (social, psicológica, etcétera). Con el fin de acompañar los cambios al interior del Modelo Médico, en este trabajo se hará alusión a la rehabilitación integral.

La literatura sobre la temática da cuenta que el Modelo Médico es, hasta el momento, el discurso dominante, social y académicamente¹². La *institucionalización y hegemonía* de este modelo es propia del siglo XX (Palacios 2008; Mareño Sempertegui 2012), y su auge estuvo asociado a la creciente visibilización de la discapacidad como consecuencia de las guerras y el desarrollo industrial. Siguiendo la noción de Gramsci (1981), por hegemonía del Modelo Médico no se debe entender únicamen-

9 La vinculación del Modelo Biomédico con la discapacidad es claramente visible en la definición sobre discapacidad propuesta por la OMS en 1980; “[...] la discapacidad es toda restricción o ausencia (debida a una *deficiencia*) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera *normal* para cualquier ser humano” (Cáceres Rodríguez 2004: 75, el resaltado es propio)

10 Fuente: https://rodas5.us.es/file/4ab63de8-0474-23d0-fce4-582b01684204/2/tema1_SCORM.zip/pagina_02.htm (Acceso 18/10/2016)

11 “Tradicionalmente la salud y la discapacidad se han definido como conceptos excluyentes. Así, la discapacidad se entendía como un estado que empieza donde termina la salud, pasando entonces a constituir una categoría separada (modelo biomédico). En este punto la CIF supone un cambio conceptual radicalmente distinto. Asume que todos podemos experimentar en un momento determinado de nuestra vida un deterioro de la salud y, por tanto, un cierto grado de discapacidad. Así, salud y discapacidad se extienden por igual a lo largo del continuum de nuestra vida y de todas sus facetas y no son, por tanto, categorías separadas. Discapacidad no es, pues, la característica de algunos grupos sociales sino que se trata de una experiencia humana universal, un concepto dinámico bidireccional fruto de la interacción entre estado de salud y factores contextuales (modelo biopsicosocial)”. (Fernández-López et. al 2009: 776)

12 Sobre este punto véase Williams 2003; Ferreira 2009, 2010; Barnes y Thomas 2008; Palacios 2008; Angelino 2009; Kipen y Lipschitz 2009; Casado Sierra 2010; Mareño Sempertegui 2012.

te lo que ocurre en el campo de lo político, sino que se trata de algo que lo trasciende, un dominio que se construye en la vida cotidiana (Laclau y Mouffe 2004). Es a través de la hegemonía que los propios discapacitados interiorizan los valores de la cultura dominante y se erigen, dentro de la sociedad, como sujetos domesticados por la cultura hegemónica. El poder del Modelo Médico deriva básicamente de la hegemonía cultural que logró como discurso, ejerciendo influencia en la sociedad toda. De esta forma, educa a los dominados e impide las acciones desafiantes provenientes, por ejemplo, del discurso emancipador que deriva del Modelo Social.

El principal límite del Modelo Médico es planteado por Brisenden (1986) quien señala que, si la discapacidad se presenta únicamente en el contexto de las implicaciones médicas -que se supone que tiene-, será visto exclusivamente como un conjunto de disfunciones físicas y psíquicas. Brisenden (1986: 174) advierte sobre el daño que conlleva la prolongación del mito del discapacitado como persona que requiere de una continua supervisión médica, como persona débil y falta de vida.

En definitiva, el problema central en este modelo es la ideología de la normalidad que trafica y sus implicaciones para pensar en clave de ciudadanos sujetos de derecho y no solo objetos de intervención.

Por otro lado, el Modelo Social que surge en los años 60 y 70, principalmente en Inglaterra y Estados Unidos, países en donde empiezan a nacer los movimientos sociales de discapacitados. Claro ejemplo del accionar colectivo que tiene como característica principal el Modelo Social son la Unión de los Físicamente Impedidos en Contra de la Segregación (UPIAS)¹³ en el Reino Unido y el Movimiento por una Vida Independiente¹⁴ en Estados Unidos. Estas acciones colectivas las emprendieron principalmente, discapacitados motivados por la opresión que sufrían, de modo que comenzaron a construir un pensamiento propio, emancipador. Lo más importante, bajo esta perspectiva, es la distinción entre los *impedimentos* que tienen los discapacitados y la *opresión* que experimentan. A partir de tal puntualización definirán la discapacidad como opresión social, y no como una deficiencia (Shakespeare y Watson 2002).

Los avances del Modelo Social respecto al Médico se encuentran en considerar la discapacidad como una causa social y no como una individual asociada a un cuerpo deficiente. A través de este modelo, la problemática no es ya vista como un asunto médico-científico, sino social, político e intersubjetivo. Se transita así, hacia una mirada del discapacitado como sujeto real de derechos, considerándolo un individuo capaz de acción política.

13 La UPIAS, de acuerdo a sus siglas en inglés, fue la primera organización de derechos humanos de discapacitados, surgió en Inglaterra, en los años 70. A través de su manifiesto fundacional, da nacimiento formal al Modelo Social.

14 Surge en los años 60 de la mano de Ed Roberts, (Shapiro 1994; Hayashi y Okuhira 2008; Palacios 2008) discapacitado severo, quien a pesar de su discapacidad decide ingresar a la Universidad de Berkeley. Dicho centro de estudios no poseía antecedentes en relación a la admisión de discapacitados, por lo que su edificio no se encontraba preparado para albergarlos. Roberts decidió igualmente presentar su solicitud de ingreso, siendo aceptado. Luego de este hecho la Universidad de Berkeley comenzó a aceptar las solicitudes de otros discapacitados. Éstos deciden conformar un grupo para luchar por la inclusión de ellos en la vida cotidiana de la universidad.

No obstante, los progresos que sin duda ha tenido esta visión, algunos expertos de la temática de la discapacidad como Shakespeare (1997), advirtieron sobre algunas limitaciones de la misma. Estos autores reconocen que el Modelo Social resultó de mucha ayuda para generar una primera aproximación a una identidad política de los discapacitados, pero señalan que su principal debilidad radica en desestimar el papel causal del cuerpo en la explicación de la opresión. Shakespeare y Watson (2002), siguiendo a Abberley (1987), señalan que, en el caso de la discapacidad, a diferencia de otros sectores sociales oprimidos (por ejemplo, por motivo de etnia-raza o género), el cuerpo es un problema. Ese *olvido del cuerpo* por parte del Modelo Social de algún modo contribuye a continuar la hegemonía del Modelo Médico en esta materia. Para no dejar el cuerpo a merced del modelo anterior, plantean que la mirada sobre la discapacidad debe ser holística e incluir la visión que aporta la sociología del cuerpo, la cual da importancia al estudio de las influencias sociales que afectan a nuestra constitución física.

Si bien en este artículo se toman en consideración únicamente los principales modelos de representación social de la discapacidad, es importante hacer mención brevemente a la existencia de dos modelos conceptuales contemporáneos –que se desprenden directamente del Modelo Social, el primero por ampliarlo y el segundo por superarlo– muy presentes en las producciones actuales sobre la temática: por un lado, el Modelo de la Diversidad, proveniente de España, el cual considera que la discapacidad se constituye como una desventaja social y hay que eliminar esa desventaja para el progreso social. Avanza, respecto al Modelo Social, en incluir dentro de esta concepción a la bioética –no limitándose únicamente a la lucha por derechos humanos–. Esto trae aparejado, según plantean Palacios y Romañach (2006),

[...] iniciar una revolución en dos vías: por un lado la plena consecución de la dignidad de las mujeres y hombres con diversidad funcional y por otro, la apertura de la conciencia de que esa dignidad resulta necesaria para toda la humanidad, si quiere aceptar plenamente la diversidad inherente a su propia existencia y al desarrollo de las sociedades modernas. (Palacios y Romañach 2006: 193)

Por otro lado, la Teoría Crip, de origen anglosajón, –teorizada principalmente por Robert McRuer en su libro *Crip Theory*– en la cual, se plantea una idea muy similar a la Teoría Queer. En este sentido, *lo Crip* –expresión que proviene de la palabra *cripple* (tullido) con una carga altamente peyorativa– funciona para muchos discapacitados como una marca de fuerza, orgullo y reivindicación. De este modo, se constituye en torno a *lo Crip* un modelo cultural que reacciona no solo frente al Modelo Médico, por considerar al discapacitado un a-normal, sino frente al Modelo Social, por colocar a la discapacidad únicamente en la sociedad. Abandonando el reformismo no revolucionario del Modelo Social, el Modelo Crip se muestra como transgresor, extravagante y políticamente radical (Moscoso Pérez y Arnau Ripollés 2016).

Para poder indagar empíricamente la presencia -o no- de los principales modelos de representación social y política en la realidad del mapa de la acción colectiva

en torno a la discapacidad en Uruguay, se propone operacionalizarlos en tres dimensiones de análisis. En primer lugar, *los objetivos*, teniendo en cuenta que si los actores colectivos poseen un objetivo de rehabilitación integral se tomará como indicador de presencia del Modelo Médico, en cambio, si poseen un objetivo político se tomará como indicador del Modelo Social. En segundo lugar, *el liderazgo* de estos actores colectivos, si los mismos se encuentran liderados por no discapacitados se tomará como indicador de presencia del Modelo Médico, en cambio, si se encuentran liderados por discapacitados se tomará como indicador del Modelo Social. Finalmente, *la concepción de la discapacidad*. En este caso, si los actores poseen una concepción de la discapacidad como problemática individual y asociada a la dimensión físico-corporal, se tomará como indicador de presencia del Modelo Médico. En cambio, si estos actores poseen una concepción de la discapacidad como problemática social, política e intersubjetiva se tomará como indicador del Modelo Social¹⁵.

1.2. La acción colectiva

En el contexto del auge de la política de masas, en las democracias occidentales, los actores colectivos se volvieron protagonistas de la escena política, cuando se reconoció su papel como canales de expresión de las demandas de la sociedad y así se legitimó su accionar.

En este trabajo se conceptualiza la acción colectiva, siguiendo lo planteado por Tilly (1977)

[...] es una acción conjunta en la búsqueda de objetivos comunes [...] el alcance de la acción colectiva de un grupo es una función de 1) la medida de sus intereses comunes (ventajas e inconvenientes que pueden derivarse de las interacciones con otros grupos). 2) La intensidad de su organización (la medida de la identidad común y la estructura unificadora entre sus miembros) y 3) su movilización (la cantidad de recursos bajo el control colectivo). (Tilly 1977: s/p)

En este sentido, existen distintos tipos de actores colectivos, usualmente se reconocen como los principales a los partidos políticos, los grupos de interés y los movimientos sociales. En este trabajo se hará referencia a los dos últimos y con la finalidad de distinguir entre ambos, se tomarán cuatro dimensiones de análisis.

En primer lugar, *la estructura*, la cual hace referencia a cómo se encuentran organizados los distintos actores colectivos hacia adentro. Siguiendo a Kitschelt (1999) los grupos de interés se encontrarían organizados en un sentido formal, debido a que los participantes activos en estos grupos son casi todos afiliados, siendo pocos los seguidores no organizados.

15 El enfoque binario utilizado en este trabajo podría reducir significativamente el análisis. No obstante, dicho enfoque sirve como una primera aproximación al objeto de estudio. La ampliación del mismo queda planteada desde ya para futuros trabajos

Según Vallès (2000), los movimientos sociales son actores colectivos con una escasa estructura organizativa y de fronteras más bien difusas, incorporando un sinnúmero de núcleos que se interconectan por una temática específica que les da unión.

En segundo lugar, los *escenarios de actuación*, que remiten al ámbito en el cual los distintos actores colectivos se mueven llevando adelante sus actividades. En este sentido, se encuentran, por un lado, actores colectivos que se mantienen por fuera del campo electoral pero que manifiestan sus demandas en clave institucional, “[...] en el campo deliberativo de las asambleas legislativas o de las burocracias públicas dirigidas por ejecutivos nombrados directa o indirectamente por el legislativo [...]” (Kitschelt 1999: 9). Estos se clasifican en este marco como los grupos de interés.

Por otro lado, se encuentran actores colectivos que, siguiendo a Kitschelt (1999), articulan sus demandas por métodos que se encuentran fuera de los cauces institucionales disponibles para la articulación de intereses. Esto responde claramente a los movimientos sociales.

En tercer lugar, los *repertorios de acción* que refieren a los medios que utilizan los distintos actores para hacer conocer su posición y luchar por concretar sus objetivos. Existen distintas actividades y metodologías de actuación, tales como la realización de talleres, el lobby o la incidencia directa sobre personas con cargos en el gobierno, las marchas y otros tipos de manifestaciones públicas, campañas de sensibilización, recolección de firmas, comunicados a la opinión pública, huelgas y paros, entre otros.

Cada tipo de actor colectivo se identifica en mayor o menor medida con alguno de estos repertorios, aunque las fronteras aquí son difusas. Los grupos de interés, por ejemplo, al operar en escenarios social-institucionales, oscilan entre colaborar e incidir directamente en los procesos de elaboración de políticas públicas que remiten a su arena de preocupaciones; en ocasiones también realizan actividades en el ámbito social, por ejemplo, cuando realizan marchas, paros, huelgas, o manifestaciones. En cuanto al repertorio de los movimientos sociales, señala Vallès que operan en un terreno más alejado de lo institucional/gubernamental o contra este ámbito y, por lo tanto, las acciones se condicionan con esto, apelando a medidas menos convencionales, especialmente a la acción simbólica.

En cuarto y último lugar, los *discursos*. A través de esta dimensión analítica se intenta indagar en cómo los actores colectivos construyen significados sobre sus objetivos. Vallès (2000) señala como uno de los criterios diferenciadores entre los grupos de interés y los movimientos sociales, los tipos de discursos que desarrollan.

En este sentido, se encuentran, por un lado, los actores colectivos que se concentran en un solo campo temático de carácter sectorial. Este es el caso de los grupos de interés. Por otro lado, se encuentran los actores colectivos que subrayan una sola dimensión -Vallès habla de tipo de discurso *transversal*- pero que afecta a una pluralidad de campos temáticos -movimientos sociales-.

Para analizar la temática específica de la discapacidad, se propone hacer un matiz en la forma de captar esta dimensión, sugiriendo distinguir quienes actúan en nombre de un sujeto pensado en clave sectorial -lucha por el colectivo particular al cual se representa, por ejemplo, ciegos o sordos- o una acción a la que llamaré homo-

génea enfocada en la discapacidad como clivaje, es decir, tomando a la discapacidad como locus universal¹⁶.

3. Análisis empírico de la acción colectiva en torno a la discapacidad en Uruguay

Esta sección se concentra en presentar los resultados del análisis empírico organizado en base a los dos puntos centrales de este trabajo: la representación política y social, y la acción colectiva en torno a la discapacidad.

1.1. Presencia de los modelos de representación social en los actores colectivos en torno a la discapacidad en Uruguay

Para comenzar con el análisis, se tomará en cuenta la primera dimensión referida: *los objetivos*. Se puede observar que los representantes de las organizaciones –a través de las entrevistas y en documentos en sus páginas web– señalaron que el principal objetivo que tienen es defender los derechos de los discapacitados y generar público conocimiento sobre la temática, brindando información, visibilizando la discapacidad a la que suscriben, de forma tal de concientizar a la sociedad sobre el cometido que los nuclea, como una forma de desestigmatización.

Como se señaló previamente, defender los derechos de los discapacitados es la bandera principal del Modelo Social, por lo tanto, en este punto se alejarían del Modelo Médico. Pero este dato no es suficiente para considerar que en estos actores colectivos exista un predominio del discurso proveniente del Modelo Social ya que defender los derechos no implicaría *stricto sensu* *ciudadanizar al discapacitado*, empoderarlo social y políticamente. Es decir, estos actores colectivos estarían abocados a la lucha por los derechos de los discapacitados a los que representan, pero no estimulan que sean ellos mismos los que luchan por sus propios derechos, que asuman una agencia como sujetos activos en el plano político.

En este sentido, parecería que el discurso de los derechos se constituye como la matriz hegemónica para hablar sobre discapacidad en Uruguay, aunque este discurso no necesariamente se condice con los hechos, o puede alejarse de una visión más radical de los derechos como ciudadanización de los discapacitados. Esto mostraría asimismo una brecha entre la percepción de los discapacitados que conforman estos actores colectivos en tanto socios y su correspondiente dirigencia respecto de los objetivos de estos actores colectivos.

La excepción se puede encontrar en dos de los actores colectivos analizados: ACRIDU y UNCU. Ambos no solo promulgan un discurso de derechos del discapacitado, sino que lo concretizan en la práctica, realizando talleres de liderazgo y

16 El colectivo de discapacitados tiene como característica principal una gran heterogeneidad. Las discapacidades pueden ser físicas, mentales/intelectuales o sensoriales. Leves, moderadas o severas. Este trabajo, plantea la posibilidad de una acción colectiva conjunta independientemente del tipo y grado de discapacidad que se tenga, en consonancia con el Modelo Social que intenta revertir la opresión del sujeto discapacitado y la lucha por sus derechos.

empoderamiento ciudadano. Es ilustrativa la forma como uno de estos actores colectivos en su página web informa sobre estas actividades y la comprensión del término *empoderamiento* que se maneja:

La Red MATE¹⁷ entiende empoderamiento como el proceso por el cual se accede al poder de participar, de decidir, de elegir, de actuar. Este concepto implica incrementar las capacidades individuales y grupales, tendientes al protagonismo en el cambio personal, grupal y social. El empoderamiento está íntimamente relacionado con los conceptos de autonomía y autodeterminación.¹⁸

Los objetivos que mencionaron los otros actores colectivos entrevistados son muy diversos. Se señaló la rehabilitación integral del discapacitado, el apoyo y contención a sus familiares y la generación de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus miembros, entre otras. No obstante, en general –a través de los documentos institucionales y páginas web– se puede visualizar que predomina entre los actores colectivos un *foco central* en la rehabilitación integral como *objetivos que persiguen con su accionar*. En este sentido, para estos actores el luchar por los derechos de los discapacitados se encuentra *fuertemente* relacionado a la tarea de rehabilitar, apuntar a la normalización como un medio para la consecución de derechos o para facilitar su efectivización. Un entrevistado señalaba lo siguiente, “Como ellos no viven en su mundo, viven en nuestro mundo y en nuestro mundo nosotros somos más, es más fácil adaptarlos a ellos a que vivan como nosotros que traslaparnos a vivir como viven ellos”. (Federación autismo, setiembre de 2014)

Los talleres que se llevan adelante, en los actores colectivos analizados, pueden tener varias finalidades: pueden ser de carácter recreativo -danza, artes plásticas- o pueden ser talleres que vinculen a una persona del ámbito de la salud -psicomotricidad, cognitivo-conductual, musicoterapia y otros-, los cuales son predominantes.

En este sentido, se puede observar una brecha entre el supuesto Modelo Social que promulgan los actores colectivos en el plano discursivo y la forma como de hecho se intenta concretizar dicho modelo. Esta disociación entre discurso –Modelo Social– y acción –Modelo Médico– muestra la existencia de un híbrido respecto a los modelos de representación social al no condecirse el discurso con la acción que estos actores colectivos emprenden.

La segunda dimensión a considerar refiere a *los liderazgos*. Lo primero a tomar en cuenta, al analizar esta dimensión, es que en muchos de los actores colectivos su directiva se encuentra conformada únicamente por no discapacitados. Lo interesante es que hay un patrón entre estos actores y es que representan a discapacidades mentales-intelectuales, psiquiátricas o neurodegenerativas. Por tanto, cabe preguntar

17 Iniciativa llevada adelante por organizaciones civiles de Buenos Aires, Córdoba y UNCU de Montevideo desde mediados del 2008, que tiene como objetivo el incidir positivamente en la inclusión de jóvenes con discapacidad visual en la educación media y superior. Fuente: http://www.uncu.org.uy/red_mate.htm (Acceso 24/09/15)

18 Fuente: <http://www.uncu.org.uy/empoderamiento.htm> (Acceso 19/09/15)

¿quién es *capaz* de hablar en nombre de quién cuando se analiza la acción colectiva en torno a la discapacidad en Uruguay? ¿Cuándo y bajo qué condiciones, las personas pasan de estar inhabilitadas, impedidas para hablar por sí mismas a *poder* hacerlo?

De los discursos de los entrevistados se puede desprender que existe una *doble patologización de la representación*: al discapacitado mental se le reconoce menos voz y menos voto que al discapacitado sensorial o motriz. Las siguientes citas ilustran este punto:

[...] *la discapacidad sensorial es diferente a la discapacidad intelectual. Tanto nosotros como los sordos, como los compañeros motrices podemos hablar por nosotros mismos. No estoy diciendo que los otros compañeros con problemas intelectuales no lo puedan hacer pero ahí hay más limitaciones.* (UNCU, octubre de 2014)

Nosotros no es que consideremos que nuestros hijos por tener discapacidad no son capaces de defenderse, esto lo digo a título personal. Yo lo que he constatado es que son 'los tipos' más buenos que hay, de un conformismo total, se conforman con cualquier cosa y ellos lo agradecen y nosotros lo que tenemos que hacer es salir a demandar. (Organización civil perteneciente al Patronato del Psicópata, noviembre de 2014 –padre de discapacitado con esquizofrenia-)

Esta *doble patologización de la representación* es muy problemática en el sentido que el discapacitado mental o intelectual *debe* ser representado, *no puede* hablar por sí mismo. Tanto en la discapacidad motriz, como en la sensorial, como en la mental o intelectual, existen heterogeneidades dentro del colectivo. Entonces, si el discapacitado motriz o sensorial se puede representar a sí mismo, ¿por qué el discapacitado intelectual o mental no puede hacerlo?

En este punto parece pertinente tomar en consideración el concepto de representación política del estudio ya clásico de Hanna Pitkin (1985). La autora diferencia al menos dos formas como esta *sustitución de presencias* puede concretizarse: por un lado, cuando hay quienes actúan en nombre de otro grupo al transmitir las ideas que comparten y velar por sus intereses políticos -representación sustantiva-; por otro lado, cuando entre los representantes hay personas que asumen la condición que está buscando representarse, es decir, no importa solo que las ideas e intereses estén presentes sino *quiénes* las colocan en la agenda -representación descriptiva-. En este caso, existiría una forma de comprender la representación en su dimensión sustantiva cuando se considera deseable y posible que los familiares de los discapacitados lleven sus intereses e ideas a la discusión pública. Lo central aquí es que se asume que no solo los discapacitados pueden hablar en su nombre, sino que otros sujetos -no discapacitados- pueden abogar por los intereses de este colectivo de igual manera –o mejor– que ellos mismos.

Como demostraron largamente los estudios sobre género y política lo problemático respecto a este tipo de representación se encuentra en que sociedades es-

estructuradas en torno a relaciones desiguales de poder es cuestionable que una elite representante, compuesta por un grupo mayoritariamente hegemónico, tenga la capacidad objetiva de representar a ese otro que no conforma esa hegemonía.

Del análisis de las entrevistas se desprende, que un elemento interesante en la forma como se concibe la *representación sustantiva* en el caso de la discapacidad es que no es cualquier no discapacitado quien puede hablar en nombre del discapacitado, sino que se considera que deben ser quienes conforman su círculo más cercano -familia, amigos-. El convivir con la discapacidad del otro parecería habilitarles a estos sujetos a conocer sobre las necesidades e intereses de los discapacitados y así ser capaces de formular demandas y luchar por sus derechos, hablando *en nombre de*.

Otro escenario distinto se presenta al analizar los actores colectivos en torno a discapacidades motrices o sensoriales. Este punto se encuentra ilustrado a través de la siguiente cita: “Presidente y Vicepresidente [de la organización] tienen que ser personas ciegas sí o sí, después los otros cargos pueden ser personas que ven [...] una vez tuvimos de presidenta a una compañera que su hija era ciega. A pesar de esto, muchas cosas no las logró entender”. (UNCU, octubre de 2014)

En estos actores la visión de representación es bien diferente, incluso totalmente opuesta, acercándose más a una mirada de representación descriptiva. La idea central aquí es que, para poder conocer los intereses, demandas y necesidades de un grupo, quienes lo integran tienen más capacidades que quienes no comparten las mismas experiencias sociales asociadas a esa posición social. Dicho de otro modo, aquel que vive la subalternidad tiene acceso privilegiado al conocimiento de intereses y necesidades del colectivo, pudiendo, de esta manera, hablar *en nombre de*, y representar al discapacitado, convirtiéndose en portavoz oficial y plenamente calificado.

Considerando esta dimensión de análisis, se puede visualizar que en los actores colectivos en torno a discapacidades mentales o intelectuales predomina claramente el discurso del Modelo Médico en donde el normal *debe* representar al discapacitado. Mientras que en los actores que nuclean discapacidades sensoriales o motrices, ellos mismos al compartir la misma experiencia de vida, se encuentran más capacitados para auto-representarse asemejándose más a las expectativas del Modelo Social y asumiendo una perspectiva de la representación descriptiva.

En cuanto a la última dimensión a considerar, *la concepción de la discapacidad*, de las entrevistas realizadas se desprende que los actores colectivos consideran que la discapacidad es una construcción social y no una cuestión plenamente individual de un cuerpo enfermo, y esto se plantea explícitamente en sus discursos. A modo de ejemplo se transcribe la siguiente cita: “Nosotros no entendemos a la discapacidad desde la mirada médica, nosotros la vemos desde la mirada social, en un sentido universal”. (UNCU, octubre 2014)

Considerando esta dimensión, los actores colectivos nucleados en torno a la discapacidad serían claramente afines al discurso proveniente del Modelo Social. Esto en cambio no se condice con los objetivos, -planteados en sus documentos y páginas web-, que tienen buena parte de estos actores quienes, mayoritariamente, no se enfocan en la premisa de fortalecer al discapacitado en su rol de sujeto de derecho,

sino en la rehabilitación integral del mismo¹⁹. La mirada es universal pero la rehabilitación en un sentido integral sigue teniendo una presencia central.

En síntesis, se puede visualizar que en el discurso de gran parte de los actores colectivos nucleados en torno a la discapacidad no hay un predominio de un modelo de representación social de la discapacidad sobre el otro; más bien, parece existir un híbrido entre ambos²⁰. Los entrevistados, si bien se ubican discursivamente dentro del Modelo Social -en la concepción de la discapacidad que todos comparten-, también reconocen la importancia y el actual predominio del Modelo Médico y lo aplican de alguna u otra manera dentro del tipo de acción colectiva que emprenden, usualmente dotándose también de objetivos asociados a la rehabilitación de forma complementaria a la promoción de derechos. Asimismo, a través de la composición de la directiva interna, al tener muchos de ellos exclusivamente a no discapacitados en los lugares más altos de la jerarquía institucional. La presencia fuerte de la rehabilitación y de la representación sustantiva como una opción posible para que el discapacitado hable es una muestra clara de la penetración del saber/poder médico en estos actores colectivos.

1.2. Tipo de acción colectiva en torno a la discapacidad en Uruguay, ¿grupos de interés o movimientos sociales?

Para comenzar, se analizará *la estructura* de los actores colectivos, la cual -según las páginas web y los estatutos- son sólidas y permanentes. Usualmente, presentan un directorio conformado de entre sus socios, que se mantiene durante una determinada cantidad de años. Los integrantes del directorio son electos a través de elecciones por listas conformadas por los propios socios. Otro punto importante a mencionar refiere a que estos actores poseen personería jurídica, es decir, tienen reconocimiento a nivel estatal. También los entrevistados, en su mayoría, conservan una sede en la cual hacen sus reuniones -generalmente, los que no ostentan sede es debido a que fueron recientemente creados-.

En cuanto a los *escenarios de actuación*, por medio de las entrevistas se pudo constatar que las vías por las cuales eligen hacer conocer sus demandas, sugerencias e intereses, son mayoritariamente institucionales. Esto quiere decir que participan de espacios abiertos por el Estado para discutir los temas de interés, de este modo, y a través de otras acciones, suelen mantener cierto vínculo con la elite político-gubernamental.

Cuando se abren las puertas institucionales/gubernamentales para que los grupos puedan manifestar sus demandas e intereses, los actores lo aprovechan, y realizan sus presiones desde ese campo institucional de acción, sin descartar el escenario social, aunque hacen uso de éste de forma más esporádica y a través de medi-

19 La rehabilitación integral es parte del conjunto de derechos de este colectivo. No obstante, los actores colectivos al darle centralidad en su acción, no estarían generando acciones internas que empoderen políticamente al discapacitado.

20 Más a tono con la concepción bio-psico-social del Modelo Médico que con una visión social derivada del Modelo Social.

das *políticamente correctas*, y no de manera disruptiva, como es característico de los movimientos sociales.

Se considera que hacer actividades sociales como movilizaciones masivas de impacto en los ámbitos social/cultural o dirigidos hacia la ciudadanía y la opinión pública, pueden ser interpretadas como confrontar al gobierno y prefieren evitar este tipo de escenarios, apuntando a una estrategia orientada hacia lo social/institucional, de diálogo con las elites político-gubernamentales. Esta preferencia por el escenario político institucional y estrategias no confrontativas con el gobierno puede deberse también a que más de la tercera parte de estos actores colectivos reciben algún tipo de ayuda -económica o material- por parte del gobierno (BPS 2012).

No obstante esta mirada generalizada, existen personas que son críticas con esta situación porque entienden que el Estado podría terminar cooptando a estos actores, inhibiendo su accionar autónomo como grupos sociales. ¿Cómo ser crítico con el Estado, las leyes y las políticas públicas cuando uno se encuentra muy cercano a él? ¿Cómo ser crítico cuando uno se nutre de sus fondos, va a sus marchas y lo legítima permanentemente?

En cuanto a los *repertorios de acción*, el análisis arrojó que los utilizados por los actores colectivos son bien variados. De esta variedad se destacan dos: 1) incidencia política o lobby y 2) marchas. Una de las formas más utilizadas es la incidencia sobre actores gubernamentales. Una modalidad que asume esta estrategia es la preparación de documentos para ofrecer al gobierno; ejemplo específico de ello es el Plan Nacional de Demencia, que algunos actores nucleados en torno a esta problemática están organizando con la idea de presentarlo a las autoridades para que sea tenida en cuenta a la hora de la hechura de políticas públicas. Otra modalidad que asume esta estrategia es incidir teniendo reuniones directas con integrantes de la elite gobernante -lobby- para plantearles, de primera mano, sus demandas.

En segundo lugar, y en ocasiones esporádicas, los actores optan por actuar a nivel social a través de marchas, las cuales son utilizadas no únicamente como instrumento para dar a conocer sus demandas, sino también para sensibilizar al público sobre la discapacidad que los nuclea. Un ejemplo bien claro de este tipo de marcha/movilización fue la realizada el pasado 14 de abril -2015-, día internacional de conscientización sobre el autismo, mediante una marcha y posterior acto de cierre con lectura de proclama en el que manifestaban sus demandas. También sensibilizaron al público al vestir todos de azul en la ocasión.

De actuar disruptivamente, muchos de los entrevistados plantearon que pasarían a ser vistos socialmente como *más raros de lo que ya son*, muy interesante es subrayar la idea de rareza asociada a acciones disruptivas. Los actores colectivos en torno a la discapacidad consideran que este tipo de repertorio puede ser contraproducente debido a su rareza. También se encuentran las marchas de cada 3 de diciembre denominada *Compromiso Accesibilidad*, que tiene como objetivo la inclusión social de los discapacitados. Debido a que para organizar esta marcha existe una coordinadora que se encuentra mayoritariamente conformada por actores pertenecientes a las organizaciones de discapacitados y las instituciones gubernamentales que la fomentan, la misma pierde el potencial que se puede asociar a los repertorios de los

movimientos sociales al tener lugar bajo las reglas impuestas por actores estatales.

En cuanto a los *discursos*, de las entrevistas realizadas se desprende que predomina entre los actores colectivos los discursos de tipo sectorial. Es decir, los actores se nuclean en torno a una discapacidad específica y sus luchas giran también en torno a las necesidades particulares de esa discapacidad, en lugar de buscar tender puentes y articular con otros. Para ilustrar el punto que se menciona, un entrevistado planteaba: “El problema es que están muy divididos, por un lado las personas ciegas, por otro lado las personas sordas, por otro lado la salud mental, por otro lado la discapacidad motriz. La generalidad de la discapacidad, ese es el problema principal”. (OPPD-MIDES, octubre de 2014)

Eso se vincula a que, en general, se percibe que cada patología responde a unas necesidades muy específicas. Por lo tanto, esa patologización de la discapacidad estaría impidiendo la visión del discapacitado como sujeto de derecho, tornándose difícil la articulación de esas diferencias para la constitución de un sujeto político único.

La consecuencia inmediata de esto es la imposibilidad, por parte de los actores colectivos de interés, para la generación de redes en torno a la temática en clave de *discapacidad* y no de una particularidad/sectorialidad específica.

Los actores colectivos, en su mayoría, tienden a volcar su accionar a reclamar por las necesidades específicas de su colectivo específico, es decir a *cuidar la chacrita*, en lugar de adoptar discursos transversales.

En síntesis, se puede observar que los actores colectivos en torno a la discapacidad funcionan más bien como grupo de interés, demandando por necesidades específicas en sus discursos, realizando acciones que se encuadran en ámbitos social/institucionales que, aunque tienen una expresión social y de reclamos al gobierno, no llegan a ser disruptivas ni se concentran en promover cambios simbólicos y culturales, y que además se estructuran de forma rígida. Es decir, tienen cierta institucionalización en tanto cuentan con órganos directivos con una forma establecida en documentos para la elección de sus miembros, poseen estatutos, sedes en donde realizan sus reuniones y acciones, etc. Los actores colectivos conciben las discapacidades como diferentes patologías, lo que contribuye a que no piensen su accionar en clave de *locus universal*, sino que adoptan discursos sectoriales y, consecuentemente, formas de organización y actuación de este tipo.

4. Reflexiones finales

Del análisis del mapa de actores colectivos en torno a la discapacidad en Uruguay se desprende que estos actores adhieren a un Modelo Médico, aunque con algunos matices. No se cuenta con actores colectivos del tipo movimiento social, sino que todos se asemejan a lo definido como grupo de interés. Para dar fin a este análisis vale cuestionarse, ¿qué implicancias teórico-políticas tiene que el mapa de los actores colectivos en torno a la discapacidad en Uruguay adquiera estas características?

El punto de partida que ayudará a responder esta pregunta se encuentra en pensar la condición del discapacitado como *subalterno*. Esta visión surge de una

retroalimentación y una reapropiación de la conceptualización de la subalternidad que aportan el pensamiento de Gramsci y Spivak; de esta última se adopta también el concepto de *realismo representacional* que puede vincularse a la *violencia simbólica* que propone Bourdieu (2000).

En el pensamiento gramsciano para que exista subalternidad debe existir hegemonía, lo subalterno es la condición subjetiva de la propia hegemonía. Es decir, el sujeto subalterno es el dominado en la relación dominante-dominado propia de la hegemonía. Anteriormente, se planteó que el discurso proveniente del Modelo Médico ejerce una hegemonía frente a la discapacidad, esto trae como consecuencia la condición de la discapacidad como subalternidad o, con más exactitud, del discapacitado como un sujeto subalterno.

Spivak (2003) toma el concepto de subalterno propuesto por Gramsci, refiriéndose a los grupos oprimidos y sin voz -mujeres, obreros, etcétera-, poniendo especial hincapié en la condición de heterogeneidad de este sujeto. La autora cuestiona la condición del sujeto oprimido que no puede hablar debido a que no se dan las condiciones dialógicas para hacerlo, puesto que los elementos para poder hablar los poseen quienes construyeron a ese sujeto como subalterno. La hegemonía del discurso basado en la ideología de la normalidad traficada por el Modelo Médico, opera precisamente de este modo, ejerciendo el poder de definir a ese discapacitado como tal.

Retomando a Gramsci, la subalternidad no es una condición impuesta coercitivamente por el poder dominante hacia el oprimido, sino más bien, es el sujeto subalterno quien asimila la condición de subalternidad. Esto se puede relacionar con el concepto de *violencia simbólica* propuesto por Bourdieu (2000).

Esta violencia se localiza dentro de una lógica de dominación ejercida en nombre de un principio simbólico admitido por dominador y dominado. Esta dominación tan sutil no se encuentra relacionada directamente a la agresión física, sino que se inserta en la vida cotidiana. Esta violencia indirecta, pero muy racional, es tolerada por el discapacitado y es tan sutil que es casi imperceptible. Es una violencia no solo aceptada por dominado y dominador -cuidador, familiar, amigo- sino también por la sociedad misma.

La condición de discapacitado como subalterno condiciona a ese sujeto a ser un individuo representado y sin voz. El concepto de *realismo representacional* acuñado por Spivak ayuda a la explicación teórico-política del silenciamiento del discapacitado; el *realismo representacional* se identifica con la ilusión de que los familiares y amigos, por su vínculo directo y/o sanguíneo con el discapacitado, son capaces de representar sus intereses de forma perfecta y sin distorsiones. Dicho proceso se torna problemático cuando impide la formación de una identidad política autónoma, inhabilitando a la acción colectiva en pos de sus derechos.

1.3. ¿Puede el discapacitado como sujeto subalterno hablar?

Como se analizó anteriormente, la *violencia simbólica* tal y como es entendida por Bourdieu se puede encontrar presente en el discurso de los actores colectivos en

torno a la discapacidad en Uruguay. Una forma que asume el ejercicio de ésta, es la extrema protección del discapacitado por parte de sus allegados, no permitiendo que desarrolle sus potencialidades como sujeto de derecho. Esta misma dinámica se reproduce en el plano de la acción colectiva y es frecuente en las organizaciones lideradas por no discapacitados, que no habilitan a éstos a conformar la directiva del actor colectivo de interés y ser parte de las autoridades internas.

Desde una mirada crítica se podría afirmar que los discapacitados se encuentran sometidos a un permanente silenciamiento. Éste puede ser observado de diferentes formas; además del *realismo representacional*, el silenciamiento se produce por la hegemonía imperante del Modelo Médico que se puede observar en la situación de discapacidad, la cual condiciona al discapacitado a una posición de sujeto subalterno.

Entonces, ¿puede el discapacitado como subalterno hablar? “*El subalterno no puede hablar*” (Spivak 2003: 362) porque no tiene un espacio de enunciación que así lo permita, en el contexto de una hegemonía del Modelo Médico. Si el subalterno hablara, dejaría automáticamente de ser un subalterno.

Como surgió del análisis empírico, quienes lideran los actores colectivos en torno a la discapacidad en Uruguay suelen justificar su presencia en los lugares de decisión de los mismos como quienes pueden y deben hablar en nombre del discapacitado por la razón de que representan a discapacitados mentales o intelectuales, y la *doble patologización de la representación* antes analizada justifica que estos individuos tengan menos voz y menos voto que los discapacitados motrices o sensoriales, reconociéndole a su vez a sus padres, curadores o tutores la obligación de hablar por ellos mismos debiendo ser representados.

Esto nos traslada nuevamente a la discusión de la representación en la temática de la discapacidad. ¿Quién es el sujeto hablante que es capaz de hablar en nombre del discapacitado? El *realismo representacional* planteado por Spivak, bajo ciertas condiciones, puede ser necesario; pero en este ejercicio de representación se debe tener en cuenta que se ejerce una *violencia epistémica* (Spivak 2003) mediante la cual se diluye la voz de ese otro y ello tiene implicancias para su constitución como sujeto político y su consecuente actividad en colectivos que promuevan sus derechos.

1.4. *Hacia un movimiento social en torno a la discapacidad en Uruguay ¿(im)posibilidad?*

La ausencia de movimientos sociales de discapacitados en Uruguay abre una serie de interrogantes: ¿Qué significaría un activismo político sin *cuidar la chacrita*? ¿Se podría fundamentar un activismo político global/universal sin perder especificidad en el relato de las distintas discapacidades? ¿Sería políticamente deseable que las organizaciones fundamenten su lucha en la entidad de *la discapacidad* como signifiante?

En el capítulo empírico se evidenció que una de las principales características de los actores colectivos en torno a la discapacidad es luchar por las necesidades específicas del colectivo al que representan, es decir, *cuidar la chacrita*. Una posible forma de revertir esta situación sería que cada organización fundamentara su lucha en *la discapacidad* como locus universal, mecanismo por el cual ésta devendría en un

significante vacío (Laclau y Mouffe 2004)²¹. El *significante vacío* es aquello que articula una serie de demandas particulares, heterogéneas, frente a un antagonista común. Por tanto, las distintas demandas serían articuladas por este *significante vacío*, frente a un antagonista que todas las organizaciones tienen y que podría ser la ideología de la normalidad, la cual construye al discapacitado como el otro, el deficiente, el *sujeto subalterno*. Todas las demandas que los distintos actores colectivos plantean son particulares y no deben perder su particularidad, pero como todas se oponen al mismo antagonista terminan siendo equivalentes, pudiendo ser articuladas por ese *significante vacío* -la discapacidad-.

Si la discapacidad deviniera en *significante vacío* podría traer aparejado que cada demanda específica se articule frente a un antagonista común, generando que la lucha exclusivamente sectorial pierda sentido. Esto forjaría una acción política emancipadora, debido a que esta lucha busca antagonizar con la ideología de la normalidad que la oprime.

Lograr instalar esta nueva hegemonía que politiza el discurso en términos de poder, basada en los postulados del Modelo Social, no negaría la existencia del Modelo Médico, sino que lo recolocaría en otros términos. El discapacitado no sería simplemente aquel cuerpo deficitario, sino un ciudadano capaz de reclamar por sus derechos y decidir sobre su propia vida.

La experiencia de constitución de movimientos sociales de discapacitados en otros países demuestra que una re-articulación discursiva -*framing* o re-encuadramiento discursivo (Benford y Snow 2000)-, en clave global o universal, logra ser una herramienta poderosa²² no solo para generar una identidad grupal -tan necesaria para un movimiento social en torno a la discapacidad-, sino también para empoderar políticamente a ese movimiento. Generar ese cambio de eje en los discursos en torno a los cuales los actores colectivos actualmente estructuran sus demandas y piensan su lucha política por considerarla más efectiva abriría nuevas posibilidades para que en Uruguay se logaran obtener las demandas que vienen manteniendo los actores colectivos y permitiría que los discapacitados logren ser sujetos de derecho con poder de agencia.

21 Existen ciertos tópicos que transversalizan la heterogeneidad propia del colectivo de discapacitados, como por ejemplo la inclusión laboral o educativa, entre otros. Estos tópicos pueden generar acciones conjuntas.

22 Para mencionar un ejemplo actual, en la primera década del siglo XXI en Inglaterra, se crea el movimiento denominado Disabled People Against Cuts (DCAP). Organizado por los propios discapacitados, quienes en la época de recortes y por la crisis sufrida en los países europeos (lo cual tuvo un importante impacto en ellos) deciden organizarse bajo la consigna central de gozar de plenos derechos y plena igualdad de trato. Fuente: <http://dpac.uk.net/> (Acceso 28/10/2016). Otro ejemplo, encontrado en Palacios y Romañach es el Movimiento por una Vida Independiente, discapacitados que se unieron con el fin de oponerse “[...] al dominio profesional y a la provisión burocrática de los servicios sociales [...]” (Palacios y Romañach 2006: 50).

Referencias

- Abberley, Paul (1987) "The Concept of oppression and the development of a social theory of disability", *Disability, Handicap & Society* 2 (1): 5-19.
- Angelino, María Alfonsina (2009) "La discapacidad no existe, es una invención. De quienes fuimos (somos) siendo en el trabajo y la producción". En Almeida, María Eugenia y Angelino, María Alfonsina *Discapacidad e ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit*, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos: 3-10.
- Barnes, Colin y Thomas, Carol (2008) "Introducción". En Barton, Len *Superar las barreras de la discapacidad*, Madrid: Ediciones Morata: 13-15.
- Barrán, José Pedro (1993) "Aspectos de la medicalización de la sociedad uruguaya". En Barrán, José Pedro *La medicalización de la sociedad*, Montevideo: Nordan: 145-174.
- Benford, Robert y Snow, David (2000) "Framing processes and social movements: An overview and assessment", *Annual Review of Sociology* 26: 611-639. Edición electrónica en http://www.jstor.org/stable/223459?seq=1#page_scan_tab_contents (consultado el día 04/10/15).
- BPS (2012) "Relevamiento a organizaciones de personas mayores y de personas con discapacidad del registro nacional de institución del BPS". Edición electrónica en: http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/6196/1/relevamiento_a_organizaciones_de_mayores_y_personas_con_discapacidad_del_registro_de_instituciones_del_bps.pdf (consultado el día 11/04/15)
- Bourdieu, Pierre (2000) *La dominación masculina*, Barcelona: Editorial Anagrama.
- Braddock, David y Parish, Susan (2003) "An institutional history of disability". En Albrecht, Gary *Handbook of disability studies*, Estados Unidos: Sage Publications Inc.: 11-68.
- Brisenden, Simon (1986), "Independent living and the medical model of disability", *Disability, Handicap & Society* 1 (2): 173-178.
- Cáceres Rodríguez, Celsa (2004) "Revisión teórica sobre el concepto de discapacidad. Una revisión de las propuestas de la OMS", *Auditio: Revista electrónica de Audiología* 2: 74-77. Edición electrónica en: <http://www.auditio.com/revista/pdf/vol2/3/020304.pdf>
- Casado Sierra, Mariano (2010) "La capacidad de incidencia política del movimiento social de la discapacidad". En Cayo Pérez Bueno, Luis *Discapacidad, tercer sector e inclusión social*, Madrid: Grupo Editorial Cinca: 503-528.
- Engel, George L. (1977) "The Need for a New Medical Model: A Challenge for Biomedicine", *Science Journal* 196 (4286): 129-136
- Fernández-López, José Antonio; Fernández-Fidalgo, María; Geoffrey, Reed; Stucki, Gerold y Cieza, Alarcos (2009) "Funcionamiento y discapacidad: la clasificación internacional del funcionamiento (CIF)", *Revista Española de Salud Pública* 83: 775-783.
- Ferreira, Miguel Ángel (2009) "Discapacidad, corporalidad y dominación: la lógica de las imposiciones clínicas". Presentado en XXVIII Congreso ALAS, Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009.
- Ferreira, Miguel Ángel (2010) "De la minus-valía a la diversidad funcional: un nuevo marco teórico-metodológico", *Política y Sociedad* 47 (1): 45-65.
- Gramsci, Antonio (1981) *Cuadernos de la cárcel*, México: Ediciones Era SA.
- Hayashi, Reiko y Okuhira, Masako (2008), "El movimiento por los derechos en el ámbito de la discapacidad en Japón. Pasado, presente y futuro". En Barton, Len *Superar las barreras de la discapacidad*, Madrid: Ediciones Morata: 226-245.
- Kipen, Esteban y Lipschitz, Aarón (2009), "Demasiado cuerpo". En Rosato, Ana y Angelino, María Alfonsina *Discapacidad e ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit*, Buenos Aires: Editorial Noveduc: 64-75.
- Kitschelt, Herbert (1999) "Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales,

- grupos de interés y partidos a comienzos del siglo XXI”, *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 1 (2): 7-25.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal (2004) *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Mareño Sempertegui, Mauricio (2012) “El Saber convencional sobre la discapacidad y sus implicancias en las prácticas”. En Almeida, María Eugenia y Angelino, María Alfonsina *Debates y perspectivas en torno a la discapacidad en América Latina*, Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de Entre Ríos: 133-145.
- Moscoso Pérez, Melania y Arnau Ripollés, Soledad (2016) “Lo Queer y lo Crip, como formas de re-apropiación de la dignidad disidente. Una conversación con Robert McRuer”, *Revista Dilemata* 20: 137-144.
- Palacios, Agustina y Romañach, Javier (2006) *El modelo de la diversidad. La Bioética y los Derechos Humanos como herramienta para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional*, España: Ediciones Diversitas.
- Palacios, Agustina (2008) *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid: Grupo editorial CINCA.
- Pitkin, Hanna (1985) *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Shakespeare, Tom (1997) “Cultural representation of disabled people: dustbins for disavowal?” En Barton, Len y Oliver, Mike *Disability Studies: Past Present and Future*, Leeds: The Disability Press: 217-233.
- Shakespeare, Tom y Watson, Nicholas (2002) “The social model of disability: an outdated ideology?” *Research in Social Science and Disability* 2: 9-28.
- Shapiro, Joseph (1994) *No pity. People with disabilities forging a new civil rights movement*, Estados Unidos: Random House.
- Spivak, Gayatri (2003) “¿Puede hablar el subalterno?”, *Revista Colombiana de Antropología* 39: 297-364.
- Tilly, Charles (1977) “From mobilization to revolution”, *Working Paper #156 Center for Research on Social Organization*, University of Michigan.
- Vallès, Josep (2000) “La acción colectiva: (1) los grupos de interés y los movimientos sociales”. En Vallès, Josep *Ciencia política: una introducción*. España: Editorial Ariel SA: 329-344.
- Williams, Gareth (2003) “Theorizing disability”. En Albrecht, Gary *Handbook of disability studies*, Estados Unidos: Sage Publications Inc.: 123-144.
- Young, Iris Marion (1996) “Vida política y diferencia de grupo. Una crítica al ideal de ciudadanía universal”. En Castells, Carme *Perspectivas Feministas en teoría política*, Barcelona: Paidós: 101-126.

LA EDUCACIÓN COMO DERECHO SOCIAL: LA CONSTRUCCIÓN DEL REFERENCIAL DE ACCIÓN PÚBLICA DEL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL CHILENO*

Education as a social right: The construction of a policyframe by the Chilean student movement.

María Inés Picazo**
Christelle Pierre***

Resumen: Este artículo busca explicar los factores que dan cuenta de las mayores manifestaciones de protesta que Chile ha conocido luego de recuperada la democracia: el movimiento de los secundarios de 2006 y el universitario de 2011. Ambos forman parte de un mismo proceso de irrupción en la esfera pública de una nueva visión del modelo chileno que opone su celebrado éxito a la persistencia de profundas desigualdades sociales, especialmente en educación. El trabajo interpela el concepto de referencial como una construcción cognitiva y normativa que los estudiantes producen y movilizan para articular la visión de un modelo de desarrollo como injusto y la propuesta de un orden futuro basado en derechos. El giro del segundo gobierno de Bachelet ilustra el impacto del referencial movilizado por los estudiantes.

Palabras clave: movimiento estudiantil, políticas educacionales, derecho social, Chile.

Abstract: This article discusses the factors that explain the 2006 high schools and 2011 university student protests, which were the largest in Chile since the end of military dictatorship. Both were part of the same process of public demand that originated a new vision of a Chilean social economic model particularly in education. The high school students protest was the first social expression against neoliberalism. The university student strategy was to gain the support of civil society after the disappointment produced by the loss of trust between government and student. The analysis performed by the authors is based on the referencial concept, which is a cognitive and normative policyframe, that was used by the students to produce a vision of an unfair development model. The Bachelet's second government illustrates the impact of this policyframe mobilized by the students.

Keywords: student movement, educational policy, social right, Chile.

* Artículo recibido el 23/05/2015, aceptado el 28/09/2016. Este artículo ha sido desarrollado en el marco del proyecto FONDECYT 1131132. "Acción colectiva y políticas públicas en perspectiva: Lecciones a partir del movimiento educacional chileno".

** Depto. Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción, mpicazo@udec.cl

*** Depto. Administración Pública y Ciencia Política. Universidad de Concepción, chpierre@udec.cl

1. Introducción

Durante los años 2006 y 2011 se despliegan en Chile dos extraordinarios movimientos de descontento ciudadano liderados por los estudiantes secundarios y universitarios respectivamente. Las manifestaciones configuran sendos fenómenos de protesta colectiva como no se había conocido desde que el país recuperó la democracia. El origen de los movimientos no es una crisis abierta, política o económica, sino el fruto de efectos acumulados de un modelo de modernización basado en la economía social de mercado. Miles de personas salieron a las calles y comenzaron a nombrar lo perdido durante los últimos veinte años: calidad de servicios públicos, crecimiento de la brecha de desigualdad social, desfinanciamiento del sistema público, segregación educacional, endeudamiento familiar, escasa regulación pública, privatización de sus destinos sociales, miedo al futuro.

Antes de las protestas estudiantiles existieron descontentos sectoriales con grados dispares de adhesión social¹. Sin embargo, ninguno de ellos deslegitimó el modelo dominante en el sentido de que no logró instalar una manera diferente de ver los problemas; tampoco generaron más adhesión social que la sectorial; ni formularon hipótesis que hicieran sentido en la cultura política de los chilenos, sobre las que fundar soluciones a los problemas que presentaba el modelo de desarrollo que criticaban. Al contrario, ambas explosiones estudiantiles se extendieron más allá del campo educacional, compartieron la crítica al “milagro chileno” con voces disidentes nacionales (Moulián, 1997, Mayol y Azocar, 2011, Mayol, 2012, Ruiz, 2013, Garretón, 2013;) como con instituciones internacionales (PNUD, 1998; OCDE, 2004). Estas habían alertado desde hacía tiempo de las paradojas de un modelo que alinea el crecimiento con el mercado y deja la equidad social a las políticas de discriminación positiva.

Los estudiantes denunciaron la incoherencia existente en los últimos 20 años entre un orden sectorial abusivo e injusto en que se había convertido el sistema educacional, y un orden global, el de la modernización liberal, sostenida sobre una estrategia de crecimiento con equidad. Pero los estudiantes no son solo mediadores sectoriales pues otorgan igualmente importancia a otras fuentes de desigualdad social como la privatización del sistema de salud, de pensiones o los bajos salarios. Mostraron una genuina capacidad a construir una representación, o referencial, del modelo global chileno como injusto y abusivo generando, particularmente entre el año 2006 y 2011, una interpretación del orden futuro basado en derechos, como el derecho a la educación pública, gratuita y de calidad. No por casualidad el término “derecho” aparece cerca de trescientas veces en el programa de la Presidenta Michelle Bachelet que asumió poco después (2014-2018).

El impacto del movimiento estudiantil no puede medirse solo observando los cambios legislativos, asunto ya relevado por otros estudios (Bellei et al., 2014; Espinoza y González, 2013; Mayol et al. 2011). Igualmente importante es analizar cómo sus acciones condujeron a reinterpretar la sociedad chilena. En efecto, como

1 Según Segovia y Gamboa (2012), citando fuentes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se estima que el año 2011 hubo 6.000 manifestaciones y 2.000.000 de participantes.

demostraremos en este trabajo, los estudiantes lograron cuestionar la retórica del milagro chileno de la economía social de mercado denunciando los impactos que había producido en la vida cotidiana de los chilenos.

Proponemos analizar el movimiento estudiantil como productor de un referencial de acción pública que hace de la educación un derecho social. Situaremos la construcción de esta visión de la educación entre dos hitos sociales mayores, el movimiento de los secundarios de 2006 y el universitario de 2011. Ambos hacen parte de una continuidad histórica de movilización y de deslegitimación de la modernización liberal chilena sobre un diagnóstico compartido de injusticia social y de negación de derechos sociales. Aunque, la construcción de esa imagen crítica no fue un proceso planificado e inequívoco liderado por un actor omnisciente capaz de definir con antelación todas sus acciones. Al contrario, fue un proceso social incierto que mezcló aprendizajes y capacidad de adaptación a un entorno político adverso el que, a la postre, se transformó en una oportunidad de afirmación de posiciones estudiantiles. Pero la producción de un referencial no es suficiente para conquistar el poder. En la esfera política la fuerza de las ideas se mide por el nivel de voluntades que logra movilizar.

Para analizar la relación entre la evolución de las representaciones de los actores y de sus prácticas hemos recurrido a la metodología cualitativa. Hemos analizado trabajos sobre el referencial global y sectorial de la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición de centro-izquierda que gobernó entre 1990-2010². Las críticas al referencial global de la Concertación han sido descritas a través del análisis de textos e informes que han suscitado un eco en el espacio público y en los foros de expertos. Para el referencial educacional, los trabajos de una de las autoras han permitido situar la génesis y trazar la evolución. El análisis de la movilización de 2006 se ha nutrido fundamentalmente de fuentes secundarias. El análisis de la movilización de 2011 se ha fundado en valiosos libros escritos en primera persona por líderes estudiantiles; en textos producidos por altos funcionarios del Ministerio de Educación de Chile; en un análisis de la prensa escrita, particularmente *El Mercurio*; se han realizado 7 *focus group* con líderes estudiantiles, “militantes morales” y un conversatorio con expertos de diferentes universidades; se han analizado, con la ayuda del software NVivo, entrevistas televisadas de líderes estudiantiles, expertos y miembros del gobierno de Sebastián Piñera.

El trabajo está dividido en cinco secciones. La primera desarrolla la perspectiva teórica del referencial que hemos movilizado en el análisis. La segunda describe las paradojas de la modernización liberal que funda el descontento estudiantil. La tercera aborda la explosión de los estudiantes secundarios de 2006 como primera experiencia de un proceso de construcción de una visión crítica del modelo chileno. En la cuarta se analiza la transformación del descontento en un movimiento social liderado por los universitarios en 2011 y la cristalización de un referencial de la educación como derecho social. La quinta da cuenta del giro que representa la acción de la actual Presidenta Bachelet hacia un sistema educativo basado en derechos.

2 Está integrada por el Partido Socialista, el Partido por la Democracia, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Radical Socialdemócrata.

2. El referencial como marco de análisis de la acción pública

En el análisis de políticas públicas diferentes perspectivas han analizado la dimensión cognitiva de éstas a través de nociones como paradigma (Hall, 1993), sistemas de creencia (Sabatier y Jenkins-Smith 1999), discursos (Fisher 2003; Smith 2008) o historias causales (Stone 1989). Sin embargo, ninguna de ellas permite aprehender las acciones sociales que tratan de hacer coherente un determinado orden sectorial y un orden global. Respecto a la sociología de las organizaciones que analiza la acción colectiva y los marcos de acción (Benford y Snow 2000) o los recursos y estrategias de movilización (McCarthy y Mayer 2002), la ventaja de la perspectiva francesa del referencial (Jobert y Muller 1987) es que no solo nos ofrece una grilla cognitiva de la acción pública sino una teoría del cambio de políticas públicas. Muller señala que la sociología de las organizaciones “no busca mecanismos de causalidad más allá de las interacciones complejas y, en definitiva, imprevisibles de los actores” (Muller 2005: 166). Excluye, por tanto, la posibilidad de “causas más globales” que sí considera la perspectiva francesa del referencial.

El referencial de acción pública es “un marco cognitivo y normativo a partir del cual un problema social (la contaminación, la delincuencia, el desempleo, la jubilación, etc.) es formulado” (Muller 2005:174) y movilizado en la coordinación y la legitimación de la acción del Estado. Siguiendo a Jobert (2004:46) “el referencial es una representación estructurada que organiza la transacción entre los protagonistas de una política pública a través de tres tipos de operación”. Primero, define unas relaciones causales. Por ejemplo, vincular la segregación escolar con “el efecto de los compañeros” (*peer effects*), o entenderla como producto de una segregación socio-económica generará acciones públicas distintas. Segundo, se legitima sobre valores propios de la cultura política. La interpretación de la justicia social y cómo alcanzarla, por ejemplo, ha variado a lo largo del tiempo. Por último, el referencial se institucionaliza en un conjunto de recetas, de instrumentos y de orientaciones estratégicas de acción pública. Por ejemplo, la autorización en 1993 del co-pago de la educación escolar por parte de las familias ha profundizado la segregación escolar a pesar de los importantes programas destinados al mejoramiento de la equidad educativa.

En definitiva, el referencial realiza una interpretación de la realidad social a partir de ciertas hipótesis causales asegurando así una mayor inteligibilidad de la realidad social, a menudo compleja. Define los principios de justicia que orientarán y legitimarán la acción pública. Por último, combina estos conocimientos y estas normas en programas e instrumentos de políticas públicas. Jobert y Muller (1987), definen el “referencial global” como la imagen de toda la sociedad, es decir, es una representación global alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales (educación, salud, pobreza, reforma del Estado...). Las normas del referencial global están ligadas a los valores dominantes de la sociedad. Jobert (2004: 48) compara el referencial global con el *master discourse* de Viviane Smith, “que establece un conjunto amplio y a veces vago de principios que son objeto de una elaboración sectorial”.

El uso del referencial global para comprender la acción pública no ha estado exento de críticas por las “dificultades de método” para definir precisamente sus contornos. En consecuencia, su aprehensión es más difícil que la de la noción compañera en el análisis, el referencial sectorial (Papadopoulos, 2015). Muller sale al paso de la controversia afirmando que “sin embargo, lo global existe”. Considera el referencial global como “un conjunto de valores, normas, algoritmos e imágenes que definen un marco general de interpretación del mundo (y de las reglas para la acción pública) más allá de los límites de un sector o del campo de una política” (Muller 2005:177).

El referencial “sectorial” sería “la imagen dominante del sector, de la disciplina, de la profesión”. Al igual que el referencial global, no es considerado completamente racional, pues corresponde a la percepción que tienen los grupos dominantes en el sector; pero tampoco es completamente arbitrario, pues da cuenta de los intereses de los actores que participan en su construcción social. Al interior del sector, la confrontación entre concepciones distintas, incluso opuestas, sobre la naturaleza y los límites del sector no está excluida.

En el *Estado en acción*, Jobert y Muller muestran que la variable fundamental en el cambio de políticas públicas viene dada por esa relación entre la evolución de la sociedad global y el sector, entre el referencial global y el sectorial (RGS). Este proceso de ajuste, por ejemplo, del sector educacional, a la evolución del contexto global, no es algo mecánico ni espontáneo. “No basta con la existencia de un diagnóstico sobre los disfuncionamientos graves para que un referencial sea reemplazado por otro. Es necesario que el referencial precedente sea deslegitimado por actores influyentes capaces de formar una coalición discursiva alternativa alrededor de una nueva visión de las relaciones entre el sector y la sociedad global” (Jobert 2004: 51).

Lógicamente desde posiciones estratégicas, la visibilidad de la que gozan las elites profesionales, políticas e intelectuales les confiere un rol mucho más importante en el proceso de producción de representación del mundo que es un referencial. Sin embargo, la noción de referencial no postula una teoría únicamente elitista de su producción y del cambio de la acción pública, a diferencia de otras perspectivas cognitivas.

En efecto, en los últimos años masivas y sostenidas manifestaciones sociales se han dado en diferentes contextos políticos, mostrando cambios en las políticas públicas tras la intrusión de actores colectivos situados al margen de espacios de poder³ —Bolivia (2000)⁴, España (2011)⁵, Canadá (2012)⁶ Brasil (2013)⁷—. Los líderes del movimiento estudiantil, en un rol más próximo al de emprendedores u *outsiders* (Banaszak 2005) que a los mediadores franceses de Jobert y Muller, serán un actor clave en la interpretación de las contradicciones del modelo modernizador chileno y en la traducción del malestar ciudadano en un problema público.

3 Un análisis de protestas anti-neoliberales en otros países de América Latina se encuentra en Silva (2009) y Andersson y Christensen (2012).

4 Guerra del agua en Cochabamba.

5 Movimiento de los indignados.

6 Primavera *erable*, o protesta de los estudiantes.

7 Protestas por aumento transporte público.

3. Crecimiento con equidad: un referencial paradójico

En 1998, el informe anual del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo será la primera voz de alarma pública de la paradoja del modelo de modernización chileno. Esta reside en la distancia entre los datos macroeconómicos objetivos del éxito del modelo y los datos subjetivos que indican un malestar, una profunda insatisfacción social. La separación entre la experiencia cotidiana de las personas y el exitoso modelo chileno se sentía especialmente grave en el campo de la educación por la esperanza depositada por los chilenos en su función social.

Los análisis críticos provienen también desde finales de 1990 de un grupo de parlamentarios disidentes de la Concertación. El manifiesto «La gente tiene razón» es firmado por 146 figuras políticas, sociales e intelectuales de la Concertación quienes denuncian los déficits sociales de un modelo que sigue desarrollándose bajo los cánones de la economía de mercado y un rol subsidiario del Estado.

El modelo implementado durante 20 años por la Concertación de Partidos por la Democracia produjo un crecimiento sostenido y una sustancial reducción de la pobreza. Esto no se tradujo, sin embargo, en una socialización de sus principios fundadores entre una mayoría social. Importantes sectores de la opinión pública y estudios críticos la calidad de los servicios privatizados, la mercantilización de la protección social y sus consecuencias en el endeudamiento familiar y el aumento de la desigualdad social (Social Watch 2003, 2005; PNUD 2004; Senado de Chile 2012, OCDE 2011).

La relevancia de este orden global basado en la fórmula “crecimiento con equidad” funda algunas de las tesis más sustanciales sobre la ausencia de *contentius politics* en Chile durante los gobiernos de la Concertación. Silva (2009) lo explica por el efecto combinado del mantenimiento de una economía de mercado balanceada con políticas sociales dirigidas a promover la inclusión socio-económica y política de los sectores vulnerables. Mayol y Azócar (2011) sostienen que, a pesar de la frustración de expectativas, los chilenos se habían adaptado a las reglas y costos que les imponía el modelo sosteniendo un doble discurso, el del malestar y el de resignación. Es decir, son capaces de criticar el orden existente desde una actitud de resignación gracias a lo que ellos denominan “adaptación subjetiva rebelde”. El malestar se sufre individualmente pero no existe capacidad para generar un repertorio de acciones colectivas ni de construir discursos que produzcan transformaciones, menos aún en una sociedad altamente despolitizada.

La meritocracia será aprehendida por los estudiantes como otra de las razones del malestar social. El mito de la meritocracia, es denunciado como una de las promesas incumplidas del neoliberalismo que profundizó la desigualdad social. “Dos ideas han sostenido esta promesa —señala el líder estudiantil Figueroa (2013:83)—: que tanto el ingreso como la salida del sistema se inspiran en el premio al mérito sin distinguir condición social y que el paso por la educación, en especial la superior, es garantía de movilidad social”. Pronto será interpretada, y es aquí donde reside su fuerza social movilizadora, como un mecanismo que enmascara la injusticia social. Como bien lo ilustra Jackson (2013:29): “Nunca se les dijo qué pasaría si, pese al esfuerzo, fracasarían igualmente”.

Pero los horizontes del movimiento estudiantil, no eran tan solo gremiales ni se reducían a combatir los *excesos* de la modernización liberal. Se trata de “cambiar la esencia del modelo” sobre la base de una “agenda de demandas (que) debe prefigurar la nueva sociedad por la cual luchamos”, señala Gabriel Boric (2012: 34), uno de los líderes del movimiento universitario.

La Concertación articula el diseño de las políticas educacionales, con la visión del orden global para hacer de la educación la llave del crecimiento con equidad. “Cualquiera que analiza a los países más avanzados del mundo (...) no tiene sino que concluir que detrás de ese milagro hay un esfuerzo sostenido y decidido en el ámbito educacional. La educación es fundamental para el desarrollo de la persona, para consolidar la democracia generando iguales oportunidades a todos y para convertirla en una palanca fundamental del progreso”, señala el ministro de educación Ricardo Lagos en la inauguración del año escolar (1992). La arquitectura del sistema educativo es diseñada sobre la base de las transformaciones estructurales neoliberales llevadas a cabo bajo la dictadura (1973-1990). Desde una lógica de privatización los militares restringieron la responsabilidad del Estado a la educación escolar e impulsaron al sector privado a asumir un rol mayor, abriendo colegios, universidades e institutos de formación técnica. Dos de los legados mantenidos por la Concertación fueron el financiamiento de la demanda vía subvención escolar del niño que efectivamente asiste a clase, y la municipalización o transferencia de la gestión de colegios y liceos a los municipios. Aunque todo no fue continuidad (Picazo 2013). A partir de 1990, innovaciones en las instituciones, un mayor financiamiento y la prioridad en los objetivos de calidad y equidad educacional en el sistema escolar fueron implementados por un Estado más activo que corrige la herencia neoliberal dentro de ciertos límites, sin llegar por tanto a superar el modelo de los de Chicago (Garretón, 2013).

La iniciativa de subvencionar con fondos públicos las escuelas privadas y de permitir que éstas pidieran a los padres co-financiar la educación de sus hijos, tuvo un efecto contrario. Esto impulsó un éxodo de matrícula de los colegios públicos hacia los privados-subsuencionados y un deterioro de la educación pública sometida a la regla del financiamiento de la demanda. La matrícula municipal pasó de un 59% del total en 1990 a 42% en 2010 (Cox, 2012: 33). Los problemas de desigualdad social y los niveles de inequidad trataron de superarse a través de programas sociales de discriminación positiva y de mecanismos de financiamiento públicos y privados. Estas medidas individualizaron la responsabilidad de las familias, no mejoraron sustantivamente la calidad de la educación ofrecida, generaron la bancarización de la educación, un fuerte endeudamiento (Atria, 2012; OCDE, 2011; Monckeberg, 2009) y aumentaron la segregación socioeconómica (Valenzuela et al. 2010). Estos problemas movilizaron a los establecimientos escolares y universitarios privados y públicos, así como a una sociedad silenciosa, afectada por una “decepción escéptica” frente a las esquivas “alegrías”⁸ sociales prometidas por la Concertación.

La educación terciaria no ocupó un espacio relevante en la agenda de gobierno hasta la explosión estudiantil de 2011. En consecuencia, se mantuvo la es-

8 El lema “Chile la alegría ya viene” identificó a la Concertación de partidos que derrocó a Pinochet en el plebiscito de 1988 y abrió la puerta a la elección parlamentaria y presidencial de 1989.

estructura en dos subsistemas: las universidades “tradicionales”, compuestas por públicas y privadas, financiadas en buena parte por el Estado; y las nuevas privadas, la mayoría creadas con la reforma militar de 1981, cuyo desarrollo se aceleró con la aprobación de un sistema de créditos bancarios con garantía del Estado que encontró en los sectores medios y populares su mayor clientela. Durante los gobiernos de la Concertación, el financiamiento público creció a un ritmo menor que la matrícula. Considerada toda la educación superior, Arellano (2012:48) establece que, en 2009, el aporte del Estado por alumno es inferior al de principios de los noventa. En consecuencia, el esfuerzo familiar y personal de los futuros egresados creció exponencialmente. En 2011 la proporción del gasto privado es de aproximadamente tres cuartas partes (76%), frente a la media de la OCDE situada en menos de un tercio (31%) (OCDE, 2014).

Las consecuencias de las políticas educacionales contrastan con una de las características principales de la cultura nacional: las esperanzas puestas por los chilenos en la función social de la educación. En Chile, la educación ha sido idealizada como una oportunidad para lograr ascensión social y una sociedad más igualitaria. En especial las familias más humildes concebían la educación como el vehículo que llevaría a sus hijos a un futuro socio-económico mejor que el de sus padres. La clase media por su lado, ampliamente beneficiaria de las políticas de expansión y de gratuidad anteriores a 1973, no sólo valoraba la función social de la educación, sino que sufrió el impacto de las reestructuraciones sociales y económicas de los militares.

El Estado aparece despojado de su histórica función directora de la política educativa, generando una segregación educativa en detrimento de los colegios públicos que, reservados a los pobres, no podían ser sino pobres colegios. Así, por ejemplo, según el estudio de Mizala y Torche (2010), las escuelas y liceos municipales concentran mayoritariamente a niños procedentes de familias pobres ubicadas en los deciles 1 y 2, mientras que en la educación privada-subsuencionada la mayor parte del alumnado procede de familias del decil 5 hacia adelante. Esta representación del rol del Estado permanecerá en ciertas arenas discursivas como el Partido Comunista, el Colegio de Profesores y las Federaciones de Estudiantes. Tal representación constituirá una de las demandas centrales de los estudiantiles que será clave en la promoción de una nueva visión de la educación como un derecho social garantizado por el Estado.

4. El movimiento secundario de 2006: reorganizando marcos de pensamiento y estrategias de acción

En abril y mayo de 2006, masivas manifestaciones de secundarios ocuparon las calles y los establecimientos escolares del país configurando la primera expresión de descontento masivo social y políticamente transversal desde la recuperación democrática. Las protestas se inician con las imágenes televisadas de un liceo público inundado por las lluvias del invierno en una de las localidades más pobres del país. El mediatizado episodio no es nada más que una expresión del malestar estudiantil acumulado por demandas insatisfechas desde el final de los años 1990, con momen-

tos más visibles en 2001 y 2005. Las protestas se fundan a la vez sobre problemas sectoriales concretos como otros de naturaleza política: mejora de infraestructura, gratuidad transporte, eliminación de los gastos de realización de la prueba de acceso a la universidad, derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza heredada de la dictadura, desmunicipalización y rechazo del lucro⁹ en la educación. La inserción en la agenda pública de asuntos velados en el modelo precedente se tradujo en la adhesión a la movilización de más de 300 liceos públicos y privados y de más de 600.000 personas movilizadas en las calles. La legitimación social de las demandas estudiantiles era un hecho.

El movimiento secundario de 2006¹⁰, corresponde a la irrupción en la esfera pública de una nueva visión del modelo chileno oponiendo su celebrado éxito a la persistencia de profundas desigualdades sociales. Sin embargo, y a pesar de la amplitud del movimiento, los secundarios no logran instalar una problematización que produzca transformaciones sustanciales del “modelo chileno” o de las políticas públicas educacionales. No obstante, el movimiento es crucial en el proceso de deslegitimación social de la modernización liberal y en la reconfiguración de los actores de la arena pública. En efecto, en nuestro análisis, el movimiento de 2006 constituye una fase de aprendizaje a partir de la cual los estudiantes reorganizaron sus propios marcos de pensamiento y sus estrategias de acción, de la que el movimiento de 2011 sería su mejor aprendiz. Nos basaremos en la concepción clásica de Hugh Heclo utilizada en su trabajo sobre las políticas sociales de Gran Bretaña y Suecia: “el aprendizaje puede ser definido como el cambio de comportamientos que resulta de la experiencia (Heclo, 1974:306). En nuestro caso, las fuentes de aprendizaje se encuentran en la interacción formadora con expertos disidentes, por un lado, y en la confrontación a instituciones políticas y prácticas de consenso, por otro.

En primer lugar, las protestas de secundarios se construyeron sobre una temática muy concreta y transversal: la gratuidad del transporte público. Más allá de una agenda estudiantil que calificaríamos de “corta e instrumental”, se da un trabajo estratégico por convertir las reivindicaciones puntuales en contestación generalizada de políticas de educación. Este giro estratégico fue posibilitado por los intercambios que los líderes secundarios tuvieron con expertos disidentes portadores de una visión crítica del modelo educativo. Aunque una buena parte de los líderes del movimiento beneficiaban de un importante capital cultural y social, la persuasión necesita no solo de buenas razones sino igualmente del dominio del lenguaje como de competencias técnicas. Como lo señala Bourdieu (1981: 5), « No hay nada menos natural que el modo de pensamiento y de acción que exige la participación en el campo político”. La influencia de foros de expertos y de profesionales contribuye entonces a la definición de un nuevo referencial pues se “modifica el clima, los términos de referencia en el que son planteados orientaciones generales y legítimas” (Jobert, 1992: 223) que fundamentan la demanda de cambio.

9 Aunque el lucro está prohibido algunas universidades usaron subterfugios para generar beneficios. El mercado de la educación privada creció al tiempo que las utilidades financieras de los bancos, gracias los créditos estudiantiles y a subsidios del Estado.

10 Fue conocido también como la revolución de los pingüinos por los colores de su uniforme escolar.

Es el aprendizaje de un corpus de saberes específicos en el seno de reuniones de expertos lo que hizo a estos líderes técnicamente más competentes en la lucha estudiantil por el cambio de modelo educativo. Los estudiantes intercambiaron con economistas de izquierda como Roberto Pizarro o Marco Kremerman, o centros de investigación como OPET y la Fundación Sol de los que obtenían datos empíricos sobre los que fundar sus análisis y demandas. Particularmente el año 2005, dirigentes se reunieron con un equipo especial del Departamento de educación de la SEREMI de Educación de Santiago, a cargo de Alejandro Traverso. Los intercambios concluyen con un documento que fue ignorado por las autoridades ministeriales del recientemente electo gobierno de la Presidenta Bachelet. A partir de aquí, el movimiento se rearticula de manera inédita apuntalado por la frustración de expectativas frente al mundo político.

En segundo lugar, la interacción entre los secundarios y las instituciones políticas será también ocasión de un importante aprendizaje para los estudiantes. Aunque el gobierno no anticipó la crisis, la Presidenta Bachelet supo gobernarla y conducirla a través de dos tipos de respuestas políticas y un cambio de ministro. En el corto plazo los estudiantes obtuvieron cambios en la conducción de ciertos programas públicos y en la asignación de fondos especiales a los estudiantes de familias de menos recursos. Paralelamente la Presidenta se compromete a implementar una agenda a medio plazo, conformada por algunas innovaciones institucionales como la creación de una Superintendencia que velase por la calidad de la educación o la reforma de la Constitución.

Pero protestas de tal envergadura no podían apaciguarse con meras medidas puntuales. La Presidenta anunció la creación de una Comisión para la modernización de la educación. Como analiza Donoso (2013:21), esta instancia se convertirá en una oportunidad social para “escrutar si el gobierno guardaría su promesa de hacer de éste «un gobierno ciudadano»”. Para los estudiantes la experiencia fue decepcionante. En realidad, se trata del mismo patrón directivo de cambios sociales empleados desde 1990 por todos los gobiernos de la Concertación. Se configuran como foros técnicos y de representación política y social más o menos amplia, fuertemente institucionalizados. El estilo tecnocrático que los caracterizó, explica el comportamiento refractario de la Concertación a las presiones sociales y formas políticas de pensar el cambio fuera de las arenas institucionalizadas.

El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, se configura como un foro que acoge 82 representantes de la comunidad de políticas públicas: estudiantes de establecimientos públicos y privados, *think tanks*, padres, de órdenes religiosas, propietarios de colegios, rectores, miembros de pueblos originarios, partidos políticos.

La dinámica general del Consejo era el intercambio y la llegada a un compromiso amplio y estuvo muy estabilizada por las demandas del movimiento y por el marco normativo y temporal definido por la Presidenta. El intercambio entre las partes se muestra bastante deudor de las ideas y posiciones producidas al exterior del foro e importadas por expertos e intereses presentes. Para el Presidente del Consejo, Juan Eduardo García-Huidobro, (2008:31), al interior se pueden encontrar dos po-

siciones sobre la naturaleza y la envergadura de las demandas estudiantiles: la visión técnica portada por expertos y la “visión ética”, es decir, “lo que se considera bueno, aportada por los actores y por todos en cuanto ciudadanos”. La primera se sitúa alrededor de un régimen de provisión mixta en educación, corregido por regulaciones que evitarían los problemas del pasado sobre la calidad y la equidad ya demostrados por los estudios internacionales. En la segunda se encuentran todos los actores alrededor de tres “convicciones”: la educación es una prioridad para el país y para las personas, para asegurar crecimiento y movilidad social; la educación necesita cambios a pesar de los progresos; las mejoras son posibles, pero de manera gradual y fundadas en acuerdos. Serán finalmente las visiones más conservadoras y la fuerza de la inercia de la política de los consensos entre la Concertación y la derecha, los que marcarán el informe final del Consejo. Las tensiones por instalar una u otra visión del Consejo se dieron desde su constitución anunciando las dificultades de un consenso que terminó siendo precario como lo prueba el abandono del foro por parte de los estudiantes pocas semanas después de su constitución o la misma explosión estudiantil del 2011.

Las tensiones son un índice de esta dialéctica de continuidad-cambio que ha caracterizado las políticas educacionales de la Concertación respecto al neoliberalismo de los militares. Los programas de discriminación positiva marcarán la dimensión social de la Concertación, poniéndole *rostro humano* al neoliberalismo sin cambios sustanciales sobre el sentido de lo público y el rol del Estado en asegurarlo (Atria, 2013). La revuelta estudiantil de 2006 y el movimiento social de 2011 movilizan a los beneficiarios/víctimas de esos efectos inesperados de la modernización liberal.

Cristián Cox (2012: 35), experto reconocido en educación e integrante del Consejo asesor creado por la Presidenta, considera que el movimiento 2006 empujó a una posición común entre la Concertación y la oposición de centro-derecha hacia un rol regulador y pro-activo del Estado, que se vio reflejado en la aprobación de la Ley General de Educación. Sin embargo, esta “nueva” concepción del rol del Estado dista de la visión de educación pública que portaron los estudiantes. Al contrario, estos vieron al Consejo y a la LGE —apodada por los estudiantes “ley maquillaje”—, como una expresión más del consenso entre las dos fuerzas que habían dominado la política desde 1990 en favor de la tendencia “cambiamos para que todo quede igual”.

Los estudiantes vivirán una segunda decepción. Después del Consejo, la Presidenta Bachelet envía el proyecto de la nueva ley de educación, así como la ley de creación de la agencia de supervisión de la educación. Dos iniciativas inclusivas de algunas reivindicaciones estudiantiles como el fin de la LOCE y la prohibición del lucro. No obstante, como lo señala el mismo presidente del Consejo, el proyecto de ley “no aborda suficientemente los temas relativos a la justicia y a la igualdad en educación, que han estado en el centro de la reivindicación de los jóvenes” (García-Huidobro 2008: 33).

El fracaso en la arena de las políticas públicas no significó un repliegue de posiciones estudiantiles, sino que impulsó la formación de una fuerza social poliédrica que reunió a actores del campo de la educación. Más allá de los intereses particulares y de las posiciones ideológicas, desde diferentes espacios se va progresivamente constituyendo una coalición discursiva, liderada generalmente por estudiantes, que

demanda el reconocimiento del derecho a una educación pública, gratuita y de calidad y la eliminación del lucro. El Bloque Social por la Educación surge en 2006 paralelamente a la creación de Consejo Asesor Presidencial. En 2008 se crea la Asamblea Nacional por la Defensa de la Educación Pública. Estas instancias sirvieron de plataforma para la organización social del primer Congreso Nacional por la Educación realizado en 2009, el mismo año que la Concertación perdió las elecciones frente al gobierno de centro-derecha de Sebastián Piñera (2010-2014). El Congreso es una experiencia significativa de recomposición de una coalición promotora del cambio de modelo. Al interior, los términos de la discusión y del intercambio se fundan en la crítica de la lógica y medidas que han privatizado la educación, al tiempo que dan buena cuenta de la preeminencia del referencial de derecho a una educación pública, gratuita y de calidad y de rechazo al lucro.

El Consejo y la aprobación de la LGE se convierten en sendas experiencias de ruptura de confianzas entre el mundo estudiantil y el mundo político. Constituyen dos momentos de reconstrucción del referencial de derecho a la educación que será movilizado por los universitarios en las protestas de 2011.

5. El movimiento universitario de 2011: la deslegitimación social del modelo de modernización

Frente a la resistencia política de gobierno y partidos de oposición a transformar el modelo (Bellei et al. 2010; Simonsen, 2012) el camino de la calle parecía evidente. Aún más cuando el gobierno de centro-derecha del Presidente Piñera bautiza el año 2011 como “el año de la educación superior”. “La movilización como única forma para ser escuchados”, afirma la dirigente de los secundarios, Eloísa González (2012:14). Los estudiantes fueron pronto conscientes de dos objetivos: conquistar a la opinión pública y generar alianzas movilizadoras con organizaciones sociales más allá de los defensores de la educación pública. A partir de entonces los universitarios emprendieron una estrategia de conversión de actores sociales y de la sociedad civil a sus tesis. “Teníamos claro que no queríamos marchas de siete mil personas, sino que queríamos una marcha de veinte mil personas o más, conscientes de nuestras demandas. Para eso, debíamos lograr que la gente acumulara información, rabia, vergüenza sobre lo que ocurría, y también experiencia”, señala el líder universitario Jackson (2013:62).

Por otro lado, diversos descontentos sociales fuera del campo educacional habían surgido a lo largo del país. De modo que las condiciones sociales y políticas parecían dadas para buscar sumar no solo a ciudadanos sino a organizaciones sociales. Era ésta una decisión estratégica compleja, pues suponía aceptar la posibilidad de incorporar las demandas o visiones de aquéllos grupos cuyas fuerzas se están convocando.

Al igual que durante las protestas del 2006, una importante dimensión que explica el compromiso de los ciudadanos con el movimiento universitario de 2011, es la afinidad existente entre los fuertes símbolos de la cultura chilena y las temáticas centrales de las demandas estudiantiles. Entre el pensamiento progresista de centro-

izquierda estaba extendido el “mito” que hace de la educación una palanca de movilidad social, de desarrollo económico y de democratización política¹¹. El eslogan «Educación para todos» de los movimientos reivindicacionistas europeos de mediados y finales del siglo XIX encuentra terreno abonado en Chile, donde la educación era idealizada como una oportunidad igualitaria para todos los chilenos (Navarro, 1987). Las familias más humildes y la clase media participaban de esa tradición del Estado Docente. Un Estado que provee, regula y financia una educación que llevaría a sus hijos a un futuro socio-económico mejor que el de sus padres. La clase media beneficiaria de las políticas de expansión y de gratuidad anteriores a 1973, no sólo valoraba la función social de la educación, sino que sufrió el impacto de las reestructuraciones sociales y económicas de los militares.

Particularmente la denuncia del negocio del lucro en la educación permeará los discursos estudiantiles y las percepciones ciudadanas: “La crítica que estaba puesta sobre la mesa era una crítica que es esencial, que es el tema del lucro en la educación. O sea, si eso no hacía un quiebre social en algún minuto en realidad era que estábamos súper perdidos, ya no habría nada que hacer. Y no fue así”¹². “Lucran con nuestras vidas, nuestros sueños, nuestra salud y con los recursos de todos los habitantes de Chile” señala una dirigente estudiantil (González, 2012: 15). Las pancartas critican el negocio del lucro: “Se vende educación pública”, que ya denunciaron los secundarios en 2006.

Los universitarios buscaron movilizar en la calle a ese “concertacionismo desilusionado”, que identificamos como de clase media, económicamente más cerca de las clases populares e ideológicamente confiados en un país más progresista, justo y democrático. Como señala un líder estudiantil: “había una lógica de sacar el conflicto a la calle, sacar el conflicto y ponerlo de cara a la ciudadanía, además porque se sabía que el conflicto educacional era un conflicto que era de la mitad del país, si todos quieren que la educación sea buena. Entonces el conflicto se instaló directamente en los sillones, en la mesa de centro, en el almuerzo familiar, entonces como decíamos nosotros el conflicto entró en la casa, y eso claro fue intencionado”¹³. Se trataba de movilizar a aquellos sobre quienes había caído el mayor peso de las privatizaciones modernizantes de los “Chicago boys”¹⁴. Como señala Jackson: “No teníamos nada nuevo que contarles a las familias de los estudiantes, no teníamos que contarles lo que pasaba en sus casas, que había deudas o que un hijo no pudo entrar a la Universidad. (...) El punto para nosotros era que dejaran de aceptarlo como algo normal (...) e instalar la idea de que la educación es un derecho, no un privilegio” (Jackson 2013: 80).

11 Sobre los “mitos” existentes en algunos sectores de la sociedad chilena sobre la educación ver Núñez y Vera (1983).

12 *Focus group* realizado con “ciudadanos no militantes”. Santiago, Mayo 2014.

13 Dirigente estudiantil. *Focus group* realizado con líderes de federaciones de universidades Viña del Mar. Viña del Mar, mayo 2014.

14 Economistas chilenos, formados en Chicago en las tesis de Milton Friedman. Ocuparon puestos decisivos durante la dictadura del general Pinochet desde donde liberalizaron la economía y privatizaron los servicios sociales.

La ampliación del movimiento a las universidades privadas era una difícil y revolucionaria estrategia de unión estudiantil. Los líderes estudiantes eran conscientes que el poder de movilización dependía en gran parte de la adhesión de los estudiantes del sector privado. Pero al mismo tiempo no estaban dispuestos a defender reivindicaciones que pudieran suponer un reconocimiento y legitimación del modelo que estaban condenando. “Queríamos la participación de las universidades privadas, pero no compartimos el financiamiento del Estado vía *voucher* pues eso incentivaba el lucro y no beneficiaba a los estudiantes”, señala un líder estudiantil¹⁵. La iniciativa vendría, después de todo, de la crisis de la Universidad Central, una universidad privada cuyos estudiantes se oponían a la venta de sus activos. Pero, ¿cómo ayudar a los compañeros sin legitimar los mecanismos de financiamiento de la educación privada? La denuncia del lucro se configuró como “una bisagra mental”, que facilitó la difícil articulación entre los intereses de los estudiantes del sector privado y los representados en la Confech “Creíamos que ampliar la base del movimiento pasaba por incluir y proyectar algunas demandas del estudiantado del sector privado, particularmente lo que tenía que ver con la prohibición del lucro. A su vez discrepábamos con la propuesta de solicitar que el aumento del gasto público se destinara al financiamiento de la demanda” (Figueroa, 2013:60). La denuncia del lucro y del mercado en educación integró las demandas, a condición de que la promoción de la educación pública y gratuita fuese el horizonte último de las demandas. De modo que, la movilización de los dos mundos estudiantiles se realizó alrededor de la promoción de la educación como un derecho social. Un referencial que desgranaban en las calles, al grito de tres demandas fundamentales: educación pública, gratuita y de calidad.

El “ciclo de protesta” en el sentido de Tarrow (2004), comienza con la primera marcha importante del 12 de mayo de 2011 que convocó a 15.000 personas. El 1 de junio la columna de manifestantes fue calculada en 20.000, y a mediados ya había entre 80.000 y 100.000 en las protestas. Al inicio de las movilizaciones, la adhesión ciudadana a las demandas y acciones de los estudiantes fue modesta, aunque fue aumentando al calor de la movilización. En junio, 37,1% de los chilenos muestra simpatía con la protesta estudiantil, subiendo a 67,8% en septiembre de ese año (Radio Cooperativa, Imaginación, Universidad Técnico Federico Santa María, 2011). Las movilizaciones mostraron hasta qué punto era precaria la adhesión social al modelo de mercado.

Bellei y Caballin (2013:115) señalan que, tras siete meses de protesta, los estudiantes se convirtieron en actores políticos y “los líderes del movimiento fueron reconocidos por los *policymakers* como jugadores relevantes en el debate sobre las políticas educacionales. Por ejemplo, el Ministro de Educación negoció directamente con estos líderes la creación de un primer paquete de políticas para responder a las demandas; después, el Congreso los invitó a discutir sobre la ley de presupuesto para 2012”. Desde nuestro análisis, estos espacios institucionales de negociación no modificaron realmente las relaciones de fuerza y de negociación en la arena de políticas

15 Entrevista a Recaredo Gálvez. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción. Concepción, Junio de 2014.

públicas del gobierno del Presidente Piñera. Esto porque en términos de cambios, el Presidente se mostró abierto a realizar arreglos dentro del marco del modelo en una clara lógica de *path dependency*: más recursos y más regulación en el marco de las instituciones y reglas de juego de mercado existentes. Más que una decepción, el gobierno de centro-derecha se convertiría en una anunciada oportunidad de reafirmación de diagnósticos, valores y estrategias en la lucha contra el referencial de modernización liberal y por el reconocimiento de la educación como un derecho social.

La constitución movilizadora de un adversario, el gobierno del Presidente Piñera

Al movimiento universitario no le fue difícil construir la figura de un adversario común alrededor del recién electo gobierno de centro-derecha (2010-2014). El Presidente Piñera no disponía de las relaciones históricas que existían entre los partidos de la Concertación y las federaciones de estudiantes. Tampoco podía fundar su legitimidad en la lucha contra la dictadura. Y varios de los miembros del gobierno habían participado en la edificación del modelo de los Chicago *boys*, caballo de batalla de la lucha estudiantil. “Entonces había como un contexto desde la derecha que, por decirlo de alguna manera, generaba condiciones para que pasara algo”, por lo que “Piñera era alguien de fácil *bulling*”, declara un líder estudiante¹⁶.

En términos globales, el Presidente no realiza un giro neoliberal de las instituciones existentes a pesar de la provocación retórica “la educación es un bien de consumo” (Cooperativa, 2015). “El hecho de que el nuevo Gobierno de derecha fuese favorable a profundizar ese proceso de privatización, señala Jackson, generó una unidad pocas veces vista en la Confech¹⁷” (2013:62). La fuerza organizada de los estudiantes actuó como muro de contención social a las tentaciones reformadoras que fueron aprehendidas por los estudiantes como ocasiones para deslegitimar al gobierno y al modelo de modernización liberal.

Al inicio del “ciclo de protesta” el gobierno reacciona desconociendo la situación de crisis e intenta desmovilizar, acusándolo de ideologizado y reprimiéndolo duramente. Como la adhesión al movimiento fue exponencial, el gobierno termina por reconocer el problema y apuesta a liderar el proceso mediante la oferta de un conjunto de medidas: un Fondo especial para la Educación, un Gran Acuerdo Nacional por la Educación, la creación de la Subsecretaría de Educación y la Superintendencia de Educación Superior, y “Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la educación chilena”. Las intervenciones presidenciales se focalizaban en la excelencia en educación, y el financiamiento de la demanda —justamente uno de los temas que rechazaba el movimiento estudiantil—. Pero apenas se refiere a la educación pública y nada al problema del lucro, que se encuentran, sin embargo, en el corazón de las reivindicaciones estudiantiles.

16 Dirigente estudiantil. *Focus group* realizado con líderes estudiantiles de federaciones de universidades Viña del Mar. Viña del Mar, mayo 2014.

17 Confederación de estudiantes que reagrupa a federaciones de estudiantes de las universidades tradicionales reagrupadas en el Consejo de Rectores de las Universidades de Chile. Una buena parte de las universidades privadas no integran la Confederación.

En reacción, las demandas estudiantiles coreaban en todo el país: “educación pública, gratuita y de calidad”. El gobierno Piñera responde aumentando el gasto público vía becas y reduciendo la tasa de interés de los créditos a la educación y la promesa de una reforma tributaria que produciría un mayor equilibrio entre el gasto público y el aporte de las familias. “La gratuidad es un tema que nosotros íbamos a decir 100 veces que no creemos en la gratuidad universal de la educación superior por muchas razones [...] la postura nuestra siempre fue alcanzar la gratuidad a los sectores de más bajos ingresos” señala Alejandro San Francisco, asesor del Ministro Lavín¹⁸. Las soluciones de factura tecnocrática y racionalidad financiera del gobierno chocaban con las demandas más globales y estructurales de los estudiantes. No eran cambios al interior del modelo sino la transformación del modelo fundado en el Estado subsidiario lo que estaba en juego. Como señala un líder estudiantil: “El gobierno siempre nos enfrentó desde una perspectiva administrativa, para el gobierno el problema se reducía a cambios en la institucionalidad administrativa y en los mecanismos de financiamiento. No nos enfrentó con posición política”¹⁹.

La demanda de gratuidad fue reinterpretada públicamente por el gobierno como una voluntad de estatizar la educación (Jackson 2013). La propuesta política, en palabras del Presidente Piñera, es tender a la “Sociedad Docente” por oposición al Estado Docente que tuvo Chile hasta 1973. En ésta, el Estado participará en una mínima expresión, sin “monopolizar” (Vargas Morales, 2013).

En octubre, una resolución desde el Ministerio de Educación contribuye al cierre del “ciclo de protesta”. El Gobierno creyó encontrar el punto de quiebre de la fuerza del movimiento en el anuncio de la retirada de becas y créditos si los estudiantes no retornaban a clase y cerraban los semestres académicos.

Hasta octubre de 2011 el movimiento estudiantil había realizado más de 250 protestas. Las encuestas de opinión muestran una adhesión ciudadana al movimiento estudiantil, mientras que baja el apoyo al gobierno. La reputada encuesta del Centro de Estudios Públicos del mes de agosto muestra que el 80% de la población se opone al lucro en la educación, mientras que solo un 26% de chilenos aprueban la gestión del Presidente (Emol 2011).

6. El giro hacia una educación como derecho social

El retorno a la calma no implicó, sin embargo, una vuelta al statu quo o una suerte de victoria del gobierno de centro-derecha. El movimiento universitario se había transformado en un movimiento social que contribuyó a la transformación del discurso político, a la modificación de alianzas y de relaciones de fuerza en la arena de la política, de las políticas públicas y a la emergencia de un nuevo referencial.

El referencial centrado en el derecho a la educación que postulan los estudiantes aparece recogido en el programa del segundo gobierno de la Presidenta

18 Entrevista a Alejandro San Francisco, Santiago, Junio de 2014.

19 Entrevista a Recaredo Gálvez. Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Concepción. Concepción, Junio de 2014.

Bachelet en una sencilla frase: “Chile de todos”. Como todo derecho, el derecho a la educación comprende dos dimensiones: simbólica y material. El derecho a la educación se había dotado de legitimidad social en las calles, en los cacerolazos, había logrado sensibilidad social y visibilidad mediática dentro y fuera del país. La educación como derecho social era socialmente un hecho y el rechazo a la desigualdad socio-económica profundizada por el modelo de modernización liberal también. Ello hacía mucho más previsible el comportamiento de los actores de la arena política, empujándolos a un juego de suma positiva. Es decir, la adhesión social creciente al referencial de educación como derecho social se configuró como una suerte de marco que ordenó las propuestas de los actores del campo de la política. Sin embargo, ello no redujo la distancia entre estudiantes y partidos políticos (Von Bülow y Bidegain, 2015). Hasta la cita electoral de 2013, los cambios en la política educacional se estaban haciendo prácticamente sin políticos. “Cada vez que nos juntábamos —señala Jackson— parecían más preocupados de cómo comunicar su cercanía con el movimiento estudiantil, que de conseguir resultados en políticas públicas” (Jackson, 2013:102). El conflicto estudiantil “representó una oportunidad” para que la coalición de oposición, la Concertación, rearticulase su discurso y acción política (Segovia y Gamboa, 2012: 70).

En 2014, el cambio a un gobierno de centro-izquierda constituía una oportunidad política para la cristalización del referencial de derecho a una educación pública, gratuita y de calidad. Además, la elección como diputados de cuatro líderes estudiantiles del movimiento 2011, facilita la instalación del nuevo referencial en la agenda de gobierno²⁰. Ello no impidió la aparición de controversias internas en el momento de operacionalizar los problemas educacionales inscritos en la agenda de gobierno de Bachelet. El nuevo gobierno emprende precipitadamente una “reforma estructural”, que busca garantizar calidad, gratuidad, fin al lucro, mayor regulación pública, y participación ciudadana.

Aunque el proceso de cambio de referencial de políticas públicas no concierne únicamente los instrumentos de implementación, sino también las modalidades de extracción de recursos que garanticen la acción pública. Ravinet y Palier, (2015) señalan que la definición del referencial global, como categoría analítica, no puede hacerse sin considerar el peso de la economía en su constitución. Fernando Atria, uno de los intelectuales más influyentes del movimiento estudiantil y cercano al gobierno Bachelet abunda en esta tesis a partir de la postura de Höffe: “Los derechos sociales dependen de la cultura y de los recursos” (Atria 2014:38). En este sentido, la estrategia de los estudiantes fue la de articular explícitamente las demandas con la necesidad de una reforma tributaria. Así lo ilustra la líder estudiantil Vallejo: “Nos dijeron que cambiar todo esto no solo era imposible, sino indeseable, que no existían los recursos y que la educación gratuita era una demanda regresiva en lo económico. Así, levantamos la necesidad de una urgente reforma tributaria que se encamine a resolver la grave desigualdad que nos aqueja” (2012:10). La reforma tributaria fue aprobada, a pesar de las resistencias y del contexto de desaceleración económica, el

20 Georgio Jackson, (Independiente), Gabriel Boric (Independiente), Karol Cariola y Camila Vallejo (Partido Comunista).

primer año de gobierno Bachelet, lo que transformó el referencial de derechos movi-
lizado en derechos positivos. “Los cambios impositivos van a permitir que el Estado
cuenta con los recursos para ampliar y mejorar los derechos sociales, principalmente
la educación y la salud”, señala la Presidenta (La Tercera, 2014).

La Presidenta Bachelet anuncia en su programa de gobierno (2014-2018)
un nuevo ciclo histórico para Chile que implica un *cambio de modelo de desarrollo*. De-
clara, “tenemos razones éticas para llevar adelante esta reforma, la certeza de que las
oportunidades de una persona no deben depender de su origen social ni del monto
que pueda pagar. La conciencia de que tenemos un sistema que reproduce y ahonda
las desigualdades, segrega a las personas y trata a la educación como un bien de con-
sumo en lugar de un derecho básico (...) Integración, universalidad, calidad. Esta-
mos diciendo aquello que tanto repitieron nuestros estudiantes y con ellos, toda una
sociedad: la educación es un derecho y no un privilegio” (Prensa Presidencia, 2015).

El movimiento estudiantil había promovido un referencial que consagra la
educación pública, gratuita y de calidad como un derecho social. Las transforma-
ciones de la reforma educacional dan cuenta de ello, entre ellas: la Ley de Inclusión
Escolar —que prohíbe el lucro, elimina el co-pago de la familia, y la selección a la
entrada del colegio—; la Ley del Sistema Nacional Docente; educación superior
gratuita comenzando por estudiantes de familias de bajos recursos; el proyecto sobre
el Sistema de Educación Pública que busca transferir los colegios municipales a Ser-
vicios Locales de Educación; o la ley que reconoce el derecho a voto de estudiantes
y personal administrativo de instituciones de educación superior. Estas transforma-
ciones se articulan con una visión global de la igualdad social como horizonte de las
políticas del nuevo gobierno. “Chile tiene un solo gran adversario y se llama des-
igualdad” dijo la Presidenta desde el balcón presidencial al poco de asumir.

7. Reflexiones finales. Un referencial controvertido

Este trabajo realiza tres contribuciones al análisis del movimiento estudiantil chileno.
En primer lugar, el trabajo muestra que no es la existencia del malestar social lo que
permite explicar la explosión de descontento social sino la interpretación que hace
de ella el movimiento estudiantil, primero en 2006 y más tarde en 2011. Los estu-
diantes ligan el malestar social con las condiciones abusivas del modelo de economía
social de mercado cuya superación se propone a través de la exigencia de derechos
sociales para todos y no solo en el campo de la educación. La empresa era compleja,
sobre todo porque una mayoría social solo es posible reuniendo actores diversos e
intereses a menudo contradictorios. Esto planteó un desafío mayor a los estudiantes
obligados a definir los términos de interpretación del malestar social lejos de cual-
quier interpretación gremial o ideológica. En este sentido el movimiento de 2006
y 2011 constituyen dos momentos de un mismo proceso de cambio de referencial.

La segunda contribución apunta a la naturaleza compleja y dinámica del
referencial, sometido a tensiones y fuerzas deslegitimadoras por parte de los referen-

ciales “desbancados”. De hecho, el triunfo de la Nueva Mayoría²¹ no ha sido suficiente para disipar las divisiones corporativas, sociales e ideológicas en cuanto a las *issues* o recetas de políticas públicas que traduzcan el referencial en acciones concretas. Tampoco las numerosas iniciativas de debate y consulta ciudadana y estudiantil han “civilizado la protesta”. En efecto, la articulación entre el referencial de acción pública y las decisiones de políticas públicas ha estado caracterizada por revisiones programáticas, negociaciones y desmentidos públicos sobre disidencias internas a la coalición gobernante. Las críticas se centran en el alcance, sentido y oportunidad de los cambios. Parte de los estudiantes se han echado a las calles impacientes ante la ausencia de transformaciones rápidas y revolucionarias; mientras que intelectuales de derecha, como de izquierda, desde trincheras ideológicas, se siguen enfrentando sobre el papel del Estado y del mercado en la educación²².

En todo caso estas críticas no cuestionan las dimensiones del referencial de derechos promovido por los estudiantes: la modernización liberal ha mercantilizado la educación (dimensión cognitiva); la desigualdad social es intolerable y la educación es clave para reducirla (dimensión normativa); se necesita transformar los mecanismos de regulación a favor del Estado (dimensión instrumental). Además, observar las críticas nos permite reafirmar el valor heurístico de la noción del referencial. En efecto, la perspectiva del cambio de referencial no postula hacer tabula rasa o que se eliminen todos los aspectos de las políticas precedentes por *encantamiento*, como advierte Muller (2005:175). De hecho, en tanto que emprendedores de cambios de políticas públicas, los líderes estudiantes universitarios, no se han politizado en la contienda. En efecto, cuatro de ellos, con trayectorias políticas anteriores al conflicto serán, al poco, electos diputados. Como relevan Jobert y Muller en diferentes trabajos, a diferencia de la noción de paradigma, el referencial no elimina las demás interpretaciones, sino que es aquella que logra imponerse. Pero esta hegemonía es transitoria hasta que, como diría Kuhn, el paradigma dominante ya no resuelva los problemas sociales y se abra entonces la puerta a otro diferente.

La tercera contribución es de naturaleza teórica. La perspectiva del referencial complementa los análisis de movimientos sociales realizados desde enfoques que contornan la mirada a la interacción estratégica entre estudiantes y actores sociales y gremiales o a las relaciones micro-sociológicas. Estas perspectivas resultan insuficientes para comprender la amplia adhesión social. Nuestro análisis destaca la necesidad de hacer dialogar la sociología de las movilizaciones colectivas y el análisis de las políticas públicas, es decir, la relación entre la sociedad y el Estado, que se encuentra en los fundamentos de la mayoría de los nuevos movimientos sociales. Desde luego que este trabajo no permite aprehender la amplitud y complejidad del movimiento estudiantil, pero tiene como objetivo establecer una relación entre las representaciones de un problema social y la dinámica de la movilización.

21 Coalición de centro-izquierda surgida de la Concertación de Partidos por la Democracia. Incluye al Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Demócrata Cristiano, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista, Izquierda Ciudadana, Movimiento Amplio Social e independientes.

22 Un análisis de algunas de esas críticas se encuentra en Atria (2014: 251-256).

Referencias

- Andersson, Vibeke, Steen Fryba Christensen (eds.) (2012). *Latin American Responses to Neo-Liberalism: Strategies and Struggles*. Dinamarca: Aalborg University Press.
- Arellano, Juan Pablo (2012). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009*, Santiago: CIEPLAN.
- Atria, Fernando. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM Ediciones.
- Atria, Fernando (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia.
- Atria, Fernando (2013). *Veinte años después: neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia.
- Banaszak, Lee Ann (2005). "Inside and Outside the State : Movement Insider Status, Tactics and Public Policy Achievements". En David Meyer, Valerie Jenness y Helen Ingram (eds.) *Routing the Opposition : Social Movements, Public Policy, and Democracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 149-176.
- Bellei, Cristián, Cristian Cabalin, Víctor Orellana (2014). "The 2011 Chilean student movement against neoliberal". *Studies in Higher Education* 39(3): 426-440.
- Bellei, Cristián, Cristian, Cabalin (2013). "Chilean Student Movements: Sustained Struggle to Transform a Market-oriented Educational System". *Current Issues in Comparative Education* 15(2): 108-123.
- Bellei, Cristián, Daniel Contreras y Juan Pablo Valenzuela (eds.). (2010). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: UNICEF.
- Benford, Robert, David Snow (2000). "Framing Processes and Social Movements". *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639.
- Boric, Gabriel. (2012). "Los horizontes del movimiento estudiantil". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aun creemos en los sueños, pp. 31-36.
- Bourdieu, Pierre (1981). "La représentation politique. (Éléments pour une théorie du champ politique)". *Actes de la recherche en sciences sociales* 36-37: 1-24.
- Cooperativa, <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/educacion/proyectos/presidente-pinera-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/2011-07-19/134829.html>, consultado el 12/3/15.
- Cox, Cristián (2012). "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(1): 13-39.
- Discurso del Ministro de Educación, Señor Ricardo Lagos Escobar, en la inauguración del año escolar. Antofagasta, 9 de Marzo, 1992. Disponible en [http://archivo.fdd.cl:8080/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=genesis2.in\]/](http://archivo.fdd.cl:8080/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=genesis2.in]/) [Consultado 21/04/2015].
- Donoso, Sofía (2013). "Dynamics of Change in Chile: Explaining the Emergence of the 2006 Pingüino Movement". *Journal of Latin American Studies* 45(1): 1-29.
- Emol (2011). "Piñera obtiene la aprobación más baja en la historia de la encuesta cep" [online] EMOL. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/08/04/496178/pinera-obtiene-la-aprobacion-mas-baja-en-la-historia-de-la-encuesta-cep.html>[Consultado 11/11/2014].
- Espinoza, Oscar, Luis González (2013). "Causes and Consequences of the Student Protests in Chile." En Heinz-Dieter Meyer, Edward St. John, Maia Chankseliani, Lina Uribe (eds.) *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective. Reconciling Excellence, Efficiency and Justice*. Boston: Sense Publishers, pp. 239-57.
- Figueroa, Francisco (2013). *Llegamos para quedarnos. Crónicas de la revuelta estudiantil*. Santiago: LOM.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- García-Huidobro, Juan Eduardo (2008). "El Consejo Asesor para la Modernización de la Educación: Reseña de una experiencia". Centro de Investigación Social Un Techo para Chile. Primer semestre, 11, pp.29-33.
- Garretón, Manuel Antonio (2013). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Arcis-CLACSO-PROSPAL

- González, Eloísa (2012). "Un paso desde la demanda sectorial a la solidaridad en la acción". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, pp. 13-16.
- Hajer, Maarten (1993). "Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain". En Frank Fischer, John Forester (eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press, pp: 43-67.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigm, Social Learning and the State", *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- Hecló, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Jackson, Giorgio. (2013). *El país que soñamos*. Santiago: Debate.
- Jobert, Bruno (1992). "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques". *Revue française de science politique*, 42(2): 219-234.
- Jobert, Bruno, Muller, Pierre (1987). *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Jobert, Bruno (2004). "Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en Action". *Pôle Sud*, 21: 43-54.
- La Tercera. 2014. <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/09/655-597394-9-bachelet-y-promulgacion-de-reforma-tributaria-este-es-un-dia-historico.shtml>. Consultado el 03/01/2015.
- Mayol, Alberto (2012). *Derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
- Mayol, Alberto, Carla Azocar (2011). "Politicización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011". *Polis* 10(30): 163-184.
- Mayol, Alberto, Carla Azócar, Carla Brega (2011). "El clivaje público/privado: Horizonte último del impacto del movimiento estudiantil 2011 en Chile". *Kiutral* 3. Disponible en: <http://www.albertomayol.cl/?cat=8>
- McCarthy, John, Mayer N. Zald (2002). "The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements". En Jonathan H. Turner (ed.) *Handbook of Sociological Theory*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 533-565.
- Mizala, Alejandra, Florencia Torche (2012). "Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system". *International Journal of Educational Development* 32: 132-144.
- Monckeberg, Maria Olivia (2007). *El negocio de las universidades en Chile*. Santiago: Debate.
- Moulián, Tomás (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- Muller, Pierre (2005). "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs". *Revue française de science politique*, 55(1) : 155-187.
- Navarro, Iván (1987). *Diagnóstico de la realidad educacional chilena, entre la crisis, la ruptura y la superación*. Santiago: CPU.
- Núñez, Iván, Rodrigo Vera (1983). "Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización", PIIE, Documento de trabajo n° 1.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. Paris: OCDE Publishing
- OCDE (2011). *Education at a Glance*. Paris: OCDE Publishing.
- OCDE (2014). *Education at a Glance*. Paris: OCDE Publishing
- Papadopoulos, Ioannis (2015). "Référentiel, médiateurs et démocratie". En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.) *Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques*. Paris : Sciences Po. Les Presses, pp. 103-123.
- Picazo, María Inés (2013). *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD.
- PNUD Desarrollo Humano en Chile (1998). *Las paradojas de la Modernización*. Santiago: PNUD.
- Prensa Presidencia. 2015. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=3930>. Consultado el 04/03/2016.

- Radio Cooperativa, Imaginación, Universidad Técnico Federico Santa María (2011). http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/201111213/asocfile/201111213142654/encuesta_evaluacion_2011_1.pdf Consultado el 22/04/2015
- Ravinet, Pauline, Bruno Palier (2015). "Global, es-tu là? Réflexions sur une catégorie fantomatique". En Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet (eds.) Une "French touch" dans l'analyse des politiques publiques. Paris : Sciences Po. Les Presses, pp. 27-55.
- Ruiz, Carlos. (2013). *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sabatier, Paul, Hank Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalitions Framework : An Assessment". En Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, Boulder CO: Westview Press, pp. 117-166.
- Schmidt, Vivien (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Segovia, Carolina, Ricardo Gamboa (2012). "El año que salimos a la calle". *Revista Chilena de Ciencia Política* 32(1): 65-85.
- Senado de Chile (2012). *Retrato de la Desigualdad*. Santiago: Común y K Producciones Ltda.
- Silva, Eduardo (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge: University Press.
- Simonsen, Elizabeth (2012). *La mala educación. Historia de la revolución escolar*. Santiago: Debate.
- Social Watch (2003). *La lógica Brutal de la privatización*. Disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/10272>
- Social Watch (2005). *Menos pobreza más desigualdad*. Disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/10378>
- Stone, Deborah (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300.
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Valenzuela, Juan Pablo, Cristián Bellei, Danae De los Rios (2010). "Segregación escolar en Chile". En Sergio Martinic y Gregory Elacqua (eds.) *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema Educativo*. Santiago: UNESCO, Universidad Católica.
- Vallejo, Camila (2012). "Chile no debe ser el mismo: los desafíos del movimiento social". En *Transformar la sociedad haciendo camino*. Santiago: Editorial Aún creemos en los sueños, pp. 9-12.
- Vargas Morales, Felipe. (2013). Piñera: "El Estado no tiene derecho a monopolizar la educación". [online] EMOL. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/04/22/594795/pinera-se-define-ante-el-lucro-el-estado-no-tiene-derecho-a-monopolizar-la-educacion.html> [Consultado 21/04/2015].
- Von Bülow, Marisa, Germán Bidegain (2015). "It takes two to tango: students, political parties and protest in Chile (2005-2013)". En Paul Almeida, Allen, Cordero (eds.) *Handbook of Social Movements Across Latin America*. New York: A. Springer, pp. 179-194.

EL CENTRO PRESIDENCIAL EN URUGUAY: 2005-2015*

The Presidential Center in Uruguay 2005-2015

Jorge Lanzaro**

Resumen: Internándose en un territorio poco explorado, este artículo estudia la evolución de la Presidencia de la República en Uruguay, centrándose en el desarrollo que experimenta desde el estreno del Frente Amplio en el gobierno nacional. El trabajo revisa los cambios institucionales (Secretaría de la Presidencia y Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y analiza los modelos de centralización y coordinación política, que tienden a reforzar los poderes del jefe del Ejecutivo, registrando las diferencias entre el período de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015), sus estilos de liderazgo, sus estrategias y el *management* del gabinete de ministros. La explicación de estos procesos radica principalmente en las relaciones de cada presidente con el partido de gobierno y su bancada parlamentaria.

Palabras clave: Presidencia, cambios institucionales, centralización, coordinación

Abstract: Surveying unexplored territory, this article studies the evolution of the Presidency in Uruguay, with a focus on its development since the debut of the left-wing Frente Amplio in the national government. Thereby, the work examines the institutional changes in the Secretary of the Presidency and the Budget and Planning Office, analyzing the models of political centralization and coordination, which tend to reinforce the powers of the chief of the Executive. It observes the differences between the first term in office of Tabaré Vázquez (2005-2010) and José Mujica's (2010-2015), their leadership styles, their strategy and the management of the ministers' cabinet. These processes are mainly explained by the relationship of each president with the government party and its parliamentary representatives.

Key words: Presidency, institutional changes, centralization, coordination

En América Latina —en algunos países más que en otros— se registra en las últimas décadas un desarrollo de los centros presidenciales, es decir, de los núcleos institucionales que apoyan directamente la labor de la jefatura del gobierno, reforzando los recursos de poder, los canales de información y la capacidad de liderazgo del vértice del Poder Ejecutivo.

Mediante arreglos formales e informales, este desarrollo tiende líneas de centralización y coordinación política que inciden en los procesos de gobierno, procurando avances en la gestión pública. En contrapartida, ello implica nuevos desafíos

* Artículo recibido el 22/08/2015, aceptado el 26/10/2016.

** Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, FCS, Universidad de la República. Correo electrónico: jorge.lanzaro@gmail.com

para el equilibrio de poderes, especialmente respecto al control democrático de la autoridad presidencial y al vínculo con el Parlamento.

Con estas experiencias —que florecen en la nueva etapa democrática, pero en algún caso se remontan a los regímenes autoritarios y a períodos precedentes— América Latina se arrima a una evolución que tiene su exponente mayor en la presidencia de EEUU —el *leading case* en esta materia— y se manifiesta también en Europa, merced a la expansión de los centros de gobierno en sistemas parlamentarios y semipresidenciales.

En Uruguay esta tendencia se abre paso en forma moderada y más reciente. Históricamente, la presidencia mantuvo una estructura tradicional y acotada, compuesta por los órganos previstos en la Constitución (Presidente, Secretario, Prosecretario). Con la generación de instituciones desarrollistas de los 1960, se agrega la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La labor del Poder Ejecutivo se ajustó comúnmente a un modelo “ministerial” —con liderazgos “delegativos” o “intervencionistas”— transitando por los vínculos, generalmente radiales, del presidente y sus ministros, con la mediación de la Secretaría de la Presidencia.

Sin embargo, desde el estreno de la izquierda en el gobierno nacional se producen innovaciones relevantes. Este artículo da cuenta de los principales cambios registrados desde entonces en el centro presidencial y marca diferencias entre el mandato inicial de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015).

Abordando un objeto de análisis inédito en Uruguay y apoyado en dos investigaciones originales (Lanzaro 2013, Lanzaro y Garcé 2015), el texto describe los cambios institucionales en la Secretaría de la Presidencia y OPP, observando asimismo las pautas de actuación del presidente y sus agentes con respecto al gabinete y al Consejo de Ministros. Partimos del postulado de que las variaciones en el centro presidencial responden primordialmente a la relación del jefe del gobierno con el partido de gobierno y el sistema de partidos, condicionada por la representación parlamentaria. Hay aquí diferentes estrategias de poder, que remiten a los estilos de liderazgo presidencial y a modalidades particulares de centralización y coordinación política.

La temática de los centros presidenciales es un descubrimiento reciente en los estudios de América Latina. Por obra de análisis académicos y de programas de organismos internacionales destinados a fortalecer los centros de gobierno, asistimos al despegue de una suerte de “presidenciología”, novedosa para nuestra región, que entronca con las acumulaciones producidas en otras tierras. En primer lugar, con los *presidential studies* de los EEUU, que han hecho punta desde hace tiempo, constituyendo una fuente de referencia obligada. Pero también con los estudios sobre los centros de gobierno en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales.

Se ensancha así el campo de la Ciencia Política, con empeños que permiten ir más allá de los tópicos sobre la democracia presidencial en América Latina y se articulan con el progreso de las investigaciones acerca del Poder Ejecutivo, las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales, alimentándose de esos avances y complementándolos.

1. Poder gubernamental y centro presidencial

En todos los regímenes políticos —parlamentarios, presidenciales, semipresidenciales— los aparatos ejecutivos han ido concentrando atribuciones y se constituyen en el “poder gubernamental” mayor (Duverger 1951). Esta es una tendencia universal, que viene por lo menos de los años 1930, por obra de las normativas jurídicas y las reformas constitucionales, pero también por los cambios en los modelos de desarrollo y la estructura del estado, el gobierno político y los sistemas de partidos. Hay aquí una acumulación de recursos —saberes y poderes, presupuestos, elencos especializados, equipos— que atañen a los órganos ejecutivos e inciden en las facultades de gestión y en las competencias legislativas de la jefatura del gobierno, agudizando el desarrollo desigual de los poderes del estado y en particular la asimetría con las asambleas parlamentarias.

Los parlamentos compiten por el ejercicio de sus funciones en pie de desigualdad, operando en general en términos más “reactivos” que “proactivos”, con diferentes grados de autonomía en relación a los liderazgos partidarios, al Presidente y al Poder Ejecutivo (Cox y Morgenstern 2002, García Montero 2009). La excepción es el Congreso de los EEUU —una legislatura “altamente transformativa” (Polsby 1975: 296)— que no sólo tiene facultades constitucionales en materia legislativa y para controlar al Ejecutivo, sino que ha desarrollado su institucionalidad interna y cuenta con recursos de poder, capacidades organizativas e incentivos políticos para cumplir efectivamente estos cometidos, en una ecuación “madisoniana” consistente.

En América Latina, las reformas constitucionales, el derrotero de las instituciones públicas y las prácticas políticas que se despliegan a partir de las transiciones democráticas de los años 1980, van generalmente en ese sentido (Lanzaro 2012a, Mainwaring y Shugart 1997), acentuando la histórica “predominancia presidencial” (Lambert 1964)¹.

Este fenómeno, que altera las coordenadas del principio clásico de separación de poderes, se registra también en la Europa posterior a la segunda guerra mundial: en nuevas versiones del parlamentarismo “racionalizado” (Mirkin-Guetzevitch 1937, Duverger 1980) y con la “presidencialización” del parlamentarismo (Poguntke y Webb 2007).

1.1. Instituciones desarrollistas

En esta evolución cuentan las entidades de planificación establecidas a partir de la crisis de 1930 y en la segunda postguerra. En América Latina, obra en particular la generación de instituciones desarrollistas surgidas en los 1950 y 1960 al influjo de CEPAL y la Alianza para el Progreso (García D’Acuña 1982).

Estas instituciones asumieron cometidos de planeamiento y racionalización administrativa, coordinación política y regulación económica, en ancas de una re-

1 Aunque el constitucionalismo latinoamericano tuvo como referencia el modelo de EEUU, nuestros regímenes presidenciales se distinguen del arquetipo americano por los amplios poderes del presidente, en particular por sus facultades legislativas (Cheibub et. al 2011).

conversión del keynesianismo criollo, que tomó como referencia las prácticas europeas y en particular el modelo francés de planeamiento democrático “indicativo”, contrapuesto a la planificación soviética.

En las décadas siguientes estas instituciones experimentaron cambios en su estructura, en sus funciones y en el diseño ideológico que las anima, transitando desde la impronta desarrollista originaria a las partituras neo-liberales. Con la instalación de los gobiernos de izquierda y otros giros post-liberales, surgen nuevas modalidades de activismo estatal.

La energía de los organismos de planificación —en la que inciden los legados históricos— depende de esos avatares cíclicos, así como del poder y la autonomía relativa de sus jerarquías: en relación con la presidencia, el gobierno y los ministerios de economía.

Los centros presidenciales han de analizarse en su relación con estas instituciones. Sea porque forman parte de ese centro o porque la presidencia asume tareas de planeamiento y coordinación política, mediante trasposos de competencias.

1.2. Centros presidenciales

La tendencia universal a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo se pronuncia en las últimas décadas merced al desarrollo del centro presidencial o de los centros de gobierno: entendiéndose por tales los núcleos de distinto tipo, formales o informales, que respaldan directamente la labor del jefe del gobierno, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y comunicación, la coordinación y el control, asumiendo incluso tareas de gestión.

País a país, el desarrollo de los centros presidenciales ha sido muy diverso, respondiendo a una evolución contingente, que atraviesa distintas etapas históricas. El *leading case* es el de EEUU, que tiene un recorrido extenso, desde principios del siglo XX, pasando por transformaciones fundamentales en los períodos de Franklin Roosevelt y Dwight Eisenhower. No es de extrañar que así sea, puesto que —por su propio diseño y a raíz de la voluntad expresa de los *founding fathers*— en el régimen de EEUU, el presidente tiene competencias limitadas y “necesita ayuda”². Ello es así, en virtud de los parámetros constitucionales, los *checks and balances*, las relaciones con el Congreso y la estructura federal. De modo que los jefes del gobierno han procurado mejorar sus recursos de poder, formales e informales, acudiendo entre otras cosas a un refuerzo de la presidencia: una órbita en la que tienen cierto grado de discrecionalidad³. Consecuentemente, la abundante literatura sobre la Casa Blanca, el *Chief of Staff* y la *Executive Office of the President*, constituye una referencia obligada en este campo y aporta buenos elementos para los abordajes sobre América Latina (Bonvecchi y Scartascini 2014)⁴.

2 Según el *Brownlow Committee*, asesor de Roosevelt para la reorganización de la presidencia en los años 1930, paradójicamente, en la cabecera de la mayor potencia mundial, para implementar su agenda: “*the President needs help*”.

3 Morgenstern et. al (2013: 37): “*presidents with weak formal powers ‘reinforce’ their ability to impose an agenda (scope), as well as their ability to make those decisions stick (force)*”.

4 La *Executive Office of the President* fue creada por Roosevelt en los 1930, como engranaje para la

Los centros de gobierno existen en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales, con desarrollos que presentan nuevos empujes en décadas recientes⁵. Las distintas modalidades de gestión política de las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales inciden mucho en estos desarrollos. A eso se agrega el debilitamiento de los gobiernos nacionales (“decentramiento”) que da pie a medidas destinadas a reforzar el centro y revitalizar el liderazgo gubernamental (Dahlström et. al 2011)⁶.

América Latina se suma a esta corriente en las últimas décadas, especialmente en la fase democrática que comienza a mediados de los 1980s, aunque en países como Brasil y Chile hay antecedentes en los regímenes autoritarios previos o en períodos más remotos⁷.

El desarrollo de los centros presidenciales pasa por fórmulas variadas, incluyendo la reorganización de las oficinas presidenciales y de las unidades de planificación o la creación de nuevos organismos (Ministerio de la Presidencia en Chile y otros países, Jefatura de Gabinete en Argentina, Vicepresidencias y Presidencia del Consejo de Ministros en Perú).

Estos núcleos pueden estar compuestos por entidades formales o informales, con diferentes grados de institucionalización. Su actuación puede ser opaca o más transparente, con responsabilidad política o respondiendo sólo ante el presidente⁸.

A más de los cometidos de secretaría, los centros presidenciales extienden su participación en las funciones de gobierno y asumen un amplio abanico de tareas⁹,

implementación del New Deal. En los 1950 Eisenhower instaló a su cabeza la figura del *Chief of Staff*, inspirada en el estado mayor militar, consolidando la “presidencia institucionalizada”.

5 En Gran Bretaña, durante los gobiernos laboristas, a partir de Harold Wilson y especialmente de Tony Blair, la *Prime Minister’s Office* y la *Prime Minister’s Delivery Unit* refuerzan las capacidades de una jefatura de gobierno que tuvo históricamente baja densidad *vis-à-vis* los poderes de los ministros. La PMDU sirvió como modelo en Chile, para la Unidad de Gestión Presidencial de Cumplimiento, creada por Sebastián Piñera en el Ministerio de la Presidencia.

6 En el “decentramiento” incide la descentralización y la “balcanización” del estado, las privatizaciones y la multiplicación de unidades de gestión pública, la independencia de los bancos centrales y de otras agencias reguladoras, la autonomía de las burocracias y el *new public management*, el desplazamiento de poderes hacia esferas subnacionales y hacia las instancias supranacionales de la Unión Europea.

7 La Casa Civil de la Presidencia de la República de Brasil -probablemente la mayor de América Latina - fue creada en la década de 1930 por Getulio Vargas, como pieza del *Estado Novo* (Lameirão 2011). Media una reorganización en la presidencia de Juscelino Kubitschek y nuevos impulsos con Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Desde el estreno de la izquierda en el gobierno en 2003 hay un salto institucional, que se produce sin rupturas, manteniendo las creaciones previas (Gaetani 2011).

8 El caso de Chile aporta ejemplos ilustrativos (Walker 2003, Siavelis 2012, Fernández y Rivera 2012). Entre las instituciones formales resalta el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, que tuvo su auge durante el mandato de Patricio Aylwin, bajo la conducción de Edgardo Boeninger, gran jefe de la política chilena. En cambio, el mentado “segundo piso” del Palacio de la Moneda durante la Presidencia de Ricardo Lagos era un *inner circle* informal, de actuación discreta, compuesto por un grupo calificado de consejeros del príncipe.

9 Información y asesoría, preparación de documentos, acuerdos ministeriales y reuniones de gabinete, portavoz y comunicación política, administración interna, protocolo, seguridad; más agenda de gobierno y planeamiento estratégico, elaboración y seguimiento de políticas públicas, información e investigación aplicada, vínculos con los partidos, el Parlamento y entidades públicas o privadas (Cunill 2014).

que implican producción de certidumbre y manejo de la incertidumbre y la complejidad, hacia adentro y hacia afuera, para el presidente y sus acciones públicas, con estrategias de coordinación y control político respecto al Poder Ejecutivo y demás organismos estatales.

Eso se traduce en procesos de centralización, control y “politización” (Rudalvige 2002, Lewis 2008). Hay centralización cuando la presidencia absorbe competencias nuevas o cometidos de otras entidades. También hay centralización cuando la presidencia implementa dispositivos de control e intervención respecto a tareas que continúan a cargo de otros organismos. Esto puede ir acompañado de flujos de “politización”, que llevan a intercalar personal de confianza del presidente en los ministerios y las jerarquías burocráticas, modelando el sistema de nombramientos y los vínculos principal-agente.

Estamos en todo caso en un terreno de contingencia y diversidad. La institucionalización, la centralización y la politización son procesos contingentes. Aunque medien tendencias progresivas, de acumulación y continuidad, el desarrollo del centro presidencial no es lineal y está sujeto a vaivenes que pueden ser considerables. Por lo demás, como enseñan Peters et al. (2000: 3-21) hablando de los países desarrollados, si bien las exigencias de centralización son comunes, las fórmulas nacionales son distintas y registran variaciones en cada país. Hay pues tendencias convergentes y respuestas divergentes.

En los arreglos institucionales y las prácticas de poder, el sujeto principal es naturalmente el jefe del ejecutivo, pero los modelos de centralización y coordinación varían según anclen en las oficinas de la presidencia o bien impliquen al gabinete, sea con formatos radiales —en vínculos con los ministros uno a uno— sea con formatos colegiados, a través del consejo de ministros o de gabinetes especiales. Hay también casos de mayorazgo ministerial, cuando un ministro (generalmente el rector de la economía) ejerce control y goza de primacía sobre sus pares, por autorización del presidente o por las relaciones de fuerza en el gobierno y las estrategias propias de los ministros. Es útil pues considerar las alternativas de composición y el *management* de los gabinetes, sea en coaliciones o en gobiernos de un solo partido, analizando las experiencias presidenciales en cotejo con las lecciones del parlamentarismo y el semipresidencialismo europeo (Müller y Strom 2000).

Al identificar las variables que inciden en la evolución del centro presidencial es un truismo la referencia a la complejidad. La complejidad deriva de la recarga de asuntos políticos, de los problemas emergentes y de los programas prioritarios de cada gobierno, que pueden ser atendidos por los ministerios y otras agencias, pero generan asimismo innovaciones transitorias o permanentes en la presidencia. Hay una complejidad institucional generada por la multiplicación de organismos y de *veto players* a nivel nacional, subnacional y supranacional, que está atravesada por la complejidad política, sobre todo por la dinámica del sistema de partidos y de los partidos de gobierno, que puede fomentar o acaso frenar la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la Presidencia.

En América Latina, como en Europa, el desarrollo de los centros presidenciales se asocia a las coaliciones de gobierno, que requieren una gestión política intensiva. Así ocurre en Brasil y Chile, dos casos destacados en nuestra región. Pero la expansión de estos centros se da también en gobiernos de un solo partido, debido a la competencia interna, que incide en las estrategias presidenciales, la conformación del gabinete y los procesos de gobierno. Precisamente, el caso de Uruguay es ilustrativo a este respecto.

Hay que tener asimismo en cuenta los estilos de liderazgo, como modelos de estrategia presidencial (Méndez 2013). Si bien está condicionado por las estructuras de competencia, las dimensiones institucionales y el sistema de partidos, el liderazgo -como acción política- es por naturaleza ambivalente: tiene su propia autonomía y obra a su vez como una de las variables que intervienen en la configuración y los cambios del centro presidencial, en un juego interactivo¹⁰.

Vale pues acudir a las tipologías que caracterizan el liderazgo según su vínculo con la innovación y sus diferentes modalidades (Burns 1978-2003, Bass 1985), atendiendo a los estudios que afrontan el dilema teórico clásico de la relación actor y sistema, política e instituciones, estructura y agencia (Rockman 1991, Skowronek 1993-2008).

2. El centro presidencial en Uruguay

En Uruguay, la presidencia ha tenido una estructura institucional reducida, que en los últimos años y particularmente desde el estreno de la izquierda en el gobierno, experimenta cierto desarrollo¹¹.

Según lo dispuesto en la Constitución desde 1966, el núcleo básico está compuesto por el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, que son designados por el presidente como asistentes directos y actúan como tales en el Consejo de Ministros¹². Estos funcionarios de confianza, que tienen competencias amplias y un radio de acción abierto, obran en relación inmediata con los ministros y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la cual integra también el subsistema de la presidencia (como

10 Como advierte Moe (2013: 60), “parte del contexto institucional es endógeno. No sólo condiciona la conducta presidencial [...] sino que es a la vez un producto dinámico de esa conducta [...] el liderazgo no se trata sólo de ejercer el poder *per se*, sino de desarrollar la capacidad estructural para ejercerlo. Se trata de la construcción de instituciones”. En clave de *interactionist approach*: “Political leaders operate within an environment that both constrains their freedom of action and shapes their ambitions and behaviour. However, leaders are able to influence their environment and leave their specific mark on the system” Helms (2005: 19-20).

11 El número de funcionarios registra un aumento en el período 1995-2015, con un alza a partir de la llegada del FA al gobierno, sobre todo en el personal “flotante”: en comisión, con contratos temporales, arrendamientos de obra y de servicios con organismos nacionales e internacionales, etc. (ONSC 2015).

12 La Constitución de 1952 estableció la figura del Secretario como cargo de confianza del Consejo Nacional de Gobierno. Para ser obligatorias, las resoluciones del Consejo debían ser firmadas por su Presidente y refrendadas por los ministros competentes, pero también por el Secretario. El Presidente y el Secretario debían firmar asimismo las resoluciones de orden interno.

en Colombia o EEUU). La Secretaría y la OPP son estructuras diferentes, articuladas al comando del Presidente, que tienen entre ellas vínculos de cooperación, pero también de competencia, en triángulo con el Ministerio de Economía (MEF)¹³.

La OPP tiene la función de asistir al Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto Nacional y las Rendiciones de Cuentas anuales, así como en la formulación de Planes de Desarrollo y de Políticas de Descentralización. Es un órgano de competencia especializada pero flexible y más allá de su atribución principal, puede asumir otros cometidos. Esto ha ocurrido efectivamente y en los sucesivos períodos de gobierno se crearon varios programas y unidades, que se insertan en la OPP e integran así la organización de la Presidencia. El Director —que debe ser persona de reconocida competencia en la materia— es designado por el Presidente de la República como funcionario de confianza, con rango ministerial (pero sin título de ministro) y facultad constitucional para comunicarse directamente con los Ministerios y demás organismos públicos.

La OPP, como la Oficina Nacional del Servicio Civil, fue creada por la Constitución de 1966, que reforzó las facultades del Presidente y del Poder Ejecutivo, con un sesgo que se reitera en la reforma de 1996, en línea con la tendencia secular que pesa en todos los regímenes políticos y que convierte al ejecutivo en el poder gubernamental por excelencia. Junto al Banco Central y el Banco de Previsión Social (BPS) —que son entes autónomos— estas oficinas hacen parte de la generación de instituciones desarrollistas, establecidas al influjo de las corrientes de los años 1960 y la prédica de CEPAL. Hay aquí propósitos de planeamiento y racionalización administrativa, que implican un paso importante hacia la coordinación política y el centralismo gubernamental. En la Constitución de 1966 —en concurrencia con el abandono del gobierno colegiado y el regreso a la presidencia unipersonal— estos designios responden a una reacción contra la matriz pluralista, el régimen de autonomías del estado y la jungla de entidades del espacio público, que desde los años 1940 multiplicaron los centros de decisión, en un cuadro de complejidad que adquirió ribetes críticos (Lanzaro 2004 y 2012b).

En la etapa democrática que comienza en 1985, la dinámica del Poder Ejecutivo se ajusta al modelo ministerial establecido en la Constitución, en base a la relación del Presidente con los titulares de las distintas carteras, generalmente en un esquema radial y con escasa actuación del Consejo de Ministros. El modelo “ministerial” no supone que la gestión política sea realizada por los ministros dentro de sus respectivas carteras, con su agenda o la de sus partidos y cierta “abdicación” por parte del jefe de gobierno, como se entiende a veces el término en la política comparada, sobre todo en el universo de las coaliciones y gobiernos de gabinete (Thies 2001; Laver y Shepsle 1990). Aunque los integrantes del gabinete puedan gozar de diversos grados de autonomía, el modelo ministerial remite en nuestro caso a un vínculo preceptivo con el presidente, propio del régimen presidencial e impuesto por la Constitución (artículos 149 y 168)¹⁴.

13 Imitando a los militares brasileños, durante la dictadura, la OPP fue reemplazada por la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI).

14 El Presidente de la República debe actuar con el Consejo de Ministros o en “acuerdo” con los ministros

En tres de los mandatos del período 1985-2005 hubo coaliciones de gobierno entre sectores del Partido Colorado y el Partido Nacional. Los estilos presidenciales oscilaron entre una inclinación más delegativa (Julio María Sanguinetti) o más intervencionista (Luis Alberto Lacalle, Jorge Batlle), tanto en lo que respecta a la gestión de los ministros y otros organismos, como al *entourage* de la casa de gobierno. En todos los casos y más abiertamente desde 1990, fueron liderazgos de vocación reformista, con prospectos de cambio que se ajustaron a veces a lógicas gradualistas pragmáticas (“*transactional*”, incrementales) y otras veces a empaques más radicales, en un escenario político pluralista, que tuvo efectos moderadores sobre las iniciativas de innovación (Lanzaro 2000).

El centro presidencial opera con la estructura que se delineó en 1966, en base a la Secretaría de la Presidencia, la Prosecretaría y la OPP, en vínculos variados con el gabinete y en particular con el MEF.

El Secretario de la Presidencia (siempre de profesión jurídica) ha sido una pieza estratégica en el núcleo del gobierno -compartiendo y repartiendo tareas administrativas y políticas con el Prosecretario- en lazo estrecho con el Presidente, sobre bases de lealtad personal y sin ambición competitiva, mediante un desempeño rodeado de reserva, con una figuración pública discreta, sin perjuicio de las veces en que representa al presidente y obra como vocero oficial. Más allá de sus funciones como jerarca administrativo de la presidencia, el Secretario desempeñó una tarea política muy importante: “punto de equilibrio, para adentro y para afuera”, según uno de los protagonistas. La presidencia era poco diversificada, contando empero con la valía de las oficinas permanentes y el personal de carrera. Predominó el criterio —“más republicano, más democrático”— de no ampliar la estructura de presidencia, sin concentrar en ella funciones que han de realizarse en los ministerios. Los jefes de gobierno se respaldaron en los ministros o en el Banco Central y recabaron la opinión de expertos y figuras de confianza, a menudo a través de redes informales, pero los asesores fueron escasos. Hubo de todos modos programas alojados en Presidencia, la mayoría de los cuales persiste, en régimen de continuidad y variaciones¹⁵.

En cuanto a la OPP, si bien por origen y denominación está asociada a las tareas de planificación, éstas entran en su agenda de trabajo más que nada a través de la intervención preceptiva en materia presupuestal, que es de hecho su cometido principal, en concurrencia con el MEF. Por esa vía y por el intercambio regular con los ministros, asistiendo incluso a los acuerdos, los jefes de OPP obraron como agentes relevantes de la presidencia, afirmando la coordinación y el centralismo, especialmente en política económica y disciplina fiscal. A ello se suma el seguimiento de las empresas públicas y sus responsabilidades respecto a las intendencias departamentales y en

respectivos. Puede actuar solo, en los casos excepcionales previstos taxativamente por la Constitución. Asimismo, se le reconocen poderes “implícitos” para las funciones complementarias destinadas a asegurar el cumplimiento de sus cometidos principales (Durán Martínez 1985).

15 Asentamientos Irregulares, Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, Gobierno Electrónico, Junta Anti-Drogas, Sistema Nacional de Emergencia, Comisión para la Paz, más dos agencias reguladoras, URSEC (comunicaciones) y URSEA (energía y agua). El Instituto Nacional de Estadística (INE), históricamente vinculado al Ministerio de Hacienda, en 1985 pasó a depender de OPP, obrando con autonomía y competencia técnica.

la elaboración centralizada de políticas de descentralización (vinculada al Fondo de Desarrollo del Interior y a la distribución de las alícuotas del Presupuesto Nacional destinadas a las Intendencias). La OPP tuvo asimismo una participación importante en los procesos de reforma que marcaron la agenda y las coaliciones de gobierno desde 1990 (por orden de aparición: proyectos de privatización de empresas públicas, reforma de la seguridad social y de la educación, sucesivos ensayos de reforma del estado, que de 1996 al 2005 pasan por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, CEPRE).

A diferencia de lo ocurrido en Brasil y Chile, los coaliciones de gobierno que hubo entre 1990 y 2002 no fueron causales directas del crecimiento de la Presidencia, aun cuando mediaron acuerdos basales de coalición -con mayor o menor compromiso- y se intensificaron las prácticas de coordinación, generalmente informales, de parte de los propios presidentes, el vicepresidente y los Secretarios de la Presidencia, en trato directo con los jefes de los partidos coaligados, los ministros y los parlamentarios. El desarrollo del centro presidencial pasa más bien por OPP y se explica por los incrementos de centralización y coordinación con respecto a la política económica, los presupuestos, el seguimiento de las empresas públicas y las asignaciones de las intendencias departamentales, incidiendo también los propósitos reformistas que menudean a partir de 1990.

3. El primer gobierno de la izquierda: continuidad y novedades

En el primer mandato de Tabaré Vázquez (2005-2010), el centro presidencial, como el formato mismo del gobierno, presentan continuidades, pero registran algunas innovaciones en el plano institucional y en las prácticas de coordinación y control político. En el estreno de un gobierno social democrático (Lanzaro 2011 y 2014), la programática reformista se combina con la disciplina política y económica, la búsqueda de transversalidad y de mejoras en la gestión pública.

3.1. Liderazgo, delegación y coordinación

El FA debutó con un gobierno mayoritario, formado por un partido programático, que inauguró una alternativa social democrática y practicó un reformismo de nuevo cuño (Lanzaro 2011 y 2014). Vázquez fue protagonista de un liderazgo potente, por sus dotes de mando y al reunir una condición de jefe de gobierno y jefe unitario del partido de gobierno que no se repetirá en los períodos siguientes. El centro presidencial funcionó entonces con una combinatoria de delegación y coordinación política.

Entre los presidentes y sus ministros median siempre tensiones entre delegación y control, cuya magnitud depende de la configuración del gobierno y el valor estratégico de los ministerios, con diferencias entre gobiernos de coalición o de un solo partido y según el mapa de fracciones del partido de gobierno. La experiencia comparada es surtida (Thies 2001) y muestra que la delegación puede ser regulada por mecanismos *ex ante* (elección de titulares, presupuestos por programa, acuerdos de gestión) o *ex post*: monitoreo, comités interministeriales, primacía de un ministro

o de la oficina presidencial, destacamento de comisarios políticos, instalación en el centro de gobierno de ministros “espejo” o de *inner cabinets*, que actúan abiertamente o “en la sombra”.

Vázquez mantuvo una conducción firme y capacidad de arbitraje, pero con respecto al sub-sistema del gabinete hubo una pauta de delegación, que dejó a los ministros márgenes de autonomía relativamente amplios. En ello incidió sin duda el estilo de liderazgo “delegativo” que Vázquez había probado en la Intendencia de Montevideo; pero también el hecho de que el gabinete se integra con miembros de un solo partido, con un índice alto de congruencia en la representación de los sectores y en base a una elaboración programática previa que alimentó la agenda de gobierno y encuadró los compromisos ministeriales.

Sin embargo, ciertas materias quedaron en la órbita de reserva presidencial, recortando la intervención de los ministerios respectivos (derechos humanos, fuerzas armadas, asuntos internacionales sensibles, Plan Ceibal). Por lo demás, a partir de una autoridad presidencial de por sí fuerte, la delegación se combinó con tres vectores de coordinación y centralización: el Consejo de Ministros, complementado con gabinetes sectoriales, la primacía del Ministerio de Economía y la actuación del Secretario de la Presidencia como una suerte de jefe de gabinete.

En lo que representa una novedad en la tradición uruguaya, el Consejo de Ministros fue un centro efectivo del Poder Ejecutivo, con una periodicidad y un patrón de funcionamiento que nunca tuvo antes. La cuota personal del presidente cubría varias carteras relevantes. Pero el gabinete se integró además con casi todos los dirigentes de las fracciones del FA, en un reparto congruente con el mapa parlamentario (Chasquetti et. al 2013). Los titulares de cada cartera investían la representación de su sector y contaban con el *agreement* presidencial¹⁶. Esta composición refleja la figura híbrida de “partido de coalición” que tiene el FA y responde al designio de Vázquez de asegurarse apoyos sólidos y disciplina parlamentaria, designando ministros de su confianza en la mayoría de los ministerios estratégicos y sin dejar a nadie fuera del compromiso con el gobierno.

El gabinete tuvo un perfil predominantemente cooperativo, sujeto a la autoridad del presidente y al mayorazgo del Ministro de Economía, quien funcionó como *primus inter pares*, con una superioridad habilitada por el presidente, que iba más allá de la política económica. Esta configuración no se resuelve en un gobierno de gabinete, pero da lugar a una cierta colegialización del Poder Ejecutivo. En efecto, aunque con frecuencia lo que había eran acuerdos por cartera realizados en sesión colectiva, el Consejo de Ministros funcionó como espacio de comunicación, intercambio y arbitraje, sirviendo para la coordinación política, el encuadre y la disciplina del elenco de gobierno.

16 En el caso del Ministro de Relaciones Exteriores del gabinete inicial esta doble condición no se cumplió. El vínculo fue difícil y el ministro llegó a oponerse abiertamente a la iniciativa presidencial de celebrar un TLC con EEUU. Por esa razón, la cancillería fue un ministerio “dividido” -sin integración vertical- con una Subsecretaría de un sector distinto (que no era la que ministro quería designar) y un Director General, diplomático de carrera, que era el hombre de confianza del presidente. Por lo demás, varias cuestiones estratégicas y el nombramiento de embajadores en destinos relevantes se manejaron desde Presidencia.

Se crearon Gabinetes Sectoriales (algunos de los cuáles sólo tuvieron existencia nominal), que constituyen una iniciativa novedosa, procurando reforzar la coordinación horizontal y la transversalidad entre ministerios. El Gabinete Social-presidido por el Ministerio de Desarrollo Social (una nueva autoridad social centralizada, que comparte jurisdicción con el BPS y el Ministerio de Salud)- contó con un órgano ejecutivo (Consejo de Coordinación de Políticas Sociales) y el Gabinete Productivo, liderado por el Ministerio de Industria, organizó Consejos Sectoriales de colaboración público-privada, para trazar planes y gestionar políticas.

3.2. *Secretaría de la Presidencia*

El Secretario de la Presidencia actuó como una suerte de jefe de gabinete, con el peso político y la capacidad de desplazamiento que autorizaba la economía de poder del Presidente y su inclinación delegativa. Ofició como “*gatekeeper*” y operador activo, contando con un alto grado de confianza del presidente (personal, política y técnica), dada su condición de correligionario socialista y sus aptitudes de jurista.

A más de las funciones típicas (Consejo de Ministros y acuerdos, vocero presidencial, intercambios políticos, jefatura administrativa de la Presidencia), el Secretario tuvo a su cargo asuntos nacionales e internacionales de reserva política, que se tramitaron en paralelo a los ministerios (Derechos Humanos, vínculos con mandos militares, relaciones comerciales con EEUU, conflicto con Argentina por plantas de celulosa). En la división de tareas, varias reparticiones quedan a cargo del Prosecretario.

La ley de Presupuesto Nacional sancionó una reestructuración de la Presidencia, a fin de ordenar el cúmulo de oficinas y consolidar la institucionalidad, creando la Dirección General de Servicios -de particular confianza- y agrupando programas en Áreas de Coordinación dirigidas por funcionarios políticos de idoneidad técnica¹⁷.

Hay aquí una centralización interna que se combina con la centralización derivada de nuevas creaciones institucionales (UNASEV o Agencia de Compras y Contrataciones del Estado). El Programa de Gobierno Electrónico, iniciado en el mandato de Jorge Batlle, se convirtió en Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC): organismo desconcentrado de Presidencia, dirigido a mejorar los servicios al ciudadano mediante TIC, que opera con autonomía y ha tenido participación creciente en la reforma del estado.

Se instrumentaron además programas prioritarios para el presidente. El buque insignia es el Plan Ceibal, que ubicó a Uruguay como pionero del proyecto *One Laptop per Child* y se prolonga en la segunda presidencia de Vázquez con el Plan Ibirapitá, que asigna tablets a jubilados de bajos ingresos. Hubo asimismo iniciativas propias del higienismo de Vázquez, quien impulsó una lucha drástica contra el consumo de tabaco y otros programas de prevención.

La Asesoría Política, que trabajaba en relación directa con el Secretario y el Prosecretario, estaba integrada por un grupo de apenas cuatro personas capitaneado

17 El Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversiones prácticamente se duplicó del 2005 al 2010.

por el colaborador más cercano del Presidente (de máxima confianza y redactor de sus discursos). Uno de los asesores se encargaba de las relaciones con el partido de gobierno y la bancada parlamentaria, pero el grupo no se desarrolló en términos de especialización y diferenciación funcional.

3.3. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La OPP pasó en este gobierno por dos períodos distintos. Los dos primeros años tuvo un director que, al no comulgar con el mayorazgo del MEF, quedó en posición marginal. Posteriormente cambia el Director y aunque se mantiene la primacía del MEF, la OPP logra cierto protagonismo en materia de reforma del estado, planeamiento y políticas territoriales.

Se desarrolló el departamento de los presupuestos de las empresas públicas, la Unidad de Políticas Municipales y la Dirección de Cooperación Internacional, que en el gobierno siguiente pasó a ser Agencia de Cooperación Internacional. Se propiciaron también los Centros de Atención Ciudadana y un sistema de “ventanilla única” para trámites de las empresas, mediante iniciativas que pasaron luego a manos de AGESIC. Un paso en términos de control y centralización fue el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), que retomó tareas cumplidas en el gobierno anterior por el CEPRE, aunque sin el enfoque privatizador de aquel comité, procurando mejorar la acción del estado, la planificación estratégica y el gasto público, mediante compromisos de gestión y evaluación.

4. La presidencia de Mujica

El centro presidencial experimenta cambios durante el mandato de Mujica (2010-2015), quien encabeza el segundo gobierno mayoritario de la izquierda, en un cuadro político diferente.

4.1. Gabinete competitivo, estrategia presidencial

Mujica no es el jefe unitario del partido de gobierno, sino el dirigente del ala mayoritaria del FA. Para asegurar la victoria electoral en 2009 pactó la fórmula ganadora con Danilo Astori, cabeza de las tendencias moderadas, a quien había derrotado en las primarias del FA, en base a una oferta de “giro a la izquierda”. En el gobierno, Astori no gozó del mayorazgo que tuvo en el período anterior, pero fue de hecho el segundo de a bordo: como Vicepresidente —en su posición bifronte de integrante del Ejecutivo y presidente del Senado, no siempre acorde con el jefe del gobierno— pero además, porque asumió la responsabilidad de la política económica por delegación del propio Mujica, liderando un equipo que ocupó los puestos clave (Ministerio de Economía, Banco Central, Banco República), más otros dos ministerios. La OPP y casi todos los ministerios restantes —incluyendo tres de las carteras estratégicas— fueron para la fracción del presidente y los demás sectores del FA,

en relativa congruencia con la representación parlamentaria, recayendo en personas afines al mandatario.

Mujica no quiso que en su gabinete hubiera integración vertical (Krause 2009, Rehren 1992), de modo que compuso en general ministerios “divididos”, en los cuales la jerarquía política (Ministro, Subsecretario, Director General) se completaba con titulares de distintos sectores partidarios (Chasquetti et. al 2013). Con una lógica de “*office seeking*”, este formato servía para repartir más cargos entre los sectores del FA, a fin de extender el apoyo al gobierno. Pero obró asimismo para restar fortalezas a los ministros y marcarlos de cerca, como un dispositivo de control político que se aplicó inclusive al bastión del MEF, donde Mujica impuso tres subsecretarios sucesivos, que actuaron como “*watchdogs*” del presidente (“*keeping tabs*”: Thies 2001)¹⁸.

Tal composición no anuló la lógica cooperativa, en particular porque no hubo disensos efectivos en materia macroeconómica. Pero el gabinete tuvo cursos competitivos y fue ámbito de debates, que el presidente dejó correr e incluso alentó, como estrategia de poder, en clave de “incertidumbre competitiva” (Neustadt 1990, Méndez 2007). Esto fue más visible en el contrapunto entre el MEF y OPP, especialmente en política tributaria, pero ocurrió también en el cotejo entre diversos ministros y asesores, en relaciones exteriores, políticas sociales y otras materias. Aunque se mantuvieron las sesiones del Consejo de Ministros, la conducción política pasó más bien por vínculos radiales con los ministros, uno a uno, mediante aplicaciones de autoridad y acentos intervencionistas. Declinaron asimismo los gabinetes sectoriales. Estos perfiles del Ejecutivo repercutieron en las relaciones con el Parlamento, debido a que las iniciativas llegaban con orientaciones menos definidas, generando en las cámaras y entre los legisladores oficialistas, incertidumbre y negociaciones más abiertas (en algún caso con idas y venidas del presidente en persona).

4.2. *Presidente en campaña, orillando los partidos*

En otro componente de su estilo de liderazgo, Mujica actuó como presidente en campaña y acudió profusamente a la prédica de “púlpito”, mediante alta exposición pública (“*going public*”: Kernell 1986), cultivando su proverbial locuacidad a través de la prensa y de su programa de radio. Con este recurso de poder —que orilla las instituciones— expone posturas políticas y busca captar apoyos en la ciudadanía y entre sus seguidores, en defensa de decisiones ya adoptadas o a favor de iniciativas que el presidente promueve, para vencer resistencias y como palanca para la negociación con partidos y actores sociales. Tal forma de activar la agenda es pertinente cuando se concentra en determinados asuntos y va acompañada de propuestas políticas firmes (lo que en parte ocurrió con la regulación del cannabis y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales). Si dicha condición no se cumple, las alocuciones públicas resultan vanas como expedientes de gobierno, tal cual pasó con varias de las ocurrencias que Mujica desgranó durante su mandato.

18 Los “comisarios” del presidente no sólo obraron en los ministerios, sino también en las empresas públicas u otros entes del estado y se cruzaron con los agentes que el equipo económico pudo a su vez destacar en algunos ministerios y en oficinas relevantes.

Algo similar puede decirse de la concertación inter partidaria impulsada por Mujica al inicio de su mandato. Con la aspiración de generar “políticas de estado”, el presidente puso en obra comisiones multipartidarias en cuatro áreas relevantes (educación, energía, medio ambiente, seguridad pública). La iniciativa prosperó sólo en materia de energía, porque medió acuerdo entre los partidos y hubo en el gobierno rumbo político y liderazgo competente.

Mujica tejió asimismo vínculos directos con los intendentes departamentales, salteándose a los partidos a los que pertenecen y generando resquemores en el propio FA, mediante ejercicios de liderazgo cuyo logro resonante fue la ardua transacción que puso punto final a la prolongada “guerra de patentes”. Este proceso culminó con la creación del SUCIVE, sistema centralizado que unifica la gestión y los valores de las patentes de los vehículos de todo el país, las cuales pasan a ser fijadas por el Congreso de Intendentes, a propuesta de una comisión integrada por el MEF y OPP. Hay aquí una ganancia de racionalidad, que constituye un avance de centralización y aunque pasa por la “adhesión voluntaria” de las intendencias, no deja de implicar una resignación de la autonomía fiscal de los gobiernos departamentales. Sin tanto éxito, la presidencia también buscó el entendimiento directo con los intendentes para sus políticas centralizadas de regionalización.

4.3. Secretaría de la Presidencia, Prosecretario activo, programas ad hoc

El centro presidencial se refuerza asimismo por el protagonismo del Prosecretario, que en este período es quien oficia como un jefe de gabinete, con competencias nutridas y una exposición pública inédita en este cargo. El Prosecretario estuvo a la cabeza de varios programas de presidencia, con jurisdicción en el conjunto del país. Fue vocero del presidente y cumplió en forma muy activa funciones de representación y coordinación política, en relación permanente con los ministros, la bancada oficialista y los gobiernos departamentales.

Hay ampliaciones institucionales por distintas vías. La Agencia de Cooperación Internacional, establecida originariamente en OPP, pasa a ser un órgano desconcentrado de Presidencia. En otro avance de centralización, la Secretaría de Derechos Humanos -anteriormente Dirección de Derechos Humanos del MEC- se consolida como órgano rector de las políticas en la materia, dependiente de Presidencia. Existe además la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, creada en 2003 con el fin de desarrollar la labor iniciada por la Comisión para la Paz en el período de Batlle, que se amplió con la Investigación sobre Detenidos Desaparecidos dispuesta por Vázquez en su primer ejercicio. Esta secretaría será el soporte del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, creado en el segundo mandato de Vázquez, a fin de proseguir la investigación de los crímenes de lesa humanidad cometidos entre 1968 y 1985, dando seguimiento a la ejecución de sentencias. Respecto a los derechos humanos hay sin duda diferencias gobierno a gobierno, pero media también cierta continuidad, desde la presidencia de Batlle al segundo período de Vázquez. La Junta Nacional de Drogas centraliza la política en la materia y amplió sus competencias al sancionarse la ley de regulación de la marihuana, compartiendo

las responsabilidades con el Instituto de Regulación y Control del Cannabis, que es una persona pública no estatal.

El Plan Juntos —actualmente regularizado como dependencia del MVOT-MA— que fue prioridad personal de Mujica y muestra su veta ideológica, surgió como programa “hiperfocalizado”, destinado a encarar la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema. El Plan Juntos dependía directamente del presidente y evidenciaba su impronta voluntarista, en base a una institucionalidad flácida, por fuera de las estructuras encargadas de las políticas de vivienda y al margen de los controles públicos regulares, luciendo componentes asistencialistas, filantrópicos y residuales (Magri 2013)¹⁹. Para la producción habitacional apelaba a la auto-ayuda, el voluntariado estudiantil, la militancia política y el trabajo de presos. Para el financiamiento y la gestión expeditiva se creó una fundación y un fideicomiso, que contaba con un magro aporte presupuestal, alimentándose de la caridad de algunos empresarios, las donaciones forzosas de entidades estatales y la beneficencia del presidente, que entregaba para la causa buena parte de su sueldo, tratando inútilmente que sus correligionarios hicieran lo mismo.

Con el propósito de fomentar la economía social, el cooperativismo y la autogestión como modelo empresarial alternativo (Guerra 2013), Mujica creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES), financiado con utilidades del Banco República, que era presidido por un representante del Presidente y actuaba con el apoyo de una Unidad Técnica. A través de fideicomisos especializados, con fondos reembolsables y no reembolsables, el FONDES financió un conjunto de proyectos, empezando por empresas recuperadas. La actuación y los resultados del FONDES han generado polémica, mediando críticas severas y amenazas de denuncia penal, desde la oposición (El País 03.04.2016) y en filas oficialistas (Búsqueda 03.03.2016), por la viabilidad de los proyectos, las pérdidas económicas, el clientelismo y la pulcritud de los procedimientos. Vázquez no tardó en tomar medidas para “enderezar el barco” y al asumir su segundo gobierno, decretó la partición y el realojamiento del FONDES, fuera de Presidencia. Las iniciativas en curso y los nuevos proyectos van al Instituto Nacional del Cooperativismo, procurando “transparencia” y “profesionalismo”. La Agencia Nacional para el Desarrollo queda a cargo de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

4.4. *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

La OPP no operó realmente como contrapunto del MEF en políticas económicas, con respecto a las cuales hubo más coincidencias que disensos. Sin embargo, con la oposición del equipo de Astori y venciendo resistencias mediante prédica pública, secundado por OPP, Mujica logró que se sancionara un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR: que resultó inaplicable porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte).

¹⁹ En términos institucionales, el Plan Juntos se diferencia del Plan de Emergencia de Vázquez (que estaba a cargo del ministerio competente: MIDES) y se asemeja al PRIS y al FAS, impulsados en *by pass* por Sanguinetti y Lacalle.

El gobierno intentó poner en obra políticas de “regionalización”, procurando acentuar el planeamiento y la integración de los programas de desarrollo del interior del país, mediante incentivos y acciones centralizadas, fomentando las relaciones transversales y la cooperación entre los gobiernos departamentales, así como su fortalecimiento institucional y su modernización. Esta política -distinta del foco en los municipios adoptado por Vázquez en sus dos gobiernos- se acompasa con las tendencias de punta en países europeos, que buscan remontar la fragmentación, las desigualdades regionales y los efectos nocivos de la descentralización²⁰.

Para ello se creó en OPP el Área de Políticas Territoriales y se delinearon varias “regiones”, de las cuáles sólo la Región Este logró alguna vitalidad. Hay aquí un esfuerzo concurrente con las estrategias de ordenamiento territorial del MVOTMA, la descentralización de la Universidad de la República y la fundación de UTEC para promover la formación tecnológica en el interior.

La coordinación regional se realiza también mediante Agenda Metropolitana, un programa destinado a articular las políticas públicas aplicadas por diversos organismos nacionales y departamentales en Montevideo, Canelones y San José, territorio de interrelaciones densas, en el que habita cerca del 60% de la población del Uruguay. El programa —creado en 2005 por acuerdo de los intendentes de dichos departamentos— está radicado desde 2010 en Presidencia, contando con un Coordinador y una Junta Directiva integrada por representantes de los tres intendentes.

AGEV, creada en la presidencia de Vázquez, se consolida en este período, centrándose en la evaluación de políticas públicas, no para medir impactos, sino para analizar “diseños, implementación y desempeño” (DID) y celebrar acuerdos de mejora, mediante prácticas consensuales inspiradas en programas del Ministerio de Hacienda de Chile. OPP procuró cumplir con el mandato constitucional y hacer honor a su nombre, ligando el presupuesto con la planificación, que en este período se postuló como prioritaria (OPP 2014). AGEV tuvo una participación decisiva en tal empeño, ya que promovió mejoras para el diseño de presupuestos por programa y elaboró indicadores para monitorear su cumplimiento, mediante proyectos transversales, que comprometen a más de una unidad ejecutora. Estos pasos tienden a que la planificación plasme efectivamente en los presupuestos quinquenales y aportan instrumentos para avanzar en la coordinación y el seguimiento de las políticas públicas.

Concurrentemente, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública, estableciendo las competencias de OPP en la orientación, coordinación y control de las inversiones públicas. Hay aquí un refuerzo de las capacidades institucionales de OPP, mediante una línea de trabajo centralizado que se vio dificultada por la autonomía de las empresas estatales, las intendencias y los ministerios, pero también porque en materia de inversiones, la Presidencia y el Poder Ejecutivo adoptaron otros criterios políticos.

Uruguay Crece Contigo -inspirado en el programa homónimo de Chile, que se experimentó primero en Canelones- es una política nacional destinada a consoli-

20 La creación de Coordinadores Regionales como cargos de confianza de la Presidencia - que se dispuso por ley pero despertó fuertes resistencias y nunca se concretó, siendo derogada en la segunda presidencia de Vázquez - es también interpretada como intento de coordinación y control, incluyendo departamentos gobernados por otros partidos.

dar un sistema integral para la primera infancia, combinando acciones universales y focalizadas para la protección de mujeres embarazadas y los menores de cuatro años.

El Plan Juntos y Uruguay Crece Contigo fueron programas prioritarios focalizados, destinados a encarar situaciones de emergencia social que, en vez de implementarse por los ministerios competentes, se alojaron en OPP o en unidades *ad hoc* de presidencia, en términos de centralización y *by pass* institucional.

5. Conclusión

Uruguay presenta un contraste con Brasil y Chile, casos en los cuales las coaliciones de gobierno explican en gran medida las evoluciones del centro presidencial. Durante los gobiernos de coalición del período 1990-2005, la presidencia preservó su perfil tradicional y la dinámica gubernamental se atuvo a un modelo ministerial. Hubo iniciativas en OPP y en la Secretaría de Presidencia, pero con una estructura relativamente reducida y una centralización acotada. En coaliciones más sólidas y convergentes (Sanguinetti 1995-2000) y aun en coaliciones débiles, con tensiones centrípetas (Lacalle 1990-92), la coordinación política quedó a cargo del presidente, sus secretarios y el director de OPP, en vínculos con los ministros y los dirigentes de los sectores coaligados.

En cambio, en los gobiernos mayoritarios de un solo partido, desde el debut de la izquierda en 2005, se registran innovaciones en las oficinas presidenciales y en las modalidades de centralización y coordinación política. Esto responde al impulso programático que sobreviene con la alternancia y en particular, a las relaciones del jefe de gobierno con el partido de gobierno.

Algunas de las manifestaciones de los gobiernos de coalición y la gestión del gabinete en sistemas parlamentarios y presidenciales de Europa y América Latina pueden cotejarse con la experiencia de gobierno de un solo partido que protagoniza el FA: debido al fraccionamiento y la competencia interna que repercuten en la formación y el funcionamiento del gabinete, con presidentes que han tenido en ese contexto posiciones de poder diferentes, pusieron en práctica distintas estrategias de liderazgo y promovieron desarrollos singulares del centro presidencial. A partir de estos factores se registran variaciones entre Vázquez y Mujica. Hay también diferencias en la agenda de cada presidente y en las formas institucionales mediante las cuales canalizan sus prioridades.

En su primer mandato Vázquez ejerce un liderazgo potente, al ser jefe del gobierno y jefe unitario del FA, combinando reformismo y disciplina. Respecto al gabinete articula un estilo delegativo y a la vez coordinación, mediante: a) el Consejo de Ministros y los Consejos Sectoriales, b) la preponderancia del Ministerio de Economía y c) el desempeño del Secretario de la Presidencia como una suerte de jefe de gabinete.

El cuerpo de asesores es escueto, pero la presidencia pasa por un reordenamiento que genera centralismo interno y centralización a nivel nacional y departamental, con materias de reserva, intervención en asuntos ministeriales y programas

de gestión directa. Las nuevas agencias, como AGESIC, combinan acción centralizada, autonomía y especialización. La OPP -que quedó relegada a una posición marginal- al final logró proyectar la descentralización municipal, crear AGEV e impulsar otras iniciativas.

Las variaciones del centro presidencial durante el período de Mujica se deben una vez más a la ecuación política del gobierno, al estilo de liderazgo del presidente y sus prioridades políticas. Por segunda vez el gobierno tiene mayoría parlamentaria, pero el presidente no es el jefe unitario del FA, la vicepresidencia y el equipo económico quedaron a cargo de su contrincante en el partido y el gabinete tiene sesgos competitivos, por su composición y porque el propio Mujica los alienta, como recurso político.

Por su estilo de liderazgo y para moverse en ese cuadro, el presidente adopta estrategias peculiares de poder. El gabinete pierde peso como instancia colegiada, los gabinetes sectoriales no funcionan y las decisiones pasan por tratos individuales con los ministros —sin integración vertical en sus carteras— en trazos de intervencionismo y centralización, reforzados por el desempeño del Prosecretario, que ofició como jefe de gabinete. Mujica buscó acuerdos multipartidarios en temas estratégicos, que prosperaron únicamente cuando hubo políticas gubernamentales conducentes.

Orillando al gabinete y los partidos, en sintonías de apelación popular inmediata, el presidente practicó en abundancia la prédica pública. Supo asimismo entenderse directamente con los intendentes y pactó una fórmula de centralización tributaria que terminó con la “guerra de las patentes”. Hubo prospectos de “regionalización” que tuvieron efectos limitados, pero presentan una alternativa positiva frente a las divisiones tradicionales y la descentralización en que se empeña Vázquez.

En este período se consolidan programas que vienen de gobiernos anteriores, reforzando líneas de centralización, coordinación y seguimiento de políticas públicas (gobierno electrónico, evaluación y acuerdos de gestión, cooperación internacional, derechos humanos, política de drogas).

Al comienzo del segundo mandato de Vázquez estas tendencias siguen presentes, con el mismo compás de continuidad e innovación, en un cuadro político distinto y sin la bonanza económica anterior. Aunque su liderazgo sigue siendo enérgico debe hacerlo valer en un ruedo partidario menos favorable, en cotejo con Mujica y ante una representación parlamentaria en la que predominan los legisladores del ala izquierda y las fracciones moderadas pierden peso. Las desavenencias y negociaciones —que también se complican en el frente sindical— marcan las políticas de ajuste, los prospectos de apertura comercial y las iniciativas de reforma.

Ante esas debilidades, la nueva administración busca reforzar el gobierno ejecutivo y el centro presidencial. Luego de una fase de atonía, Vázquez asume un protagonismo de mayor comunicación pública, comparecencias internacionales y diálogos con dirigentes partidarios y sindicales. Hay división de tareas entre el Secretario de la Presidencia y el Prosecretario, pero es otra vez éste quien actúa como un jefe de gabinete. El Consejo de Ministros vuelve a ser instancia organizada de resolución política. En la presidencia la línea de centralización-coordinación se nutre con secretarías nuevas o reformuladas y otros “sistemas nacionales”. Media asimismo

el propósito de que OPP cumpla sus cometidos en materia de planeamiento y desarrollo, reestructura mediante, con un director de rango en el elenco presidencial y cierta sintonía con el MEF.

6. Coda

La evolución que reseñamos en este artículo puede ser afectada por un optimismo desmedido sobre las posibilidades de la coordinación: ante la vitalidad y las dificultades intrínsecas de la política y precisamente, a raíz de las complejidades y la competencia de poderes que llevan a reforzar la presidencia. Estas ilusiones de coordinación y racionalidad en el gobierno —que en algunos planteos tienen perfiles más tecnocráticos que políticos— evocan las apuestas sobre la planificación que animaron los prospectos de los años 1960 y que cada tanto vuelven al tapete. La coordinación, como el planeamiento, es un recurso político valioso, pero escaso y de implementación problemática, al que hay acudir en forma selectiva y con expectativas módicas.

El desarrollo del centro presidencial se inscribe en la tendencia histórica que acentúa el poder gubernamental de las jefaturas ejecutivas, en desmedro de los balances institucionales y el pluralismo político. Hay que ser pues precavido ante los avances de la centralización y los dispositivos de coordinación, especialmente con las formas de gestión directa de la presidencia y los programas que se alojan en su órbita, generando atajos institucionales, en la medida que pronuncian esa concentración de poderes y pueden dificultar el control parlamentario. En lo que constituye un dilema clásico: la búsqueda de eficiencia en el gobierno y la gestión pública puede producir tensiones respecto a la calidad de la democracia.

Referencias

- Bass, Bernard (1985) *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York: Free Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Carlos Scartascini (2014) "The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know", *Latin American Politics and Society* 56 (1): 144-165.
- Burns, James (1978) *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Burns, James (2003) *Transforming Leadership*, New York: Grove Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002) "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Morgenstern, Scott y Benito Nacif (Eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Cunill, Nuria (2014) *Fortalecimiento del Alto Gobierno*, Caracas: CLAD.
- Chasqueti, Daniel; Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013) "La designación de gabinetes en Uruguay", *América Latina Hoy* 64: 15-40.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg (2011) "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review* 89: 1707-1739.
- Dahlström, Carl; Guy Peters y Jon Pierre (Eds.) (2011) *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press.
- Durán Martínez, Augusto (1985) "La Presidencia de la República", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* 7: 2-13.
- Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin.
- Duverger, Maurice (1980), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona: Ariel.
- Fernández, María de los Ángeles y Eugenio Rivera (Eds.) (2012) *La trastienda del gobierno*, Santiago: Catalonia.
- Gaetani, Francisco (2011) "La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo". En *Fortalecimiento del Alto Gobierno*, Caracas: CLAD.
- García D'Acuña, Eduardo (1982) "Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano* 2: 15-45.
- García Montero, Mercedes (2009) *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid: CIS.
- Guerra, Pablo (2013) "Autogestión empresarial en Uruguay. Análisis del FONDES", DT 1 Facultad de Derecho, UDELAR.
- Helms, Ludger (2005) *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kernell, Samuel (1986) *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Krause, George (2009) "Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in U.S. Executive Politics", *Presidential Studies Quarterly* 39 (1): 74-88.
- Lambert, Jacques (1964), *América latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Lameirão, Camila (2011), "A Casa Civil como Instituição do Executivo federal", *Desigualdade & Diversidade - Edição Especial*: 143-184.
- Lanzaro, Jorge (2000) *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo: FCU.
- Lanzaro, Jorge (2004) "Democracia pluralista y estructura política del estado en Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 103-135.
- Lanzaro, Jorge (2011) "Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America". En Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (Eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lanzaro, Jorge (2012a) (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo*, Madrid: CEPC.
- Lanzaro, Jorge (2012b) "Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos", *Cuadernos del CLAEH* 100: 37-77.
- Lanzaro, Jorge (2013) *El funcionamiento del Alto Gobierno en Uruguay*, Caracas: CLAD.

- Lanzaro, Jorge (2014) (Ed.) *Social Democracias "Tardías". América Latina y Europa del Sur*, Madrid: CEPC.
- Lanzaro, Jorge y Adolfo Garcé (2015) *El centro presidencial en Uruguay 2010-2014*, Informe de Investigación, Convenio ICP-Presidencia de la República.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1990) "Coalitions and Cabinet Government", *American Political Science Review* 84: 873-890.
- Lewis, David (2008) *The Politics of Presidential Appointments*, Princeton: Princeton University Press.
- Magri, Altair (2013) "El Plan Juntos de Emergencia Habitacional", *Revista de Ciencias Sociales* 32: 133-150.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Méndez, José Luis (2007) "La Oficina Presidencial y el Liderazgo en México y EEUU. ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?", *Foro Internacional* 190: 839-867.
- Méndez, José Luis (2013) *Liderazgo político*, México: Siglo XXI.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris (1937) *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris: Sirey.
- Moe, Terry (2013) "Presidentes, instituciones y teoría". En Gilio, Andrés y Martín Alessandro (Eds.) *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios sobre la institución presidencial*, Buenos Aires: INAP.
- Morgenstern, Scott; John Polga-Hecimovich y Sarah Shair-Rosenfield (2013) "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America", *Journal of Politics in Latin America* 2: 37-70.
- Müller, Wolfgang y Kaare Strom (2000) (Eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, New York: Oxford University Press.
- Neustadt, Richard (1990) *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: The Free Press.
- ONSC (2015) *Vínculos Laborales con el Estado*: <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/observatorio/documentos/2015/>
- OPP (2014) *Desafíos políticos de la planificación*.
- Peters, Guy; Roderick Rhodes y Vincent Wright (Eds.) (2000) *Administering the Summit*, New York: Palgrave MacMillan.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb (Eds.) (2007) *The Presidentialization of Politics*, New York: Oxford University Press.
- Polsby, Nelson (1975) "Legislatures". En Greenstein, Fred y Nelson Polsby (Eds.) *Handbook of Political Science* 5: 257-319, Reading: Addison Wesley.
- Rehren, Alfredo (1992) "Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina", *Revista de Ciencia Política* 14: 63-87.
- Rockman, Bert (1991) "The Leadership Question: Is there an Answer?". En Campbell, Colin y Margaret Wyszomirski (Eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rudalevige, Andrew (2002) *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Skowronek, Stephen (1993) *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge: Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen (2008) *Presidential Leadership in Political Times*, Lawrence: University of Kansas Press.
- Siavelis, Peter (2012) "El Poder Ejecutivo y la Presidencia en Chile. Organización formal e informal". En Lanzaro, Jorge (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo*, Madrid: CEPC.
- Thies, Michael (2001) "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science* 45 (3): 221-242.
- Walker, Ignacio (2003) "Chile: Three Stories of Informal Institutions in a Limited Democracy", *Conference on Informal Institutions and Politics in Latin America*, Notre Dame University.

Comentarios y reseñas críticas

Memorias de ciudadanía. Los avatares de una polis golpeada. La experiencia uruguaya**AMPARO MENÉNDEZ-CARRIÓN**

Fin de Siglo Editorial, Montevideo, 2015, 3 Tomos, 1482 páginas.

Por Aldo Marchesi*

En los últimos años me ha llamado la atención la relación paradójica con el pasado que tienen ciertos sectores de la tecnocracia local. Mientras que se enorgullecen de algunos buenos indicadores que el país presenta en términos comparativos, debido entre otras cosas a antecedentes históricos de la construcción ciudadana del siglo XX, su opinión sobre las permanencias de dicho pasado en el Uruguay contemporáneo es extremadamente negativa. Este tipo de *disonancias discursivas*, para usar uno de los tantos conceptos ensayados por Amparo Menéndez-Carrión, son las que se estudian en *Memorias de ciudadanía. Los avatares de una polis golpeada*.

En sus tres tomos, que componen 1482 páginas, se realiza una amplia reflexión que, desde el presente, indaga en las dimensiones virtuosas de la construcción del Uruguay clásico y las maneras en que dichos legados permanecen, resisten o desaparecen en la actualidad. El trabajo planea en varios niveles. Por un lado pretende contribuir a la reflexión teórico-política sobre la dimensión ciudadana de la polis a partir de una experiencia histórica que la autora considera original. Por otro es una reflexión histórica acerca de los recorridos de la polis uruguaya. Por último es una evaluación actual acerca de las permanencias de la polis en el mundo urbano, en sectores de las elites y en organizaciones sociales y culturales.

A partir de un exhaustivo trabajo, que a veces resulta extenuante, de construcción y articulación de categorías teóricas para pensar la experiencia histórica de la polis uruguaya, la autora establece una narrativa de la segunda mitad del siglo XX que culmina en la experiencia progresista de la última década. El concepto clave es el de la *polis*. El capítulo 3 la define como un espacio discursivo anclado en los principios de la pluralidad y el igualitarismo. La pluralidad es tomada del enfoque arendtiano sobre la política mientras que la idea de igualitarismo es tomada de diversas referencias teóricas. Estos principios se expresan en la experiencia histórica como un modo de “ser” y “estar” en la polis donde se desarrolla la convivencia:

“Apelo a la convivencia para significar un colectivo de ciudadanos anónimos habilitado por el doble eje de la polis para librar las grandes luchas y también las batallas cotidianas implicadas en hacer, mantener, defender y renovar el lugar donde se vive, apuntando a la forja de un mundo en común a través de la performativización de los modos de “ser”

* Docente e investigador del CEIU (FHCE-UdelaR) y Docente del ICP (FCS-UdelaR).

(y “estar” en) público que permiten constituirlo. Si la significación de la ciudadanía descansa en los extraños (no hay otros con quien constituir un mundo en común), la pluralidad y el igualitarismo (el doble eje de la polis) y vivir juntos (el sentido de los trabajos de la polis), la producción de convivencia entre extraños y la lucha por dotarla de continuidad transformadora (durabilidad) en un terreno nunca plenamente asentado comparece como problemática crucial” (Tomo I, p.178).

Ese modelo de *polis*, definido como un constructo teórico, tiene varios puntos en común con la experiencia histórica del Uruguay del siglo XX. La conceptualización de la *polis* como espacio discursivo habilita la indagación de los encuentros y desencuentros entre el trayecto de la *polis* y el recorrido histórico del Uruguay para encontrar las intersecciones entre los espacios –discurso, poder y territorio.

La *polis* no está definida por la poliarquía, ni por el estado de bienestar, ni por otras formas institucionales que llegaron a su apogeo en la mitad del siglo. A modo de ejemplo, en el argumento de Menéndez-Carrión, aunque en la dictadura la poliarquía desapareció, la *polis* se *insilió* y logró permanecer gracias a actores sociales y políticos que eran *hacedores y custodios de lo público*. Dicho espacio discursivo está asociado a cierto *capital de la polis* que se vino desarrollando en la conformación del estado nación y cuya acumulación llevó a un momento hegemónico donde dicho *capital* tuvo un efecto regulatorio sobre el territorio. Dentro de ese espacio discursivo la autora utiliza el concepto de *nodo medio* como el elemento activo que tiende a promover una sensibilidad igualitaria y plural que, aunque tiene bases en cierta subjetividad de clase media, la trasciende. La *polis* tampoco puede ser definida por las ideologías liberales y de izquierda que participan en su conformación, ya que además incluye formas de sociabilidad en asociaciones sociales y culturales sobre las que la autora trabajará en detalle.

La relación entre la *polis* como espacio discursivo y la experiencia histórica está organizada temporalmente a través de la sucesión de ciertas etapas: un momento de *configuración de la hegemonía*, un *momento hegemónico* y un *momento poshegemónico*. Dicha trayectoria de la *polis* deviene en diferentes tipos de ciudadanía que conviven de diversas maneras en la sociedad uruguaya. En un extremo están los *hacedores y custodios de lo público* y en el otro *la ciudadanía prescindente*. Entre medio, y como resultado del proceso histórico, están otros tipos que tienen que ver con diferentes formas de articular esa tensión (*ciudadanía golpeada, fusión, transnacional*) a medida que el *capital* de la *polis* comienza a ser asediado.

La relación entre la *polis* en tanto espacio discursivo y el proceso histórico presenta una periodización histórica previsible. El primer momento remite a los 50s donde el *Modelo Ejemplar de la Polis* (MEP) es hegemónico y el tipo de ciudadanía predominante es la de los *hacedores y custodios de lo público*. El segundo remite al período 1959-1965 donde el MEP se ve comprometido y comienza a desarrollarse un *Contra Modelo Ejemplar* (CME) a la vez que el tipo de ciudadanía preponderante intenta mantener y preservar lo público. El tercer momento remite al período 1968-1985 donde el MEP, aunque se *insilia*, permanece siendo hegemónico. Por último,

el momento democrático 1985-2010, llamado post hegemónico, se caracteriza por una tensión entre el MEP, que se preserva a través de una estrategia defensiva, y el CME en actitud ofensiva, lo que lleva a un presente donde hay un *impasse* entre ambas fuerzas.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX al MEP se le opuso un CME que de una manera u otra estuvo asociado, en la lectura de la autora, a la *destrucción creadora* que el neoliberalismo promueve. En algunas secciones el libro ilustra con ejemplos la manera en que dicho CME fue avanzando. Por ejemplo, en la manera de concebir la pobreza el CME mostró

“su aptitud para desenvolverse cada vez con más confianza a medida que el enredo de un terreno asido por la disonancia discursiva crea las condiciones propicias para dejar de aceptar el nodo medio para aceptar más bien su némesis—la estructura de clases, que sin el nodo medio, deja el terreno librado a las operaciones perversas de su lógica, aun cuando se publicite la equidad, se adhiera al “combate a la exclusión” y se muestren “índices de pobreza” a la baja” (T.III, p. 461).

En el tomo II y III la autora desarrolla varias investigaciones en las que a través de casos específicos se evidencian las transformaciones de la *polis*, los conflictos velados y explícitos entre el MEP y el CME, la agencia de determinados actores que actúan como *hacedores y custodios de lo público* y los tipos de ciudadanía que se van configurando en esos conflictos.

En los capítulos 6 y 7 la autora trabaja con entrevistas a, básicamente, sectores de las elites académicas, políticas, culturales y empresariales e indaga sobre el piso discursivo del Uruguay presente en el que ella encuentra una *disonancia discursiva* entre el legado de la *polis* y la fuerte presencia de lógicas neoliberales, de las cuales la mayoría de los entrevistados no se hacen cargo, pero a las que naturalizan como mandatos para adaptarse al “presente”, al “mundo”, entre otros conceptos similares.

En el capítulo 7 analiza la memoria de los entrevistados en torno a su experiencia de la construcción del “mundo en común” de la *polis*, desde los 40s a los 60s, y las peripecias personales posteriores que se vinculan a las de la propia *polis*. Ese mundo en común es descrito por los entrevistados con nostalgia, fundamentalmente por su dimensión igualitarista y plural, ajena a la racionalidad económica neoclásica, y habilitante del desarrollo personal.

En los capítulos 8 y 9 Menéndez-Carrión da cuenta de una serie de etnografías urbanas que realizó junto a su equipo y que describen el presente de Montevideo así como del interior urbano. Metodológicamente su trabajo consiste en la observación de las transformaciones urbanas, las dimensiones mercantiles de la ciudad y las maneras que la gente se vincula con el espacio urbano. Además los investigadores tuvieron charlas informales con personas en diferentes lugares de las ciudades que permiten entender las maneras en que ciertos sectores se apropian de la ciudad. En términos generales prima una descripción densa que da cuenta de lo que la autora denomina con la metáfora de la *bruma discursiva* que refiere a una superposición de

discursos urbanos y apropiaciones de la ciudad que no termina de poder ser asociada a un régimen discursivo particular.

En el tomo III la autora estudia la manera en que diferentes actores sociales y culturales son *hacedores y custodios de lo público* gracias al *capital de la polis*, que promueve el igualitarismo y la pluralidad como operaciones simultáneas, se transmite inter-generacionalmente, se orienta hacia el futuro, no admite convertibilidad con otra forma de capital, y tiene a la memoria como una estrategia para su defensa (T. III, p. 87). En dicho tomo se repasan cuatro experiencias de organización social-económica y cultural: la autogestión de los obreros de la fábrica de FUNSA, el desarrollo del cooperativismo de vivienda de FUCVAM, las medidas de incentivo al pequeño comercio promovidas por CAMBADU, y el desarrollo del teatro independiente. En todos los casos el trabajo consiste en una reconstrucción histórica así como en una evaluación del presente de cada uno de estos colectivos. Los métodos de investigación de los casos son plurales. En cada estudio se combinan entrevistas, observación participante y trabajo con fuentes escritas. La selección es apropiada para ilustrar lo que la autora intenta demostrar, en particular su argumento acerca de las maneras que el capital acumulado de la *polis* permite generar formas de sociabilidad que logran distanciarse de las lógicas del mercado y en cierta medida, con éxitos relativos, logran resistir el avance de la *ciudadanía prescindente* propia del discurso neoliberal.

Asimismo la selección da cuenta de las maneras diversas en que el *capital de la polis* funciona. Si bien la ideología tiene un papel performativo en la constitución de esas experiencias (FUNSA, FUCVAM), algunos casos (como el de CAMBADU) la trascienden. Los ejemplos muestran que ese capital no puede ser reducido a las ideologías del batllismo o la izquierda, sino que las trascienden ya que remiten a aspectos que quedan impresos en el discurso aun cuando no sea sencillo identificar las ideologías del punto de partida.

Por último, la autora dedica dos capítulos al estudio del campo teatral uruguayo. El enfoque se concentra en la experiencia de los teatreros independientes y su relación con las lógicas del teatro comercial. El exhaustivo trabajo que realiza en torno a estos *hacedores y custodios de lo público* da cuenta de las maneras en que el capital de la *polis* ayudó a conformar un campo teatral que mantenía cierta distancia de las reglas del mercado y una ética particular del quehacer artístico, relativamente alejada de la superficialidad comercial. Sin embargo, esta situación comienza a ser interpelada a partir de los 80s y por nuevas exigencias en el contexto del progresismo.

El último capítulo caracteriza la situación del presente como un *impasse* en el conflicto entre el modelo ejemplar de la *polis*, ya situado a la defensiva, y el neoliberalismo, a punto de lograr la hegemonía. En la visión de la autora, recuperar la dimensión ideológica de la *polis* es la única manera para que ella retome la ofensiva.

Los tres tomos de *Memorias de ciudadanía* representan una contribución muy importante a las ciencias sociales uruguayas en varios niveles. Creo que se trata del trabajo que más seriamente se propone indagar en la llamada 'era progresista' desde una perspectiva que trasciende la política institucional y que incorpora dimensiones ideológicas, sociales y culturales así como aspectos múltiples tales como el estudio de las elites, los movimientos sociales, los actores culturales, y la ciudad.

Aunque escrito en un estilo sofisticado y complejo, los tres tomos también pueden ser leídos como una brillante crónica de alguien que, por su trayectoria vital, tiene una mirada distante (Menéndez-Carrión partió del Uruguay a los 18 años de edad) pero a la vez mantiene una empatía profunda con los dilemas que los uruguayos enfrentamos desde la segunda mitad del siglo XX y, particularmente, en el período presente. Además de ofrecer un importante marco interpretativo acerca del presente progresista, la obra también es un invaluable acopio documental para estudiar el período. Se puede decir que la descripción de sus casos a veces resulta excesiva, pero también es cierto que dicho exceso es lo que posibilitará que esta investigación se constituya en una fuente de información ineludible para todos aquellos que quieran trabajar sobre dicho período en décadas posteriores.

El trabajo también representa un jalón importante en las maneras que se piensa la política contemporánea. La autora despliega una agenda temática muy amplia que da cuenta de las múltiples maneras en que se puede pensar lo político y de los posibles diálogos que se pueden establecer entre teoría política y experiencia social. Por otra parte, la autora ejerce un pluralismo metodológico que se expresa en la aplicación de diversas técnicas de investigación, mayoritariamente cualitativas, que demuestran las variopintas maneras en que la política puede ser estudiada. Resta decir que esta mirada, más abierta en relación a los actores y a las metodologías, implica una interpelación a aquellas visiones que tienden a restringir el campo de la política a los partidos y las metodologías cuantitativas.

Por último, el texto se inscribe en una larga tradición de reflexión sobre las características centrales del Uruguay moderno construido durante el batllismo. En dicha tradición ensayística se encuentran trabajos como *El Impulso y su freno* de Carlos Real de Azúa, *La democracia en Uruguay* de Germán Rama, el artículo sobre “La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos” de Gerardo Caetano, Romeo Pérez y José Rilla y, por último, desde una perspectiva crítica, *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay (1985-2005)* de Álvaro Rico. Desde la lógica propuesta por *Memorias de Ciudadanía* podríamos decir que todos estos trabajos se plantean la pregunta de qué fue la *polis* histórica. El libro dialoga con todos estos enfoques previos ya que problematiza la relación del espacio discursivo de la polis con el estatismo y la poliarquía. La autora establece distinciones relevantes entre el espacio de la *polis* y otras instituciones políticas que la llevan a pensar el período de una manera extremadamente original y a argumentar que el avance del espacio discursivo de la *polis* permitió una expansión de lo público que residió mucho más en lo social y lo cultural que en las instituciones (oficialmente aceptadas como) políticas. Creo que un diálogo más explícito con estas obras previas habría ayudado a clarificar los argumentos del libro, su posicionamiento en dicha discusión y, por último, podría haber matizado una imagen demasiado virtuosa de la *polis* histórica que emerge de los entrevistados en el capítulo 7.

En este sentido, creo que la relación de la *polis* como espacio discursivo y la experiencia histórica admite unas narrativas más matizadas y complejas de la que realiza la autora. *Memorias de ciudadanía* intenta rescatar una agenda muy diferente a la

que generalmente se ha intentado recuperar del “Uruguay clásico”. Mientras muchos insistieron en la supuesta virtud de los partidos políticos y en su capacidad para administrar el conflicto y las demandas sociales, a Menéndez-Carrión le interesa rescatar la conceptualización e importancia de los principios de igualitarismo y pluralidad que circularon en esa *polis*. Ese capital de la *polis* es mantenido por una diversidad de actores que no resultan reductibles a los partidos o al Estado. Así, este libro propone una mirada profundamente original. Sin embargo la narrativa histórica acerca de lo ocurrido luego de dicho momento virtuoso tiene demasiados puntos en común con la manera tradicional en que se ha venido contando la historia de la segunda mitad del siglo XX. Ésta consiste en la idea de que existió un Uruguay clásico que fue acechado en los sesentas por distintos motivos según el enfoque ideológico del autor, que fue suspendido en la dictadura y finalmente retomado, en versiones más débiles, en democracia.

Aunque el trabajo tiene una dimensión histórica, es una lectura construida desde el presente. Como el gran sociólogo Maurice Halbwachs planteó, la memoria siempre se construye desde el presente. Y en este sentido las diferentes maneras en que se repasa la experiencia de la *polis* tiene mucho más que ver con las maneras que los contemporáneos recuerdan el pasado que con un trabajo historiográfico que discuta críticamente esas memorias construidas desde el hoy. Es cierto que aunque se habla mucho del Uruguay clásico y se lo plantea como un punto de partida para entender muchos aspectos del Uruguay contemporáneo, la producción historiográfica del período que va de los treinta a los cincuenta es bastante escasa. Se sabe muy poco de dicho período. También es cierto que la producción histórica sobre lo ocurrido a partir de los tardíos sesentas es mucho más amplia pero también más reciente y está en proceso. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, hay aspectos que nos pueden llevar a plantear algunas preguntas relevantes sobre la narrativa histórica que transita la *polis* en la propuesta del libro.

¿Tuvo la *polis* un momento hegemónico que se logró regularizar sobre todo el territorio? La investigación histórica sobre los 50s da cuenta de diferentes nociones de ciudadanía que estaban repartidas en el territorio. La tensión entre el batllismo y los sectores conservadores vinculados al herrerismo, y luego al ruralismo, estaba territorializada en el conflicto entre campo y ciudad, e interior y Montevideo. A modo de ejemplo, la idea plural de la *polis* sugerida por el libro estuvo interpelada por un fuerte anticomunismo que circuló en algunas zonas del interior del país y que llevaron a procesos de exilio interno para muchos militantes e intelectuales de izquierda del interior.

¿Se mantuvo la *polis* durante el autoritarismo a través del *insilio*? La investigación histórica muestra cómo el legado histórico de la *polis* fue disputado por varios sectores conservadores (de los partidos políticos tradicionales y de la propia dictadura) que intentaron resignificarlo en clave conservadora, en el lenguaje de una comunidad armónica que la izquierda había querido destruir. En su trabajo clásico sobre 1971, Real de Azúa advertía de ese fenómeno en relación a las transformaciones del batllismo a fines de los 70s. Diversos trabajos sobre el consenso autoritario durante la dictadura, escritos por quien escribe y también por Vania Markarian e

Isabella Cosse, así como el trabajo sobre la política de memoria del sanguinetismo escrito por Álvaro de Giorgi, dan cuenta de esas diversas apropiaciones del sentido de la *polis* que se dieron durante la crisis, el autoritarismo y la transición. Estos trabajos relativizan la idea de que la *polis* haya logrado refugiarse en el *insilio* durante el período, mostrando que más bien parece haberse fragmentado en una lucha por su significado. Por último, el trabajo de Diego Sempol *De los baños a la calle: historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)* muestra cómo los intentos por incorporar los discursos de la diferencia (supuestamente parte de un principio político central de la *polis*) tuvieron fuertes resistencias en izquierdas y derechas en un momento donde se procuraba la “restauración,” mientras que, paradójicamente, recibieron una consideración más amigable a medida que las lógicas neoliberales tuvieron una presencia mayor.

De todos modos, estas dudas no cuestionan el argumento central que Menéndez-Carrión plantea en torno al espacio discursivo de la *polis*. Simplemente relativizan su extensión y alcance durante el siglo XX. Creo que dichas relativizaciones, aportadas por la investigación histórica, pueden ayudar a entender mejor las *brumas* y *disonancias discursivas* del presente, así como las dificultades para que la *polis* retome la ofensiva.

Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era
KENNETH M. ROBERTS

Cambridge University Press, 2015, 368 páginas.

Por Lisa Zanotti*

¿Por qué algunos sistemas de partidos son más resistentes y estables, mientras que otros son más inestables, pudiendo incluso llegar a descomponerse? Esta es la pregunta central del libro *Changing course in Latin America: party systems in the neoliberal era*, escrito por Kenneth M. Roberts y publicado en enero del año 2015 por *Cambridge University Press*. Se trata de un libro que se divide en tres partes: una primera sección introductoria que incluye el marco teórico, luego sigue una sección con varios capítulos de análisis empírico y, por último, el libro cierra con una sección que resume los hallazgos principales de la investigación.

Este libro se inserta en la literatura que busca dar cuenta, tanto del cambio, como de la estabilidad de los sistemas de partidos (Kitschelt 1994; Mair 1997). En términos más específicos, el texto analiza las consecuencias de los procesos de reforma a favor del libre mercado sobre los sistemas de partidos a lo largo de América Latina. Para llevar a cabo este análisis, la investigación toma en cuenta un período de tiempo que va de la transición desde el modelo de sustitución de importaciones (ISI) hasta los inicios de la segunda década del siglo XXI.

El autor desarrolla su análisis utilizando el marco teórico del institucionalismo histórico, con un especial énfasis en el estudio de coyunturas críticas (Capoccia y Kelemen 2007). Como destacan Collier y Collier, una coyuntura crítica es “un período de cambio profundo que ocurre de distintos modos en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y que hipotéticamente produce distintos legados” (1991:29). La ventaja del enfoque de coyuntura crítica y del institucionalismo histórico, es que permite explicar por qué condiciones estructurales similares —por ejemplo, crisis exógenas que involucran a varios países— conllevan desarrollos institucionales diferentes (Mahoney y Rueschmeyer 2003:11). Dicho esto, cabe destacar que la coyuntura crítica que se analiza en el libro corresponde a las reformas estructurales a favor del libre mercado, las cuales se implementan en distintos tiempos y con diferente profundidad en la región.

Utilizando este marco teórico, Roberts desarrolla un argumento central para comprender las características actuales de los sistemas de partidos de los países de América Latina. A su juicio, las modalidades de la transición desde el modelo ISI hacia la economía de libre mercado tienen un impacto sobre las características del “giro a la izquierda” que se ha dado en los últimos años en la región (Roberts 2015).

* Candidata a Doctor en Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile. E-mail: lisa.zanotti@mail.udp.cl

De hecho, Roberts plantea que las reformas de mercado adoptadas por líderes conservadores y a las cuales se opusieron partidos relevantes de izquierda, *alinearon* los sistemas de partidos de manera programática, permitiendo que la oposición al neoliberalismo se canalizara mediante formas institucionalizadas de competencia que han terminado siendo altamente estables durante la era del post-ajuste. Ejemplos de este patrón son los casos de Brasil y Chile, en donde ha terminado por establecerse una izquierda moderada. Por el contrario, las reformas de “bait and switch”¹ (Stokes 2001) conducidas por partidos de izquierda y aquellas implementadas por líderes de derecha pero sin la oposición de partidos relevantes de izquierda, provocaron un *desalineamiento* programático de los sistemas de partidos. En estos países, los sistemas de partidos fueron sensibles a secuencias reactivas destabilizadoras en la época sucesiva a la coyuntura crítica. Ejemplos de este patrón son los casos de Bolivia y Venezuela, en donde ha terminado por surgir una izquierda radical.

Dos son los grupos de países analizados. Primero, en el caso de sistemas de partidos donde las formas de la competencia inter-partidaria mantuvieron un patrón elitista (Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Paraguay y Uruguay), se dieron por lo general desafíos políticos y económicos menos profundos durante el periodo de transición hacia el neoliberalismo y estos países fueron menos volátiles electoralmente que los países caracterizados por sistemas de partidos que movilizan al sector obrero. De hecho, se puede decir que los sistemas de partidos elitistas que eran suficientemente institucionalizados antes de la coyuntura crítica han podido evitar, por lo menos en el corto plazo, graves transformaciones. Los diferentes resultados institucionales en el largo plazo se explican por los diferentes tipos de secuencias reactivas que a veces han reforzado los alineamientos competitivos existentes, mientras en otros casos los han debilitado, produciendo herencias institucionales totalmente diferentes luego de la coyuntura crítica.

Por su parte, los sistemas de partidos que movilizan el sector obrero, es decir, aquellos sistemas de partidos que durante la época estatista fueron reconfigurados por el surgimiento de partidos de masas o populistas capaces de movilizar el sector obrero (México, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela), fueron más contingentes a las dinámicas políticas de la gestión de la crisis y de las reformas durante la misma coyuntura crítica. No obstante, si bien es cierto que todos los sistemas de partidos movilizados del sector obrero han experimentado sustanciales realineamientos durante la transición al neoliberalismo, algunos países experimentaron un colapso del sistema de partidos (por ejemplo, Venezuela en los primeros años de la década de los 1990), mientras en otros países los sistemas de partidos movilizados del sector obrero lograron una estabilidad institucional en el periodo sucesivo a la coyuntura crítica (por ejemplo, Chile y Brasil).

Más allá de lo anterior, es posible indicar que el trabajo de Roberts tiene dos grandes virtudes: una metodológica y una más relacionada con la posible generalización del argumento a otros casos afuera del continente latinoamericano. En primer lugar, es importante indicar que la adopción del método comparado histórico para

1 Este concepto ha sido utilizado en la literatura para hacer referencia a líderes políticos que promueven ciertas medidas en campaña y terminan haciendo lo opuesto en el gobierno.

explicar el cambio institucional va más allá del uso común que se ha hecho en la literatura. Roberts demuestra un amplio manejo del método, ofreciendo innovaciones significativas. Mientras la literatura institucionalista ha enfatizado sobre todo el efecto de “*lock in*” siguiente a la coyuntura crítica (Pierson 2000), Roberts enfatiza la relación entre el momento de coyuntura crítica y cambio institucional. De hecho, la coyuntura crítica neoliberal en América Latina ha producido efectos de “*lock in*”, pero solamente en aquellos casos donde lograron alinear programáticamente el sistema de partidos alrededor de un clivaje pro mercado vs. anti mercado. En consecuencia, este enfoque es útil para explicar por qué algunos equilibrios institucionales no sólo son más afectados por los efectos de una coyuntura crítica, sino que también conllevan esquemas específicos de cambio institucional. Este aspecto parece extremadamente relevante porque habitualmente parece darse por sentado que las coyunturas críticas producen un cambio y que los resultados del cambio mismo siguen reforzándose generando así estabilidad. Sin embargo, Roberts pone en evidencia la posibilidad que el “*path dependence*” que se forma después de la coyuntura crítica puede reforzarse pero generando inestabilidad. Países como Perú y Venezuela reflejan este tipo de herencia institucional.

En segundo lugar, quizás la virtud más importante sea que este trabajo desarrolla un marco teórico que puede “viajar” más allá del contexto latinoamericano. De hecho, este mismo marco teórico podría ser ocupado para dar cuenta del impacto político de la reciente crisis económica en Europa, sobre todo en aquellos países que se han vistos forzados a adoptar severas políticas de austeridad. El caso más significativo es Grecia, en donde las medidas de austeridad han sido implementadas por un partido de centro-izquierda (PASOK), lo cual – en línea con la teoría de Roberts – ha producido un des-alineamiento programático en el sistema de partidos (Armingeon y Baccaro 2011). No en vano, todo indica que Grecia hoy en día es sumamente vulnerable a secuencias reactivas destabilizadoras que se expresan no sólo en protestas masivas, sino que también en el creciente peso electoral de partidos populistas de izquierda radical (SYRIZA) y derecha radical (ANEL). En efecto, en el caso de Grecia y de otros países europeos, sería interesante vincular la teoría de Roberts con el concepto de “polarización”. Por un lado, cabe pensar que la existencia de polarización antes de la coyuntura crítica lleva a que la herencia sea un proceso de alineamiento programático. Por otro lado, pareciera ser que cuando existe alta convergencia programática entre los partidos más relevantes antes de la coyuntura crítica, aumenta la posibilidad de que la herencia sea un proceso de des-alineamiento programático.

En conclusión, el libro es relevante porque abre una nueva agenda de investigación para el continente latinoamericano, la cual también sirve para explicar las consecuencias de largo plazo de la crisis económica en los sistemas de partidos en Europa. Sin embargo, con respecto al desarrollo del argumento de Roberts no queda clara la utilidad de la categorización de los diferentes tipos de identificación partidaria (*partisanship*) desarrollada en el capítulo dos. Si bien esta tipología es muy interesante, no resulta central en el argumento elaborado por Roberts. Más allá de este punto menor, sin duda alguna que este libro es central tanto para comprender la evolución histórica como pensar en el futuro desarrollo del sistema de partidos en América Latina.

Referencias

- Armington, Klaus y Baccaro, Lucio (2012). "The Sorrows of Young Euro: Policy Responses to the Sovereign Debt Crisis", publicado en Bermeo, Nancy y Pontusson Jonas (eds.): *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*, New York: Russell Sage Foundation: 162-198.
- Capoccia, Giovanni y Kelemen Daniel R. (2007). "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism", *World Politics*, 59(3): 341-369.
- Collier, Ruth. Berins, Collier, David (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Kitschelt, Herbert (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, Peter (1997). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mahoney, James y Rueschemeyer, Dietrich (eds.). (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, Kenneth M. (2015). *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*. Cambridge: Cambridge University Press.

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

La Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) es una publicación académica especializada en temas políticos de interés nacional, regional e internacional. La RUCP divulga trabajos de investigación y ensayos de alta calidad científica, inéditos en nuestro idioma, incluyendo reseñas y comentarios críticos de libros.

La RUCP está especialmente dirigida a un amplio público universitario, dirigencias políticas, empresariales y sindicales, agencias de gobierno, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y al periodismo especializado en temas políticos. La RUCP mantiene intercambios con una treintena de universidades extranjeras y se distribuye en nuestro medio en librerías comerciales de la capital e interior.

La RUCP cuenta con una edición on-line, debidamente registrada, alojada en el website del Instituto de Ciencia Política y en el Portal Scielo Uruguay.

La selección de artículos para su publicación se realiza mediante un proceso de evaluación ciego (anónimo) a partir de seis criterios: (a) pertinencia académica del artículo, (b) originalidad de sus contenidos, (c) pertinencia del enfoque y revisión teórica, (d) calidad del análisis, (e) resultados alcanzados para la teoría, y (f) calidad de la escritura.

1. Envío de artículos

Los artículos postulados deben ser inéditos. Los autores deberán enviarlos en forma digital y en formato Word al Editor de la Revista: rucp@cienciassociales.edu.uy

2. Criterios de Edición

2.1. Tamaño de los artículos

Los artículos tendrán hasta un máximo de 9.000 palabras, presentadas en espacio y medio, hoja formato A4, con los márgenes definidos por defecto en Word (superior e inferior: 2,5cm; izquierda y derecha: 3cm.). Las reseñas y comentarios críticos de libros deberán tener un mínimo de 1.200 y un máximo de 1.500 palabras.

2.2. Edición

Título e Identificación de Autor

Mediante nota al pie con un asterisco se identificará en el título toda aclaración o referencia al trabajo que el autor crea conveniente (por ejemplo si su trabajo es el resultado de una investigación, si se trata de *paper* presentado a un seminario o conferencia, etc.).

Mediante nota al pie con dos asteriscos, se indicará el último nivel de formación académica terminado, la pertenencia institucional del autor y su correo electrónico.

Aspectos Tipográficos

Los artículos se presentarán en letra Times New Roman, tamaño 12, tanto para el texto como los títulos y subtítulos, para las notas al pie se utilizará el tamaño 10.

Los títulos deben estar numerados (1., 2., 3., etc.), en negrita, y sin punto al final.

Los subtítulos deben ir en cursiva y numerados (1.1, 1.2, 1.3, etc.). Tampoco llevan punto final. Además deben tener un espacio arriba y otro debajo.

Para subordinar frases o hacer aclaraciones se utilizarán –guiones medianos– (Alt+0150) pegados a la palabra o frase que se guionan.

Los puntos, comas, dos puntos y punto y coma deben estar pegados a la palabra y con un espacio después.

Se deben evitar en lo posible los subrayados, sustituyéndolos por itálicas o cursivas.

Para las transcripciones o citas textuales se utilizarán comillas tipográficas “y”; y comillas francesas «y» para entrecomillar dentro de una frase que ya está entrecomillada.

Si una cita no se incluyera entera, se indicará con tres puntos entre paréntesis rectos: [...].

Gráficos

Los gráficos deben presentarse en un archivo aparte, en su formato original, preferentemente Excel, adecuadamente numerados e identificado su lugar en el texto.

Recordamos tener en cuenta:

La impresión es blanco y negro, y por lo tanto sugerimos que los gráficos sean elaborados en esos tonos para no generar confusiones con los colores.

Normalmente, los gráficos aparecen en la revista con dimensiones más reducidas que su tamaño original, por lo tanto se exhorta a los articulistas a extremar los cuidados respecto a la claridad de la información que se incluye –tramas, tonos, tipo y cantidad de líneas o columnas, etc.

Tablas

Los mismos deberán estar numerados claramente, las tablas solo tendrán líneas horizontales, nunca verticales, y las referencias a la fuente o aclaración irán debajo y fuera de esta. Se recomienda utilizar las tablas de Word (Autoformato Básico 1), nunca usar barra espaciadora.

Número y Título : Letra 10, negrita.

Textos y números: Letra 10, simple.

Fuentes: Letra 9, cursiva.

Citas y Bibliografía

Al final de los artículos se citará la bibliografía referida en el texto. Se indicará, en este orden: Apellido, Nombre / Año / Título en cursiva/ Ciudad/ Referencia de Editorial o Institución que lo edita. En el caso de tratarse de un artículo en una revista o libro, el título del artículo irá entre comillas “.”, y el nombre del libro o revista en cursiva. En

el caso de los artículos y de los capítulos de libro es imprescindible especificar página inicial y final del texto incluido en la bibliografía.

Algunos ejemplos serían:

Gueddes, Barbara (1994). "Challenging the Conventional Wisdom". *Journal of Democracy* 5(4): 118.

Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. New York: Cornell University Press.

Hall, John A. (1993). Ideas and Social Sciences. En Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 31-34.

Chasqueti, Daniel y Juan A Moraes (2004). "Parlamento y Gobierno en Uruguay: Hacia una teoría del ciclo político". En Jorge Lanzaro (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 109-138.

Para las citas dentro del texto se utilizará el formato Americano. Entre paréntesis: Autor espacio Año dos puntos número de página, o tramo según corresponda. Por ej.: (Williams 1998), (Shugart 1997:143), (Roberts 1995:17-21), (Huntington 1994; Acuña 1993).

Notas al Pie

Las notas deberán estar numeradas correlativamente y al pie del texto (no al final), voladas, insertas con la función habitual de Word (Insertar + Nota al Pie + Autonumeración).

Resúmenes

Los resúmenes deberán ser presentados por los autores y estarán al principio del artículo luego del título y autor y antes del texto. Los mismos tendrán una extensión máxima de 120 palabras. El resumen (abstract) y el título en inglés deberá aportarlo también el autor.

3. Derechos de autor

El Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (institución editora) se reserva los derechos de autor o difusión de los contenidos de los artículos publicados en la RUCP.

4. Consultas

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos, pueden consultar al equipo de edición:

Revista Uruguaya de Ciencia Política: rucp@cienciassociales.edu.uy

