

LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA SUBNACIONAL EN ARGENTINA: UN RECORRIDO POR DIFERENTES DISCIPLINAS Y PERSPECTIVAS. SOBRE LOS APORTES DE UNA ESCALA DE ANÁLISIS Y SU AFINIDAD CON UN ENFOQUE CENTRADO EN LOS ACTORES POLÍTICOS Y SUS PRÁCTICAS

(THE STUDIES ON SUBNATIONAL POLITICS IN ARGENTINA: A REVIEW OF DIFFERENT DISCIPLINES AND PERSPECTIVES. ON THE CONTRIBUTIONS OF A SCALE OF ANALYSIS AND ITS AFFINITY WITH AN APPROACH CENTRED ON POLITICAL ACTORS AND THEIR PRACTICES)

Victoria ORTIZ de ROZAS*

RESUMEN

Los estudios sobre política subnacional han tenido un desarrollo notable en nuestro país en los últimos años. El artículo realiza un recorrido analítico por distintas disciplinas, identificando líneas de investigación y perspectivas sobre política subnacional. Plantea cómo esta escala de análisis permite complejizar y cuestionar las interpretaciones sobre el Estado, la democracia y los partidos políticos, teniendo en cuenta actores y procesos sociales y políticos desconocidos para una mirada “nacional”. Es la construcción del mismo nivel “nacional” que resulta interrogada, considerado en sus dimensiones co-constitutivas con los procesos políticos provinciales. Finalmente, el trabajo reflexiona sobre la afinidad entre una escala subnacional de análisis y un enfoque teórico-metodológico centrado en la agencia de los actores políticos; identificando una línea de investigación fundamentalmente deductiva que aborda los fenómenos políticos en términos de variables y otra donde el estudio de los actores políticos subnacionales, sus características y prácticas aparecen como vías para la generación de hipótesis e interpretaciones sobre los fenómenos políticos.

Palabras Clave: Enfoques teóricos-metodológicos, Escala de análisis, Política subnacional.

ABSTRACT

The studies on subnational politics have had a remarkable development in our country in the last years. The article provides an analytical review of different disciplines, identifying research lines and perspectives on subnational politics. It shows how this analytical scale allows to redefine and to question interpretations on the State, democracy and political parties, taking into account actors and social and political processes unknown to a “national” approach. It is the building of the “national” level that turns out to be questioned, considering this level in its

* CONICET / Universidad Nacional de General Sarmiento - Juan María Gutiérrez 1150 - CP 1613
- Los Polvorines - Buenos Aires - Argentina.

Victoria ORTIZ de ROZAS
centred on political actors agency; identifying a mainly deductive perspective that examines political phenomena in terms of variables and other one where the study of political subnational actors, their features and practices, are seen as means of generating hypothesis and interpretations on political phenomena.

Key Words: Theoretical and methodological approaches, Analytical scale, Subnational politics.

Los estudios académicos sobre política provincial han tenido un desarrollo notable en nuestro país. Si bien existen importantes antecedentes de investigaciones sobre los fenómenos políticos provinciales, a partir de la década del noventa adquiere impulso y mayor visibilidad la política provincial como objeto de estudio, comenzando a conformarse un campo o área de estudios sobre política subnacional. Ello en parte se debe a la mayor centralidad política de las provincias y de los gobernadores en la política argentina –y en América Latina, a partir de la transición democrática y los procesos de descentralización política y financiera en la década de los noventa, deviniendo actores críticos en la formación de coaliciones políticas nacionales, en la implementación de leyes y en la formulación de políticas públicas.

Desde diferentes disciplinas y perspectivas, se han construido distintos objetos de estudio relativos a la política provincial, por lo que, en este artículo se habla en términos generales, de una escala de análisis subnacional. El objetivo del presente trabajo es realizar un recorrido por los estudios subnacionales desde distintas disciplinas, identificando líneas de investigación y perspectivas, sin recurrir a una descripción exhaustiva y cronológica. Se indaga en investigaciones realizadas en el ámbito de la historia, la ciencia política y la sociología, buscando al mismo tiempo poner en diálogo estudios en los que muchas veces se verifican desarrollos separados.

Para referirse a la política provincial se usa indistintamente el término “subnacional”, que surgió en el campo de la ciencia política para luego extenderse hacia otras disciplinas. La “política subnacional” podría englobar también a los municipios, que en general se asocian con “lo local”. En su origen, el uso del término “subnacional” estuvo vinculado al interés que despertaban los procesos de descentralización política y económica, que afectaron tanto a los municipios como a las provincias (1).

Sin embargo, en la literatura académica el uso de “subnacional” se ha extendido para remitirse a la política provincial y no tanto al espacio municipal. En parte vinculado con el interés que despertaban los procesos de descentralización, el espacio local se pensó como ámbito privilegiado de la participación política, en dos sentidos: por un lado, como el espacio en el que el Estado presenta una cara más próxima a los ciudadanos, con potencialidades de ampliar la transparencia y la participación democrática (2); y por otro lado, como esfera para pensar las transformaciones en las relaciones de representación política en el territorio (3), con particular interés en los sectores populares y el fenómeno del clientelismo (4). La separación entre el nivel local y provincial tiene que ver entonces con un

desarrollo en el campo académico, que no implica necesariamente un contraste entre los fenómenos políticos en cada ámbito.

El artículo plantea que el estudio de las características de los procesos políticos en el nivel subnacional permite complejizar y cuestionar las interpretaciones vigentes sobre fenómenos políticos generalmente abordados en una escala nacional, teniendo en cuenta actores y procesos sociales y políticos desconocidos para una mirada “nacional” de la política.

A su vez, se reflexiona sobre el cruce o la afinidad, no necesaria, entre los estudios subnacionales y un determinado enfoque teórico-metodológico centrado en la agencia de los actores y sus prácticas. Es por ello que el artículo no está exclusivamente estructurado en torno de un eje disciplinar. En primer lugar, se presentan los estudios realizados desde la historia política, en los que se observa el interés por las características de los actores políticos y sus prácticas. Luego, los trabajos realizados desde el federalismo fiscal, una perspectiva de la ciencia política en la que el interés por lo subnacional está vinculado con la estructura institucional del federalismo argentino. Finalmente, estudios que desde distintas disciplinas, principalmente la ciencia política y la sociología, recurren a la escala subnacional de análisis desde una perspectiva que da centralidad a la agencia de los actores políticos.

LOS APORTES DE LA ESCALA SUBNACIONAL EN LA HISTORIA POLÍTICA: NUEVOS ACTORES Y TEMPORALIDADES PARA LOS PROCESOS POLÍTICOS “NACIONALES”

En el campo de la historia política, es posible rastrear estudios que se valen de la descripción y el análisis de las particularidades políticas de las provincias para contribuir a la explicación de cuestiones como la formación del Estado argentino y los primeros procesos electorales. También de fenómenos políticos más recientes como el peronismo, con un particular interés en los procesos políticos de las provincias periféricas, como un modo de cuestionar las explicaciones nacionales que no tenían en cuenta las particularidades de estos espacios.

Por las características propias de su objeto de estudio y asociadas a una revalorización de “lo político” en el análisis de los fenómenos históricos, las investigaciones sobre la etapa formativa del Estado argentino recurrieron a la reconstrucción de las dinámicas políticas provinciales, incluso en territorios que todavía no se habían constituido como provincias.

Es paradigmático el estudio de Halperín Donghi (1972), quien en *Revolución y guerra* aborda el nacimiento y las vicisitudes de la élite política surgida partir de la revolución de 1810. El estudio de las elites y las diferentes estructuras económico-sociales de las provincias argentinas le permiten mostrar la complejidad de lo que fue descrito por la historiografía como bloques homogéneos, el “Litoral” y el “Interior”. Conforme con el avance del comercio libre dentro del imperio español y el pasaje de una hegemonía mercantil a una hegemonía terrateniente, se va modificando el peso relativo de los diferentes sectores sociales en cada territorio y de manera diferente al interior de cada uno de esos grandes bloques.

Luego de analizar la revolución de mayo en su epicentro, Buenos Aires, Halperín Donghi (1972) estudia su dinámica en todo el país, mostrando cómo los procesos históricos que desencadenan la revolución varían según el juego de fuerzas locales. En algunos territorios la revolución se expande ganando el favor de los sectores dirigentes del antiguo régimen, y en otros cambiando el equilibrio social –allí donde el apoyo de los sectores dominantes es escaso.

Es posible encontrar el recurso a una escala subnacional de análisis en el marco de una nueva historiografía que revaloriza el papel de las instituciones liberales y de “lo político” para interpretar el período histórico abierto por las guerras de Independencia. En la obra coordinada por Antonio Annino (1995), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, se investigan diferentes regiones, para lo que se utilizan fuentes primarias de archivo, que permiten reconstruir “cómo las sociedades locales vivieron y usaron el sufragio” en Iberoamérica. En este trabajo se opta por la estrategia metodológica del estudio de caso, en tanto el estado actual del tema es un límite para alcanzar resultados nacionales, pero también porque permite valerse de enfoques diferentes y construir nuevos objetos de estudio.

Esta nueva historiografía latinoamericana cuestiona la interpretación de la modernidad política en América Latina en términos de un fracaso y una desviación de la experiencia europea o norteamericana, con el consecuente el predominio del personalismo político, los caudillos y la violencia política.

Es de especial interés el trabajo de Ternavasio (1995) sobre elecciones y elite política entre 1820 y 1840 en el entonces estado de Buenos Aires. La autora cuestiona la imagen de la historia política tradicional sobre la primera mitad del siglo XIX como una lucha facciosa entre unitarios y federales, donde lo que está en juego es un enfrentamiento entre sectores económicos diversos. La autora identifica un nivel de conflictividad estrictamente político: “la amenaza que representa la dinámica adquirida por los procesos electorales en el interior de una elite profundamente escindida” y muestra que la conflictividad en el interior de la elite dirigente no se reduce a un conflicto de intereses ni tampoco a una rencilla entre caudillos.

Como producto de un desplazamiento de las perspectivas económico-sociales por las perspectivas políticas, que se da en la historiografía en las décadas de 1980 y 1990, comienzan a proliferar investigaciones sobre el Estado en el interior del país en el siglo XX. El conocimiento de las características del Estado en contextos periféricos ha permitido cuestionar las nociones con las que se aborda el proceso de construcción del Estado nacional: “uniformidad, estatización, centralización y expropiación social”, mostrando así “el carácter complejo, intrincado, inacabado, heterodoxo y conflictivo de la estructuración del Estado en el país” (Ortiz Bergia, 2015:60). Entre otros aportes, estos estudios han expuesto la notoria variabilidad y diversidad de los escenarios materiales y culturales en los que se ha desenvuelto el Estado argentino. (Ortiz Bergia, 2015)

Chiaramonte (1993) ya había cuestionado la formación del Estado nacional como proceso inevitable, donde las autonomías provinciales aparecen como demoras u obstáculos, según el clásico trabajo de Oscar Oszlak, *La formación del Estado argentino*.

Desde perspectivas “extracéntricas” (5) –aquellas que indagan sobre los fenómenos sociales más allá de Buenos Aires, incorporando variables explicativas diferentes de las vinculadas con los procesos de industrialización- se continúa con este tipo de relecturas y cuestionamientos al planteo de Oszlak, mostrando los matices y temporalidades del proceso de centralización estatal en cada territorio (Buchbinder, 2002) y las limitaciones de las intervenciones estatales en algunas latitudes (Bohoslavsky, 2009), cuestionando así la imagen de un avance lineal y progresivo del Estado nacional.

En su trabajo sobre los comandantes departamentales en Corrientes a mediados del siglo XIX, Buchbinder (2009) señala que la reducción de la escala de observación permite la reconstrucción de los vínculos concretos y de las redes que se construyen alrededor de los mismos, así como sus estrategias particulares. Sostiene que un análisis de la dinámica política local antes de 1860 es importante para comprensión de la política provincial, así como de las alianzas que permitieron la integración de Corrientes en el Estado nacional. La escala subnacional le permite a Buchbinder identificar figuras existentes por debajo del gobernador como los comandantes departamentales, a quienes en general no se ha prestado atención. Aborda así sus relaciones con las autoridades provinciales por un lado, y con los pobladores por el otro, y reconstruye sus modalidades de acción y construcción de poder efectivas, a distancia de lo previsto por las normativas.

Bohoslavsky (2009) sostiene que si Argentina es interpretada como caso exitoso de construcción nacional, ello es resultado de un proceso históricamente recortado como tal y de la utilización de un *a priori* y de la selección de objetos de estudio que lo confirman. Cuestiona la historia regional como insumo para determinar las diferencias de las respectivas áreas subnacionales frente al *tempo* nacional, de modo que las experiencias provinciales son medidas por su grado de continuidad, alejamiento o deformidad con respecto al modelo más general (y normativo) ofrecido por la historia nacional.

En su estudio sobre la construcción del Estado en los Territorios Nacionales del sur argentino, Bohoslavsky (2009) explica que los ciudadanos, imposibilitados de enviar representantes al parlamento nacional y de elegir autoridades provinciales, no contaban con los mismos derechos políticos que el resto de los argentinos. Asimismo, observa la personalización del poder público -la predominancia de las lealtades personales por sobre las institucionales, derivada de la escasez presupuestaria y las dificultades organizativas en el proceso de construcción estatal. Cuestiona así la percepción de la construcción de ciudadanía y el Estado como completos y exitosos.

La elección de una escala subnacional de análisis permite la aparición de actores y grupos sociales no tenidos en cuenta en los estudios sobre la formación del Estado nacional. Los trabajos mencionados integran una compilación realizada por Frederic y Soprano (2009), *La política de las escalas*, donde se plantea cómo el nivel provincial, en tanto categoría analítica, permite mostrar cómo los actores sociales de localidades e instituciones periféricas y metropolitanas acumulan poder de un modo situacional, produciendo un poder político localizado. Dicha escala analítica implica la búsqueda de una “comprensión plural de las perspectivas

de actores inscriptos en diferentes dimensiones sociales, no necesariamente incomunicadas, ni esencialmente diferentes” (Frederic y Soprano, 2009:31).

La elección de una escala subnacional, en particular la realización de estudios en provincias periféricas, fue producto de un cuestionamiento a los enfoques nacionales, contruidos a partir de la generalización de los procesos políticos ocurridos en Buenos Aires. Este mismo movimiento se observa en la historiografía interesada por fenómenos políticos más recientes.

La selección de una unidad de análisis provincial ha permitido complejizar las explicaciones generalizadoras vigentes sobre el peronismo, entendido como movimiento o como organización partidaria.

Cabe destacar el trabajo de Macor y Tcach (2003; 2013), quienes analizan la génesis del peronismo periférico y proponen una interpretación “extracéntrica” sobre la emergencia del peronismo, recuperando los trabajos de una nueva generación de historiadores a mediados de los '80. Cuestionan así las construcciones provenientes de la sociología, que tenían como principal unidad de análisis a Buenos Aires y los efectos del proceso de industrialización. El término “extracéntrico” será luego utilizado para caracterizar las investigaciones sobre otras temáticas en el interior del país, como en el mencionado caso de los trabajos sobre el Estado.

Muestran así cómo en algunas provincias, incluso en las que existía un movimiento obrero, no fueron sus integrantes los principales aliados de Perón, sino figuras relevantes de la política provincial, por ejemplo el azucarero Lucio Cornejo en Salta, cuestionado por el Partido Laborista provincial. En otras provincias, la principal base de sustentación del peronismo fueron sectores conversos del radicalismo yrigoyenista, como en Mendoza. En ámbitos donde no existía una elite política con tradición histórica ni organizaciones gremiales fuertes, como en los territorios nacionales patagónicos, se conformó un peronismo construido “desde arriba”, desde el Estado nacional, al mismo tiempo que los territorios se integraban a la Nación. En otras provincias, tuvieron peso los sectores nacionales, conservadores y católicos, a quienes los autores consideran como tradicionales. En provincias con menor densidad obrero-industrial, el peso de los “factores tradicionales” fue central en el peronismo originario, como correlato del menor peso de la clase obrera, pero también como producto de la estrategia de Perón de contar con el respaldo de actores políticos y sociales poderosos.

En su estudio sobre la provincia de Buenos Aires, Aelo (2002) analiza la recomposición de las elites dirigentes de los principales partidos, peronista y radical, en 1948. La indagación sobre la forma en que los dirigentes políticos llegan a ser candidatos, le permite cuestionar los marcados rasgos “verticalistas” que se le atribuyen al peronismo, ya que los afiliados elegían sus conducciones partidarias locales, al tiempo que los cargos políticos relevantes eran premios a una actividad política continuada, tendencia que se revierte a partir de 1951, en las que se hicieron presentes las características verticalistas de la organización partidaria. (Aelo, 2004)

El autor destaca la importancia política y económica de la provincia en el contexto nacional e igualmente inscribe su investigación sobre un caso

provincial en una perspectiva que evade dos preconceptos simétricamente erróneos: aquel relativo a la suposición de que lo “local” es autosuficiente y sólo se explica a sí mismo, y la creencia de que el caso meramente “refleja” procesos cuya interpretación reside en otro nivel (Aelo, 2006). Considera el espacio provincial bonaerense como un “territorio de producción de lo político” (6), cuyos acontecimientos fueron parte del proceso político nacional, por lo que contribuyeron a delinear sus características.

En forma reciente, recuperando las perspectivas extracéntricas para interpretar al peronismo, se ha vuelto a indagar sobre el fenómeno de la Renovación Peronista, una corriente interna del Partido Justicialista que promovía la democratización del partido en década del 80 y que desplazó a la coalición dominante sindical. En un libro editado por Ferrari y Mellado (en prensa), se estudian las experiencias de la Renovación Peronista en clave subnacional, a partir de investigaciones realizadas en nueve distritos, complejizando el “enfoque nacional” –que según las autoras implica proyectar las experiencias de la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires-.

Si los contemporáneos interpretaban la experiencia renovadora en torno a su capacidad de contribuir a la democracia recién recuperada, Ferrari y Mellado (en prensa) proponen un estudio despojado de esta dimensión normativa, recuperando la dimensión organizativa de los partidos, que les permite complejizar las interpretaciones canónicas sobre la Renovación –visiones dicotómicas del conflicto como una disputa entre ortodoxos y renovadores-. En el libro se indaga sobre quiénes, cómo y el momento en que los dirigentes políticos se sumaron a la experiencia renovadora y la forma en que fueron construyendo las coaliciones en diferentes distritos, las características de los conflictos intrapartidarios, la construcción de liderazgos, el rol jugado por las segundas líneas de dirigentes en la reorganización del partido y los mecanismos de selección de las autoridades partidarias.

Entre otras conclusiones, se observa que más que una democratización dentro del peronismo, la Renovación apareció como una forma para mejorar la *performance* electoral del partido, y la introducción del voto directo en los mecanismos de selección de candidatos y autoridades partidarias tuvo como principal efecto permitir desplazar a una coalición dominante de dirigentes.

Asimismo, se logra mostrar las diversas configuraciones y temporalidades que asumió la Renovación en distintas provincias. Si bien el sindicalismo perdió peso como espacio clave en el reclutamiento de la dirigencia peronista, no siempre los conflictos se estructuraron bajo el enfrentamiento del ala política y el ala sindical, en ciertas provincias tuvo lugar una configuración más compleja, e incluso se observó el alineamiento de algunos sindicalistas con la rama política.

La elección de una escala subnacional de análisis permite a su vez mostrar el rol de los dirigentes intermedios (de segunda y tercera línea), a través de su actividad política en los diferentes territorios. El estudio de las prácticas políticas concretas en cada distrito permite a su vez reconstruir la centralidad de las dimensiones informales de la política, en las que cobran relevancia los vínculos primarios –familiares y amicales-, cuya politización, señalan Ferrari y

Mellado (en prensa), cobra importancia para comprender las transformaciones del partido peronista.

En términos generales, la elección de una escala subnacional de análisis tiene afinidad con una perspectiva interesada por las características de los actores políticos, sus prácticas y modos de construcción política concretos. El nivel subnacional de análisis es considerado en tanto “espacio de producción de lo político”. Sin embargo, no todos los estudios subnacionales tienen afinidad con tal enfoque necesariamente, sino que el punto de partida analítico de otras investigaciones tiene que ver con variables relativas a la estructura institucional del federalismo, a partir de las cuales se formulan hipótesis, que son contrastadas a través de un número determinado de casos. A continuación, se realiza un recorrido por este tipo de perspectiva, proveniente de la ciencia política, de gran relevancia en la constitución de un campo de estudios subnacionales en la Argentina.

LOS ESTUDIOS SUBNACIONALES EN LA CIENCIA POLÍTICA: EL ENFOQUE DEL FEDERALISMO FISCAL

Desde la ciencia política, se ha sostenido que el *locus* de la política partidaria en Argentina es la provincia, donde los actores concentran su base de apoyo y donde se juega y se define su futuro. El control o poder logrado en la política provincial constituye una base para posicionarse a nivel nacional (Benton, 2003; Lodola, 2009; Gibson y Suárez Cao, 2010). Ello no significa negar la dimensión nacional de la política argentina, en tanto el eje institucional del sistema político es la presidencia, elegida sobre la base de un distrito nacional (Leiras, 2007; Gibson y Suárez Cao, 2010). Este rasgo de la política argentina tiene un arraigo histórico, ya que a fines de siglo XIX y principios del XX, como explica Natalio Botana (1985), el prestigio local o provincial era un fundamento legítimo del poder de los gobernantes que alcanzaban posiciones públicas en el nivel nacional.

Al incorporar la “cuestión subnacional”, se ha logrado profundizar en la explicación del proceso de reforma del Estado en Argentina. Gibson y Calvo (2000) plantean que los gobernadores de las provincias periféricas tienen mayor capacidad electoral que los de las provincias metropolitanas, lo cual los situó como actores relevantes en la coalición política nacional que llevó a cabo los procesos de reforma estructural en la década del noventa. Ello signó el proceso de negociación y escalonamiento de las reformas, ya que para obtener el apoyo en las provincias periféricas, el gobierno pospuso las medidas de ajuste provincial, al tiempo que incrementó los recursos federales hacia las mismas.

Dentro de la ciencia política interesada por el nivel subnacional, la perspectiva dominante es la de federalismo fiscal. Desde dicho enfoque, se considera que el diseño institucional del federalismo moldea las probabilidades de la distribución de poder entre los niveles de gobierno y los actores territoriales. El poder político de los gobernadores, y los partidos que lideran, se explica a partir de la estructura institucional del federalismo, que comprende tanto las instituciones de gobierno como la distribución y administración de los recursos

fiscales por los diferentes niveles de gobierno. El punto de partida analítico remite a las características políticas, institucionales y económicas del Estado para evaluar cómo éstas constriñen o fortalecen a los actores en sus estrategias territoriales de control. (Gibson, 2005; 2012)

Se ha reparado en una estructura institucional como la argentina, en la cual las provincias elaboran sus propias instituciones de gobierno: sus Constituciones y aquellas reglas que rigen la elección de sus gobernadores, legisladores y funcionarios. Se ha prestado especial atención a las reformas electorales que permiten transformar la naturaleza de los mandatos de los gobernadores, así como a las que habilitan a introducir sesgos mayoritarios en las normas electorales, con el objeto de incrementar las ventajas de los partidos oficialistas (Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Calvo y Micozzi, 2005).

En su estudio sobre la elección de los legisladores nacionales, Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2002) sostienen que las reglas electorales argentinas colocan la reelección de los legisladores en las manos del gobernador provincial, o los jefes de partido locales -y no en los diputados individuales, limitando su capacidad de desarrollar una carrera profesional legislativa. Lodola (2009) afirma que, en Argentina, el sistema electoral de representación proporcional de lista cerrada y las reglas internas para la selección de candidatos a cargos electivos otorgan poderes discrecionales a los líderes provinciales (7). Se ha señalado que el sistema electoral para la Cámara de Diputados, de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas, tiene un sesgo mayoritario que beneficia a los partidos triunfadores en las provincias menos pobladas, ya que, independientemente del número de sus habitantes, ninguna tiene menos de cinco bancas. (De Riz, 2010)

Se ha señalado cómo la reforma de 1994 desarticuló los mecanismos formales sobre los cuales se organizaron los cimientos nacionales de la representación de intereses subnacionales. Suárez Cao (2011) sostiene que dicha reforma delineó incentivos hacia una mayor nacionalización de la política, ya que eliminó el sistema de colegio electoral y lo reemplazó con uno de doble vuelta, incrementando el poder de la presidencia. La nueva Constitución debilitó el poder relativo de líderes locales desmantelando la elección indirecta de senadores y del presidente. Finalmente, el número de los representantes provinciales a la Cámara alta se incrementó de dos a tres por distrito, asignando el tercer asiento al partido que obtuviese el segundo lugar en las elecciones; todo lo cual buscó incentivar el pluralismo y disminuir el control de los líderes provinciales sobre sus legisladores. A pesar de los cambios en las reglas formales, la política se volvió cada vez menos nacionalizada; lo cual la autora atribuye a la combinación de factores estructurales y de agencia política (Suárez Cao, 2011).

Los trabajos centrados en las dimensiones fiscales del federalismo se han expandido en los últimos años y, puede decirse, gozan de mayor vitalidad explicativa.

Las prerrogativas de los gobernadores sobre el uso de las transferencias presupuestarias nacionales, así como la autonomía para administrar el presupuesto provincial, aparecen como las principales variables que dan cuenta de la estabilidad de las elites subnacionales, en tanto les permite financiar sus

máquinas políticas locales (Benton, 2003; Calvo y Murillo, 2004; Leiras, 2007; Gervasoni, 2010, 2011; Gibson y Suárez Cao, 2010). Esta capacidad se acentuó luego de la descentralización económica y administrativa implementada en la década del noventa al incrementar la autonomía de los dirigentes provinciales en la ejecución de políticas y provisión de servicios públicos (Gibson y Calvo, 2000).

La capacidad de contratar empleados y de influir en la política pública les permite a los gobernadores obtener la lealtad de su partido, o máquina partidaria, así como construir una relación con una amplia variedad de otros grupos organizados; a través de la concesión de privilegios en la distribución de recursos económicos. Sólo pueden ser desafiados por otros políticos que tengan acceso al nivel de recursos necesarios para construir y mantener su propia "máquina" y para resistir sus esfuerzos destinados a cooptar a sus partidarios (De Luca, Jones y Tula, 2002). En su estudio sobre los procesos de reclutamiento de los funcionarios y empleados de la administración pública en Argentina, Scherlis (2009) ha matizado la noción que permea la literatura sobre política provincial, la cual asume que los estados provinciales están controlados por el clientelismo y que los partidos gobernantes nombran tantos empleados como está determinado por sus estrategias electorales y posibilidades fiscales (8).

Gervasoni (2010, 2011) explica que el federalismo fiscal argentino proporciona subvenciones de las grandes provincias a las pequeñas, cuyos gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos "exógenos" (transferencias federales, rentas del petróleo, o promoción industrial). Los gobernantes de estas provincias rentísticas logran consolidar su poder, a través de prácticas clientelares y otras formas de utilización de los recursos públicos. En tanto se sostienen en una posición fiscal privilegiada, son relativamente "ricos" en relación a sus sociedades y fiscalmente independientes de sus votantes, con mayor probabilidad, así, de restringir la competencia política. El parámetro desde el cual el autor mide en términos empíricos diferentes dimensiones de la democracia en las provincias argentinas es aquel dado por las definiciones dahlianas de la democracia (Dahl, 1998).

Bianchi (2013) explora la conexión entre el rentismo fiscal y los regímenes políticos subnacionales, en las provincias de San Luis –donde se corrobora la hipótesis del rentismo subnacional (Gervasoni, 2011)- y Chubut, donde no se confirma, pero es un caso que permite identificar mecanismos causales que complejizan la teoría rentista. El autor reconoce una variable relativa a la geografía: en provincias, como Chubut, donde el poder político es geográficamente distante de la región más dinámica económicamente, el régimen político tiende a ser más competitivo. Se observa una competencia "horizontal" entre diferentes espacios geográficos: el poder económico de Comodoro Rivadavia y el poder político del Valle. Un tercer polo, Esquel, más pequeño y menos dinámico económicamente, ha servido como un actor de "desempate" entre dichas regiones. La relativa distancia entre cada una ha ayudado a un desarrollo económico diferenciado, diversas idiosincrasias culturales y, lo más importante, elites políticas locales bastante autónomas (Bianchi, 2013).

Lodola (2010) se pregunta por el lazo entre las políticas redistributivas y la estabilidad de los partidos oficialistas subnacionales. En su tesis doctoral, el autor se centra en las instituciones fiscales y las reglas partidarias y electorales, como incentivos para los gobernadores, para distribuir recursos públicos de un modo que les reporte beneficio electoral. El autor sostiene que la relación causal entre el gasto público particularista y el rédito electivo está mediada por ciertas variables políticas como la estructura de la competencia política, los componentes organizacionales del apoyo político, las tecnologías del voto (sistema de boletas vs. voto electrónico) y las agendas fiscales electorales. Otra variable que introduce Lodola (2010) es la relativa al “carrierismo” político: cuando los partidos controlan las carreras políticas y el financiamiento de la campaña, los dirigentes dependen del favor del líder partidario, por lo que esperan que su participación política reciba a cambio una nominación, o puestos, y trabajos en la burocracia estatal.

Desde el enfoque del federalismo fiscal, se ha interrogado sobre la democracia en el nivel subnacional; lo cual ha supuesto un cuestionamiento al sesgo nacional de los estudios sobre la democracia y ha promovido el interés por los regímenes políticos subnacionales. Se parte de la premisa de que la democratización política en América Latina ocurrió como un proceso heterogéneo a lo largo del territorio. Ciertas provincias, o estados, son considerados “enclaves autoritarios” en un contexto caracterizado por la democracia nacional (Cornelius, 1999; Gibson, 2005, 2012; Durazo-Herrman, 2010). En sus orígenes, esta idea ha sido planteada por O’Donnell (1993), al evaluar la democracia de acuerdo a los diferentes grados de penetración del Estado de derecho en el territorio.

En un trabajo basado en los casos de Santiago del Estero, en Argentina, y Oaxaca, en México, Gibson (2005) explica que estos regímenes devienen autoritarios como producto de las estrategias de las elites políticas locales en su interacción con las federales, en cuanto al control de los fondos, cargos e información que circulan entre el nivel subnacional y el nacional. Los procesos de democratización en el nivel subnacional son explicados a partir de las interacciones que se dan entre los distintos actores -estatales y no estatales- que integran el gobierno federal, entendido como un sistema. (Gibson, 2012) En una línea analítica similar, Giraudy (2011) sostiene que los gobernantes de los “regímenes subnacionales no democráticos” son funcionales a los intereses políticos de los gobiernos nacionales, ya que están en una posición inigualable para controlar el accionar político de los legisladores nacionales y de las maquinarias clientelares subnacionales. El conocimiento de las particularidades provinciales permite ofrecer un panorama más acabado de la democracia argentina, cuyos rasgos aparecen ligados a los de los regímenes subnacionales, también porque los dirigentes que acceden al nivel nacional importan prácticas de su experiencia provincial. (Gervasoni, 2011)

En líneas generales, los estudios mencionados se interrogan por relaciones entre variables y buscan la formulación y contrastación de hipótesis, generalmente formuladas *a priori*, a partir de un marco teórico determinado –sobre la forma en que el marco institucional del federalismo condiciona a los actores políticos y sobre el modo en que operan ciertas variables políticas; que luego son contrastadas

a través de un número determinado de casos. Se trata de esquemas que son *fundamentalmente* deductivos, donde desde el marco teórico se desarrolla una respuesta al problema de investigación y se deducen las hipótesis a contrastar. (Vieytes, 2004)

Lo último no excluye la posibilidad de que las hipótesis planteadas surjan de casos concretos, como se observa claramente en el trabajo de Bianchi (2013), donde los casos de San Luis y Chubut le permiten complejizar la hipótesis del rentismo subnacional de Gervasoni (2011)-; y también en el de Gibson (2012), quien antes elaborar una teoría sobre el modo en que las particularidades de un “sistema territorial” afectan los procesos de democratización, estudió comparativamente los casos de Santiago del Estero y Oaxaca.

Es importante reflexionar sobre las implicancias de un abordaje de los procesos políticos en términos de variables y ciertos supuestos o hipótesis sobre los mecanismos de relación entre las mismas. En ese sentido es revelador el modo en que la literatura citada aborda los modos a través de los cuales la disponibilidad de recursos económicos de los gobernantes se traducen en poder político: el patronazgo –entendido como el intercambio de apoyo político por un tipo específico de bienes, que son los empleos o puestos en la administración pública- y el “vote-buying” o la “compra de votos” (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004), considerada como una dimensión del clientelismo referida al ofrecimiento de dinero o, más comúnmente, bienes de consumo menores, a los votantes a cambio de su apoyo electoral.

Es ilustrativo y relevante mencionar el trabajo de Calvo y Murillo (2004), quienes construyen su evidencia empírica con datos del nivel subnacional. Su objetivo es explicar por qué algunos partidos oficialistas obtienen mayores réditos políticos que otros con la distribución de empleos en la administración pública provincial. Los autores concluyen que el Partido Justicialista se beneficia mayormente del patronazgo en tanto tiene una base electoral de votantes más pobres, de modo que con más empleos de menor salario puede distribuir mayores ayudas a sus bases electorales; comparativamente, el radicalismo tiene una base de votantes de más ingresos, por lo que el patronazgo no es tan redituable, debiendo asignar puestos de mayor salario para menor cantidad de personas. Las decisiones de distribución de puestos de trabajo se hacen en el marco de un vínculo partidario previo con determinados sectores sociales, el cual permanece inexplicado.

Los intercambios que se establecen entre dirigentes políticos, y entre éstos y los ciudadanos, son más presupuestos que estudiados en sí mismos. Ello está estrechamente relacionado con los objetivos de investigaciones que buscan identificar variables generales para explicar las características de la política subnacional y nacional. La observación de las prácticas e interacciones de los actores en una escala más cercana a los mismos no revisten así especial relevancia.

En los últimos años, se han desarrollado otro tipo de investigaciones en las que la elección de una escala subnacional de análisis está vinculada con una

opción teórico-metodológica más atenta a las prácticas de los actores políticos y sus características.

LA POLÍTICA SUBNACIONAL “DESDE ADENTRO”: LOS ACTORES POLÍTICOS Y SUS PRÁCTICAS COMO PUNTO DE PARTIDA

Tanto en el ámbito de la ciencia política como en el de la sociología, han aparecido nuevos trabajos que abordan los regímenes y los procesos políticos subnacionales como un producto de las características y prácticas de los actores políticos subnacionales –sin excluir su interacción con actores en el nivel nacional- y no de variables establecidas *a priori*.

Un abordaje centrado en los actores permite identificar redes y facciones políticas, así como modos específicos de construcción de poder político, difícilmente inteligibles a partir de categorías generales como “autoritarismo” y “clientelismo”, portadoras de supuestos normativos desde donde se evalúan las dinámicas provinciales. El estudio de los procesos políticos concretos y de las trayectorias y estrategias de los actores aparecen más como vías para la generación de hipótesis y categorías explicativas sobre procesos políticos provinciales y nacionales, que para la verificación de teorías establecidas *a priori*.

En el campo de la ciencia política, se encuentran trabajos que comparten con el federalismo fiscal el interés por la persistencia de las características autoritarias en un contexto democrático, pero con una perspectiva diferente. Los estudios que se mencionan a continuación procuran dar cuenta de la dinámica interna del régimen político subnacional, proponiendo explicaciones que no remiten necesariamente a una variable externa, como la estructura institucional del federalismo.

Behrend (2008, 2011) señala que, en 1983, miembros de las familias que habían controlado la política provincial argentina antes de la dictadura volvieron a la gobernación; lo cual muestra las continuidades provinciales en el contexto de un cambio en la política nacional. A partir de los casos de San Luis y Corrientes, la autora elabora el concepto de “juego cerrado” de la política, donde tienen un lugar importante las “familias políticas”-en términos de redes familiares propiamente dichas y también concebidas en términos políticos y no como constructo legal-, que se relevan en el poder, dando lugar a una escasa alternancia –o una sucesión controlada- y una exigua competencia política. Se trata de un “juego cerrado” en el que éstas controlan el acceso a las principales posiciones de gobierno, el aparato estatal, los medios y las oportunidades de negocios. El trabajo de Behrend provee un esquema analítico que permite explicar los mecanismos que resultan en la estabilidad de los partidos gobernantes y patrones de competencia política limitada, a partir de lógicas de interacción entre actores políticos provinciales, que son fundamentalmente informales.

En la misma línea, dentro del interrogante general sobre la construcción de la hegemonía partidaria a nivel provincial en Argentina, se encuentra el trabajo de Abdulhadi (2013), sobre el surgimiento y ascenso del Frente Renovador en la provincia de Misiones. El autor elabora el concepto

de “supremacía del ejecutivo”, en alusión a la capacidad del gobernador de neutralizar otros espacios institucionales de poder, como la Legislatura, el Superior Tribunal de Justicia, el Tribunal Electoral, el Tribunal de Cuentas y los principales medios de comunicación provinciales. La hegemonía partidaria se logra así, no desde reglas institucionales establecidas para favorecer la obtención de mayorías legislativas abrumadoras, sino a partir del control de los espacios desde los cuales se definen disputas en torno a las normas. Para comprender la formación de un frente como el Renovador, es importante tener en cuenta el faccionalismo partidario –la diversidad de grupos internos que pugnan por el control político- existente tanto en el radicalismo como en el justicialismo provincial. (Abdulahadi, 2013)

En su estudio sobre el juarismo, entendido como la forma de dominación establecida por Carlos Juárez y su esposa en Santiago del Estero (9), Farinetti (2012) se pregunta por un régimen que combinaba prácticas basadas en la arbitrariedad y la violencia con legitimidad electoral. Argumenta que el juarismo es producto de una mezcla entre el patrimonialismo y la forma constitucional. El patrimonialismo alude a la centralidad de los vínculos personales, según la categoría weberiana. Sin embargo, Farinetti (2012) sostiene que, en tanto supone la ausencia de reglas, dicha categoría, no da cuenta completamente de relaciones que funcionaban con intervención de reglas y espacios de poder, parte de estructuras legal-burocráticas del Estado argentino.

Basada en el mismo caso, Schnyder (2011) estudia las prácticas relativas a la violencia institucional en el régimen político juarista entre 1995 y 2004, centrándose en las relaciones entre el poder político y la Policía provincial. En tanto el caso del juarismo muestra la violencia como uno de los componentes de las relaciones de poder, la autora cuestiona la oposición que se establece entre violencia y política democrática. Se centra en las facultades formales de la policía y su órgano de inteligencia, y en los vínculos informales y ocultos entre dirigentes del PJ-Juarista y la policía. Los mismos permitieron ejercer prácticas de vigilancia y disciplinamiento político sobre la sociedad civil y al interior de sus redes partidarias.

En un trabajo más reciente, Behrend (2016) compara los casos de Catamarca, Corrientes y Santiago del Estero, para indagar sobre los cambios en la política subnacional luego de una Intervención Federal. La autora recupera así las explicaciones de Gibson (2012) sobre uno de los caminos que derivan en la democratización subnacional (10), aquel iniciado por la intervención del poder central; y muestra ciertos cambios en el sentido de una democratización –como el desmantelamiento de estructuras y prácticas represivas-, pero asimismo la persistencia de prácticas *iliberales* –una limitada competencia electoral, la política como una cuestión de familia y el control del Poder Judicial por parte del gobierno-. A través de estudios de caso, Behrend (2016) complejiza y cuestiona la explicación general elaborada por Gibson (2005, 2012) sobre el proceso de democratización subnacional.

El objeto de indagación de los trabajos mencionados remite a la configuración política provincial mirada desde adentro: los fundamentos de su

legitimidad, las características de la elite política y sus relaciones con otros actores e instituciones provinciales, así como los patrones de competencia política -alternancia y continuidad-. Desde otras disciplinas, como la sociología, la historia y la antropología política, han aparecido, en forma relativamente reciente, estudios que presentan ciertos puntos de encuentro en cuanto al planteo teórico-metodológico general. Se interesan por las trayectorias de los actores políticos, las formas de selección y reclutamiento de los miembros de las elites políticas provinciales y las configuraciones organizacionales de los partidos provinciales.

Basado en la investigación de trayectorias políticas, se encuentra el trabajo de Maidana (2010) sobre el Partido Justicialista en la provincia de Salta, desde el enfoque de la antropología política. La autora esboza modelos de crecimiento político a partir de la forma en que los dirigentes presentan sus posibilidades y apoyos para ganar una candidatura, las explicaciones de su éxito y fracaso electoral. El modelo de ascenso del político "desposeído" –podría decirse, carente de recursos políticos propios- supone, como principal atributo, contar con la confianza del gobernador y líder del Partido Justicialista. Ello implica que, aunque los políticos posean ciertos recursos propios como saberes adquiridos en los cargos públicos, prestigio o caudal electoral, que obtienen sin el apoyo simbólico del líder, los mismos sólo tienen valor si se articulan con *obediencia y lealtad*. La jerarquía de los dirigentes se construye a partir del "conjunto de informaciones sobre *lealtad y confianza*" y no de la categoría formal de los cargos. Maidana (2010) describe el espacio público político en la provincia como una red de vínculos personalizados, que presentan la forma dirigente/dirigente seguidor, relaciones de amistad e intercambio. Los sectores que integran el Partido Justicialista salteño están identificados con personas.

Desde una perspectiva etnográfica, que combina herramientas conceptuales de la sociología política, Godoy (2012) estudia el proceso judicial emprendido contra la dirigente más importante de la Rama Femenina del Partido Justicialista en Santiago del Estero. A partir de ello, analiza las formas de sanción y de resolución de conflictos, en los que aparecen articulados la política, el campo jurídico, el partido y la burocracia judicial. Asimismo, aborda aspectos relativos a la estructura organizativa del Partido Justicialista y, especialmente, al rol de los mediadores políticos. La autora investiga el modo en que los regalos se intercambian por bienes públicos, en particular, por contratos en la administración provincial. A partir del acceso de las integrantes de la Rama Femenina del PJ al Poder Judicial, Godoy describe la profunda imbricación de las lógicas organizativas del partido y la administración pública, mostrando la importancia de los méritos alcanzados en el "trabajo político" entre los criterios de reclutamiento.

Mellado (2011), combinando la historia y la sociología política, estudia las elites políticas en Mendoza, tanto desde una perspectiva horizontal –teniendo en cuenta los lazos con grupos de interés o corporaciones-, como vertical –analizando las relaciones de jerarquía entre los grupos políticos y su inserción en el espacio geográfico-. Así, contribuye al análisis de la conformación y el funcionamiento de las elites políticas en una coyuntura de cambio como la apertura democrática en 1983. La autora aborda los perfiles y las trayectorias de legisladores nacionales

y provinciales, gobernadores, vicegobernadores y ministros de gobierno de la provincia, desde 1983. Mediante datos como el porcentaje de políticos que continuaron en política luego de ocupar un cargo de alta jerarquía, muestra la circulación de dirigentes a partir de la democracia, imagen opuesta a la de una elite política como un grupo compacto y estable. Mellado también aborda las trayectorias y las tareas de los delegados municipales, figuras que adquieren importancia a partir del proceso de descentralización estatal. Reconstruye así el papel central que alcanzan en las redes de construcción política, en virtud de recursos como la información sobre los acontecimientos locales, en el marco del fenómeno de la territorialización de la política.

En los últimos años, el estudio de la política subnacional ha ganado terreno en la sociología política, específicamente la que se dedica al estudio de las elites, interesada por las características de los dirigentes políticos y sus modos de acceso al poder. Se consideran los procesos de reclutamiento y background social de las elites políticas, así como el contenido sustantivo de las estrategias y motivaciones de los actores políticos (Perissinotto y Codato, 2008).

Rodrigo (2013) examina dos situaciones de crisis en la provincia de San Juan, con el objetivo de conocer la configuración de las relaciones políticas que hicieron posible la destitución, mediante juicio político, de dos gobernadores en el último período democrático. La perspectiva adoptada en relación a las instituciones políticas -en este caso el juicio político- pone en el centro del análisis la actividad rutinaria de los actores y las relaciones que se constituyen en su interacción. La autora reflexiona sobre cómo el uso práctico de un ordenamiento jurídico, como el juicio político, impacta sobre el carácter mismo de la institución. Como elementos relevantes en el análisis, incluye las trayectorias de los gobernadores destituidos así como las de los vicegobernadores -actores centrales en la sucesión-, importantes para reconstruir los recursos políticos con los que contaban en los momentos críticos estudiados.

Sosa (2014), a través del estudio del partido Frente para la Victoria en Santa Cruz, aborda la problemática de los regímenes políticos personalistas, para lo cual analiza la génesis y consolidación de la agrupación política y los orígenes sociales y políticos del liderazgo de Néstor Kirchner. Considera los atributos de las elites políticas de la provincia (trayectorias migratorias, profesionales, familiares), las características de los grupos de referencia de las distintas fuerzas políticas, las especificidades de las bases sociales de los partidos y de las organizaciones gremiales, así como también la división del trabajo al interior del Frente para la Victoria, las funciones y el perfil de sus integrantes, las trayectorias políticas y sociales de sus miembros. Se logra matizar la visión de los regímenes personalistas como producto de las características y la acción de un único actor, buscando la comprensión del liderazgo de Kirchner a partir de la puesta en relación de las estrategias de representación desplegadas por este actor y un conjunto de atributos culturales de Santa Cruz en un contexto de desintegración social.

A partir del caso de la provincia de Santiago del Estero, Ortiz de Rozas (2014) indaga sobre la formación de partidos políticos que logran mantenerse en

el poder provincial y de líderes provinciales que son electos y reelectos de manera sucesiva, en contextos en que los recursos públicos son centrales en la estructura social y económica. Teniendo en cuenta las características de los dirigentes políticos, sus trayectorias y modos de acceso al poder, así como su actividad cotidiana, se reconstruyen los recursos que éstos aportan al partido que integran. Se examinan también las actividades de mediación -entre diferentes reparticiones estatales y las llamadas bases territoriales- por parte de los integrantes del partido de gobierno, destacando la dimensión programática que guía la acción de los mediadores, cuestionando la noción de intercambio instrumental de bienes por apoyo político y destacando así el rol de representantes políticos de los mismos y a través de ellos, de los partidos de gobierno.

En términos generales, los trabajos mencionados se caracterizan por una escala de estudio más cercana a los actores políticos, con interés en sus trayectorias y prácticas, los modos específicos de su reclutamiento y en algunos casos la observación de su vida política cotidiana. Ello no excluye el estudio de las configuraciones provinciales más amplias, las características de los partidos y del régimen político provincial, sino más bien todo lo contrario, es una vía para abordarlos. Las instituciones y organizaciones políticas aparecen como producto de las características y la acción de sus integrantes -la cual a su vez condicionan- y no como variables independientes que explican las características de la política subnacional.

Si bien en muchos casos se encuentran preocupaciones similares con la perspectiva del federalismo fiscal, como la permanencia de las fuerzas políticas en el gobierno y la concentración de poder en figuras políticas, las características de la democracia y el régimen político subnacional no aparecen medidas de acuerdo a un parámetro ideal o normativo. Asimismo, los procesos políticos no son considerados en términos de variables, si como aquello que debe ser reconstruido en términos empíricos a través de las prácticas de sus protagonistas.

Finalmente, cabe reflexionar sobre un aspecto relativo a todos los trabajos presentados en el apartado, que tiene que ver con el nivel de generalidad de las interpretaciones resultantes. Si bien se apela a una estrategia fundamentalmente inductiva, ello no excluye que las explicaciones producidas puedan luego ser utilizadas como modelos para indagar sobre las dinámicas provinciales de otros distritos -teniendo en cuenta las particularidades de los mismos, según surja de la propia investigación (11).

Todos los trabajos mencionados tienen una relevancia más allá de los casos estudiados, ya que la construcción del objeto de estudio se inscribe en una problemática general, a cuyo conocimiento aportan, cuestionando, matizando y complejizando las teorías generales vigentes sobre las características de los regímenes políticos provinciales, las relaciones entre actores políticos, actores sociales e instituciones subnacionales, el rol de los gobernadores en la política provincial y en el partido de gobierno, las formas de construcción política -por parte de los dirigentes y por los partidos que integran-, procesos como los juicios políticos e Intervenciones Federales, entre otros. Una mayor articulación y diálogo entre las diferentes perspectivas que abordan las problemáticas

subnacionales permitiría el avance del conocimiento de los procesos políticos en este nivel.

CONCLUSIONES

La escala de análisis subnacional, desde diferentes distintas disciplinas y perspectivas, permite reconstruir una diversidad y pluralidad de actores y procesos sociales desconocidos o al menos no tenidos en cuenta por las investigaciones con una mirada nacional.

En realidad, la construcción del mismo nivel nacional resulta interrogada. En algunos casos se cuestiona cómo “lo nacional” resulta de hacer extensiva la interpretación de los fenómenos políticos que tienen lugar en Buenos Aires al país entero. Sobre todo en los trabajos de la historia política, se ha cuestionado la construcción de una historia nacional, que funciona como un modelo normativo frente al cual medir los fenómenos políticos subnacionales. Recuperar las dimensiones subnacionales de los procesos políticos no implica renunciar a la construcción de un nivel nacional, sino que el mismo sea considerado en sus dimensiones co-constitutivas con los procesos políticos provinciales.

Del mismo modo, se ha observado cómo el estudio concreto de la política provincial permite matizar y cuestionar las grandes divisiones que se supone recorren la política nacional, mostrando una gran complejidad dentro de lo que se consideran bloques homogéneos, lo cual es válido para el estudio de la construcción del Estado nacional, de los movimientos políticos como el peronismo y de las características de la democracia argentina.

Con respecto a la democracia como objeto de estudio, la elección de una escala subnacional de análisis ha permitido enriquecer notablemente las miradas nacionales, tanto desde los trabajos provenientes del federalismo fiscal, de gran importancia en la constitución de un campo de estudios subnacionales en Argentina; como de otras perspectivas más interesadas que abordan la política subnacional “desde adentro”, es decir, desde los actores políticos, sus características y prácticas.

Desde el último grupo de trabajos se ha logrado prescindir y en ocasiones cuestionar explícitamente los modelos ideales de la democracia desde los cuales se evalúa la cercanía o alejamiento de las experiencias democráticas subnacionales. Allí donde los modelos normativos se valen de categorías como “autoritarismo”, “verticalismo” y “clientelismo”, se ha reflexionado sobre los fundamentos de la legitimidad de los regímenes políticos subnacionales, las formas específicas de construcción política y la forma que adquieren las interacciones entre diferentes actores políticos en este nivel, difícilmente aprehensibles con dichas categorías.

Se ha llamado la atención sobre la existencia de redes familiares y políticas, facciones que trascienden las divisiones políticas partidarias provinciales y nacionales, formas institucionalizadas informalmente de relación entre elites políticas, poder económico, poder judicial y medios de comunicación; así como

CUADERNOS FHyCS-UNJu, Nro. 50: 57-80, Año 2016

sobre la importancia de las trayectorias y estrategias de los actores políticos para comprender los procesos políticos.

La escala subnacional aparece así como un espacio de “producción de lo político”, desde el cual pueden realizarse importantes aportes a las explicaciones generales sobre la política argentina. De allí la relevancia de una mayor articulación y diálogo entre las diferentes disciplinas interesadas por las cuestiones provinciales, así como de una mayor influencia de las miradas subnacionales en los estudios políticos.

NOTAS

- 1) Por ejemplo, autores como Falletti (2006) y Cao y Vaca (2007) utilizan el término “subnacional” para referirse a ambos niveles administrativos; si bien algunos autores se dedicaron a estudiar especialmente el nivel provincial (Cao, 2006) y otros el nivel municipal (Smulovitz y Clemente, 2004; Manzanal, 2006).
- 2) Para una revisión de la amplia literatura referida al tema, ver Annunziata (2009, 2015)
- 3) En ese sentido, el barrio también se convirtió en un espacio de interés para pensar la relación entre política y territorio. Ver al respecto Grimson et al (2009).
- 4) Ver al respecto Auyero (1997) y Merklen (2005).
- 5) Término acuñado por Macor y Tcach (2003) para aludir a las interpretaciones sobre la génesis del peronismo en el interior del país, tal como se explica más adelante.
- 6) Aelo (2006) cita este concepto de Macor, Darío e Iglesias, Eduardo (1997). *El peronismo antes del peronismo. Memoria e historia en los orígenes del peronismo santafesino*. Santa Fe: Centro de Publicaciones, Universidad Nacional del Litoral.
- 7) En contraste, en Brasil el sistema electoral de representación proporcional de lista abierta y las normas de selección de candidatos promueven el individualismo electoral y debilitan el poder de las organizaciones partidarias sobre las carreras de los políticos profesionales (Lodola, 2009).
- 8) Los partidos no son los únicos “patrones” en la esfera de la administración pública provincial, sino que los sindicatos de empleados públicos tienen su cuota de poder en las designaciones, limitando el patronazgo partidario. En términos generales, si bien los partidos dominan las burocracias estatales provinciales y nombran en casi todos los sectores y niveles, menos de la mitad de los trabajos creados en el ámbito provincial son efectivamente nominados por los políticos (Scherlis, 2009:185).
- 9) Carlos Juárez gobernó la provincia de Santiago del Estero en cinco oportunidades: entre 1949 y 1952; entre 1973 y 1976, entre 1983 y 1987; entre 1995 y 1998; y entre 1999 y 2001. Su esposa, líder de la Rama Femenina del justicialismo provincial, gobernó entre 2002 y 2004. Farinetti (2012) se centra fundamentalmente en el período 1983-2004.
- 10) En el modelo propuesto por Gibson (2012) existen dos caminos que derivan en la democratización subnacional: uno liderado por los partidos, en el que una

coalición opositora amplia derrota al gobierno autoritario y otro liderado por el poder central, donde las autoridades centrales intervienen directamente en la provincia para impulsar el cambio político.

11) Por ejemplo, Behrend (2008) construye un modelo de relación de las familias políticas con los medios de comunicación, el poder económico y el poder judicial, que puede ser utilizado para indagar en otros contextos provinciales. A su vez, la realización de estudios de caso con una perspectiva atenta a las particularidades de cada uno, puede generar explicaciones de gran alcance como aquellas presentes en las obras mencionadas de Macor y Tcach (2003, 2013) y la de Ferrari y Mellado (en prensa) sobre la Renovación Peronista.

BIBLIOGRAFÍA

ABDULHADI, A (2013) Democracia subnacional y supremacía política del ejecutivo. El surgimiento y ascenso del Frente Renovador en Misiones (2003-2011). Tesis (Magister en Desarrollo Local). Buenos Aires, Argentina-Madrid, España. Universidad Nacional de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid, pp. 1-144.

AELO, O (2002) Elites políticas en la provincia de Buenos Aires: peronistas y radicales en las elecciones de 1948. EIAL. Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe, 13 (2). Disponible en <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/973/1009>

AELO, O (2004) Apogeo y ocaso de un equipo dirigente: el peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1947–1951. Desarrollo Económico, 44 (173), 85-107.

AELO, O (2006) Formación y crisis de una elite dirigente en el peronismo bonaerense, 1946-1951. En MELÓN PIRRO, JC y QUIROGA N (editores), El peronismo bonaerense: partido y prácticas políticas, 1946-1955 (pp. 15-42). Mar del Plata, Ediciones Suárez.

ANNINO, A (1995) Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. Buenos Aires, FCE.

ANNUNZIATA, R (2009) Apostando a lo local: la 'democracia de proximidad' en el Municipio de Morón. En ALEGRE, P et al, Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder (pp. 309- 346). Buenos Aires, CLACSO.

ANNUNZIATA, R (2015) Ciudadanía disminuida: la idea de la 'construcción de ciudadanía' en los dispositivos participativos contemporáneos. Temas y Debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales, 30, 39-57.

AUYERO, J (1997) ¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires, Losada.

BEHREND, J (2008) Democratic Argentina and the 'Closed Game' of Provincial Politics: Protest and Persistence. Tesis (Doctora en Ciencia Política). Oxford, Inglaterra. Department of Politics and International Relations, Oxford University, pp.1-337.

BEHREND, J (2011) The unevenness of democracy at the subnational level. Latin American Research Review, 46 (1), 150-176.

CUADERNOS FHyCS-UNJu, Nro. 50: 57-80, Año 2016

BEHREND, J (2016) Federal Intervention and Subnational Democratization in Argentina. En WHITEHEAD, L y BEHREND, J (editores), *Illiberal Practices: Democratization and Territorial Variance in Large Federations* (pp.89-119). Baltimore, Johns Hopkins University Press.

BENTON, L (2003) Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 10 (1), 103-137.

BIANCHI, M (2013) *The Political Economy of Sub-National Democracy. Fiscal rentierism and geography in Argentina*. Tesis (Doctor en Ciencia Política). París, Francia. Institut d'Études Politiques de Paris, École Doctoral de Sciences Po, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), pp. 1-234.

BOHOSLAVSKY, E (2009) ¿Retraso, deformidad o improvisación? Formando la ciudadanía y el Estado en el sur argentino, 1880-1930. En FREDERIC, S y SOPRANO, G (compiladores), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (pp.97-119). Buenos Aires, Prometeo.

BOTANA, N (1985) *El orden conservador: La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Hyspamerica.

BRUSCO, V; NAZARENO, M y STOKES, S (2004) Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39 (2), 66–88.

BUCHBINDER, P (2002) Estado nacional y provincias bajo la Confederación Argentina: una aproximación desde la historia de la provincia de Corrientes. *Desarrollo Económico*, 154, 643-664.

BUCHBINDER, P (2009) La construcción del poder departamental y la política correntina a mediados del siglo XIX: reflexiones desde una perspectiva microhistórica. En FREDERIC, S y SOPRANO, G (compiladores), *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina* (pp.73-96). Buenos Aires, Prometeo.

CALVO, E y ABAL MEDINA, JM (compiladores) (2001) *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires, EUDEBA.

CALVO, E y ESCOLAR, M (2005) *La nueva política de partidos en la argentina*. Buenos Aires, Prometeo.

CALVO, E y MICOZZI, JP (2005) The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multi-Party Races. *The Journal of Politics*, 67 (4), 1050–1074.

CALVO, E y MURILLO, MV (2004) Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science* 48 (4), 742–757.

CAO, H (2006) El sistema político regional de las provincias periféricas durante los '90. *Realidad Económica*, 216, 95- 118.

CAO, H y VACA, J (2007) El fracaso de la descentralización argentina. *Andamios*, 4 (7), 249-267.

Victoria ORTIZ de ROZAS
CHIARAMONTE, JC (1993) El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana. Cuadernos del Instituto Ravignani, 2, 5-39.

CORNELIUS, W (1999) Subnational Politics and Democratization: Tensions between Center and Periphery in the Mexican Political System. En CORNELIUS, W; EISENSTADT, T y HINDLEY, J (editores). Subnational Politics and Democratization in Mexico (pp. 3-16), La Jolla, San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California.

DAHL, R (1998) On democracy. Londres, Yale University Press.

DE LUCA, M; JONES, M y TULA, MI (2002) Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina. Comparative Political Studies, 35 (4), 413-436.

DE RIZ, L (1992) El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. Desarrollo Económico, 32 (126), 163-84.

DURAZO-HERRMANN, J (2010) Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. Journal of Politics in Latin America, 2 (2), 85-112.

FALLETI, T (2006) Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. Desarrollo Económico, 46 (183), 317-352.

FARINETTI, M (2012) La trama del juarismo: política y dominación en Santiago del Estero, 1983-2004. Tesis (Doctora en Ciencias Sociales). Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, pp.1-323.

FERRARI, M y MELLADO, MV (en prensa) La Renovación peronista en clave subnacional. Organización partidaria, liderazgos y dirigentes en democracia. Buenos Aires, EDUNTREF.

FREDERIC, S y SOPRANO, G (compiladores) Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina. Buenos Aires, Prometeo.

GERVASONI, C (2010) A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. World Politics, 62 (2), 302-340.

GERVASONI, C (2011) Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales. Journal of Democracy en Español, 3 (julio), 75-93.

GIBSON, E y SUÁREZ CAO, J (2010) Federalized Party Systems and Subnational Party Competition : Theory and an Empirical Application to Argentina. Comparative Politics, 43 (1), 21-39.

GIBSON, EL (2005) Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. World Politics, 58 (1), 101-132.

GIBSON, EL (2012) Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies. New York, Cambridge University Press.

GIBSON, EL y CALVO, E (2000) Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35 (3), 32-55.

GIRAUDY, A (2011) La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español*, 3 (julio), 42-57.

GODOY, M (2012) Conflictos y acusaciones en el "régimen juarista" en Santiago del Estero: una etnografía sobre formas de regulación social y articulaciones entre política y justicia a la luz de un caso judicial. Tesis (Doctora en Antropología). Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, pp. 1-336.

GRIMSON, A; FERRAUDI CURTO, MC y SEGURA, R (2009) (compiladores) La vida política en los barrios populares de Buenos Aires. Buenos Aires, Prometeo.

HALPERÍN DONGHI, T (1972) Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla. Buenos Aires, Siglo XXI.

JONES, M; SAIEGH, SM; SPILLER, PT y TOMMASI, M (2002) Amateur legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems. *American Journal of Political Science* 46 (3), 656-669.

LEIRAS, M (2007) Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003. Buenos Aires, Prometeo.

LODOLA, G (2009) La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico* 49 (194), 247-286.

LODOLA, G (2010) The politics of subnational coalition building. *Gubernatorial Redistributive Strategies in Argentina and Brazil*. Tesis (Doctor en Ciencia Política). Pensilvania, Estados Unidos. University of Pittsburgh, pp.1-411.

MACOR, D y TCACH, C (editores) (2003) La invención del peronismo en el interior del país. Santa Fe, UNL.

MACOR, D y TCACH, C (editores) (2013) La invención del peronismo en el interior del país II. Buenos Aires, UNL.

MAIDANA, F (2010) El ascenso y el descenso de los dirigentes del Partido Justicialista (P.J.) en los cargos de gobierno durante los años 1995-2005. *Relaciones entre políticos y la política en Salta con J.C. Romero*. Salta, Universidad Nacional de Salta.

MANZANAL, M (2006) Descentralización y Municipios en Argentina. Contrastes y contradicciones, *Crítica en Desarrollo*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 1, 37-60.

MELLADO, MV (2011) Elites políticas y territorialidad del poder en la historia reciente de Mendoza. Formación y reclutamiento de los elencos dirigentes en democracia (1983-1999). Tesis (Doctora en Historia). Buenos Aires, Argentina-París, Francia. Universidad de Buenos Aires-EHESS, pp.1-402.

-
- Victoria ORTIZ de ROZAS
MERKLEN, D (2005) Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires, Gorla.
- O'DONNELL, G (1993) Estado, democratización y ciudadanía. Nueva Sociedad, 128, 62-87.
- ORTIZ BERGIA, MJ (2015) El Estado en el interior nacional en la primera mitad del siglo XX. Aproximaciones historiográficas a un objeto en constante revisión, Estudios Sociales del Estado, 1 (1), 59-85.
- ORTIZ DE ROZAS, V (2014) Dirigentes representativos y capital territorial. Los partidos provinciales a través del estudio de los capitales políticos de los líderes intermedios. Santiago del Estero (1999-2013). Tesis (Doctora en Ciencias Sociales). Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, pp. 1-331.
- PERISSINOTTO, R y CODATO, A (2008) Por um retorno à Sociologia das Elites. Dossiê Elites políticas, Revista de Sociologia e Política, 16 (30), 7-15.
- RODRIGO, C (2013) El poder en crisis. Relaciones de gobierno e inestabilidad política en San Juan. Tesis (Doctora en Ciencias Sociales). Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, pp.1-375.
- SCHERLIS, G (2009) El partido estatal estratárquico de redes. Apuntes sobre organización política en la era de los partidos no representativos. En CHERESKY, Isidoro (compilador), Las urnas y la desconfianza ciudadana en la democracia argentina (pp. 131-161). Rosario, Homo Sapiens.
- SCHNYDER, C (2011) Política y violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero. Tesis (Doctora en Ciencia Política). Rosario, Argentina. Universidad Nacional de Rosario, pp.1-264.
- SMULOVITZ, C y CLEMENTE, A (2004) Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. En A. CLEMENTE y C. SMULOVITZ (compiladoras), Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina (pp.39-89). Buenos Aires, IIED.
- SOSA, P (2014) Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996). Tesis (Doctora en Ciencias Sociales). Buenos Aires, Argentina. Universidad de Buenos Aires, pp.1-356.
- SUÁREZ CAO, J (2011) ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 5 (2), 305-321.
- TERNAVASIO, M (1995) Nuevo Régimen Representativo y Expansión de la frontera política. Las elecciones en el estado de Buenos Aires 1820-1840. En A. ANNINO, Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX (pp. 65-107). Buenos Aires, FCE.
- VIEYTES, R (2004) Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires, Editorial de las Ciencias.