



ESCUELA  
DE POLÍTICA  
Y GOBIERNO

**El Partido en el Gobierno: la dinámica de un actor político.**  
*Estudio comparado del Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente Para la Victoria de Argentina y el Movimiento Alianza Patria Activa y Soberana de Ecuador.*

**Autora: Mg. Rosa María MARCUZZI**

**Director: Dr. Daniel BUQUET**

**Codirector: Dr. Carlos ACUÑA**

**Fecha: Julio de 2019**

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.



## Resumen

La presente tesis realiza un estudio comparado de los partidos políticos que han accedido por primera vez al gobierno en Brasil, Uruguay, Argentina y Ecuador en la primera década del presente siglo. Los partidos seleccionados para el estudio son el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente para la Victoria en Argentina y el Movimientos Alianza PAIS en Ecuador.

Los partidos citados presentan similitudes, en sus bases sociales policlasistas, en sus programas partidarios post neoliberales y en su orientaciones ideológicas de izquierda; y diferencias en sus organizaciones, centralización interna en el Partido de los Trabajadores, fragmentación intrapartidaria en el Frente Amplio, descentralización interna en el Frente para la Victoria y concentración en la toma de decisiones en el movimiento Alianza PAIS.

Como partidos gubernamentales han adoptado comportamientos estratégicos para conservar los cargos públicos obtenidos y maximizar la adhesión electoral. Los comportamientos adoptados en el ejercicio de gobierno, adaptación a la estructura institucional y activación de los clivajes políticos, han condicionado a las estructuras internas partidarias. En este proceso los partidos gubernamentales otorgaron mayor peso relativo interno al activismo político, vinculando su estructura interna a los movimientos sociales, centralizaron la toma de decisiones, debilitaron la *accountability* interna de los liderazgos partidarios y subordinaron el liderazgo partidario al liderazgo gubernamental.



## Dedicatoria

El presente trabajo de investigación no hubiera tenido principio ni fin sin la constante, rigurosa y dedicada dirección del Profesor Politólogo Daniel Buquet. Agradezco también a los Profesores Carlos Acuña, Marcelo Cavarozzi, Juan Manuel Abal Medina y Carlos Varetto por transmitir generosamente sus conocimientos sobre la disciplina y por la ayuda brindada para que este trabajo finalmente pudiera concretarse.

Agradezco a mi colega de la Universidad Nacional del Litoral, Profesora Lilia Puig, por haberme recomendado el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de San Martín, donde encontré la visión latinoamericana de los temas que me preocupan.

A mis queridos compañeros cursantes del Doctorado, con quienes compartí las vivencias de descubrir autores, plantear problemas e incorporar a nuestras prácticas políticas la vitalidad del conocimiento sobre “desplazar los límites de lo posible”.

Y a quienes, por lo vivido, me llevaron hasta aquí: mis compañeros de las agrupaciones estudiantiles y de la lista con nombre de sacerdote, amigos y colegas de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario, Marcelo De la Torre y Juan Carlos Venesia, con quienes desde la primavera de la democracia argentina compartí ideales de justicia, soberanía e independencia para nuestro país; mis compañeros del partido y amigos Luis Enrique Martí, Oreste Blangini y Rosana Oitana, con quienes viví con esperanza, en tiempos muy difíciles, cuestiones teóricas aquí planteadas; con reconocimiento al Profesor Horacio Rosatti y a los Profesores Alberto Tur Donati (en memoria) e Isabel Heer (en memoria), quienes me transmitieron la pasión por el trabajo intelectual; a mis queridos compañeros del gremio docente



universitario, Sandra Vergara, Marisa Guirado, Silvia Fabiano, Adriana Falchini, Hugo Flores, María Inés Prono, Cadina Palachi, Silvia Vega, Guillermo Munné, Hugo Kofman, Viviana Pradolini, Mariana Carminatti y especialmente a Oscar Vallejos por vivir juntos hermosas experiencias junto a los estudiantes en las calles, en las manifestaciones y en las tomas de las Facultades en defensa de la Universidad Pública; a mis queridos alumnos de las cuatro Universidades donde trabajo y he trabajado porque son “las más de cien pupilas donde vernos vivos y que valen la pena” que canta el poeta español; a mis queridos amigos entrerrianos Gabriel Ferrari, Graciela Ingold y Alberto Ingold quienes demuestran día a día la grandeza de su obra cultural, viviendo ideales en “La Fragua”.

Y finalmente a mi hermana María Laura y mis hermanos Luciano Mario y Ramiro por estar siempre, y a la memoria de mi madre Rosa Mayo de Marcuzzi y de mi padre Mario Alberto Marcuzzi quienes me transmitieron el valor de la educación, el agradecimiento y la alegría de vivir, a pesar de todas las dificultades “del estar siendo” en un país del sur de la América del Sur.

Rosa María Marcuzzi

Santa Fe- Julio de 2019



## **El Partido en el Gobierno: la dinámica de un actor político.**

*Estudio comparado del Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente Para la Victoria de Argentina, y el Movimiento Alianza Patria Activa y Soberana de Ecuador.*

### **Tabla de contenidos**

Resumen.....	i
Dedicatoria.....	ii
Índice.....	iv
Lista de cuadros, gráficos y mapas.....	viii
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1: El Partido en el Gobierno: la dinámica de un actor político.....</b>	<b>5</b>
Introducción.....	5
1.1. El partido político.....	6
1.2. Tipologías de los partidos políticos.....	9
1.2.1. El partido de masas.....	14
1.2.2. El partido <i>catch all</i> .....	17
1.2.3. El partido cártel.....	19
1.2.4. El partido antisistema.....	21
1.3. El partido político en el gobierno: estudios previos, definición, conceptos, dimensiones y tipología.....	24
1.3.1 Los estudios previos del partido en el gobierno.....	24
1.3.2. Definición, conceptos y dimensiones.....	28
1.3.3. Tipología del partido en el gobierno.....	37
1.4. Los casos seleccionados.....	46
1.5. Hipótesis de trabajo y metodología empleada.....	50



<b>Capítulo 2: El Partido de los Trabajadores de Brasil: del activismo partidario al predominio de la propaganda política.....</b>	<b>59</b>
Introducción.....	60
2.1. El sistema multipartidista extremo de Brasil.....	60
2.2. El Partido de los Trabajadores: activismo político y flexibilidad programática.....	63
2.3. Los comportamientos estratégicos: politización y centralización de la agenda de gobierno en la Presidencia, amplias coaliciones gubernamentales y legislativas y activación del clivaje político Centro-izquierda vs. Centro-derecha.....	79
2.4. Conclusiones.....	95
<b>Capítulo 3. El Frente Amplio de Uruguay: del activismo político fragmentado a la propaganda política.....</b>	<b>99</b>
Introducción.....	99
3.1. El sistema multipartidista moderado de Uruguay.....	100
3.2. El Frente Amplio: activismo político fragmentado.....	103
3.3. Los comportamientos estratégicos: consenso de las fracciones, mayoría legislativa y activación del clivaje político Estado vs. Mercado.....	120
3.4. Conclusiones.....	131
<b>Capítulo 4. El Frente para la Victoria de Argentina: de la propaganda política al activismo partidario.....</b>	<b>133</b>
Introducción.....	133
4.1. El sistema de partidos: bipartidismo, competencia centrípeta y estabilidad de las pautas de interacción.....	134



4.2. El Frente para la Victoria: fragmentación interna, descentralización y activismo político.....	138
4.3. Los comportamientos estratégicos: liderazgo gubernamental, coalición legislativa estable y activación del clivaje político Políticas Sociales vs. Neoliberalismo.....	150
4.4. Conclusiones.....	172
<b>Capítulo 5. El Movimiento Alianza Patria Altiva I Soberana de Ecuador: de los candidatos a-partidarios al activismo político.....</b>	<b>174</b>
Introducción.....	174
5.1. El sistema de partidos: multipartidismo extremo e inestabilidad política.....	175
5.2. El Movimiento Alianza PAIS: de los candidatos a- partidarios al activismo político.....	178
5.3. Los comportamientos estratégicos: de gobierno a-partidario a gobierno de movimiento mayoritario.....	195
5.4. Conclusiones.....	207
<b>Capítulo 6. Estudio comparado de los partidos gubernamentales seleccionados.</b>	<b>209</b>
Introducción.....	209
6.1. Las organizaciones intrapartidarias.....	210
6.2. Los partidos gubernamentales en sus comportamientos adaptativos a las estructuras institucionales presidenciales.....	219
6.3 Los partidos gubernamentales en la activación de los clivajes políticos...	222
6.4 Conclusiones.....	225
<b>Capítulo 7. El partido en el gobierno: la dinámica de un actor político.</b>	
<b>Conclusiones finales.....</b>	<b>228</b>
Introducción.....	228



7.1. El partido en el gobierno: la dinámica de un actor político.....	229
7.2. El partido en las instituciones públicas y el “partido de poder”.....	230
7.3. El partido multinivel y la política transnacional.....	232
7.4. El partido gubernamental en el sistema de partidos.....	233
7.5. El partido en el gobierno y el régimen democrático.....	233
7.6. El partido en el gobierno y el cambio de los regímenes políticos.....	234
7.7. El partido de gobierno y el ejercicio del poder en la profundización de la democracia.....	235
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>238</b>
<b>Apéndice.....</b>	<b>272</b>





## Lista de cuadros, gráficos y mapas

### Cuadros

1.1 Tipología del Partido en el Gobierno.....	38
1.2 Primera dimensión: la organización partidaria. Variables e indicadores.....	53
1.3 Segunda dimensión: el partido en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo. Variables e indicadores.....	55
1.4 Tercera dimensión: Activación del clivaje del sistema de partidos. Variables e indicadores.....	57
2.1. PT: resultados de las elecciones presidenciales en primera vuelta y principal partido opositor, 1989-1998.....	67
2.2. PT: Coalición gubernamental y contingente legislativo en la Cámara de Diputados en el período 2003- 2007.....	80
2.3. PT: Índice de Congruencia Partidista del Gabinete del período 2003- 2007.....	80
2.4. PT: Contingente legislativo en el primero y en el segundo gobierno.....	81
2.5. PT: Filiación partidaria de los Ministros de los Gabinetes de coalición del primer y segundo gobierno.....	84
2.6. PT: Posición ideológica en la escala izquierda -derecha de los partidos miembros de las coaliciones gubernamentales (2003-2007).....	88
2.7. Posición ideológica en la escala izquierda- derecha de los partidos aliados al PT en las elecciones presidenciales, años 2002 y 2006.....	88
2.8. PT y principal partido opositor: resultados de las elecciones presidenciales 2002 y 2006.....	89
2.9. PT y principales partidos: bancas obtenidas en las elecciones legislativas 2002 y 2006.....	90
2.10. PT: Diputados federales electos y alianzas electorales. Resultados comparados por Estados y regiones de las elecciones de los años 2002 y 2006.....	93



3.1. FA: Sectores políticos con representación en el Gabinete Presidencial (2005-2010), en el Parlamento y en la composición del Plenario Nacional partidario en los años 2002 y 2006.....	111
3.2 Fracciones partidarias frenteamplistas con representantes en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo: votos obtenidos en las elecciones internas de mayo de 2002 y de noviembre de 2006.....	114
3.3 Resultados de las elecciones presidenciales años 2004 y 2009.....	127
3.4 Resultados de las elecciones parlamentarias y cargos obtenidos en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Representantes, años 2004 y 2009.....	127
4.1 Presidentes del Partido Justicialista, período: 2003- 2010.....	148
4.2. FPV: Composición de los Gabinetes Presidenciales.....	153
4.3. Votos obtenidos por el FPV y la principal alianza electoral opositora en las elecciones presidenciales, 2003 y 2007.....	167
4.4. Bancas de Senadores del FPV y del principal partido opositor en las elecciones legislativas de los años 2003, 2005 y 2007.....	167
4.5. Bancas de Diputados del FPV y del principal partido opositor en las elecciones legislativas de los años 2003, 2005 y 2007.....	168
5.1. Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, Número Efectivo de Partidos Electorales y Volatilidad Electoral, período 1979-2006.....	177
5.2. Porcentaje de escaños por partidos en el Poder Legislativo (2006- 2014).....	198
5.3. Elecciones nacionales de las que participó AP en el período 2006- 2014, resultados y escaños obtenidos.....	200
6.1 El partido de activistas: la organización intrapartidaria.....	218
6.2 El partido de activistas: La adaptación a la estructura institucional presidencial...	222
6.3 El partido de activistas: la activación de los clivajes políticos.....	224
6.4. Clasificación de los partidos gubernamentales: partido de activista o partido de propaganda política.....	226
A.1. PT: Lista vencedora por Estados del Balotaje de la elección a Presidente nacional del partido, 9 de octubre de 2005.....	272



A.2. FA: Pertenencia de los Ministros del Gabinete Nacional a las Fracciones partidarias, primer gobierno período 2005- 2010.....	272
A.3. FA: Cámara de Senadores: Fracción partidaria y Comisiones Legislativas integradas, período 2005- 2010.....	273
A.4. FA: Representantes: Fracción partidaria y Comisiones Legislativas integradas, período 2005- 2010.....	274
A.5. Elecciones presidenciales y legislativas en Uruguay 2004, y 2009.....	276
A.6. Evolución de la votación del FA por Departamentos desde la transición a la democracia (en porcentajes).....	276
A.7. FPV: Gobernadores pertenecientes a la Comisión de Acción Política del Partido Justicialista.....	279
A.8. Senadores electos por el Frente para la Victoria y el Partido Justicialista, diciembre 2005.....	279
A.9. Bloque de Senadores pertenecientes al Frente para la Victoria y al Partido Justicialista, electos el 28 de octubre de 2007.....	280
A.10. Ecuador: Distribución de las bancas a la Asamblea Nacional por las Provincias.....	281

## **Gráficos**

1.1 El partido en el gobierno: conceptos.....	29
1.2 El cambio del partido en el gobierno.....	34
1.3 El partido en el gobierno: dimensiones analíticas.....	35
2.1 PT: Organigrama en el nivel Nacional.....	72
2.2 PT: Organigrama en los niveles estatal y municipal.....	73
3.1 FA: Organigrama del nivel nacional.....	106
3.2 FA: Organigrama en los niveles departamental, zonal y de base.....	106
3.3. Organismos del FA integrados por miembros con cargos públicos en el nivel nacional. Período: 2005-2010.....	115
4.1. PJ: Organigrama en el nivel nacional.....	146



4.2 PJ: Organigrama en los niveles provincial, departamental y local.....	147
4.3. Denominación y número de miembros de los Bloques de Diputados Nacionales del Partido Justicialista, período 2003- 2008.....	158
4.4. Denominación y miembros de los Bloques de Senadores Nacionales del Partido Justicialista, período 2003- 2008.....	159
5.1 AP: Organigrama en el nivel nacional (2009).....	191
5.2 AP: Organigrama en el nivel nacional (2014).....	192
5.3 AP: Organigrama en los niveles provincial, cantonal, distrital, parroquial y de base (2014).....	193
A.1. FA: Organigrama del nivel nacional (Estatuto de 2011).....	277
A.2. FA: Organigrama de los niveles regional, departamental, zonal y de base (Estatuto de 2011).....	278

## **Mapas**

2.1. Elecciones presidenciales 2002 (primera vuelta).....	92
2.2. Elecciones presidenciales 2002 (segunda vuelta).....	92
2.3. Elecciones presidenciales 2006 (primera vuelta).....	92
2.4. Elecciones presidenciales 2006 (segunda vuelta).....	92
3.1. Elección presidencial 2004.....	130
3.2. Elección presidencial 2009 (primera vuelta).....	130
4.1. Elección presidencial, 27 de abril de 2003.....	168
4.2. Elección presidencial 28 de octubre de 2007.....	168
4.3. Elecciones a Diputados Nacionales año 2003.....	169
4.4. Elecciones a Diputados Nacionales, 23 de octubre de 2005.....	169
4.5. Elecciones a Diputados Nacionales, 28 de octubre de 2007.....	169
5.1 Elección presidencial 15/10/2006 Primera vuelta.....	202
5.2 Elección presidencial 26/11/2006 Segunda vuelta.....	202
5.3 Elección presidencial 26/04/2009.....	202
5.4 Elección presidencial 17/02/ 2013.....	202





## Introducción

La presente investigación analiza al partido político en el ámbito distintivo de su actuación, el gobierno. El partido en el gobierno es una organización, que ha alcanzado mediante procedimientos electorales democráticos, el máximo cargo político de una forma de gobierno. En el presidencialismo, el partido en el gobierno es el partido del Presidente.

Los estudios sobre los partidos políticos son tan numerosos que conforman un subcampo de la Ciencia Política (Gunther and Montero 2002). De la amplia variedad se seleccionan aquellos que han contribuido a la orientación teórica de las investigaciones empíricas contemporáneas. Entre estos estudios se encuentran los que han abordado a los partidos como actores de veto (Tsebelis 2002) y como elites políticas (Schlesinger 1994), pero que no han profundizado en las particularidades de sus organizaciones internas. Los análisis centrados en las coaliciones dominantes internas de los partidos han abierto a la investigación los conflictos internos y sus efectos sobre los entornos en los que actúan los partidos, sin detenerse en los procesos que suceden al interior de los mismos (Panebianco 1982). Por su parte, las investigaciones empíricas sobre los partidos en el gobierno, los han estudiado como actores colectivos unificados que llevaron adelante, con distinto éxito, las reformas de mercado (Corrales 2010) o que determinaron la distribución de los factores productivos en las economías capitalistas de los países centrales (Boix 1996).

Frente a los análisis contemporáneos de los partidos como actores colectivos homogéneos ha surgido un enfoque analítico que distingue dimensiones internas en las



organizaciones partidarias, y el predominio de una dimensión, el partido en los cargos públicos, enfoque desarrollado por los politólogos estadounidense Richard Katz e irlandés Peter Mair (2002). En este enfoque se destaca el predominio del partido en las instituciones públicas, dando surgimiento a una nueva clase de partido, el llamado partido cártel. Esta nueva clase de partido, distintiva de los partidos de masas y de *catch all* propios de las democracias actuales, altera la competencia política, impidiendo el ingreso de nuevos competidores, mediante la modificación de las reglas electorales y la disposición de los recursos materiales estatales.

Uno de los propósitos de la presente investigación es profundizar el estudio de la organización partidaria en las instituciones públicas, reconociendo el predominio que el ejercicio de los cargos públicos reviste para los partidos políticos contemporáneos.

Para ello el estudio parte de la revisión de los autores clásicos de la Ciencia Política, identificando las definiciones y las tipologías dadas por los autores. Partiendo de ellas se elabora una definición propia de partido en el gobierno y se desarrolla una tipología de los partidos gubernamentales, distinguiendo dimensiones analíticas basadas en conceptos empíricos para su operacionalización.

Las dimensiones analíticas se elaboran desde la perspectiva teórica neoinstitucionalista, distinguiendo la organización interna y los comportamientos estratégicos adoptados, en la interrelación del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo y en la activación del clivaje partidario en la competencia política. El enfoque teórico seleccionado permite abordar el partido en el gobierno como un actor político que incorpora a sus cálculos racionales la estructura institucional de la que participa. El



partido gubernamental responde a incentivos institucionales y a los conflictos surgidos de la distribución asimétrica del poder y conforma un legado o trayectoria del proceso político.

La metodología aplicada sigue la estrategia comparada sincrónica de los sistemas diferentes (MDSM por sus siglas en inglés), eliminando las variables independientes no presentes, siendo la variable dependiente constante en los cuatro casos seleccionados.

Un segundo propósito de la investigación es destacar, para profundizar en el debate, el problema de la dirección política del Estado en las democracias contemporáneas. Si la dirección política estatal se ejerce por partidos que, como los autores citados han verificado, alteran la competencia política para conservar los cargos públicos y ello los asimila a los partidos de elites de la etapa pre-democrática, las organizaciones que gobiernan adquieren características que obstaculizan la profundización de la igualdad política. Frente a ello las múltiples asociaciones presentes en la sociedad civil, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos y asociaciones culturales manifiestan la presencia de una esfera pública que consolida la igualdad política. El proceso político señala la contradicción entre la tendencia elitista presente en el gobierno con la tendencia democratizadora presente en la sociedad civil. Las democracias para profundizarse, requieren modificaciones en la dirección política del Estado y ella es la tarea específica de los partidos gubernamentales





El presente estudio se propone contribuir al debate sobre los partidos gubernamentales en las democracias contemporáneas.

Para ello la tesis se organiza en siete capítulos, a través de los cuales se desarrolla la investigación. En el primer capítulo se elabora el enfoque conceptual que guiará el análisis de los casos seleccionados, se explicita la hipótesis y se expone la metodología a aplicar para su verificación. En los subsiguientes cuatro capítulos se analizan los cuatro casos seleccionados en base al enfoque teórico de las dimensiones analíticas propuesto inicialmente. En el capítulo sexto y partiendo de la investigación empírica de los casos seleccionados, se realiza el estudio comparado para confirmar la hipótesis propuesta. Finalmente en el capítulo séptimo se exponen las contribuciones empíricas y teóricas, que la presente investigación propone aportar al desarrollo del conocimiento del campo disciplinar de la Ciencia Política.



## Capítulo 1: El Partido en el Gobierno: la dinámica de un actor político

**Sumario:** Introducción; 1.1. El partido político; 1.2. Tipologías de los partidos políticos; 1.3. El partido en el gobierno: estudios previos, definición, conceptos, dimensiones y tipología; 1.4. Los casos seleccionados; 1.5. Hipótesis de trabajo y metodología empleada.

### Introducción

El presente capítulo desarrolla el enfoque conceptual que orienta el estudio del partido en el gobierno. Desde una revisión de los estudios clásicos de la Ciencia Política sobre los partidos políticos, se elabora una definición, se presentan las categorías, se distinguen las dimensiones y se desarrolla una tipología para su estudio.

En el primer apartado, sin ser exhaustivo, se define partido político en base a los autores clásicos de la Ciencia Política, Weber, Duverger, Downs, Lipset, Rokkan, Panebianco, Sartori, Strom, Schlesinger, Katz y Mair y se incluye la definición dada en estudios de la Politología argentina. En el segundo apartado se sintetizan las tipologías enunciadas por algunos de los autores citados, distinguiendo cuatro clases de partidos, el partido de masas, el partido *catch all*, el partido cártel y el partido antisistema. En el tercer apartado, adoptando la teoría neoinstitucionalista desarrollada por Strom, se define partido en el gobierno, se desarrolla una tipología, distinguiendo dos clases de partidos gubernamentales, el partido de activistas y el partido de propaganda, y se define la dinámica del partido en el gobierno. En el cuarto apartado se presentan los casos seleccionados para la investigación de los partidos gubernamentales; y finalmente, en el quinto apartado, se formula la hipótesis y se desarrolla la metodología a aplicar.



## 1.1. El partido político

El partido político ha sido objeto de análisis de diversos enfoques teóricos. Estudiados por la teoría sociológica interesada en señalar en ellos la presencia de tendencias a la racionalización y a la burocratización de las sociedades modernas, esta perspectiva afirma que el partido se distingue por participar de elecciones para obtener votos y acceder a los cargos públicos:

“... los partidos son por su naturaleza más íntima (...) organizaciones de creación libre que se sirven de una ‘propaganda’ libre en necesaria renovación constante. Actualmente su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante”... (Weber 2004, 1076).

El enfoque político- institucional diacrónico los estudia en sus orígenes como grupos parlamentarios y comités electorales. Los partidos políticos son instituciones que buscan conquistar y ejercer el poder político y desempeñan distintas funciones tales como organizar a los electores y canalizar los sufragios, privilegiando su actuación en el terreno electoral y parlamentario<sup>1</sup> (Duverger 1951).

La teoría de la elección racional, suponiendo la racionalidad de los miembros que forman un partido con un orden de preferencia similar, afirma que:

“...un partido político es una coalición de personas que se proponen acceder al gobierno por medios legales”... (Downs 1957, 24, traducción propia).

La Sociología política identifica la formación de los partidos con las rupturas sociales de largo plazo. Los partidos como organizaciones de movilización, ayudaron a integrar las comunidades locales, estableciendo una red de comunicación que fortaleció

---

<sup>1</sup> El autor explicita que no brinda una definición de partido político porque ello compromete su análisis organizativo (Duverger 1951, 54)



las identidades nacionales, y contribuyeron a establecer un gobierno que superara los particularismos locales o sectoriales. Para este enfoque, las funciones de los partidos abarcan las expresivas, siendo transmisores de demandas de los ciudadanos, instrumentales, como negociadores de intereses, y representativas, agregando los reclamos de los ciudadanos (Lipset y Rokkan 1967).

El clásico estudio de Panebianco analiza a los partidos como organizaciones con una dinámica de lucha por el poder. El partido como toda organización se distingue por el ambiente específico dónde desarrolla una actividad específica, el partido opera en el escenario electoral y compite por los votos<sup>2</sup>.

Desde la etimología de la palabra, el partido es definido como una construcción política guiada para el logro de beneficios colectivos e individuales, tanto en sociedades plurales donde el disenso estructura el orden político, como en aquellas donde la selección entre diversas alternativas políticas no está garantizada:

“...un partido es cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, (libres o no), candidatos a cargos públicos”... (Sartori 2000, 89).

Los desarrollos provenientes del neoinstitucionalismo racional definen al partido político como,

“... una organización que procura obtener beneficios derivados de su acceso a los cargos públicos mediante la representación obtenida en elecciones”... (Strom 1990, 574) (traducción propia).

“...El partido político, (...), es un grupo que se propone controlar el gobierno mediante el triunfo en cargos electivos”... (Schlesinger 1994, 10) (Traducción propia).

---

<sup>2</sup> El autor afirma que no desarrolla una definición de partido político porque caería en el prejuicio teleológico de caracterizar a las organizaciones partidarias por sus fines (Panebianco 1995).



Siguiendo el estudio de Schlesinger, el partido político presenta un rasgo específico que garantiza su permanencia como organización, provee beneficios colectivos que lo legitiman, al mismo tiempo que logra beneficios individuales para sus miembros. La combinación de ambos tipos de beneficios, colectivos e individuales, distinguen al partido político de las demás organizaciones sociales.

Los trabajos académicos de la Politología argentina definen al partido político como

“... una institución, con una organización que pretende ser duradera y estable, que busca explícitamente influir en el Estado, generalmente tratando de ubicar a sus representantes reconocidos en posiciones de gobierno, a través de la competencia electoral o procurando algún otro tipo de sustento popular”... (Abal Medina 2002, 38).

Esta definición señala como rasgo distintivo del partido político su condición de actor social y estatal de manera simultánea, de forma tal que como organización social ocupa una posición en el aparato estatal e instrumenta políticas públicas, siendo ello un recurso diferencial en relación con otros actores sociales (Abal Medina 2002, 2007).

En síntesis, la revisión de las definiciones de partidos políticos permite identificar un elemento recurrente en todas ellas, el carácter de organización de los partidos constituidos para acceder al gobierno. Como organización que participa en procesos electorales, monopolizando la representación política, el partido político se encuentra condicionado por el proceso de selección a los cargos públicos y por las características de los cargos a ocupar, por la estructura de oportunidades políticas que definen los procedimientos de acceso y de ejercicio del poder público. El acceso a los cargos públicos les permite disponer de recursos cuya distribución se orienta a consolidar su



legitimidad política, como organización que provee beneficios colectivos y beneficios individuales para sus miembros de forma simultánea.

Siguiendo la definición de Sartori, los partidos políticos no sólo están presentes en regímenes democráticos, sino que son organizaciones representativas que adquieren características hegemónicas o de partido único en formas autoritarias o totalitarias de ejercicio del poder político. La presente investigación se limita al análisis de los partidos en los regímenes democráticos.

En síntesis, estudiar a los partidos políticos democráticos implica conocerlos como organizaciones que compiten para acceder a los cargos públicos, siendo el propósito de su creación el ejercicio de gobierno.

## **1.2. Tipologías de los partidos políticos**

Las definiciones enunciadas han precedido la elaboración de tipologías sobre la estructura organizativa de los partidos políticos, ejemplo de ello son los estudios de Max Weber, Maurice Duverger, Angelo Panebianco y Kaare Strom. Más cercanas en el tiempo, otras clasificaciones, como la elaborada por Richard Katz y Peter Mair basadas en las dimensiones de los partidos políticos y la taxonomía desarrollada por Richard Gunther y Larry Diamond sobre las formas partidarias actuales a escala mundial, desarrollan lógicas clasificatorias para el estudio de los partidos políticos<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Weber, Max. 2004. *Economía y Sociedad: Esbozo de una Sociología Comprensiva*. México: FCE; Duverger, M. 1951. *Los Partidos Políticos*. México: FCE, 2000; Panebianco, Angelo. 1982. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995; Strom, Kaaren. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties". *American Journal of Political Science*. Volume 34, Issue 2, (May), 565- 98; Katz, Richard y Peter Mair. 2002. "La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas". En J.



Las tipologías enunciadas muestran similitudes en la distinción de las clases de partidos, enfatizando diversos aspectos en su conformación. A través de las obras de los autores citados, es posible identificar cinco clases de partidos siguiendo un orden cronológico en su clasificación: el partido de notables, el partido de masas, el partido *catch all*, el partido cártel y el partido antisistema.

El partido de notables o partido de elites corresponde a los gobiernos representativos previos a la democracia moderna. Esta clase de partidos se formó como respuesta de las elites frente a los problemas emergentes en las elecciones y en las cuestiones de gobierno, reflejando las divisiones entre las elites en un *régimen censitario*<sup>4</sup>. Duverger describe el surgimiento de los partidos de notables como grupos de parlamentarios y de comités electorales formados por miembros de la misma élite social. Las cuatro clases restantes de partidos, el partido de masas, el partido *catch all*, el partido cártel y el partido antisistema son organizaciones de la democracia moderna que compiten ante electorados inclusivos para acceder a los cargos públicos, en elecciones garantizadas por la vigencia de las libertades individuales<sup>5</sup>. El análisis de las organizaciones partidarias se centrará en estas cuatro clases de partidos.

El orden cronológico de las diversas formas partidarias enunciadas alude a una sucesión que no implica el reemplazo de la forma precedente. En ello se sigue lo

---

*Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos* de José Montero, Richard Gunther y Juan José Linz (editores), 15-46, España: Editorial Trotta; Gunther, Richard and Larry Diamond. 2003. "Species of Political Parties: A New Typology". *Party Politics*, No. 9, 167-99.

<sup>4</sup> Aldrich, John . 1995. *Why parties? The origin and transformation of political parties in America*. USA: The University of Chicago Press,

<sup>5</sup> En este punto se sigue la enumeración de las instituciones de las democracias modernas propuestas por Robert Dahl. Dahl, Robert. 1999. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus, 99.



afirmado por Katz sobre la existencia de un proceso cíclico dialéctico en la formación de los partidos, en el cual una clase de partido surge como oposición a otra, marcando así los límites del desarrollo de la formación inicial (Katz 2001: 282). El partido de notables o de elites es superado por el partido de masas, el que promueve la modificación de las organizaciones partidarias para participar de la competencia política democrática. Frente al partido de masas representante de una subcultura política homogénea y de la ampliación del sufragio, surge el partido *catch all*, destinado a representar la tendencia de las sociedades modernas a fragmentarse socialmente y a individualizarse en términos de subjetividades. Como opuesta a esta clase, surge el partido cártel, proyección actual del partido de elites, organización en la cual quienes ocupan los cargos públicos determinan la organización interna y la competencia interpartidaria (Katz 2001). De manera antagónica al predominio del partido en las instituciones públicas, surge el partido antisistema, cuestionando la organización centrada en las élites políticas con cargos públicos.

En la sucesión de distintas clases de partidos, ninguna se constituye como la etapa final del desarrollo de las organizaciones partidarias precedentes, sino que transcurren como formas contrapuestas entre sí. El partido de notables de los gobiernos representativos es superado por el partido de masas de la democracia moderna con extensión del sufragio universal, el que a su vez encuentra en el partido *catch all*, representante de la fragmentación social, su organización opuesta; éste es superado por el partido cártel, en el cual las elites políticas en el gobierno determinan la competencia intra e interpartidaria (Katz 2001), y que encontrará en el partido antisistema, la





respuesta a sus limitaciones organizativas. La sucesión antagónica de las clases de partidos, de notables, de masas, *catch all*, cártel y antisistema ejemplifican el desarrollo de las diversas formas organizativas partidarias, formas que coexisten simultáneamente en los procesos históricos. Siguiendo la definición de los partidos como actores sociales y estatales, las formas elitistas o de notables y cártel privilegian al partido como actores estatales y las formas de masas, *catch all* y antisistema, privilegian a los partidos como actores sociales.

De forma similar a esta distinción, las clases de partidos enunciadas se corresponden con el equilibrio variable de poder entre tres caras de la organización partidaria, el partido en las instituciones públicas, el partido en la organización central y el partido de afiliados (Katz y Mair 2002).

El partido de elites se caracteriza por el predominio del partido en las instituciones públicas. Los miembros del partido que ocupan los cargos públicos constituyen la organización del partido y no se distingue de la base de afiliados; son los partidos liberales y conservadores previos a las formaciones democráticas.

Con la creciente responsabilidad gubernamental ante el Parlamento, lo que otorgó relevancia a la cohesión partidista, la progresiva importancia de las elecciones locales y la ampliación del electorado, surgió un nuevo modelo de organización, el partido masas. En este partido predominan, en una relación simbiótica, la organización de afiliados y la dirección central del partido sobre el partido en los cargos públicos (Katz y Mair, 2002). Esta relación simbiótica obedece a que la dirección central se constituye como agente de los afiliados del partido y a su vez los organiza en su



conformación como una entidad a nivel nacional. El partido de masas es una organización compleja donde las tres caras del partido se encuentran en una relación potencialmente conflictiva al responder a diferentes estructuras de incentivos, tanto los afiliados, como los dirigentes del partido que ocupan la dirección central y los representantes electos en los cargos públicos (Katz y Mair 2002).

El partido *catch all* surge de las transformaciones del partido de elites y del partido de masas. El partido de élites, desde las instituciones públicas, crea una organización central para movilizar afiliados ante la masividad de la política, y el partido de masas autonomiza progresivamente la dimensión de la organización en los cargos públicos de la dirección central y de la organización de los afiliados (Katz y Mair 2002).

El partido cartel surge con el predominio de la organización en las instituciones públicas. El predominio de esta cara del partido es consecuencia de varios factores, los partidos relevantes han ocupado, por algún período, los cargos de gobierno, cuentan con mayor personal parlamentario que los empleados por el partido y disponen de financiamiento estatal para las actividades partidarias, produciéndose un proceso de gubernamentalización de los mismos (Katz y Mair 2002).

Finalmente el partido antisistema, como forma antagónica a las organizaciones en las instituciones públicas, recurre a los afiliados para cuestionar el proceso de gubernamentalización partidaria y para privilegiar al partido como actor social.

Partiendo de las tipologías enunciadas y de la distinción analítica entre las tres caras de las organizaciones partidarias, se distinguen cuatro clases de partidos presentes



en las democracias modernas: el partido de masas, el partido *catch all*, el partido cártel y el partido antisistema. En base a ello se elabora una tipología para diferenciar a los partidos que acceden por primera vez al gobierno, objeto de estudio de la presente investigación.

### **1.2.1. El partido de masas**

En orden cronológico el partido de masas precedió al surgimiento del partido *catch all*, del partido cártel y del partido antisistema. Representando a una subcultura política previamente excluida de la participación, esta organización priorizó la instrumentación de las políticas programáticas que respondían a la ideología de los miembros del partido. La ideología se plasmó en un programa, difundido por quienes ocupaban distintos cargos en el partido, con expectativas de acceder a los cargos públicos para cumplir con los fines propuestos por el programa que difundían. En el orden de preferencias se priorizaron las políticas programáticas a la obtención del éxito electoral y al acceso a los cargos públicos (Strom 1990).

La participación de los miembros del partido fue promovida por la descentralización en su organización interna combinada con canales de acceso restringidos a la dirección del partido y a las candidaturas, de tal manera que sólo accedían a la dirección quienes contaban con una orientación política previa (Strom 1990). Su carácter ideológico, programático, descentralizado y basado en el activismo de sus miembros, constituyeron elementos que se retroalimentaron entre sí.



El partido de masas ha sido tipificado en las clasificaciones de los autores clásicos de la Ciencia Política. La ideología, el activismo y las tareas de socialización política son señalados como elementos comunes en las diferentes clasificaciones.

Tal como lo señalara Max Weber en referencia al partido de ideología, las políticas contenidas en un programa respondían a una ideología, siendo su característica distintiva. La socialdemocracia alemana fue el ejemplo, dado por Weber, de esta clase de partido.

El activismo político, señalado por Duverger, constituyó el principal recurso del partido de masas. El activismo aludía a la presencia del miembro que organizaba las actividades, participaba en la elaboración y difusión del programa partidario y ocupaba cargos en la estructura intrapartidaria (Duverger 1951).

El partido de masas se originó en asociaciones independientes de los Parlamentos y de los Comités electorales, que organizaron a los partidos para participar en las elecciones y acceder al Parlamento, tales los casos de los sindicatos obreros ingleses que crearon el Partido Laborista o de la Iglesia organizando el partido católico en Bélgica (Duverger 1951).

La participación de los miembros en la estructura del partido como recurso de la organización y la formación política necesaria para lograr la conducción partidaria transformó a la organización del partido de masas en un fin sí misma, combinando incentivos selectivos destinados a los miembros e incentivos colectivos destinados a consolidar la organización (Panebianco 1982).



La ampliación de la participación política, garantizada jurídicamente por la conformación de una ciudadanía inclusiva, organizó al partido en torno a los afiliados. Los afiliados fueron los que aportaron los recursos, materiales y/o personales, para el éxito de la organización (Katz y Mair 2002).

La densidad organizativa basada en la participación de los afiliados, la descentralización interna y la prioridad otorgada a las políticas del partido, le permitieron llevar adelante tareas de socialización política entre los períodos electorales y desplegar relaciones con organizaciones de la sociedad civil (Gunther y Diamond 2002).

El partido de masas como organización centrada en el activismo de sus miembros con un programa partidario basado en una ideología representativa de una subcultura política homogénea, privilegió la organización de los afiliados. Los cargos públicos que desempeñaban los miembros del partido eran cargos obtenidos para llevar adelante el programa del partido, en consecuencia la organización central del partido controlaba al partido en el gobierno en nombre de la organización de afiliados para que cumpliera con las políticas partidarias, prioridad en el orden de preferencias de la organización. El partido en el gobierno se subordinaba a la organización de los afiliados y a la organización central del partido, ambas con una relación simbiótica, donde una reforzaba a la otra (Katz y Mair 2002).

La progresiva consolidación del partido de masas en las democracias contemporáneas, ha modificado la estructura institucional, de manera tal que los partidos, como organizaciones que monopolizan la representación política, fueron



incorporados, en varios países, al orden constitucional y se ha sancionado un complejo cuerpo de normas que regulan sus actividades (Janda 2006).

La presencia del partido de masas y la ampliación de la ciudadanía condicionaron a los partidos de notables, surgidos en los gobiernos representativos, a adoptar una organización que les permitiera competir electoralmente y acceder a los cargos públicos en un entorno democrático (Katz 2001). Surge así una nueva clase de partido con características distintivas, el partido *catch all*.

### **1.2.2. El partido *catch all***

La denominación de partido *catch all* proviene de la caracterización dada por Kirchheimer al estudiar la transformación del sistema de partidos en Europa Occidental en la década del 60<sup>6</sup>. El partido *catch all* agrega la mayor variedad de intereses sociales para lograr el éxito electoral, a diferencia del partido de masas que respondía a una subcultura política homogénea conformada por intereses similares. De la diversidad de intereses sociales que representa proviene su denominación de *catch all* o “atrapa todo”. Esta organización partidaria prioriza la obtención del éxito electoral en un entorno democrático. Su ideología es poco elaborada, respondiendo a demandas sociales coyunturales definidas por el entorno. En su orden de preferencias, siguiendo la distinción de Strom, el partido electoral prioriza los votos y los cargos públicos sobre las políticas programáticas.

---

<sup>6</sup> Kirchheimer, Otto. 1966. “The Transformation of the Western European Party Systems”. En Lapalombara, Joseph and Miron Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*, 177-200, Princeton: Princeton University Press (citado por Katz 2001).



El partido se organiza como una maquinaria electoral destinada a que la elite partidaria acceda a los cargos de gobierno. Esta clase de partido corresponde al modelo racional de organización, con una estructura mínima, que privilegia los fines para los cuales fue creada, la obtención de votos para lograr el acceso a los cargos públicos (Panebianco 1995).

En su orden de preferencias prioriza el éxito electoral, para lo cual cuenta con el financiamiento público y privado que le permite utilizar modernas tecnologías y ser asistidos por profesionales para lograrlo (Gunther y Diamond 2003).

El surgimiento de esta clase de partido, consecuencia de la incorporación de subculturas políticas a la participación, significa un cambio para el partido de masas y para el partido de elites (Katz y Mair 2002).

El partido de masas se modifica al acceder al gobierno y a los recursos públicos; comienza a predominar la elite política que ocupa los cargos públicos, dominando a la organización de afiliados, lo que genera conflictos al interior de la organización al subordinar su participación (Katz y Mair 2002). El partido de elites, que corresponde a los gobiernos representativos, adopta la forma del partido *catch all* para competir en un entorno democrático. Desde las instituciones públicas, la elite crea una organización central, siendo una estructura mínima donde dominan los liderazgos nacionales, para organizar a los afiliados y poder competir por el voto del electorado en una ciudadanía inclusiva.



En ambos casos, se subordina la participación de los afiliados a las elites partidarias, lo que se agudizará con el surgimiento de una nueva clase de partido en las instituciones públicas, el partido cártel.

### **1.2.3. El partido cártel**

El partido cártel surge de un proceso de gubernamentalización que experimentan los partidos. En este proceso los líderes de los partidos con representación legislativa asumen propósitos comunes, la carrera política se profesionaliza y la competencia ideológica se atenúa. La profesionalización implica que los líderes políticos de los distintos partidos comparten entre sí las tareas diarias de gobierno, lo que facilita alcanzar los acuerdos. Simultáneamente este saber especializado dificulta su transmisión hacia los afiliados de cada partido, conformándose un cártel de los partidos que cuentan con representación legislativa (Katz y Mair 2002).

El propósito de los acuerdos entre los líderes políticos es maximizar los cargos públicos para quienes participan del cártel. Para lograr este propósito se conforma una particular organización intrapartidaria lo que tiene consecuencias en la competitividad interpartidaria. En lo relativo a la organización intrapartidaria, los líderes políticos emplean estrategias como la flexibilidad ideológica, la ampliación de la participación de los adherentes por sobre los cuadros partidarios y fuerzan la correspondencia entre la retórica de la campaña electoral, el desempeño en el gobierno y los temas relevantes definidos por estos propios líderes (Katz 2001). Utilizando estas estrategias ganan autonomía para conformar un cartel que atraviesa a los partidos políticos. El personal





parlamentario con que cuentan predomina sobre los miembros de la organización, subordinando la estructura partidaria a quienes ocupan los cargos públicos, siendo la fuente laboral exclusiva de los líderes y de los miembros del partido (Katz 2001). El financiamiento público previsto legalmente se destina a las campañas electorales y a solventar las actividades de manera continua, lo que refuerza la dependencia partidaria de los recursos públicos.

La competitividad interpartidaria es condicionada por las elites políticas que definen la agenda pública, vinculándola con las cuestiones del gobierno. Estas elites se auto perpetúan en los cargos públicos mediante la utilización de reglas electorales que dificultan la participación de quienes las cuestionan. Por ello el partido cártel es un tipo de partido y un sistema de partidos simultáneamente, siendo su rasgo constitutivo la alteración de la competencia política por las formaciones partidarias que ya se encuentran en el gobierno. El partido cártel es considerado una proyección actual del partido de elites en un entorno democrático (Katz 2001).

La gubernamentalización implica una creciente autonomía de quienes ocupan los cargos públicos de aquellos que conforman las organizaciones y constituyen la base electoral necesaria para el logro de la legitimidad política. La recurrente utilización de estrategias tales como beneficiar a los adherentes por sobre los activistas, el reforzamiento de la retórica política con las cuestiones de gobierno para definir una agenda propia y la utilización de las reglas electorales para perpetuarse en los cargos públicos, genera conflictos entre la elite política en los cargos públicos con los activistas



del partido, particularmente en aquellas organizaciones surgidas como partidos de masas.

Esta creciente disociación entre la elite política en los cargos públicos y los activistas partidarios dio lugar al surgimiento de una nueva clase de partido en las democracias contemporáneas, el partido antisistema.

#### **1.2.4. El partido antisistema**

Originalmente el término partido antisistema fue definido por Sartori en su clásica obra sobre los partidos políticos, como la organización que, participando de la competencia política democrática, tiende a socavar la legitimidad del régimen político mediante una oposición a los valores del orden donde actúa. Los ejemplos dados por el autor incluían a los partidos comunistas occidentales y a los partidos fascistas (Sartori 2000).

Previamente Duverger también incluyó en su estudio a los que denominó partidos antiparlamentarios, siendo aquellas organizaciones políticas que se sirven del Parlamento para conquistar el poder con propósitos de transformar el sistema democrático, y ejemplificó esta clase de organizaciones, al igual que Sartori, en los partidos comunistas y fascistas, distinguiéndolos por su organización, su base social y sus doctrinas (Duverger 2012).

Análisis contemporáneos sobre los partidos antisistema señalan que son aquellas organizaciones que cuestionan principios básicos del orden político como la organización del Estado, que no participan de acuerdos cooperativos debido a su propia



autopercepción antagónica con respecto a los otros partidos del sistema o que si han participado de interacciones cooperativas, las han abandonado deliberadamente para radicalizarse, ejemplos de ello son los partidos opuestos a la participación en la Unión Europea, y los partidos secesionistas, tales como el Partido de la Libertad de Austria y la Liga del Norte de Italia en distintas etapas y distintos niveles de la competencia política (Zulianello 2017).

A diferencia de las definiciones dadas por los autores clásicos y contemporáneos previamente citados, en este estudio el partido antisistema se define como aquél que surge como oposición a la gubernamentalización de la política expresada por la formación del partido cártel. La conflictividad del partido cártel con su base social, consecuencia del dominio de las elites en los cargos públicos y de la disposición de los recursos para consolidar este predominio, deriva en el surgimiento de una forma antagónica de organización.

El partido antisistema incorpora características de los movimientos sociales, como manifestaciones de protesta contra las elites políticas gubernamentales. Esta clase de partido es similar al llamado “partido – movimiento” de la tipología desarrollada por Gunther y Diamond. Siguiendo a estos autores se distinguen dos subclases de partido antisistema, el partido libertario de izquierda y el partido de extrema derecha post-industrial (Gunther and Diamond 2003).

La izquierda libertaria se caracteriza por un consenso negativo hacia el mercado y hacia la burocracia, promueve las relaciones sociales solidarias y la participación política. Su composición es socialmente heterogénea y la agenda del partido aborda una



multiplicidad de temas. Son organizaciones abiertas a quienes deseen participar, por ello la diversidad en su composición y en los temas de la agenda propuesta, predominando *issues* postmateriales. Las formas de organización se basan en asambleas y en redes sociales, privilegiando la horizontalidad en las vinculaciones entre los miembros, rechazando los liderazgos y las organizaciones centralizadas verticales, siendo ejemplos de esta clase el Partido Verde alemán y el Laborismo inglés previo a su institucionalización (Gunther y Diamond 2003).

Por el contrario, los partidos de extrema derecha defienden el orden, la tradición, la seguridad y la identidad nacional. Cuestionan al Estado por las políticas sociales redistributivas, son xenófobos y racistas. En su organización interna privilegian los liderazgos personalizados. La defensa de la identidad nacional y la xenofobia fundamentan su rechazo a la globalización identificada con la amenaza a estilos de vida, proponiendo la restauración de los valores nacionales, siendo ejemplos de esta clase de partido el Frente Nacional en Francia y el Partido de la Libertad en Austria (Gunther and Diamond 2003).

Ambas subclases de partido antisistema reflejan un fenómeno contradictorio que se verifica en las democracias contemporáneas. Por una parte, la emergencia de movimientos sociales transnacionales que cuestionan la verticalidad de la representación democrática tradicional y proponen la horizontalidad de las redes para la toma de decisiones sobre temas de agenda pública. Estos partidos ubicados a la izquierda del espacio ideológico, promueven la radicalización de la democracia y condicionan a los partidos nacionales que participan de movimientos políticos



transnacionales (Teivainen and Trommer 2017). Por el contrario, los partidos ubicados en la extrema derecha del espacio ideológico devalúan a la democracia como régimen político, promoviendo la exclusión y la baja participación política ciudadana.

En síntesis, las cuatro clases de partidos enunciadas son categorías de análisis que orientan los estudios de las organizaciones partidarias en las democracias contemporáneas. Partiendo de las definiciones enunciadas y de la clasificación de los partidos expuesta, en el siguiente apartado se desarrolla una caracterización del partido en el gobierno, objeto de análisis de la presente investigación.

### **1.3. El partido en el gobierno como actor político: estudios previos, definición, conceptos, dimensiones y tipología.**

En el presente apartado se desarrollan los atributos del partido en el gobierno. Para su formulación se revisan estudios sobre los partidos como organizaciones en las instituciones públicas, se seleccionan los conceptos, se distinguen las dimensiones analíticas y se elabora una tipología.

#### **1.3.1. Los estudios previos del partido en el gobierno**

De la prolífica cantidad de publicaciones académicas sobre los partidos políticos, volumen tal que conforma un subcampo de la Ciencia Política (Gunther and Montero 2002) se seleccionan, sin ser exhaustiva, aquellos estudios dedicados a los partidos como organizaciones en las instituciones públicas y que cuentan con poder de veto en el proceso de formulación de políticas públicas.



De la revisión de estos estudios se han seleccionado los trabajos de los autores contemporáneos Angelo Panebianco, Richard Katz, Peter Mair y George Tsebelis, quienes analizan a los partidos como organizaciones complejas.

Los partidos son estudiados como organizaciones condicionadas por la interrelación entre el escenario parlamentario con el escenario electoral, siendo una temática inexplorada en las investigaciones de la época (Panebianco 1982). A pesar de no contar con estudios específicos previos y sin ser objeto de su análisis, Panebianco identifica tres situaciones donde los partidos son condicionados por los entornos institucionales electoral y parlamentario.

En la primera de ellas se afirma que las modificaciones en la dimensión electoral, genera cambios en la correlación de fuerzas en el Parlamento, ampliando o reduciendo las opciones políticas disponibles para el partido, lo que tendrá un incremento o disminución de la cohesión y estabilidad de la coalición dominante formada en su interior. En consecuencia a mayores opciones políticas con que cuenta el partido en el Parlamento, mayores tensiones se generarán al interior de su organización.

La segunda situación se centra en la relevancia política del partido para participar de una coalición gubernamental o para determinar la competencia con los demás partidos del sistema. Si carece de relevancia política por un extendido período de tiempo es probable que el partido no llegue a institucionalizarse como organización.

La tercera situación señala que si el partido forma alianza electoral con competidores, pierde identidad como organización, lo que genera inestabilidad al interior de la coalición partidaria. La estabilidad de la coalición dominante y en consecuencia de la



organización se logrará si se enfrenta a todos los competidores en lugar de formar alianzas, ya que la estabilidad organizativa del partido depende de la defensa de su identidad. (Panebianco 1982).

Las tres situaciones planteadas por el autor conforman un precedente teórico sobre el estudio de la organización partidaria gubernamental.

Estudiar al partido en las instituciones públicas constituye una problemática contemporánea tratada en las investigaciones de Katz y Mair (2002). Estos autores distinguen tres caras en las organizaciones partidarias: los Afiliados, la Organización Central y las Instituciones Públicas. Estas tres caras establecen una relación variable de poder entre sí en las diferentes organizaciones partidarias, concluyendo que los partidos contemporáneos, al igual que lo ocurrido con los partidos de elites en la etapa pre democrática de gobiernos representativos, se distinguen por el predominio del partido en las instituciones públicas.

Los partidos contemporáneos disponen de más personal parlamentario y de recursos públicos que sustituyen al personal partidario y a los recursos de la organización, produciéndose la gubernamentalización de los mismos. Las elites de los diversos partidos, más identificadas entre sí por su formación y por su actividad cotidiana que con sus propios miembros del partido, conforman un cártel que altera la competencia e impide la entrada de nuevos miembros. Aparece así una nueva clase de partido, el partido cártel descrito precedentemente. (Katz 2001, Katz y Mair 2002). La alteración de la competencia partidaria implica también la configuración de un nuevo sistema de partidos que condiciona el carácter competitivo de las elecciones, una de las



instituciones propia de la democracia contemporánea, o poliarquía, tal como la define Dahl.

En los trabajos sobre el presidencialismo y el parlamentarismo contemporáneos, los partidos son definidos como actores de veto (Tsebelis 2002). Los actores de veto partidarios modifican su número y sus propiedades según la cohesión partidaria, las reglas de toma de decisiones y las mayorías obtenidas. Por ejemplo, en un gobierno de mayoría el Presidente y el contingente legislativo de su partido disciplinado conforma un actor de veto partidario al sancionar una iniciativa legislativa presidencial. Los actores de veto partidarios se distinguen de los actores de veto institucionales, lo que permanecen constantes en número, el Presidente y el Parlamento, y se modifican sus propiedades en un determinado juego político. Es de destacar la relevancia otorgada a la cohesión partidaria de los actores de veto colectivos y como ello influye en la estabilidad política. En los sistemas presidenciales con gobierno dividido, los partidos no son actores de veto cohesivos, lo que posibilita la aprobación de las leyes (Tsebelis 2002).

Los estudios previos constituyen una referencia teórica para el análisis de los partidos gubernamentales, en la definición y la clasificación propuesta se incorporarán aspectos identificados por los autores citados.

### **1.3.2. Definición, conceptos y dimensiones**





Las definiciones de partidos políticos citadas previamente incorporan como un rasgo distintivo de los mismos, el acceso a los cargos políticos, el control del gobierno, y la ubicación de sus representantes en posiciones de gobierno.

En base a estas definiciones se afirma que el partido en el gobierno o partido gubernamental es una organización política que ha logrado el acceso a los máximos cargos públicos y se comporta estratégicamente para conservarlos.

Como organización, el partido en el gobierno cuenta con reglas que establecen sus autoridades y sus facultades, la incorporación de sus miembros, el financiamiento disponible, los procedimientos internos de elección de los representantes partidarios y de los candidatos del partido en las elecciones, entre otras disposiciones organizativas. Las reglas son formuladas por los líderes partidarios quienes crean al partido para acceder al gobierno.

Los líderes partidarios construyen la organización que les permitirá llevar adelante las campañas electorales, movilizar al electorado y formular políticas al acceder a los cargos públicos (Strom 1990). Para ello los líderes partidarios seleccionan un insumo (*inputs*), pudiendo ser el trabajo (*labor*) o el capital (*advertising technology*), y el grado de combinación en el empleo de ambos insumos dependerá del cálculo de eficiencia realizado (Strom 1990).

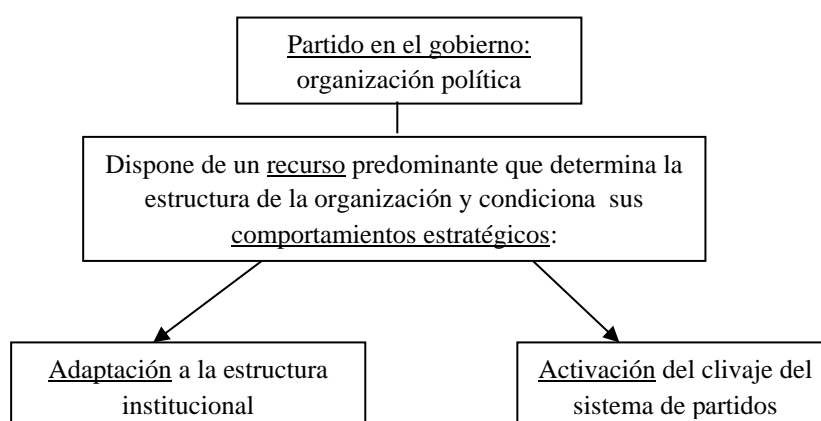
En el presente estudio los “insumos” se denominan recursos, y se los distingue entre el activismo y la propaganda política. El diseño organizacional del partido en el gobierno responde en su totalidad al recurso predominante seleccionado por los líderes del partido. El recurso determina la estructura interna partidaria, la adopción del



programa, el orden de preferencias, los mecanismos de *accountability* interna de los liderazgos partidarios, la descentralización o centralización interna de la organización y el financiamiento disponible (Strom 1990).

La estructura interna del partido en el gobierno condiciona sus comportamientos estratégicos. Los comportamientos estratégicos orientados a maximizar sus preferencias incluyen la adaptación a la estructura institucional y la activación del clivaje del sistema de partidos (Gráfico 1.1).

**Gráfico Nro. 1.1 El partido en el gobierno: conceptos.**



El partido en el gobierno incorpora a sus cálculos racionales la estructura institucional de la que participa, la que manifiesta su continuidad en la recurrencia de las interacciones pautadas, conformando una trayectoria del desarrollo histórico. El partido gubernamental como actor político y las instituciones políticas se constituyen recíprocamente. Esta mutua dependencia o reciprocidad constitutiva actor- institución



explica el poder de la inercia o la dependencia de la trayectoria de los actores y de las instituciones políticas (Przeworski 2010).

El partido en el gobierno se adapta a las instituciones existentes, dando continuidad al proceso político, conformando una trayectoria. La trayectoria se constituye como legado a partir de mecanismos de retroalimentación. Los mecanismos de retroalimentación incluyen, por una parte a los incentivos por los cuales el actor adapta sus estrategias a los arreglos institucionales establecidos, y por otra parte a los efectos distributivos del poder institucional, lo que beneficia a ciertos actores y perjudica a otros (Thelen 1999). Los incentivos incluyen la posibilidad de reelección en los cargos, las prerrogativas de los cargos públicos electos, los sistemas electorales empleados, la distribución del financiamiento partidario, lo que es denominado la “estructura de oportunidades políticas” (Schlesinger 1994).

El poder institucional distribuido de forma desigual genera una coordinación no neutral o equilibrios inestables, estableciendo patrones de interacción conflictivos entre posiciones asimétricas de poder institucional. Los mecanismos de retroalimentación no sólo reproducen una trayectoria sino que están abiertos a los cambios producto de la dinámica conflictiva de los procesos políticos. Nuevas oportunidades que modifican los incentivos y alteran la distribución del poder entre los actores derivan en cambios que pueden originar, en una coyuntura crítica, una nueva trayectoria. (Thelen 1999).

El partido en el gobierno, con una disposición favorable en la distribución del poder institucional al ocupar los máximos cargos ejecutivos y los cargos legislativos, se adapta a la estructura institucional y simultáneamente modifica las instituciones



orientado por sus preferencias de conservar los cargos públicos obtenidos. En el presidencialismo las políticas de elección estructural instrumentadas por el Poder Ejecutivo crean nuevas agencias, instrumentan políticas programáticas a través de nuevas agencias, disponen de partidas presupuestarias para áreas de la administración pública afines a las propuestas del partido (Moe 2013). Estas modificaciones alteran los incentivos en la interacción del partido en el gobierno con los demás partidos en las coaliciones gubernamentales y legislativas, generando conflictos o un equilibrio inestable por las disposiciones de los recursos.

La agenda legislativa del Presidente es condicionada por el ejercicio del liderazgo partidario y por los mecanismos de accountability interna con que cuenta su partido. En partidos descentralizados con predominio del activismo en su organización y donde extensas carreras políticas definen el acceso a los cargos partidarios y a las candidaturas, la definición de la agenda legislativa será consecuencia de negociaciones intrapartidarias para obtener el apoyo legislativo.

Las prerrogativas presidenciales, tales como las políticas de elección estructural y la definición de la agenda legislativa, indican la favorable distribución del poder para el partido que ha accedido a cargos de máxima autoridad política y condiciona los mecanismos de retroalimentación que conforman la trayectoria institucional.

La adaptación del partido en el gobierno a las estructuras existentes y el cambio que impulsen en las mismas, tendrá, a su vez, efectos en la propia organización partidaria, en la elaboración del programa, en las preferencias que orientan los comportamientos del partido, en el control de los liderazgos, en la elección de los



representantes partidarios y de los candidatos del partido y en la distribución del financiamiento, revelando la dinámica de la organización partidaria gubernamental.

En el presente estudio la estructura institucional a la que se adecúan los comportamientos estratégicos del partido en el gobierno se circunscribe a la forma de gobierno presidencial. El presidencialismo se distingue por cuatro aspectos: la elección popular del Poder Ejecutivo, los mandatos fijos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo sin depender su continuidad de la confianza mutua, la designación del gobierno por el Ejecutivo electo y la autoridad legislativa del Poder Ejecutivo garantizada constitucionalmente (Shugart y Carey 1995, traducción propia). En el presidencialismo el partido en el gobierno es la organización política a la que pertenece el Presidente.

En los presidencialismos federales el partido gubernamental es un partido multinivel, es decir una organización con diversas líneas de *accountability*, con división de la autoridad nacional y distrital y que compite en múltiples escenarios (Moon 2010). El presente análisis se limita a la organización partidaria nacional e incorpora atributos del partido multinivel en los comportamientos estratégicos definidos. Los atributos incorporados hacen referencia a la adaptación a la estructura institucional en legislativos bicamerales, donde se encuentran representadas las provincias, y en la competencia electoral con la evaluación de los resultados de las votaciones en los distritos.

En su adaptación a la estructura institucional, el partido en el gobierno forma coaliciones gubernamentales y coaliciones legislativas y dispone de incentivos para modificarlas. Las coaliciones gubernamentales se forman por dos o más partidos,



generalmente adyacentes en el espacio político, entre los que se distribuyen cargos en el Poder Ejecutivo y las coaliciones legislativas se forman por dos o más partidos que acuerdan proyectos legislativos en común y los sancionan. El partido del Presidente,

“...participa de toda coalición en condiciones de distribuir beneficios independientemente del número de bancas del que disponga”... (Cheibub, Przeworski and Saiegh 2004, 568) (Traducción propia).

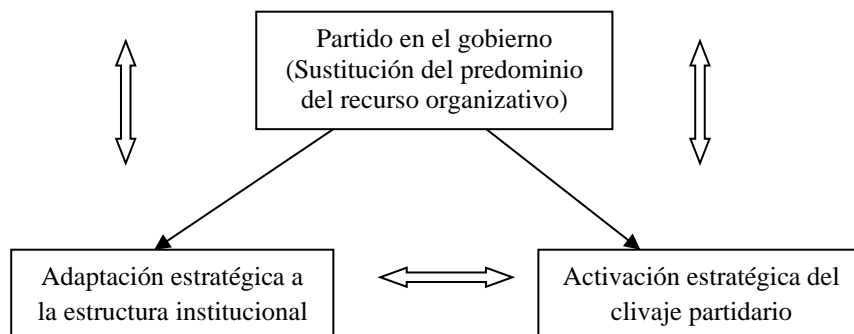
Esta condición del partido en el gobierno incentiva la formación de coaliciones gubernamentales y legislativas que activan los clivajes políticamente relevantes y determinan la formación de las alianzas electorales. Las alianzas electorales son condicionadas por las coaliciones gubernamentales y legislativas que han formulado las políticas. En base a ello los líderes políticos priorizan determinados conflictos sociales, y la política dependerá de cómo se explote y se organice el conflicto definido como políticamente relevante (Schattschneider 1960).

Activar la ruptura social politizada significa que el partido en el gobierno prioriza un conflicto definido como relevante. La relevancia del conflicto político parte de una evaluación destinada a maximizar sus preferencias. En su evaluación incorpora los diferentes niveles en los que participa, nacional y subnacional. El partido gubernamental evalúa maximizar sus preferencias, incrementando los beneficios obtenidos en cada uno de los niveles de los que participa.

El proceso de adaptación institucional y de activación del clivaje partidario genera cambios al interior del partido en el gobierno. El cambio se verifica en el predominio del recurso seleccionado por los líderes partidarios e implica la sustitución de un recurso organizativo por otro, lo que condiciona a la organización y a los sucesivos

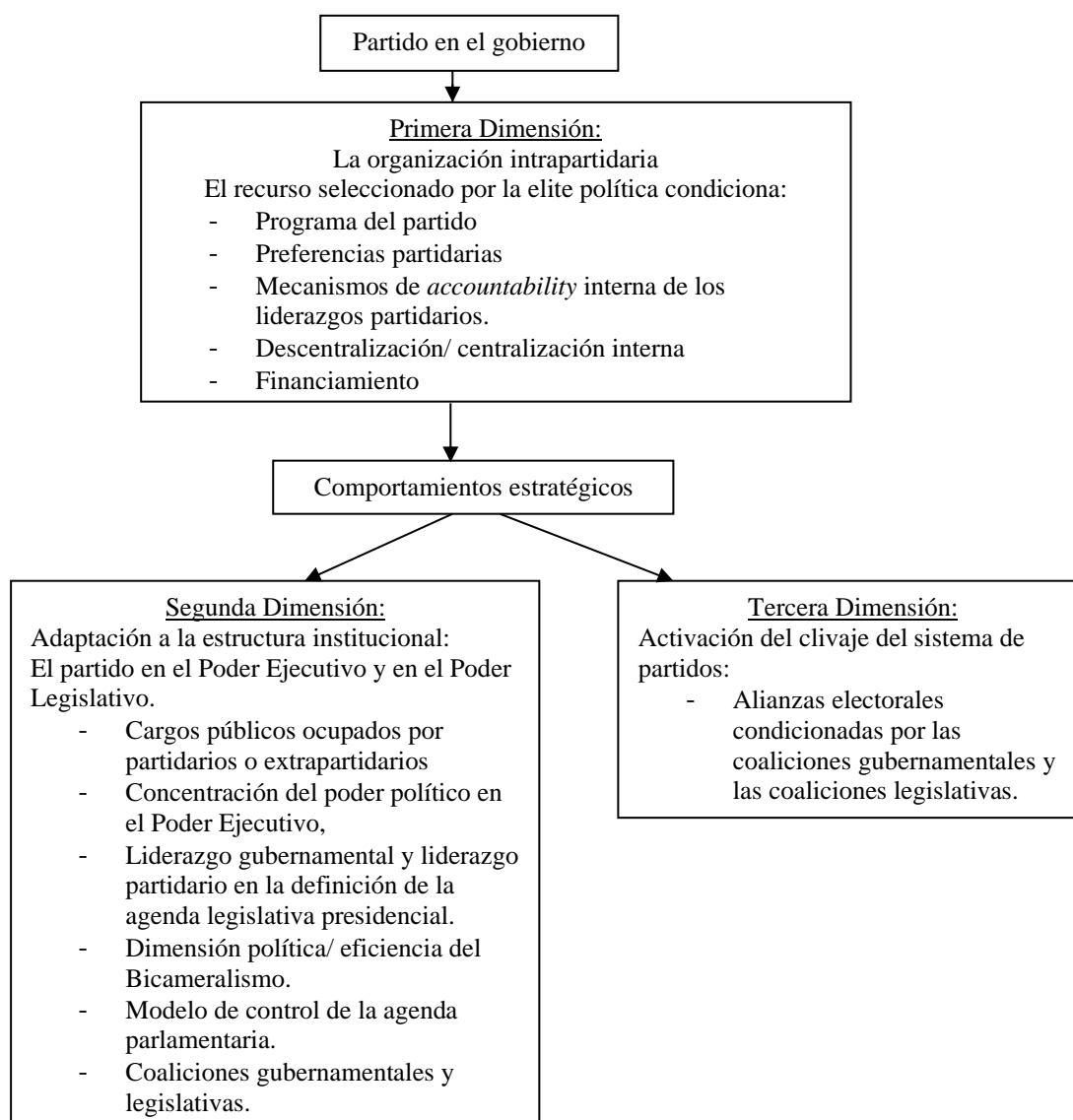
comportamientos adoptados. Este proceso se presenta gráficamente, señalando la sucesión de cambios con las flechas bidireccionales (Gráfico Nro.1.2).

**Gráfico Nro. 1.2** El cambio del partido en el gobierno



Para estudiar los cambios del partido en el gobierno se distinguen tres dimensiones analíticas: la organización partidaria y sus dos comportamientos estratégicos, la adaptación a la estructura institucional y la activación del clivaje del sistema de partidos (Gráfico Nro. 1.3).

**Gráfico Nro.1.3 El partido en el gobierno: dimensiones analíticas.**



La organización partidaria se conforma en torno al recurso seleccionado por los líderes políticos siguiendo un cálculo de eficiencia. Este recurso, sea el activismo o la propaganda política, condiciona a la organización en la elaboración del programa partidario, en el orden de las preferencias adoptado, en los mecanismos internos de





*accountability* de los liderazgos partidarias, en el diseño descentralizado o centralizado de la adopción de las decisiones y en las formas de financiamiento de sus actividades.

La organización partidaria, condicionada por el recurso predominante seleccionado por las elites partidarias, adopta comportamientos estratégicos para lograr formular sus políticas y conservar la adhesión electoral y los cargos públicos obtenidos. Para ello se comporta estratégicamente adaptándose a la estructura político- institucional y activando el clivaje partidario que estructura la competencia con los demás partidos políticos.

La adaptación a la estructura institucional implica seleccionar a quienes ocupan los cargos públicos, evaluar la prioridad de las iniciativas legislativas presidenciales, definir la relación del Presidente con el líder del partido en la adopción de la agenda legislativa presidencial y parlamentaria, conformar una unidad política entre el Ejecutivo y las Cámaras Legislativas formando coaliciones gubernamentales y legislativas en las sanciones de los proyectos de ley.

La activación del clivaje partidario otorga relevancia política a un conflicto social y condiciona la competencia del partido gubernamental con los demás partidos políticos. Las alianzas electorales estarán determinadas por las coaliciones gubernamentales y legislativas formadas por el partido en el gobierno en el proceso de formulación de sus políticas.

En base a las tres dimensiones enunciadas, la organización partidaria y sus comportamientos estratégicos de adaptación y activación, se elabora una tipología del partido en el gobierno, basada en el recurso seleccionado por la elite partidaria para



organizar el partido. La aplicación de la tipología permitirá identificar los atributos adoptados por el partido gubernamental en su organización y en sus comportamientos estratégicos.

### **1.3.3. Tipología del partido en el gobierno**

Partiendo de la distinción realizada por Strom (1990), los dos recursos seleccionados por los líderes partidarios, el activismo y la propaganda política, se corresponden con dos subclases de partido en el gobierno, el partido de activistas y el partido de propaganda.

El activismo se define como la participación de los miembros en las actividades político partidarias y la propaganda política como la disposición de tecnología de la comunicación para la difusión del programa y de los candidatos partidarios.

El partido basado en el activismo de sus miembros presenta similitudes con el partido de masas y con el partido antisistema. En ellos predominan los afilados para llevar adelante las tareas partidarias, lo que condiciona a la organización intrapartidaria y a sus comportamientos. El partido basado en la propaganda presenta similitudes con el partido *catch all* y con el partido cártel. En ellos predomina la propaganda para movilizar a los votantes en la competencia electoral, para difundir el programa y los candidatos del partido a ocupar los cargos públicos. El predominio de uno de estos recursos determina la organización partidaria y los cursos de acción adoptados.

La tipología propuesta constituye una herramienta analítica para el análisis de los partidos gubernamentales, en consecuencia en los casos bajo estudio se pueden



presentar atributos combinados de ambas clases de partidos. La tipología es exhaustiva, dado que cada tipo de partido presenta atributos exclusivos, requisito de la lógica clasificatoria de los estudios políticos comparados (Sartori 1996).

**Cuadro 1.1 Tipología del Partido en el Gobierno.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Partido de Activistas</b>	<b>Partido de Propaganda</b>
<b>1) Organización partidaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principal recurso: activismo partidario.</li> <li>- Programa asociado a la identidad política.</li> <li>- Preferencia por instrumentar políticas.</li> <li>- Mecanismos de accountability interna de los liderazgos partidarios.</li> <li>- Descentralización interna.</li> <li>- Financiamiento público por afiliados y descentralizado por distritos electorales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Principal recurso: propaganda política</li> <li>- Programa basado en <i>issues</i>.</li> <li>- Preferencias por obtener adhesión electoral y cargos públicos.</li> <li>- Ausencia de mecanismos de accountability interna de los liderazgos partidarios.</li> <li>- Centralización interna.</li> <li>- Financiamiento público al partido y canalizado a la autoridad partidaria.</li> </ul>
<b>2) Adaptación a la estructura institucional: El Partido en la interdependencia del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos públicos ocupados en su mayor parte por miembros del partido.</li> <li>- Liderazgo gubernamental desafía al liderazgo partidario en la definición de la agenda legislativa.</li> <li>- En Legislativos bicamerales con renovaciones parciales conforma una unidad política entre una de las Cámaras y el Gobierno.</li> <li>- Privilegia la dimensión política del Bicameralismo en gobiernos de partidos mayoritarios.</li> <li>- Modelo cartelizado en el control de la agenda parlamentaria.</li> <li>- Participa de coaliciones ganadoras con partidos adyacentes en el espacio político.</li> <li>- Forma coaliciones gubernamentales y legislativas estables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cargos públicos ocupados preferentemente por personalidades externas al partido.</li> <li>- Superposición del liderazgo gubernamental y partidario en la definición de la agenda legislativa.</li> <li>- En Legislativos bicamerales con renovaciones parciales no conforma una unidad política entre una de las Cámaras y el Gobierno.</li> <li>- Privilegia la dimensión de la eficiencia del Bicameralismo en gobiernos de partidos mayoritarios.</li> <li>- Modelo consensual en el control de la agenda parlamentaria.</li> <li>- Participa de mínimas coaliciones ganadoras.</li> <li>- Forma coaliciones gubernamentales y legislativas inestables.</li> </ul>
<b>3) Activación del clivaje del sistema de partidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alianzas electorales estables formadas con partidos adyacentes en el espacio político.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alianzas electorales inestables y mínimas en el número de partidos participantes.</li> </ul>



### **a. Partido de activistas**

El partido de activistas presenta similitudes con el partido de masas y con el partido antisistema en su organización interna, lo que condiciona la adaptación a la estructura institucional y la activación del clivaje partidario. En los siguientes tres apartados se desarrollan sus atributos siguiendo las tres dimensiones analíticas.

a.1) La organización partidaria: El activismo político constituye el recurso que estructura a la organización partidaria. El activismo político alude a la presencia de los miembros que organizan las actividades, participan en la elaboración y difusión del programa y ocupan cargos en la estructura del partido.

El activismo como recurso organizativo se conserva mediante una serie de incentivos que abarcan, la adhesión a un programa definido como una identidad política, la participación al interior de la organización y el acceso a la dirección política (Strom 1990). Los miembros del partido se comprometen con un programa que atribuye sentido de pertenencia, al compartir mapas cognitivos comunes, que definen lo que el partido promueve cambiar para lograr aquello que afirma que debería ser la sociedad (Acuña y Chudnosvsky, 2013).

El activismo como recurso implica que el partido cuenta con un número de afiliados relevante en relación a los demás partidos del sistema y la continuidad de sus tareas genera vínculos con organizaciones políticas, sociales y culturales afines en términos programáticos.



El programa es adoptado en instancias deliberativas partidarias como espacios de actualización de las políticas de gobierno. El partido de activistas procura maximizar el cumplimiento del programa partidario.

El acceso a los cargos de dirección política requiere de una trayectoria previa en la organización, lo que permite que quienes accedan a la dirección del partido manifiesten compromisos con las políticas partidarias (Strom 1990).

Al interior de la organización se establecen mecanismos de *accountability* de los liderazgos partidarios, como la descentralización interna para la adopción de decisiones, la que funciona como un incentivo para conservar el activismo de sus miembros (Strom, 1990). Los procedimientos internos que efectivizan la *accountability* de los liderazgos partidarios incluyen: las elecciones internas recurrentes celebradas para ocupar cargos partidarios y para seleccionar los candidatos a las elecciones generales, la representación de las minorías en los organismos del partido, la incorporación de los representantes electos y los funcionarios públicos en los organismos de partidarios, las instancias de deliberación y aprobación de las políticas propuestas e instrumentadas.

La descentralización intrapartidaria, se ve consolidada por el diseño del financiamiento público, calculado por afiliados y al otorgar una mayor proporción de recursos a las organizaciones locales, lo que promueve la autonomía de las organizaciones en los distritos (Strom, 1990).

a.2) El partido de activistas en la interdependencia del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo: Los miembros del partido son quienes desempeñan los cargos de gobierno y se superponen con el desempeño de los cargos partidarios. Los Ministerios reservados



para los miembros del partido son aquellos que refuerzan su perfil ideológico y los que les otorgan mayores beneficios como organización. En aquellos partidos donde coexisten fracciones internas, los Ministerios son distribuidos de forma de equilibrar la influencia de las diversas fracciones partidarias.

El partido de activistas distribuye el poder político entre los Ministros y funcionarios del Poder Ejecutivo y los legisladores partidarios, definiendo la agenda de gobierno de manera concertada entre los miembros del partido que desempeñan los cargos de dirección política en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El liderazgo gubernamental se distingue del liderazgo partidario en la definición de la agenda de gobierno, consecuencia del activismo político que domina a la organización. La distinción del liderazgo gubernamental y partidario no afecta la estabilidad del Gabinete, siendo las designaciones ministeriales una prerrogativa presidencial. Las coaliciones gubernamentales suelen ser durables y con partidos adyacentes en el espacio político.

El partido de activistas conforma una unidad política entre el Gobierno y una de las Cámaras para superar situaciones de bloqueo político en los Poderes Legislativos Bicamerales con renovaciones parciales. Privilegia la dimensión política del Bicameralismo por sobre la eficiencia, acentúa la divergencia de preferencias entre las dos Cámaras, altera el balance relativo de poder y veta iniciativas legislativas consideradas insatisfactorias (Tsebelis y Money, 1997).

El partido de activistas tiende a aplicar un modelo cartelizado de control de la agenda legislativa, donde el partido mayoritario o la coalición gobernante controlan el poder de agenda para decidir sobre los proyectos que llegarán al plenario, los procedimientos de



su tratamiento y de su aprobación (Cox and MacCubbins 1993, citado por Ferreti 2012). La unión política del Poder Ejecutivo y una de las Cámaras para superar situaciones de bloqueo promueve la adopción de este modelo de control legislativo.

El partido de activistas forma coaliciones ganadoras con los partidos adyacentes en el espacio político con el propósito de instrumentar sus políticas programáticas. Las coaliciones legislativas suelen ser durables. La permanencia de las coaliciones en los dos Poderes políticos se evidencia en la continuidad del Gabinete presidencial y en la permanencia de las coaliciones legislativas en las sucesivas votaciones. La estabilidad de las coaliciones legislativas puede verse alterada con la celebración de elecciones de medio término al modificarse el balance del poder partidario entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

a.3) El partido de activistas en la activación de los clivajes del sistema de partidos: El partido de activistas prioriza el logro de sus políticas programáticas y para ello emplea su poder institucional para formar coaliciones gubernamentales y legislativas con partidos adyacentes en el espacio ideológico que luego replicará como alianzas electorales. Siendo un partido con comportamientos orientados a maximizar las políticas partidarias, forma alianzas electorales con partidos adyacentes en el espacio ideológico. Para formar las alianzas electorales activa el clivaje partidario, en los niveles nacional y subnacional en los que participa.



## **b. Partido de propaganda**

El partido de propaganda dispone del uso de tecnologías de la comunicación para la difusión de sus programas y de los cursos de acción adoptados en el ejercicio de gobierno. En su organización presenta similitudes con el partido *catch all* y el partido cártel por el predominio de las elites al interior del partido y en los cursos de acción adoptados.

b.1) La organización partidaria: Como su nombre lo indica el partido de propaganda se organiza en base a la propaganda política para movilizar a los votantes y competir en las elecciones. Los partidos de propaganda tienden a maximizar la adhesión electoral y los cargos públicos y sus programas conforman agendas definidas por la elite partidaria frente a demandas sociales circunstanciales.

Al interior de la organización los mecanismos de *accountability* de los liderazgos partidarios centralizan la autoridad con autonomía en las decisiones, lo que brinda margen para incorporar a expertos en la formulación de las políticas públicas. Las autoridades partidarias y los candidatos electorales son seleccionados desde la autoridad central del partido. Las elecciones internas no se celebran de forma recurrente y las minorías se encuentran representadas en los organismos del partido cumpliendo el requisito para obtener el reconocimiento legal. Los representantes electos y los funcionarios públicos son generalmente expertos y no se incorporan a los organismos de dirección partidaria. El programa y las políticas a desarrollar son elaborados predominantemente por estos expertos.





El financiamiento público favorece esta clase de partido, debido a que otorga autonomía a los líderes partidarios frente al activismo político. Ello es reforzado si los subsidios estatales son calculados por partido y canalizados a la autoridad central del partido.

b.2) El partido de propaganda en la interdependencia del Poder Ejecutivo con el Poder

Legislativo: El partido de propaganda selecciona a los miembros del Gabinete por sus competencias profesionales y estos expertos son quienes adoptan las decisiones políticas referidas a las cuestiones públicas definidas como relevantes. El Poder Ejecutivo superpone el liderazgo gubernamental y el liderazgo partidario, definiendo la agenda legislativa de forma unilateral, consultando a expertos, sin intervención partidaria. La concentración de la autoridad en el Poder Ejecutivo se manifiesta en el mayor porcentaje de decretos emitidos y de vetos a las leyes sancionadas en relación a las iniciativas legislativas enviadas. El predominio de expertos sin responsabilidad partidaria promueve la inestabilidad del Gabinete presidencial, con tendencia a una alta proporción de salidas de Ministros durante el mandato presidencial.

En los Poderes Legislativos bicamerales con renovaciones parciales, los partidos de propaganda no conforman una unidad política entre una de las Cámaras y el Gobierno y tienden a fortalecer la autoridad del Poder Ejecutivo. El mayor porcentaje de decretos dictados y de vetos legislativos, manifiesta la centralización del poder político en el Presidente como actor institucional y la relevancia de las políticas de elección estructural por él adoptadas.

En la sanción de los proyectos de ley, este partido privilegia la dimensión de la eficiencia del Bicameralismo al evaluar la calidad de la legislación como aquella más



cercana a las preferencias de los ciudadanos y cuya adopción implica menores costos (Tsebelis y Money, 1997). El partido de gobierno comparte con los partidos opositores, el poder de agenda o de decidir sobre los proyectos que llegarán al plenario, los procedimientos del tratamiento y de aprobación, aplicando un modelo consensual o de poder compartido en el tratamiento de la agenda parlamentaria (Ferretti, 2012).

Como actor político participa de mínimas coaliciones ganadoras conformadas en base a un número reducido de partidos. El menor número de participantes facilita las negociaciones y los acuerdos entre los miembros de la coalición (Riker, 2007). El menor número de participantes de las coaliciones gubernamentales y legislativas produce inestabilidad en las mismas debido a que los partidos no necesariamente son cercanos en el espacio político y al ser pocos los participantes, los costos de modificarlas son menores.

b.3) El partido de propaganda en la activación del clivaje del sistema de partidos: El partido de propaganda dispone del poder institucional para formar coaliciones gubernamentales y legislativas en el ejercicio de gobierno. Para formar estas coaliciones activa el clivaje político que le ha dado el triunfo electoral, evaluando los beneficios obtenidos en los diferentes niveles de los que participa. Las alianzas electorales replican las coaliciones gubernamentales y legislativas, las que tienden a ser inestables, modificando su composición e incorporan el menor número de participantes para maximizar la adhesión electoral.



#### **1.4. Los casos seleccionados**

Los casos seleccionados y el período de tiempo delimitado en el presente estudio comprenden al Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) desde el inicio de gobierno en enero de 2002 hasta la celebración de la elección interna partidaria en diciembre de 2007, el Frente Amplio de Uruguay (FA) desde el inicio de su gobierno en marzo de 2005 hasta el triunfo electoral en las elecciones primarias de junio de 2009 del candidato de otra fracción política representando al partido en las elecciones generales celebradas ese mismo año, el Frente para la Victoria de Argentina (FPV) desde el acceso al gobierno en mayo de 2003 hasta la reunión del Congreso Nacional partidario y la asunción de la Presidencia del Partido Justicialista por esta fracción en abril de 2008, y el Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva I Soberana de Ecuador (AP) desde el acceso al gobierno en enero de 2007 hasta la celebración de la Cuarta Convención Nacional partidaria en mayo de 2014.

Los partidos seleccionados para el estudio responden a la similitud programática, de base social y de posición ideológica en la competencia política, siendo participantes de la tendencia emergente de izquierda en América Latina durante la primera década del siglo XXI (Levitsky and Roberts 2011). Todos ellos han sido partidos políticos que han accedido por primera vez al gobierno nacional, y en ese nuevo escenario de acción política, adoptaron comportamientos de adaptación institucional y de activación del clivaje partidario, condicionando a las elites partidarias en la selección de los recursos predominantes al interior de las organizaciones. La novedad de acceder por primera vez



al gobierno nacional, los incentivos y el poder institucional que significó ser *el partido del Presidente*, condicionaron los comportamientos estratégicos como actores políticos.

Las diferencias residen en sus organizaciones internas, el PT de Brasil es un partido centralizado, el FA de Uruguay es un partido unificado basado en una coalición de partidos, el FPV de Argentina es una fracción del Partido Justicialista y AP de Ecuador es un partido creado desde el gobierno.

La comparación de los cuatro partidos gubernamentales permitirá analizar los comportamientos estratégicos, de adaptación institucional y de activación de la competencia para formular políticas, conservar los cargos públicos y la adhesión electoral, y como sus comportamientos estratégicos modificaron a las organizaciones partidarias.

En Brasil el PT se fundó en 1980 y fue considerado una experiencia nueva en las organizaciones de izquierda brasileña y mundial por su cuestionamiento a los socialismos reales y al marxismo como doctrina, y por representar al nuevo sindicalismo brasileño (Santana, citado por Pereira da Silva 2011). En la organización del PT confluyeron sectores católicos progresistas provenientes de la Teología de la Liberación, de las Comunidades Eclesiales de Base, legisladores del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro- PMDB y ex militantes comunistas críticos de los socialismos reales. Rescataba de los partidos socialistas democráticos su defensa del socialismo y de los trabajadores (Pereira da Silva 2011). En las sucesivas elecciones, el PT fue ampliando su base electoral, obteniendo bancas legislativas en todos los niveles de gobierno, cargos en los ejecutivos locales y en los estatales, mantuvo su



democracia interna, con una moderación progresiva de su plataforma que lo fue situando hacia el centro del espacio político. La moderación de sus activistas, participando en gobiernos locales y estatales, su base social plural, la apelación a la ciudadanía y a la ética, lo distinguieron como experiencia política de izquierda (Pereira da Silva, 2011). Sumado a ello su afinidad con los movimientos sociales y, en el ejercicio de gobierno, el liderazgo presidencial, confluyeron para ampliar su base social contando con una importante preferencia del electorado, considerando el alto grado de fragmentación del sistema de partidos brasileño (Samuels and Zucco 2010).

En Uruguay el FA surgió como coalición de partidos políticos, movimientos sociales y personalidades independientes en 1971. Esta coalición se unificó y superó a los partidos convocantes de sus inicios, los que pasaron a constituirse en fracciones y subfracciones intrapartidarias (Yaffé 2002).

El FA presentó un programa moderado basado en la redistribución del ingreso mediante impuestos progresivos, el incremento del gasto social en salud y en educación, la negociación colectiva de los salarios y la promoción de la identidad latinoamericana. La moderación programática fue consecuencia de un proceso de extensión ideológica de la organización, atribuido a diversas causas tales como su conformación policlasista, la transformación del sindicalismo como actor social con mayor autonomía de la izquierda partidaria y la competencia centrípeta del sistema multipartidario uruguayo (Yaffé 2002).

El partido se organizó en base al activismo, ejerciendo la *accountability* de los liderazgos a través de mecanismos tales como la elección interna de los miembros del



Plenario Nacional, máxima autoridad permanente del partido, de las organizaciones departamentales y de las fracciones internas. El ejercicio de gobierno modificó la organización partidaria inicial y el equilibrio de las fracciones y subfracciones partidarias al interior del partido.

En Argentina el FPV surgió como fracción del Partido Justicialista-PJ en ocasión de celebrarse las elecciones nacionales de 2003. El fraccionamiento interno del PJ y la diversidad de partidos provinciales que adhirieron a los candidatos del FPV en las elecciones, condicionaron la estrategia gubernamental. La coexistencia de líderes partidarios de los distritos que desempeñaban los Ejecutivos Provinciales y las bancas legislativas nacionales representando a sus distritos, predominaron al interior del partido.

La recomposición del poder institucional de la Presidencia, superando la crisis de gobernabilidad previa, su orientación programática de redistribución del ingreso, la incorporación de representantes de los movimientos sociales a los cargos partidarios y de gobierno y una amplia agenda pública, cambió progresivamente la organización interna del PJ.

En Ecuador el movimiento Alianza PAIS- AP surgió como plataforma electoral del candidato y ex Ministro de Economía Rafael Correa para presentarse a las elecciones presidenciales celebradas octubre de 2006. El liderazgo progresista basado en un movimiento ciudadano y alejado de las estructuras partidarias, conformó una nueva organización en el espectro de las izquierdas en su país y en la región (Pereira da Silva 2011).



Al acceder al gobierno, convocó a un plebiscito para constituir una Asamblea Constituyente, como poder originario, y dictar una nueva Constitución. Luego de la reforma constitucional de 2008 y con el triunfo en las elecciones de abril de 2009, se conforma como un partido en el gobierno, señalando una ruptura con el tradicional regionalismo de la política ecuatoriana (Tanaka 2015).

El liderazgo político apelo a la movilización popular, entre ellas las protagonizadas por los pueblos originarios que no habían conformado una organización electoral partidaria institucionalizada (Levitsky and Roberts 2011). El liderazgo político se construyó en base a la combinación de políticas redistributivas con la difusión de los programas de gobierno, consolidó el partido en el gobierno y nacionalizó el sistema de partidos.

En síntesis, los cuatro casos seleccionados son semejantes en la posición ideológica de izquierda, en la base social policlasista, en el programa post neoliberal y en que accedieron por primera vez al gobierno nacional y son diferentes en sus organizaciones internas. Los cuatro partidos presentarán cambios organizativos internos en el ejercicio de gobierno.

### **1.5. Hipótesis de trabajo y metodología empleada.**

El desarrollo teórico del subcampo de los partidos en Ciencia Política incluye a dos estrategias de investigación, la deductiva y la inductiva (Montero y Gunther 2002). La estrategia deductiva combina el desarrollo teórico con aproximaciones empíricas, tal como la propuesta en los trabajos de Schlesinger (1994), Muller y Strom (1999), entre



otros; y la estrategia inductiva- empírica, parte de tipologías sobre los modelos de partidos, estandariza los criterios y elabora modelos que capturan las características de los partidos, tales como las investigaciones de Duverger (1951), Panebianco (1982) y los trabajos actuales de Gunther y Diamond (2003), entre otros autores.

La presente investigación se sitúa en la segunda de las orientaciones citadas, la estrategia inductiva. Esta estrategia parte de la variable dependiente respondiendo a la pregunta sobre qué factor explica la ocurrencia del fenómeno bajo estudio (Anckar 2008). Partiendo del fenómeno a analizar, la hipótesis propuesta es la siguiente: los partidos políticos, al acceder por primera vez al gobierno y enfrentarse a nuevos ámbitos de acción política, cambian su organización interna, modificando el peso relativo de los recursos utilizados.

El cambio se identifica por la sustitución del recurso propio del partido de activistas, y que lo acerca al tipo ideal definido en la clasificación, por el recurso del partido de propaganda, que corresponde a la clase opuesta de partido gubernamental, cambio que puede verificarse también en sentido inverso, desde esta última clase de partido a la primera. Para comprobar la hipótesis enunciada, el método comparado se revela como el más adecuado de los propuestos por la Politología<sup>7</sup>. El número de casos seleccionados, cuatro (4), prescribe la utilización de este método (Collier 1994). La estrategia de comparación es sincrónica y se limita a identificar el cambio de las organizaciones partidarias en los primeros períodos de gobierno de los cuatro partidos seleccionados.

---

<sup>7</sup> La Ciencia Política distingue los siguientes métodos en grado decreciente de rigurosidad: el método experimental, el estadístico, el comparado y el estudio de caso (Pasquino 2004; Sartori 1996).





En el desarrollo de la investigación se utilizará la técnica de la comparación de los sistemas diferentes, la que se distingue por la presencia en todos los casos del fenómeno a investigar. La técnica de los sistemas diferentes (MDSO por sus siglas en inglés), elimina las variables que muestran variación entre los casos para identificar la que permanece constante, estando presente la variable dependiente en todos los casos bajo estudio (Cais, 1997, Anckar 2008).

El método comparado, al distinguir las semejanzas y las diferencias de los casos bajo estudio, también se aplica cuando, dadas las condiciones enunciadas no se producen los resultados esperados. Esta posibilidad amplía la validez de los resultados alcanzados en la investigación empírica.

“... Y si con esas condiciones no se consiguen esos resultados, el método comparado servirá para controlar nuevamente en qué casos precisos cuánto de lo que consideraba probable no tuvo lugar, y a encontrar una explicación concerniente a qué variables incidieron en los fenómenos analizados y en qué casos deben considerarse como desvíos, es decir, no conformes con la teoría de probabilidad formulada precedentemente”... (Pasquino 2004, 26)

En síntesis, partiendo de la lógica clasificatoria de los partidos en el gobierno, se aplican la técnica de los sistemas diferentes, comparando los casos seleccionados, para verificar o falsear la hipótesis propuesta.

Las variables e indicadores que operacionalizan el cambio de las organizaciones partidarias gubernamentales se han desagregado siguiendo la clasificación de dos clases de partidos en el gobierno, de activistas y de propaganda, en las tres dimensiones, la organización partidaria, el partido en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo y la activación del clivaje del sistema de partidos.



En los siguientes cuadros se detallan las variables e indicadores, cuantificables y no cuantificables seleccionados, que se aplicarán para identificar el cambio de los partidos en el gobierno y verificar la hipótesis formulada.

**Cuadro 1.2.** Primera dimensión: la organización partidaria. Variables e indicadores.

	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Primera Dimensión: La organización partidaria</b>	a) Recurso	a.1) Número de afiliados. a.2) Relación con organizaciones políticas, sociales, culturales, gremiales afines.
	b) Programa del partido	b.1) Deliberación previa a la aprobación del programa partidario. b.2) Actualización del programa partidario.
	c) Preferencias partidarias	c.1) Liderazgo partidario y liderazgo gubernamental a cargo de miembros con trayectoria en la estructura partidaria. c.2) Actividades de discusión de las políticas enunciadas en el programa partidario.
	d) Mecanismos de <i>accountability</i> interna de los liderazgos partidarios.	d.1) Sistema electoral utilizado para cubrir los cargos partidarios. d.2) Celebración de elecciones internas para elegir autoridades. d.3) Frecuencia en la celebración de elecciones internas. d.4) Competencias de los organismos partidarios. d.5) Composición de los organismos partidarios. d.6) Incorporación de los representantes electos y de los funcionarios públicos a los organismos partidarios de dirección política.
	e) Descentralización/centralización interna	e.1) Atributos de la disciplina partidaria.
	f) Financiamiento público	f.1) Porcentajes de recursos destinados a la Organización nacional y a los distritos.

La organización partidaria se describe a partir del recurso que estructura a la organización, siendo el número de afiliados y la relación del partido con organizaciones políticas, sociales y culturales afines los indicadores que orienten la clasificación del partido en el gobierno. Un alto/reducido número de afiliados y la presencia/ausencia de



vinculación con organizaciones afines señalará un tipo de partido. De la misma manera la adopción del programa partidario, su actualización por los Organismos internos y las trayectorias de los líderes partidarios y gubernamentales identificarán al tipo de organización. Las competencias y composición de los organismos partidarios, los procedimientos internos de selección de las autoridades y de los candidatos partidarios, la frecuencia de las elecciones internas y la incorporación de los representantes electos y de los funcionarios públicos a los organismos partidarios de dirección política, identificarán una clase de partido en el gobierno.

La descentralización interna de la organización se estudiará a partir de los atributos de la disciplina partidaria desarrollados por Shugart y Carey (1995). Los autores señalan que la disciplina partidaria es consecuencia de reglas constitucionales y electorales que establecen el predominio de los liderazgos partidarios nacionales en la selección de los candidatos locales, en el orden en el cual son electos, en la suma de los votos destinados a un candidato o a una lista y destinados al partido como totalidad, en la simultaneidad de la competencia intrapartidaria y extrapartidaria y en la barrera impuesta por la magnitud de distrito para formar nuevos partidos. Esto se traduce en la presencia de normas constitucionales o legales que centralizan la nominación de los candidatos partidarios, de listas cerradas de candidatos para distritos plurinominales, de suma de los votos y de las bancas obtenidas por las fracciones intrapartidarias para el partido, la ausencia de simultaneidad entre la competencia intrapartidaria y extrapartidaria y las barreras impuestas por la magnitud de distrito para formar nuevos partidos (menos de cuatro cargos se considera una alta barrera y más de diez cargos una



baja barrera impuesta por la magnitud de los distritos, entre esos valores se considera una barrera moderada) (Shugart y Carey 1995).

El financiamiento se analizará a partir de lo establecido en la legislación sobre financiamiento público de los partidos políticos que establece los porcentajes destinados a la organización nacional y a los distritos para su sostenimiento, el financiamiento previsto para las campañas electorales y los límites de las donaciones privadas.

**Cuadro 1.3.** Segunda dimensión: el partido en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo. Variables e indicadores

	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Segunda dimensión: el Partido en la interdependencia del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo</b>	g) Cargos públicos ocupados por partidarios o extrapartidarios	g.1) Cargos desempeñados simultáneamente en el Gabinete y en la estructura del partido. g.2) Índice de integración vertical del Gabinete g.3) Índice de congruencia partidista del Gabinete.
	h) Concentración del poder político en el Poder Ejecutivo,	h.1) Decretos presidenciales emitidos. h.2) Vetos a leyes sancionadas. h.3) Vetos y promulgación parcial de leyes.
	i) Liderazgo gubernamental y liderazgo partidario en la definición de la agenda legislativa presidencial.	i.1) Estabilidad del Gabinete Presidencial. i.2) Composición partidaria del Gabinete Presidencial. i.3) Aprobación de los proyectos de ley enviados por el gobierno en el período legislativo. i.4) Disciplina partidaria en la votación.
	j) Dimensión política/ eficiencia del Bicameralismo.	j.1) Tasa de aprobación de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo j.2) Duración del trámite legislativo en cada Cámara.
	k) Modelo de control de la agenda parlamentaria.	k.1.) Autoridades legislativas y participación en las Comisiones de las Cámaras. lk.2) Composición de la Comisión de Labor Parlamentaria.
	l) Coaliciones gubernamentales y legislativas.	l.1) Votaciones conjuntas con legisladores de otros partidos y afinidad ideológica de los mismos. l.2) Coaliciones gubernamentales y legislativas durables.



La segunda dimensión, el partido en la interdependencia del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, analiza la composición del Gabinete designado por el Presidente, la trayectoria partidaria de los miembros e incorpora diversos índices para medir la participación partidaria y la estabilidad del Gabinete. El índice de integración vertical del Gabinete que mide la homogeneidad partidaria en la composición de la dirección política de cada Ministerio (Rheren 1992 citado por Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013:25). El índice de Congruencia Partidista del Gabinete que considera la relación entre la distribución de Ministerios y el peso legislativo de los partidos o fracciones representadas (Amorim Neto, 1998 citado por Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013:21). La proporción de salidas de Ministros durante el mandato presidencial determina la estabilidad del Gabinete presidencial (Camerlo 2013).

La concentración del poder político en el Poder Ejecutivo se identificará a través del uso de las prerrogativas legislativas tales como decretos y tipos de vetos aplicados.

La agenda legislativa presidencial y el tratamiento de los proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo, serán analizados en términos de la tasa de aprobación, el tiempo demandado para la aprobación, la disciplina partidaria en las votaciones y la estabilidad de la composición de las coaliciones gubernamentales y legislativas, ello permitirá identificar la dimensión política o de la eficiencia del bicameralismo. La agenda parlamentaria del partido en el gobierno se analizará a través de la pertenencia partidaria de las autoridades legislativas, la participación de los miembros del partido de



gobierno en las Comisiones, la composición de la Comisión de Labor Parlamentaria y la estabilidad de las coaliciones legislativas en el período de gobierno.

**Cuadro 1.4** Tercera dimensión: Activación del clivaje del sistema de partidos. Variables e indicadores.

	Variable	Indicadores
<b>Tercera dimensión: Activación del clivaje del sistema de partidos</b>	II) Alianzas electorales	II.1) Número efectivo de partidos electorales y legislativos. II.2) Estabilidad de la competencia partidaria. II.3) Polarización ideológica del partido en el electorado y del partido en el Congreso.

La tercera dimensión, la activación del clivaje del sistema de partidos, se cuantifica a través criterios cuantitativos y cualitativos. Los criterios cuantitativos incluyen el número efectivo de partidos electorales y legislativos medidos a través de las fórmulas propuestas por Laakso y Taagepera (Taagepera and Shugart 1989, 79) y la estabilidad de la competencia partidaria medida a través de la permanencia del número de bancas de los partidos con representación en las sucesivas legislaturas (Buquet 2009). La polarización ideológica se medirá a través de distintos índices, entre los cuales se encuentra la polarización ponderada, publicada por el Observatorio de Partidos Políticos de América Latina del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca<sup>8</sup>.

La cuantificación propuesta se completa con el criterio cualitativo enunciado por Sartori para contar partidos relevantes, basado en el potencial del partido para formar coaliciones y en el potencial para determinar la competencia partidaria (Sartori, 1994).

<sup>8</sup> <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores>



La aplicación de los indicadores señalados permitirá verificar la sustitución del recurso de la organización partidaria analizando sus comportamientos estratégicos en el gobierno.



## **Capítulo 2. El Partido de los Trabajadores de Brasil: del activismo partidario al predominio de la propaganda política.**

**Sumario:** Introducción; 2.1. El sistema multipartidista extremo de Brasil; 2.2. El Partido de los Trabajadores: activismo político y flexibilidad programática; 2.3. Los comportamientos estratégicos: politización y centralización de la agenda de gobierno en la Presidencia, amplias coaliciones gubernamentales y legislativas y activación del clivaje partidario Centro-izquierda vs. Centro-derecha; 2.4. Conclusiones.

### **Introducción**

El triunfo del PT en la elección presidencial y el acceso al gobierno el 1° de enero de 2002 señaló un hecho novedoso para la política brasilera, por primera vez gobernaba un partido político formado por la movilización de los sindicatos y de los movimientos sociales (Hunter 2007).

El PT, organización de activistas políticos, centralizó la toma de decisiones en la autoridad nacional partidaria. Los comportamientos estratégicos adoptados en un presidencialismo de coalición, la centralización y politización de la agenda por el liderazgo gubernamental, las amplias e inestables coaliciones legislativas y la activación del clivaje partidario Políticas sociales vs. Mercado en la competencia electoral, resultaron en el progresivo desplazamiento del activismo de sus miembros por la propaganda partidaria.

En el presente capítulo se analizará el proceso de sustitución interna del activismo partidario por la propaganda política, proceso impulsado por el liderazgo





gubernamental del PT. El período seleccionado comprende desde el inicio del gobierno de su gobierno en enero de 2002 hasta la celebración de la segunda elección interna partidaria en diciembre de 2007.

Para ello el análisis se desarrolla en cuatro apartados, en el primer apartado se describe el sistema de partidos de Brasil como contexto de surgimiento del PT; en el segundo apartado se estudia su organización basada en el activismo político y se identifican las reglas partidarias que incentivan el activismo; en el tercer apartado se analiza su adaptación institucional en la formulación de políticas sociales y la activación del clivaje partidario en la competencia electoral; y se concluye con una reflexión sobre la sustitución del activismo por la propaganda partidaria en el ejercicio de gobierno.

## **2.1. El sistema multipartidista extremo de Brasil**

Desde la transición a la democracia en 1985 hasta el inicio del gobierno del PT, el sistema de partidos de Brasil se ha modificado, desde un multipartidismo moderado hacia un multipartidismo extremo de más de cuatro organizaciones políticas en la conformación del sistema de partidos (Mainwaring 1997, Hunter 2007).

Los partidos relevantes que llegan a sumar diez organizaciones, se posicionaron en todo el espacio ideológico<sup>9</sup>, comprendiendo a tres partidos de derecha, dos de centro-derecha, un partido de centro, dos partidos de centro-izquierda y dos partidos de izquierda (Coppedge 1997). Los tres partidos de derecha incluyeron al Liberal-PL, al

---

<sup>9</sup> La definición de partidos relevantes combina el criterio cuantitativo del número efectivo de partidos (NEP) definido por Laakso y Taagepera y el criterio cualitativo enunciado por Sartori para contar partidos relevantes, basado en el potencial del partido para formar coaliciones y en el potencial para determinar la competencia partidaria (Sartori 1994).



Frente Liberal-PFL y al Democrático Social-PDS. Los dos partidos relevantes de centro- derecha incluyeron al partido Trabalhista Brasileiro-PTB y al Progresista Brasileiro-PPB. El Movimiento Democrático Brasileiro- PMDB se lo clasificaba como el partido de centro. Los dos partidos de centro-izquierda incluyeron al Partido Social Democrático Brasileiro-PSDB y al Partido Democrático Trabalhista-PDT y finalmente los dos partidos de izquierda, el Partido de los Trabalhadores-PT y al partido Comunista do Brasil- PCdoB<sup>10</sup>.

Algunos de estos partidos contaban con una clara distribución regional, el partido de derecha, PFL, presentaba mayor adhesión en el Nordeste, los partidos de centro- izquierda y de izquierda, PSDB, PDT y PT reunían mayor número de votantes en el Sudeste del país y el partido de centro, PMDB contaba con una distribución en todas las regiones (Meneguello 2002).

El multipartidismo extremo del sistema de partidos de Brasil se atribuye a la reforma electoral y partidaria de 1985 (Meneguello 2002). Esta reforma estableció que el único requisito para formar un partido consistía en contar con una Comisión Nacional

---

<sup>10</sup> Las posiciones ideológicas de los partidos se adoptan de la clasificación realizada por Coppedge, donde la distinción entre derecha, centro-derecha, centro, centro-izquierda e izquierda reúne las siguientes características: es una clasificación básica que no pretende ser exhaustiva de todos los aspectos de los programas partidarios y surge como un punto medio entre la imagen variable que los líderes proyectan en sus discursos partidarios y la percepción más lentamente cambiante de sus votantes. Los partidos se clasifican ideológicamente en términos de las clases sociales a las cuales dirigen sus propuestas y de la prioridad otorgada a la acumulación o a la distribución social de los recursos económicos. Los partidos de derecha son socialmente elitistas, los partidos de centro-derecha amplían su electorado hacia las clases media y baja y ambos privilegian la acumulación de los recursos económicos sobre la distribución social de los mismos, los partidos de centro son liberales políticos y no priorizan la agenda económica, los partidos de centro-izquierda complementan la acumulación y la distribución social sin excluir el policlasismo en su composición y los partidos de izquierda, priorizan la distribución social sobre la acumulación de los recursos económicos y la justicia social y privilegian al electorado popular (Coppedge 1997). En el presente apartado no se considera la distinción realizada por el autor entre partidos políticos cristianos y partidos políticos seculares por referirse a clivajes partidarios ausentes en el período considerado en el presente estudio.



Provisoria compuesta de 101 individuos que elevara la propuesta de organización al Tribunal Superior Electoral, amplió el derecho al voto a quienes no se encontraban alfabetizados y abolió la fidelidad partidaria (Meneguello 2002). Sin embargo la creciente fragmentación del sistema de partidos no se correspondió con el aumento de la volatilidad electoral. El sistema de partidos de Brasil muestra una volatilidad electoral decreciente, con estabilidad de la competencia partidaria y con legitimidad en los resultados del proceso electoral en el período citado (Zucco 2015).

Los partidos que se sucedieron en el gobierno nacional desde la transición a la democracia hasta el inicio del gobierno del PT y culminaron su mandato fueron el PMDB, el partido de centro en el sistema partidario brasilero (Mainwaring 1997) y el PSDB, situado inicialmente en la centro-izquierda (Mainwaring 1997), y que luego de la formulación de las reformas de mercado, se desplazó hacia la centro-derecha (Secco 2018)<sup>11</sup>.

En este período se señala la presencia de un círculo virtuoso entre la participación de los partidos en el gobierno y la competencia electoral (Meneguello 2002). Los partidos gubernamentales crecieron en el número de bancadas en el interregno electoral, donde los parlamentarios cambiaron de partido para apoyar al gobierno, y las preferencias electorales se asociaron al éxito de las políticas económicas.

El Plan Cruzado durante el gobierno de José Sarney, le dio el éxito electoral al PMDB y el Plan Real durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, posibilitó el éxito del PSDB en la elección de 1994. Posteriormente, la enmienda constitucional de

---

<sup>11</sup> El corto período de gobierno del Partido de la Reconstrucción Nacional (1990-1992), finalizó en el juicio político al Presidente.



1997, por la cual se modifica el artículo 14, inciso 5, entre otros, disponiendo que todos los Ejecutivos (nacional, estadual y municipal) puedan ser reelectos por un único período subsiguiente, permitió la reelección del candidato presidencial del PSDB en 1998.

El círculo virtuoso de partidos en el gobierno que llevaron adelante políticas económicas con éxito electoral activó el clivaje Centro-izquierda vs. Centro-derecha de la competencia política desde la transición a la democracia hasta el inicio del gobierno del PT. Este círculo virtuoso incorporó logros que excedieron las políticas económicas de los partidos que se sucedieron en las presidencias, así el PMDB se identificó con la redemocratización de la política (Zucco 2015), el PSDB se asoció con la reforma gerencial del Estado (Bresser Pereira 2017) y el PT se identificó con la politización de la sociedad civil (Samuels and Zucco 2010).

## **2.2. El Partido de los Trabajadores: activismo político y flexibilidad programática**

El PT surgió representando a una diversidad de posiciones políticas de la izquierda brasilera, a ex militantes comunistas críticos de los socialismos reales, al nuevo sindicalismo, a sectores católicos progresistas provenientes de la Teología de la Liberación de las Comunidades Eclesiales de Base y a ex legisladores del Partido del PMDB (Pereira da Silva 2011). El reconocimiento como partido político lo obtuvo el 10 de febrero de 1980, al serle otorgada la personería jurídica por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.



Su organización fue casi simultánea a la creación de la Central Única de Trabajadores- CUT, ambas organizaciones contaron, como antecedentes de luchas políticas y sindicales, las huelgas de la industria automovilística de 1978, que enfrentaron al movimiento obrero dirigido por los sindicatos, con la patronal y la dictadura militar (Marini, 1986). El partido político y el sindicato compartieron el liderazgo de Luis Inácio Lula da Silva, obrero metalúrgico, quien fue simultáneamente Presidente del partido y Presidente del Sindicato de Metalúrgicos del ABC Paulista, sindicato urbano miembro fundador de la CUT. Las autoridades de la Central Única de Trabajadores formaron parte de la Comisión Ejecutiva de la Dirección Nacional del partido<sup>12</sup>.

Desde su origen el partido y la Central de Trabajadores se vincularon con los movimientos sociales. La CUT, desde la Primera Conferencia Nacional de la Clase Trabajadora de 1981, impulsó la reforma agraria, demanda que tendrá en el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra- MST su profundización. El MST se creó en 1984 y desde esa fecha organizó encuentros anuales y Congresos a través de los cuales se constituyó la Confederación de Cooperativas de Reforma Agraria de Brasil y el Instituto Técnico de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria. La mayoría de los miembros del MST pertenecen al PT (Mirza, 2006). Su Congreso Nacional celebrado en el año 2003 contó con la participación de Lula siendo Presidente de Brasil (Mirza, 2006).

---

<sup>12</sup> Tales fueron los casos de Ricardo Berzoini, Delubio Soares, Olívio Dutra y Luiz Marinho.



El PT promovió el Foro Social Mundial- FSM y financió la organización del Foro en la ciudad de Porto Alegre antes de acceder a la Presidencia (Breckenridge-Jackson, et ál. 2017). El Foro se constituyó en un espacio de la política transnacional donde confluyeron movimientos sociales de mujeres, de pueblos originarios, de ambientalistas, de campesinos y de la diversidad sexual, siendo una propuesta alternativa democrática frente al neoliberalismo dominante en el proceso de globalización (Teivainen and Trommer 2017) .

El activismo partidario se proyectó en otras organizaciones afines. El Instituto Ciudadanía creado por Lula al perder las elecciones presidenciales de 1989, se conformó como un centro de elaboración de políticas públicas, llamado Gobierno paralelo. Desde el Instituto se organizaron, junto a líderes sindicales y políticos, las Caravanas de la Ciudadanía, recorridos por más de trescientas ciudades, en los cuales se desarrollaron Seminarios con participación de los movimientos sociales. Los temas, especialmente la seguridad alimentaria, tratados de forma conjunta entre académicos y líderes sociales y sindicales dieron lugar posteriormente a la formulación del Programa Hambre Cero y Bolsa Familia, con el que el gobierno del PT sería reconocido internacionalmente<sup>13</sup>. El Instituto Ciudadanía se ligó al liderazgo de Lula más que a la organización partidaria, transformándose posteriormente en el Instituto Lula al finalizar su segundo gobierno<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> “ONU galardonará a Lula por lucha contra el hambre” <https://news.un.org/es/story/2010/05/1191151>. Consulta: 28 de julio de 2018.

<sup>14</sup> <http://www.institutolula.org/es/historia>. Consulta: 28 de julio de 2018.



El activismo político fue el recurso predominante del PT desde su origen, siendo retroalimentado por las organizaciones surgidas contemporáneamente como la CUT y el MST y por las propias tareas del partido, tales como la difusión de su propuesta, la elaboración de políticas y su extensión y consolidación territorial.

El programa partidario se distanció de las posiciones monolíticas teóricas de la izquierda tradicional, flexibilidad que le permitió apelar al conjunto de la ciudadanía, subordinando el elemento clasista. El PT construyó una identidad propia, basada en su nacionalización, como una referencia simbólica a la historia social de su país, de enfrentamiento al autoritarismo y de promoción del bienestar en una sociedad integrada. La flexibilidad ideológica del PT se manifestó en su propuesta de socialismo democrático, como experiencia política reformista, y distanciado de las experiencias del socialismo real.

“...el socialismo que nosotros queremos construir no pasa por la represión que vimos que les sucedió a los estudiantes chinos que querían pura y simplemente libertad. El socialismo que nosotros queremos es el socialismo democrático. Es un socialismo que presupone el disenso. Es un socialismo donde las personas tienen el derecho a manifestar su oposición”... (Discurso de Lula en el VI Encuentro Nacional, 1989, Boletim Nacional, nro. 46, citado por Pereira da Silva, 2011: 132, traducción propia).

Luego durante la década del 90 el PT abandonó la expresión socialismo y moderó su programa partidario, proceso que se expresó en la Carta al Pueblo Brasileiro de junio de 2002, donde se explicitaba el estrecho margen de maniobra de la política económica de un futuro gobierno, la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, el superávit primario y controlar el gasto público (Secco, 2018). Este proceso de moderación del programa partidario del PT no estuvo exento de conflictos internos, la Carta al Pueblo



Brasileño fue llamada “Carta a los Banqueros” por las tendencias de izquierda internas del partido (Secco, 2018).

La relación con las organizaciones sociales y la deliberación previa a la adopción del programa se combinaron con su actualización orientada a lograr ampliar la alianza electoral del partido para acceder al gobierno.

Las alianzas electorales conformadas por el PT en las elecciones presidenciales previas a su triunfo en el 2002, se ubicaron en la centro-izquierda, incorporando al Partido Socialista Brasileño- PSB, al Partido del Progreso Social-PPS y al Partido Verde-PV, entre otros. Los partidos opositores se ubicaron a la centro-derecha del espacio ideológico<sup>15</sup> (Cuadro 2.1).

**Cuadro 2.1.** PT: resultados de las elecciones presidenciales en primera vuelta y principal partido opositor, 1989-1998.

	<b>Elecciones presidenciales 15/11/1989</b>	<b>Elecciones presidenciales 3/10/1994</b>		<b>Elecciones presidenciales 4/10/1998</b>
<b>PT</b>	11.622.673 (16,08%)	17.122.127 (27,04%)		21.475.218 (31,71%)
<b>PRN</b>	22.611.011 (28,52%)	<b>PSDB</b>	34.364.961 (54,27%)	35.936.540 (53,06%)

1989: PT en alianza con PSB y PCdoB. PRN en alianza con PSC, PTR y PST.

1994: PT en alianza con PSB, PCdoB, PPS y PV. PSDB en alianza con PFL y PTB.

1998: PT en alianza con PSB, el PCdoB, PDT y PCB. PSDB en alianza con PFL, PTB, PPB, PSD y PSL.

2002: PT en alianza con PL, PCdoB, PMN, PCB y PV. PSDB en alianza con PMDB y PP.

La moderación del programa del partido y la incorporación de un representante del Partido Liberal a la fórmula presidencial, amplió la alianza electoral con partidos de derecha en la elección de 2002. Los líderes partidarios orientaron la organización a

<sup>15</sup> En la clasificación de los partidos latinoamericanos realizada por Coppedge, la posición ideológica de las alianzas es definida por los partidos que la integran, favoreciendo la opción centrista o partido del medio (Coppedge 1997).





maximizar los votos para acceder a la presidencia. Las preferencias electorales subordinaron la orientación programática del partido para ampliar su base electoral. Ello se debió a las reglas internas del PT que combinan el incentivo al activismo con la centralización de la estrategia política por parte de la Dirección nacional.

Las reglas contenidas en el estatuto partidario, que incentivan el activismo, son aquellas que incorporan los movimientos sociales a su estructura interna, seleccionan de forma directa a las autoridades partidarias, adoptan las decisiones por los organismos electos por los afiliados, utilizan el sistema electoral proporcional en la composición de los organismos, celebran las previas electorales para seleccionar candidatos a cargos electos por mayoría, convocan a las elecciones internas recurrentes para cargos partidarios y aplican los mecanismos de democracia directa.

Los movimientos sociales participan desde los núcleos de base del partido hacia todos los niveles de su organización, municipal, estadual y nacional, en las sectoriales de la juventud, de género, agraria, medio ambiente, y de los encuentros de las sectoriales. Los secretarios de las sectoriales, en los niveles municipal, estadual y nacional, integran las direcciones del partido con derecho a voz (Organigramas 2.1 y 2.2).

La participación interna de los afiliados se regula a través del proceso de elección directa de todas las autoridades partidarias. Los afiliados que cuenten con más de un año de afiliación pueden postularse a cargos partidarios y participar en la elección de todos los Organismos de dirección política del partido mediante el proceso de elección directa (PED) en todos los niveles de actuación, municipal, zonal, estatal y



nacional (Organigramas 2.1 y 2.2, en negritas se destacan los organismos electos mediante el proceso de elección directa). Los afiliados pueden organizar tendencias al interior del partido para manifestar sus posiciones políticas.

En septiembre de 2003, la Dirección Nacional del partido lanzó una campaña de afiliación para incrementar la presencia partidaria en los gobiernos locales. El número de afiliados se incrementó desde 200.000 en el año 2001 a 800.000 afiliados en el año 2005 (Van Dyck, 2014), llegando a sumar casi 1.400.000 afiliados al concluir el segundo gobierno en el año 2010 (Secco 2018). El partido se expandió desde la Dirección nacional hacia los niveles subnacionales, respondiendo a una estrategia de expansión territorial para incrementar el voto local, especialmente en los municipios del Nordeste, donde no contaba con una significativa adhesión electoral (Van Dyck 2014).

La relevancia de la organización municipal reside en las disposiciones de la ley electoral (Ley Electoral Nro. 9504), estableciendo que los candidatos partidarios deben ser nominados por los organismos del respectivo nivel. Hacia el año 2000, previo al acceder al gobierno nacional, el PT se había organizado en el 75 por ciento de los municipios y en el 2005 alcanzaba el 93 por ciento (Van Dyck 2014).

Todos los organismos de actuación permanente, el Presidente, el Directorio, la Comisión de Fiscalización, la Comisión de Ética, las Sectoriales, los Grupos de Apoyo y los Encuentros Sectoriales son electos por el voto directo de los afiliados en todos los niveles de gobierno, municipal, estadual y nacional. Quedan fuera de la elección directa de los afiliados, los Encuentros Estatales y Nacionales, los Congresos Municipales,



Estadales y Nacional y el Foro de Partido, todos organismos que no son de actuación permanente (Organigramas 2.1 y 2.2).

Los Presidentes del Partido de todos los niveles, municipal, zonal, estadual y nacional son electos de forma separada, con ballottage si no ha alcanzado la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta y se distinguen de los Presidentes de la Comisión Ejecutiva electa al interior de cada Dirección del partido.

Los Encuentros y las Direcciones son los principales organismos del PT. Los Encuentros son organismos convocados por las Direcciones para definir las estrategias del partido. En los Encuentros se definen las políticas, las alianzas del partido y los programas, se eligen a los candidatos partidarios y se refrenda a estos candidatos en caso que se celebren previas electorales, al presentarse más de un pre- candidato a elecciones mayoritarias. El Encuentro Nacional puede modificar el Estatuto del partido. El número de delegados que componen los Encuentros de todos los niveles es definido por la Dirección nacional. La Dirección nacional es la máxima autoridad que decide las campañas de afiliación, reconoce las direcciones partidarias de todos los niveles, convoca a los encuentros y recibe un porcentaje de las contribuciones financieras de todos los niveles de organización del partido. Se compone de ochenta y cuatro miembros como máximo y el número de integrantes lo decide la propia Dirección nacional. Las decisiones en todos los Organismos del PT, contando con quórum (50 por ciento más uno de sus miembros), se toman por mayoría simple de los presentes.

Los afiliados pueden ser consultados mediante los procedimientos de democracia semidirecta, plebiscitos, referéndum y consultas para definir una posición



partidaria, para convalidar una posición ya adoptada o para consultar sobre una decisión a adoptar sin carácter decisorio. También en los casos en que se presente más de un precandidato para cargos mayoritarios se celebran “previas electorales”<sup>16</sup>.

El sistema electoral utilizado en las elecciones internas es proporcional, integrando a las minorías y con un cupo femenino del 30 por ciento. Las elecciones internas del partido se celebran cada tres años.

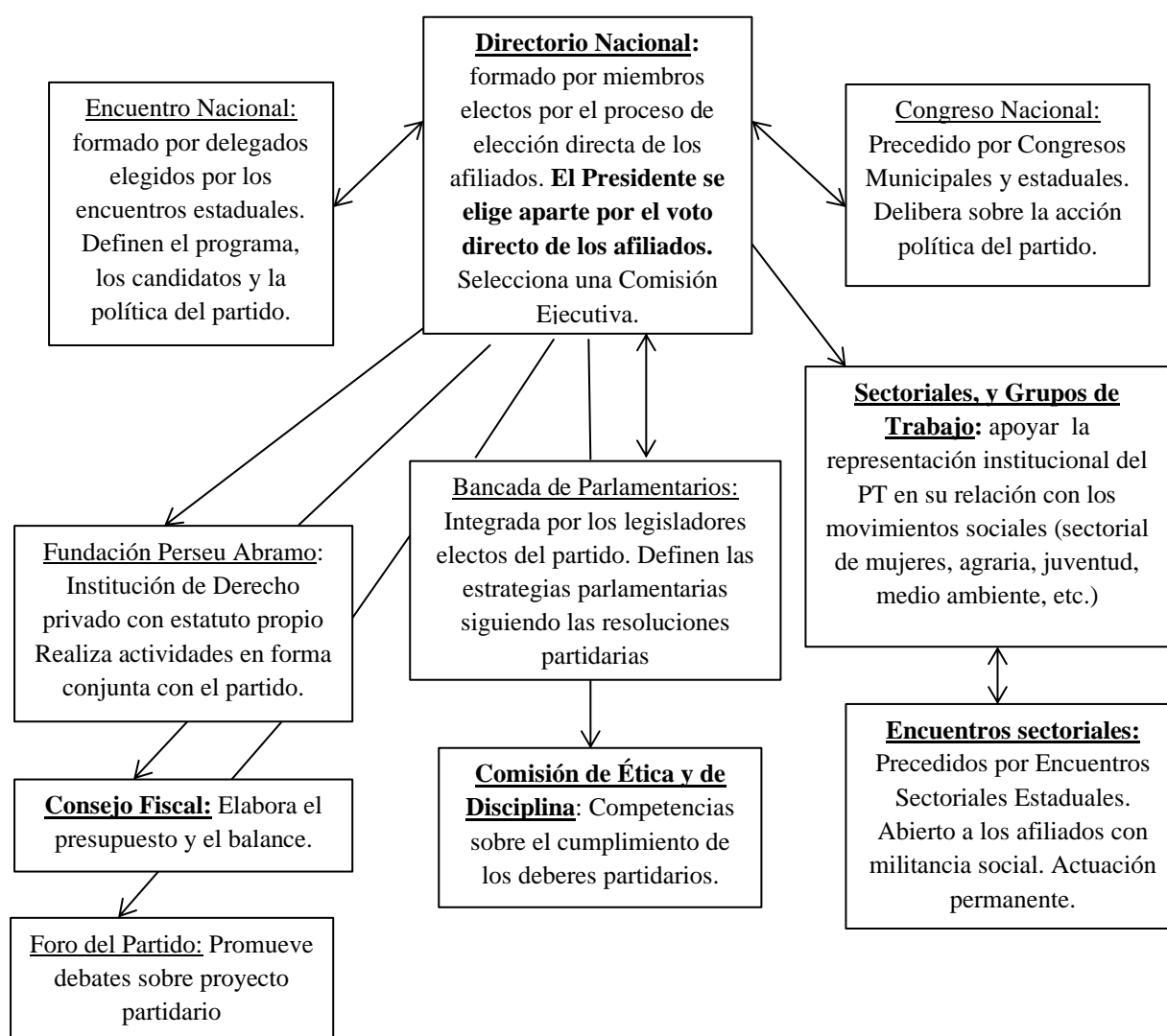
La primera elección interna del PT como partido gubernamental fue convocada de forma anticipada por el Directorio Nacional el 18 de septiembre de 2005<sup>17</sup>. La convocatoria anticipada se debió a la renuncia de sus titulares por escándalos de corrupción. Entre los acusados se encontraban el presidente del partido José Genoíno y el líder de la bancada parlamentaria, Paulo Rocha. La presidencia interina la ocupó Tarso Genro hasta la celebración de las elecciones. Las autoridades partidarias renunciando contaban con extensas trayectorias en el partido así como el Presidente interino. El ex- Presidente José Genoíno fue diputado constituyente por el PT en la reforma constitucional de 1988 y diputado federal, Paulo Rocha sindicalista y diputado federal por el PT desde 1991 y Tarso Genro, ex Prefecto de Porto Alegre, se desempeñaba como Ministro de Educación cuando asumió como presidente interino del partido.

---

<sup>16</sup> Artículo 135 del Estatuto del Partido de los Trabajadores, 2007.

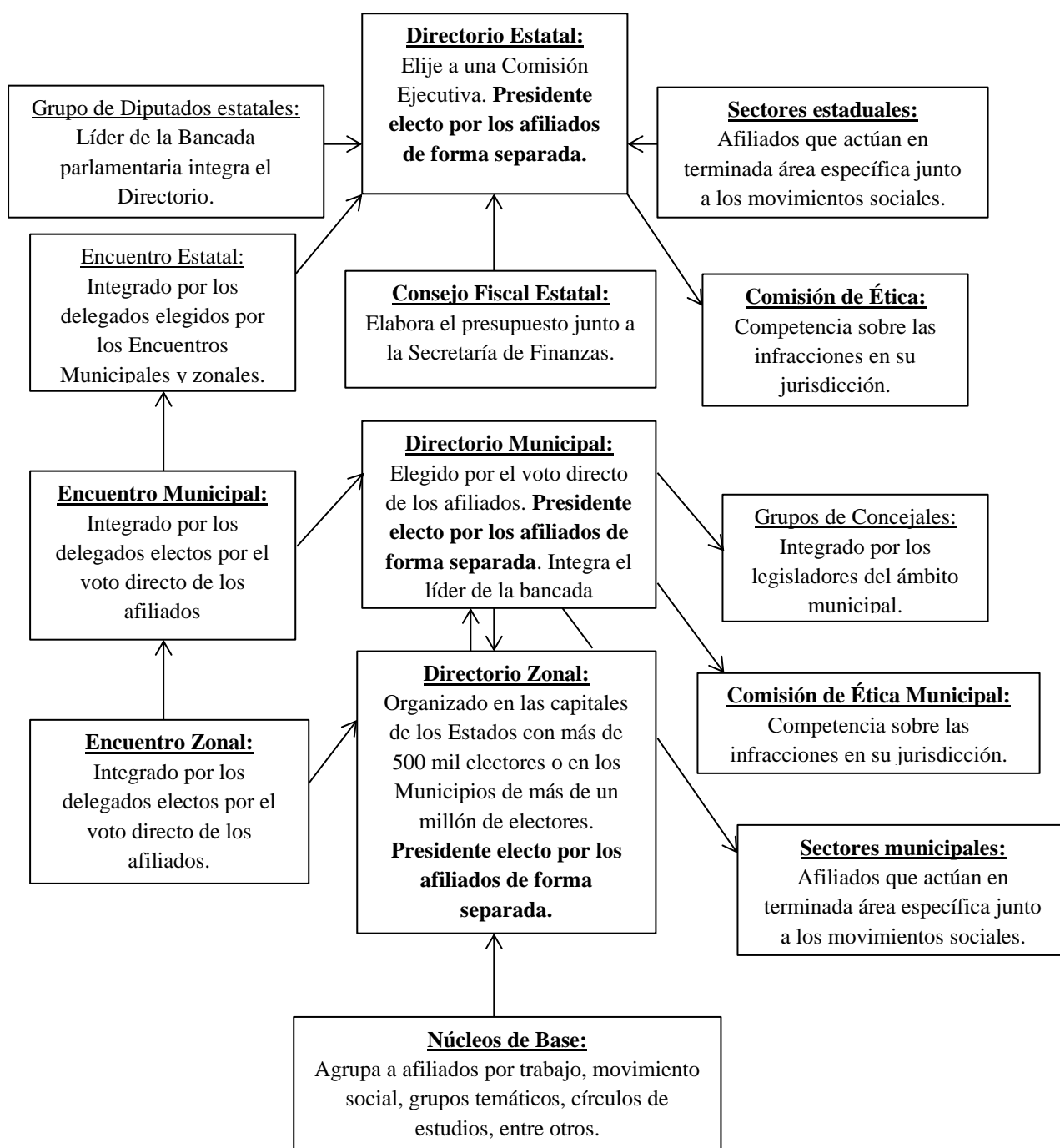
<sup>17</sup> El mandato de José Genoíno como Presidente electo del partido se extendía hasta diciembre de 2005.

**Gráfico 2.1 PT: Organigrama en el nivel Nacional.**



Fuentes: Elaboración propia. Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 11 de marzo de 2001. Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 5 de octubre de 2007.

**Gráfico 2.2 PT:** Organigrama en los niveles estatal y municipal.



**Fuentes:** Elaboración propia. Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 11 de marzo de 2001. Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 5 de octubre de 2007.



En las elecciones internas participaron siete listas, la lista oficialista “Campo Mayoritario” y seis listas de la oposición. De los 840.108 afiliados, participaron 312.000 electores. Ricardo Berzoini, candidato a la presidencia por la lista oficial, no logró la mayoría en primera vuelta. Contó con el 42 por ciento de los sufragios, seguido por Raúl Pont de Democracia Socialista, 15 por ciento, y por Valter Pomar de Articulación de Izquierda con el 14,65 por ciento de los sufragios<sup>18</sup>. Como resultado de las elecciones los representantes de las listas opositoras se integraron a la Dirección Nacional, perdiendo la lista oficialista la mayoría absoluta. La segunda vuelta electoral para elegir presidente del partido contó con la asistencia de 226.324 petistas. La baja asistencia generó dudas por los resultados electorales, siendo que el quórum para validar el proceso de elección directa es del 15 por 100 del total de afiliados<sup>19</sup>. Finalmente el candidato oficial, Ricardo Berzoini, ex Ministro de Trabajo y diputado federal, fue electo por el 52 por ciento de los afiliados frente al 48 por ciento de Raúl Pont<sup>20</sup>.

La Comisión de Ética y Disciplina del partido, cuyos miembros son electos directamente por los afiliados, en el transcurso de las elecciones internas, pidió a la Dirección Nacional, la expulsión del ex tesorero del partido Delúbio Soares<sup>21</sup>. El pedido de expulsión se debió a irregularidades en la administración de los fondos del partido y a su participación en pagos a legisladores, “la mensualidad”, para aprobar proyectos del partido.

---

<sup>18</sup> “Pont ultrapassa Pomar em disputa por vaga no 2º turno”, Folha de São Paulo, 25 de setembro de 2005.

<sup>19</sup> “Baixa votação do PT prejudica Berzoini”, Folha de São Paulo, 10 de outubro de 2005.

<sup>20</sup> Apéndice, Cuadro A.1.

<sup>21</sup> “Comissão pede a saída de Delúbio”, Folha de São Paulo, 10 de outubro de 2005.



Los hechos que precipitaron las elecciones internas anticipadas no fueron totalmente negativos para el PT ya que la movilización partidaria condicionó a los legisladores de los partidos de la oposición, el PSDB y el PFL, a que desistieran de solicitar el juicio político al Presidente a raíz de las denuncias de corrupción de su partido (Secco 2018).

En la siguiente elección interna del 2 diciembre de 2007 sobre un padrón de 1.387.682 afiliados votaron 326.000 para elegir candidatos partidarios entre siete listas. En esta elección se presentaron dos listas oficialistas, además de la liderada por Berzoini, la lista de Jilmar Tatto, siendo ambos diputados federales por el Estado San Pablo. Las dos listas concentraron el 60 por ciento de los sufragios, siendo definida como una elección con hegemonía interna de las fracciones de centro y de derecha del PT (Secco 2018). En la primera vuelta nuevamente el candidato oficial, Ricardo Berzoini sumó 40 por ciento de los sufragios, no llegando a la mayoría absoluta para ser electo como presidente del partido. De las cinco listas opositoras al gobierno del partido, se destacó “Articulación de Izquierda” quien llevó como candidato a Presidente del partido a Valter Pomar, Secretario de Relaciones Internacionales de la Dirección nacional del PT con importantes actividades con los movimientos sociales. La antigua lista oficialista “Campo mayoritario”, en esta elección nombrada como “Construyendo un nuevo Brasil”, obtuvo la mayoría absoluta en la segunda vuelta con el 62 por ciento de los sufragios. Al igual que la elección anterior el número de votantes en la segunda vuelta fue mucho menor que en la primera, 220.000 afiliados<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> “Berzoini sai na frente na eleição no PT”, Folha de São Paulo, 6 de dezembro de 2009.





Las presidencias partidarias del candidato oficialista Ricardo Berzoini, (2005-2010), ex Presidente del Sindicato de Bancarios de San Pablo y Diputado federal por el Estado de San Pablo, señalan el poder institucional ejercido al interior del partido por el liderazgo gubernamental y de quienes desempeñaban simultáneamente cargos partidarios y cargos públicos. Los legisladores del partido conforman un organismo partidario interno propio, la bancada parlamentaria, la que se encuentra subordinada a la dirección nacional del partido, al igual que los grupos de diputados estaduais y de concejales en los ámbitos estatales y municipales, lo que facilita la centralización política en la Dirección nacional con sus competencias sobre las direcciones estaduais y municipales (Organigramas 2.1 y 2.2).

La organización del PT dispone de una rigurosa normativa interna sobre la actuación de las llamadas tendencias al interior del partido. Las tendencias, definidas en el estatuto como un grupo de afiliados que sostienen una posición política común, se manifiestan en actividades internas, deben ser registradas por la Dirección Nacional, no tienen sedes propias y no pueden editar publicaciones manifestando sus posiciones fuera del partido. El PT no autoriza la formación de fracciones en su interior con autoridades propias, lo que refuerza el predominio de las autoridades nacionales del partido. Ello contrarresta los efectos de las normas constitucionales y legales que afectan la disciplina de los partidos políticos en Brasil, tales como la descentralización de la nominación de los candidatos partidarios a instancias locales, las listas desbloqueadas en las elecciones de diputados en distritos plurinominales y las bajas barreras impuestas por las magnitudes de los distritos.



Durante el gobierno del PT se produjo una escisión de una fracción de izquierda que conformó un nuevo partido político, Partido Socialismo e Liberdade- PSOL (Vera 2017). En diciembre de 2003 el PT expulsó a cuatro parlamentarios debido al voto en contra de la reforma previsional presentada por el gobierno<sup>23</sup>. La reforma previsional, considerada contraria a los derechos de los trabajadores, se sumaba a las críticas por la designación de Henrique Meirelles, como Presidente del Banco Central y por el apoyo del partido a la elección de José Sarney del PMDB como Presidente del Senado. La expulsión de los parlamentarios fue decidida por el Directorio Nacional argumentando que se manifestaron en contra de las directivas del partido, encabezaron actos públicos contra el gobierno, atacaron a los partidarios con cargos en el Gobierno y lideraron la oposición a los proyectos del partido (Vera 2017).

Al año siguiente los parlamentarios expulsados junto a líderes de movimientos sociales y de otras fracciones políticas e intelectuales hicieron público un manifiesto de la Izquierda Socialista Democrática donde cuestionaban el modelo neoliberal del gobierno del PT. Posteriormente se reunieron plenarias estatales y en el mes de junio se realizó el Encuentro Nacional del nuevo partido Socialismo e Liberdade- PSOL con la asistencia de 750 representantes de 22 estados (Vera 2017). En las elecciones presidenciales de 2006 el PSOL obtuvo el 6,85 por ciento de los votos válidos y en las elecciones legislativas alcanzó tres bancas en la Cámara de Diputados.

---

<sup>23</sup> Los cuatro parlamentarios expulsados fueron Heloísa Helena, senadora por el Estado de Alagoas y los diputados federales João Baptista Oliveira de Araújo por el Estado de Pará, Luciana Genro por el Estado de Rio Grande do Sul y João Fontes por el Estado de Sergipe.



El predominio interno de la Dirección Nacional del partido se consolida por la disposición de los recursos financieros previstos en su estatuto y en la legislación sobre partidos políticos. Las contribuciones obligatorias mensuales de los representantes electos y de los funcionarios públicos no electos, 30 por ciento de los salarios percibidos, se incrementaron al acceder a los cargos Ejecutivos Nacionales. El Estatuto contempla además que los distintos niveles del partido, zonal, municipal, estatal, destinen un porcentaje de las contribuciones anuales de los afiliados al nivel superior, lo que promueve la centralización en la disposición de los recursos.

El PT recibe además recursos del Fondo Partidario y del Fondo especial administrados por el Tribunal Superior Electoral. El Fondo Partidario contribuye al sostenimiento de la organización, orientando los recursos al pago del personal de la organización nacional y estadual, (20 por ciento como límite máximo del total recibido), a la propaganda partidaria, a las campañas electorales y a la formación política de sus miembros (20 por ciento como mínimo del total recibido) (art. 44, Lei Nro. 9.096 dos Partidos Políticos).

El Fondo Especial, administrado por el Tribunal Superior Electoral, le otorga recursos para las campañas electorales calculados en base a su reconocimiento como partido político registrado, en proporción a los votos obtenidos en la última elección a representantes en la Cámara de Diputados y a representantes en el Senado (Lei das Eleições, Nro. 9.504).

El partido contó con financiamiento de las corporaciones empresariales, lo que incrementó sus recursos antes y durante el gobierno (Van Dyck 2014), siendo



establecido por ley que los partidos pueden recibir donaciones de personas físicas y jurídicas, con límites establecidos en función de los recursos públicos (art. 39, Lei Nro. 9.096 dos Partidos Políticos).

El orden constitucional y legal brasileiro promociona y protege a los partidos políticos (Janda 2006). Los promociona al otorgarles autonomía para su organización interna, al reconocer su carácter nacional, al destinar un fondo para su sostenimiento permanente y para las campañas electorales (art. 17 de la Constitución Nacional-CN); y los protege al reconocerles el monopolio de la representación política (arts. 77 CN), y al establecer que los candidatos partidarios deben ser afiliados al partido al menos 6 meses antes de las elecciones en las que presenten su candidatura (art. 9 Lei das Eleições, Nro. 9.504).

La organización interna del PT, promoción del activismo partidario desde la Dirección Nacional, centralización de las decisiones y de los recursos financieros, condicionó los comportamientos adoptados en los poderes políticos y en la interrelación con los demás partidos.

### **2.3. Los comportamientos estratégicos: politización y centralización de la agenda de gobierno en la Presidencia, amplias coaliciones gubernamentales y legislativas y activación del clivaje político Centro-izquierda vs. Centro-derecha.**

Los comportamientos estratégicos adoptados por el PT se caracterizan por la politización y centralización de la agenda de gobierno en la Presidencia, la formación de



amplias coaliciones gubernamentales y legislativas y la activación del clivaje partidario Centro-izquierda vs. Centro-derecha en la competencia electoral.

El PT formó su coalición gubernamental con partidos de todo el espectro ideológico, desde la izquierda como el PCdoB, hasta la derecha, el PL, el partido del Vicepresidente electo. La coalición gubernamental se modificó durante todo el período considerado, aumentando los partidos participantes para conformar un contingente legislativo que le permitiera contar con la sanción de las iniciativas legislativas enviadas (Cuadro 2.2). En consecuencia la congruencia partidista del Gabinete fue variando a lo largo del período (Cuadro 2.3).

**Cuadro 2.2.** PT: Coalición gubernamental y contingente legislativo en la Cámara de Diputados en el período 2003- 2007.

	Coalición gubernamental	Cámara de Diputados (%)
Enero 03-Enero 04	PT, PSB, PCdoB, PPS, PDT, PV, PTB, PL	49,0
Enero 04- Junio05	PT, PSB, PCdoB, PPS, PV, PTB, PL, PMDB	62,0
Junio 05- Ago.05	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PL, PMDB	59,0
Ago.05- Sept. 05	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PL, PMDB	59,0
Sept.05- Abril 06	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PL, PMDB, PP, PRB	69,0
Abril 06- Dic. 06	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PP	58,0
Ener 07- Abril 07	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PDT, PP	62,0
Abril 07- Jul. 07	PT, PSB, PCdoB, PV, PTB, PMDB, PDT, PR, PP	70,0

Elaboración propia

Fuente: Amorim Neto, O. (2014). *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: EUDEBA.

**Cuadro 2.3.** PT: Índice de Congruencia Partidista del Gabinete del período 2003- 2007<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> El Índice de Congruencia Partidista del Gabinete considera la relación entre la distribución de los cargos de ministros y el peso legislativo de los partidos o fracciones representados (Amorim Neto 1998, citado por Chasqueti, Buquet y Cardarello 2013:21). La presencia de Ministros sin filiación partidaria hace caer el valor del índice. La fórmula es  $ICPG = 1 - 1/2 E (Si - Mi)$  donde Mi es la proporción de Ministerios que reciben los partidos al participar del Gabinete y Si la proporción de escaños legislativos que aportan los partidos que ingresan al Gabinete (Chasqueti, Buquet, Cardarello 2013:21).



Coalición	Inicio y fin del Gabinete	Número de Bancas Legislativas	Porcentaje de Ministros con apoyo legislativo	ICPG
Lula I 1	Enero 03- Enero 04	249	48,5	0.59
Lula I 2	Enero 04- Enero 05	319	62,2	0.53
Lula I 3	Febrero 05- Mayo 05	297	57,8	0.54
Lula I 4	Mayo 05- Julio 05	291	56,7	0.51
Lula I 5	Julio 05- Enero 07	356	59,4	0.51
Lula II 1	Enero 07- Abril 07	299	58,3	0.53
Lula II 2	Abril 07- Agosto 09	377	73,5	0.62

Fuente: Inácio, M. e Rezende, D. (2015) Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas, Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, pp. 306- 07.

**Cuadro 2.4.** PT: Contingente legislativo propio en el primero y en el segundo gobierno.

Gobiernos del PT	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Primer gobierno	18 (%)	19 (%)
Segundo gobierno	16 (%)	15 (%)

Elaboración propia

Fuente: Amorim Net, O. (2014). De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña. Buenos Aires: EUDEBA.

Las amplias coaliciones conformadas en los dos períodos de gobierno fue la respuesta al exiguu contingente legislativo propio que no llegó al 20 por ciento en ambas Cámaras (Cuadro 2.4). El presidencialismo de coalición fue la respuesta del PT a la fragmentación partidaria del sistema político.

La fragmentación partidaria, con un número efectivo de partidos legislativos de 8,49 en el año 2002, alcanzando en la elección posterior 9,29, condicionaba la formación de amplias coaliciones legislativas<sup>25</sup>. Las coaliciones amplias e inestables en un Congreso donde los líderes partidarios organizan el trabajo legislativo (Limongi e

<sup>25</sup> <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Brasil>



Figueiredo 1998), determinó la adopción de un modelo consensual de tratamiento de la agenda parlamentaria.

El presidencialismo de coalición condicionó la política programática del PT en el gobierno. Ejemplo de ello fue la formulación del programa de gobierno Hambre Cero que luego confluyó en el programa Bolsa Familia, politizando y centralizando la agenda de gobierno en la Presidencia<sup>26</sup>. Desde su discurso de asunción, el Presidente Lula señaló como prioridad el combate del hambre:

“... E quero propor isso a vocês: amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome. E tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa, todo santo dia, tomar café, almoçar e jantar, porque isso não está escrito no meu programa. Isso está escrito na Constituição brasileira, está escrito na Bíblia e está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. E isso nós vamos fazer juntos”... (Discurso do Presidente da República, Presidência da República Secretaria de Imprensa e Divulgação 01/01/2003).

El primer decreto firmado por el Presidente creó el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria para gestionar las políticas y aplicar los recursos del Fondo de Combate y Erradicación del Hambre<sup>27</sup>. El cargo de Ministro lo desempeñó José Graziano da Silva, experto en Economía Agrícola de la Universidad de Campinas, quien ya había colaborado con el PT al integrar el Instituto Ciudadanía en la década de los 90<sup>28</sup>. Mediante el mismo decreto se creó un Consejo Consultivo, integrado por los secretarios ejecutivos de diversos Ministerios, Salud, Educación, Desarrollo Agrario,

---

<sup>26</sup> Este programa de gobierno tuvo proyección internacional. José Graziano da Silva, quien fuera creador del Programa Hambre Cero como Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria, se desempeña como Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO desde el año 2012, siendo el primer latinoamericano designado para ese cargo.

<sup>27</sup> Decreto 4564 de 1º janeiro de 2003.

<sup>28</sup> Entrevista a José Graziano da Silva en Gordillo, Gustavo y Hernán Gómez (coords) (2004). *Conversaciones sobre el hambre. Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula*. Brasilia- Brazil: Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares.



Promoción Social e Integración Nacional y por representantes de la sociedad civil. Desde la Presidencia se contaba con un asesor especial y coordinador de la movilización social del Programa, Carlos Alberto Libanio Christo (Frei Betto), perteneciente a las Comunidades Eclesiales de Base y el asesor empresarial Oded Grajew quien coordinaba las donaciones. El programa denominado “Hambre Cero” fue elaborado desde el Ministerio Extraordinario, directamente vinculado a la Presidencia de la República y contaba con un presupuesto superior a la mayoría de los demás Ministerios (Guerra Tomazini e Kerches da Silva Leite 2016). Junto al Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria, se desempeñaron Walter Belik, un experto en Economía de la Universidad de Campinas y Maya Takagi experta en Economía y asesora del Presidente de Brasil.

Un año después se disuelve el Ministerio Extraordinario, previsto su carácter temporal, y se crea en su lugar el Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre a cargo de Patrus Ananias de Sousa, un abogado sindical de extensa trayectoria en el PT. El Gabinete del Ministro se integró de partidarios y de expertos, con cargos de secretarios ejecutivos, Márcia Helena Carvalho Lópes, perteneciente al PT desde 1982; Ana Maria Medeiros da Fonseca, experta en políticas públicas de la Universidad Estadual de Campinas; y Amélia Cohn, experta en Políticas de Salud; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional José Giacomo Baccarin, miembro perteneciente a la Dirección estadual partidaria del PT del estado de San Pablo; y el subsecretario de Planeamiento, Presupuesto y Administración, Wieland Silberschneider quien provenía del gobierno de la ciudad de Belo Horizonte donde el Ministro Ananias de Sousa había sido Prefecto.





Los dos Ministerios que se sucedieron en la formulación del programa Hambre Cero presentaban homogeneidad partidaria con estructuras integradas verticalmente. El predominio de la composición partidaria se repite en todo el Gabinete presidencial en los dos gobiernos sucesivos del PT (Cuadro 2.5).

**Cuadro 2.5. PT: Filiación partidaria de los Ministros de los Gabinetes de coalición del primer y segundo gobierno.**

<b>Filiación partidaria de los Ministros</b>	<b>Ministros Prim. Gob.</b>	<b>Ministros Seg. Gob.</b>	<b>Total</b>
De los Trabajadores-PT	20	17	37
Socialista Brasileiro- PSB	3	1	4
Democrático Trabalhista- PDT	1	1	2
Movimiento Democrático Brasileiro- PMDB	3	7	10
Verde- PV	1	1	2
Republicano Brasileiro- PRB	1	---	1
Comunista do Brasil- PCdo Brasil	1	1	2
Popular Socialista-PPS	1	---	1
Social Democracia Brasileira- PSDB	1	----	1
da Republica-PR	1	3	4
Social Democrático- PSD	--	1	1
Liberal- PL	1		1

Elaboración propia

Fuente: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre preservó la estabilidad en su dirección política, a diferencia del promedio general del primero y del segundo Gabinete Ministerial, siendo la rotación en los cargos ministeriales más alta comparada con administraciones presidenciales anteriores<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> El primer Gabinete del PT contó con 24 Ministerios para los cuales fueron designados en el transcurso de los cuatro años del primer mandato 50 Ministros, siendo el promedio de rotación en los cargos ministeriales de 2 (dos). El segundo Gabinete contó con igual número de Ministerios que el primero e incrementó a 53 el número de Ministros, siendo el promedio de 2,2 frente a un promedio de 1,31 de las administraciones anteriores. Camerlo, M. (2013). “Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino”. *América Latina Hoy*, Vol. 64, 122.



El combate del hambre fue la política de gobierno, reconocida internacionalmente, impulsando, junto a otras medidas, la proyección de Brasil como actor global (Amorim, 2010). La Presidencia centralizó la política de seguridad alimentaria, evitó las competencias interpartidarias y dominó el proceso político en su formulación. El PT además capitalizó la experiencia del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-CONSEA, creado durante la Presidencia de Itamar Franco (1992-1995) y conformado por representantes de la sociedad civil, en un proceso *bottom up* de formación de la propuesta (Guerra Tomazini e Kerches da Silva Leite 2016)

Esta política fue integrada, al año siguiente, al programa Bolsa Familia. Este programa, ideado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social por la experta Ana Fonseca, consistió en la transferencia de renta destinada a las familias en extrema pobreza, condicionada a la asistencia escolar, nutrición y salud de los hijos.

El programa Bolsa Familia se inició como una medida provisoria, Nro. 132, remitida por el Presidente y el Jefe de la Casa Civil al Congreso el 20 de octubre de 2003. Se trató en plenario el 17 de diciembre de 2003 y se sancionó como Ley Nro. 10.836 el 9 de enero de 2004.

El dictado de medidas provisionales, una de las facultades legislativas del presidente, fue objeto de una enmienda constitucional previa a la llegada del PT al gobierno. En el año 2001 la enmienda constitucional 32 incorporada como artículo 62 a la Constitución Nacional, estableció que toda medida provisoria debía ser tratada por la Cámara de Diputados antes que cualquier otro tema del orden del día dispuesto en la agenda legislativa. El propósito de la enmienda fue concluir con la facultad del



Presidente de gobernar mediante el uso de medidas provisionales sin la aprobación del Congreso, siendo que estas medidas podían ser reeditadas por el Poder Ejecutivo sin intervención del Legislativo y convertirse en leyes al ser publicadas en el Diario Oficial (Renno 2010).

Con la reforma de 2001 la medida provisional original debía ser votada por ambas Cámaras del Congreso en el transcurso de 45 días de ingresada, de lo contrario la agenda legislativa sería bloqueada para tratar cualquier otro proyecto hasta que la medida sea votada. Esta reforma prohibió las reediciones de las medidas por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo la consecuencia de la enmienda constitucional fue la opuesta al propósito inicial de limitar la facultad legislativa unilateral del Poder Ejecutivo. A partir de la reforma se incrementaron los dictados de las medidas provisionales, bloqueando la agenda legislativa y predominando el Poder Ejecutivo en el proceso legislativo (Renno, 2010)<sup>30</sup>.

El programa Bolsa Familia como toda iniciativa legislativa de urgencia, contó con plazos más breves para su tratamiento así como el debate requerido en las

---

<sup>30</sup> Durante el gobierno del PT las críticas dirigidas al Poder Ejecutivo por los Poderes Legislativo y Judicial debido a las numerosas medidas provisionales dictadas, promovieron una nueva interpretación de la enmienda incorporada como artículo 62 de la Constitución Nacional (Renno 2010). Durante el transcurso del año 2008, el Poder Legislativo y el Poder Judicial consideraron excesivas la cantidad de medidas provisionales emitidas por el Poder Ejecutivo. El Congreso rechazó una medida provisional considerando que no revestía el carácter de necesidad y urgencia y el Supremo Tribunal Federal declaró inconstitucional una medida provisional que reasignaba fondos presupuestarios para gastos corrientes del Gobierno (Renno, 2010). En el año 2009, mediante una interpretación dada, como respuesta a una cuestión de orden, por las autoridades de la Cámara de Diputados, precisamente de su Presidente y legislador perteneciente al PMDB, Michel Temer, se estableció que las medidas provisionales dictadas por el Poder Ejecutivo sólo bloquearían el tratamiento de las leyes ordinarias y que en las sesiones se tratarían otros tipos de leyes tales como los proyectos legislativos complementarios, decretos legislativos y enmiendas constitucionales, independientemente del ingreso de las medidas provisionales en el orden del día, revirtiéndose el bloqueo de la agenda legislativa por el Poder Ejecutivo (Renno 2010).



Comisiones comparado con los proyectos en régimen de prioridad o los de tramitación ordinaria<sup>31</sup>.

La iniciativa fue tratada en la Comisión Mixta conformada por doce Senadores y trece Diputados, de los cuales sólo un Senador y dos diputados provenían del PT<sup>32</sup>. El diputado líder de gobierno, Roberto Albuquerque del PSB, partido integrante de la coalición gubernamental, solicitó la votación de la iniciativa legislativa presidencial en el plenario del 17 de diciembre.

Las coaliciones gubernamentales formadas por el PT diferían en tamaño y en distancia ideológica de las alianzas electorales que lo llevaron al gobierno. Comparando las posiciones ideológicas en la escala izquierda- derecha de las coaliciones gubernamentales y de las alianzas electorales conformadas para las elecciones presidenciales se revela que las coaliciones gubernamentales duplicaron el número de partidos participantes con respecto a las alianzas electorales y cualitativamente disminuyeron la distancia ideológica entre los partidos con respecto a la distancia ideológica presente en las alianzas electorales presidenciales (Cuadros 2.6 y 2.7).

---

<sup>31</sup> Artículos 52 y 139, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução N° 17, de 1989.

<sup>32</sup> Anais da Câmara dos Deputados, Ano LVIII, No. 184, 1° de novembro de 2003, Brasília-DF.



**Cuadro 2.6.** PT: Posición ideológica en la escala izquierda -derecha de los partidos miembros de las coaliciones gubernamentales (2003-2007).

Año								
2003		PCdoB	PT	PSB	PDT	PPS	PMDB	PL PTB
2005		PCdoB	PT	PSB		PPS	PMDB	PTB PP
					PV			PL
2007		PCdoB	PT	PSB	PDT	PV	PMDB	PTB PR PRB
								PP

Elaboración propia

**Fuente:** Zucco, César. 2015. “Estabilidad sin raíces: Institucionalización del sistema de partidos en Brasil”. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* de Mariano Torcal (coordinador), 86, Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral.

**Cuadro 2.7.** Posición ideológica en la escala izquierda- derecha de los partidos aliados al PT en las elecciones presidenciales, años 2002 y 2006.

Año						
2002		PCdoB	PT	PCB	PMN	PL
2006		PCdoB	PT			PRB

Elaboración propia

**Fuente:** Zucco, César. 2015. “Estabilidad sin raíces: Institucionalización del sistema de partidos en Brasil”. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* de Mariano Torcal (coordinador), 86, Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral.

En la elección presidencial de octubre de 2002 el PT se posicionó al centro de la competencia política, moderando su programa partidario. La alianza con el Partido Liberal, llevando al empresario José Alencar como candidato a Vicepresidente, contribuyó a su moderación. El PT identificó a su oponente, el PSDB con las reformas de mercado de la década previa, que si bien contaron con legitimidad política en el primer gobierno de Cardoso, luego en su segundo mandato con la desvalorización de la moneda y las privatizaciones, afectaron la adhesión electoral (Secco 2018). En la



elección el PT no obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta, debiendo celebrarse ballottage.

En la elección presidencial de 2006 se repite la fórmula presidencial, siendo el polo opositor nuevamente el PSDB. En la competencia electoral con el PT, el partido opositor, que había surgido como una organización de centro-izquierda socialdemócrata, se desplazó hacia la centro-derecha (Secco 2018). El PT nuevamente no obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta, debiendo celebrarse balotaje<sup>33</sup>.

Comparando la adhesión electoral obtenida en las dos primeras vueltas en las dos elecciones, se revela que las amplias coaliciones gubernamentales de su primer gobierno no alteraron significativamente el porcentaje de votos obtenidos (Cuadro 2.8). Confirma esta afirmación la disminución del número de bancas en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores obtenidas por el PT (Cuadro 2.9).

**Cuadro 2.8.** PT y principal partido opositor: cantidad de votos obtenidos en las elecciones presidenciales de los años 2002 y 2006.

	Elección presidencial 2002		Elección presidencial 2006	
	Primera vuelta	Segunda vuelta	Primera vuelta	Segunda vuelta
PT (*) (**)	39.443.765 (46,20%)	52.912.485 (61,43%)	46.662.365 (46,61%)	58.295.042 (60,82%)
PSDB (***) (****)	19.700.395 (23,20%)	33.217.104 (38,57%)	39.968.369 (41,63%)	39.173.000 (39,17%)

Elaboración propia

PT: (\*) En alianza con el PL (2002); (\*\*) En alianza con el PRB y el PCdoB (2006)

PSDB: (\*\*\*) En alianza con el PMDB (2002); (\*\*\*\*) En alianza con el PFL (2006)

Fuente: Political Database of the Americas

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Brazil/brazil.html>

<sup>33</sup>El Partido Liberal del Vicepresidente reelecto José Alencar no formó parte de la alianza electoral triunfante en el año 2006. Este partido fue disuelto y se creó el Partido de la República, fusionando a otros partidos, y participó de la coalición de gobierno, ubicándose en la posición de derecha en el espacio ideológico.



**Cuadro 2.9.** PT y principales partidos: bancas obtenidas en las elecciones legislativas 2002 y 2006.

	2002	
	Diputados	Senadores
PT	91	14
PSDB	70	11
PMDB	75	19
2006		
PT	83	12
PSDB	66	13
PMDB	89	19
<b>Total de legisladores</b>	<b>513</b>	<b>81</b>

Elaboración propia

Fuentes: Political Database of the Americas. <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Brazil/brazil.html>

LEGISLATINA: Observatorio del Poder Legislativo en América Latina

<http://americo.usal.es/oir/legislatina/brasil.htm>

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>

En el escenario electoral del 2002 el PT se caracterizó como un partido de la clase media, predominantemente urbana, con alto nivel educativo y de las zonas más ricas de Brasil, cuatro años después, una gran parte de los nuevos votantes del PT eran pobres y desinformados, lo que contribuyó a la concentración de la adhesión política en el liderazgo del candidato presidencial (fenómeno denominado “Lulismo”) (Zucco 2015).

El cambio de la base social del PT se grafica en la extensión territorial de la adhesión electoral de las dos elecciones. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2002 el PT triunfó en 23 Estados y en el Distrito Federal, excepto en los Estados de Ceará, de Alagoas y de Rio de Janeiro (Mapa 2.1). En la segunda vuelta electoral el PT triunfó en todos los Estados (Mapa 2.2).

En las elecciones presidenciales de 2006 el PT triunfó en los Estados del norte y del centro de Brasil, no siendo así en los Estados más ricos del sur, incluso en el estado de San Pablo, origen del PT, donde se impuso el candidato opositor (Mapas 2.3 y 2.4).



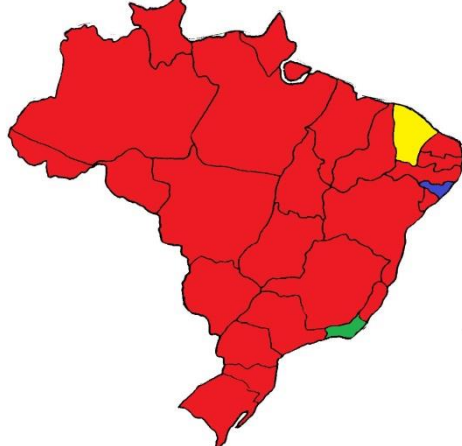
Discriminando los datos de las elecciones por los Estados, los que conforman la región del Nordeste y del Norte de Brasil, presentan en conjunto un incremento de los diputados federales electos. En los Estados del sur, originarios de la formación del PT, se registra una situación diferente, disminuye el número de diputados federales electos y en los Estados del Sureste aumenta. (Cuadro 2.10).

Siendo un partido multinivel que compite en múltiples escenarios, las alianzas conformadas a nivel de los Estados revelaron una baja coordinación del partido para definir una estrategia común destinada a la Cámara de Diputados. Las alianzas estatales se modificaron entre los Estados y presentaron cambios en los mismos Estados entre los períodos electorarios (Cuadro 2.10).

Comparando las alianzas electorales estatales, el PT aumentó más el número de diputados federales en los Estados donde las alianzas presentaban mayor distancia ideológica entre sus participantes, incluyendo a partidos de todo el espectro ideológico izquierda- derecha (regiones del Nordeste y Norte); e incrementó menos el número de diputados federales de los Estados donde participó de alianzas con partidos afines, de izquierda (región del Sudeste) (Cuadro 2.10).



**Mapa 2.1** Elecciones presidenciales 2002  
(primera vuelta)



**Mapa 2.2** Elecciones presidenciales 2002  
(segunda vuelta)

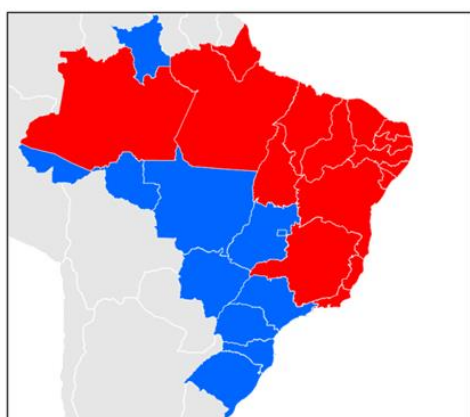


- Estados donde triunfó la coalición PT-PL
- Estado donde triunfó la coalición PSDB- PFL
- Estado donde triunfó el candidato del PPS
- Estado donde triunfó el candidato del PSB

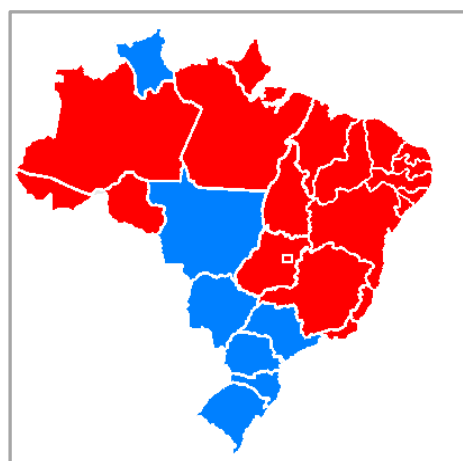
Elaboración propia

Fuente: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/eleicoes-2002>

**Mapa 2.3** Elecciones presidenciales 2006  
(primera vuelta)



**Mapa 2.4** Elecciones presidenciales 2006  
(segunda vuelta)



- Estados donde triunfó la coalición PT- PRB- PCdoB
- Estados donde triunfó la coalición PSDB- PFL



**Cuadro 2.10. PT: Diputados federales electos y alianzas electorales. Resultados comparados por Estados y regiones de las elecciones de los años 2002 y 2006**

	Estados (Región)	Diputados electos (2002)	Alianzas electorales del PT (2002)	Diputados electos (2006)	Alianzas electorales del PT (2006)	Total de Diputados por Estados y Regiones
1	Alagoas (NE)	----	-----	---	-----	9
2	Bahía (NE)	7	PCdoB/ PV/ PMN	8	PCdoB/PTB /PMN	39
3	Ceará (NE)	2	PCdoB/ PL/PMN/ PCB	3	PSB/PMDB/PP	22
4	Maranhão (NE)	-----	PL/PMN/PCdoB	1	PRB/PMN/PSB/PCdoB	18
5	Paraíba (NE)	1	PL/PSC/PMN/ PCdoB	1	PRB/PMDB/PSB/ PCdoB	12
6	Pernambuco (NE)	3	PCdoB/PCB/PL/ PMN/PST	4	PRB/PTB/PMN/ PCdoB	25
7	Piauí (NE)	1	PTN/PCdoB/PL/ PTdoB/PAN/PCB/ PMN	1	PSB/PTB/PCdoB/ PL	10
8	Rio Grande do Norte (NE)	1	PCdoB/PMN/PL	1	PTB/PL/PHS/PMN/ PSB/PCdoB/PTdoB	8
9	Sergipe (NE)	-----	-----	1	PTB/PMDB/PL/ PSB/PCdoB	8
<b>Total Nordeste</b>		<b>15</b>	<b>-----</b>	<b>20</b>	<b>-----</b>	<b>151</b>
10	Acre (N)	2	PV/PTdoB/PMN/ PCdoB /PL/PSDC	2	PP/PL/PRTB/PMN / PSB/PCdoB	8
11	Amapá (N)	1	PL/PCdoB/ PMN/PCB/PSC/ PHS/PST/PV/ PRONA	1	PL/PCdoB	8
12	Amazonas (N)	-----		1	PRONA/PSB/PCdoB/PL	8
13	Pará (N)	2	PCB/PL/PMN/PCdoB	3	PRB/PTN/PSB/PCdoB	17
14	Rondônia (N)	1	PMN/PCdoB	1	PSC/PRTB/PCdoB	8
15	Roraima (N)	----	-----	---	-----	8
16	Tocantins (N)	-----	-----	---	-----	8
<b>Total Norte</b>		<b>6</b>		<b>8</b>		<b>65</b>
	Distrito Federal (CO)	1	PCB/ PCdoB / PMN /	1	PV/PCdoB/PSB / PRTB /PRB	8
17	Goiás (CO)	2	PTN/PCB/PMN / PV/PCdoB/PTdoB	1	PSB/ PCdoB	17
18	Mato Grosso (CO)	1	PL/PMN	1	PTdoB /PCdoB / PRONA	8
19	Mato Grosso do Sul (CO)	2	PSL/ PTN/PSC/ PL /PSDC/PSD/PCdoB	1	PSB/PTB/PCdoB / PP/PTN/PHS/PRP	8
<b>Total Centro Oeste</b>		<b>6</b>		<b>4</b>		<b>41</b>



20	Espirito Santo (SE)	1	PL/ PMN/PCdoB	1	PRB/PSC/PL/PMN /PSB/PV/PCdoB	10
21	Minas Gerais (SE)	6	PCdoB /PMN / PL	8	PMDB/PRB/PCdo B	53
22	Rio de Janeiro (SE)	6	PCdoB /PMN	5	PSB/PCdoB	46
23	São Paulo (SE)	8	PCB/PCdoB	12	PCdoB	70
<b>Total Sudeste</b>		<b>21</b>	-----	<b>26</b>	-----	<b>179</b>
24	Paraná (S)	5	PHS/PCB/PCdoB / PL	4	PHS/PL/PAN/PRB /PCdoB	30
25	Rio Grande do Sul (S)	7	PCB/PMN/PCdoB	6	PCdoB	31
26	Santa Catarina (S)	4	PL/PCdoB /PMN	3	PRB/PL/PCdoB	16
<b>Total Sur</b>		<b>16</b>	-----	<b>13</b>	-----	<b>77</b>
<b>Total</b>		<b>74</b>	-----	<b>71</b>	-----	<b>513</b>

Elaboración propia

**Fuente:** Relatório das Eleicoes 2002- 2006. Tribunal Superior Eleitoral

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>

La activación del clivaje partidario Centro-izquierda vs. Centro-derecha reeditó el círculo virtuoso del partido de gobierno con una política económica exitosa y con efecto en la competencia electoral.

Hacia el 2006 Brasil se situaba en una posición de crecimiento, estabilidad económica y distribución de la renta, siendo, la prioridad gubernamental, las políticas sociales. Entre ellas, el Programa Bolsa Familia se destacó como el mayor programa del mundo de transferencia condicionada de renta (OCDE 2013, citado por Paes Coelho 2017:69). Este programa permitió que 30 millones de brasileiros superaran la línea de pobreza. Las políticas sociales tuvieron efectos a nivel de las regiones, aquellas con más bajos índices de desarrollo humano municipal, tales como el Norte y el Nordeste, registraron un crecimiento del doble comparado con las regiones más ricas de Brasil como el Sudeste, pasando de un índice muy bajo y bajo, a bajo y medio de desarrollo (Paes Coelho 2017). A la política económica exitosa y a las prioridades sociales se



sumó la política exterior, vista como un instrumento para impulsar el desarrollo nacional y regional. El liderazgo internacional que caracterizó a esta etapa como de “despegue de Brasil” (Mercadante 2010), incrementó su poder como nación emergente en los asuntos globales, con el objetivo de superar el “muro Norte-Sur” del sistema internacional (Amorim 2010).

#### **2.4. Conclusiones**

¿El PT conservó en el gobierno el activismo político propio de su organización surgida de la movilización sindical y social? ¿Centralizó su organización en el liderazgo gubernamental y priorizó la propaganda de los logros de su gobierno? ¿Los incentivos contenidos en las reglas internas, el estatuto partidario, y en las reglas externas, el sistema electoral y las prerrogativas de los cargos públicos, sustituyeron las preferencias programáticas partidarias por el éxito electoral?

Responder a estas preguntas a partir del análisis de la trayectoria del PT en el gobierno en el período seleccionado, enero de 2002- diciembre de 2007, exige revisar la interrelación entre reglas y comportamientos propuesta en la orientación teórica de este estudio.

En el capítulo teórico se señala que en el estudio del partido en el gobierno como actor político se establece una interrelación entre las reglas que disponen los incentivos y distribuyen de forma asimétrica el poder institucional, y los comportamientos estratégicos adaptativos orientados por sus preferencias.



El PT siendo un partido de activistas priorizó las políticas partidarias. Sus reglas internas que incorporaron a los movimientos sociales en todos los niveles de su estructura, con elecciones internas recurrentes, con proporcionalidad en la distribución de los cargos de dirección, con cuotas de género en la representación partidaria y previendo la formación de tendencias, promovió el activismo de sus miembros. A las reglas internas se sumaron las externas, tales como la disposición electoral que descentraliza la selección de los candidatos en los niveles correspondientes: los candidatos a cargos nacionales los eligen la instancia partidaria nacional, los candidatos a cargos estadales las instancias estadales y los candidatos a cargos municipales las instancias locales.

Los comportamientos estratégicos adoptados, aumento del número de afiliados, extensión territorial del partido para contar con presencia en todos los municipios, vinculación con los movimientos sociales, competencia entre siete listas para ocupar los cargos internos, derivó en un partido movilizado, que en ocasión de denuncias por actos de corrupción y celebración de elecciones internas mediante, desestimó a la oposición a solicitar el juicio político al Presidente Lula.

Simultáneamente determinadas reglas internas y externas y comportamientos estratégicos adoptados fueron sustituyendo el activismo partidario por la propaganda oficial impulsada por el liderazgo gubernamental.

Las competencias que concentró la Dirección nacional partidaria al promover las campañas de afiliación, reconocer las instancias partidarias inferiores, disponer centralizadamente de los recursos financieros, autorizar la conformación de tendencias



internas y principalmente subordinar el desempeño de la Comisión de Ética y Disciplina que expulsó a varios miembros del partido con cargos representativos y de dirección partidaria, subordinó el activismo a la propaganda oficial. A ello se sumó el financiamiento externo estatal, centralizado en su mayor parte, debido a que destinan un bajo porcentaje a los niveles estatales (menos del 20 por ciento de lo recibido como fondo permanente), y las contribuciones empresariales que incentivaron el recurso propagandístico del partido.

Los comportamientos estratégicos adoptados se orientaron a conservar los cargos públicos y a maximizar la adhesión electoral. El programa cuestionado por las tendencias de izquierda del partido, las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, ilustrada por el dictado de medidas provisionales que llevó a una reforma del reglamento de la Cámara de Diputados, las coaliciones legislativas inestables, con un promedio de duración anual en su composición y sin afinidad ideológica de sus miembros, derivó en el predominio del liderazgo gubernamental.

Ello fue incentivado por la activación del clivaje partidario Centro-izquierda vs. Centro-derecha. La reproducción del círculo virtuoso de partido en el gobierno con políticas económicas exitosas que se tradujeron en la adhesión electoral, incentivó la disposición del recurso a la propaganda política de los logros gubernamentales. Ello fue agudizado por los cambios del electorado partidario con la incorporación de sectores menos ideologizados a la estructura partidaria y por alianzas electorales con partidos pertenecientes a todo el espectro ideológico.



Los comportamientos estratégicos adoptados en el ejercicio de gobierno: centralización de la agenda por la Presidencia con predominio de dictado de medidas provisorias, formación de coaliciones gubernamentales y legislativas inestables, sin afinidad ideológica y activación del clivaje Centro-izquierda vs. Centro-derecha en la competencia electoral, promovieron el predominio interno de la Dirección Nacional del partido orientada a conservar los cargos públicos y la adhesión electoral.

En síntesis las contradicciones presentes entre reglas tanto internas como externas, y los comportamientos estratégicos que incentivaron y desincentivaron el activismo, se equilibraron a favor de la propaganda oficial.



### **Capítulo 3. El Frente Amplio de Uruguay: del activismo político fragmentado a la propaganda política**

**Sumario:** Introducción; 3.1. El sistema multipartidista moderado de Uruguay; 3.2.El Frente Amplio: activismo político fragmentado; 3.3. Los comportamientos estratégicos: consenso de las fracciones, mayoría legislativa y activación del clivaje partidario Estado vs. Mercado; 3.4. Conclusiones

#### **Introducción**

El triunfo en las elecciones y el acceso al gobierno del Frente Amplio significó una ruptura en el sistema político de Uruguay, al constituirse en el gobierno de una fuerza política diferente a los dos partidos tradicionales, Colorado y Nacional, que se habían sucedido en la presidencia del país en toda su historia.

Al igual que los partidos tradicionales que le precedieron en el gobierno, el FA presentó fracciones internas que mediante prácticas de concertación al interior del partido, le posibilitaron lograr estrategias de actor político unificado.

En su adaptación institucional a la estructura presidencial, el liderazgo gubernamental subordinó al liderazgo partidario y equilibró los conflictos suscitados entre las fracciones. La participación de las fracciones en la conformación del gabinete presidencial y la mayoría legislativa oficialista facilitaron la formulación y aprobación de sus políticas.

El FA dispuso progresivamente de la propaganda política de los logros de su gobierno, facilitada por la disposición del poder institucional, que fue desplazando al





activismo partidario inicial. Activando el clivaje Estado vs. Mercado en la coyuntura electoral, priorizó la adhesión electoral y logró conservar el gobierno por un nuevo período.

En los siguientes cuatro apartados se analiza el FA en su organización interna y en los comportamientos estratégicos adoptados desde el acceso al gobierno en marzo de 2005 hasta el triunfo en las elecciones primarias de junio de 2009 del candidato de otra fracción representando al partido en las elecciones generales de noviembre del mismo año. En el primer apartado se describe el sistema de partidos de Uruguay, el contexto de la interacción partidaria en la competencia política por el acceso al gobierno; en el segundo se analiza la organización interna del FA, identificando los atributos de partido en el gobierno; en el tercero se estudian los comportamientos estratégicos adoptados y finalmente en el cuarto apartado se concluye con una reflexión sobre la sustitución del activismo partidario por la propaganda política del partido gubernamental.

### **3.1. El sistema multipartidista moderado de Uruguay**

El FA surgió como alianza electoral del Partido Socialista, el Partido Comunista, la Democracia Cristiana, sectores de partidos tradicionales y otros partidos de izquierda, presentándose en las elecciones de 1971 y alcanzando, en esa oportunidad, el 18 por ciento de los sufragios. Este acontecimiento dio por concluido el bipartidismo de Colorados y Blancos (Partido Nacional) que se habían alternado en el gobierno desde el inicio del siglo XX (González, 1990). Con la transición a la democracia a partir de 1985 el sistema de partidos uruguayo reeditó las características previas al período militar,



conformando un multipartidismo moderado, estableciendo pautas de interacción en un tripartidismo casi perfecto (Alcántara Sáez y Luna 2004, Buquet 2009)<sup>34</sup>.

Los tres partidos relevantes del sistema presentaron una característica común, y que se conservan hasta el día de hoy, son partidos con fracciones internas estables. Las fracciones internas se presentan como estructuras consolidadas y con liderazgos propios. La continuidad de las fracciones partidarias es un efecto del sistema electoral de lemas o de doble voto simultáneo vigente desde 1910 (González 1990) y hoy se aplica a la elección de los legisladores nacionales. El voto preferencial intrapartidario de listas completas contra listas completas generó rivalidades que involucraron a equipos estructurados, creando las fracciones, reforzadas por la representación proporcional que otorga cargos para los líderes de los sublemas aunque los mismos hayan obtenido un éxito electoral modesto (González 1990).

La reforma constitucional de 1996 limitó la aplicación del sistema electoral del doble voto simultáneo a las elecciones legislativas para la Cámara de Representantes y para la Cámara de Senadores, disponiendo el sistema mayoritario a doble vuelta para la elección a Presidente y Vicepresidente de la Nación<sup>35</sup>. El reconocimiento de sublemas al interior de los lemas partidarios para presentar candidatos, competir en las elecciones legislativas y el financiamiento otorgado al primer titular de cada una de las listas del lema para cargos legislativos, consolida a las fracciones al interior de los partidos políticos.

---

<sup>34</sup> El Número Efectivo de Partidos Parlamentarios oscila de 2,9 a 2,4 en el período 1985-2005 (Buquet 2009:108). El Número Efectivo de Partidos Electorales oscila entre 2,89 a 2,61 en el período 1984-2004. Sitio web: <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Uruguay>. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2018.

<sup>35</sup> Artículos 79 y 151 de la Constitución Nacional.



Estudios comparados señalan que el sistema de partidos de Uruguay presenta un alto nivel de estructuración ideológica y una alta polarización política, consecuencia del vínculo programático de los partidos con los electores (Buquet 2014). Los tres partidos relevantes presentan un electorado policlasista, y se distinguen por las posiciones ideológicas de derecha-izquierda. Los partidos Colorado y Nacional se ubican a la centro-derecha del espacio político y privilegian el crecimiento económico por sobre la distribución del ingreso y el FA se posiciona en la centro-izquierda y complementa el crecimiento económico con la distribución del ingreso (Coppedge 1997, Jones 2005).

El sistema de partidos se caracteriza por la estabilidad en las pautas de la competencia interpartidista, cuantificada en la baja volatilidad electoral y con un significativo efecto de la ideología política en las decisiones del voto, lo que demuestra un sistema de partidos arraigado en términos programáticos (Maldonado 2015)<sup>36</sup>.

En síntesis, el FA participa de un formato de sistema multipartidista moderado, activado por el clivaje partidario izquierda- derecha. La interacción partidaria presenta una alta polarización ideológica debido a la presencia de partidos programáticos en su vinculación con el electorado. Los partidos cuentan con fracciones internas como estructuras políticas estables, determinadas por el sistema electoral del doble voto simultáneo vigente en las elecciones legislativas.

---

<sup>36</sup> Uruguay presenta una media de volatilidad electoral (índice de Pedersen) de 15,59 frente a la media de Brasil de 19,62 y de Argentina de 23,33 y con un efecto de la ideología política en el voto de 0,56 frente a 0,18 de Brasil y de 0,26 de Argentina (Maldonado 2015: 269).



### **3.2. El Frente Amplio: activismo político fragmentado**

El FA surgió como un partido de activistas políticos. La cultura política de izquierda, las reglas estatutarias adoptadas y las reglas externas que lo promovieron como partido político, incentivaron el activismo de sus miembros.

Las características culturales del electorado frenteamplista incentivaron la participación de sus miembros en la organización del partido. El votante frenteamplista cuenta con un nivel de estudios secundarios y universitarios, reside preferentemente en la capital del país y está incorporado al mercado de trabajo formal, condiciones que promueven la participación y el interés en la agenda pública (Moreira 2004).

La organización interna partidaria promovió la cultura política participativa. Al llegar a las elecciones nacionales de octubre de 2004 el FA contaba con 493.805 adherentes, alcanzando el 20 por ciento del total de electores habilitados en el país. Los adherentes del FA, reunidos en los Comités de Base del partido, llegaron a constituir 500 Comités de Base, de los cuales el 50 por ciento se encontraba en el departamento de Montevideo (Moreira, Selios y Lizbona 2009).

La composición plural de los Organismos partidarios, la deliberación sobre el programa político, la recurrencia de las elecciones internas y la selección interna de los representantes del partido incentivaron el activismo de sus miembros.

Según el estatuto partidario, los adherentes organizados en los Comités de Base designan en Asamblea a la Mesa y al Secretariado del Comité con una recurrencia anual. Los adherentes eligen cada treinta meses a dos clases de delegados, aquellos que representan a los Comités de Bases y a los delegados de las fracciones, (llamadas



sectores políticos en el Estatuto). Además eligen a los delegados de los sectores políticos a los Plenarios de las Coordinadoras Zonales, Departamentales y al Plenario Nacional y a los delegados de las Bases a estos Organismos y al Congreso Nacional (Organigrama 3.1 y 3.2, en negritas se destacan los Organismos elegidos directamente por los adherentes).

Los representantes de las fracciones son electos en listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones plurinominales para integrar los Plenarios zonales, departamentales y el Plenario Nacional. Los delegados de los Comités de Base son electos como candidatos individuales para integrar los Plenarios Zonales, Departamentales, los que a su vez integran el Plenario Nacional y el Congreso Nacional (Vera 2017). En las elecciones internas de 2002 y de 2006 los distritos para la elección de los delegados de base sumaron 39, de los cuales 18 correspondieron a Montevideo, 4 al Departamento de Canelones y 17 al resto del país.

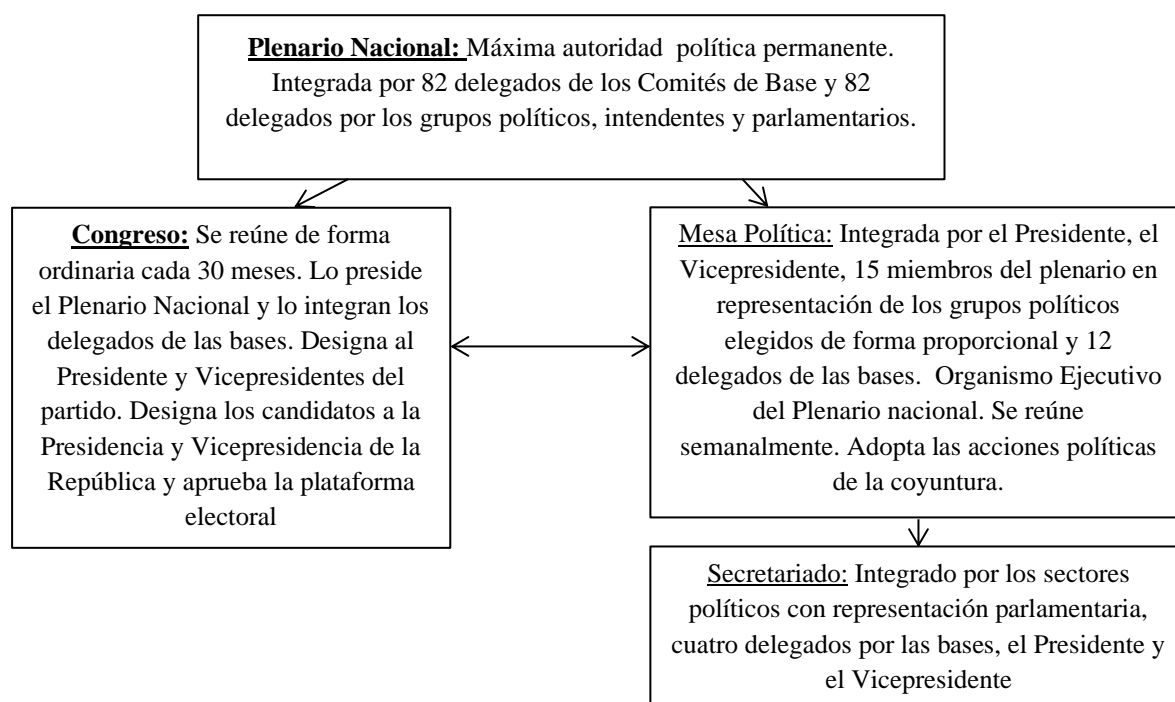
El diseño de la organización incentiva el activismo político en la conformación de los organismos de dirección partidaria. El adherente del FA elige representantes a ocho cargos diferentes al interior de la organización, miembros de la Mesa Política del Comité de Base al cual pertenece, delegados de los sectores políticos a las Plenarios de las Coordinadoras Zonales, Departamental y Nacional y delegados de las Bases a los Plenarios Zonal, Departamental, Nacional y al Congreso Nacional.

Siguiendo el Estatuto partidario la máxima autoridad política permanente, el Plenario Nacional es un organismo plural integrado por los representantes de las distintas fracciones políticas, por los delegados elegidos por los Comités de Base y por

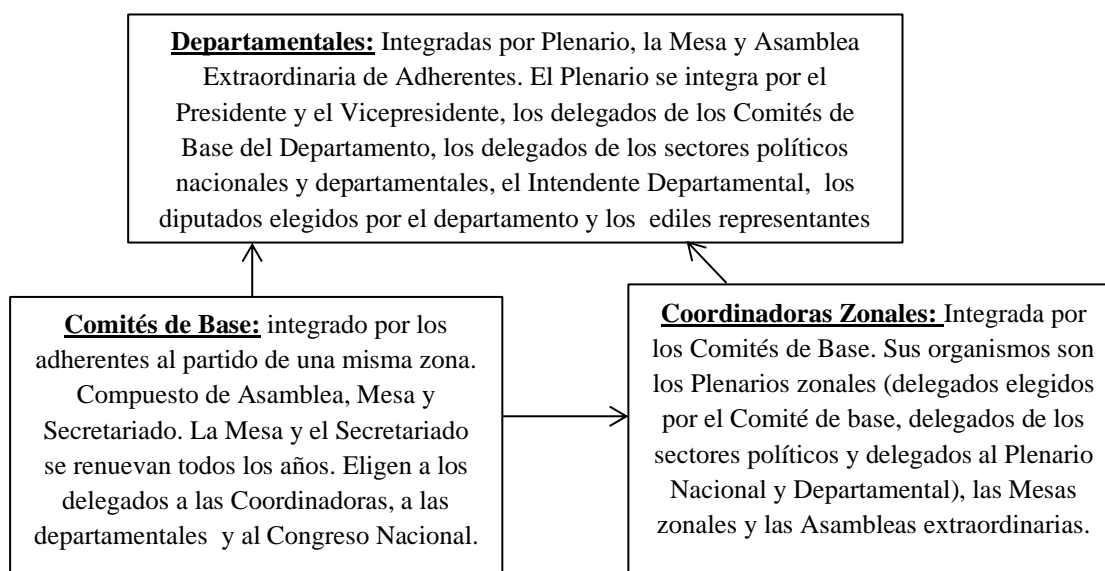


los Parlamentarios e Intendentes (Organigrama 3.1). Los delegados de los sectores políticos son elegidos por representación proporcional y se le asegura a cada lista que se presente, un delegado en el Plenario Nacional. Las decisiones se toman por consenso o por mayoría absoluta y se prevé la unanimidad para modificar las bases programáticas y el acuerdo político.

**Gráfico 3.1.** FA: Organigrama del nivel nacional (2005).



**Gráfico 3.2** FA: Organigrama en los niveles departamental, zonal y de base (2005).



Elaboración propia. Fuente: Moreira, C., Selios, L. y Lizbona, A (2009). *La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*. Uruguay: FES- ICP.



Las elecciones internas para elegir las autoridades partidarias son realizadas cada treinta meses en los años en los cuales no se celebran elecciones generales, son elecciones cerradas en las cuales participan solamente los adherentes del partido y el sistema electoral utilizado es de representación proporcional. En la reforma del Estatuto del año 2011 se incluyó la paridad de género y la organización se complejizó con respecto a la establecida en el Estatuto del año 2002. Se incorporaron a nivel nacional las Coordinadores del Exterior, la Agrupación Nacional de Gobierno y las Comisiones Nacionales, y a nivel subnacional, las Regionales del Interior, Agrupaciones de Gobierno Departamentales y Municipales de Gobierno de Montevideo, departamento donde se concentra la mayor cantidad de adherentes<sup>37</sup>.

Pese a estar previsto estatutariamente la frecuencia anual en la renovación de las autoridades de los Comités de Base y la renovación cada treinta meses de las autoridades partidarias nacionales, se presentaron irregularidades en la organización interna. Los Comités de Base se organizaron durante los períodos electorales, siendo pocos los que funcionaron de forma regular (Moreira, Selios y Lizbona 2009) y las elecciones de las autoridades nacionales excedieron el plazo de treinta meses previsto en el Estatuto (Vera 2012)<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Apéndice, Organigramas 8.1 y 8.2.

<sup>38</sup> Las elecciones internas se celebraron en los años 1997, 2002 y 2006. Vera, Bruno (2012). “Sistema electoral, reglas de decisión y fraccionalización en el Frente Amplio: análisis de la estructura de oportunidades para las fracciones (1971-2008)”. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.





El programa del partido se elaboró sobre la base de la cultura política de izquierda, el que fue modificándose desde una posición anticapitalista, antiimperialista y socialista al progresismo, basado en políticas sociales redistributivas de aumento del gasto social en salud y en educación, negociación colectiva de los salarios y alivio de la deuda externa sin comprometer los recursos públicos destinados a las políticas sociales (Moreira, Selios y Lizbona 2009).

En las elecciones presidenciales de octubre de 2004 la propuesta partidaria se centró en la generación de empleo de calidad para la inserción laboral, en el desarrollo de la industria orientado por el Estado impulsor de la inversión productiva, especialmente de las industrias pequeñas y medianas generadoras de empleo, y en la equidad en los impuestos, disminuyendo la base impositiva del consumo y la producción y aumentando los impuestos a la riqueza y a la renta. Se incluyó además la descentralización política del Estado, como transferencia de poder hacia los órdenes locales, y la integración regional como política exterior para el desarrollo.

Las causas de la moderación ideológica del partido se atribuyen a la conformación policlasista del FA y a la progresiva autonomía del sindicalismo de la izquierda partidaria (Yaffé 2002, 2013). El FA extendió su representación a diversos sectores sociales, no se formó como el partido de la clase trabajadora distintivo de los partidos de izquierda, sino que estableció vínculos con el empresariado y promovió la participación de la ciudadanía y simultáneamente el sindicalismo modificó su relación con la izquierda (Yaffé 2002).



A las causas señaladas se sumaron el acceso al gobierno de la Intendencia de Montevideo y el liderazgo partidario de Tabaré Vázquez. Desde 1989 hasta la actualidad, el FA gobierna el departamento de Montevideo, donde se encuentra la capital del país y concentra cerca de la mitad del electorado<sup>39</sup>. El acceso a los cargos públicos modera los programas de los partidos de izquierda, siendo una característica propia de estas organizaciones políticas (Pereira da Silva 2011). Las prerrogativas de los cargos públicos otorgan poder institucional y simultáneamente condicionan los comportamientos partidarios. La moderación ideológica es una consecuencia de las estrategias adoptadas para conservar y aumentar las prerrogativas obtenidas al acceder al gobierno.

Por su parte, el extenso liderazgo partidario de Tabaré Vázquez quien fue miembro de la Dirección Nacional del Partido Socialista, Presidente del FA en el período 1996- 2004, Intendente de Montevideo en el período 1990- 1994 y candidato presidencial en las elecciones de 1994, 1999 y 2004 contribuyó al proceso de moderación ideológica del FA. Su liderazgo, diferente de las tradiciones de la izquierda, se centró en la comunicación sobre políticas públicas concretas y se orientó hacia un amplio electorado (Pereira da Silva 2011).

---

<sup>39</sup> En la elección del 31 de octubre de 2004 el departamento de Montevideo registró 922.775 votantes sobre un total nacional de 2.229.611. Corte Electoral de Uruguay, sitio web: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones%20Nacionales%202004.htm>  
Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2018.



En el discurso pronunciado en ocasión de celebrarse el treinta y tres aniversario del Frente Amplio, Tabaré Vázquez, antes de ser electo Presidente, definía al FA y destacaba la prioridad dada a las políticas sociales<sup>40</sup>:

“... El Frente Amplio es una herramienta política para consolidar en este país la paz, la democracia y el desarrollo sustentable, queremos vivir en paz la violencia no saldrá de esta fuerza política y enfrentaremos con ideas, con propuestas y con programa cuando cualquier violencia de cualquier tipo que se quiera plantear en la sociedad uruguaya, desde el principio del Frente Amplio hemos sido una fuerza pacífica y pacificadora, pierden el tiempo quienes nos quieren acusar de violentistas, la violencia está en otros lugares, la violencia está en esos niños que comen en los tachos de basura”(....)

“... el estado uruguayo, el gobierno ha destinado a las políticas de gasto social el 23,5% de su Producto Bruto Interno, pero solo un 5% en atención directa a la niñez en ANEP en el INAME, en Asignaciones Familiares y algo de un cálculo que se ha hecho sobre lo que destina el Ministerio de Salud Pública para los niños en situación de emergencia, solamente un 5%, mientras ladrones de cuello blanco se llevaron más de 1500 millones de dólares de este pueblo uruguayo, esos que constituyen el núcleo de poder que se ha encaramado en el Uruguay en detrimento de las mayorías sufrientes que son las que convocamos para transformarnos en su voz, para trabajar en conjunto, unidos, para cambiar este Uruguay por una sociedad mucho más humana, más fraterna, más solidaria, una sociedad como la que quería nuestro padre Artigas”...

Desde la asunción de Tabaré Vázquez como Presidente de la República, el liderazgo partidario lo asumió el Vicepresidente del partido Jorge Brovetto<sup>41</sup>. Ex Rector de la Universidad de la República, Brovetto se incorporó al FA como independiente por invitación de Vázquez. Integró el gabinete presidencial como Ministro de Educación y simultáneamente ocupó la Presidencia del partido. Luego fue electo como Presidente del Partido por el Congreso Nacional en noviembre de 2006, permaneciendo en el cargo hasta junio de 2012.

---

<sup>40</sup> Discurso pronunciado el 5 de febrero de 2004, conmemorando el 33 aniversario de la fundación del Frente Amplio. Sitio web: [http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/02/080204\\_tabare.htm](http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/02/080204_tabare.htm) Fecha de consulta: 6 de diciembre de 2018.

<sup>41</sup> Según disposición constitucional, el Presidente de la República no puede participar simultáneamente de organismos directivos de un partido político (art.77, inc.5).



En el FA el Plenario y la Mesa Política, las máximas autoridades del partido, se encuentran dominados por las fracciones políticas. De las fracciones reconocidas son favorecidas aquellas que cuentan con representantes en los cargos públicos, al sumar a los delegados de la fracción que les corresponden por la elección interna, los representantes parlamentarios e intendentes de la fracción (Cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1** FA: Sectores políticos con representación en el Gabinete Presidencial (2005-2010), en el Parlamento y en la composición del Plenario Nacional partidario en los años 2002 y 2006.

Sectores partidarios (Número de lista)	Gabinete Presidencial (2005- 2010) (%)*	Poder Legislativo (2005-2010)		Plenario Nacional 2002 (**) (%)	Plenario Nacional 2006 (**) (%)
		Cámara de Senadores (%)	Cámara de Representantes (%)		
Partido Socialista (90)	60	12	15	26	10
Vertiente Artiguista (77)	15	12	6	8	6
Partido Comunista (1001)	7	6	---	10	6
Movimiento de Participación Popular (609)	30	31	31	29	30
Asamblea Uruguay (2121)	7	18	17	10	11
Alianza Progresista (738)	23	6	2	4	7
<b>Total</b>	-----	<b>85</b>	<b>71</b>	<b>87</b>	<b>70</b>

\*Los porcentajes exceden el 100 por 100 debido a que se suman los Ministros pertenecientes al mismo sector que han rotado en los cargos ministeriales.

(\*\*) No se incluyen los delegados de los Comités de Base.

Elaboración propia

Fuentes: Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/>. OIR/LEGISLATINA: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/> Parlamento del Uruguay y Archivo del Frente Amplio, Escrutinio definitivo, elecciones internas, 26 de mayo de 2002. Vera, Bruno (2017). “Esquerdismo na América Latina (2002- 2008): o racha á esquerda no “Frente Amplio” em perspectiva comparada com o racha á esquerda no Partido dos Trabalhadores”. Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação Mestre em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Brasil.



Las fracciones partidarias predominantes en el FA que contaron con cargos ministeriales en el Gabinete Presidencial, bancas en el Poder Legislativo y representación en la máxima autoridad partidaria, el Plenario Nacional, fueron: el Partido Socialista (fracción a la que pertenece el Presidente de la Nación), la Vertiente Artiguista, el Partido Comunista, el Movimiento de Participación Popular, la Asamblea Uruguay y la Alianza Progresista (fracción a la que pertenece el Vicepresidente de la Nación). Las fracciones citadas dominaban la máxima autoridad partidaria, el Plenario Nacional, sumando el 87 por ciento de la representación de las fracciones políticas en el año 2002 y conservando este predominio luego de las elecciones internas de 2006, con el 70 por ciento de los cargos destinados a las fracciones. Estas fracciones políticas contaban con el 85 por ciento de las bancas correspondientes al FA en la Cámara de Representantes y con el 70 por ciento de las bancas de Senadores y predominaban en el Gabinete presidencial (Cuadro 3.1)<sup>42</sup>.

Después de la elección nacional de octubre de 2004 y por un acuerdo con las fuerzas incorporadas al FA, (Nuevo Espacio, Alianza Progresista y Partido Demócrata Cristiano), se realizaron elecciones internas en el partido en noviembre de 2006. Esta elección llegó a convocar a 222.795 votantes, superando el número de asistentes de la elección interna del año 2002, cuando no se alcanzaron los 200.000 votantes.

En las elecciones internas de noviembre de 2006, triunfó el Movimiento de Participación Popular. Esta fracción se encontraba subrepresentada en el Gabinete

---

<sup>42</sup> Apéndice, Cuadros A.3, A.4 y A.5.



presidencial en relación a su contingente legislativo, predominando los Ministros de la fracción del Presidente (Cuadro 3.1).

El Movimiento de Participación Popular conservó la misma denominación en las dos elecciones internas sucesivas, 2002 y 2006, al igual que la Vertiente Artiguista y Asamblea Uruguay, lo que no ocurrió con la fracción del Presidente y con el Partido Comunista (Cuadro 3.2). La fracción política del Presidente fue la única que redujo a la mitad la adhesión al interior del partido, comparada con las otras fracciones partidarias con cargos ministeriales y con bancas legislativas, las que conservaron y aumentaron la adhesión de los afiliados frenteamplistas (Cuadro 3.2).

Los éxitos obtenidos en las políticas gubernamentales del FA, crecimiento de la economía, impulso a las políticas sociales y avances en los derechos humanos fueron simultáneos a las elecciones internas, sin embargo la fracción del Presidente fue la más afectada, reduciendo a la mitad la adhesión al interior del partido (Cuadro 3.2)<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> El FA no siempre celebró elecciones internas para elegir su dirección política. Con la reforma del Estatuto en 1993 se integraron los sectores políticos y las bases militantes al Plenario Nacional y a la Mesa Política, en forma proporcional según los resultados obtenidos en las elecciones internas. Previo a esta reforma se establecía una integración fija por sectores (Vera 2017).



**Cuadro 3.2** Fracciones partidarias frenteamplistas con representantes en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo: votos obtenidos en las elecciones internas de mayo de 2002 y de noviembre de 2006.

Fracciones partidarias (Número de Lista)	Elecciones internas (26/05/2002)		Elecciones internas (12/11/2006)	
	Denominación de la fracción (Nro. de lista)	Número de Votos obtenidos (porcentaje)	Denominación de la fracción (Nro. de lista)	Número de Votos obtenidos (porcentaje)
Partido Socialista (90)	Espacio 90 (90)	52.407 (27%)	Partido Socialis. Mov. Social. (alianza) (90)	28.799 (14%)
Vertiente Artiguista (77)	Vertiente Artiguista (77)	16.356 (8%)	Vertiente Artiguista (77)	14.786 (7%)
Partido Comunista (1001)	Democracia Avanzada (1001)	21.086 (11%)	Part. Comunista (alianza) (1001)	20.960 (10%)
Movimiento de Participación Popular (609)	Movimiento de Participación Popular (609)	56.911 (29%)	Movimiento de Participación Popular (alianza) (609)	69.187 (33%)
Asamblea Uruguay (2121)	Asamblea Uruguay (alianza) (2121)	19.507 (10%)	Asamblea Uruguay (alianza) (2121)	29.626 (14%)
Alianza Progresista (738)	Confluencia Frenteamplista (738)	10.222 (5%)	CONFA (alianza) (738)	15.069 (7%)
<b>Total</b>		<b>176.489 (90%)</b>		<b>178.427 (85%)</b>

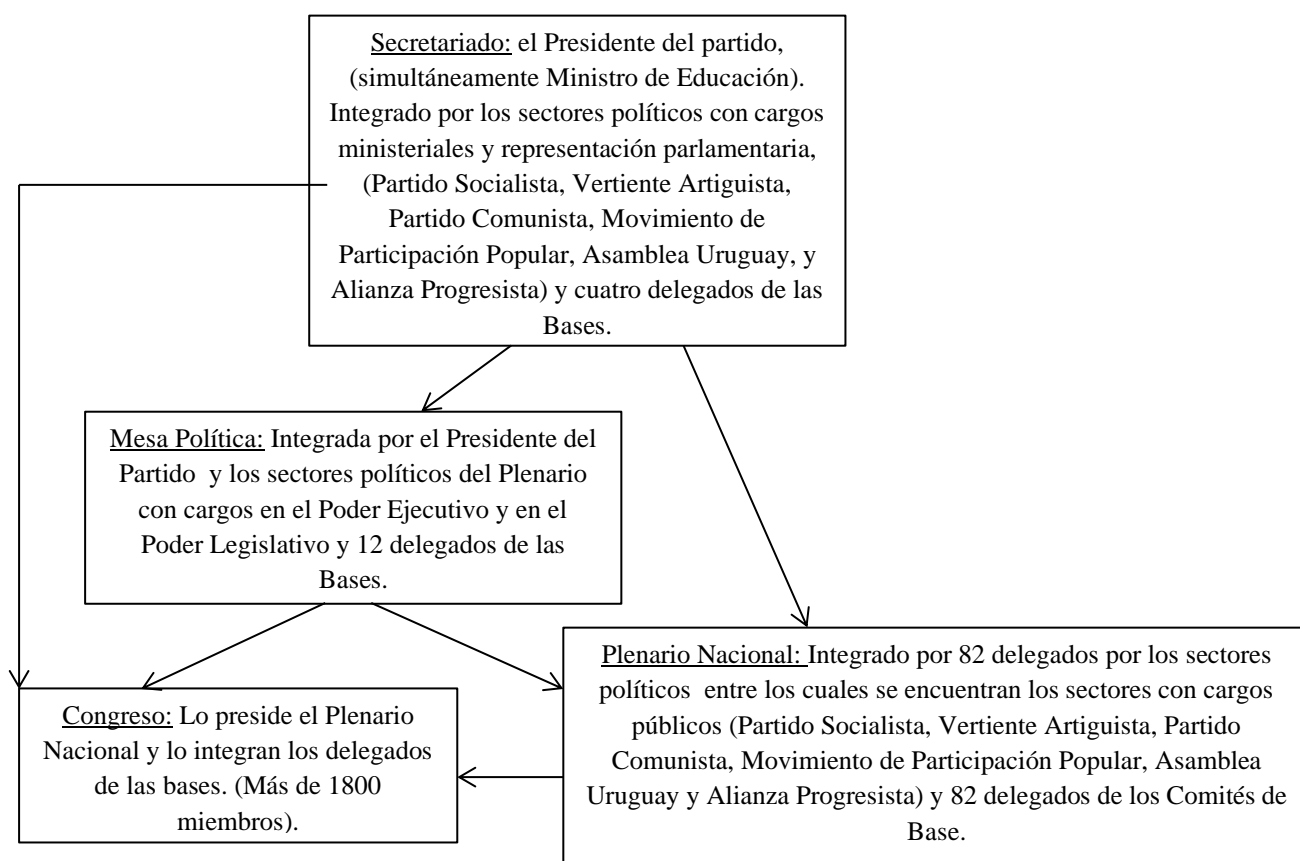
Elaboración propia

**Fuentes:** Datos proporcionados por la Secretaría de la Comisión de Organización del Frente Amplio. Vera, Bruno (2017) *Esquerdismo na América Latina (2002- 2008): o racha á esquerda no “Frente Amplio” em perspectiva comparada com o racha á esquerda no Partido dos Trabalhadores*. Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação Mestre em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Brasil.

El poder partidario y gubernamental se concentró en estas seis fracciones partidarias, las que obtuvieron el 90 por ciento de los sufragios para integrar el Plenario Nacional en las elecciones de 2002 y el 85 por ciento en las elecciones internas de 2006 (Cuadro 3.2)<sup>44</sup>. Con el predominio de los sectores políticos con cargos públicos, la disposición de los Organismos internos del FA adoptó la siguiente estructura:

<sup>44</sup> Las elecciones internas que tuvieron lugar en noviembre de 2006 serán celebradas nuevamente recién en mayo de 2012.

**Gráfico 3. 3.** Organismos del FA integrados por miembros con cargos públicos en el nivel nacional. Período: 2005-2010.



Elaboración propia

Las fracciones partidarias con cargos en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo conservaron el predominio al interior del partido, dominando el Secretariado y la Mesa Política, organismos de actuación permanente y que adoptan las decisiones políticas coyunturales del partido.





Durante el gobierno del FA se produjo una escisión de izquierda al interior del partido que conformó un nuevo partido político llamado Asamblea Popular (Vera 2017).

El nuevo partido de izquierda Asamblea Popular surgió de la fracción frenteamplista denominada 26 de Marzo. Esta fracción se originó en el sector Movimiento de Independientes 26 de Marzo, incorporada al Plenario Nacional en mayo de 1971 como apoyo crítico del Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros a la formación del FA. Desde su origen la relación de la fracción con el partido fue conflictiva debido a la desconfianza sobre los procesos electorales para lograr cambios sociales. Durante la dictadura militar fue disuelta por sus propios líderes en el exilio, luego se reorganizó en el exterior, cuestionando al Movimiento de Liberación Nacional- Tupamaros y volvió a incorporarse al Plenario Nacional del FA en mayo de 1989 (Vera 2017).

Esta fracción realizó críticas moderadas a la posición de centro del futuro gobierno del FA, críticas que fueron radicalizándose especialmente con las políticas económicas adoptadas en el gobierno. Como sublema partidario obtuvo una banca legislativa en el período 2000- 2005 que no logró renovar en las elecciones de 2004. Al interior del FA tuvo representación en el Plenario y en la Mesa Política, primero por definición del estatuto y luego como resultado de las elecciones internas de 1997 y del año 2002 (Vera 2017).

El predominio al interior del FA de los representantes de las fracciones con cargos públicos, determinó que la fracción 26 de Marzo decidiera escindirse y formar un



nuevo partido (Vera 2017). Se presentó como Asamblea Popular en las elecciones presidenciales de 2009 y obtuvo el 0,67 por ciento de los votos válidos (15.428 votantes) y no logró bancas legislativas<sup>45</sup>.

No sólo la organización interna y la cultura política de izquierda impulsaron el activismo del FA sino que las normas legales y constitucionales y acontecimientos externos determinaron su evolución como actor político.

Desde el inicio de la democracia los sucesivos referéndums y plebiscitos convocados para decidir una amplia agenda de temas, movilizaron a los adherentes del partido. El FA participó, junto a los movimientos de derechos humanos, estudiantil y sindical en el referéndum para derogar la Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado en 1989, promovió el voto favorable en el plebiscito de reajuste de las jubilaciones y pensiones en el mismo año, participó en el referéndum para derogar la ley de empresas públicas que privatizaba sectores como la telefonía en 1992, se opuso al plebiscito sobre la reforma constitucional para introducir la elección del Presidente por balotaje en 1996 y participó del referéndum para derogar la ley que desmonopolizaba la importación y refinería de petróleo por parte de la empresa estatal Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland- ANCAP en el año 2003, entre otros (Moreira 2004)<sup>46</sup>.

Las leyes de financiamiento partidario promueven a las fracciones internas y a la pluralidad en la competencia intrapartidaria. Las subvenciones otorgadas por el Estado

---

<sup>45</sup> [http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales\\_2009.pdf](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales_2009.pdf)

<sup>46</sup> El referéndum se aplica para derogar leyes ya votadas y el plebiscito está destinado a aprobar textos constitucionales. Pueden convocarse junto a las elecciones nacionales o en instancias separadas (Moreira 2004).



nacional son distribuidas desde el lema electoral hacia las fracciones en ocasión de las campañas electorales y son de dos clases, directas e indirectas. Las subvenciones directas son otorgadas para las campañas electorales, se establecen por ley, sancionada en ocasión de celebrarse elecciones nacionales cada cinco años.

La elección presidencial celebrada en octubre de 2004 se reguló por la Ley Nro. 17.787, que estableció que de la suma total otorgada a cada candidatura a la Presidencia de la República: el 20 por ciento correspondía al candidato a la Presidencia de la República, el 40 por ciento se distribuía entre todas las listas de candidatos a Senadores del lema, entregándose el importe correspondiente al primer titular de cada una de ellas y en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista al Senado y el 40 por ciento restante distribuido entre todas las listas de candidatos a la Cámara de Representantes del lema, entregándose el importe correspondiente al primer titular de cada una de ellas y en forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista a la Cámara de Representantes<sup>47</sup>.

La elección siguiente se legisló por la Ley Nro. 18485 de Partidos Políticos, sancionada en mayo de 2009 y destinada a regular el funcionamiento de los partidos políticos, el financiamiento de sus actividades permanentes y su participación en las campañas electorales. Dicha ley reguló el monto del financiamiento público permanente destinado a los partidos políticos. La suma (calculada en unidades indexadas) es distribuida por la autoridad partidaria hacia las distintas fracciones, reservando un

---

<sup>47</sup> Artículo 2 de la Ley Nro. 17.787. Elecciones Nacionales 2004. Partidos Políticos. Gastos. Recursos, promulgada el 29 de junio de 2004.



monto mayor al 20 por ciento para los gastos del partido. La ley estableció los límites de las donaciones privadas destinadas al funcionamiento partidario y a las campañas electorales del partido y de sus fracciones.

La distribución interna partidaria de los recursos para la campaña electoral nacional se mantuvo igual que la regulada en la campaña anterior, partiendo de la suma total que corresponda a la candidatura a la Presidencia, deducidas de allí los montos correspondientes a las listas de Senadores y de Representantes de candidatos del lema<sup>48</sup>. En el año electoral, el Plenario Nacional del partido establece el aporte de los legisladores y de los funcionarios políticos, además de contemplar las contribuciones de los adherentes.

Las subvenciones indirectas previstas en la legislación incluyen la exoneración del pago de impuestos nacionales y departamentales al partido y a las fracciones partidarias.

La Constitución de Uruguay promociona a los partidos políticos y les prescribe la organización democrática interna, la elección por internas de los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación y de los intendentes municipales y la publicidad de los documentos partidarios (art. 77 inc.11)<sup>49</sup>.

Estudios de derecho comparado señalan que Uruguay es un caso único en el cual el orden constitucional prescribe a los partidos celebrar elecciones internas para elegir a los candidatos a Presidente y Vicepresidente, en las formas y fechas establecida por la

---

<sup>48</sup> Artículo 21 y artículos 39 a 44 de la Ley Nro. 18.485, Partidos Políticos, promulgada el 11 de mayo de 2009.

<sup>49</sup> Artículo 77, incisos 11 y 12 y artículo 271 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997



ley y bajo el control de la Corte Electoral, sustrayendo estas prácticas al control interno de los partidos políticos (Gros Espiel 2006).

### **3.3. Los comportamientos estratégicos: consenso de las fracciones, mayoría legislativa y activación del clivaje político Estado vs. Mercado.**

Para el sistema político de Uruguay la novedad que significó el desplazamiento de los partidos tradicionales y el acceso al gobierno nacional del FA, no estuvo exenta de la permanencia de una de las particularidades de su sistema político, el Presidente y Vicepresidente electo contaban con extensas trayectorias partidarias (Buquet and Chasquetti, 2008).

El Presidente electo Tabaré Vázquez provenía del Partido Socialista al que se había afiliado en 1967, partido fundante del Frente Amplio en 1971. El vicepresidente electo, Rodolfo Nin Novoa perteneciente al Partido Nacional, abandonó este partido en 1994 y creó la Alianza Progresista. Este partido formó la alianza electoral con el FA como Encuentro Progresista para las elecciones generales de 1994, sumando en esa incorporación al Partido Demócrata Cristiano y a una escisión del Partido Comunista, dando origen al lema Encuentro Progresista- Frente Amplio que se presentó en las elecciones de 1994 con la fórmula Tabaré Vazquez- Rodolfo Nin Novoa (Moreira 2009, Vera 2017). Diez años después se incorpora el partido Nuevo Espacio para formar el lema Encuentro Progresista- Frente Amplio- Nueva Mayoría que triunfará en las elecciones presidenciales de 2004 con la misma fórmula presidencial. Los sectores de ambas alianzas se incorporaron a la estructura del FA en el año 2006 (Vera 2017).



El Gabinete presidencial contó con la representación de las fracciones partidarias del FA en base al número de bancas legislativas obtenidas, formación similar a la de un Gabinete de coalición parlamentaria, negociando al interior del partido, según los escaños legislativos de cada fracción (Chasquetti, Buquet y Cardarello 2013).

La definición de la agenda presidencial priorizó las políticas sociales destinadas a lograr redistribuir los recursos, disminuir las desigualdades y promover una sociedad de bienestar. En relación a ello las políticas sociales frenteamplistas de transferencia de ingresos para erradicar la pobreza, reconocidas a nivel internacional fueron el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social-PANES y el Programa Asignaciones Familiares- Plan de Equidad- AFAM-PE, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social-MIDES (CEPAL, UNASUR 2014).

El MIDES, bajo la dirección de Marina Arismendi perteneciente al Partido Comunista, formuló las políticas sociales citadas, las que contaron con el asesoramiento de expertos en el área. El MIDES fue una de las agencias de gobierno que contó con mayor cantidad de expertos, siendo propio de un nuevo gobierno con propuestas de cambios en las políticas públicas, el demandar investigación social de centros académicos fuera del Estado (Gallardo, Garcé y Ravecca 2009).

El MIDES se completó con miembros del partido en la Subsecretaría de Desarrollo Social y en diversas direcciones, General, del Programa de Infancia, Adolescencia y Familia, de Evaluación, de Inclusión Social y de Atención a Colectivos Vulnerables, sumando a expertos a cargo de las Direcciones de Políticas Sociales y de



Desarrollo Ciudadano y del Instituto Nacional de la Mujer. El MIDES conservó la homogeneidad partidaria en su composición.

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), formulado al inicio del gobierno del FA, fue un programa temporal para paliar la crisis económica de 2002 e incluyó transferencias monetarias condicionadas e intervenciones en diversos ámbitos destinadas a familias en pobreza extrema. El Plan, diseñado para el período 2005- 2007, fue el marco de diversos programas, tales como Ingreso Ciudadano, Construyendo Rutas de Salidas, Trabajo por Uruguay, Atención a los Sin Techo, Plan Alimentario, Mejoramiento del Hábitat, Proyectos de Opción Productiva, entre otros, todos ellos con objetivos asistenciales y de promoción social para superar situaciones de pobreza y acceder al pleno ejercicio de los derechos (MIDES- UDELAR 2009).

El Plan ingresó como proyecto del Poder Ejecutivo a la Cámara de Senadores el 4 de abril de 2005, un mes después fue aprobado por el Senado, y diez días después fue aprobado por la Cámara de Representantes, siendo promulgada como ley N° 17.869 el 20 de mayo de 2005, un mes y medio después de ser presentado.

En el Senado ingresó en la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social la que estaba integrada por mayoría opositora, dos Senadores por el Partido Nacional y uno por el Partido Colorado y dos Senadores pertenecientes al FA de las fracciones Asamblea Uruguay y Alianza Progresista. Luego pasó a la recientemente creada Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión, la que estaba integrada por mayoría frenteamplista, cinco Senadores del FA de las siguientes fracciones, Asamblea Uruguay, Partido Comunista, Vertiente Artiguista, Movimiento de Participación Popular y Partido



Socialista y cuatro Senadores de la oposición, tres por el Partido Nacional y uno por el Partido Colorado. La oposición solicitaba más tiempo para su tratamiento por los recursos comprometidos para el Plan. La miembro informante de la Comisión fue la Senadora Dalmás de Asamblea Uruguay. La Comisión aprobó el dictamen por consenso de todos sus miembros. Los Senadores del FA lo votan en general y en particular en su totalidad<sup>50</sup>.

En la Cámara de Representantes ingresó en la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social, Comisión creada el 11 de abril de 2005 y vigente por cinco años. Esta Comisión estaba integrada por mayoría opositora, cinco Representantes del Partido Nacional y tres Representantes del Partido Colorado y por siete representantes de siete fracciones del FA, Movimiento de Participación Popular, Espacio 90, Corriente de Acción Pensamiento y Libertad, Nuevo Espacio, Democracia Avanzada, Vertiente Artiguista y Asamblea Uruguay. El miembro informante Doreen Javier Ibarra, pertenecía a la fracción Democracia Avanzada. El proyecto fue aprobado por todos los representantes del FA.

Siendo una política social, prioridad del programa partidario, y presentada durante el primer año de mandato, período en el cual los presidentes tienen más probabilidades de contar con la aprobación de su legislación (Guedes 2017), la ley fue aprobada en el lapso de cuarenta y cinco días.

El Programa Asignaciones Familiares- Plan de Equidad (AFAM-PE), continuación de PANES y dirigido a niños y adolescentes de hogares en situación

---

<sup>50</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/26318>.





socioeconómica vulnerable, fue formulado y gestionado por el MIDES y por el Banco de Previsión Social. Al igual que el Plan anterior consistió en transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y a la atención de la salud, contando con el financiamiento de rentas generales (CEPAL 2014).

La ley instrumentando el programa AFAM-PE fue sancionada en el lapso de tres meses. Ingresó como proyecto del PE a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores el 4 de septiembre de 2007. La Comisión con equilibrio en su composición, estaba conformada por tres Senadores pertenecientes a tres fracciones del FA, Asamblea Uruguay, Alianza Progresista y Partido Comunista y tres Senadores de la oposición. El miembro informante por la Comisión fue Eduardo Lorier perteneciente a la fracción Partido Comunista. El proyecto, aprobado en Comisión, luego en sesión fue aprobado por unanimidad<sup>51</sup>.

El proyecto ingresó a la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes el 11 de diciembre de 2007. Esta Comisión estaba integrada por once representantes con mayoría oficial, seis del FA, de las fracciones Vertiente Artiguista, Espacio 90, Partido Socialista, Asamblea Uruguay y Movimiento de Participación Popular y cinco de la oposición. El miembro informante fue Esteban Pérez del Movimiento de Participación Popular. La Comisión aprobó el texto originario, siendo tratado como moción de urgencia, debido a que el proyecto enviado establecía el pago de las asignaciones familiares a partir del 1º de enero. En la discusión en general y en

---

<sup>51</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/33605/tramite>. El Reglamento interno de la Cámara de Senadores establece que la votación nominal se propone como una cuestión de orden (art. 69). Siendo el método de votación ordinario por signos (art.99).



particular lo aprueban todos los representantes del FA<sup>52</sup>. El PE promulga la ley el 22 de diciembre de 2007.

Los dos proyectos de ley ejemplifican lo afirmado por estudios sobre el Poder Legislativo en Uruguay durante el gobierno del FA. Con mayoría absoluta en las Cámaras del Parlamento, el FA ejerció su poder de agenda consiguiendo la aprobación del 77,3 por ciento de los proyectos enviados por el PE y la mayoría de los proyectos tuvieron un trámite legislativo con una duración menor a 6 meses (García Ortiz 2017)<sup>53</sup>.

El tratamiento legislativo de los dos proyectos de políticas sociales reconocidos internacionalmente, ilustra el modelo cartelizado de control de la agenda parlamentaria, del proceso legislativo y de sus resultados por el partido mayoritario (Chasqueti 2010).

El FA siendo un partido de centro-izquierda, accedió al gobierno distinguiéndose de los partidos tradicionales, Nacional y Colorado, cuestionando las reformas de mercado instrumentadas por esos partidos, y canalizó la crítica social por las consecuencias de estas reformas sobre el empleo y la distribución regresiva del ingreso. Su posición de izquierda moderada y la crítica de las reformas de mercado ampliaron su base electoral, mediante la activación del clivaje partidario Estado-mercado en la competencia política, asumiendo el programa basado en las políticas sociales con intervención estatal.

---

<sup>52</sup>El Reglamento interno de la Cámara de Representantes establece que la votación nominal se propone como una cuestión de orden (art. 48).

<sup>53</sup> El FA, con mayoría en el PL, sometió algunos proyectos a extensas negociaciones, reformas como la tributaria y la salud se sancionaron luego de un año de negociaciones, propio de las fracciones internas como actores dominantes en el proceso legislativo.



La activación del clivaje Estado- mercado no fue novedosa para la competencia política en Uruguay. Desde el retorno a la democracia en 1985 el sistema multipartidista se articuló bipolarmente con un polo socialdemócrata, representado por el FA y Nuevo Espacio (escisión del FA de 1989), y un polo de centro- derecha liberal representado por los partidos tradicionales Colorado y Nacional. (Yaffé, 2002). Desde 1994, el FA se opuso a las políticas de liberalización económica llevadas adelante por los partidos tradicionales. La activación del clivaje Estado- mercado fue facilitada por la estabilidad de la competencia partidaria en el mediano plazo, concentrando los tres principales partidos el 98 por ciento de las bancas en 1985 en el 97 por ciento en el 2004 (Jones 2005, Buquet 2009).

El FA triunfó en las elecciones de octubre de 2004, obteniendo el 50,3 por ciento en la primera vuelta. La alianza electoral denominada Encuentro Progresista- Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) contaba con participación de disidentes de los dos partidos tradicionales, Encuentro Progresista fue constituido por disidentes del Partido Nacional y Nueva Mayoría por disidentes del Partido Colorado.

El FA accedió al gobierno porque se dio un traspaso de votantes de los partidos tradicionales, que estrecharon su oferta ideológica, al mismo tiempo que el FA moderó su programa partidario (De Armas 2010).



**Cuadro 3.3** Resultados de las elecciones presidenciales años 2004 y 2009

	2004	2009	
		Primera Vuelta	Segunda Vuelta
Frente Amplio*	1.124.761 (52%)	1.105.262 (48%)	1.197.638 (52,39%)
Partido Nacional	764.739 (35%)	669.942 (29%)	994.510 (43,51%)
Partido Colorado	231.036 (11%)	392.307 (17%)	-----
Partido Independiente	41.011 (2%)	57.360 (2%)	-----
Otros	15.492 (1%)	15.428 (1%)	-----

\* En el año 2004 la alianza electoral se denominó Encuentro Progresista- Frente Amplio- Nueva Mayoría.

Fuentes: Corte Electoral, República Oriental del Uruguay.

Sitio web: [http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales)

Political Database of the Americas

Sitio web: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Uru/pre09.html>

**Cuadro 3.4** Resultados de las elecciones parlamentarias y cargos obtenidos en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Representantes, años 2004 y 2009.

	2004			2009		
	Votos	Senadores	Representantes	Votos	Senadores	Representantes
Frente Amplio	52%	16	52	48%	16	50
Partido Nacional	35%	11	36	29%	9	30
Partido Colorado	11%	3	10	17%	5	17
Partido Independ.	2%	0	1	2%	---	2
Otros	1%	---	---	1%	---	-----
Totales	-----	30	99	-----	30	99

Fuente: Corte Electoral, República Oriental del Uruguay.

Sitio web: [http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales)

El candidato del FA en la elección posterior se dirimió en elecciones primarias.

El procedimiento de selección de los candidatos presidenciales está establecido constitucionalmente al igual que la no reelección presidencial y la fecha de celebración de las elecciones generales<sup>54</sup>. El Movimiento de Participación Popular, fracción vencedora en las elecciones internas de 2006 y con mayor representación al interior de

<sup>54</sup> La Constitución Nacional establece las elecciones internas o primarias en los partidos políticos para seleccionar el candidato a Presidente (art.77, inc.12), la no reelección del Presidente sino con el intervalo de un mandato (art.152) y la fecha de la elección nacional, el último domingo de octubre cada 5 años, (art. 77, inc. 9). En las elecciones primarias de junio de 2004 el candidato del FA fue Tabaré Vázquez, al desistir de su candidatura presidencial Danilo Astori.



la estructura partidaria, propuso y fue aprobada en el Congreso Nacional, la candidatura presidencial de José Mujica. Mujica contaba con una extensa trayectoria política. Formó parte del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros en la década del 70' y luego con el retorno a la democracia desempeñó diversos cargos públicos, ex Representante en el período 1995-2000, ex Senador en el período 2000- 2005 y ex Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca en el período 2005- 2008. Por su parte el Presidente Vázquez impulsó la candidatura del Ministro de Economía, Danilo Astori por Asamblea Uruguay y un tercer candidato presidencial en la primaria del FA fue Marcos Carámbula representando a la Vertiente Artiguista.

La elección primaria promovió la distinción de las posiciones ideológicas de las fracciones predominantes al interior del FA. Las fracciones de centro que contaban con cargos gubernamentales en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, el Partido Socialista, la Asamblea Uruguay y la Alianza Progresista, apoyaron al candidato Astori. Las fracciones de izquierda con cargos ejecutivos y legislativos, Movimiento de Participación Popular y el Partido Comunista apoyaron a José Mujica. Y el tercer candidato presidencial del FA, Marcos Carámbula, quien era Intendente Municipal de Canelones, se presentó como una tercera opción de centro-izquierda entre las dos candidaturas dominantes. En la elección primaria triunfó como candidato presidencial frenteamplista José Mujica quien obtuvo el 52 por ciento de los sufragios, Danilo Astori



de Asamblea Uruguay sumó el 40 por ciento y Marcos Carámbula de la Vertiente Artiguista el 8 por ciento restante<sup>55</sup>.

Para la elección general la fórmula presidencial encabezada por José Mujica se completó con el segundo candidato frenteamplista más votado en las primarias, Danilo Astori. Esta conformación de la fórmula reforzó la orientación de la campaña electoral de continuidad con las políticas del gobierno, siendo que el Presidente Vázquez culminaba su mandato con el 72 por ciento de aprobación (Garcé 2010).

En las elecciones de 2009 el FA vuelve a obtener mayoría absoluta en el Parlamento y se celebra el balotaje en las elecciones presidenciales. El balotaje se realizó el 29 de noviembre, obteniendo mayoría absoluta (Cuadros 3.3 y 3.4).

La reelección del FA se atribuyó a sus logros socioeconómicos, el crecimiento del PBI, la distribución del ingreso, la caída de la desocupación y el aumento del ingreso de los hogares (Garcé 2010). La pérdida de votos con respecto a la elección anterior, confirma la norma de la historia política de Uruguay, la que señala que los partidos gubernamentales no logran mantener su base electoral (Garcé 2010).

El perfil socioeconómico del electorado del FA no varió significativamente entre las elecciones. El porcentaje de votantes de todos los niveles socioeconómicos (bajo, medio-bajo, medio, medio alto y alto), se mantuvo en más del 40 por ciento en cada uno de ellos, conservando su carácter policlasista (Garcé 2010).

---

<sup>55</sup> En las elecciones primarias para la selección de candidatos a Presidente el voto no es obligatorio. (Disposiciones transitorias y especiales de la Constitución Nacional, 1997).

Comparando la distribución territorial de los resultados electorales de las dos elecciones, octubre de 2004 y octubre de 2009, el FA extiende su predominio en los departamentos, consolidando su nacionalización. Fue el partido más votado en 7 de los 19 departamentos y cinco años después en 11 de los 19 departamentos (Mapas 3.1 y 3.2). En la última elección las mayores pérdidas se registraron en los departamentos más importantes como Montevideo y Maldonado y las mayores tasas de crecimiento se registraron en el norte del país, Artigas, Tacuarembó, Rivera y Salto (Garcé 2010)<sup>56</sup>.

**Mapa 3.1** Elección presidencial 2004



■ Frente Amplio      ■ Partido Nacional

**Mapa 3.2** Elección presidencial 2009 (primera vuelta).



■ Frente Amplio      ■ Partido Nacional

En la activación del clivaje partidario, el FA conservó el vínculo programático con los electores (Buquet 2014) y contribuyó a consolidar la dinámica bipolar del multipartidismo moderado en torno al clivaje Estado-mercado. Se posicionó en el polo

<sup>56</sup> Apéndice, Cuadro A.6.



identificado con el rol distributivo del Estado enfrentado a los partidos tradicionales. Se identificó con las políticas sociales de intervención estatal y a la oposición con la distribución de los recursos por el mercado, activando el clivaje Estado vs. Mercado, obtuvo el triunfo y consolidó la estabilidad de las pautas de interacción entre los partidos del sistema.

### **3.4. Conclusiones**

¿El FA conservó el activismo político de sus miembros al acceder al gobierno?  
¿Promovió la propaganda oficial desde el liderazgo gubernamental para conservar los cargos y maximizar la adhesión electoral?

El FA surgió como un partido de activistas. Su organización interna basada en los comités de base, en la selección de delegados de las bases y de representantes de las fracciones políticas a los diversos niveles del partido, el sistema electoral proporcional utilizado para la representación de las fracciones y la toma de decisiones por consenso o por mayoría absoluta, promovieron la participación de sus adherentes en la organización partidaria. Las normas externas reconociendo a las fracciones y la regulación constitucional de la organización partidaria incentivaron la participación política partidaria.

Sin embargo diversos acontecimientos señalaron el progresivo declive del activismo partidario: la irregularidad en la celebración de las elecciones internas, la falta de continuidad en la conformación de los Comités de Base, el predominio de las fracciones con cargos gubernamentales en el Plenario Nacional y la moderación





ideológica modificaron sus preferencias hacia la conservación de los cargos públicos y la maximización de la adhesión electoral.

La irregularidad en la celebración de las elecciones internas significó que la organización del partido se subordinó al predominio de las fracciones que contaban con cargos públicos. Como estas fracciones disponían simultáneamente de la mayoría de los cargos partidarios, la organización del partido fue subordinada al ejercicio del gobierno, en la deliberación programática y en las actividades de organización que exceden la gestión de las agencias gubernamentales.

La ausencia de continuidad de los Comités de Base señala la relevancia que adquiere el ejercicio de los cargos públicos sobre las actividades de organización del partido.

La competencia interna del partido fue dominada por las fracciones con cargos gubernamentales en la Presidencia y en el Parlamento, tal como se revela en los resultados de las elecciones internas. El surgimiento del izquierdismo como escisión de una fracción de izquierda crítica a las políticas gubernamentales fue un indicador del dominio interno que alcanzaron las fracciones partidarias con cargos gubernamentales.

La continuidad del Presidente del partido afín al liderazgo gubernamental, el gabinete con predominio de la fracción de pertenencia del Presidente, el poder del Ejecutivo en la determinación de la agenda legislativa en un gobierno de mayoría y la activación del clivaje Estado vs. Mercado en las sucesivas competencias electorales, señalaron la prioridad de conservar los cargos públicos y maximizar la adhesión electoral, subordinando el partido al gobierno.



## **Capítulo 4. El Frente para la Victoria de Argentina: de la propaganda política al activismo partidario**

**Sumario:** Introducción; 4.1. El sistema de partidos: bipartidismo, competencia centrípeta y estabilidad de las pautas de interacción; 4.2. El Frente para la Victoria: fragmentación interna, descentralización y activismo político; 4.3. Los comportamientos estratégicos: liderazgo gubernamental, coalición legislativa estable y activación del clivaje político Políticas sociales vs. Neoliberalismo; 4.4. Conclusiones

### **Introducción**

En Argentina el FPV se conformó como una fracción del Partido Justicialista, presentándose y triunfando en las elecciones presidenciales de abril de 2003. En ese momento al interior del partido predominaba una coalición de gobernadores como dirección nacional partidaria. Al triunfar en las elecciones y acceder a los máximos cargos políticos nacionales, el FPV ejerció el liderazgo gubernamental sin liderazgo partidario, persistiendo los conflictos intrapartidarios durante todo su primer gobierno.

Posteriormente con una agenda programática actualizada en la formulación de políticas, con activismo partidario creciente promovido por la vinculación con movimientos sociales afines a las políticas públicas instrumentadas y con estrategias electorales exitosas para la renovación del mandato, el FPV unificó el liderazgo gubernamental y partidario.



En el presente capítulo se analiza este proceso desde el acceso al gobierno del FPV en mayo de 2003 hasta la unificación del liderazgo gubernamental y partidario en abril de 2008.

Para ello el capítulo se divide en cuatro apartados, en el primero se describe el sistema de partidos vigente en Argentina desde el inicio de la democracia hasta las elecciones presidenciales de 2003, en el segundo apartado se analiza la organización interna del Partido Justicialista en el período seleccionado, en el tercer apartado se identifican los comportamientos estratégicos adoptados en el ejercicio de gobierno y finalmente se desarrollan las conclusiones.

#### **4.1. El sistema de partidos: bipartidismo, competencia centrípeta y estabilidad de las pautas de interacción.**

Desde el inicio de la transición democrática en 1983, pasando por el cambio institucional más significativo como lo fue la Reforma Constitucional de 1994, hasta las elecciones presidenciales de 2003, el formato del sistema de partidos argentino fue bipartidista, la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista definieron la mecánica de la competencia política (Malamud 2004, Bosoer 2009).

La estabilidad del bipartidismo se verificó en el triunfo en todas las elecciones nacionales del Radicalismo o del Justicialismo, siendo los partidos mayoritarios de las



alianzas o frentes constituidos en el período 1983- 2003<sup>57</sup>. Ambos partidos también acordaron la Reforma de la Constitución Nacional en el Pacto de Olivos en 1994.

En la elección presidencial de 1983 las fórmulas presentadas por los dos partidos obtuvieron sumadas el 92 por ciento de los sufragios, seis años después ambas fuerzas políticas lograron el 80 por ciento de los sufragios, teniendo lugar, en una sucesión conflictiva por la crisis económica, la primera alternancia en el gobierno de las dos principales fuerzas políticas de toda la historia del país, el Justicialismo sucedió al Radicalismo en el gobierno nacional (Bosoer 2009).

En la elección presidencial de 1995 compitieron por la presidencia el PJ, una coalición Justicialista disidente y el Radicalismo, sumando entre las tres fórmulas casi la totalidad de las preferencias electorales, 96,2 por ciento de los sufragios, y cuatro años después, acortado el mandato por la Reforma Constitucional, se produce la segunda alternancia, el Justicialismo gobernante es sucedido por una Alianza que integraban sus dos competidores en la elección anterior, el Radicalismo y los Justicialistas disidentes, sumando entre las dos fuerzas el 86,7 por ciento de los sufragios (Bosoer 2009).

La distribución de las bancas en el Congreso confirma la estabilidad del bipartidismo argentino en el período 1983- 2003. Ambos partidos concentraron el 80 por ciento de las bancas en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados no

---

<sup>57</sup> En base a una investigación empírica Malamud realiza una distinción del sistema de partidos en tres niveles, el presidencial, el senatorial y el de diputados. A nivel presidencial el sistema de partidos argentino del período 1983-2003 es bipartidista, donde el PJ ejerció la presidencia doce años y la UCR ocho años. En el nivel senatorial el sistema de partidos es predominante, donde el PJ obtuvo la mayoría absoluta catorce años y los seis años restantes mayoría relativa. Y en la Cámara de Diputados el sistema es pluralista moderado, siendo las mayorías absolutas infrecuentes (Malamud 2004). En el presente trabajo se adopta la descripción realizada por el autor del sistema de partidos en el nivel presidencial,



descendieron del 69 por ciento de las bancas, siendo las terceras fuerzas participantes fenómenos efímeros o limitados a una sola provincia (Malamud 2004).

El desarrollo del bipartidismo argentino en el período señalado no estuvo exento de fenómenos que alteraron, circunstancialmente, la evolución de la competencia partidaria en torno a las dos fuerzas políticas tradicionales.

La década del 90' fue calificada como una coyuntura crítica en el sistema de partidos debido a la concentración por el PJ gobernante de la capacidad de agencia para alterar los patrones de la competencia política y bloquear el desarrollo institucional de los partidos de la oposición como partido de poder (Gibson 2014). En esta década el bipartidismo argentino mutó progresivamente, según los especialistas, en un sistema de partido predominante (Mustapic 2013, Gibson 2014).

Posteriormente la crisis del 2001 y la acefalía en el gobierno nacional cuestionaría la representación política de las fuerzas tradicionales e iniciaría la creciente fragmentación del sistema de partidos (Bosoer 2009, Mustapic 2013). El escenario de fragmentación fue confirmado por las seis fórmulas presentadas a las elecciones presidenciales de 2003 por las dos fuerzas políticas tradicionales, el PJ presentó tres fórmulas, Frente por la Lealtad, Frente para la Victoria y Movimiento Popular Unión y Libertad, y la UCR presentó su candidato oficial y dos escisiones, la Alianza Afirmación para una República Igualitaria y la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento (Mustapic 2013).

Los fenómenos citados, la concentración de los sufragios en dos fórmulas presidenciales justicialistas en 1995, la crisis política del 2001 y la fragmentación



partidaria en diversidad de fórmulas presidenciales presentadas por los dos partidos tradicionales en las elecciones de abril de 2003, fueron fenómenos circunstanciales que no alteraron el formato bipartidista de la competencia política argentina en el período 1983- 2003.

Si bien en las elecciones presidenciales de 1995 las principales candidaturas en competencia correspondieron al PJ y a una escisión de este partido, el escenario electoral cuatro años después se resuelve nuevamente entre una Alianza con el Radicalismo como partido mayoritario frente al candidato justicialista, dándose la alternancia en un formato bipartidista.

La posterior crisis política de 2001 con la situación de acefalía en el gobierno nacional cuestionó a los partidos políticos en las zonas metropolitanas, amplificando su impacto mediáticamente, en el interior del país la política tradicional persistió sin cuestionamientos<sup>58</sup>.

La fragmentación partidaria presente en las elecciones presidenciales de abril de 2003 se confirmó sólo como ofertas electorales. Los Bloques legislativos formados reprodujeron el bipartidismo, constituyendo un gobierno mayoritario Justicialista y siendo el principal Bloque opositor el Radicalismo.

---

<sup>58</sup> Malamud, Andrés. 2004. “El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 14, Nro. 1, 137- 171.



#### **4.2. El Frente para la Victoria: Fragmentación interna, descentralización y activismo político.**

El FPV surgió como fracción política del PJ nacional en ocasión de celebrarse las elecciones presidenciales de abril de 2003. El líder político del FPV y luego presidente electo, Néstor Kirchner, se encontraba en su tercer mandato como Gobernador de la Provincia de Santa Cruz, perteneciendo a la fracción justicialista provincial, Frente para la Victoria Santacruceña que bajo la vigencia de la ley de lemas, gobernaba la Provincia de Santa Cruz desde 1991 (Sosa 2017).

En las elecciones generales de abril de 2003 el FPV competía con otras dos fórmulas presidenciales del Partido Justicialista, avaladas por el Congreso Nacional partidario<sup>59</sup>. La competencia intrapartidaria no constituía una situación excepcional para el FPV, ya que desde su origen provincial santacruceño participó como sublema dentro del lema Justicialista. La fragmentación interna del Justicialismo fue una constante durante la mayor parte de gobierno del FPV<sup>60</sup>. Desde una perspectiva de largo plazo esta característica se encuentra presente desde el origen del partido, tal como lo fue explicitado por su fundador<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Las dos fórmulas estaban integradas por Carlos Menem y Juan Carlos Romero por el Frente por la Lealtad y Adolfo Rodríguez Saá y Mechor Posse por el Movimiento Popular -Unión y Libertad.

<sup>60</sup> Entrevista al Dr. Juan Manuel Abal Medina, Jefe de Asesores del Presidente del Partido Justicialista y Diputado Nacional Néstor Kirchner en el período diciembre de 2008 a octubre de 2010.

<sup>61</sup> "... El peronismo tiene un partido político de hombres, tiene un partido político de mujeres y tiene una organización sindical que también actúa en beneficio del peronismo, aun cuando muchos de sus integrantes no pertenecen a ningún sector político. Esta es la realidad"...

"... y si las mujeres quieren organizarse por su cuenta y tener ellas su organización política, ¿por qué no les daremos el gusto? Y si los hombres quieren tener su partido político sin que nadie interfiera su acción, ¿por qué no le daremos el gusto? Y si los obreros no desean incorporarse a un partido político y quieren seguir formando parte de un sindicato, ¿por qué no les vamos a dar el gusto?

Si practican nuestra doctrina, ¿qué nos interesa dónde están encuadrados y dónde actúan? Nos basta con que sientan y actúen como justicialistas, cualquiera sea la organización que los agrupe ¿Por qué? Porque



La fragmentación interna no obstaculizó la organización de su base social. Partiendo de una cantidad de afiliados justicialistas estable desde el inicio de la democracia, cercano a los cuatro millones y siendo, según sus dirigentes, el partido político más grande de Occidente (Mustapic 2002), el FPV amplió su base electoral de tres formas: conservando la base sindical propia del PJ, incorporando miembros de los movimientos sociales a la formulación de políticas y cargos gubernamentales y creando organizaciones intrapartidarias. La extensión de la base partidaria no significó la incorporación mediante afiliaciones a la organización formal del partido, sino que fueron coincidencias programáticas y participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

Conservó la base sindical del Justicialismo, mediante una doble alianza con los gremios dominantes de las dos centrales sindicales, el gremio del transporte perteneciente a la Confederación General del Trabajo- CGT y el gremio de los docentes pertenecientes a la Central de los Trabajadores Argentinos-CTA (Etchemendy 2013).

Dentro de este universo de organizaciones, la CTA representó el modelo que privilegió el FPV en la ampliación de la base social partidaria. Surgida en la década del 90´en oposición al modelo neoliberal, la CTA reúne a más de doscientas cuarenta organizaciones sindicales y sociales, comprendiendo a trabajadores activos sindicalizados, a desocupados y a jubilados. La CTA se define como un movimiento social por la participación y toma de decisiones en asamblea de sus miembros y por sus

---

así los podremos conducir cualquiera sea el tipo de organización que tengan”... (Perón 1974:51-52), (subrayado en el original).





actividades, las que exceden la relación obrero-patronal al interior del establecimiento laboral, para organizarse en torno a los conflictos sociales en el área territorial (Mirza, 2006).

A través de la CTA y de otros movimientos sociales, el FPV incorporó las formas de manifestarse de los desocupados, quienes realizaban demostraciones públicas como los piquetes, diferentes de las negociaciones de los sindicatos constitutivos de la estructura partidaria justicialista (Quirós 2008). Los líderes de los diversos movimientos sociales se incorporaron a los cargos de gobierno en las áreas de políticas sociales, tales como Barrios de Pie y la Federación de Tierra y Vivienda (Cortés 2008). Otras organizaciones de desocupados, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos, que formará posteriormente la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, se manifestó a favor de las políticas programáticas del gobierno del FPV, especialmente de la asignación universal por hijo. y por otra parte, incorporó a su base electoral a organizaciones políticas y sociales afines a sus políticas programáticas formuladas desde el gobierno.

Estas políticas abarcaron una agenda amplia de propuestas novedosas, tales como las políticas de la memoria y de la diversidad sexual.

Las coincidencias programáticas vincularon al FPV con las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas de Plaza de Mayo, Hijos contra la Impunidad por la Justicia contra el Olvido y el Silencio- HIJOS y el Movimiento de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales- LGTB, entre otros.



Las organizaciones de Derechos Humanos como las Madres de Plaza de Mayo, las Abuelas de Plaza de Mayo y la agrupación HIJOS, entre otras, participaron de la formulación de las políticas de la memoria, comprendidas como un conjunto de medidas de reparación de las víctimas y de creación de condiciones para juzgar y castigar, bajo un debido proceso, a los responsables de los crímenes de lesa humanidad de la dictadura militar (Solís Delgadillo 2016). Especialmente el movimiento HIJOS se incorporó al gobierno y a las candidaturas partidarias del FPV. Esta organización mediante una estrategia de protesta no violenta, los escraches, había promovido la condena social y legal de los represores, y la derogación de las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y los Indultos sancionadas por los gobiernos anteriores (Medici 2000).

Además de los movimientos sociales señalados, las formulaciones de políticas públicas del FPV incorporaron a grupos de profesionales con influencia en la agenda partidaria y, algunos de sus miembros, participaron en los cargos gubernamentales. Entre estos grupos se encontraban el llamado “Plan Fénix”, que reunió a economistas formados en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires, la “Asociación de Economía para el Desarrollo de Argentina”, grupo de profesionales de formación en ciencias sociales, y “Carta Abierta”, iniciativa ciudadana manifestada públicamente a través de cartas abiertas con circulación en medios gráficos y en redes virtuales, elaboradas a partir de las convocatorias a la deliberación en Asambleas reunidas en plazas públicas (Melero 2016).

La participación de estos grupos de profesionales en el gobierno del FPV contribuyó a innovar la agenda programática del partido. Estos grupos de profesionales



no conformaron las tradicionales Fundaciones creadas por los dirigentes justicialistas para proyectarse electoralmente, surgidas desde el inicio de la democracia (Mustapic, 2002), y no se definían como grupos de expertos o *Think Tanks*, quienes asesoran profesionalmente en determinadas áreas de políticas públicas. Los grupos de profesionales vinculados al FPV, cuestionaron el enfoque de políticas de expertos asociadas al saber- poder para pensar las políticas públicas desde la “emancipación” como hegemonía del proceso político por partes de los sectores subalternos.

A los movimientos sociales extrapartidarios el FPV sumó la creación intrapartidaria del Movimiento Evita, de la organización juvenil La Cámpora y del Instituto GESTAR. El movimiento Evita rescat  la forma histórica de movimiento del Justicialismo, definida como superadora de la forma partidaria, y el liderazgo de Evita, asociado a la política social, área de política pública que privilegió en sus actividades políticas. La Cámpora, adoptó el nombre de quien fuera uno de los fundadores del Partido Justicialista en su origen en 1946, diputado nacional y Presidente de la Nación, Héctor Cámpora. Reuniendo a jóvenes, reeditó la significación que las organizaciones juveniles tuvieron en el Justicialismo, principalmente en la breve presidencia de Cámpora y en la tercera presidencia de Perón en 1973 y 1974.

Durante la presidencia partidaria de Néstor Kirchner, se creó el Instituto GESTAR. El propósito de su creación, lo sintetizaba afirmando lo siguiente:

“...GESTAR tiene que constituir los cuadros políticos, técnicos, intelectuales que tiendan y que sirvan para profundizar el modelo, que no nos encierren en discusiones cortas, si tal dijo tal cosa, tal otra y demás (...) tenemos que formar un partido de



cuadros que tienda a liberar y a construir a la Argentina, que nosotros necesitamos con todas nuestras fuerzas”...<sup>62</sup>

La agenda pública del FPV se formuló desde las políticas de gobierno coincidentes con los reclamos de los movimientos sociales y no se tradujo en las plataformas electorales presentadas en ocasión de las elecciones presidenciales.

Las plataformas electorales, tal como fue señalado en estudios anteriores (Mustapic 2002), respondieron a la subordinación para cumplir con los requisitos de la ley de partidos políticos, que exige presentar una plataforma junto a las candidaturas presidenciales. En las elecciones presidenciales de 2003 y 2007 las plataformas electorales del FPV fueron superficiales y con escasas propuestas (D’Alessandro 2013). Estas plataformas electorales no fueron aprobadas por el Congreso Nacional del Partido Justicialista, debido a la conflictiva situación partidaria interna entre el ex- Presidente de la Nación Carlos Menem y el ex- Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde que impedía el desarrollo de las actividades partidarias desde las elecciones presidenciales del año 1999. Ello derivó, dos años después, en la creación de la Comisión de Acción Política, la que agrupó a catorce Gobernadores Provinciales. Esta Comisión, de carácter transitorio hasta la celebración de las elecciones internas, se constituyó como la máxima autoridad política del partido. Néstor Kirchner formaba parte de la Comisión como Gobernador de la Provincia de Santa Cruz<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Discurso del Presidente del PJ Néstor Kirchner en el acto de inauguración del Instituto GESTAR, 7 de junio de 2010.

<sup>63</sup> Apéndice, Cuadro A.7.



La Comisión de Acción Política reemplazó al Consejo Nacional del partido, conformando una estructura que se organizó en torno al predominio interno de los Gobernadores y de los dirigentes provinciales (Organigrama 4.1). Posteriormente el Congreso Nacional partidario celebrado el 7 de marzo de 2008, modificó la Carta Orgánica y suprimió la Comisión de gobernadores como autoridad partidaria.

El predominio de los Gobernadores y de los Presidentes de los distritos al interior del partido, excede a la formación transitoria de la citada Comisión, y obedece a la estructura interna partidaria regulada en el Estatuto. Las máximas autoridades partidarias nacionales, el Congreso y el Consejo, se integran por los representantes de los distritos, los Gobernadores y los Presidentes partidarios del nivel distrital, dejando el dominio del partido a cargo de los representantes distritales. La Comisión de Acción Política adoptada temporalmente, y de la cual Kirchner formaba parte, reprodujo una característica permanente del partido.

El estatuto partidario incorpora diversos mecanismos de *accountability* de los liderazgos internos: elecciones internas recurrentes celebradas para elegir las autoridades partidarias, desde los Consejos de las Unidades Básicas, los Consejos Departamentales, los Consejos distritales y los Congresos, los que se eligen cada dos años y las autoridades nacionales, Congreso y Consejo, que se eligen cada cuatro años (Organigramas 4.1 y 4.2). También prevé la representación de las minorías en los organismos del partido y en las candidaturas partidarias a cargos electivos<sup>64</sup>.

---

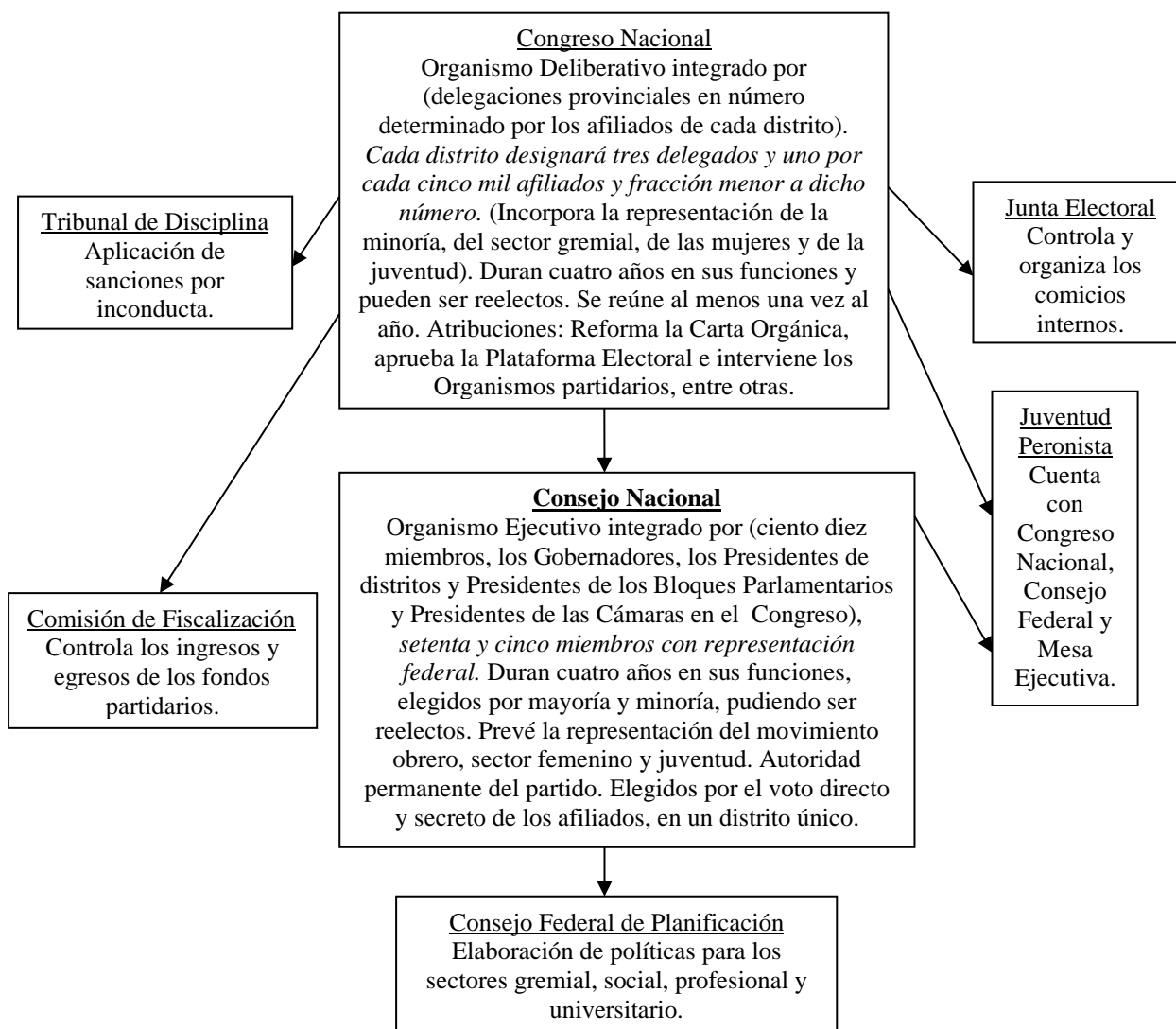
<sup>64</sup> Luego con las modificaciones introducidas por la reforma de la Carta Orgánica en marzo de 2008 el mandato de las autoridades distritales se extiende a cuatro años.



Formalmente los afiliados eligen por el voto directo y secreto los siguientes cargos partidarios: la máxima autoridad ejecutiva del partido que es el Consejo Nacional, los candidatos partidarios a Presidente y Vicepresidente de la Nación, los miembros de los Congresos distritales, de los Consejos distritales, de los Concejos Departamentales y de las Unidades Básicas. (Organigramas 4.1 y 4.2, en negritas se destacan los Organismos partidarios electos formalmente por el voto de los afiliados). La elección de los representantes distritales al Congreso Nacional lo pueden realizar los Congresos distritales o los afiliados, siendo establecido por las Cartas Orgánicas de los distritos.

Los sistemas electorales utilizados a nivel nacional del partido son: mayoría con representación de la minoría, (25 por ciento y siempre que alcancen ese porcentaje de votos válidos emitidos), y primarias abiertas para la elección de los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República. El sistema electoral utilizado a nivel distrital, departamental y de las unidades básicas es pluralidad de sufragios con representación de la minoría. La Carta Orgánica del PJ nacional no establece límites en la renovación de los mandatos de los cargos partidarios, pudiendo estos ser reelectos de forma indefinida.

**Gráfico 4.1. PJ: Organigrama en el nivel nacional**

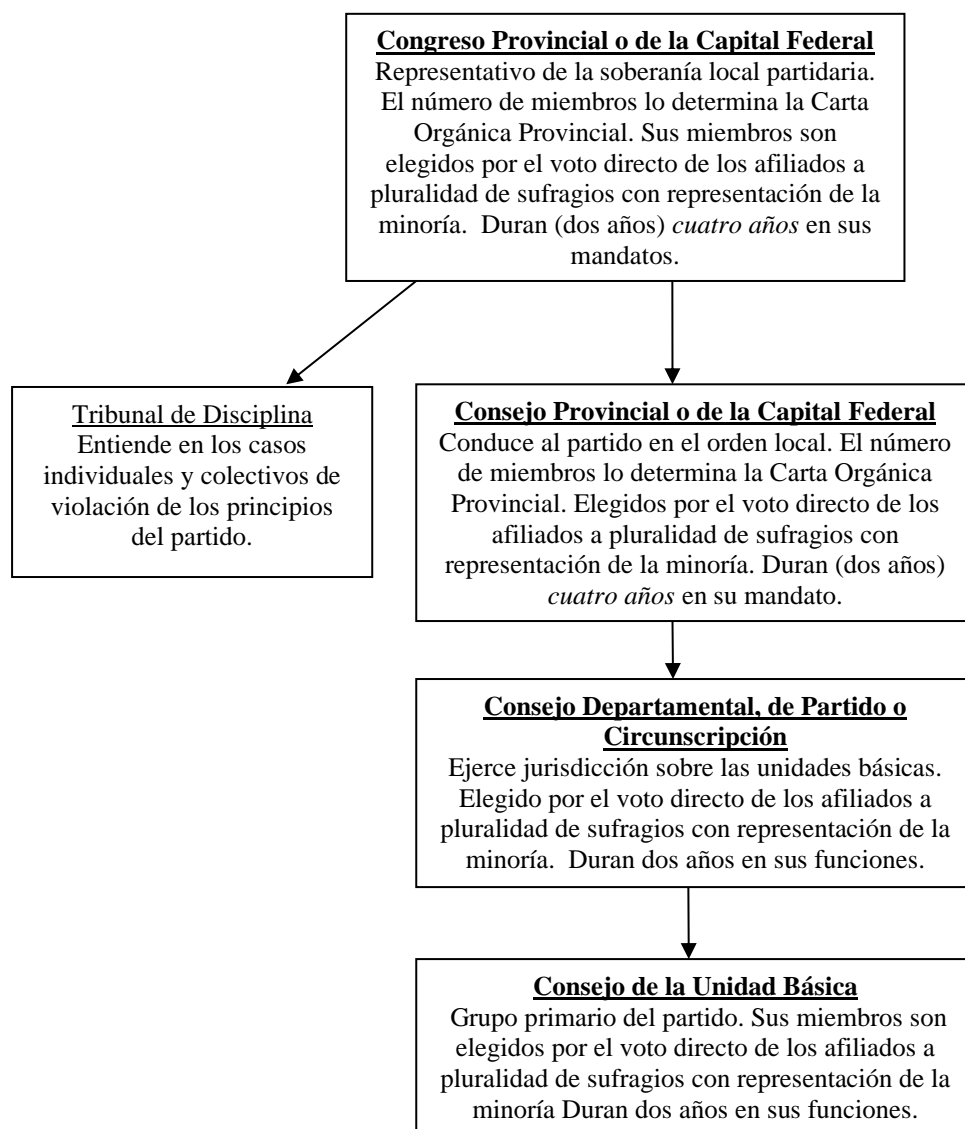


Elaboración propia

Se desatacan en negritas los organismos electos por el voto directo de los afiliados al partido. En letra cursiva se incorporan las modificaciones aprobadas en el Congreso Nacional celebrado el 7 de marzo de 2008. Entre paréntesis se destacan las omisiones aprobadas en el Congreso Nacional celebrado el 7 de marzo de 2008.

**Fuentes:** Carta Orgánica del Partido Justicialista Nacional (reformas de 1991, 1998, 2001, 2002 y 2003. Carta Orgánica Partido Justicialista Nacional. Texto con modificaciones aprobado en Congreso Nacional del 7 de marzo de 2008.

**Gráfico 4.2. PJ: Organigrama en los niveles provincial, departamental y local.**



Elaboración propia

En negritas se destacan los organismos electos por el voto directo de los afiliados al partido. En letra cursiva se incorporan las modificaciones aprobadas en el Congreso Nacional celebrado el 7 de marzo de 2008. Entre paréntesis se destacan las omisiones aprobadas en el Congreso Nacional celebrado el 7 de marzo de 2008.

**Fuentes:** Carta Orgánica del Partido Justicialista Nacional (reformas de 1991, 1998, 2001, 2002 y 2003). Carta Orgánica Partido Justicialista Nacional. Texto con modificaciones aprobado en Congreso Nacional del 7 de marzo de 2008.





Durante el período bajo estudio no se celebraron elecciones internas de las autoridades partidarias a nivel nacional, quedando los mecanismos de *accountability* de los líderes partidarios enunciados formalmente. La conflictiva situación interna se reflejó en la imposibilidad de elegir a las nuevas autoridades, luego de concluida la Presidencia partidaria de Carlos Menem en abril de 2003. Los conflictos surgidos en la presentación de las candidaturas presidenciales en la elección de 2003 reflejaron el faccionalismo interno, impidiendo que el nuevo liderazgo gubernamental del FPV se impusiera al interior del partido. Ello generó una situación de acefalía y derivó en una intervención judicial, proceso que se extendió por cuatro años (Cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1** Presidentes del Partido Justicialista, período: 2003- 2010.

Presidentes	Formas de elección	Período
Carlos Menem	Reelecto por el Consejo Nacional partidario desde 1990. Luego de su detención, desde junio a noviembre de 2001, reasume como Presidente del partido.	28/11/2001 -27/04/2003
Eduardo Fellner	Asume como Presidente Interino designado por la Comisión de Acción Política	11/06/2003 - 29/03/2004
Acéfalo	Renuncia del Presidente Interino	29/03/2004 – 06/09/2005
Ramón Ruíz	Interventor judicial	06/09/2005 – 23/04/ 2008
Néstor Kirchner	Electo por el Congreso Nacional partidario	14/05/2008- 29/06/ 2009 11/11/2009- 27/10/2010 <sup>65</sup>

Elaboración propia

Fuentes: Diario La Nación y entrevistas realizadas a informantes claves (Apéndice, Entrevistas).

Sin elecciones internas, en situaciones de acefalía y de intervención judicial, el partido en el orden nacional se subordinó a la actividad partidaria de los distritos. A nivel distrital los Congresos contaban con competencias para elegir a los candidatos partidarios a los cargos legislativos nacionales, ejecutivos y legislativos provinciales y

---

<sup>65</sup>Daniel Scioli fue Presidente interino del partido durante cinco meses debido a la presentación de la renuncia del Presidente partidario Néstor Kirchner luego de la derrota electoral en las elecciones legislativas celebradas el 28 de junio de 2009.



municipales. La estructura partidaria descentralizada encontró incentivos legales para conservar el poder de las élites partidarias provinciales. Además de la composición de los Organismos nacionales partidarios y de la autonomía de las organizaciones distritales, otros factores institucionales tales como el financiamiento público, reforzaron el dominio de los distritos sobre la organización nacional.

El financiamiento público definido por ley favorece a los Organismos Distritales, al otorgarles el 80 por ciento del monto total destinado al partido (monto total calculado en base a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales), reservando el 20 por ciento restante para la Organización central tanto para su funcionamiento permanente como en ocasión de las campañas electorales, celebradas cada dos años<sup>66</sup>. El FPV incrementó los recursos partidarios disponibles al acceder al gobierno nacional, sumando, a las retribuciones de los Legisladores Nacionales dispuesta por la Carta Orgánica, el empleo público y los subsidios de los planes nacionales, provinciales y locales para recompensar la adhesión de votantes y de los colaboradores (Leiras, 2006).

Los sucesivos triunfos electorales del FPV, en las elecciones legislativas de 2005 y en las elecciones concurrentes de 2007, legitimaron su influencia partidaria y concluyeron con la conflictividad interna. El 7 de marzo de 2008 el Congreso Nacional Partidario aprobó una nueva Carta Orgánica. En ella se redujeron los integrantes del Consejo Nacional, de más de 110 miembros pasó a 75, y se amplió su Mesa Directiva,

---

<sup>66</sup> Ley Nro. 25600, “Financiamiento de los partidos políticos”. Promulgada parcialmente el 11 de junio de 2002. Ley Nro. 26215, “Financiamiento de los partidos políticos”, promulgada de hecho 15 de enero de 2007.



pasando de 24 a 28 integrantes (Organigramas 4.1 y 4.2). El Congreso partidario estableció que las elecciones internas se celebrarían el 18 de mayo y se designó a los miembros de la Junta Electoral.

El 18 de abril vencía el plazo para presentar listas para las candidaturas partidarias nacionales. Además de la lista presentada por el FPV, se presentó la lista del Justicialismo de San Luis, la que no cumplió con los requisitos exigidos en la nueva Carta Orgánica, 2 por ciento de los avales de los afiliados y 5 firmas de Presidentes distritales. Al no presentarse una lista opositora a la lista oficial, Néstor Kirchner asumió como Presidente del partido el 22 de abril de 2008. Culminaba así la conflictividad interna al legitimar el liderazgo partidario con el liderazgo político en el ejercicio de gobierno.

#### **4.3. Los comportamientos estratégicos: liderazgo gubernamental, coalición legislativa estable y activación del clivaje político Políticas sociales vs. Neoliberalismo.**

El presidente electo por el FPV, Néstor Kirchner presentó, al igual que los demás presidentes argentinos desde la transición a la democracia hasta esa fecha, una extensa carrera partidaria distrital (De Luca 2008). Su trayectoria política comenzó en organizaciones universitarias justicialistas antes del golpe de Estado de 1976, y luego con el inicio de la democracia, fue electo intendente de Río Gallegos, su ciudad natal, y capital de la Provincia de Santa Cruz, para el período 1987- 1991 y luego electo



Gobernador de la Provincia desde 1991 hasta mayo de 2003 cuando asume como Presidente de la Nación.

La fórmula presidencial del FPV se completó con el candidato a Vicepresidente, Daniel Scioli, quien provenía de la fracción Justicialista opuesta. Scioli comenzó su carrera política como *outsider*, invitado por el entonces Presidente Carlos Menem, a integrar la lista de diputados nacionales por el partido Justicialista en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 1997- 2001. Fue Secretario de Turismo y de Deportes de la Nación en el período 2001- 2003 bajo las presidencias justicialistas que completaron el mandato por renuncia del Presidente y del Vicepresidente electos en 1999<sup>67</sup>. La composición de la fórmula presidencial de FPV en las elecciones de 2003 simbolizó una apertura para las demás fracciones internas del Justicialismo.

El segundo gobierno del FPV se extendió desde el 10 diciembre de 2007 al 10 de diciembre de 2011 y la fórmula presidencial se integró por Cristina Fernández de Kirchner como Presidenta y Julio Cobos como Vicepresidente.

Cristina Fernández de Kirchner contaba con una extensa trayectoria política previa en la provincia de Santa Cruz y en el orden nacional. Legisladora provincial en 1989 por el Frente para la Victoria Santacruceña, convencional constituyente igual que su esposo Néstor Kirchner en 1994, diputada nacional en el período 1997- 2001, Senadora Nacional desde el año 2001 al 2005 y reelecta para el período 2005-2011, dejando el cargo para asumir como Presidenta de la Nación.

---

<sup>67</sup> El Presidente y el Vicepresidente electos para el período 1999- 2003 renunciaron a sus cargos el 21 de diciembre de 2001 y el 6 de octubre de 2000 respectivamente, en medio de una creciente crisis social y política completándose la sucesión presidencial tal como lo establece el artículo 88 de la Constitución Nacional y la Ley 20972 para los casos de acefalía.



Julio Cobos gobernador de Mendoza y miembro de la Unión Cívica Radical fue invitado a integrarse a la fórmula del FPV como parte de la estrategia de concertación plural. La estrategia de concertación plural, que consistió en ampliar las alianzas electorales constituyendo Frentes e integrando a miembros de otros partidos a las fórmulas presidenciales, fue una característica propia del Justicialismo presente desde su origen como partido político<sup>68</sup>.

El gobernador de Mendoza Cobos contaba con trayectoria política en cargos municipales y provinciales, Secretario de Obras Públicas de la Ciudad de Mendoza desde 1997 a 1999, Ministro de Ambiente y Obras Públicas de 1999 a 2003 y Gobernador de la Provincia desde el año 2003 al 2007. La incorporación a la fórmula de un Vicepresidente afiliado del partido opositor se orientó por la estrategia electoral de ampliar la alianza electoral más que evaluar el probable replazo de la Presidenta de la Nación electa. El Tribunal de Ética del Radicalismo consideró que la participación de Cobos como candidato en la fórmula Justicialista era causal de expulsión, la que se realizó antes de las elecciones generales del año 2007<sup>69</sup>.

Los Gabinetes designados por los sucesivos Presidentes del FPV se integraron por mayoría de Ministros pertenecientes al partido quienes conformaron Gabinetes de

---

<sup>68</sup> En el origen del PJ, la elección presidencial de febrero de 1946, Juan Perón fue candidato a presidente junto a Hortensio Quijano que provenía del Radicalismo, fórmula que se reedita en la elección presidencial de noviembre de 1951.

<sup>69</sup> Dos años después de la expulsión de Cobos y por pedido del Presidente de la Convención Nacional Radical, Hipólito Solari Yrigoyen, se revisó la resolución del Tribunal de Ética y se permitió que volviera a afiliarse al Radicalismo al terminar el mandato como Vicepresidente de la Nación. En el año 2010 Cobos vuelve a incorporarse al Radicalismo al unirse los padrones del Radicalismo y del partido Consenso Federal, (partido provincial de Mendoza creado por Cobos primero con la denominación de Concertación Ciudadana y luego llamado Consenso Federal al unirse otros grupos políticos), bajo la figura de “fusión por absorción”.



partido único (Camerlo 2013). En un número menor fueron designados quienes eran afines a la posición ideológica del Presidente, los simpatizantes, y quienes dependían de las decisiones adoptadas por el Presidente para avanzar en sus carreras políticas, los subordinados (Cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2. FPV: Composición de los Gabinetes Presidenciales**

<b>Ministros del PEN</b>	<b>Primer Gobierno</b>	<b>Segundo Gobierno</b>	<b>Total</b>
Partidarios estrictos	6	7	13
Simpatizantes	2	----	2
Subordinados	2	2	4
Independientes estrictos	2	3	5
Competencias técnicas	6	10	16
Total	11	12	23

Fuente: Camerlo, M. (2013) Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, Vol. 64, pp. 119-142.

En ambos gobiernos, contando con mayoría absoluta en el Senado y mayoría relativa en la Cámara de Diputados, la composición del Gabinete reflejó el contingente legislativo del partido. El índice de congruencia partidista del Gabinete fue alto para los dos Gobiernos, alcanzando el valor de 0,802 para el primer Gabinete inicial del FPV y el 0,885 para el segundo Gabinete inicial del FPV, cercano al valor de 1 (uno) que significa una relación perfecta entre la proporción de cargos Ministeriales y proporción de escaños en el Poder Legislativo<sup>70</sup>.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social reforzaron el perfil ideológico del Gobierno. Estos Ministerios se encontraban a cargo de Carlos Tomada y Alicia Kirchner, respectivamente. Los dos Ministros combinaron su pertenencia partidaria y sus competencias técnicas en las áreas

<sup>70</sup> Los Ministros definidos como independientes hacen caer el valor del índice. El cálculo del ICPG se explicita en la nota 16 del Capítulo 2.



de las políticas públicas a cargo, permaneciendo en sus cargos durante el primer y el segundo gobierno del FPV.

El ministro de Trabajo, Carlos Tomada, abogado experto en relaciones laborales, y miembro de Partido Justicialista, fue asesor de organizaciones gremiales y de la CGT, lo que facilitaba la vinculación con los sindicatos. El Ministerio se completaba en los niveles inferiores con las Secretarías de Trabajo, de Empleo y de Seguridad Social y el Jefe de Gabinete, a cargos de una experta y asesora de la CGT, dos expertos y un partidario lo que otorgaba afinidad ideológica y conocimiento especializado sobre las relaciones laborales.

La Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, partidaria con extensa trayectoria en cargos públicos del área, y experta en políticas sociales, desempeñó funciones similares en el orden municipal en la ciudad de Río Gallegos y en el orden provincial en la provincia de Santa Cruz, previo al golpe militar, y luego en democracia durante la intendencia y la gobernación de su hermano Néstor Kirchner. El Ministerio se completaba con una Jefa de Gabinete y cinco Secretarías, de Políticas Sociales, de Gestión y Articulación Institucional, de Comunicación Social, de Coordinación y de Niñez, Adolescencia y Familia, todas a cargo de partidarios y la mayoría con conocimiento experto en el área de la política social a cargo.

Los dos Ministerios reforzaron la orientación ideológica del gobierno, formulando las políticas programáticas que distinguieron al FPV en el ejercicio de gobierno.



El FPV inició su gobierno en un contexto marcado por una profunda crisis social y económica. En mayo de 2003 la pobreza alcanzaba a más de la mitad de la población del país (54 por ciento), siendo indigentes casi la tercera parte de la población (27,5 por ciento), y el desempleo superaba ampliamente los dos dígitos (20,4 por ciento) (CEPAL 2010, citado por Alonso y Di Costa 2011).

En este contexto se formularon diversos programas de transferencia de ingresos para reducir la pobreza y la indigencia. Los programas destacados a nivel internacional vigentes durante el período bajo estudio, fueron el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2000-2005) y Familias por la Inclusión Social (2005-2010) (CEPAL.UNASUR, 2014)<sup>71</sup>.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, fue iniciado por el gobierno Justicialista anterior y continuado durante el gobierno del FPV. Considerado por los expertos como un plan de políticas laborales y sociales que cubrió el mayor número de beneficiarios en toda la historia argentina, fue la respuesta ante la crisis derivada de la política económica sustentada en el plan de convertibilidad, que había generado recesión, desempleo y pobreza (Neffa 2009).

El Plan, creado por Decreto del Poder Ejecutivo, fue inicialmente continuado por decisión presidencial mediante un decreto y luego prorrogada su vigencia por sucesivas leyes de Emergencia Pública<sup>72</sup>. Las sucesivas prórrogas dieron plazos a los Ministerios

---

<sup>71</sup> Posteriormente se implementaron otros programas de atención social destacados internacionalmente, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009- a la actualidad) y la Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (2011- a la actualidad) (CEPAL.UNASUR, 2014).

<sup>72</sup> Decreto Nro. 565/02 y Decreto Nro 1506/04. La facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos de necesidad y urgencia se establece en el artículo 99, inciso 4 de la Constitución Nacional dando intervención al Congreso de la Nación en el plazo de diez días de su dictado. Posteriormente el trámite





de Trabajo y de Desarrollo Social para que paulatinamente reconvirtieran el Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Programa Familias por la Inclusión Social<sup>73</sup>. Las Leyes que prorrogaron anualmente la Emergencia Pública y con ello la transición hacia un nuevo Programa, fueron las Leyes de Emergencia Pública Nro. 26.077 sancionada el año 2005, Nro. 26204 aprobada el año 2006 y Nro. 26339 sancionada el año 2007.

Las leyes tuvieron tratamientos similares, fueron aprobadas por los Bloques Justicialistas, de Partidos provinciales y de partidos de centro-izquierda en un lapso promedio de dos semanas.

El proyecto de ley, sancionado como Ley Nro. 26077, ingresó al Senado como proyecto del PE, el 22 de diciembre de 2005, previamente hubo una convocatoria a sesión especial, se giró a la Comisión de Presupuesto y Hacienda y el Plenario de Labor Parlamentaria estableció su tratamiento sobre tablas<sup>74</sup>. El Senador Capitanich del partido oficial, (Jefe de Gabinete y firmante del Decreto de creación del Plan Jefes de Hogar durante el gobierno Justicialista anterior), fue el miembro informante<sup>75</sup>. El Bloque oficial contaba con quórum propio y para esa fecha se habían incorporado los Senadores electos ese año (Gráfico 4.4).

El proyecto fue aprobado con 39 votos, 35 pertenecientes al Boque Justicialista, y se sumaron los 4 votos de los representantes de partidos y alianzas provinciales,

---

legislativo de los decretos fue regulado por la Ley Nro. 26122. Las leyes de emergencia pública requieren de un plazo en su vigencia establecido por el Congreso de la Nación (artículo 76 de la Constitución Nacional).

<sup>73</sup> Luego el Programa Familias por la Inclusión Social sería remplazado por la Asignación Universal por Hijo a partir del año 2009 (CEPAL.UNASUR, 2014).

<sup>74</sup> El Plenario de Labor Parlamentaria estaba integrado por el Presidente del Senado, cuatro Senadores oficialistas y siete Senadores de los Bloques opositores.

<sup>75</sup> Apéndice, Cuadro A.8.



Frente Producción y Trabajo de San Juan, del Movimiento Popular Neuquino, de la Alianza Unión por Córdoba y del Frente Renovador de la Concordia de Misiones.

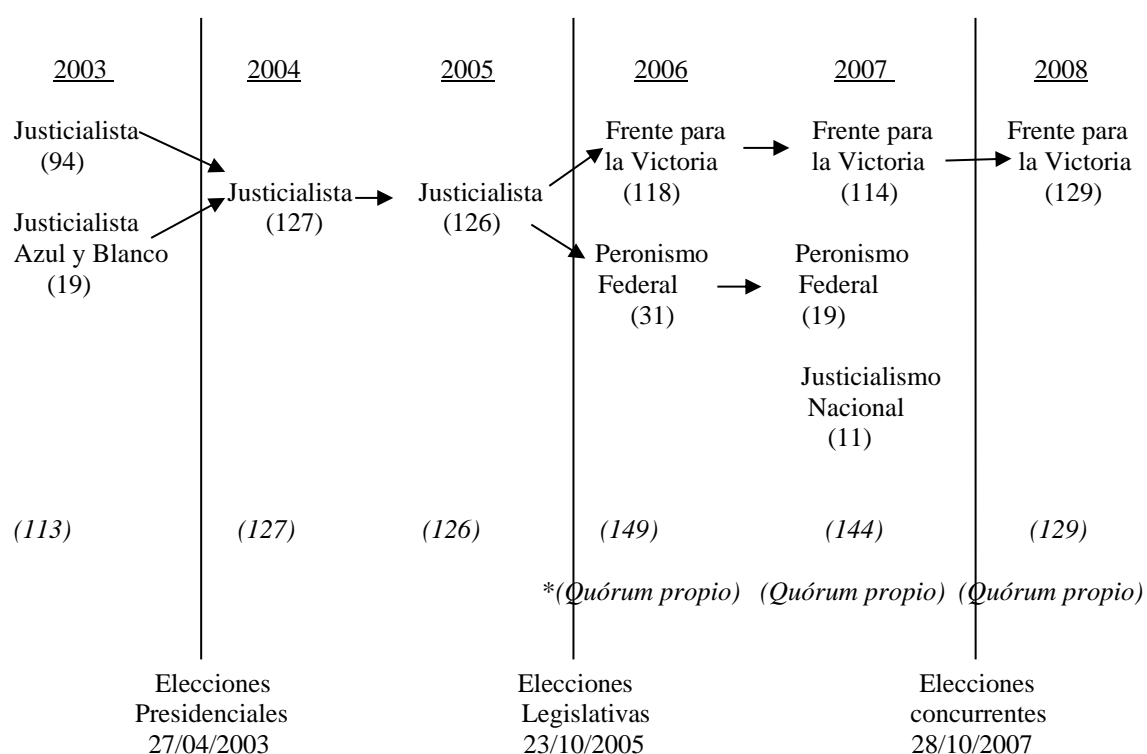
El proyecto de Ley ingresa a la Cámara de Diputados, siguiendo el mismo tratamiento que en el Senado. El Bloque oficialista solicitó sesión especial y se aprobó el mismo día 22 de diciembre por 121 votos, de los cuales 107 correspondieron al FPV-PJ, y los 14 restantes a partidos menores, la mayoría partidos provinciales<sup>76</sup>. El Bloque del Peronismo Federal, conformado después de las elecciones legislativas 2005, no concurrió a la sesión (Gráfico 4.3).

---

<sup>76</sup> Los 14 votos restantes se distribuyeron entre los diputados pertenecientes a los siguientes partidos políticos: 1 voto correspondió al partido Acción por la República, 4 al Partido Nuevo Contra la Corrupción, 2 al Frente Popular Bonaerense, 1 a Convergencia, 1 a Proyecto Corrientes, 1 al Bloque de los Trabajadores, 1 a Izquierda Socialista, 1 al Frente Producción y Trabajo, 1 al del Frente Movimiento Popular y 1 al Frente de Unidad Provincial.



**Gráfico 4.3.** Denominación y número de miembros de los Bloques de Diputados Nacionales del Partido Justicialista, período 2003- 2008.



Elaboración propia

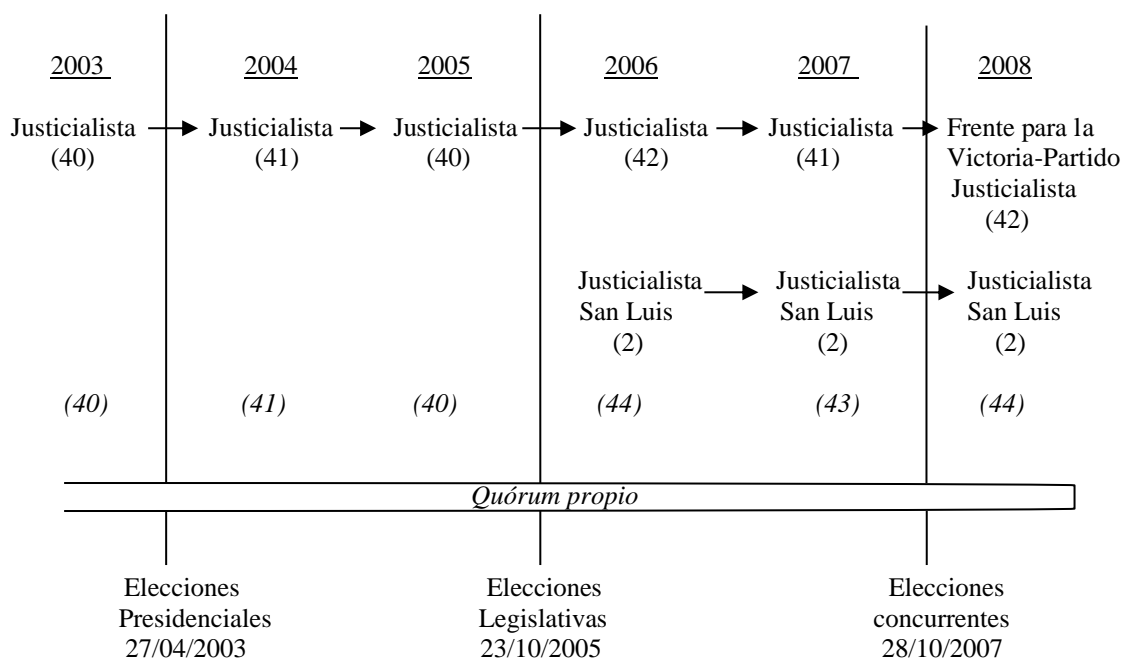
El gráfico no incluye los Bloques Justicialistas unipersonales (denominados Justicialistas o con referencia a la simbología partidaria), los que no excedieron de tres bancas en el período seleccionado.

\*Para formar quórum en la Cámara de Diputados se requiere la presencia de 129 diputados sobre un total de 257 bancas.

Fuente: Información Parlamentaria. Congreso de la Nación Argentina.



**Gráfico 4.4.** Denominación y número de miembros de los Bloques de Senadores Nacionales del Partido Justicialista, período 2003- 2008.



Elaboración propia

El gráfico no incluye los Bloques Justicialistas unipersonales (denominados Justicialistas o con referencia a la simbología partidaria), los que no superaron una banca en el período seleccionado. Para formar quórum en la Cámara de Senadores se requiere la presencia de 37 Senadores sobre un total de 72 bancas  
**Fuente:** Información Parlamentaria. Congreso de la Nación Argentina.

Al año siguiente, la nueva ley que prorrogó la emergencia pública, fue sancionada en un breve trámite de treinta y cinco días. El proyecto ingresó al Senado como iniciativa del Poder Ejecutivo el 8 de noviembre de 2006. Para esa fecha se había constituido la Comisión Bicameral para el Trámite Legislativo, creada por Ley Nro. 26122 que regula los decretos de necesidad urgencia dictados por el Poder Ejecutivo<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Ley Nro. 26122: Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. BO, 28/07/06.



El miembro informante de la Comisión, el Senador Capitanich expuso, en sesión ordinaria, el tratamiento conjunto de los decretos de necesidad y urgencia enviados por el Ejecutivo y la prórroga de la ley de emergencia pública. El 29 de noviembre el proyecto de ley fue aprobado en sesión ordinaria del Senado por 30 votos de los cuales 28 votos correspondieron a los Senadores del Bloque Justicialista y sumó 2 votos de los partidos provinciales<sup>78</sup>. De los dieciocho votos negativos, dos correspondieron al Justicialismo San Luis. (Gráfico 4.4).

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados, fue tratado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda y en la sesión del 6 de diciembre se consideró una moción de preferencia para su tratamiento en la próxima sesión con dictamen afirmativo. El 13 de diciembre se aprobó con 124 votos afirmativos, correspondiendo 99 votos del Bloque FPV, 15 votos del Bloque Peronismo Federal y los diez restantes votos correspondieron a Bloques de partidos y alianzas electorales provinciales y del Radicalismo, votando afirmativamente los representantes por la misma provincia<sup>79</sup>. La Ley de Emergencia Pública aprobada fue la Ley Nro. 26204. Para esa fecha los Bloques de la Cámara de Diputados del Partido Justicialista se dividían entre el FPV y el Peronismo Federal (Gráfico 4.3).

Al año siguiente la nueva prórroga a la Ley de Emergencia Pública fue sancionada en trece días. Ingresó como proyecto de Diputados del Bloque Oficialista el

---

<sup>78</sup> Los dos votos afirmativos correspondieron a las Senadoras de los partidos Nuevo de Corrientes y el Frente Renovador de la Concordia de Misiones.

<sup>79</sup> Los 10 votos afirmativos se distribuyeron de la siguiente manera: 4 del Partido Nuevo Contra la Corrupción, 1 del Proyecto Corrientes, 1 del Frente Cívico y Social, 1 del Movimiento Independiente, 1 del Frente de Unidad Provincial de Tierra del Fuego y 2 del Radicalismo (ambos diputados por Santiago del Estero).



29 de noviembre de 2007, fue girado a la comisión de Presupuesto y Hacienda y se aprobó en la sesión ordinaria del 4 de diciembre de 2007 con 131 votos afirmativos, de los cuales 96 votos correspondieron al Bloque FPV, 12 votos al Bloque Peronismo Federal y los restantes 23 votos se distribuyeron entre los Bloques de partidos nacionales y provinciales, algunos de ellos de la oposición<sup>80</sup>. El Bloque del Justicialismo Nacional se ausentó de la sesión. La votación se realizó antes de la incorporación de los diputados electos ese año (Gráfico 4.3).

El 5 de diciembre el proyecto pasa al Senado y el Plan de Labor Parlamentaria incluyó su consideración. El Presidente del Bloque oficialista, Senador Pichetto, solicitó considerarlo sobre tablas. Al no obtener los dos tercios de los Senadores presentes para tratarlo sobre tablas, se votó la moción de preferencia para tratarlo la próxima sesión. En la sesión del día 12 de diciembre, incorporados los Senadores electos en octubre (Gráfico 4.4), se trató sobre tablas y se sancionó el 12 de diciembre de 2007, siendo la Ley de Emergencia Pública Nro. 26399<sup>81</sup>.

Votaron afirmativamente 47 Senadores de los cuales 38 votos correspondieron al Bloque de Senadores del FPV-PJ y los restantes 9 votos afirmativos se distribuyeron entre Bloques que representaban a partidos y alianzas electorales provinciales<sup>82</sup>. Los

---

<sup>80</sup> Los Bloques de Diputados que votaron afirmativamente por el proyecto, (el número entre paréntesis indica los votos afirmativos al proyecto), fueron: Propuesta Republicana (2), Unión Cívica Radical (5), Demócrata de Mendoza (1), Movimiento Popular Neuquino (3), Partido Nuevo Contra la Corrupción (1), Vida y Compromiso (1), Renovador de Salta (1), Fuerza Republicana (2), Dignidad Peronista (1), Frente Producción y Trabajo (1), Bloque por la Verdad (1), Dignidad y Justicia (1), Frente de Todos (1), Renovador de Salta (1) y Frente de Unidad Provincial de Tierra del Fuego (1).

<sup>81</sup> Apéndice, Cuadro A.9.

<sup>82</sup> Los representantes de los partidos y alianzas electorales provinciales que votaron a favor del proyecto en la Cámara de Senadores fueron (el número de votos se incluye entre paréntesis): el Bloque Unidad Federalista de Tierra del Fuego (1), Movimiento Santiago Viable (1), Frente Cívico por Santiago (1), Movimiento Popular Neuquino (1), Frente Renovador de la Concordia de Misiones (2), Alianza Unión



sucesivos proyectos oficiales de prórrogas a la emergencia pública, renovando la vigencia del Plan Social Jefes y Jefas de Hogar, fueron votados por todos los legisladores electos por el FPV y por la mayoría de los legisladores electos por el Partido Justicialista, en un período en el cual el partido se encontraba acéfalo y bajo intervención judicial. Fue muy reducido el número de legisladores del Justicialismo que rechazaron los proyectos oficiales (tres legisladores como máximo), optando por ausentarse de las sesiones en lugar de manifestar rechazo a las políticas oficiales. La duración del trámite legislativo de los proyectos de Emergencia Pública tuvo un promedio de dieciséis días.

Los estudios sobre el apoyo legislativo durante el primer y segundo gobierno del FPV señalan una alta tasa de aprobación de las iniciativas legislativas presidenciales, iguales o mayores al 66 por ciento y rápidos trámites de las mismas, por debajo de los cinco meses (Zelaznik 2012).

Los trámites legislativos en ambas Cámaras son organizados por el Plenario de Labor Parlamentaria en el Senado y la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados. Por la composición y la toma de decisiones se puede afirmar que ambos organismos siguen un modelo consensual en la definición de las prioridades de la agenda legislativa<sup>83</sup>.

---

por Córdoba (1), Alianza Concertación para el Desarrollo de Río Negro (1), Partido Nuevo de Corrientes (1).

<sup>83</sup> Para el estudio del modelo consensual de la organización del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados del Congreso argentino se ha consultado la investigación de Ferretti. Ferretti, Natalia. 2012. "Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación". En *Los Legisladores en el Congreso Argentino* de Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 13- 59, Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.



Los conflictos intrapartidarios, reflejados en la permanencia de la acefalía y de la intervención judicial durante todo el primer gobierno del FPV, no se reflejaron en el comportamiento legislativo, lo que le permitió llevar adelante sus políticas programáticas.

Las coaliciones legislativas se replicaron en las alianzas electorales con partidos menores y en su mayoría distritales, en las elecciones nacionales en las que participó el FPV en el período 2003- 2008: presidencial y legislativas de 2003, legislativas de octubre de 2005, presidencial y legislativa concurrentes en octubre de 2007.

En la elección presidencial de abril de 2003 el FPV se constituyó como una alianza electoral entre el Partido Justicialista con diversos partidos menores y partidos provinciales<sup>84</sup>. El FPV priorizó el conflicto político Desarrollo con Inclusión Social vs. Neoliberalismo. La particularidad de la competencia electoral fue su carácter intrapartidario entre las candidaturas presentadas por el Justicialismo. El FPV se identificó con las políticas sociales promovidas desde el Estado, identificando a su principal oponente, el Frente por la Lealtad, con las reformas de mercado de los 90' y denunciando las consecuencias sociales de la liberalización económica. La posición política del FPV fue impulsada por el Presidente en ejercicio, Eduardo Duhalde, quien

---

<sup>84</sup> El FPV estaba conformado por los siguientes partidos en las elecciones presidenciales de 2003: Acción para el Cambio, Acción Popular, de la Victoria, Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad, Gobierno-Estado- Sociedad- Todos Ahora, Justicialista, Memoria y Movilización Social (Buenos Aires), Memoria y Movilización Social (Capital), Movimiento de Renovación Cívica, Nacionalista Constitucional- UNIR, Nueva Dirigencia (Capital Federal), Nueva Dirigencia (Jujuy), Política Abierta para la Integridad Social, Popular, Progreso Social, Santiago Viable y Unión Popular. Sitio web consultado: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/presidente2003.html#/2/2>





priorizó, en su breve mandato, las políticas sociales y una economía orientada a la producción<sup>85</sup>.

La influencia del apoyo del Presidente en ejercicio Eduardo Duhalde fue decisiva para el triunfo de Kirchner, un candidato con trayectoria política provincial proveniente de uno de los distritos menos poblados del país. El FPV logró el triunfo en la provincia de Buenos Aires, donde Duhalde había sido Gobernador, el distrito que concentra casi el 36 por ciento de los electores del país (Mapa 4.1). El candidato justicialista más votado en el orden nacional en la primera vuelta, perteneciente al Frente por la Lealtad, renuncia a la celebración del ballottage evitando una previsible derrota, dando el triunfo a la fórmula del FPV (Cuadro 4.3)<sup>86</sup>.

La fragmentación partidaria del Justicialismo se evidenció en la competencia entre las fórmulas presidenciales y ello persistió en los conflictos internos por la Presidencia del partido que se extendieron durante todo el primer gobierno del FPV.

Diversos estudios señalan el escaso apoyo electoral del FPV al iniciar su gobierno con el 22 por ciento de los sufragios (Calvo 2005, Mustapic 2013, Etchemendy 2013, Cherny 2014). Sin embargo la particularidad de la elección presidencial de abril de 2003 fue el escaso apoyo electoral para todas las opciones partidarias, reuniendo cada una de ellas menos del 25 por ciento de los sufragios. Ello

---

<sup>85</sup> El presidente en ejercicio Eduardo Duhalde, habiendo sido electo Senador por la Provincia de Buenos Aires en octubre de 2001, fue designado por el Congreso para completar el mandato del Presidente de la Nación renunciante con la crisis del 2001, mandato que ejerció desde el 2 de enero de 2002 hasta el 25 de mayo de 2003.

<sup>86</sup> La Constitución Nacional establece en los artículos 95 a 98 el procedimiento para la elección de la fórmula presidencial. El Presidente electo debe obtener más del 45 por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos o entre el 45 y el 40 por ciento con una diferencia mayor a 10 por ciento sobre la fórmula que le sigue de votos afirmativos válidamente emitidos. En los casos que ello no suceda se celebrará balotaje entre las dos fórmulas de candidatos más votadas.



fue consecuencia de la crisis política y económica de diciembre de 2001 que cuestionó a la representación política, y que se reflejó en la elección legislativa celebrada ese año, en la cual el porcentaje de voto en blanco llegó al 22 por ciento, siendo la segunda opción más votada por los electores y la abstención fue del 27 por ciento, siendo que el voto es obligatorio (Mustapic 2013).

Las elecciones legislativas para diputados nacionales de 2003 tuvieron lugar en 12 fechas diferentes para renovar el Congreso de la Nación y solamente dos provincias celebraron elecciones concurrentes, La Rioja y Santiago del Estero (Clerici 2014). El reconocimiento del partido distrital para presentar candidatos a cargos legislativos nacionales en la provincia donde obtuvo el reconocimiento por la Justicia Federal, habilita a las organizaciones subnacionales partidarias a definir las alianzas para los cargos legislativos nacionales (Clerici 2014)<sup>87</sup>.

La fragmentación partidaria y la no concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas en el año 2003 no afectaron el desempeño electoral del Justicialismo, obteniendo la mayoría o la primera minoría en quince distritos sobre el total de veinticuatro (Mapa 4.3)<sup>88</sup>. En 12 distritos se presentó con la etiqueta partidaria sin conformar alianzas, obteniendo el triunfo en 9 de ellos. En las elecciones legislativas a Senadores nacionales sobre un total de 8 distritos, se presentó con la etiqueta oficial partidaria en la mitad y en los restantes con alianzas locales, logrando el triunfo en 6

---

<sup>87</sup> Los diputados nacionales se eligen por las provincias y la Capital Federal mediante el sistema proporcional D'Hondt, quedando excluidas las listas que no obtengan al menos 3% del padrón electoral del distrito. Código Electoral Nacional (artículos 158 a 161). Los diputados duran en su representación cuatro años y la Cámara se renueva por mitades cada dos años.

<sup>88</sup> A partir de la sanción de la Ley Nro. 25.983 el 15 de diciembre de 2004 se devuelve al presidente la competencia de convocar a elecciones legislativas nacionales en una única fecha (cuarto domingo de octubre).



distritos<sup>89</sup>. En las elecciones del año 2003 el PJ presentó un grado de incongruencia horizontal categórica perfecta, siendo que las alianzas electorales formadas por el partido presentaban diferentes miembros en las categorías de cargos a Presidente y a legisladores nacionales (Clerici 2014).

La participación de la etiqueta Partido Justicialista en las elecciones legislativas se correspondió, en la mayoría de los distritos, con aquellos gobernados por quienes formaban parte de la Comisión de Acción Política que reemplazó circunstancialmente a la autoridad partidaria nacional. Entre ellos se encontraban las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe que concentraban cerca de la mitad del padrón electoral del país<sup>90</sup>. El predominio de la etiqueta del partido se reflejó en la conformación de los Bloques Legislativos en los períodos 2004 y 2005 (Gráficos 4.3 y 4.4).

En las dos elecciones siguientes el FPV politizó el conflicto Políticas sociales vs. Neoliberalismo. Las políticas públicas adoptadas en dos años, entre las que se destacaron la promoción de los Derechos Humanos, el retorno a negociaciones salariales en paritarias, la ley de inclusión jubilatoria, los planes sociales destinados a los trabajadores no asalariados formalmente, la reestructuración de la deuda externa con los acreedores privados y la proyección internacional de autonomía regional (Coraggio

---

<sup>89</sup> La Cámara de Senadores se compone de tres Senadores por cada Provincia y por la ciudad de Buenos Aires, correspondiendo dos bancas al partido que obtenga mayor número de votos y una banca al partido que le siga en número de votos. Los Senadores duran seis años en su representación y la Cámara se renueva en una tercera parte de los distritos cada dos años. (Constitución nacional, artículos 54 y 56).

<sup>90</sup> Los distritos cuyos Gobernadores formaban parte de la Comisión de Acción Política del PJ y en los cuales el Partido concurrió con la etiqueta oficial fueron Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Los distritos cuyos Gobernadores formaban parte de la Comisión de Acción Política del PJ y en los cuales el Partido concurrió con alianzas locales en las elecciones de 2003 fueron Córdoba, Formosa, Misiones, Salta, San Luis y Tucumán. Apéndice, Cuadro 8.7.



y Miguez 2015), el crecimiento económico continuado y el 60 por ciento de imagen positiva del Gobierno entre los electores, definió la elección como un plebiscito de la gestión (Calvo 2005).

Durante las elecciones legislativas celebradas en octubre de 2005 el Partido Justicialista se encontraba bajo intervención judicial, debido a la situación de acefalía desde la renuncia de su Presidente interino en marzo de 2004, y por la imposibilidad de elegir a sus autoridades nacionales. Ello se reflejó en la competencia electoral en los diferentes distritos donde el PJ integró diversas alianzas, incentivado por la legislación electoral que otorga autonomía al nivel subnacional del partido para definir las alianzas electorales a cargos legislativos nacionales.

**Cuadro 4.3:** Votos obtenidos por el FPV y la principal alianza electoral opositora en las elecciones presidenciales, 2003 y 2007.

	2003*	2007
<b>FPV</b>	4.227.141 (21,99%)	8.204.624 (44,92%)
<b>Frente por la Lealtad-PJ</b>	4.677.213 (24,34%)	-----
<b>Coalición Cívica</b>	-----	4.191.361 (22,95%)

Elaboración propia

Las tres fórmulas del Justicialismo concentraron el 60,81% de los sufragios. A las candidaturas del FPV y del Frente por la Lealtad se suma el Frente Movimiento Popular- Unión y Libertad con el 14,11% de los sufragios

Fuente: Political Database of the Americas

**Cuadro 4.4:** Bancas de Senadores del FPV y del principal partido opositor en las elecciones legislativas de los años 2003, 2005 y 2007.

	2003	2005	2007
<b>PJ</b>	41	42	-----
<b>FPV- PJ</b>	-----	-----	42
<b>UCR</b>	14	13	8
<b>Total de bancas</b>	<b>72</b>	<b>72</b>	<b>72</b>

Elaboración propia

Fuente: Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina.

**4.5. Bancas de Diputados del FPV y del principal partido opositor en las elecciones legislativas de los años 2003, 2005 y 2007.**

	2003	2005	2007
<b>PJ</b>	127	----	----
<b>FPV- PJ</b>	-----	118	129
<b>UCR</b>	44	36	24
<b>Total de bancas</b>	<b>257</b>	<b>257</b>	<b>257</b>

Elaboración propia

Fuente: Información Parlamentaria, Congreso de la Nación Argentina.

**Mapa 4.1.** Elección presidencial, 27 de abril de 2003



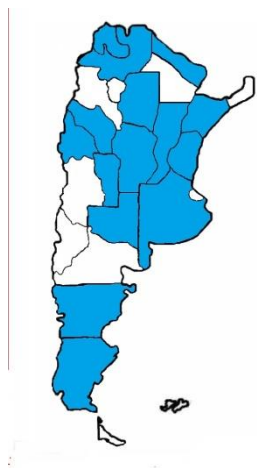
**Mapa 4.2** Elección presidencial 28 de octubre de 2007



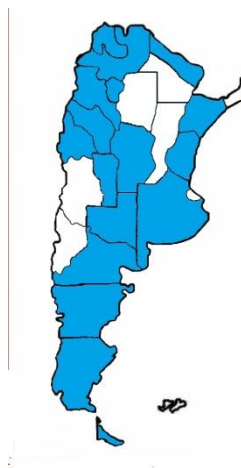
Elaboración propia

Fuente: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/>

**Mapa 4.3.** Elecciones a Diputados Nacionales  
2003

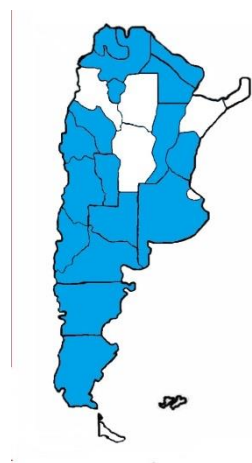


**Mapa 4.4.** Elecciones a Diputados Nacionales  
23 de octubre de 2005



■ Frente para la Victoria- Partido Justicialista

**Mapa 4.5.** Elecciones a Diputados Nacionales  
28 de octubre de 2007



■ Frente para la Victoria- Partido Justicialista

Elaboración propia

Fuente: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/>



De los cargos a renovar en las elecciones legislativas de 2005, 24 Senadores de 8 distritos y 127 diputados nacionales de los 24 distritos, el FPV-PJ obtuvo 14 Senadores y 53 bancas triunfando en 16 distritos (Mapa 4.4). El Partido Justicialista formando alianzas locales diferentes al FPV o sin alianzas se presentó en 7 distritos para las elecciones de diputados nacionales, obteniendo 13 bancas. En las elecciones de Senadores Nacionales el PJ se presentó en 2 distritos formando alianzas locales diferentes al FPV o sin alianzas, obteniendo 3 bancas de senadores<sup>91</sup>.

Los Bloques Legislativos conformados después de las elecciones se distinguen en las dos Cámaras. En la Cámara de Diputados el Frente para la Victoria conformó el Bloque mayoritario, escindido del Peronismo Federal y posteriormente del Justicialismo Nacional. Los Bloques Justicialistas alcanzaron quórum para sesionar (Gráfico 4.3). En la Cámara de Senadores el Bloque Justicialista mayoritario, logró quórum propio para sesionar (Gráfico 4.4).

En las elecciones concurrentes de octubre de 2007 el FPV reedita el conflicto político Políticas sociales vs. Neoliberalismo. Los logros del FPV se sintetizaron en el “modelo de crecimiento incluyente” definido por la expansión de la demanda interna por medio de la inversión pública y la mejora de los ingresos salariales, aumento del salario mínimo por encima de la inflación, incremento de la participación de la masa salarial en el PBI acercándola a los máximos del 50 por ciento, similar a la época del gobierno de Perón, aumento significativo de los convenios y los acuerdos colectivos

---

<sup>91</sup> En las elecciones de Diputados Nacionales, el PJ formó alianzas locales diferentes al FPV o se presentó sin alianzas en las Provincias de Córdoba, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Salta, San Luis y Santiago del Estero. En las elecciones de Senadores Nacionales el PJ se presentó formando alianzas locales diferentes al FPV o sin alianzas en los distritos de La Rioja y San Luis.



homologados, generación de superávits fiscal y comercial, y el crecimiento de la economía del 8 al 9 por ciento anual favorecida por la reversión de deterioro de los términos de intercambio con el aumento de los precios de los *commodities* (Etchemendy 2013, Coraggio y Miguez 2015). Néstor Kirchner terminaba su mandato siendo uno de los presidentes más exitosos de la historia del país (Camerlo and Perez Liñan 2015).

En la elección de octubre de 2007, la oposición adoptó la forma de alianza electoral, la Coalición Cívica, formada por partidos menores y con un programa de institucionalidad republicana, cuestionaba el liderazgo político personalista y la disposición arbitraria de los recursos públicos por parte del gobierno del FPV.

El FPV, conformando una alianza del Partido Justicialista con partidos menores<sup>92</sup>, obtuvo el triunfo en veintiún sobre veinticuatro distritos del país en las elecciones de octubre de 2007 (Mapa 4.2), logrando duplicar los votos obtenidos en la elección anterior (Cuadro 4.3). El Bloque oficialista en la Cámara de Senadores conservó sus bancas y las incrementó en la Cámara de Diputados, identificándose como Bloque FPV-PJ en ambas Cámaras luego del triunfo electoral (Cuadros 4.4 y 4.5).

Iniciado el segundo gobierno del FPV, Néstor Kirchner asume la Presidencia del Partido Justicialista elegido por el Congreso Nacional Partidario.

---

<sup>92</sup>El FPV se encontraba integrado, además del PJ, por los siguientes partidos políticos: Confederación Frente Cívico para la Concertación Plural, Conservador Popular, de la Victoria, Frente Grande, Intransigente y Movimiento Libres del Sur.

Sitio web: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/presidente2007.html#/2/1>





#### **4.4. Conclusiones**

El FPV inició su gobierno como fracción de un partido político, lo que dificultó los procedimientos internos de selección de los candidatos partidarios, presentó un programa para cumplir los requisitos de la ley electoral, y privilegió maximizar los votos para acceder a los cargos públicos. La acefalía del partido en el orden nacional profundizó el predominio de las organizaciones distritales, las que por estatuto partidario y por la legislación electoral gozan de autonomía en la selección y presentación de candidatos a los cargos legislativos nacionales, además de los candidatos a los cargos ejecutivos y legislativos provinciales y locales.

El FPV contaba con trayectoria política previa como sublema del PJ en uno de los distritos menos poblados del país, la provincia de Santa Cruz, lo que sumado a la conflictiva situación partidaria interna y al predominio de las organizaciones distritales del partido, le restaba la disposición de la movilización política. En ese contexto la propaganda política y el apoyo del Presidente en ejercicio, Eduardo Duhalde, con influencia en el distrito más importante del país, la provincia de Buenos Aires, facilitó la adhesión electoral.

Las circunstancias adversas no fueron obstáculo para que desde el gobierno el FPV politizara y centralizara la agenda presidencial, consolidando el liderazgo gubernamental. Siendo un gobierno de partido mayoritario y con una coalición legislativa estable, logró la aprobación de las iniciativas presidenciales, formuló las



políticas programáticas y activó el clivaje partidario Políticas Sociales versus Neoliberalismo en la competencia electoral.

La formulación de políticas sociales y de iniciativas asociadas a la defensa de los derechos humanos, amplió la base electoral tradicional del Justicialismo hacia los movimientos sociales e impulsó nuevas organizaciones al interior del partido, promoviendo el activismo político. Este activismo partidario no se incorporó formalmente mediante campañas de afiliación para lograr por elecciones internas el liderazgo del partido sino que el logro de la Presidencia partidaria fue consecuencia de la legitimidad política obtenida en el ejercicio de gobierno.



## **Capítulo 5. El Movimiento Alianza Patria Altiva I Soberana de Ecuador: de los candidatos a- partidarios al activismo político**

**Sumario:** Introducción; 5.1.El sistema de partidos: multipartidismo extremo e inestabilidad política; 5.2. El Movimiento Alianza PAIS: de los candidatos a- partidarios al activismo político; 5.3. Los comportamientos estratégicos: de gobierno a- partidario a gobierno de partido mayoritario; 5.4. Conclusiones.

### **Introducción**

En Ecuador el Movimiento Alianza Patria Altiva I Soberana triunfa en el balotaje presidencial el 26 de noviembre de 2006 y asume el gobierno el 15 de enero de 2007. La denominación de movimiento, forma de organización política prevista en la Constitución de 1998 y en la ley orgánica de partidos políticos, acentuaba la posición crítica de sus candidatos hacia los partidos y su presentación como un gobierno a- partidario.

Siendo una nueva organización surgida como plataforma electoral del candidato Rafael Correa para las elecciones presidenciales de 2006, fue evolucionando en el devenir del ejercicio de gobierno y en las sucesivas convocatorias electorales que reforzaron su presencia gubernamental. En la Cuarta Convención Nacional del movimiento en mayo de 2014, bajo la presidencia partidaria de quienes desempeñaban simultáneamente los máximos cargos públicos nacionales, se constituye en la organización política dominante en un sistema partidario progresivamente nacionalizado.



En los siguientes apartados se analiza el Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana-PAIS (en adelante AP) y los comportamientos estratégicos adoptados en el período 2007-2014. En el primer apartado se describe el sistema de partidos de Ecuador desde el inicio a la democracia hasta el acceso al gobierno de AP, en el segundo apartado se analiza la evolución de la organización partidaria desde su creación hasta la celebración de la Cuarta Convención Nacional partidaria que señala su predominio en el Gobierno, en el tercer apartado se identifican los comportamientos estratégicos adoptados en el período señalado y finalmente se concluye con una revisión de los cambios del movimiento AP como partido de gobierno.

### **5.1. El sistema de partidos: multipartidismo extremo e inestabilidad política**

Desde el inicio de la democracia en 1979 hasta las elecciones presidenciales de 2006, Ecuador tuvo uno de los sistemas de partidos más fragmentados del mundo, un sistema multipartidista polarizado extremo (Pachano citado por Muñoz Jaramillo 2014). En este sistema predominaron los partidos regionales o provinciales, presentando “sistemas subnacionales de partidos”, en un clivaje partidario regional que oponía la sierra a la costa. En la costa el sistema de partidos era bipartidista, con la presencia del Partido Roldosista Ecuatoriano y Partido Social Cristiano. El partido Roldosista autodefinido como de centro-izquierda, policlasista y el partido Social Cristiano de derecha, socialmente elitista (Coppedge 1997). En la sierra el sistema era multipartidario, cuatro partidos, predominando las formaciones de izquierda, el partido Izquierda Democrática definido como de centro-izquierda y policlasista en su



composición, la Democracia Popular, partido cristiano de centro-izquierda policlasista, el Movimiento Popular Democrático de izquierda, privilegiando la representación de los sectores populares al igual que el Partido Socialista Ecuatoriano (Coppedge 1997)<sup>93</sup>.

El sistema de partidos parecía ir consolidándose en torno a los partidos Social Cristiano, Roldosista Ecuatoriano, Izquierda Democrática y Democracia Popular, siendo los partidos más nacionalizados (Jones 2005). En este contexto en 1995 emergió una nueva formación política, el movimiento indigenista Pachakuti, incentivada por las reformas electorales que al incrementar la magnitud de los distritos con el sistema electoral de representación proporcional y acceso a la inscripción de formaciones independientes, hizo permeable el sistema de partidos a la incorporación de nuevas fuerzas políticas (Martí i Puig 2008). Desde el inicio de la democracia, Ecuador ha estado bajo un proceso de reforma política constante, lo que reflejó la ausencia de consenso entre las elites para llegar a acuerdos sobre las instituciones de gobierno en el proceso democrático (Sánchez 2006).

Las reformas políticas constantes no modificaron la inestabilidad de los patrones de la competencia interpartidaria y el cuestionamiento a la legitimidad y a la continuidad de los partidos políticos, reflejado en la presencia de los más bajos índices de institucionalización de los partidos y una alta volatilidad electoral comparado con los países de la región (Jones 2005).

En las dos primeras décadas el sistema se caracterizó por su alta fragmentación, alta polarización, alta volatilidad electoral y ausencia de un bloque mayoritario afín al

---

<sup>93</sup> La presencia de más de cinco partidos se considera multipartidismo extremo. Sartori, Giovanni. 2000. *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza Editorial.



Poder Ejecutivo quien contaba con coaliciones minoritarias en el Congreso (Freidenberg y Pachano 2016). En la elección presidencial del año 2002 y confirmando las tendencias señaladas previamente, el número efectivo de partidos electorales y de partidos legislativos alcanzaron los valores más altos desde el inicio a la democracia, así como también la volatilidad electoral (Cuadro 5.1).

**Cuadro 5.1.** Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, Número Efectivo de Partidos Electorales y Volatilidad Electoral, período 1979-2006.

	1979	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2002	2006
<b>NEPp</b>	4,03	6,10	7,58	4,41	6,68	6,40	5,85	5,06	4,92	7,54	5,85
<b>NEPe</b>	6,39	10,32	11,38	8,15	7,88	7,48	7,48	6,41	6,43	8,90	5,79
	1979-84	1984-86	1986-88	1988-90	1990-92	1992-94	1994-96	1996-98	1998-02	2002-06	
<b>Volatilidad electoral</b>	44,47	17,24	21,42	20,64	20,84	20,27	28,51	26,93	41,00	42,20	

Fuente: Observatorio de Partidos Políticos de América Latina- OPAL. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Sitio web: <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Ecuador>  
Fecha de consulta: 15/01/2019.

En ese año ingresan en la competencia política dos nuevos partidos, Sociedad Patriótica-SP 21 de enero, con mayor presencia en la Sierra centro y Amazonía, y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional-PRIAN, con mayor peso en la región costeña (Muñoz Jaramillo 2014).

El Partido Sociedad Patriótica 21 de enero fue un antecedente del movimiento AP. Creado por Lucio Gutiérrez, un ex militar con una orientación crítica del sistema político, quien había participado, con el apoyo de movimientos indígenas, en el golpe de Estado el 21 de enero del año 2000, triunfó en las elecciones presidenciales celebradas dos años después. En esas elecciones se enfrentó al partido PRIAN con su candidato presidencial, Álvaro Noboa, misma oposición partidaria y candidato que enfrentaría AP



y Rafael Correa cuatro años más tarde. Lucio Gutiérrez fue destituido por el Congreso antes de concluir su mandato, asumiendo el vicepresidente Alfredo Palacio.

En las elecciones presidenciales de 2002 y de 2006, los partidos tradicionales evidenciaron dificultades para renovar sus liderazgos, el partido el Social Cristiano la influencia de León Febres, la Izquierda Democrática la dirección de Rodrigo Borja, el Partido Roldosista la influencia de Abadalá Bucaram y el nuevo partido Pachakutik no logró consolidarse, lo que favoreció el surgimiento de los discursos anti políticos de los candidatos presidenciales Lucio Gutiérrez en el 2002, Rafael Correa en el 2006 y del candidato opositor Álvaro Noboa en las dos oportunidades (Tanaka 2015).

Las elecciones presidenciales de 2006 señalaron el cambio del sistema partidario de Ecuador (Tanaka 2014). En esta elección presidencial se reduce la fragmentación partidaria (Cuadro 5.1), y los partidos tradicionales quedan en porcentaje de votos detrás de los partidos nuevos, la polarización ideológica se mantiene alta y se inicia una tendencia hacia la nacionalización del sistema de partidos con la formación del movimiento AP (Freidenberg y Pachano 2016).

## **5.2. El Movimiento Alianza PAIS: de los candidatos a-partidarios al activismo político**

El movimiento AP surgió como plataforma electoral de su candidato presidencial Rafael Correa para presentarse en las elecciones generales celebradas en octubre de 2006. Formado unos meses antes de las elecciones, en abril de 2006, adoptó la figura legal de movimiento político. El Tribunal Supremo Electoral los denominaba



movimientos políticos independientes, reconocidos por la Constitución de 1998 para participar en los procesos electorales (Hidalgo Flor, 2002; Lacuisse, 2007)<sup>94</sup>.

Los requisitos para constituir un movimiento político se diferenciaban de la formación de un partido político. Los movimientos requerían para su reconocimiento la presentación de un acta de conformación, el régimen orgánico, la elección de autoridades internas, la obtención de un mínimo porcentaje de adherentes y podían constituirse localmente; por el contrario el partido político requería incluir un mínimo de afiliados distribuidos territorialmente, la formación de organismos provinciales y sólo se reconocía su actuación en el nivel nacional. Posteriormente el nuevo orden constitucional y el Código de la Democracia conservaron esas exigencias para constituir un partido político nacional, siendo más flexibles para la inscripción de los movimientos políticos. Tanto los partidos como los movimientos monopolizan la representación política<sup>95</sup>.

En el año 2010 al reinscribirse como movimiento político luego de la sanción de la Constitución y de la vigencia del Código de la Democracia, el movimiento AP reunió un millón y medio de adhesiones, siendo el movimiento político que más firmas presentó para ser reinscripto en el Consejo Nacional Electoral. Posteriormente se inició un proceso de afiliación al partido en la capital del país. Actualmente cuenta con 907.003 adherentes<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> El Tribunal Supremo Electoral luego de la Reforma Constitucional de 2008 pasará a ser el Consejo Nacional Electoral.

<sup>95</sup> Artículos 65 y 108 de la Constitución Nacional vigente.

<sup>96</sup> Información proporcionada por la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (Apéndice, Entrevistas).





La creación del movimiento AP siguió un proceso similar a la formación del partido Sociedad Patriótica del ex presidente Lucio Gutiérrez. Este partido fue organizado un año antes de las elecciones e impulsado por su líder político y candidato presidencial Gutiérrez en sus recorridas por las provincias. En el transcurso de estas recorridas obtuvo una adhesión cercana a las cien mil firmas, las que presentadas al entonces Tribunal Supremo Electoral le permitió alcanzar el reconocimiento jurídico y posteriormente presentarse como candidato en las elecciones presidenciales del año 2002, en las que triunfa, siendo electo Presidente de Ecuador (Hidalgo Flor, 2002)<sup>97</sup>.

Cuatro años después el movimiento AP se formó en torno a la candidatura presidencial de su líder político Rafael Correa, quien contaba con reconocimiento por su breve desempeño en el Ministerio de Economía durante el gobierno de Alfredo Palacio<sup>98</sup>. El movimiento se organizó, según lo expresan los miembros fundadores, a partir de la participación de la ciudadanía y no a través de los partidos políticos o de las organizaciones sociales preexistentes, por ello se denomina el movimiento de la revolución ciudadana (entrevista a Ricardo Patiño y Alberto Acosta, citada por Harnecker 2011).

La adhesión ciudadana lograda por AP fue consecuencia de las movilizaciones sociales, entre las que se encontraban aquellas lideradas por los pueblos originarios y

---

<sup>97</sup> Lucio Gutiérrez, ex coronel, lideró el golpe de Estado contra el presidente constitucional Jamil Mahuad en enero de 2000 con el apoyo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador-CONAIE. La denominación del movimiento Sociedad Patriótica 21 de enero se refiere al golpe de Estado realizado en esa fecha.

<sup>98</sup> Alfredo Palacio, vicepresidente electo junto a Lucio Gutiérrez para el período 2003- 2007, asumió la Presidencia a partir de la renuncia de Gutiérrez el 20 de abril de 2005, completando el período. Rafael Correa fue su Ministro de Economía y Finanzas desde abril a agosto de 2005, cargo al que renunció por disidencias con el Presidente Palacio.



que no habían conformado una organización electoral partidaria institucionalizada (Levitsky and Roberts, 2011). Las organizaciones sociales que adhirieron a la candidatura de Rafael Correa fueron Jubileo 2000, Iniciativa Ciudadana, Movimiento Alianza Alfarista Bolivariana, Acción Democrática Nacional, Polo Democrático, Foro Urbano, Alternativa Democrática y Ruptura de los 25.

El candidato presidencial y presidente del partido, Rafael Correa, un economista catedrático con participación en actividades sociales de la Iglesia, no contaba con una trayectoria de activismo partidario. El primer Vicepresidente del partido, Lenin Moreno, provenía de la organización política Movimiento de Izquierda Revolucionaria, organización que no participó de la formación de Alianza PAIS.

En las elecciones de 2006 la fórmula electoral de AP se integró con Correa y Moreno, propuestos por el movimiento AP. La calificación de movimiento fue promovida como un recurso de propaganda política para diferenciarse de los partidos políticos. En Ecuador la confianza de la opinión pública hacia los partidos políticos contaba con el más bajo porcentaje de toda Latinoamérica. En el año 2004 tan sólo el 18 por ciento de los ecuatorianos, (frente al 36 por ciento regional), los consideraba como actores necesarios para el progreso del país, datos que se reflejaron también en el bajo índice de institucionalización del sistema de partidos, registrando el valor más bajo de los países latinoamericanos (1,33 frente a 2,03) (Resina de la Fuente 2013).

La evolución del movimiento AP estuvo signada por la legitimidad otorgada a su líder político y presidente del partido en las sucesivas elecciones generales y en las consultas populares. En el período de gobierno de AP analizado, desde enero de 2007 al



inicio de su segundo mandato en noviembre de 2014, se sucedieron cuatro elecciones presidenciales, tres elecciones legislativas, una elección para convencionales constituyentes, una consulta popular, un referéndum constitucional y un referéndum constitucional en forma conjunta con una consulta popular<sup>99</sup>.

Desde su organización en febrero de 2006 a noviembre de 2014, AP participó, en promedio, de una elección nacional por año, con lo que ello significó para el activismo partidario en el orden nacional, tanto para seleccionar candidatos como para definir políticas públicas.

La organización de AP incorporó a miembros de los movimientos sociales como candidatos del partido. Los convencionales partidarios en la Asamblea Constituyente de 2008 provenían de la Federación Ecuatoriana de Indígenas (FEI), de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), del movimiento Mujeres por la Vida, del Movimiento de Integración Lucha Popular, de la Asociación Cristiana de Jóvenes del Ecuador (Cordero Cordero, 2016)<sup>100</sup>. Los candidatos a asambleístas nacionales y provinciales provenían de movimientos sociales tales como Mujeres por la Vida, Mujeres Campesinas e Indígenas, el movimiento de unidad plurinacional Pachakutik, de otros partidos políticos tales como el partido

---

<sup>99</sup> Las elecciones presidenciales convocadas fueron la primera y la segunda vuelta electoral por el sistema de ballottage en octubre y noviembre de 2006, luego de la sanción de la nueva Constitución, la elección en abril de 2009 y cuatro años después, en febrero de 2013. Las tres elecciones legislativas fueron celebradas para la Asamblea Nacional Unicameral concurrentes con las elecciones presidenciales en los años 2006, 2009 y 2013. Las elecciones para convencionales constituyentes se celebraron en septiembre de 2007, la consulta popular para reformar la Constitución tuvo lugar en abril de 2007, el referéndum constitucional fue celebrado en septiembre de 2008 y el referéndum constitucional y consulta popular tuvo lugar en mayo de 2011.

<sup>100</sup> Posteriormente y por diversas causas las organizaciones primigenias que conformaron AP se separaron del movimiento (Herrera Llive 2017).



Comunista, el partido Socialista Frente Amplio y de sindicatos como el de Transporte Urbano.

Los programas del partido se elaboraron en las sucesivas campañas electorales de las que participó. La “revolución ciudadana” y el “socialismo del buen vivir” fueron los ejes estructuradores de los programas partidarios, siendo simultáneamente políticas públicas que contaron con la colaboración de los movimientos sociales en su elaboración. Los programas partidarios enumeraban una serie de revoluciones a llevar adelante, constitucional y democrática, ética, económica, social, y por la integración latinoamericana que luego se incluyeron en los planes gubernamentales, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Plan para la Revolución Ciudadana” y el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, presentados para las elecciones presidenciales de 2006 y de 2009<sup>101</sup>.

En ellos se planteaba un nuevo modelo de desarrollo y de intervención estatal para construir una “biópolis” y concretar un nuevo modo de generación de riqueza y de redistribución post-petrolera para el Buen Vivir (Resina de la Fuente 2013).

Desde su creación las máximas autoridades partidarias, el Presidente y los Vicepresidentes de AP desempeñaron simultáneamente los máximos cargos políticos del gobierno nacional, Rafael Correa la presidencia de la Nación y Lenin Moreno y Jorge Glas, sucesivamente, la Vicepresidencia de la Nación<sup>102</sup>. Las demás autoridades partidarias, Secretario Ejecutivo y miembros de la Dirección Nacional del partido,

---

<sup>101</sup> El artículo 97 del Código de la Democracia establece que los candidatos presidenciales deben presentar un plan de trabajo al inscribir su candidatura.

<sup>102</sup> Jorge Glas desempeño la Vicepresidencia segunda de AP a partir de su creación con la reforma de la Carta Orgánica aprobada por la Convención nacional en noviembre de 2014.



integraban simultáneamente el Gabinete presidencial<sup>103</sup>. Como movimiento político de carácter nacional, cuenta con adherentes permanentes (activistas), con adherentes circunstanciales, quienes firman para cumplir requisitos de participación electoral, y con simpatizantes<sup>104</sup>.

Los adherentes permanentes y los simpatizantes forman parte de los Comités de la Revolución Ciudadana, quedando reservados para los primeros los cargos directivos del movimiento, las candidaturas y la posibilidad de desempeñar cargos remunerados en la organización. Los Comités de la Revolución Ciudadana son los encargados de la formación política y de elegir a los representantes a las diferentes instancias partidarias.

Estos Comités fueron organizados en el partido a partir de la propuesta gubernamental de conformar Comités de Defensa de la Revolución, enunciada en el discurso de asunción del segundo mandato presidencial, primero bajo la nueva Constitución, en agosto de 2009. La propuesta del Presidente de la Nación, simultáneamente Presidente de AP, fue llamarlos Comités de Defensa y luego de Vigilancia de la Revolución Ciudadana. Luego debido a las críticas de los partidarios,

---

<sup>103</sup> Ricardo Patiño fue secretario Ejecutivo y miembro del Directorio nacional de AP y Ministro de Finanzas, Ministro de la Coordinación de Gobiernos Autónomos y Ministro de Relaciones Exteriores en el período 2007-2014. Galo Mora Witt fue Secretario Ejecutivo de AP y Ministro de Cultura en el período 2008-2009. Doris Solíz fue Secretaria Ejecutiva de AP y Secretaria de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana del Gobierno, Ministra de Coordinación de Patrimonio Cultural y Natural, Ministra de Desarrollo Social y Ministra de Inclusión Económica y Social en el período 2007- 2014. Fander Falconí fue miembro de la Dirección nacional de AP y Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Gobierno, Ministro de Relaciones Exteriores y nuevamente Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo del Gobierno, período 2007- 2014.

<sup>104</sup> Los movimientos pueden organizarse también de manera local, lo que no ocurre para los partidos políticos que son exclusivamente nacionales.



de la ciudadanía y de la oposición, se los llamó Comités de la Revolución Ciudadana (Herrera Llive 2017)<sup>105</sup>.

El número de Comités organizados, oficialmente calculados en 8.000 hacia el año 2014, fue desmentido por un miembro de la Dirección nacional del partido quien estimaba el número en 1203 Comités<sup>106</sup>.

Los Comités constituyen la base del partido que eligen los representantes a las Convenciones, en los niveles ascendentes parroquial, distrital, cantonal, provincial y nacional siendo la Convención Nacional la máxima autoridad del partido. Las Convenciones eligen a los candidatos del partido para las elecciones generales según los niveles territoriales y a las autoridades del respectivo nivel. Las Convenciones están integradas por los delegados de los niveles inferiores de su jurisdicción.<sup>107</sup>.

Los procesos electorales internos del movimiento político se encuentran bajo el control del Consejo Nacional Electoral<sup>108</sup>.

En el orden nacional la Convención se reúne por lo menos, una vez cada dos años. Integrada por los miembros de la Dirección Nacional, por las autoridades electas

---

<sup>105</sup> Los procesos políticos democratizadores no están exentos de promover la instauración de una forma de ejercicio del poder de vigilancia y de disciplinamiento de la profundización de la democracia. Se volverá sobre ello en el capítulo final de la presente investigación.

<sup>106</sup> "... Luis Monge, secretario nacional de [la] Organización Territorial de Alianza PAIS, recuerda que llegaron a tener un registro de unos 8.000 CRC, cuando se posesionó la actual directiva, en 2014. En cambio, el 23 de junio del 2016 Óscar Bonilla, secretario nacional de Acción Política, reconoció que sumaban 1203 a esa fecha. Es decir, casi un 85% menos ('El Comercio', 20 de julio de 2016)"... (Herrera Llive 2017, 106).

En la página actual del movimiento Alianza PAIS no se menciona a los Comités de la Revolución Ciudadana. Sitio web: <https://www.alianzapais.com.ec/quienes-somos/> Fecha de consulta: 17/01/2019.

<sup>107</sup> Los candidatos serán elegidos en elecciones primarias o en procesos electorales internos estableciendo la paridad de géneros y la alternabilidad (art. 108 CN). Los procedimientos internos para seleccionar las autoridades partidarias son las elecciones representativas a través de las Convenciones. Estos procedimientos están prescriptos en el Código de la Democracia, al igual que la frecuencia de las elecciones internas, al menos cada 4 años, y la reelección por una sola vez consecutiva (arts. 348 y 349 Código de la Democracia).

<sup>108</sup> Artículo 219, inc.4 de la Constitución Nacional y artículo 345 del Código de la Democracia.



hasta el nivel que decida la Dirección Nacional, y por los delegados/as territoriales designados por las Direcciones Provinciales y Circunscripciones Especiales del Exterior, aprueba el Programa de Gobierno, el Régimen Orgánico del movimiento, elige las autoridades del partido y los candidatos a presidente y vicepresidente (Gráficos 5.1 y 5.2). En la elección de las candidaturas y de las autoridades se aplican los criterios de equidad y de paridad de género. Las Direcciones de cada nivel, parroquial, distrital, cantonal, provincial y nacional son las autoridades políticas permanentes del movimiento (Gráficos 5.1, 5.2 y 5.3).

La toma de decisiones en todos los Organismos es por consenso o por mayoría simple, constatando el quórum.

Los mecanismos de *accountability* intrapartidarios incorporan a la sucesión de Convenciones Nacionales y Provinciales y a las elecciones de las autoridades del partido cada dos años. El Código de la Democracia no establece los mecanismos participativos al interior de la organización, sólo enuncia la presencia de estructuras participativas en los distintos niveles de la organización (artículo 333).

Previo a la convocatoria a la primera Convención Nacional, AP seleccionó a sus candidatos presidenciales mediante elecciones primarias que se celebraron el 25 de enero de 2009, siendo la primera vez que una organización política de Ecuador celebraba primarias abiertas para elegir a sus candidatos partidarios. Luego con los procedimientos establecidos internamente, los candidatos fueron elegidos por la Convención Nacional del partido.



En el período seleccionado se realizaron cuatro Convenciones Nacionales, todas ellas en diferentes ciudades situadas en distintas provincias del país, promoviendo la extensión territorial de la organización.

La primera Convención Nacional partidaria tuvo su apertura el 18 de septiembre en la ciudad de Montecristi en la Provincia de Manabí y se clausuró dos meses después, el 14 de noviembre de 2010 en la ciudad de Guayaquil, capital de la Provincia de Guayas. En el transcurso de dos meses se discutieron las propuestas en las provincias, y finalmente se aprobó el programa, el régimen orgánico y se nombraron a 22 vocales que integraron la Dirección nacional. Se reinscribió como movimiento político, rechazando conformarse como partido, se ratificó la presidencia de Rafael Correa, se incorporó la figura de Vicepresidente del Partido, siendo Lenin Moreno, y se designó a un nuevo Secretario general, Galo Mora Witt quien se había desempeñado como Ministro de Cultura y era secretario personal de Rafael Correa. Se estimó una asistencia de más de 4000 adherentes<sup>109</sup>.

El Régimen Orgánico presentado por AP para su reinscripción, luego de la sanción de la Constitución de 2008 y del Código de la Democracia, no especifica las características de los Organismos de dirección territorial sino que establece que se replican los Organismos de la dirección nacional (Convención, Consejo, Dirección y

---

<sup>109</sup> “Movimiento oficialista descarta ser partido político”, “Correa pide un movimiento 'que enfrente a conspiradores'”, *El Universo*, 14 de noviembre de 2010; “Galo Mora reemplaza a Patiño en la conducción política de AP”, “Secretario empujará campaña de afiliación”, “Mora aspira a que PAIS logre tener disciplina interna”, *El Universo*, 15 de noviembre de 2010.





Comisión Ejecutiva) (Gráfico 5.1)<sup>110</sup>. A diferencia de los partidos, los movimientos políticos no requieren de organizaciones provinciales para su reconocimiento.

La segunda Convención Nacional tuvo lugar el 10 de noviembre de 2012 en la ciudad de Quito, capital de la Provincia de Pichincha y capital del país. En ella se presentaron los candidatos a Asambleístas por AP y se proclamó la candidatura a la reelección presidencial de Rafael Correa acompañado por Jorge Glas, quien se desempeñaba como Ministro Coordinador de los Sectores Estratégicos. En la Convención se aprobó un Código de Ética estableciendo que los legisladores electos debían destinar el 5 por ciento de sus salarios para las actividades del movimiento y debían alternar la banca con sus suplentes para darlos a conocer políticamente. Los asambleístas que no cumplían con ello serían revocados<sup>111</sup>. El Presidente del partido enfatizó la necesidad de lograr la mayoría en la Asamblea Legislativa para llevar adelante el proyecto de gobierno. La celebración de la Convención Nacional del movimiento estuvo determinada por las elecciones generales que se llevaron adelante tres meses después

La tercera Convención Nacional fue celebrada el 16 de noviembre de 2013 en la ciudad de Cuenca, capital de la Provincia de Azuay. En ella se presentaron los candidatos a diferentes cargos subnacionales, Prefecturas, Alcaldías, y Juntas Parroquiales rurales a las elecciones de febrero de 2014<sup>112</sup>. Para esa fecha se

---

<sup>110</sup> Artículo 28 del Régimen Orgánico de AP, 2009.

<sup>111</sup> “En Convención Nacional de Alianza PAIS se anuncian nombres de asambleístas nacionales”, “Jorge Glas acompañará a Rafael Correa para elecciones 2013”, *El Universo*, 10 de noviembre de 2012; “Nominación de Jorge Glas no contentó a la militancia de AP”, “Dinero, lealtad y alternar se pide a cuadros de Asamblea”, *El Universo*, 11 de noviembre de 2012.

La Constitución Nacional establece que todos los representantes electos pueden ser revocados de sus cargos (artículo 61).

<sup>112</sup> “AP nombra hoy a 11 mil candidatos”, *El Universo*, 16 de noviembre de 2013, “AP oficializa candidatos para las seccionales en Convención”, *El Universo*, 17 de noviembre de 2013.



desempeñaba como Secretario General Galo Mora Witt cuyo mandato se prorrogó hasta la celebración de la Cuarta Convención Nacional. Al igual que la Convención Nacional previa que estuvo condicionada por las elecciones generales nacionales, esta Convención fue condicionada por las elecciones subnacionales a celebrarse tres meses después.

La cuarta Convención Nacional del partido se llevó adelante el 1° de mayo de 2014 en la ciudad de Esmeraldas, capital de la Provincia del mismo nombre. En ella se aprobó la reforma y la codificación del régimen orgánico del Movimiento, se eligió a la nueva Secretaria Ejecutiva Doris Soliz, quien se desempeñaba como Ministra de Inclusión Económica y Social en el gobierno nacional, y se ratificó como Presidente del movimiento a Rafael Correa, al Vicepresidente Moreno y se creó la vicepresidencia segunda a cargo de Jorge Glas, Vicepresidente de la Nación en ejercicio en ese momento. En la reforma del régimen orgánico se contempló que la Dirección Nacional incorpore a los miembros de las Direcciones Provinciales, y así en los sucesivos niveles del movimiento, las Provinciales incorporen a los miembros de las Direcciones Cantonales, éstas a los miembros de las Direcciones Distritales y finalmente las Distritales a los miembros de las Direcciones Parroquiales (Gráficos 5.2 y 5.3).

Se solicitó la creación de un Instituto Permanente de Formación Política e Ideológica para dar continuidad a las actividades de la organización. La Secretaria electa pidió transformar el millón de adherentes de AP en un millón de militantes<sup>113</sup>. Al

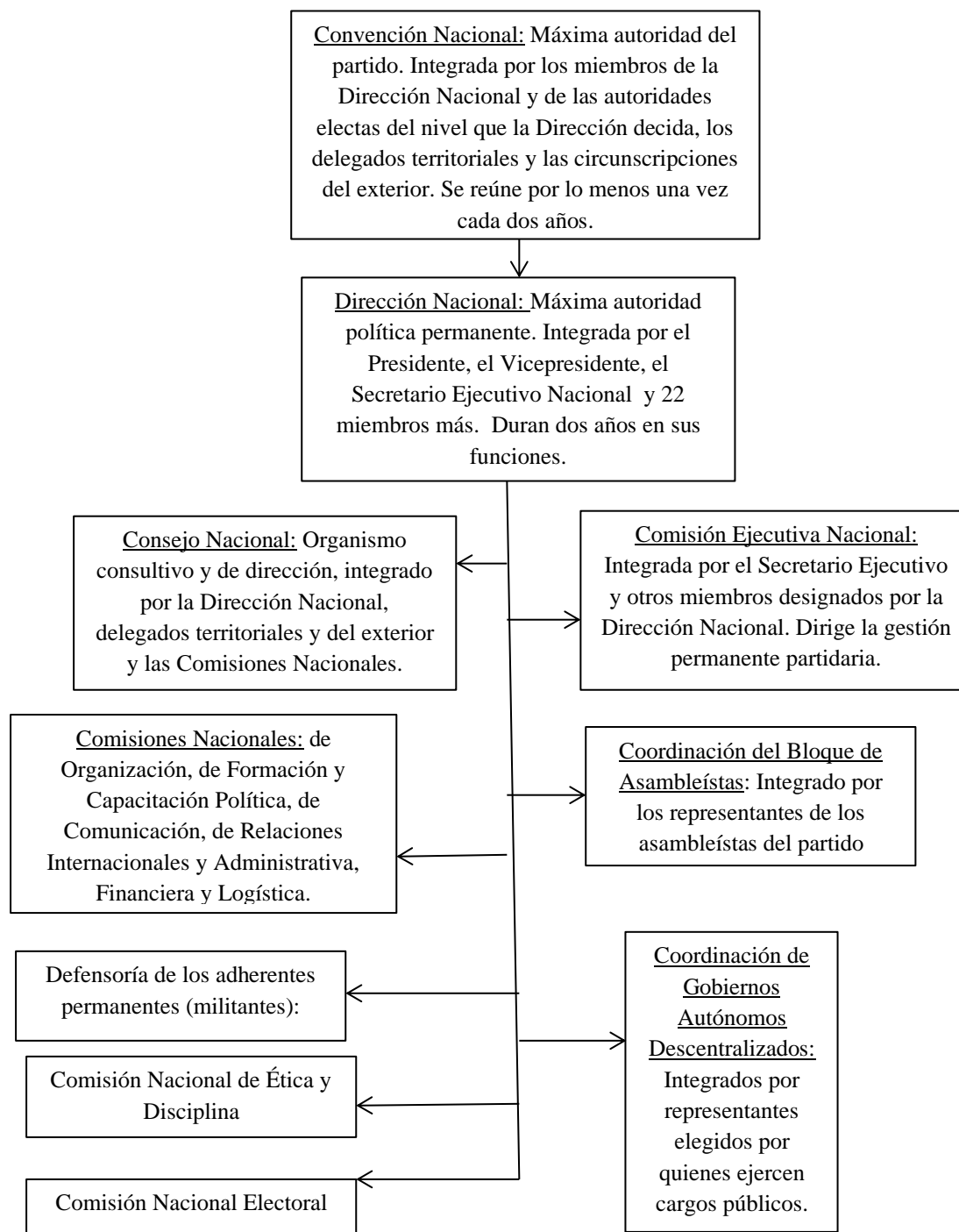
---

<sup>113</sup> “Doris Soliz reemplaza a Galo Mora en la Secretaría Ejecutiva de Alianza PAIS”, “Militancia de Alianza PAIS llevará al menos 6 puntos a cita”, *El Universo*, 1 de mayo de 2014. “Doris Soliz reemplaza a Mora en la Secretaría Ejecutiva de AP”, *El Universo*, 1 de mayo de 2014.



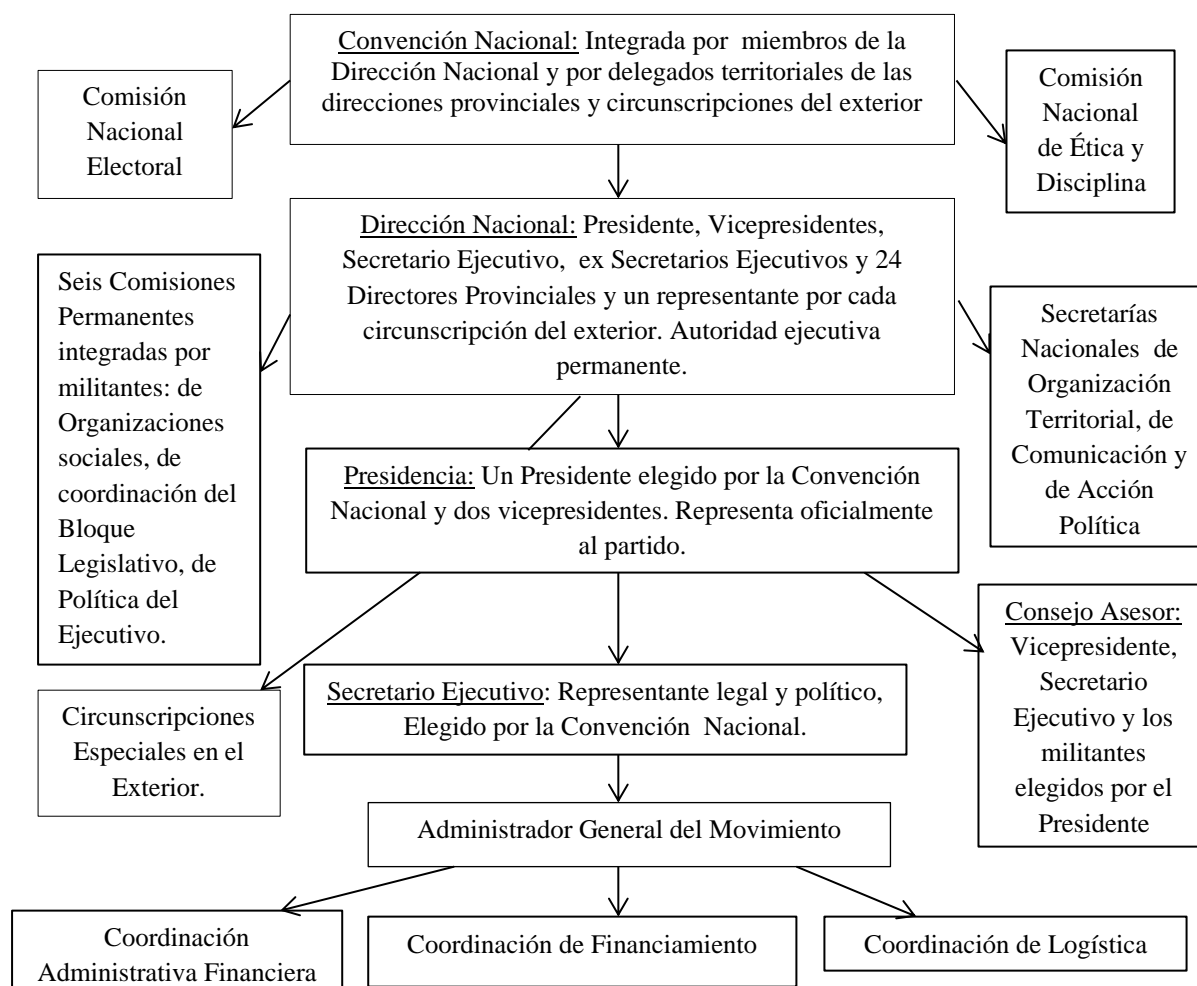
igual que en la primera Convención y pasadas las elecciones, en esta Convención se priorizaron los aspectos organizativos del movimiento.

**Gráfico 5.1 AP: Organigrama en el nivel nacional (2009).**



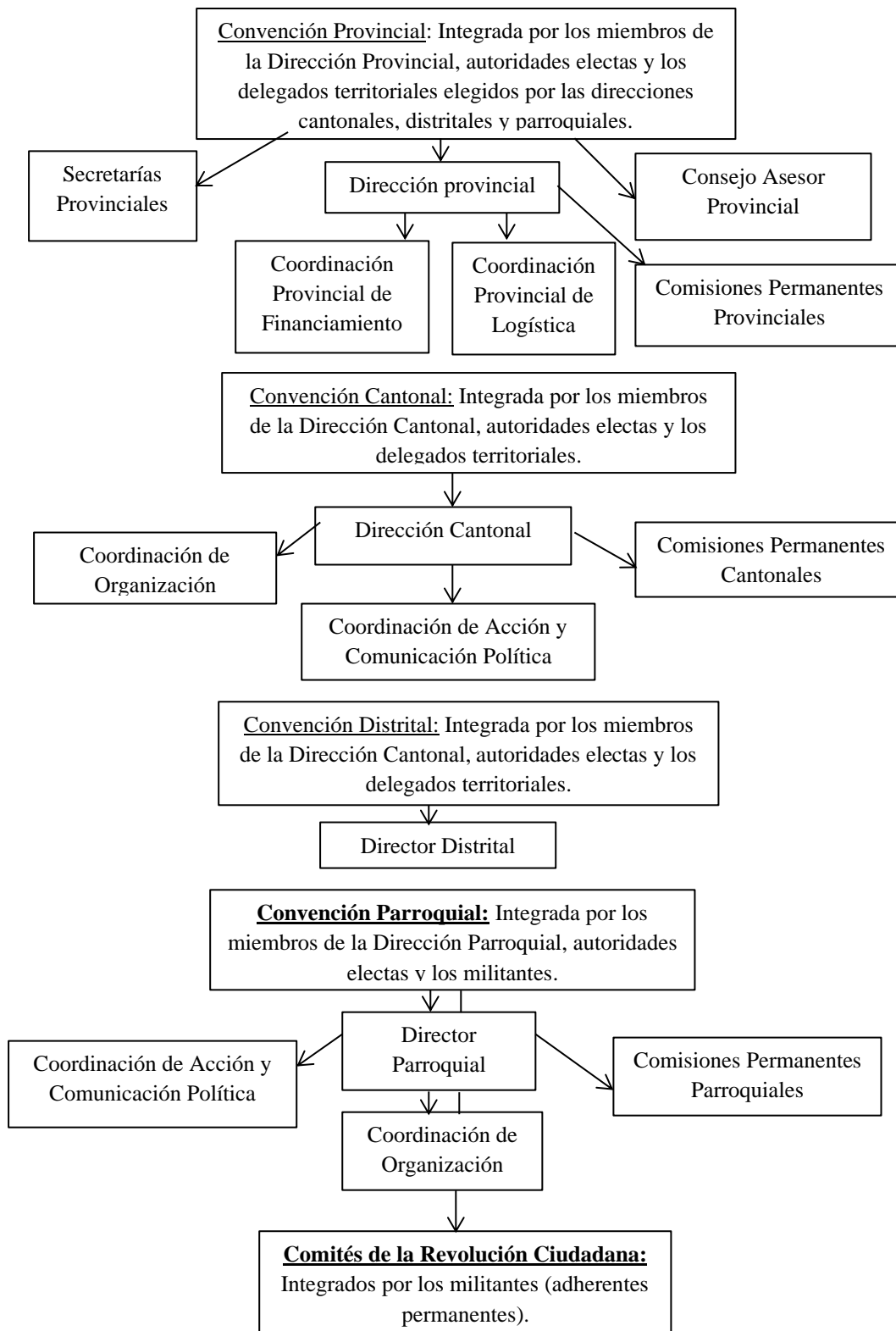
Fuente: Régimen Orgánico del Movimiento Alianza País, Patria Altiva I Soberana. Documento para su reinscripción, 2009.

**Grafico 5.2 AP: Organigrama en el nivel nacional (2014).**



Fuente: Régimen Orgánico del Movimiento Alianza PAIS. IV Convención Nacional, Ciudad de Esmeraldas, 1° de mayo de 2014.

**Gráfico 5.3 AP:** Organigrama en los niveles provincial, cantonal, distrital, parroquial y de base (2014).





Fuente: Régimen Orgánico del Movimiento Alianza PAIS. IV Convención Nacional, Ciudad de Esmeraldas, 1º de mayo de 2014. (En negritas se destacan los Organismos electos por los adherentes permanentes).

Todas las Convenciones fueron presididas por Rafael Correa y los Vicepresidentes partidarios, Lenin Moreno y Jorge Glas, quienes desempeñaban simultáneamente los máximos cargos políticos nacionales.

En el movimiento la disciplina partidaria es incentivada por factores institucionales tales como las altas barreras impuestas por las magnitudes de las circunscripciones y la aplicación del sistema proporcional D'Hondt para la elección de los asambleístas, sistema que tiene un sesgo mayoritario al aplicarse en distritos plurinominales con baja magnitud<sup>114</sup>. La disciplina partidaria se ve afectada por la forma de selección por listas abiertas de los asambleístas<sup>115</sup>.

El movimiento AP se financia a través de aportantes privados y de subsidios estatales directos e indirectos. Los representantes y los funcionarios públicos partidarios contribuyen de forma obligatoria, los adherentes permanentes o militantes realizan aportes periódicos y los adherentes y los simpatizantes realizan donaciones. Las subvenciones estatales son otorgadas por el Consejo Nacional Electoral a través del Fondo Partidario Permanente. Para obtener la subvención estatal debe superar el 5 por ciento de los votos válidos emitidos en dos elecciones pluripersonales sucesivas<sup>116</sup>. El

---

<sup>114</sup> Apéndice, Cuadro A.10.

<sup>115</sup> Artículos 120 y 160 del Código de la Democracia.

<sup>116</sup> Artículo 357 del Código de la Democracia. Entrevista realizada a funcionario del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, 7 de junio de 2018 (Apéndice, Entrevistas).



movimiento recibe una subvención estatal indirecta a través de la exención del pago de impuestos sobre los locales partidarios destinados a la organización política<sup>117</sup>.

La regulación del financiamiento establece que los fondos se destinan a las autoridades centrales del movimiento. La Dirección Nacional determina la distribución de los recursos a las Direcciones provinciales, lo que promueve la centralización de la organización<sup>118</sup>.

### **5.3. Los comportamientos estratégicos: de gobierno a-partidario a gobierno de un movimiento mayoritario**

El movimiento AP accede al gobierno manifestando su carácter a-partidario y su organización basada en la movilización de la ciudadanía. Ejemplo de ello fue la incorporación del candidato a la vicepresidencia, Lenin Moreno, quien habiendo pertenecido a diversos partidos políticos, Movimiento de Izquierda Revolucionaria y luego Acción Popular Revolucionaria, no participaron en la formación del movimiento AP.

En el discurso de asunción a la Presidencia de la República, Rafael Correa manifestaba:

“... Queridos Compatriotas: Hace ya más de 50 años, cuando nuestro país estaba devastado por la guerra y el caos, el gran Benjamín Carrión expresaba la necesidad de “volver a tener Patria”. Esta frase fue la inspiración de un puñado de ciudadanos que decidimos liberarnos de los grupos que han mantenido secuestrada a la Patria, y así emprender la lucha por una Revolución Ciudadana, consistente en el cambio radical, profundo y rápido del sistema político, económico y social vigente; sistema perverso que ha destruido nuestra democracia, nuestra economía y nuestra sociedad.

De esta forma empezamos esta cruzada llamada Alianza PAIS, más que con un lema de campaña, con una esperanza: la Patria Vuelve, y, con ella, vuelve el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los

---

<sup>117</sup> Artículo 364 del Código de la Democracia.

<sup>118</sup> Artículo 361 del Código de la Democracia.





millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración.

Esta esperanza de unos cuantos se expandió cual fuego en pajonal, hasta convertirse en la esperanza y decisión de todos los ecuatorianos que, en Noviembre 26 del 2006, escribieron una gesta heroica en el país y empezaron una nueva historia. Hoy, LA PATRIA YA ES DE TODOS. Sin embargo, la lucha recién empieza. Noviembre 26 no fue un punto de llegada: fue un punto de partida. La Revolución Ciudadana recién se ha iniciado y nadie la podrá parar mientras tengamos a un pueblo unido y decidido a cambiar”.... (Discurso de Posesión del Presidente de la República, economista Rafael Correa Delgado, Quito, 15 de enero de 2007).

El gobierno que comenzó siendo el de un movimiento constituido como plataforma electoral del candidato presidencial Rafael Correa, evolucionó desde una coalición mayoritaria hacia un gobierno de partido mayoritario. El movimiento contó con el apoyo legislativo del 61.53 por ciento de la Asamblea Nacional en el período 2007-2009; en el primer mandato luego de la sanción de la nueva Constitución el contingente legislativo presidencial alcanzó el 47.58 por ciento en el período 2009-2013; y posteriormente en el segundo mandato logró el 72.99 por ciento de apoyo legislativo en el período 2013-2017 (Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich and Mejía Acosta 2018). Ello presentó características novedosas para el sistema político de Ecuador, un gobierno de partido mayoritario, en un contexto de crecimiento económico que permitía disponer de recursos fiscales y con una alta tasa de aprobación de la opinión pública. Este contexto novedoso se combinó con la continuidad de una particularidad del presidencialismo de Ecuador, la conformación del Gabinete como estrategia unilateral del Presidente y con la tasa de cambio más alta de Latinoamérica (Polga-Hecimovich 2013).

El Presidente Correa aumentó el número de Ministerios, pasando de 17 a 20, más 8 Ministerios coordinadores y 9 Secretarías de Estado. En la estructura del



Gabinete Ministerial, creó las Secretarías de Planificación y Desarrollo y de la Administración Pública dependientes directamente del Presidente, con competencias sobre todos los Ministerios. El diseño de las políticas de gobierno se concentró en la Secretaría de Planificación y Desarrollo dependiente directamente de la Presidencia, una secretaría de alta formación burocrática y con capacidad para formular las políticas presidenciales (Polga-Hecimovich 2013)<sup>119</sup>.

La formulación de las políticas presidenciales fue facilitada por la estrategia unilateral de conformación del Gabinete y por las características de los Ministros, quienes eran más afines ideológicamente que expertos en la gestión de las políticas públicas (Basabe-Serrano, Polga-Hecimovich and Mejía Acosta 2018). En los primeros meses de gobierno, AP incluyó a Ministros que provenían de pequeños partidos y en su segundo mandato luego de la Reforma Constitucional, todos los Ministros pertenecían a AP<sup>120</sup>. La afinidad ideológica en Gabinetes con homogeneidad partidaria fue coherente con la visión presidencial de expandir la intervención del Estado, iniciando la etapa del post-neoliberalismo en el sistema político de Ecuador.

Esta etapa post neoliberal se caracterizó por el declive de los partidos tradicionales, la presencia de los partidos truchos como organizaciones emergentes que no lograron consolidarse, y el predominio de la nueva organización partidaria AP (Tanaka 2015) (Cuadro 5.2).

---

<sup>119</sup> El primer Gabinete de AP contaba con 28 Ministerios y los dos siguientes con 29 Ministerios. El total de Ministros fue de 65 en el período 2007-2009 y luego se redujo a 55 en el período 2009-2013 y a 24 Ministros en el período 2013-2017 (Polga-Hecimovich 2013).

<sup>120</sup> La Constitución de 2008 incrementó los poderes del Ejecutivo en detrimento del Legislativo, poderes tales como las competencias en las designaciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación y del Auditor General de la Nación.



**Cuadro 5.2.** Porcentaje de escaños por partidos en el Poder Legislativo (2006- 2013).

<b>Partidos en el Poder Legislativo</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>
Partidos tradicionales (PSC, PRE, ID, DP)	31	6,9	9,3	5,8
Partidos alternativos truncos (MUPP-NP, PRIAN, PSP)	59	23,9	22	7,2
Partido de gobierno (AP)	---	61,5	47,58	72,99

PSC- Partido Social Cristiano; PRE- Partido Roldosista Ecuatoriano; ID- Izquierda Democrática; DP- Democracia Popular; MUPP-NP- Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik- Nuevo País; PRIAN- Partido Renovador Institucional Acción Nacional; PSP- Partido Sociedad Patriótica.

Elaboración propia

Fuente: Tanaka, Martin (2015). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos en Torcal, M. (coordinador) *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral, pp. 161-182.

En agosto de 2012 por disposición del Consejo Nacional Electoral el número de legisladores a ser electos aumentó de 124 a 137. El aumento se produjo por la división de las provincias más pobladas en diez circunscripciones, lo que favoreció la sobrerrepresentación del partido mayoritario dado por la aplicación del sistema D'Hondt (Polga-Hecimovich 2013)<sup>121</sup>. Desde el 2009 en adelante la Asamblea estuvo presidida por legisladores de AP al igual que el Consejo de Administración Legislativa, el organismo que planifica las actividades y establece las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley<sup>122</sup>.

El contingente legislativo con el que contó el Presidente de la Nación no significó que la Asamblea tuviera un carácter proactivo durante el gobierno de AP. El Presidente emitió un alto número de decretos referidos a políticas de Estado, (Polga-Hecimovich 2013). Entre los decretos sancionados se encontraban aquellos destinados a

<sup>121</sup> Apéndice, Cuadro 8.10.

<sup>122</sup> Artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, 27 de julio de 2009, última modificación: 27 de marzo de 2012.



incrementar los recursos destinados a políticas sociales como el Bono de Desarrollo Humano. El Bono de Desarrollo Humano fue el programa social reconocido internacionalmente, parte del Programa de Protección Social que instrumentó el gobierno a través del Ministerio de Bienestar Social y del Ministerio de Economía y Finanzas. El Programa contó con tres tipos de transferencias, aquellas destinadas a las familias pobres con hijos menores de 16 años, las pensiones destinadas a adultos mayores de 65 años sin seguridad social y las pensiones para aquellas personas pobres con capacidades diferentes (CEPAL- UNASUR 2014).

Según las evaluaciones de los Organismos Internacionales, el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador fue el programa que destinó mayor cantidad de recursos y es el de mayor cobertura, en términos de porcentaje de la población, de los países sudamericanos (CEPAL- UNASUR 2014).

El aumento de los recursos y de los beneficiarios del Programa se realizaron por decretos presidenciales, el Nro. 12 del 15 de enero de 2007, el día de inicio del gobierno de AP, y los sucesivos decretos Nro. 1.838 del año 2009 y núm. 1.395 del año 2013.

Los Ministerios que instrumentaron el Bono de Desarrollo Humano fueron el Ministerio de Inclusión Económica y Social, (anteriormente Ministerio de Bienestar Social), y el Ministerio de Finanzas, (anteriormente de Economía y Finanzas). Estos Ministerios, a cargo de Ricardo Patiño y Doris Soliz, respectivamente, ambos miembros de la Dirección Nacional y Secretarios Ejecutivos de AP, reforzaron el perfil ideológico del gobierno, en Gabinetes con homogeneidad partidaria .



En el período 2006- 2014 el movimiento AP participó de tres elecciones presidenciales, de una elección a asambleístas constituyentes, de tres referéndums constitucionales y una consulta popular<sup>123</sup>. En el año 2006 el sistema electoral ecuatoriano, definido en la Constitución, en la Ley de Elecciones y en la Ley de Partidos Políticos, facilitaba la formación de partidos y de movimientos, presentando un programa de gobierno, estatutos y el apoyo de al menos el 1 por ciento del padrón electoral (Hidalgo Flor, 2002).

**Cuadro 5.3.** Elecciones nacionales de las que participó AP en el período 2006- 2014, resultados y escaños obtenidos.

Años	Elecciones nacionales	Resultados		Escaños	
		Número de votos	%	Número	%
<b>2006*</b>	Presidente y Vicepresidente- Primera Vuelta	1.246.333	23	-----	-----
	<b>Segunda vuelta</b>	<b>3.517.635</b>	<b>57</b>	-----	-----
2007	Referéndum de convocatoria de la Reforma Constitucional	5.354.595	82	-----	----
2007	Elecciones a asambleístas constituyentes	3.227.039	56	80	56
2008	Referéndum constitucional aprobación de la Reforma	4.722.065	64	-----	-----
<b>2009</b>	<b>Presidente, Vicepresidente y Asambleístas</b>	<b>3.586.439</b>	<b>52</b>	<b>59</b>	<b>47</b>
2011	Referéndum constitucional y consulta popular		53	----	-----
<b>2013</b>	<b>Presidente, Vicepresidente y Asambleístas</b>	<b>4.918.482</b>	<b>57</b>	<b>100</b>	<b>72</b>

\* En las elecciones de 2006 AP no presentó candidatos a cargos legislativos.

Elaboración propia

**Fuentes:** Consejo Nacional Electoral de Ecuador. Atlas electoral, 2002- 2007. Consejo Nacional Electoral de Ecuador, Atlas Electoral 2009- 2014. Political Database of the Americas:

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/asam07.html>

<sup>123</sup> La convocatoria a referéndum se realiza para enmiendas constitucionales, limitadas a no alterar los elementos constitutivos del Estado, que no restrinja derechos y garantías y que no modifique el procedimiento de la reforma de la Constitución (artículo 441 de la Constitución Nacional). La consulta popular es un mecanismo de democracia directa y puede convocarse para tratar cualquier asunto, con límites relativos a tributos y a organización político-administrativa en aquellas solicitudes de convocatorias provenientes de la ciudadanía o de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 104 de la Constitución Nacional).



La primera elección de la que participa AP se produce en una coyuntura definida como crítica, donde a la vulnerabilidad estructural, consecuencia de la caída del crecimiento económico, se sumaron el colapso del sistema de partidos y las reformas políticas aperturistas, que posibilitaron el surgimiento del liderazgo antisistema de Rafael Correa (Tanaka 2015).

En las elecciones presidenciales de octubre de 2006 AP no presentó candidatos al Congreso ya que los diputados eran electos por las provincias, según la Constitución vigente de 1998, y AP no contaba con organizaciones a nivel provincial<sup>124</sup>. Los candidatos al Congreso fueron presentados en alianza electoral con el Partido Socialista-Frente Amplio. La votación se homogenizó a nivel regional, Correa obtuvo mayor porcentaje en la Sierra y el candidato opositor Noboa en la Costa.

El número efectivo de partidos electorales disminuyó con respecto a la elección anterior, cuando se registró el valor más alto desde el inicio de la democracia, de 8,90 se redujo a un valor de 5,79 en las elecciones de 2006 (Cuadro 5.1). La polarización sobre identificación partidista aumentó, pasando de un valor de 1,75 a 4,29 en las Legislaturas de los dos períodos, lo que señalaría una tendencia al desarrollo de una política programática con posiciones políticas diferenciadas<sup>125</sup>.

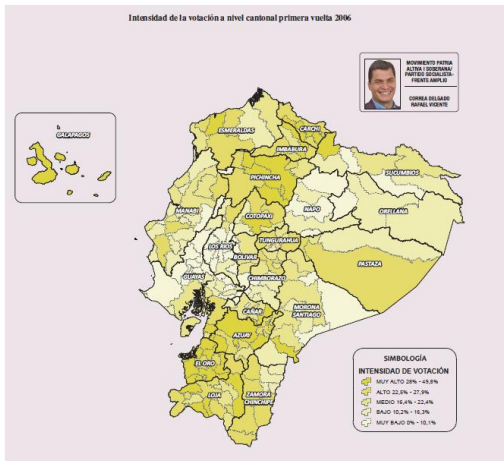
---

<sup>124</sup> La Constitución sancionada en agosto de 1998 establecía que el Congreso Nacional estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. (Artículo 126).

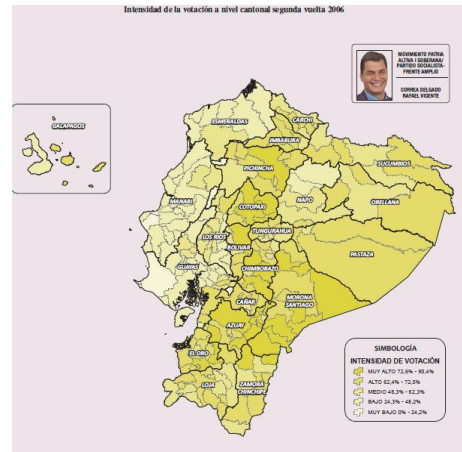
<sup>125</sup> <http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Ecuador>



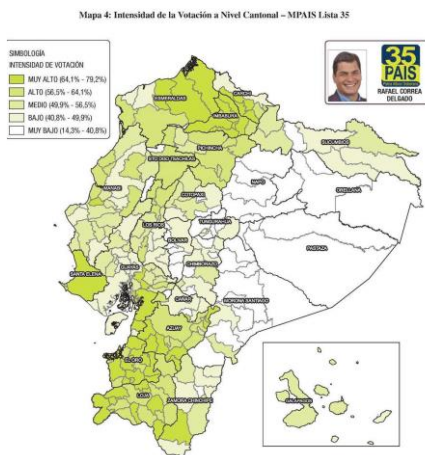
**Mapa 5.1** Elección presidencial 15/10/ 2006  
Primera vuelta



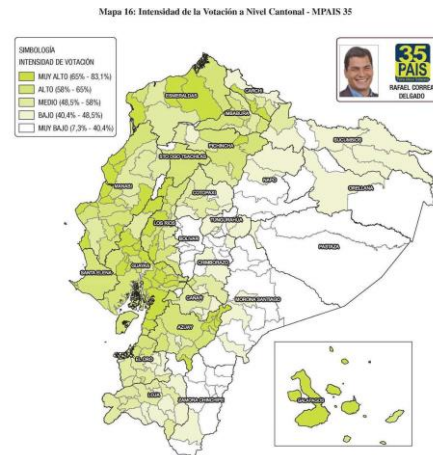
**Mapa 5.2** Elección presidencial 26/11/ 2006  
Segunda vuelta



**Mapa 5.3** Elección presidencial 26/04/2009



**Mapa 5.4** Elección presidencial 17/02/ 2013



Fuente: Atlas Electoral de Ecuador 2002-2007. Atlas Electoral de Ecuador 2009-2014. Consejo Nacional Electoral.



Las elecciones de octubre de 2006 marcan el inicio de la reconfiguración del sistema de partidos de Ecuador, predominando nuevas fuerzas políticas, AP, PRIAN, PSP (Cuadro 5.2). Ello favoreció los discursos anti partidistas y los candidatos definidos como *outsider* del sistema político. El discurso del candidato Correa denunciaba a las políticas neoliberales cuyos resultados mostraban el creciente empobrecimiento general, 40 por ciento de pobreza en el área urbana<sup>126</sup>, caída de la inversión extranjera directa con respecto a los años anteriores, ingreso familiar mensual menor al costo de la canasta básica y salario mínimo real menor al registrado diez años antes (Muñoz Jaramillo 2014).

En la elección de octubre de 2006 ninguna fórmula alcanzó el 40 por ciento de los votos válidos y se convocó a segunda vuelta, a celebrarse el 26 de noviembre. En la segunda vuelta electoral triunfó la fórmula de AP con el 57 por ciento de los sufragios (Cuadro 5.3). Las elecciones legislativas se realizaron bajo la modalidad de listas abiertas, adoptando el sistema electoral proporcional de factor ponderado para asignar escaños y ubicaron al PRIAN y al PSP como las dos fuerzas políticas más importantes en el Congreso.

En la siguiente elección de abril de 2009, luego de la reforma constitucional, AP polarizó la competencia política, identificando a los partidos opositores como los adversarios de la revolución ciudadana y de la refundación de la República bajo la nueva Constitución. Las dos fuerzas políticas dominantes en la elección, AP y Sociedad

---

<sup>126</sup> [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=ECU&idioma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ECU&idioma=spanish)  
[http://interwp.cepal.org/anuario\\_estadistico/anuario\\_2007/esp/index.asp](http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/anuario_2007/esp/index.asp)





Patriótica, fueron las organizaciones con mayor homogeneidad territorial, modificando la tendencia histórica de regionalización de las preferencias electorales (Freidenberg y Pachano 2016).

El candidato presidencial de AP triunfó en 25 circunscripciones electorales y el candidato del PSP en siete circunscripciones (Freidenberg y Pachano 2016). El número efectivo de partidos se redujo con respecto a la elección anterior, alcanzando el valor de 2,77 y el número efectivo de partidos parlamentarios llegó a 3,76. En el Poder Legislativo AP obtiene la primera minoría con 59 bancas sobre un total de 124 (Cuadro 5.3)<sup>127</sup>.

En las elecciones presidenciales y legislativas de 2013, reeditó el clivaje Revolución Ciudadana vs. Neoliberalismo de las elecciones previas. El movimiento AP obtiene el 57 por ciento de los sufragios, el movimiento político Creando Oportunidades obtiene el 23 por ciento, y Sociedad Patriótica el 7 por ciento, los partidos que concentraban el 87 por ciento de los sufragios contaban con un promedio de menos de diez años de su formación. La distribución del voto a AP se va concentrando en las provincias más densamente pobladas de Ecuador (Mapas 5.3 y 5.4).

El movimiento AP obtuvo 100 bancas sobre un total de 137, logrando una super mayoría con el 72 por ciento del contingente legislativo (Cuadro 5.3).

---

<sup>127</sup> La Constitución, ratificada en referéndum de octubre de 2008, establece que la Asamblea Nacional se integra de la siguiente manera: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior (artículo 118).



La competitividad de las elecciones va disminuyendo, en la elección presidencial anterior AP obtuvo una diferencia de 23.7 por ciento con respecto a la segunda fuerza política y en la elección de 2013 la diferencia fue de 35 por ciento con respecto a la segunda fuerza política (Sánchez-Sibony 2017). El número efectivo de partidos parlamentarios sigue descendiendo con respecto a la elección anterior, siendo de 1,83.

La estructura de la competencia partidaria se modificó hacia la nacionalización del sistema de partidos en un multipartidismo moderado, manteniéndose alta la polarización ideológica entre las elites legislativas (Freidenberg y Pachano 2016).

Las elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, los tres referéndums constitucionales y la consulta popular promovieron la movilización política de los partidarios de AP y un ejercicio de gobierno llamado de “campana permanente” (Conaghan and de la Torre 2008). La campana permanente implicó que las estrategias de marketing político y los medios de comunicación estatales, fueron utilizados para lograr el favor de la opinión pública por sobre las negociaciones con los líderes de los partidos en el Congreso, lo que alteró la competencia política a favor del partido en el gobierno (Conaghan and de la Torre 2008).

Según investigaciones especializadas, el gobierno de AP ha transformado la democracia, que ya no es un tipo de democracia afectada por la ausencia de *accountability* horizontal entre los poderes del Estado, o democracia delegativa teorizada por O'Donnell, sino que es un régimen autoritario donde se ve afectada la *accountability* vertical al alterarse la competencia política a favor del partido en el gobierno (Sánchez-Sibony 2017). Procedimientos tales como la participación de los



funcionarios en la competencia electoral sin tener que renunciar a sus cargos y disponiendo de los recursos estatales para su difusión mediática, la prohibición de la disposición de los medios de comunicación privados, la modificación del sistema electoral en la elección de los asambleístas provinciales al cambiar el sistema Hare por el mayoritario D'Hondt, y la división de los principales distritos de Guayas, Pichincha y Manabí en el año anterior a celebrarse las elecciones (prohibido por el artículo 117 de la Constitución), el tratamiento especial para Rafael Correa en lo que respecta a los gastos de campaña del referéndum del 2011, el control del Consejo Nacional Electoral y del Poder Judicial por el partido en el gobierno, las resoluciones del Consejo Nacional Electoral que afectaron a los candidatos opositores para presentarse en las elecciones presidenciales de 2013, son argumentos para calificar, según las investigaciones especializadas, el cambio de régimen político democrático hacia un autoritarismo competitivo durante el ejercicio de gobierno del movimiento AP desde el segundo mandato luego de la reforma constitucional (Sánchez-Sibony 2017).

Frente a ello otros estudios afirman que el movimiento AP es una organización política de izquierda denominada refundadora en Latinoamérica, caracterizada por un bajo nivel de institucionalización propio del movimiento político, integrada críticamente a la democracia representativa y cuestionando radicalmente al neoliberalismo, siendo su propósito refundar el sistema político y el Estado (Pereira da Silva 2011). Es democrática, en un sentido mínimo, y reformista porque accede al gobierno mediante elecciones y no se propone superar el capitalismo (Pereira da Silva 2011).



#### 5.4. Conclusiones

El movimiento AP se inició como la plataforma electoral del candidato presidencial Rafael Correa, que reunió adherentes para cumplir con los requisitos solicitados para competir en las elecciones presidenciales, para luego formarse como una organización política con una estructura nacional, provincial, cantonal, distrital y parroquial con casi un millón de adherentes.

Las convocatorias electorales y la sucesión de referéndums y consulta popular incentivaron la disposición del activismo político con base en organizaciones sociales para formular el programa partidario orientado a establecer un orden post neoliberal. Al interior del movimiento los mecanismos de *accountability* de los liderazgos partidarios no se implementaron debido a la ausencia de elecciones internas para seleccionar las autoridades partidarias nacionales, las que eran proclamadas en las Convenciones nacionales. La Dirección nacional concentró la toma de decisiones partidarias en todos los niveles del partido y distribuyó los recursos para el sostenimiento y para las campañas electorales.

Los cargos públicos fueron ocupados, predominantemente, por miembros del partido. El liderazgo partidario se fusionó con el liderazgo gubernamental y controló la agenda parlamentaria. El movimiento AP participó de coaliciones ganadoras con partidos adyacentes en el espacio político, siendo ejemplo de ello la alianza conformada con el Partido Socialista-Frente Amplio al acceder al gobierno por primera vez sin presentar candidatos legislativos.



Las alianzas electorales fueron estables y formadas con partidos con afinidad ideológica en una competencia política polarizada.

El ejercicio de gobierno mediante una campaña permanente desplegada en la sucesión de elecciones, de referéndums y de una consulta popular incentivó a extender la organización territorial del movimiento, reflejado en el régimen orgánico aprobado y en la sucesión de Convenciones nacionales realizadas en diferentes ciudades y provincias del país.

El activismo político del movimiento AP conformó un gobierno de partido mayoritario, centralizando las decisiones en la Presidencia, fusionando el liderazgo gubernamental y partidario. La asamblea legislativa, a pesar de contar con un contingente legislativo mayoritario, no tuvo un carácter proactivo frente a los decretos presidenciales en el período analizado.

Las sucesivas celebraciones de las Convenciones nacionales y la organización a nivel de provincias, cantones, distritos y parroquias, nacionalizó su organización. Ello fue incentivado por la polarización de la competencia política en torno al programa partidario y gubernamental de la revolución ciudadana, el que vinculó ideológicamente al electorado con los representantes del movimiento. La organización territorial del movimiento AP y el vínculo programático con los electores al activar la competencia política en torno a la Revolución Ciudadana vs. Neoliberalismo, nacionalizó al partido en el gobierno y estabilizó el formato partidario en un sistema multipartidista moderado.



## Capítulo 6. Estudio comparado de los partidos gubernamentales seleccionados

**Sumario:** Introducción; 6.1 Las organizaciones intrapartidarias; 6.2. Los partidos gubernamentales en sus comportamientos adaptativos a las estructuras institucionales presidenciales; 6.3 Los partidos gubernamentales en la activación de los clivajes políticos; 6.4 Conclusiones

### Introducción

En el presente capítulo se desarrolla el estudio comparado de los casos seleccionados, el Partido de los Trabajadores de Brasil, el Frente Amplio de Uruguay, el Frente para la Victoria de Argentina y el Movimiento Alianza Patria Altiva i Soberana de Ecuador.

Los cuatro casos responden a la definición de partido en el gobierno, adoptada en el capítulo teórico, organización política que ha logrado el acceso a los máximos cargos públicos y se comporta estratégicamente para conservarlos.

Los partidos seleccionados son partidos de izquierda con programas post neoliberales, de base social policlasista, y que accedieron por primera vez al gobierno nacional durante la primera década del siglo XXI. Partiendo de una estrategia inductiva-empírica y aplicando la técnica de los sistemas diferentes se comparan los casos seleccionados para identificar si el cambio de las organizaciones partidarias se debe a la modificación del peso relativo de los recursos organizativos seleccionados por las elites partidarias.



En base a las tres dimensiones analíticas explicitadas en el capítulo teórico se clasifican los cuatro casos seleccionados siguiendo la tipología propuesta de partidos gubernamentales. La primera dimensión, la organización intrapartidaria, se analiza comparando dos momentos, la organización al acceder al gobierno y en el momento en el cual se identifica el cambio interno. El PT accede al gobierno en enero de 2003 y el cambio se verifica hacia la celebración de la segunda elección interna de la autoridades nacionales partidarias en diciembre de 2007; el FA inicia su gobierno en marzo de 2005, identificando el cambio interno con el triunfo electoral en las elecciones primarias presidenciales de junio de 2009 del candidato de otra fracción política intrapartidaria; el FPV accede al gobierno en mayo de 2003 y cinco años después, en la reunión del Congreso Nacional partidario y la asunción de la Presidencia del Partido Justicialista en abril de 2008, conformó una organización política novedosa; y el movimiento AP inicia su gobierno en enero de 2007 y hacia la celebración de la Cuarta Convención Nacional partidaria en mayo de 2014, presentaba una nueva organización.

Las dos dimensiones restantes, los comportamientos estratégicos de adaptación institucional y activación del clivaje partidario, se analizan como procesos en los períodos seleccionados en los cuatro casos.

### **6.1. Las organizaciones intrapartidarias**

El PT de Brasil y el FA de Uruguay, al acceder al gobierno, contaban con una organización basada en el activismo. En el caso del PT, el activismo fue incentivado al organizarse como partido político durante el período militar, lo que asimilaba la



participación en el partido al reclamo por la democracia. El activismo del FA de Uruguay reflejó la cultura política de la izquierda, al valorar la participación política en la esfera pública.

En el ejercicio de gobierno el PT impulsó una campaña de afiliación desde la Dirección Central para extender territorialmente la organización partidaria, contrapuesta a las formas previas impulsadas desde los núcleos de base del partido. Hacia diciembre de 2007, el Partido se había extendido territorialmente, especialmente en los municipios del Nordeste, aumentando el número de afiliados en un 300 por ciento en el lapso de cuatro años (Van Dyck, 2014, Secco 2018). El FA aumentó el número de afiliados y la participación interna al incorporar nuevos sectores al Plenario Nacional, como el Movimiento con Marcos 5005 y el Frente Líber Seregni.

Por el contrario, el FPV y el movimiento AP no contaban con activistas organizados al acceder al gobierno. El FPV surgió como una fracción política del PJ en ocasión de celebrarse las elecciones presidenciales de abril de 2003, enfrentándose a otras fracciones electorales del mismo partido. En el ejercicio de gobierno no incrementó formalmente el número de afiliados del Justicialismo, partido que permaneció bajo intervención judicial por acefalía, sin embargo impulsó la creación de movimientos políticos internos tales como el Movimiento Evita y la agrupación juvenil La Cándida, así como el Instituto de formación política GESTAR, cuyos miembros luego ocuparán destacados cargos partidarios.

El movimiento AP logró adhesión de la ciudadanía movilizada para inscribirse como movimiento político, triunfar en las elecciones y acceder al gobierno en enero de





2007. Luego impulsó la campaña de adhesión para inscribirse como movimiento político, aumentar las adhesiones permanentes y organizar al movimiento en las provincias, cantones, distritos y parroquias, lo que logró al celebrarse la IV Convención partidaria en mayo de 2014.

Los cuatro partidos gubernamentales se vincularon con los movimientos sociales, incorporándolos a sus organizaciones internas y compartiendo los miembros, quienes eran simultáneamente activistas sociales y partidarios, formulando conjuntamente las políticas programáticas y ocupando los cargos públicos para instrumentar las políticas. El PT incorporó formalmente a los movimientos sociales a su estructura partidaria en todos los niveles, en los Encuentros Sectoriales y en los Grupos de Apoyo en los núcleos de base, en las direcciones, municipales, estatales y nacional. El FA se movilizó junto a las organizaciones sociales en torno a las convocatorias de plebiscitos que se llevaron adelante en Uruguay desde el inicio de la democracia. El FPV promovió, a través de sus políticas programáticas, a los movimientos sociales y a las organizaciones sindicales basadas en ellos. El movimiento AP se organizó en base a los movimientos sociales que no contaban con liderazgo partidario.

En síntesis, el PT y el FA conservan el activismo político y los dos partidos restantes, el FPV y AP, lo adoptan en el transcurso del ejercicio de gobierno (Cuadro 6.1).

Las deliberaciones en torno al programa partidario presentaron distinciones en los cuatro casos. El PT fue cuestionado en la moderación de su programa desde la campaña electoral previa a su acceso al gobierno. La Carta al Pueblo Brasileiro en la



cual explicitaba la necesidad de mantener el equilibrio fiscal, el superávit primario y controlar el gasto público fue llamada “Carta a los Banqueros” por las tendencias de izquierda internas del partido. El programa partidario no estaba asociado a la identidad política al igual que sucedió con el FPV, el cual presentó plataformas electorales como requisitos para la inscripción de las candidaturas presidenciales. Por su parte el FA llevó adelante un proceso de moderación y de extensión ideológica de su programa desde que ejerció de gobierno de la intendencia de Montevideo y bajo el liderazgo partidario de Tabaré Vázquez, posibilitando la ampliación de su base electoral. El movimiento AP elaboró un programa partidario, llamado Revolución Ciudadana, al presentar la candidatura presidencial de Rafael Correa y en las sucesivas dos elecciones, 2009 y 2013, para su candidatura presidencial. En síntesis el PT de Brasil y el FPV de Argentina no presentaron programas identificados con sus identidades políticas, al contrario de lo ocurrido con el FA de Uruguay y el movimiento AP de Ecuador (Cuadro 6.1).

En el PT, el FA y el FPV el Presidente del gobierno no desempeñaba simultáneamente la Presidencia del partido, sin embargo el liderazgo gubernamental subordinaba el liderazgo partidario. En el movimiento AP el liderazgo gubernamental y el liderazgo partidario se fusionaban. En los cuatro casos los cargos gubernamentales ejecutivos y legislativos y las direcciones partidarias respondían a miembros del partido con extensas trayectorias partidarias.

En los cuatro casos las instancias partidarias que aprobaron o que estatutariamente reunían las facultades para aprobar los programas fueron el Encuentro



Nacional en el PT, organismo formado por delegados elegidos por los Encuentros estadales; el Congreso Nacional en el FA, organismo integrado por los delegados elegidos por los Comités de Base; el Congreso Nacional del PJ integrado por las delegaciones provinciales y la Convención Nacional en el movimiento AP formada por los delegados territoriales de las direcciones provinciales. Exceptuando el FPV, los demás organismos se reunieron para deliberar sobre las políticas contenidas en los programas partidarios. En síntesis, exceptuando el FPV, todos los demás partidos presentaron el atributo de deliberación programática del partido de activistas (Cuadro 6.1)

Los sistemas electorales utilizados para la selección de los cargos partidarios en los organismos colegiados, máximas autoridades permanentes de los cuatro partidos gubernamentales son la representación proporcional y la pluralidad de sufragios con representación de la minoría. El PT utiliza el sistema electoral proporcional para elegir la conformación de la Dirección nacional y el FA lo aplica en la selección de los representantes de los sectores y de las bases al Plenario Nacional. En el PJ se utiliza el sistema de pluralidad de sufragios con representación de la minoría en el Consejo Nacional, (a la minoría les corresponde el 25 por ciento de los cargos siempre que alcancen un porcentaje similar de votos válidos). En el movimiento AP los procedimientos internos para seleccionar las autoridades partidarias son las elecciones por mayoría en las Convenciones de los niveles inferiores. El PT y el FA cumplen los atributos del partido de activistas.



La frecuencia de las elecciones internas varía en cada partido según los niveles de la organización. En el PT las elecciones de las Direcciones partidarias son formalmente cada tres años y la prórroga de los mandatos o la anticipación de las elecciones quedan a cargo de la aprobación de la Dirección Nacional (60 por ciento de sus miembros). En el período estudiado no se llevaron adelante con esa frecuencia sino que fueron convocadas con anticipación por denuncias de corrupción. Previo al acceder al gobierno, el PT celebraba elecciones de manera regular de los organismos partidarios (Secco 2018). En el FA las elecciones internas son realizadas cada treinta meses en los años en los cuales no se celebran elecciones generales y los Comités de Base renuevan la Mesa y el Secretariado anualmente. Al igual que el PT no se cumplieron los plazos de renovación de las autoridades, posponiendo la celebración de las elecciones. En el PJ las elecciones internas se celebran formalmente cada cuatro años en el nivel nacional y cada dos años en los niveles provincial, departamental y en las unidades básicas, previendo que cuando se presenta una sola lista se prescinde de la elección de los afiliados, haciendo una proclamación pública de los candidatos. Las elecciones de los organismos nacionales no se llevaron adelante debido a la presentación de una sola lista y a la proclamación de sus integrantes como autoridades partidarias en abril de 2008. En AP las elecciones de todos los Organismos se celebran cada dos años, para las autoridades nacionales se llevaron adelante en la forma de proclamación en las Convenciones Nacionales que tuvieron lugar en los años 2010, 2012 y 2014. La irregularidad de las convocatorias a elecciones internas en el PT y el FA, y la



proclamación de las autoridades nacionales sin elección, en el FPV y en AP, ubica a los cuatro partidos en el tipo ideal de partido de propaganda (Cuadro 6.1)

La disciplina partidaria se logra por regulaciones internas de las organizaciones partidarias o normas externas de regulación legislativa. En el PT y en el FA la disciplina interna se logra por los estatutos que rigen a las organizaciones. En el caso del PT las regulaciones son internas y se refieren a los límites establecidos a las actividades de las tendencias al interior del partido. Esta regulación interna se ve afectada por el sistema electoral de listas abiertas en distritos plurinominales con bajas barreras lo que facilita la organización de nuevos partidos. El control que ejerce la dirección nacional partidaria sobre las tendencias lo califica como partido centralizado. En el FA la representación proporcional de los sectores políticos internos en el Plenario Nacional y en los distintos niveles partidarios, Plenarios departamentales y zonales, descentralizan la organización partidaria. En el FPV y en el movimiento AP las regulaciones de la disciplina partidaria son externas. En Argentina factores institucionales tales como las listas cerradas que permiten el control partidario del orden de las candidaturas en distritos plurinominales y la ausencia de competencia interna en el PJ, incentivan la disciplina partidaria. La autonomía de los distritos al interior del partido y la conformación del Consejo Nacional por representación federal descentraliza a la organización. En Ecuador las regulaciones externas son de dos clases, una de ellas es el sistema electoral donde altas barreras impuestas por las magnitudes de distrito (5 bancas como máximo) incentiva la disciplina partidaria, lo que se ve menguado por la selección de los assembleístas mediante listas abiertas. La segunda regulación se refiere a la conformación de las



bancadas en la Asamblea Legislativa. Los asambleístas elegidos por el mismo partido o movimiento político no pueden constituir bancadas separadas y los asambleístas que perteneciendo a diferentes partidos o movimientos hayan sido electos mediante una alianza, deben preservar la alianza formando una sola bancada legislativa. Las competencias de la Convención Nacional y de la Dirección nacional centralizan la organización del movimiento AP (Cuadro 6.1).

La disposición del financiamiento permanente y para las campañas electorales, regulado externamente con montos destinados a cada actividad partidaria y calculado sobre los votos obtenidos y no por afiliados, centraliza su distribución en el Directorio Nacional del PT, así como las contribuciones obligatorias mensuales de los representantes electos, de los funcionarios no electos y de los afiliados. En el FA la disposición de los recursos en las campañas electorales, calculado sobre los votos a representantes y Senadores, es desde el lema partidario hacia las fracciones. En el FPV la disposición de los recursos permanentes y para las campañas electorales se descentralizan a favor de los distritos provinciales. En AP la disposición de los recursos se centraliza en la Dirección nacional, siendo limitados los recursos de que dispone, calculados por los votos obtenidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas, como movimiento en relación a los partidos políticos. En todos los casos analizados el financiamiento público se calcula sobre la base de los votos obtenidos en las elecciones a legisladores y no por la cantidad de afiliados al partido político, por ello sólo se conserva la descentralización interna como atributo del partido de activistas.



En el siguiente cuadro se identifican los atributos del partido de activistas en los cuatro partidos analizados. Dada la clasificación excluyente de partidos gubernamentales, la presencia de atributos del tipo de partidos de activista corresponde a la ausencia de atributos del partido de propaganda. El PT y el FA tienden a adoptar las características del partido de propaganda y el FPV y AP tienden a adoptar las particularidades del partido de activistas (Cuadro 6.1).

**Cuadro 6.1** El partido de activistas: la organización intrapartidaria.

Tipología del partido en el gobierno		PT		FA		FPV		AP	
		t1	t2	t1	t2	t1	t2	t1	t2
<b>Partido de Activistas</b>	Principal recurso: activismo partidario	x	x	x	x	---	x	---	x
	Programa asociado a la identidad política	--	---	x	x	---	---	x	x
	Preferencia por instrumentar políticas	x	x	x	x	---	--	x	x
	Mecanismos de <i>accountability</i> interna de los liderazgos partidarios	x	---	x	---	---	---	---	---
	Disciplina y descentralización interna	---	---	x	x	x	x	---	---
	Financiamiento público descentralizado por distritos electorales.	---	----	--	--	x	x	---	----

En el ejercicio de gobierno el PT conserva el activismo y la preferencia por instrumentar las políticas programáticas y pierde el control interno de los liderazgos partidarios debido a la irregularidad de los llamados a las elecciones y a la baja asistencia electoral. El FA conserva todos los atributos del partido de activistas, el activismo como recurso de la organización, el programa moderado asociado a la identidad, la preferencia por las políticas programáticas, la disciplina y descentralización interna y pierde el control interno de los liderazgos partidarios debido a la irregularidad de las elecciones internas. El FPV adquiere el activismo como recurso de la organización y conserva la disciplina, incentivada por normas externas (listas



cerradas en distritos plurinominales) e internas (descentralización de la selección de candidatos en los distritos partidarios) y el financiamiento descentralizado por distritos electorales (norma externa). El movimiento AP adquiere el activismo partidario y conserva el programa y la preferencia por instrumentar políticas.

En síntesis el PT y el FA pierden el control interno de los liderazgos partidarios lo que los acerca al tipo de partido de propaganda y el FPV y AP adquieren el activismo como principal recurso organizativo en el ejercicio de gobierno, lo que los acerca al tipo de partido de activistas definido en la clasificación.

## **6.2 Los partidos gubernamentales en sus comportamientos adaptativos a las estructuras institucionales presidenciales.**

Los cuatro partidos estudiados se adaptaron de forma diferente a la estructura institucional presidencial.

El PT privilegió a los partidarios en la conformación del Gabinete, a pesar del exiguo contingente legislativo propio. El liderazgo gubernamental subordinó al liderazgo partidario, siendo la lista oficialista la predominante al interior del partido, triunfando en las elecciones internas de septiembre de 2005 y de diciembre de 2007.

Las dificultades del PT se reflejaron en la inestabilidad de las coaliciones gubernamentales y las coaliciones legislativas integradas por partidos de todo el espectro ideológico. Ello sumado a legisladores que priorizaron los temas locales, condicionados por el sistema electoral proporcional de listas desbloqueadas por el que son electos, condicionó su poder institucional en el ejercicio de gobierno. Las medidas





provisorias dictadas en un contexto de cuestionamientos al Poder Ejecutivo por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, derivaron en la reforma institucional en el tratamiento legislativo de las medidas dictadas por el Presidente. El PT adoptó comportamientos estratégicos que lo acercaron al tipo de partido de propaganda.

El FA conformó el Gabinete con partidarios pertenecientes a las distintas fracciones con representación parlamentaria, lo que permitió contar con el apoyo para la sanción de las leyes enviadas. El liderazgo partidario se subordinó al liderazgo gubernamental, aplicando un modelo cartelizado en el control de la agenda parlamentaria como partido mayoritario. Siendo un gobierno con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Parlamento, el FA ejerció su poder de agenda consiguiendo la aprobación de los proyectos enviados por el PE, en trámites legislativos con una duración promedio menor a los 6 meses y privilegió la dimensión de la eficiencia en el trámite de los proyectos legislativos.

El FPV gobernó con mayoría en ambas Cámaras durante todo el período bajo estudio. La agenda presidencial fue politizada y centralizada y la conformación del Gabinete contó con mayoría de partidarios del FPV. El contingente legislativo oficial llegó a alcanzar el quórum propio en ambas Cámaras. Las iniciativas legislativas presidenciales contaron con alta tasa de aprobación y rápidos trámites legislativos, menores a cinco meses. Los conflictos intrapartidarios, reflejados en la permanencia de la acefalía y de la intervención judicial en el Partido Justicialista no se trasladaron al comportamiento legislativo, lo que le permitió contar con un contingente legislativo



propio en la gestión de gobierno. La agenda parlamentaria siguió un modelo consensual debido a las características institucionales de la Comisión de Labor Parlamentaria.

El FPV conformó coaliciones legislativas con partidos adyacentes en el espacio político, lo que le permitió la aprobación de las iniciativas presidenciales. Al contar con quórum propio en ambas Cámaras, privilegió la dimensión de la eficiencia en el trámite de los proyectos legislativos.

El gobierno del movimiento AP comenzó siendo un gobierno a-partidario con una coalición legislativa con afinidad ideológica representada por el Partido Socialista-Frente Amplio. La Reforma Constitucional, el posterior llamado a elecciones y el triunfo de AP bajo un nuevo orden constitucional, dio inicio a un gobierno con la primera minoría en la Asamblea Nacional. Luego en la elección posterior y mediante la reforma electoral llegó a contar con una super mayoría de legisladores. El contingente legislativo propio no significó que la Asamblea tuviera un carácter proactivo durante el gobierno de AP. El Presidente emitió un alto número de decretos referidos a políticas de Estado. La estructura del Gabinete Ministerial le otorgó a la profesionalizada Secretaría de Planificación y Desarrollo, dependiente directamente del Presidente, competencias para el diseño de las políticas de gobierno. El liderazgo gubernamental y el liderazgo partidario se fusionaron desde el Presidente a los Vicepresidentes sucesivos y los Ministros, todos integrantes, simultáneamente, de la Dirección Nacional del movimiento.

En el siguiente cuadro se clasifican los partidos en la segunda dimensión de la tipología propuesta en el período bajo estudio:



**Cuadro 6.2** Partido de activistas: La adaptación a la estructura institucional presidencial

Tipología del partido en el gobierno		PT	FA	FPV	AP
<b>Partido de Activistas</b>	Cargos públicos ocupados en su mayor parte por miembros del partido	X	X	X	X
	Liderazgo gubernamental desafía al liderazgo partidario en la definición de la agenda legislativa	----	----	X	----
	En Legislativos bicamerales con renovaciones parciales conforma una unidad política entre una de las Cámaras y el Gobierno	----	No aplica	----	No aplica
	Privilegia la dimensión política del Bicameralismo en gobiernos de partidos mayoritarios	----	----	----	No aplica
	Modelo cartelizado en el control de la agenda parlamentaria	----	X	----	X
	Participa de coaliciones ganadoras con partidos adyacentes en el espacio político	----	----	X	X
	Forma coaliciones gubernamentales y legislativas estables.	----	----	X	X

De la clasificación de los cuatro partidos gubernamentales analizados surge que el PT y el FA se adaptaron institucionalmente a la estructura del presidencialismo de coalición siguiendo un comportamiento estratégico propio del partido de propaganda. Por el contrario los dos casos restantes, el FPV y el movimiento AP se acercaron al tipo de partido de activistas en sus adaptaciones a las estructuras institucionales.

### 6.3 Los partidos gubernamentales en la activación de los clivajes políticos

Los partidos gubernamentales analizados se distinguieron en la formación de las alianzas electorales para acceder al gobierno y en la competencia para conservar los cargos públicos en ocasión de las renovaciones de los mandatos.

El PT formó alianzas electorales inestables con partidos distantes en el espacio ideológico. En el período analizado participó de dos elecciones nacionales



presidenciales y legislativas concurrentes y en ambas se enfrentó al PSDB, situándolo en la centro-derecha, identificándolo con el neoliberalismo. El clivaje activado confrontó las políticas sociales gubernamentales al neoliberalismo. Durante el ejercicio de gobierno el PT cambió progresivamente su base social, se desideologizó, extendió territorialmente su adhesión electoral hacia los Estados que conforman la región del Nordeste y del Norte de Brasil y adquirió predominio el liderazgo gubernamental. Las alianzas estatales se modificaron entre los Estados y presentaron cambios en los mismos Estados entre los períodos electorarios, revelando una baja coordinación de la estructura partidaria para definir una estrategia común destinada a la Cámara de Diputados. A nivel de los estados se conformaron listas de candidatos en alianzas orientadas a maximizar la adhesión electoral, dando preeminencia a la propaganda política gubernamental en detrimento del activismo político de los miembros

El FA activó el clivaje Estado- mercado en la competencia electoral. Este clivaje proviene de la configuración de la competencia política en Uruguay desde el retorno a la democracia en 1985. El FA formó alianza con Encuentro Progresista y Nueva Mayoría, escisiones de izquierda de los partidos Nacional y Colorado. La activación del clivaje Estado- mercado fue facilitada por la estabilidad de la competencia partidaria, concentrando los tres principales partidos FA, Colorado y Nacional prácticamente la totalidad de las bancas desde el inicio de la democracia.

El FPV participó de dos elecciones presidenciales y de cuatro elecciones legislativas durante el período analizado. La elección presidencial de abril de 2003 señaló la fragmentación partidaria del Justicialismo y la relevancia para el FPV de



triunfar en la provincia de Buenos Aires, el distrito que concentra casi la mitad de los electores del país. El clivaje se estructuró en torno a la oposición Políticas sociales y productivas vs. Neoliberalismo como clivaje intrapartidario del Justicialismo. Posteriormente el FPV participó de las elecciones legislativas en octubre de 2005 y elecciones presidenciales concurrentes con las legislativas en octubre de 2007, la competencia se estructuró en torno al clivaje partidario Políticas sociales y productivas vs. Neoliberalismo, siendo el Radicalismo el principal partido de la oposición en diferentes alianzas electorales y el principal bloque opositor en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores durante todo el período

El movimiento AP participó de tres elecciones presidenciales concurrentes con las elecciones legislativas, 2006, 2009 y 2013 en el período analizado. En las elecciones de 2006 la competencia se estructuró en torno al clivaje Políticas sociales versus Neoliberalismo. En el gobierno, el movimiento AP cambió el clivaje de la competencia política, luego de la reforma constitucional con la modificación de la estructura institucional, polarizó la competencia política, identificando a los partidos opositores como los adversarios de la revolución ciudadana y de la refundación de la República bajo la nueva Constitución.

**Cuadro 6.3** Partido de activistas: la activación de los clivajes políticos.

<b>Tipología del Partido en el Gobierno</b>		<b>PT</b>	<b>FA</b>	<b>FPV</b>	<b>AP</b>
<b>Partido de Activistas</b>	Alianzas electorales estables formadas con partidos adyacentes en el espacio político	-----	X	X	X



De la revisión de los clivajes activados durante la competencia electoral el PT se clasifica como partido de propaganda y los tres restantes, FA, FPV y el movimiento AP clasifican como partido de activistas. El PT formó alianzas electorales inestables con partidos pertenecientes a todo el espectro ideológico. El FPV formó alianzas electorales estables que luego replicaron en coaliciones legislativas con partidos adyacentes en el espacio ideológico. El FA formó alianzas electorales estables con partidos adyacentes en el espacio político, los que luego se integraron como sectores al FA. El movimiento AP conformó coaliciones electorales y legislativas estables con partidos adyacentes en el espacio político, evolucionando luego hacia un gobierno de partido mayoritario.

#### **6.4 Conclusiones**

Del estudio comparado de los partidos gubernamentales se concluye que en la primera dimensión, la organización interna, el PT y el FA van mutando progresivamente de partido de activistas a partido de propaganda y en los dos casos restantes, el FPV y AP se registra el proceso inverso, van adoptando características del activismo partidario.

En la segunda y la tercera dimensión analítica, los comportamientos estratégicos de adaptación a la estructura institucional del presidencialismo y de activación del clivaje partidario, el PT siguen las características de partido de propaganda, el FA combina características del partido de propaganda en su adaptación institucional y de activismo en las alianzas electorales y el FPV y AP adoptan los comportamientos del partido de activistas. Ello se grafica en el siguiente cuadro:



**Cuadro 6.4.** Clasificación de los partidos gubernamentales: partido de activista o partido de propaganda política.

Partidos gubernamentales	Organización intrapartidaria	Comportamientos estratégicos
PT	Del activismo a la propaganda	Propaganda política
FA	Del activismo a la propaganda	Propaganda política y Activismo
FPV	De la propaganda al activismo	Activismo
AP	De la propaganda al activismo	Activismo

Elaboración propia

¿Los cuatro casos analizados confirman o refutan la hipótesis propuesta al inicio del estudio? La hipótesis propuesta inicialmente sostiene que: los partidos políticos, al acceder por primera vez al gobierno y enfrentarse a nuevos ámbitos de acción política, cambian su organización interna, modificando el peso relativo de los recursos utilizados.

La hipótesis se confirma en los cuatro casos seleccionados. El PT y el FA cambiaron desde organizaciones partidarias basadas en el activismo político a su reemplazo por la propaganda política en el ejercicio de gobierno. El PT y el FA son dos partidos políticos creados durante o muy cercanos en el tiempo a etapas de autoritarismo militar, cuando la pertenencia a la organización partidaria constituyó simultáneamente una demanda por la democracia y la participación política. Ambos partidos gubernamentales fueron afectados por escisiones de fracciones de izquierda, críticas del ejercicio de gobierno, las que constituyeron nuevos partidos y compitieron con sus organizaciones originarias. Los comportamientos basados en coaliciones gubernamentales y legislativas inestables y sin afinidad ideológica en el caso del PT y la subordinación del liderazgo partidario al liderazgo gubernamental e irregularidad de las



elecciones internas en el caso del FA, promovieron la propaganda política en el ejercicio de gobierno.

El FPV surgió como una fracción de un partido descentralizado, constituido en la etapa democrática en torno a una coalición de gobernadores, para luego y como consecuencia del liderazgo gubernamental, lograr el liderazgo partidario basado en el activismo de una base social y un programa partidario ampliado, en el ejercicio de gobierno. El movimiento AP se inició como una propuesta a-partidaria para luego organizarse desde el gobierno, como movimiento político de alcance nacional orientado por su programa de la revolución ciudadana. En ambos casos la activación del clivaje político conservó las alianzas con partidos adyacentes en el espacio ideológico.

El FPV y AP son dos organizaciones políticas que accedieron al gobierno nacional cuestionando las reformas de mercado y con el propósito de desarrollar programas post neoliberales, representando una multiplicidad de demandas, materiales y post-materiales. Las políticas públicas de creciente poder institucional estatal que promovieron ambos partidos en el ejercicio de gobierno, promovieron el activismo político de sus organizaciones.





## **Capítulo 7. El partido en el gobierno: la dinámica de un actor político.**

### **Conclusiones finales**

**Sumario:** Introducción; 7.1. El partido en el gobierno: la dinámica de un actor político; 7.2. El partido en las instituciones públicas y el “partido de poder”; 7.3. El partido multinivel y la política transnacional; 7.4. El partido gubernamental en el sistema de partidos.; 7.5. El partido en el gobierno y el régimen democrático; 7.6. El partido en el gobierno y el cambio de los regímenes políticos.

### **Introducción**

El estudio sobre los cambios de los partidos que acceden por primera vez al gobierno contribuye a profundizar el debate sobre los partidos como organizaciones políticas y a revisar los desarrollos teóricos del subcampo disciplinar sobre los partidos en la Ciencia Política contemporánea.

Las organizaciones partidarias de izquierda que accedieron por primera vez al gobierno se caracterizaron por aumentar el número de afiliados, centralizar la toma de decisiones en la organización, debilitar los mecanismos de accountability interna de los liderazgos partidarios y subordinar el liderazgo partidario al liderazgo gubernamental. En los comportamientos estratégicos adoptados, politizaron y centralizaron la agenda de gobierno en la Presidencia y activaron el clivaje Políticas sociales vs Mercado en la competencia electoral.

La investigación empírica de los cuatro casos seleccionados ha derivado en la indagación de cuestiones teóricas referidas del subcampo disciplinar sobre los partidos políticos, cuestiones que si bien son tratadas recurrentemente en los estudios



politológicos, en el presente trabajo son abordadas a partir de la indagación aquí planteada. Estas cuestiones se refieren a lo siguiente: el partido en las instituciones públicas, la competencia de los partidos multinivel, las pautas de interacción del partido en el gobierno con los demás partidos del sistema, el régimen democrático promovido por los partidos gubernamentales, el cambio de los regímenes políticos impulsados por el partido en el gobierno y las formas de ejercicio del poder de partidos gubernamentales impulsores de la profundización democrática.

### **7.1. El partido en el gobierno: la dinámica de un actor político**

La investigación empírica desarrollada sobre los partidos de izquierda que han accedido por primera vez al gobierno ha identificado fenómenos comunes a las organizaciones partidarias: la expansión de la base de afiliados en el ejercicio de gobierno y la vinculación con movimientos sociales, el debilitamiento de los mecanismos de *accountability* interna de los liderazgos partidarios y el predominio del liderazgo gubernamental sobre el liderazgo partidario, con la consecuente centralización en la toma de decisiones al interior del partido.

Estos fenómenos comunes a los partidos gubernamentales son consecuencias internas de los comportamientos estratégicos adoptados en el ejercicio de gobierno. Estos comportamientos impactan en el proceso político, modificando la estructura de oportunidades y el poder institucional del que dispone el partido gubernamental. Tal como se expresaba al inicio, en capítulo teórico, el partido en el gobierno, con una disposición favorable en la distribución del poder institucional al ocupar los máximos



cargos ejecutivos y los cargos legislativos, se adapta a la estructura institucional y activa el clivaje partidario, lo que genera cambios al interior del partido en el gobierno. Los cambios identificados se sintetizan en la conservación y/o aumento del activismo político, el debilitamiento de los mecanismos de *accountability* interna de los liderazgos partidarios y el predominio del liderazgo gubernamental sobre el liderazgo partidario, centralizando la toma de decisiones al interior del partido.

En base a la investigación empírica se abre el estudio a cuestiones teóricas referidas a los partidos y a la democracia, cuestiones que se sintetizan en los siguientes apartados.

## **7.2. El partido en las instituciones públicas y el “partido de poder”**

El estudio de los partidos gubernamentales contribuye al desarrollo de la dimensión del partido en las instituciones públicas y a evaluar su interrelación con el partido de afiliados y con la organización central, las tres dimensiones analíticas propuestas por el estudio de Katz y Mair (2002). El partido en el gobierno amplía la afiliación, extiende la organización territorial del partido, centraliza las decisiones en la organización central del partido, promueve el predominio de las fracciones con cargos públicos, debilita los mecanismos de *accountability* interna de los liderazgos partidarios y subordina el liderazgo partidario al liderazgo gubernamental.

Estudios contemporáneos sobre los partidos políticos y la democracia, introducen la categoría de “partido de poder” como contribución teórica a los estudios comparados (Gibson 2014). El partido de poder, definido como la organización que



ejerce el gobierno más de dos mandatos, es un partido construido desde el Estado que controla la burocracia estatal a través de las redes partidarias, disciplina a los demás actores políticos, conforma coaliciones regionales, provee estabilidad gubernamental, concentra capacidades institucionales, provee de una estructura jerárquica para lograr acuerdos, promueve la estabilidad política, y con el poder institucional del que dispone, bloquea el desarrollo institucional de los partidos de la oposición, impidiendo la organización de nuevas fuerzas políticas, y altera la competencia partidaria, generando un sistema de partido predominante, (Gibson 2014).

Los partidos gubernamentales, tal como se han definido en el presente estudio, reunirían algunas características propias del partido de poder, según la definición dada por el autor citado. Los partidos gubernamentales disponen del poder institucional concentrado en el Estado, y promueven las políticas definidas en sus programas partidarios. Las políticas, específicamente aquellas destinadas a fundar un nuevo orden estatal, inauguran una nueva configuración del sistema político. De los partidos analizados en el presente estudio, el movimiento AP es el que más se acerca en su organización, a la definición dada de “partido de poder”. Los casos restantes distan de cumplir con estas características, dados los comportamientos estratégicos adoptados en el ejercicio de gobierno. Estudios posteriores podrían retomar los análisis empíricos de los casos seleccionados aquí expuestos para identificar las particularidades de los partidos gubernamentales distinguiéndolos de los “partidos de poder”, tal como Rusia Unida en el gobierno de la Federación de Rusia, siendo el ejemplo de “partido de poder” dado por el citado autor.



### **7.3. El partido multinivel y la política transnacional**

El partido en el gobierno es un partido multinivel, una organización con división de la autoridad nacional y distrital y que compite en múltiples escenarios, tal como se enunció en el capítulo teórico. Por otra parte como partido gubernamental formula políticas públicas con proyección en el nivel internacional. Su desempeño en el orden internacional impacta en lo programático y en las políticas formuladas en los niveles, nacionales y subnacionales.

Si bien los países seleccionados en el estudio no forman parte de Organismos supranacionales al estilo del Parlamento europeo, con la excepción de Ecuador integrando el Parlamento Andino en la Comunidad Andina, sí eligen en elecciones nacionales los parlamentarios al Mercado Común del Sur en Argentina y al Parlamento Andino en Ecuador. El nivel internacional se incorpora a la adaptación institucional del partido en el gobierno.

Una segunda forma de presencia del nivel internacional se produce en la vinculación del partido en el gobierno con los movimientos sociales, reuniendo características de actores políticos transnacionales. Los movimientos sociales y los partidos políticos participan en procesos políticos transnacionales no estatales, ejemplo de ello fue el Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre con apoyo del PT (Teivainen and Trommer 2017). El estudio de los partidos gubernamentales abre dos perspectivas sobre los procesos políticos transnacionales, su participación en instituciones supranacionales e intergubernamentales y su vinculación con los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil global.



#### **7.4. El partido gubernamental en el sistema de partidos**

La activación de los clivajes políticos por el partido gubernamental, exceptuando Ecuador, no ha modificado la estabilidad de las pautas de interacción que definen la institucionalización de los sistemas de partidos en los casos seleccionados.

Los partidos gubernamentales activaron conflictos políticos preexistentes, Centro-izquierda vs. Centro-derecha, o renovaron conflictos políticos presentes, Políticas sociales vs. Mercado, en la competencia electoral. El caso de Ecuador, donde la formación del movimiento AP ha superado los diez años, la creciente nacionalización de la adhesión electoral y la permanencia de la polarización de la competencia, señalarían una tendencia a la estabilidad de la competencia política basada en el predominio del partido gubernamental. En este caso el partido en el gobierno promovió la institucionalización del sistema de partidos.

Estudios empíricos posteriores podrían orientarse a profundizar los efectos de los partidos gubernamentales sobre la institucionalización del sistema de partidos.

#### **7.5. El partido en el gobierno y el régimen democrático**

Los partidos gubernamentales promovieron campañas de afiliación, se vincularon con movimientos sociales y participaron en los procedimientos de democracia directa o semi-directa. El modelo de democracia que promueven ha privilegiado los mecanismos institucionales tales como la consulta popular, el referéndum, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, la participación de



movimientos sociales en la formulación y ejecución de las políticas públicas, impulsados por el activismo político.

Los partidos gubernamentales de izquierda en la formulación de las políticas post neoliberales han ampliado la agenda pública a partir de la incorporación de los movimientos sociales. Esta incorporación podría modificar los clivajes partidarios generando nuevos clivajes post-materiales en los procesos políticos regionales.

#### **7.6. El partido en el gobierno y el cambio de los regímenes políticos**

Los partidos gubernamentales con programas post neoliberales incrementan el poder institucional estatal mediante la formulación de políticas de distribución social. ¿Esta transformación modifica el régimen democrático?

En la etapa previa de dominio neoliberal algunas de las democracias de la región fueron caracterizadas como democracias delegativas, casos de Argentina, Brasil y Ecuador (O'Donnell 1998), caracterizadas por la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, subordinando al Poder Legislativo. Autores citados en el presente trabajo señalan que la respuesta al neoliberalismo previo inaugura, en algunos países, un régimen político no democrático o autoritarismo competitivo. Este régimen se caracteriza por la concentración de atribuciones legislativas en el Presidente y la alteración de las elecciones libres y competitivas en detrimento de los partidos opositores.

Frente a estos estudios que afirman la presencia de autoritarismos competitivos, basados en identificar la alteración de la competencia partidaria, el presente trabajo



propone un enfoque centrado en los partidos gubernamentales como organizaciones de activistas políticos con poder institucional para formular políticas post neoliberales de distribución social, más cercano a la definición de izquierdas refundadoras de un nuevo status quo. El devenir del proceso político en el caso del movimiento AP bajo el liderazgo gubernamental y partidario de Lenin Moreno, permitirá analizar si se ha inaugurado un nuevo régimen político de autoritarismo competitivo en Ecuador bajo el gobierno del partido de izquierda.

### **7.7 El partido de gobierno y el ejercicio del poder en la profundización de la democracia.**

Los partidos gubernamentales analizados han profundizado la democracia, promoviendo la participación en sus estructuras y en sus políticas públicas de los movimientos sociales, así como han ampliado sus agendas programáticas hacia cuestiones post-materiales tales como la ecología, el género y la identidad sexual.

La temática post- material promovida por múltiples movimientos sociales, específicamente las relativas al género y a la identidad sexual han redefinido la distinción de lo público y lo privado. Desde la consigna “lo personal es político” de las posiciones feministas, se comprende a todo poder como poder político y por ello se afirma la existencia del dominio de los hombres sobre las mujeres, el que se ejerce de múltiples formas en la vida personal y laboral, frente a ello las posiciones feministas desarrollan una teoría de la práctica social que por primera vez en Occidente sería





verdaderamente general, incluyendo a hombres y mujeres, basada en la interrelación de la vida personal y la política (Pateman 1996).

Estas transformaciones de la esfera pública han sido incorporadas de maneras diversas a las agendas programáticas de los partidos políticos estudiados, más explícitamente promoviendo el matrimonio igualitario por parte del FPV en Argentina y limitando este debate a la participación política de las mujeres por parte del movimiento AP en la revolución ciudadana, para citar dos de los casos estudiados.

Estudios posteriores podrían incluir el análisis de los cambios experimentados por estos partidos al llevar adelante políticas de género en el ejercicio de gobierno.

En síntesis, el estudio de la dinámica del partido en el gobierno como actor político ha identificado cambios en su organización interna al acceder por primera vez al gobierno. Estos cambios han sido el resultado de los comportamientos estratégicos de adaptación a la estructura institucional presidencial y de activación del clivaje político.

El PT de Brasil siendo un partido de activistas políticos adoptó comportamientos estratégicos propios del partido de propaganda, lo que resultó en cambios intrapartidarios, predominando el liderazgo gubernamental sobre el liderazgo partidario, subordinando el partido al gobierno.

El FA siendo un partido de activistas combinó comportamientos estratégicos de ambos tipos de partidos, subordinando el partido al ejercicio del gobierno.

El FPV siendo una fracción del PJ incorpora el activismo político en el ejercicio de gobierno, unificando el liderazgo gubernamental y partidario en el transcurso del ejercicio de gobierno.



El movimiento AP siendo la plataforma electoral del candidato presidencial Rafael Correa, incorpora el activismo político en el transcurso del ejercicio del gobierno, crea una organización con alcance territorial nacional y fusiona el liderazgo gubernamental y el liderazgo partidario.

En las democracias contemporáneas los partidos y los movimientos políticos son las organizaciones que monopolizan la representación política. Realizar estudios comparados de los cambios de las organizaciones partidarias que acceden por primera vez al gobierno contribuye a identificar procesos comunes, tales como el predominio del gobierno sobre los partidos de activistas o el impulso hacia el activismo político desde el ejercicio de gobierno de organizaciones basadas en la propaganda en contextos electorales. La verificación de estos procesos puede extenderse a otros casos de partidos latinoamericanos, tales como el recientemente triunfante MORENA en el gobierno de México, o a partidos en sistemas parlamentarios europeos, tales como SYRIZA en el gobierno de Grecia.

El partido en el gobierno, siendo un actor político fundamental de los procesos democráticos, se constituye en un tema recurrente en el subcampo disciplinar sobre los partidos políticos de la Ciencia Política contemporánea.



## Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos Héctor y Mariana Chudnosvsky (2013). Como entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos, en Acuña, C. H. (compilador) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: SXXI editores- Fundación OSDE.
- Aldrich, John Herbert. 1995. *Why parties?: the origen and transformation of political parties in America*. USA: The University of Chicago Press.
- Cäis, Jordi. 1997. “Metodología del análisis comparativo”. *Cuadernos Metodológicos*, No. 21, CIS, Madrid.
- Chasquetti, Daniel. 2008. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Ediciones Cauce- UDELAR.
- Cheibub, José, Adam Przeworski, and Sebastian Saiegh. 2004. “Government Coalitions and Legislative Succes Under Presidentialism and Parliamentarism”. *British Journal of Political Science*. (34:4): 565-587.
- Collier, David. 1994. “El método comparativo: dos décadas de cambios”. En *La comparación en las ciencias sociales*, editado por Giovanni Sartori y Leonardo Morlino, pp. 51-79. Madrid: Alianza.
- Colomer, Joseph. 2002. “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos*



- en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (h.), pp. 117-134. Rosario: Homo Sapiens Ediciones,
- Coppedge, Michael. 1997. *A Classification of Latin American Political Parties*. Working Paper 244. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies.
  - Dahl, Robert. 1999. *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Taurus.
  - Downs, Anthony. 1957. *An Economy Theory of Democracy*. USA: Harper & Row.
  - Duverger, Maurice. 1951. *Los Partidos Políticos*. México: FCE, 2000.
  - Gunther, Richard and Larry Diamond. 2003. Species of Political Parties: A New Typology. *Party Politics*, No. 9: 167-99.
  - Janda, Kenneth. 2006. How Nations Govern Political Parties, Ponencia presentada en *IPSA 20th. World Congress*, Japan, July 9-13.
  - Jones, Mark and Scott Mainwaring. 2003. *The Nationalization of Parties and Parties Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas*. Working Paper 304. Kellogg Institute. USA
  - \_\_\_\_\_ . 2005. The role of parties and party systems in the policymaking process. IADB Seminar, Washington D.C, USA, January 11.
  - Katz, Richard. 2001. “The problem of candidate selection and models of party democracy”. *Party Politics*, Vol. 7, Nro. 3: 277- 296.
  - \_\_\_\_\_ y Peter Mair. 2002. “La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias



- contemporáneas”. En *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, editado por José Montero, Richard Gunther y Juan Linz. España: Editorial Trotta, 2007.
- Levitsky, Steven and Kenneth Roberts. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. USA: The John Hopkins University Press.
  - Lijphart, Arendt. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: Yale University Press.
  - Lipset, Seymour and Stein Rokkan. 1967. “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”. En *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 3-64. USA: Free Press
  - Mainwaring, Scott. 1993. “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies* 26:2: 198-228.
  - \_\_\_\_\_ and Timothy Scully. 1995. Introduction Party Systems in Latin America. En *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, 1-34. California: Stanford University Press,
  - \_\_\_\_\_ y Matthew Shugart. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
  - \_\_\_\_\_ y Edurne Zoco. 2007. “Secuencias políticas y estabilización de la competencia partidista: volatilidad electoral en viejas y nuevas democracias”. *América Latina Hoy*, año/vol. 46: 147- 171.
  - Mair, Peter. 1997. *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.



- \_\_\_\_\_ . 2007. “The Challenge to Party Government”. EUI Working Papers, SPS Nro. 2007/09.
- Moe, Terry. 1993. “Presidentes, instituciones y teoría”. En *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios comparados sobre la institución presidencial*, editado por Martín Alessandro y Andrés Gilio, 15- 62. Buenos Aires: INAP
- Montero, José y Richard Gunther. 2002. Introducción: Los estudios sobre los partidos políticos. En *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, de José Montero, Richard Gunther y Juan José Linz, 15-46. España: Editorial Trotta, 2007.
- Moon, David. 2010. Conceptualising the Multi-Level Party: Two Complementary Approaches, *Politics*, Vol. 30, Issue 1:52–60.
- Muller, Wolfgang. 1997. Inside the black box. A Confrontation of Party Executive Behaviour and Theories of Party Organizational Change. *Party Politics*, vol 3, Nro. 3: 293-313.
- \_\_\_\_\_ and Kaare Strom. 1999. “Political parties and hard choices”. En *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions?* pp. 1-36. USA: Cambridge University Press.
- Neto, Octavio Amorim and Gary Cox. 1997. “Electoral institutions, Cleavage structures and the number of Parties”. *American Journal of Political Science* (4:3):149-174.
- \_\_\_\_\_ . 1998. “Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries”. Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association.



- O'Donnell, Guillermo (1998). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Olson, Mancur. 1992. *La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México: Editorial Limusa.
- Panebianco, Angelo. 1982. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- Pasquino, Gianfranco. 2004. *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Prometeo Libros- Bolonia University Press.
- Pateman, Carol (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/ privado. En *Perspectivas feministas en teoría política* de Carme Castells (compiladora). España: Paidós Ibérica, pp. 31-52.
- Przeworski, Adam. 2010. *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Riker, William. 2007. "Teoría de los Juegos y de las Coaliciones Políticas". En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, editado por Albert Batlle i Rubio, pp. 151- 169. España: Editorial Ariel,
- Sartori, Giovanni. 1994. "Comparación y método comparativo". En *La comparación en las ciencias sociales*, 29-49. Madrid: Alianza Editorial S.A.,
- \_\_\_\_\_ 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.



- \_\_\_\_\_ 1996. *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.
- \_\_\_\_\_ 2000. *Partidos y sistemas de partidos*. España: Alianza Editorial.
- Schlesinger, Joseph. 1994. *Political Parties and the Winning of Office*. USA: University of Michigan Press.
- Schattschneider, Elmer. 1975. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. UK: Oxford University Press. E-book.
- Shugart, Matthew and John Carey. 1995. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ y Scott Mainwaring. 2002. *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Strom, Kaare. 1990. A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *American Journal of Political Science*. Volume 34, Issue 2: 565-98.
- Taagepera, Rein and Matthew Shugart. 1989. *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*. New Haven: Yale University Press.
- Teivainen, Teivo & Silke Trommer. 2017. "Representation Beyond the State: Towards Transnational Democratic Non-state Politics". *Globalizations*, 14:1: 17-31,
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics". *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2: 369-404.
- Tilly, Charles y Lesley Wood. 2010. *Los movimientos sociales, 1768- 2008. Desde sus orígenes a Facebook*. Barcelona: Editorial Crítica.





- Tsebelis, George and Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. USA: Princeton University Press.
- Weber, Max. 2004. *Economía y Sociedad: Esbozo de una Sociología Comprensiva*. México: FCE.
- Zulianello, Mattia. 2017. “Anti-System Parties Revisited: Concept Formation and Guidelines for Empirical Research”. *Government and Opposition*. Fecha de consulta: 20 de enero de 2019.

<https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/antisystem-parties-revisited-concept-formation-and-guidelines-for-empirical-research/0B31B5D7E6F5535E6481E748E45007BC/core-reader>



## **Bibliografía sobre los partidos políticos seleccionados**

### Argentina: Frente para la Victoria- FPV:

- Abal Medina, Juan Manuel y Julieta Suárez Cao. 2002. “La competencia partidaria en la Argentina: sus implicancias sobre el régimen democrático” *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, 163-185. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Alonso, Guillermo y Valeria Di Costa, Valeria. 2011. “Cambios y Continuidades en la Política Social Argentina, 2003-2010”. Ponencia preparada para su presentación en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, 6-8 de julio de 2011, Resistencia, Chaco.
- Bosoer, Fabián. 2009. “Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008 ¿Democracia “de uno o de dos motores?”” *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2, Número 2: 53- 66.
- Calvo, Ernesto. 2005. Argentina, elecciones legislativas 2005: consolidación institucional del kirchnerismo y territorialización del voto. *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, Nro. 2. Consultada: 20 de septiembre de 2018.  
[www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2005000200007&script=sci_arttext)
- Calvo, Ernesto. 2013. El peronismo y la *sucesión permanente*: mismos votos, distintas élites. *Revista SAAP*, Vol. 7, Nro. 2: 433-440.
- Camerlo, Marcelo. 2013. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. *América Latina Hoy*, Vol. 64: 119-142.



- \_\_\_\_\_ and Pérez Liñán, Anibal. 2015. “The Politics of Minister Retention: Technocrats, Partisans and Government Approval”. *Comparative Politics*, Vol. 47, Nro. 3, pp. 315-334.
- Cherny, Nicolás. 2014. “La relación presidente- partido de gobierno en el kirchnerismo”. En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, compilado por Marcos Novaro, pp. 143- 59. Ciudad Autónoma Buenos Aires: Edhasa.
- Clerici, Paula. 2014. “Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013)”. Tesis de Doctorado. Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales.
- Coraggio, José Luis y Pablo Miguez. 2015. “La Argentina Posneoliberal: un breve recorrido por los años del Kirchnerismo”. Coloquio de Medellín, CLACSO.
- Cortés, Martín. 2008. “Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad”. Informe final del concurso: Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2008/gobpro/cortes.pdf>
- D’Alessandro, Martín. 2013. “Las Plataformas Electorales en la Argentina Moderna”. *América Latina Hoy*, 65, pp. 107-139.
- De Luca, Miguel. 2008. “Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006”. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* editad by Peter



- Siavelis and Scott Morgenstern, pp. 189-217. USA: The Pennsylvania State University Press.
- Etchemendy, Sebastián. 2013. “La “doble alianza” gobierno- sindicatos en el kirchnerismo (2003- 2012). Orígenes, evidencia y perspectivas”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* compilado por Carlos Acuña, 291- 324. Buenos Aires: SXXI editores- Fundación OSDE.
  - Feierherd, Germán. 2012. “El tamaño de las coaliciones legislativas en la Argentina (1983- 2008)”. En *Los Legisladores en el Congreso Argentino*, editado por Mustapic, Ana María, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, pp. 113- 37. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
  - Ferreira Rubio, Delia. 2004. “Financiamiento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. En *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, compilado por Steven Griner y Daniel Zovatto, pp. 271- 94. San José de Costa Rica: OEA-IDEA.
  - Ferretti, Natalia. 2012. “Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación”. En *Los Legisladores en el Congreso Argentino* editado por Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 13- 59. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
  - Gibson, Edward. 2014. “Elasticidades del peronismo: la década del noventa y la transformación del sistema de partidos en Argentina”. En *Peronismo y democracia*.



*Historia y perspectivas de una relación compleja* compilado por Marcos Novaro, 123-141. Ciudad Autónoma Buenos Aires: Edhasa.

- Jones, Mark. 2008. “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* edited by Peter Siavelis and Scott Morgenstern, 41-75. USA: The Pennsylvania State University Press.
- Kikuchi, Hirokasu y Germán Lodola. 2014. “The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentina case”. *Journal of Politics in Latin America*, 6, 2, 73-105.
- Leiras, Marcelo. 2006. *La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: Lógica, problemas y reformas necesarias*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Pent.
- Levitsky, Steven. 2003. “From Labor Politics to Machine Politics. The Transformation of Party- Union Linkages in Argentine Peronism, 1983- 1999”. *LAAR*, Vol. 38, Nro.3, 3- 36.
- Malamud, Andrés. 2004. “El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983- 2003)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 14, Nro. 1, 137- 71.
- Martínez Nogueira, Roberto. 2013. “La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* compilado por Carlos Acuña, 71- 121. Buenos Aires: SXXI Editores.



- Medici, Alejandro. 2000. “El Movimiento de Derechos Humanos en la Argentina y la Lucha contra la Impunidad: la Estrategia del ‘Escrache’”. *Revista Crítica Jurídica*, Nro. 17, 329-57.
- Melero, Fernanda. 2017. “Los *Think Tanks* de Argentina y de Chile en la Política Exterior de los Gobiernos de Néstor Kirchner y Ricardo Lagos. Semblanza de una Vinculación”. Tesis de grado de la carrera Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Santa Fe- UCSF.
- Mustapic, Ana Maria. 2002. “Del Partido Peronista al Partido Justicialista. Las Transformaciones de un Partido Carismático”. En. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, compilado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, 137- 61. Rosario/ Santa Fe/ Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- \_\_\_\_\_ y Luis Schiumerini. 2008. “Informe. Los partidos políticos argentinos entre 1983- 2006”. Programa de Estudios Electorales y Legislativos (PEEL). UTDT. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ 2013. Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, compilado por Carlos Acuña, 249- 90. Buenos Aires: SXXI editores- Fundación OSDE.
- Neffa, Julio César. 2009. *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades*. Buenos Aires: CLACSO.



- Ollier, María. 2009. “El Liderazgo Político en Democracias de Baja Institucionalización (El caso del Peronismo en Argentina)”. Paper presentado al XXI World Congress of Political Science. International Political Science Association-IPSA. Santiago Chile, 12-16 de julio de 2009.
- Ostiguy, Pierre. 2009. “Argentina double political spectrum: Party system, political identities, and strategies, 1944- 2007”. *Working Paper* 361. USA: Kellogg Institute-University of Notre Dame.
- Palermo, Vicente. 2014. “La Renovación Peronista”. En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, compilado por Marcos Novaro, 113- 22. Ciudad Autónoma Buenos Aires: Edhasa.
- Quirós, Julieta. 2008. Piqueteros y peronistas en la *lucha* del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. *Cuadernos de Antropología Social*, Nro. 27, 113- 31.
- Rossi, Federico. 2017. “Más allá del clientelismo: el movimiento piquetero y el Estado en Argentina”. En *Movimientos Sociales en América Latina: Perspectivas, Tendencias y Casos*, editado por Paul Almeida y Allen Cordero Ulate, 213-34. Buenos Aires: CLACSO.
- Solís Delgadillo, Juan. 2012. El Peso Político del Pasado: Factores que Inciden en la Formulación de las Políticas de la Memoria en Argentina y Chile. *América Latina Hoy*. 61, 163-206.
- Zelaznik, Javier. 2012. “Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno”. En *Los Legisladores en el Congreso Argentino* compilado por



Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, 61-112. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

- \_\_\_\_\_ 2014. “El Comportamiento Legislativo del Peronismo Durante el Menemismo y el Kirchnerismo: cambio de agenda y adaptación partidaria”. *Desarrollo Económico*, Vol. 54, No. 213, 203-30.

#### Brasil, Partido de los Trabajadores-PT:

- Amorim, Celso 2010. “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition): 214-40.
- Amorim Neto, Octavio. 2014. *De Dutra a Lula. La conducción y los determinantes de la política exterior brasileña*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Andrade de Paula, Elder e Silvio Simione da Silva (2008). “Movimentos sociais na Amazônia brasileira: vinte anos sem Chico Mendes”. *Revista NERA*, Ano 11, nº. 13, 102-17.
- Bresser Pereira, Luís Carlos. 2016. “Reforma gerencial e legitimação do estado social”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 51 (1): 147-56.
- Breckenridge-Jackson, Ian, Natasha Radojic, Ellen Reese, Elizabeth Schwarz y Christopher Vito. 2017. “Los Movimientos Sociales Latinoamericanos y el Proceso del Foro Social Mundial”. En *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos*, editado por Paul Almeida, P y Allen Cordero Ulate, 160- 80 Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.





- De Oliveira, Ariovaldo Umbelino. 2009. *Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula*. Brasil: USP.  
<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx>.
- Gaylord, Sylvia. 2012. “Too Undisciplined to Legislate? Party Unity and Policy-making in Brazil”. *Journal of Politics in Latin America*, 3/2012: 39–65.
- Gonçalves Costa, Sandra Helena (s/f). “Contrarreforma Agrária Na América Latina: Um Olhar Sobre A Resistencia No Brasil E No México”. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Geografia Humana DEGEO/FFLCH/USP.
- González, Lucas. 2013. “The Powers of Governors. Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil”. *Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno (Nueva Serie)*, Nro. 1, UNSAM Edita, Argentina.
- Gordillo, Gustavo y Hernán Gómez (coordinadores). 2004. *Conversaciones sobre el hambre. Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula*. Brasilia- Brazil: Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares.
- Guerra Tomazini, Carla e Cristiane Kerches da Silva Leite. 2016. “Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?”. *Revista Sociologia Política*, v. 24, n. 58, 13-30.
- Hunter, Wendy. 2007. “The Normalization of an Anomaly: The Workers' Party in Brazil”. *World Politics*, Volume 59, Number 3, April, 440- 75.



- Inácio, Magna e Daniela Rezende. 2015. “Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, nº 2, 296-335.
- Limongi, Fernando e Argelina Figueiredo. 1998. “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”. *Lua Nova*, No. 44, 81- 106.
- Mainwaring, Scott. 1997. Multipartidismo, federalismo robusto y presidencialismo en Brasil. *Araucaria*, Nro. 2, 58-120.
- Mançano Fernandes, Bernardo. 2013. “La Reforma Agraria Que Hizo El Gobierno De Lula Y La Que Podría Hacerse”. En *Lula y Dilma. Diez años de gobiernos posneoliberales en Brasil*, editado por Emir Sader, 231-48. Quito- Ecuador: FLACSO – Boitempo.
- Marini, Ruy. 1986. “El movimiento obrero brasileño”. *Cuadernos Políticos*, n. 46, abril-junio, 5-23.
- Meneguello, Rachel. 2002. “El impacto de la democratización del Estado en el desarrollo de los partidos brasileños (1985- 1998)”. *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, editado por Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina, 211-40. Rosario/ Santa Fe/ Argentina: Homo Sapiens Ediciones,
- Paes Coelho, Vitarque Lucas. 2017. “A Política Regional Do Governo Lula (2003-2010)”. En *Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas* compilado por Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro e Carlos Antonio Brandão, 65-95. Rio de Janeiro: IPEA.



- Pereira da Silva, Fabricio. 2011. *Vitórias na crise. Trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio.
- Power, Timothy J. and Marilia G. Mochel. 2008. “Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Governors in Brazil”. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* edited by Peter Siavelis and Scott Morgenstern, 103-37. USA: The Pennsylvania State University Press,
- Renno, Lúcio. 2010. “Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 the First Year of the Rest of Our Lives?” *Revista de Ciencia Política* / volumen 30 / N° 2, 213 – 30.
- Samuels, David. 2008. “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America* edited by Peter Siavelis and Scott Morgenstern, 76- 91. USA: The Pennsylvania State University Press,.
- \_\_\_\_\_ and César Zucco. 2010. “The Roots of Petismo, 1989-2010”. Prepared for the 2010 Meeting of the American Political Science Association, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ 2013. “The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments”. *American Journal of Political Science*, Vol. 00, No. 0, xxx 2013, 1–14.
- Secco, Lincoln. 2018. *História do PT*. Cotia, SP: Ateliê Editorial.
- Van Dyck, Brandon. 2014. “Why Party Organization Still Matters: The Workers’ Party in Northeastern Brazil”. *Latin American Politics and Society*, 56: 2, 1- 26.



- Zucco, César. 2015. “Estabilidad sin raíces: Institucionalización del sistema de partidos en Brasil”. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, coordinado por Mariano Torcal, 78 a 107. Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral.

#### Ecuador, Movimiento Alianza País- AP:

- Basabe-Serrano, Santiago, John Polga- Hecimovich, and Andrés Mejía Acosta. 2018. “Unilateral, against all odds. Portfolio allocation in Ecuador (1979–2015)”. En *Cabinet Volatility and Policy Making in Latin America*, edited by Cecilia Martinez Gallardo y Marcelo Camerlo, 182-206. London- New York: Routledge.
- Conaghan, Catherine and Carlos de la Torre. 2008. “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency”. *Press/Politics* 13(3):267-84.
- Cordero Cordero, María Virginia. 2016. “Alianza PAÍS: El Movimiento Político como Campo Multi-Organizacional”. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. FLACSO- Sede Ecuador. Sitio web: [www.flacsoandes.edu.ec](http://www.flacsoandes.edu.ec)
- Freidenberg, Flavia. 2015. “¿Dónde compiten los partidos en Ecuador? Estrategias territoriales multinivel en un sistema político unitario”. *Valor Agregado*, N° 3, 69-93.
- \_\_\_\_\_ y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Ecuador: FLACSO.



- Harnecker, Marta. 2011. *Ecuador: Una Nueva Izquierda en Busca de la Vida en Plenitud*. Buenos Aires: El Viejo Topo.
- Herrera Llive, Klever Vinicio. 2017. “Las organizaciones de base de Alianza PAIS: el papel de los comités de la revolución ciudadana en la movilización política”. *Análisis Político*, n° 91, Bogotá, págs. 96-109.
- Hidalgo Flor, Francisco. 2002. “Elecciones en Ecuador: Quiebra de los Partidos Políticos y Presencia del Movimiento Indígena”. *Ciencias Sociales* 98: 87-97.
- Lacuisse, Marie Esther. 2007. “Los movimientos políticos locales en el escenario electoral”. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Número 27, Quito, pp. 37-45.
- Martí i Puig, Salvador. 2008. “Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990- 2005)”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol.70, no.4, 675-724.
- Mirza, Christian Adel. 2006. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina: la construcción de nuevas democracias*. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Muñoz Jaramillo, Francisco. 2014. *Balance crítico del Gobierno de Rafael Correa*. Ecuador: Facultad de Economía - Instituto de Posgrado e Investigación Económica - Escuelas de Sociología – Política, Universidad Central de Ecuador.
- Polga-Hecimovich, John. 2013. “Ecuador: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 33, N° 1, 135 – 60.



- Resina de la Fuente, Jorge. 2013. “La participación del movimiento indígena en el proceso político de construcción del Estado durante el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007-2012)”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Sánchez, Francisco. 2006. Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 25, pp. 9-19.
- \_\_\_\_\_ and John Polga-Hecimovich. 2018. “The Tools of State Counterreform under Post-Neoliberalism: Rafael Correa’s Ecuador”. Forthcoming in *Journal of Latin American Studies (JLAS)*.
- Sanchez-Sibony, Omar. 2017. “Classifying Ecuador’s Regime under Correa: A Procedural Approach”. *Journal of Politics in Latin America*, 9, 3, 121–40.
- Tanaka, Martin. 2015. Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos en Torcal, M. (coordinador) *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral, 161-82.

Uruguay, Frente Amplio-FA:



- Alcántara Sáez, Manuel y Juan Pablo Luna. 2004. “Ideología y competencia partidaria en dos post- transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política*, volumen XXIV, Nro. 1, 128- 68.
- Buquet, Daniel and Daniel Chasquetti. 2008. “Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942 to 2004”. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, edited by Peter Siavelis and Scott Morgenstern, 316-42. USA: The Pennsylvania State University Press,
- \_\_\_\_\_ 2009. “Los nuevos gobiernos progresistas en el Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay en el siglo XXI”. *Revista Sistema*, Nro. 208- 209, 97- 116.
- \_\_\_\_\_ 2014. “Sistemas de partidos y democracia en América Latina: una relación compleja”. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué Ciencia Política para qué Democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- Chasquetti, Daniel. 1998. “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971- 1997)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10/1997-98, 25- 45.
- \_\_\_\_\_ 2007. “Uruguay 2006: Éxitos y Dilemas del Gobierno de Izquierda”. *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, 249 –63.
- \_\_\_\_\_ 2010. Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Montevideo: FCS-UDELAR.



- \_\_\_\_\_ 2011. “Financiamiento político en Uruguay”. *Évaluer la qualité de la démocratie: guide pratique*, 505-32.
- \_\_\_\_\_ 2011. “El secreto del éxito: Presidentes y Cárteles Legislativos en Uruguay (1995- 2010)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20 Nro. 1, 9-31.
- \_\_\_\_\_, Daniel Buquet y Antonio Cardarello. 2013. “La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los Ministerios y afiliación partidaria de los Ministros”. *América Latina Hoy*, 64, 15- 40.
- De Armas, Gustavo. 2009. “Debilitamiento del Efecto Demográfico y Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos: Evidencia de las Elecciones 2009 en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 18, N°1, 41-63.
- Fernández Luzuriaga, Wilson y Diego Hernández Nilson. 2009. “Tradiciones Ideológicas de Política Exterior en las Propuestas Preelectorales 2009 de los Partidos Políticos Uruguayos”. III Congreso Uruguayo de Ciencia Política, 2010.
- Gallardo, Javier, Adolfo Garcé y Paulo Ravecca. 2009. “Think Tanks y Expertos en el Gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005- 2008)”. *Documento de Trabajo On Line Nro 1. CLACSO*. Consultado: 20 de noviembre de 2018.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/79478914.pdf>
- Garcé, Adolfo. 2010. “Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 2, pp. 499 – 535.





- García Ortiz, Esteban. 2017. “El Lado Oscuro del Éxito: Los Proyectos del Poder Ejecutivo No Votados por el Parlamento Uruguayo, 2005-2010”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 26, N°1, 175- 96.
- González, Luis. 1990. “Legislación electoral y sistemas de partidos: el caso Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nro. 4, 9-27.
- Guedes, Alejandro. 2017. “Éxito Presidencial y Concesiones Legislativas. Uruguay, 2000-2009”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 26, N°1, 151-74.
- Gros Espiell, Héctor. 2006. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Uruguay”. En *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, coordinado por Daniel Zovatto, 853- 91. México: IDEA- UNAM.
- Guedes, Alejandro, Diego Luján y Nicolás Kardjian. 2011. *Presidentes, partidos e ideología en Uruguay (1920- 2009)*. Documento on line Nro.1/11. ICP- FCS- UDELAR. Consulta: 22 de noviembre de 2018.  
<http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=306&CatId=97&SubCatId=154>
- Maldonado, Gerardo. 2015. “Institucionalización del sistema de partidos, anclaje electoral y desacuerdo con intermediarios políticos: España, México y Uruguay en perspectiva comparada”. En *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* compilado por Mariano Torcal, 261- 86. Barcelona: Anthropos Editorial- Santa Fe (Argentina): Universidad Nacional del Litoral.
- Moraes, Juan. 2008. “Why Factions? Candidate Selection and Legislative Politics in Uruguay”. En *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in*



*Latin America* edited by Peter Siavelis and Scott Morgenstern, 164-85. USA: The Pennsylvania State University Press.

- Moreira, Constanza. 2004. “Resistencia Política y Ciudadanía: Plebiscitos y Referéndums en el Uruguay de los 90’”. *América Latina Hoy*, 36, 17-45.
- \_\_\_\_\_, Lucia Selios y Alexandra Lizbona. 2009. *La renovación programática del Frente Amplio: una mirada al proceso reciente (2004-2009)*. Uruguay: FES- ICP.
- \_\_\_\_\_ 2009. *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Vera, Bruno. 2012. “Sistema electoral, reglas de decisión y fraccionalización en el Frente Amplio: análisis de la estructura de oportunidades para las fracciones (1971-2008)”. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.
- \_\_\_\_\_ 2017. “Esquerdismo na América Latina (2002- 2008): o racha á esquerda no “Frente Amplio” em perspectiva comparada com o racha á esquerda no Partido dos Trabalhadores”. Dissertação apresentado ao Programa de Pós-graduação Mestre em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, Brasil.
- Yaffé, Jaime 2002. “Crecimiento y renovación de la izquierda uruguaya (1971-2001)”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13/2002, 35-57.
- \_\_\_\_\_ 2013. “Competencia interna y adaptación partidaria en el Frente Amplio de Uruguay”. *Perfiles Latinoamericanos* 41, 71- 94.



## **Documentos:**

### Argentina:

- Afiliados. Estadística Anual. Cámara Nacional Electoral. Poder Judicial de la Nación. Consultado: 25 de septiembre de 2018.  
[https://www.pjn.gov.ar/02\\_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=76&TipInf=104&Dde=24](https://www.pjn.gov.ar/02_Central/Index100.Asp?Nodo=1669&Rubro=76&TipInf=104&Dde=24)
- Alianzas Nacionales y de Distrito Reconocidas. Poder Judicial de la Nación- Cámara Nacional Electoral. Elecciones Generales 2011, 23 de octubre.
- Carta Orgánica, aprobada según las modificaciones introducidas por el Congreso Nacional Partidario realizado el 20 de Septiembre de 1991, el 17 de Julio de 1998, el 10 de noviembre de 2001, el 5 de Noviembre de 2002 y el 24 de Enero de 2003.
- Conducción Política, Teniente General Juan Domingo Perón, Secretaria Política de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1974.
- Constitución de la Nación Argentina. Publicación del Bicentenario.
- Diario de Sesiones. Cámara de Diputados, Reunión 41º, 21 de diciembre de 2005.
- Diario de Sesiones, Versión Taquigráfica, Cámara de Senadores de la Nación, 42º reunión, 2º sesión extraordinaria, 21 y 22 de diciembre de 2005.
- Directorio Legislativo. Congreso de la Nación 1999- 2007. Argentina.
- Plataformas Electorales del FPV. Consultado: 8 de octubre de 2018.  
<https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/1917-1->



### Brasil

- Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988.
- Estatuto del Partido de los Trabajadores. Aprobado en reunión del Directorio Nacional, 11 de marzo de 2001.
- Estatuto del Partido de los Trabajadores. Aprobado en reunión del Directorio Nacional el 5 de octubre de 2007.

### Ecuador

- Constitución de la República del Ecuador, Ciudad Alfaro, Montecristi, Provincia de Manabí, 2008.
- Discurso de Posesión del Presidente de la República, Economista Rafael Correa Delgado en la mitad del mundo, Quito, 15 de enero de 2007.
- Régimen Orgánico del Movimiento Alianza País, Patria Altiva I Soberana. Documento para su reinscripción, 2009.
- Régimen Orgánico del Movimiento Alianza País, Patria Altiva I Soberana, IV Convención Nacional, Ciudad de Esmeraldas, 1º de mayo de 2014.
- Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Ecuador, Año II - N° 439, Quito, miércoles 18 de febrero de 2015

### Uruguay:

- Archivo del Frente Amplio, Escrutinio definitivo, elecciones internas, 26 de mayo de 2002.



- CEPAL- UNASUR. Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santiago de Chile, 2014.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1997.
- Estatuto del Frente Amplio, contiene modificaciones del Plenario Nacional de diciembre de 2011. Consultado: 5 de octubre de 2018.  
<http://www.frenteampio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1012>
- Frente Amplio, escrutinio definitivo, elecciones internas, 26 de mayo de 2002.
- Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay. Consultado: 10 de septiembre de 2018.  
[http://www.parlamento.gub.uy/OIR/LEGISLATINA:](http://www.parlamento.gub.uy/OIR/LEGISLATINA)  
<http://americo.usal.es/oir/legislata/>
- Reglamento de la Cámara de Senadores de Uruguay. Año 2008. Consultado: 30 de agosto de 2018. <http://www.parlamento.gub.uy/>

### **Leyes y decretos:**

#### Argentina:

- Ley Nro. 23.298: Orgánica de los Partidos Políticos. BO, 26/10/1985
- Ley Nro. 25611: Ley Orgánica de los Partidos Políticos. BO, 04/07/2002.
- Ley Nro. 25600: Financiamiento de los partidos políticos. BO, 12/06/2002.
- Ley Nro. 26077: Emergencia Pública. BO, 10/01/2006.



- Ley Nro. 26122: Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes. BO, 28/07/06.
- Ley Nro. 26204: Emergencia Pública. BO, 20/12/2006.
- Ley Nro. 26215: Financiamiento de los partidos políticos. BO, 17/01/2007.
- Ley Nro. 26.399: Emergencia Pública. BO, 04/01/2008.
- Decreto Nro. 565/02: Programa Jefes de Hogar. BO, 04/04/2002.
- Decreto Nro. 1506: Emergencia Ocupacional Nacional. BO, 29/10/2004.

#### Brasil:

- Lei 4737, Código Eleitoral, 15 de julho de 1965.
- Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.
- Lei das Eleições – Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
- Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993 Disciplina a fixação do número de deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.
- Medida Provisoria 422/2008
- Lei Nº 11.763, de 1º de agosto de 2008.

#### Ecuador:

- Atlas Electoral 2002- 2007. Consejo Nacional Electoral
- Atlas Electoral 2009- 2014. Consejo Nacional Electoral
- Codificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Quito, miércoles 1º de noviembre de 2000.



- Decreto Presidencial Nro. 12 del 15 de enero de 2007.
- Decreto Presidencial Nro. 1.838 del 2009.
- Decreto Presidencial Nro. 1.395 de 2013.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial Suplemento 642, 27 de julio de 2009, última modificación: 27 de marzo de 2012.
- Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Código de la Democracia. Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, 12 de febrero de 2009.

#### Uruguay:

- Ley Nro. 17.063, Elecciones Internas de los Partidos Políticos, 24 de diciembre de 1998.
- Ley Nro. 17.787, Elecciones Nacionales 2004. Partidos Políticos. Gastos. Recursos, promulgada el 29 de junio de 2004.
- Ley N° 17.799, Declaración Jurada de los Candidatos de los Partidos Políticos, 12 de agosto de 2004.
- Ley N° 17.869 Plan de Atención de la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano, promulgada el 20 de mayo de 2005.
- Ley Nro. 18.227, Asignaciones Familiares. Promulgada el 22 de diciembre de 2007.
- Ley Nro. 18.485, Partidos Políticos. Promulgada el 11 de mayo de 2009.



## **Diarios:**

### Argentina:

- “La Nación”. Sitio web: <http://servicios.lanacion.com.ar/archivo>
- “Página 12”. Sitio web: <https://www.pagina12.com.ar/usuarios/anteriores.php>

### Brasil:

- “Folha de São Paulo”. Sitio web: <https://acervo.folha.com.br/index.do>
- “Jornal o Globo”. Sitio web:  
<http://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=2000>

### Ecuador:

- “El Universo”. Sitio web: <https://www.eluniverso.com/servicios/archivo>

### Uruguay:

- “El País”. Sitio web: <http://www.elpais.com.uy/ediciones-anteriores>

## **Sitios Web:**

### Argentina:

#### Poder Ejecutivo:

<http://www.casarsada.gob.ar/informacion/archivo>

<https://www.argentina.gob.ar/compendio-nacional-electoral-2017>

<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/>

#### Poder Legislativo:

[http://www.infoleg.gov.ar/?page\\_id=112](http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=112)

<http://www.directoriolegislativo.org>





<http://www.diputados.gov.ar/>

<http://www.senado.gov.ar/>

Poder Judicial:

<https://www.pjn.gov.ar>

Partido Justicialista:

<http://gestar.org.ar/instituto>

Otros sitios:

<http://www.jdperon.gov.ar/>

[http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#LISTADO DE SENADORES \(2005-2007\)](http://americo.usal.es/oir/legislatina/argentina.htm#LISTADO_DE_SENADORES_(2005-2007))

<http://pdba.georgetown.edu/>

Brasil:

Poder Ejecutivo:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>.

[http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos\\_normativos.php](http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php)

<http://www.mda.gov.br/>

Poder Legislativo:

<http://www2.camara.leg.br/espanol>

<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>



Poder Judicial:

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>.

<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/eleicoes-2006>.

Partido de los Trabajadores:

<http://www.pt.org.br/>

<http://www.institutolula.org/es/historia>

<https://fpabramo.org.br/>

Otros sitios:

<https://www.cut.org.br/>

<http://www.mst.org.br/>

<https://www.cartacapital.com.br/politica/politica-agraria-do-governo-lula-valorizou-o-agronegocio>

[http://www.marini-escritos.unam.mx/065\\_movimiento\\_obrero\\_brasil.html#6](http://www.marini-escritos.unam.mx/065_movimiento_obrero_brasil.html#6)

<http://www.bresserpereira.org.br>

<http://necon.iesp.uerj.br/index.php/base-de-dados/>

<http://americo.usal.es/oir/legislatina/brasil.htm>

<https://news.un.org/es/story/2010/05/1191151>

Ecuador:

Poder Ejecutivo:

[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)

Poder Legislativo:



<http://www.asambleanacional.gob.ec/es>

<http://www.observatoriolegislativo.ec/>

Poder Judicial:

<http://cne.gob.ec/es/estadisticas/publicaciones>

Movimiento Alianza PAIS:

<https://www.alianzapais.com.ec/>

<https://formacion.alianzapais.com.ec/>

Otros sitios consultados:

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Ecuador/asam07.html>

<http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Ecuador>

<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>

[http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil\\_Nacional\\_Economico.html?pais=ECU&ididoma=spanish](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=ECU&ididoma=spanish)

Uruguay:

Poder Ejecutivo:

<http://presidencia.gub.uy>

Poder Legislativo:

<http://www.parlamento.gub.uy>

Poder Judicial:

[http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales)

Frente Amplio:



<https://www.frenteamplio.uy/>

Otros sitios consultados:

<http://pdba.georgetown.edu/>

<http://americo.usal.es/oir/opal/indicadores.htm#Uruguay>



## APÉNDICE

### Partido de los Trabajadores (Brasil)

**Cuadro A.1.** PT: Lista vencedora por Estados del Balotaje de la elección a Presidente nacional del partido, 9 de octubre de 2005.

	Lista Oficial Campo Mayoritario		Lista opositora Democracia Socialista	
	Estados	% de Diferencia	Estados	% de Diferencia
1	Mato Grosso do Sul	16	Rio Grande do Sul	60
2	Pernambuco	2	Santa Catarina	44
3	Sergipe	14	Rio Grande del Norte	6
4	Distrito Federal	10	Rio de Janeiro	12
5	Acre	8	Espíritu Santo	44
6	Rondônia	14	Minas Gerais	20
7	Amapá	54	Mato Grosso	16
8	Ceará	30	Bahía	8
9	Amazonas	50	Maranhão	2
10	Paraíba	20		
11	São Paulo	34		
12	Alagoas	38		
13	Roraima	22		
14	Paraná	22		
15	Piauí	8		
16	Pará	40		
17	Goiás	19		
18	Tocantins	36		

Elaboración propia

Fuente: Folha do Sao Paulo

### Frente Amplio (Uruguay)

**Cuadro A.2.** FA: Pertenencia de los Ministros del Gabinete Nacional a las Fracciones partidarias, primer gobierno período 2005- 2010.

	Ministerios	Ministros	Fracción partidaria
1	Defensa Nacional	Azucena Berruti- José Bayardi	Partido Socialista- Vertiente Artiguista
2	Desarrollo Social	Marina Arismendi	Partido Comunista
3	Economía y Finanzas	Danilo Astori- Álvaro García	Asamblea Uruguay-
4	Educación y Cultura	Jorge Brovetto- Maria Simon	Partido Socialista
5	Ganadería, Agricultura y Pesca	José Mujica- Ernesto Agazzi Sarasola	Movimiento de Participación Popular- Movimiento de Participación Popular
6	Industria, Energía y Minería	Jorge Lepra- Daniel Martínez	Independiente- Partido Socialista
7	Interior	José Díaz- Daisy Lilián Tourné Valdéz- Víctor Rossi- Jorge Bruni	Partido Socialista- Partido Socialista-



			Alianza Progresista
8	Relaciones Exteriores	Reinaldo Gargano Ostuni- Gonzalo Fernández	Partido Socialista- Partido Socialista
9	Salud	María Julia Muñoz	Partido Socialista
10	Trabajo y Seguridad Social	Eduardo Bonomi- Julio Baraibar	Movimiento de Participación Popular- Movimiento de Participación Popular
11	Transportes y Obras Públicas	Víctor Rossi	Alianza Progresista
12	Turismo y Deporte	Héctor Lescano	Alianza Progresista
13	Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Mariano Arana- Carlos Colacce	Vertiente Artiguista- Independiente

Elaboración propia

Fuente: Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/>

**Cuadro A.3.** FA: Cámara de Senadores: Fracción partidaria y Comisiones Legislativas integradas, período 2005- 2010.

	Senadores	Fracción partidaria	Comisiones
1	Astori, Danilo (2008-2010) /Baraibar, Carlos	Asamblea Uruguay	Asuntos Administrativos, Asuntos Internacionales; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda
2	Bentancor, Juan José/ Enrique Rubio (2005-2007)	Vertiente Artiguista	Presupuesto; Hacienda
3	Breccia Guzzo, Alberto/ Nicolini, Leonardo (2005-2007)	Movimiento de Participación Popular	Educación y Cultura; Constitución y Legislación
4	Cid, Alberto	Asamblea Uruguay	Educación y Cultura; Medio Ambiente; Salud Pública
5	Couriel, Alberto	Movimiento de Participación Popular	Asuntos Internacionales; Hacienda; Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios
6	Dalmás, Susana	Asamblea Uruguay	Asuntos Laborales y Seg. Soc; Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios; Población, Desarrollo e Inclusión; Presupuesto
7	Fernández Huidobro, Eleuterio	Movimiento de Participación Popular	Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios; Transporte y Obras Públicas
8	Korzeniak, José /Reinaldo Gargano (2008-2010)	Partido Socialista	Asuntos Internacionales, Defensa Nacional; Presupuesto
9	Lorier, Eduardo	Partido Comunista	Asuntos Laborales y Seg. Soc, Educación y Cultura; Ganadería, Agricultura y Pesca; Población, Desarrollo e Inclusión
10	Michelini, Rafael	Nuevo Espacio	Constitución y Legislación; Hacienda; Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios; Transporte y Obras Públicas
11	Percovich, Margarita	Vertiente Artiguista	Asuntos Administrativos, Constitución y Legislación, Educación y Cultura; Población,



			Desarrollo e Inclusión; Salud Pública
12	Ríos Márquez, Eduardo.	Alianza Progresista	Asuntos Administrativos, Asuntos Laborales y Seg. Soc, Constitución y Legislación; Transporte y Obras Públicas; Vivienda y Ordenamiento Territorial
13	Saravia, Jorge	Movimiento de Participación Popular	Defensa Nacional; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda; Medio Ambiente; Población, Desarrollo e Inclusión
14	Topolansky, Lucía /José Mujica (2008-2010)	Movimiento de Participación Popular	Ciencia y Tecnología, Constitución y Legislación; Ganadería, Agricultura y Pesca; Hacienda; Presupuesto; Vivienda y Ordenamiento Territorial
15	Vaillant, Víctor	Movimiento Claveles Rojos	Población, Desarrollo e Inclusión; Presupuesto; Salud Pública; Transporte y Obras Públicas
16	Xavier, Mónica	Partido Socialista	Medio Ambiente; Población, Desarrollo e Inclusión; Salud Pública; Vivienda y Ordenamiento Territorial

Elaboración propia

Fuentes: OIR/LEGISLATINA: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/> Parlamento del Uruguay

Parlamento de Uruguay: <http://www.parlamento.gub.uy>

**Cuadro A.4.** FA- Representantes: Fracción partidaria y Comisiones Legislativas integradas, período 2005- 2010.

	Representantes	Fracción partidaria	Comisiones
1	Álvarez López, Claudio	Movimiento de Partic. Popular	Innovación; Educación; Población
2	Arregui, Roque	Partido Socialista	Educación;
3	Asti, Alfredo	Asamblea Uruguay	Hacienda; Presupuesto; Seguridad Social
4	Benítez, Gloria	Partido Socialista	
5	Bernini, Gustavo	Partido Socialista	Constitución;
6	Bianchi, Eleonora	Vertiente Artiguista	
7	Blasina, José Luis	Partido Socialista	
8	Brenta, Eduardo	Vertiente Artiguista	Hacienda; Industria; Transporte
9	Canepa, Diego	Nuevo Espacio	Constitución; Educación; Industria; Internacionales; Transporte
10	Castro, Nora	Mov. de Participación Popular	Educación;
11	Clavijo, Hebert	Mov. de Participación Popular	Industria;
12	Cocco Soto, Alba María	Partido Socialista	Salud; Seguridad Social; Turismo
13	Conde, Roberto	Partido Socialista	Internacionales; Hacienda
14	Charlone, Silvana	Espacio 90	Internacionales; Constitución; Defensa Nacional; DDHH; Educación; Ganadería; Hacienda; Industria; Legislación del Trabajo; Presupuestos; Salud; Seguridad Social; Transporte; Turismo; Vivienda
15	Dominguez, Juan José	Mov. de Participación Popular	Transporte;



16	Fernández, Julio	Partido Socialista Lista 90	Transporte;
17	Gallo Imperiale, Luis José	Asamblea Uruguay	Defensa Nacional; Salud
18	Gamou, Carlos	Mov. de Participación Popular	Presupuestos;
19	Gauthier, Nora	Mov. de Participación Popular	Internos;
20	Guarino, Gustavo	Alianza Progresista	Ganadería; Industria
21	Hernández, Uberfil	Mov. de Participación Popular	Vivienda
22	Ibarra, Doreen Javier	Democracia Avanzada	Internacionales; Constitución; Defensa Nacional; DDHH; Educación; Ganadería; Hacienda; Industria; Legislación del Trabajo; Presupuestos; Salud; Transporte; Vivienda
23	Longo, Fernando	Liga Federal	Constitución; Defensa Nacional; Ganadería; Industria; Transporte
24	Mahía, José Carlos	Asamblea Uruguay	Educación y Cultura; Transporte
25	Maseda, Carlos	Espacio Frenteamplista	Ganadería; Salud; Vivienda
26	Menéndez, Jorge	Partido Socialista	Defensa Nacional; Vivienda
27	Mujica, Gonzalo	Nuevo Espacio	Hacienda; Industria
28	Orrico, Jorge	Asamblea Uruguay	Constitución; Legislación del Trabajo
29	Ortuño, Edgardo	Vertiente Artiguista	Constitución; Educación
30	Passada, Ivonne	Mov. de Participación Popular	Legislación del Trabajo; Esp. Gen.
31	Patrone, Jorge	Asamblea Uruguay	Ganadería; Vivienda
32	Paissé, Daniela	Asamblea Uruguay	DDHH; Presupuestos
33	Pereyra, Aníbal	Mov. de Participación Popular	Ganadería;
34	Pérez, Darío	Asamblea Uruguay	Turismo; Vivienda
35	Pérez, Esteban	Mov. de Participación Popular	Seguridad Social
36	Pérez González, Pablo	Frente Líber Seregni	Hacienda; Vivienda
37	Pintado, Enrique	Asamblea Uruguay	Internacionales; Internos;
38	Pozzi, Jorge	Nuevo Espacio	Defensa Nacional; Legislación del Trabajo; Salud
39	Roballo, Juan Andrés	Partido Demócrata Cristiano	Constitución; DDHH; Legislación del Trabajo; Transporte; Turismo
40	Rodríguez, Edgardo	Mov. de Participación Popular	DDHH;
41	Rosadilla, Luis	Mov. de Participación Popular	Defensa Nacional;
42	Salsamendi, Javier	Corriente de Acción Pensam.	Constitución; Especiales
43	Semproni, Víctor	Espacio 609	Internacionales; Internos; Defensa Nacional;
44	Souza, Juan C	Corriente de Acción Pensam.	Turismo
45	Tajam, Héctor	Mov. de Participación Popular	Hacienda;
46	Toledo, Hermes	Partido Socialista	Ganadería;
47	Travieso, Mónica	Mov. de Participación Popular	Vivienda
48	Varela Nestier, Carlos	Asamblea Uruguay	Industria; Turismo
49	Vega, Álvaro	Mov. de Participación Popular	Salud
50	Viera, Homero	Mov. de Participación Popular	Ganadería;
51	Yanes, Horacio	Nuevo Espacio	Turismo; Educación; Presupuestos

Elaboración propia

Fuentes: Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/>

OIR/LEGISLATINA: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/> Parlamento del Uruguay





**Cuadro A.5.** Elecciones presidenciales y legislativas en Uruguay 2004, y 2009.

	2004	2009
<b>Total de electores habilitados</b>	2.487.816 (100%)	2.563.250 (100%)
<b>Votos emitidos</b>	2.229.583 (89,62%)	2.304.686 (89,91%)
<b>Votos a partidos</b>	2.177.038 (87,51%)	2.254.709 (88,74%)
<b>Votos en blanco</b>	31.031 (1,25%)	22.828 (0,99%)
<b>Votos anulados</b>	21.383 (0,86 %)	26.950 (1,17%)
<b>No participaron</b>	258.233 (10,38%)	258.564 (10,10%)

Fuente: Corte Electoral, República Oriental del Uruguay.

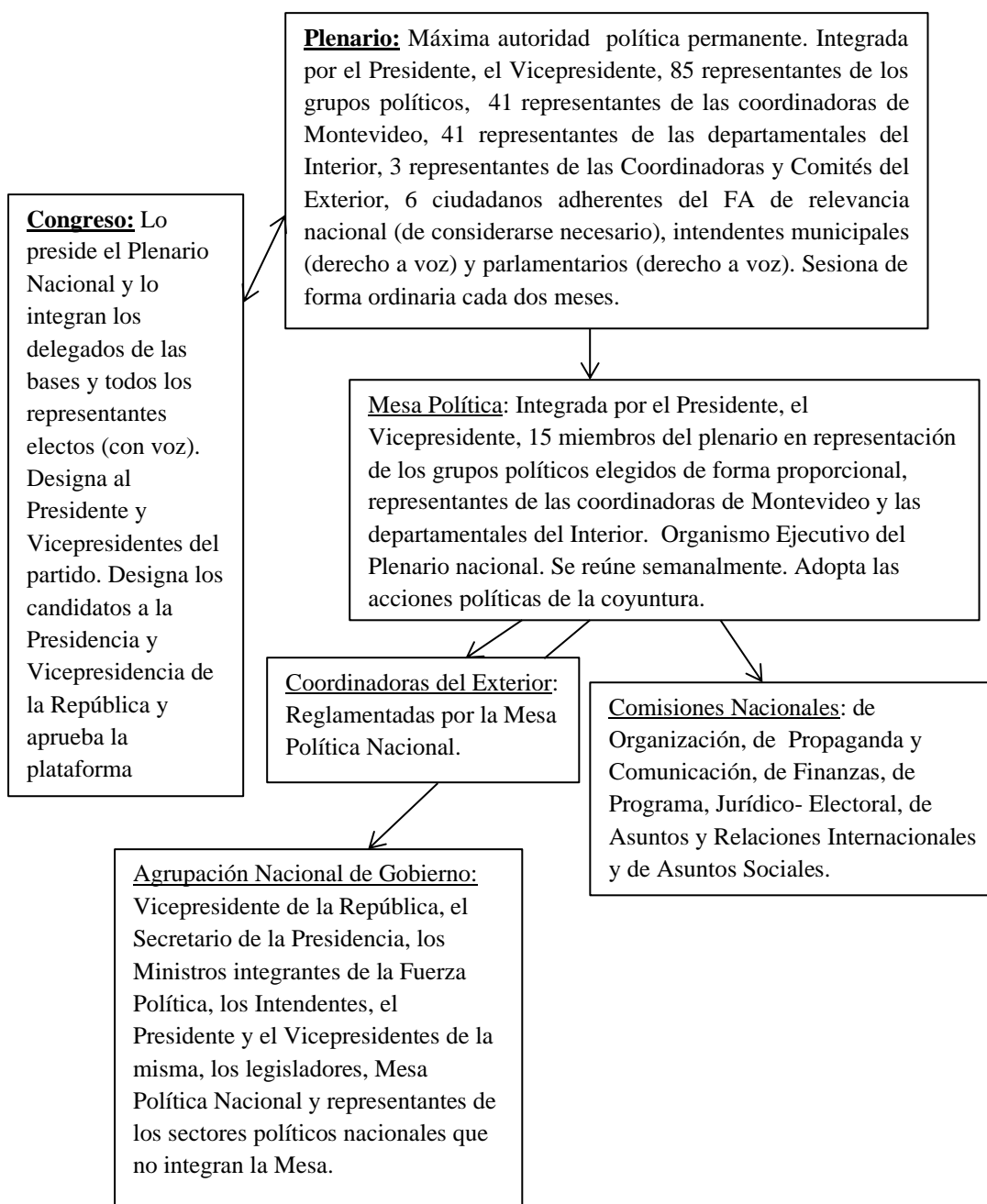
Sitio web: [http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones\\_Nacionales](http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones_Nacionales)

**Cuadro A.6.** Evolución de la votación del FA por Departamentos desde la transición a la democracia (en porcentajes).

Departamentos	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2009-2004
Artigas	6,1	5,1	13,5	22,7	32,8	37,8	5,1
Tacuarembó	8,0	6,6	13,4	22,4	33,4	38,2	4,8
Rivera	6,4	5,4	9,3	19,5	30,7	34,8	4,0
Salto	10,2	8,5	20,9	31,6	44,5	47,5	3,0
Cerro Largo	6,3	5,7	14,2	26,8	39,0	41,1	2,1
Durazno	5,4	5,9	12,1	21,9	33,9	35,7	1,7
Río Negro	9,5	10,7	18,0	29,0	40,6	41,6	1,0
Soriano	10,5	10,1	21,8	33,3	44,2	45,0	0,8
Paysandú	14,5	10,4	27,3	42,2	46,3	47,0	0,6
Treinta y Tres	5,6	4,7	12,2	23,2	38,6	39,1	0,5
Flores	4,9	7,9	13,9	21,7	32,5	31,6	-0,9
Lavalleja	5,1	5,1	11,8	21,1	32,6	31,6	-1,0
Canelones	15,8	16,7	27,9	39,3	54,6	52,9	-1,8
Rocha	6,6	6,0	13,5	28,4	45,4	42,8	-2,6
Florida	9,1	9,3	18,6	29,0	42,2	39,4	-2,8
Colonia	12,1	11,4	20,2	30,0	42,5	39,4	-3,1
Montevideo	33,7	34,5	44,1	51,8	62,7	57,7	-4,9
Maldonado	11,3	11,5	18,8	35,6	49,1	42,2	-6,9
San José	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	44,1	s/d
Total	21,3	21,2	30,6	40,1	51,7	49,3	-2,3

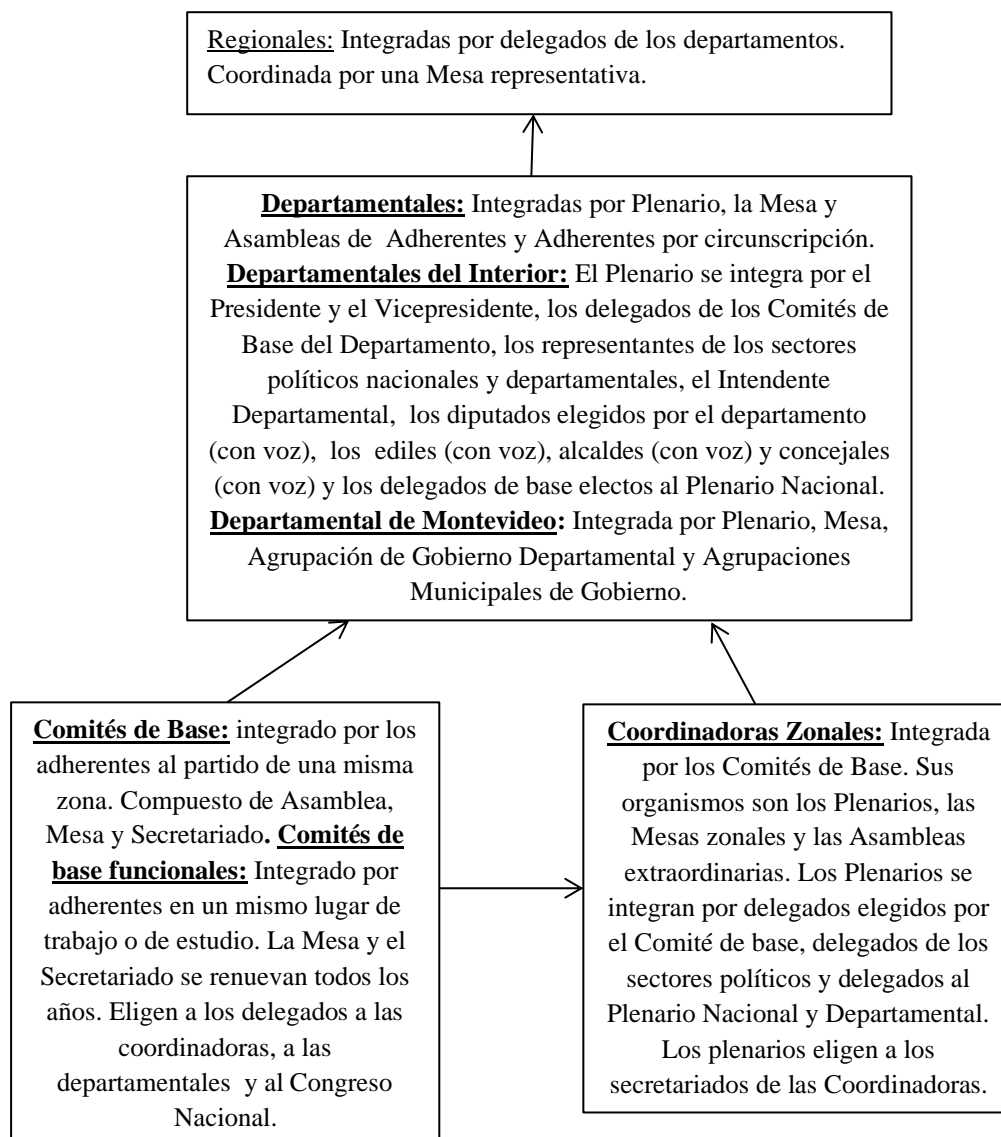
Fuente: Garcé, Adolfo (2010). Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica. *Revista de Ciencia Política*, volumen 30, N° 2, pp. 520- 521.

**Organigrama A.1. FA: Organigrama del nivel nacional (Estatuto de 2011).**



**Fuente:** Estatuto del Frente Amplio, contiene modificaciones del Plenario Nacional de diciembre de 2011.

**Organigrama A.2. FA: Organigrama de los niveles regional, departamental, zonal y de base (Estatuto de 2011).**



Fuente: Estatuto del Frente Amplio, contiene modificaciones del Plenario Nacional de diciembre de 2011.



### **Frente para la Victoria (Argentina)**

**Cuadro A.7. FPV: Gobernadores pertenecientes a la Comisión de Acción Política del Partido Justicialista.**

	<b>Provincias</b>	<b>Gobernadores pertenecientes a la Comisión de Acción Política del Partido Justicialista</b>
1	Buenos Aires	Carlos Ruckauf
2	Córdoba	José M. De la Sota
3	Formosa	Gildo Insfrán
4	Jujuy	Eduardo Fellner
5	La Pampa	Rubén Marín
6	La Rioja	Ángel Maza
7	Misiones	Carlos Rovira
8	Salta	Juan Carlos Romero
9	San Luis	Adolfo Rodríguez Saá
10	Santa Cruz	Nestor Kirchner
11	Santa Fe	Carlos Alberto Reutemann
12	Santiago del Estero	Carlos Juárez
13	Tierra del Fuego	Carlos Manfredotti
14	Tucumán	Julio Miranda

Elaboración propia

Fuentes: Carta Orgánica del Partido Justicialista Nacional, Buenos Aires, 24 de enero de 2003.

**Cuadro A.8. Senadores electos por el Frente para la Victoria y por el Partido Justicialista, diciembre 2005.**

	<b>Senadores</b>	<b>Provincia</b>	<b>Partido político</b>
1	Graciela Bar	Entre Ríos	PJ
2	Adriana Bortolozzi	Formosa	FPV
3	Mabel Caparrós	Tierra del Fuego	PJ
4	Jorge Capitanich	Chaco	PJ
5	María Castro	Santiago del Estero	FPV
6	Maurice Closs	Misiones	Partido de la Victoria
7	Mario Daniele	Tierra del Fuego	PJ
8	Sonia Escudero	Salta	FPV
9	Liliana Fellner	Jujuy	FPV
10	Cristina Fernández	Santa Cruz	FPV
11	Nicolás Fernández	Santa Cruz	FPV
12	Silvia Gallego	La Pampa	PJ
13	Sergio Gallia	Neuquén	PJ
14	César Gioja	San Juan	FPV
15	Haide Giri	Córdoba	PJ
16	Silvia Giusti	Chubut	PJ
17	Hilda González	Buenos Aires	PJ
18	Marcelo Guinle	Chubut	PJ
19	Celso Jaque	Mendoza	PJ



20	Guillermo Jenefes	Jujuy	FPV
21	Alicia Kirchner	Santa Cruz	FPV
22	Roxana Latorre	Santa Fe	PJ
23	María Leguizamón	CABA	PJ
24	Marcelo López Arias	Salta	PJ
25	Laura Martínez Pass	Entre Ríos	PJ
26	Rubén Marín	La Pampa	PJ
27	José Mayans	Formosa	FPV
28	Ada Maza	La Rioja	PJ- Partido de la Vict.
29	Carlos Menem	La Rioja	PJ
30	Mario Mera	Santiago del Estero	PJ
31	Julio Miranda	Tucumán	PJ
32	Liliana Negre	San Luis	PJ
33	José Pampuro	Buenos Aires	FPV
34	María Perceval	Mendoza	PJ
35	Daniel Pérsico	San Luis	FPV
36	Miguel Pichetto	Río Negro	FPV
37	Carlos Reutemann	Santa Fe	PJ
38	Marina Riofrío	San Juan	FPV
39	Roberto Ríos	Corrientes	PJ
40	Adolfo Rodríguez Saá	San Luis	PJ
41	Ramón Saadi	Catamarca	PJ
42	Luis Viana	Misiones	FPV

Elaboración propia

Fuente: <http://www.senado.gov.ar/senadores/Historico/Introduccion>

**Cuadro A.9.** Bloque de Senadores pertenecientes al Frente para la Victoria y al Partido Justicialista, electos el 28 de octubre de 2007.

	Senadores	Provincia	Partido político
1	Fabio Biancalani	Chaco	Justicialista Chaco Merece Más
2	María José Bongiorno	Río Negro	FPV
3	Elena Corregido	Chaco	Justicialista Chaco Merece Más
4	Sonia Escudero	Salta	Frente Justicialista para la Victoria
5	Daniel Filmus	CABA	FPV
6	Marcelo Fuentes	Neuquén	FPV
7	Pedro Guastavino	Entre Ríos	FPV
8	Blanca Osuna	Entre Ríos	FPV
9	Nanci Parrili	Neuquén	FPV
10	Juan Agustín Pérez Alsina	Salta	FPV-Partido Renovador de Salta
11	Miguel Pichetto	Río Negro	FPV
12	Juan Carlos Romero	Salta	Frente Justicialista para la Victoria

Elaboración propia

Fuente: <https://recorriendo.elecciones.gob.ar/senadores2007.html#/>



**Alianza País (Ecuador)**

**Cuadro A.10.** Ecuador: Distribución de las bancas a la Asamblea Nacional por las Provincias, elecciones 2013.

	<b>Provincias</b>	<b>Bancas a la Asamblea Nacional</b>
1	Guayas (distribuidos en 4 circunscripciones)	20
2	Pichincha (distribuidos en 4 circunscripciones)	16
3	Manabí (distribuidos en 2 circunscripciones)	9
4	Los Ríos	6
5	Azuay	5
6	El Oro	5
7	Cotopaxi	4
8	Chimborazo	4
9	Esmeraldas	4
10	Ibambura	4
11	Loja	4
12	Tungurahua	4
13	Santo Domingo	4
14	Bolívar	3
15	Cañar	3
16	Carchi	3
17	Sucumbíos	3
18	Santa Elena	3
19	Morona Santiago	2
20	Napo	2
21	Pastaza	2
22	Zamora Chinchipe	2
23	Galápagos	2
24	Orellana	2
<b>Total provinciales:</b>		<b>116</b>
<b>Asambleístas electos por la circunscripción nacional:</b>		<b>15</b>
<b>Asambleístas electos por la circunscripción especial del exterior *</b>		<b>6</b>
<b>Total de Asambleístas</b>		<b>137</b>

\*Distribuidos: dos (2) por Europa, Oceanía y Asia; dos(2) por Canadá y Estados Unidos; y dos(2) por Latinoamérica, El Caribe y África.

Elaboración propia

Fuente: Consejo Nacional Electoral de Ecuador



### Entrevistas semi-estructuradas a informantes claves:

#### Argentina

- Juan Manuel Abal Medina: Ex Jefe de Asesores del Presidente del Partido Justicialista y Diputado del FPV, Néstor Kirchner (2008- 2010). Entrevista realizada el 2 de marzo de 2018
- Sergio Rossi. Ex Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa de la Nación (2013- 2015). Entrevista realizada el 15 de diciembre de 2018.
- Rubén Lo Vuolo: Economista. Entrevista realizada el 17 de marzo de 2018.
- Silvia Ausburger: Diputada Nacional por el Partido Socialista (2005- 2009). Autora del proyecto de Ley de Matrimonio Igualitario. Entrevista realizada el 28 de marzo de 2018.

#### Brasil

- Fabricio Pereira da Silva: Profesor e Investigador de la Universidade Federal Fluminense, Río de Janeiro. Entrevista realizada el 3 de abril de 2018.
- Lincoln Secco- Historiador, autor del libro “Historia do PT” editado por la editorial Atelié en Brasil, primera edición en el año 2011 y quinta edición en el año 2018.

#### Ecuador

- Dr, Marco Jaramillo: Funcionario de la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de Participación Política del Consejo Nacional Electoral de Ecuador,



## Uruguay

- Fernando Lorenzo, economista. Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera y Director de la Asesoría de Política Comercial del Ministerio de Economía y Finanzas, período 2005- 2008. Entrevista realizada el 26 de junio de 2018.