

R E V I S T A

S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 17, N° 2, Noviembre 2023

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Gustavo A. Dufour (UBA-UNAJ)

Vicepresidente

Cintía Pinillos (UNR)

Secretaria General

María Inés Tula (UBA)

Pro Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorera

Lucía Caruncho (UBA)

Pro Tesorero

Ignacio Santoro (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva

(Vocales Titulares y Suplentes)

Juan Pablo Laporte (UBA)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Mónica Cingolani (UCC)

Fernando Domínguez Sardou (UCA)

Melina Guardamagna (UNCU)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Rocío Annunziata (UNSAM)

Analfía Orr (UNPSJB)

Daniela Kunz (UNVM)

Gastón Mutti (UNR)

Anabella Busso (UNR)

Martín D'Alessandro (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

María Cecilia Miguez (UBA)

Javier Ghio (USP-T)

María Eugenia Tesio (UBA)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Esteban Kaipl (UNL)

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo CatterbergY (1992-1993)

Arturo FernándezU (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo FernándezU (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

Martín D'Alessandro (2014-2021)

REVISTA SAAP
Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

VOLUMEN 17 • Nº 2, NOVIEMBRE 2023

Directora

María Laura Tagina
(Universidad Nacional de San Martín)

Editor Asociado

Víctor Mazzalay
(Universidad Católica de Córdoba)
Universidad Nacional de Villa María)

Editora Asociada

Paula Clerici
(Universidad Torcuato Di Tella)
Universidad de Buenos Aires)

Consejo Editorial

Carlos Acuña
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky
(Harvard University)

Fernando Limongi
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes
(Yale University)

Secretaría Editorial

Camila Lescano
(Universidad Nacional de La Matanza)

Secretario de Redacción

Franco Castorina
(Universidad de Buenos Aires)

Consejo Asesor

Jorge Battaglini
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares
(CIPPEC)

María Celeste Ratto
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar
Registro de la Propiedad Intelectual Nº 229.308. ISSN 1666-7883



Objetivos y cobertura de la REVISTA SAAP

Revista SAAP: Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político es la revista científico-académica de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Tiene como objetivo principal satisfacer necesidades académicas y profesionales de científicos políticos y académicos en general, de la Argentina y también del exterior del país, interesados en estudiar fenómenos políticos tanto domésticos como internacionales.

La *Revista SAAP* busca la publicación de artículos de la más alta calidad académica posible, de naturaleza teórica y/o empírica, concernientes a temas sustantivamente importantes de la vida política argentina y mundial. También son bienvenidas notas de investigación que refieran a discusiones sobre temas de coyuntura, resultados de investigación o notas metodológicas.

Todos los artículos son sometidos a doble referato anónimo externo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

Índice

NÚMERO 2

Editorial 183

DOSSIER

Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y
Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas
de la transición a la democracia
Valeria Palanza y Gisela Sin 187-192

Las legislaturas en la disputa por las políticas públicas
en dictadura y democracia
Emilia Simison 193-221

Institutional Innovation in Argentina since 1983:
for Presidential Elections, Runoff with a Reduced Threshold
Cynthia McClintock 223-238

Actividad legislativa y territorio en Argentina: la
presentación de proyectos en la Cámara de Diputados
(2020-2021)
Victoria Ortiz de Rozas 239-264

Representación de Mujeres en la Cámara de Diputados:
instituciones, partidos y actitudes en Argentina, 1983-2023
Santiago Alles 265-297

Caminos al poder político: el efecto de la magnitud
del distrito y la experiencia previa para las carreras políticas
de congresistas en Colombia
Sergio Huertas-Hernández y Yeison H. Sosa Londoño 299-332

ARTÍCULOS

Los Centros Presidenciales de Argentina, Brasil
y Uruguay en perspectiva comparada (1983-2019)
Rodrigo Curto 335-360

“TE AMO, TE ODIÓ: DAME MÁS”
Polarización afectiva en la opinión pública argentina
Ignacio Ramírez y Agustina Falak 361-397

RESEÑAS

*Espectrología de la derecha. Hacia una crítica
de la ideología neoliberal en el capitalismo tardío*
de Gisela Catanzaro
Mariana Pollizzi 401-403

*Women in Mexican Subnational Legislatures:
From Descriptive to Substantive Representation*
de Flavia Freidenberg, Karolina M. Gilas, Sebastián
Garrido de Sierra y Camilo Saavedra Herrera
Mariana Caminotti 404-406

El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)
de Pamela Sosa y Victoria Ortiz de Rozas
Dolores Rocca Rivarola 407-410

*El sueño intacto de la centroderecha
y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*
de Mariana Gené y Gabriel Vommaro
Martín Armelino 411-413

Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática
de Sebastián Cutrona
Virginia Ines Labiano 414-416

Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.E>

El año 2023 es sin dudas muy especial para la democracia en América Latina. Junto con la celebración de los 40 años de redemocratización en Argentina, recordamos también los 50 años de golpe de estado en Uruguay y Chile. El último reporte del proyecto Variedades la Democracia (V-Dem), capítulo América Latina, nos advierte, sin embargo, sobre un retroceso en los niveles globales de democracia -sobre todo durante la última década- y una disminución de los avances logrados desde la última ola de transición. La desinformación y la polarización política son dos factores que aparecen reforzando estos procesos de erosión. Por su parte, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, autores del libro *¿Cómo mueren en las democracias?* (2019), nos advierten que hoy las democracias mueren en las manos de líderes electos que hacen uso del poder para subvertir los mecanismos democráticos a través de los cuales fueron elegidos. Un autoritario típico suele ser el *outsider*, el que llega desde afuera de la política con una promesa de “cambio”. Los autores destacan la responsabilidad que tienen los partidos políticos frente a este fenómeno: frenar el crecimiento y la llegada al poder de estas figuras autoritarias.

En el número que aquí presentamos quisimos sumarnos a la celebración de estos 40 años, como una forma de valorar lo que supimos conseguir, y reflexionar sobre lo que nos falta. Para ello publicamos el dossier *Los estudios sobre el poder legislativo y ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia. Las nuevas agendas y los nuevos métodos*, coordinado por dos prestigiosas colegas argentinas en el exterior, Valeria Palanza, de la Universidad Católica de Chile y Gisela Sin, de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Quisiera agradecerles su respuesta generosa, así como la de las autoras y autores que nos hicieron llegar sus propuestas. Esta selección se nutre de los siguientes trabajos: *Las legislaturas en la disputa por las políticas públicas en dictadura y democracia*, de Emilia Simison; *Institutional Innovation in Argentina since 1983: for Presidential Elections, Runoff with a Reduced Threshold*, por Cynthia McClintock; *Actividad legislativa y territorio en Argentina: la presentación de proyectos en la Cámara de Diputados (2020-2021)*, de Victoria Ortiz de Rozas; *Representación de Mujeres en la Cámara de Diputados: instituciones, partidos y actitudes en Argentina, 1983-2023*, a cargo de Santiago Alles; y *Caminos al poder político: el efecto de la magnitud del distrito y la experiencia previa para las carreras políticas de congresistas en Colombia*, por Sergio Huertas-Hernández

y Yeison H. Sosa Londoño. En el texto introductorio del dossier podrán encontrar una síntesis de cada uno de estos textos.

Asimismo, presentamos en este número el artículo de Rodrigo Curto, *Los Centros Presidenciales de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada (1983-2019)*. En el texto el autor se pregunta ¿Por qué cambia el tamaño de estos grupos de instituciones que proveen apoyo directo al presidente? Centrado en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983-2019, concluye que los presidentes modifican los Centros Presidenciales en respuesta a situaciones de incertidumbre política.

Por su parte, Ignacio Ramírez y Agustina Falak, en su artículo “*Te amo, te odio: dame más*”. *Polarización afectiva en la opinión pública argentina*, analizan el rol de los afectos en la competencia política argentina. A través de dos encuestas de opinión de alcance nacional, examinan comparativamente a los electores de Juntos por el Cambio y del Frente de Todos y concluyen que si bien encuentran hostilidades recíprocas entre los dos segmentos, encuentran un grado más acentuado de partidismo negativo en el electorado de Juntos por el Cambio.

Cierran este número cinco reseñas de libros recientemente publicados en Argentina y en Estados Unidos. Mariana Pollizzi escribió la reseña del libro *Espectrología de la derecha. Hacia una crítica de la ideología neoliberal en el capitalismo tardío*, cuya autora es Gisela Catanzaro. Mariana Caminotti reseñó *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*, de Flavia Freidenberg, Karolina M. Gilas, Sebastián Garrido de Sierra y Camilo Saavedra Herrera. Por su parte, Dolores Rocca Rivarola nos acerca sus reflexiones sobre *El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)*, de Pamela Sosa y Victoria Ortiz de Rozas. Martín Armelino nos ofrece una reseña de *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*, cuya autoría corresponde a Mariana Gené y Gabriel Vommaro. Por fin, Virginia Labiano nos acerca la reseña del libro *Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática*, de Sebastián Cutrona.

¡Que disfruten la lectura!

María Laura Tagina
Directora Revista SAAP

Dossier:

Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia. Las nuevas agendas y los nuevos métodos

Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia

Introduction: Studies on Legislative and Executive Power in Latin America Four Decades After the Transition to Democracy

VALERIA PALANZA

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

vpalanza@uc.cl



GISELA SIN

University of Illinois, Urbana Champaign, Estados Unidos

gsin@illinois.edu



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.1>

Este dossier fue pensado como un homenaje a la democracia en el año de la conmemoración del cuarentavo aniversario de su restitución en Argentina. El año 2023 convoca varias conmemoraciones, no todas celebratorias. Todas, no obstante, invitan a una reflexión en torno del régimen democrático. Argentina, como mencionamos, celebra cuarenta años del retorno de la democracia. Otros países cumplen también hitos importantes. Chile conmemora los cincuenta años del golpe de Estado que puso fin al gobierno democrático del presidente Allende. En Colombia, este año, la Comisión de la Verdad entregó su informe final, un paso trascendente para la democracia colombiana. Perú conmemora los treinta años de la firma del acuerdo de paz firmado con Sendero Luminoso.

En el centro de estos sucesos se encuentra el régimen democrático, que, como sabemos, es de una fragilidad singular. Al tiempo que la democracia, o en palabras de Dahl (1972) la poliarquía, permite avances constantes en las variables mismas que la definen, no está exenta de retrocesos. El desafío de preservar y profundizar los logros democráticos es quizás el mayor de nuestros tiempos, toda vez que es, posiblemente, la mejor herramienta que posea la humanidad para enfrentar todos los demás desafíos, el climático incluido.

En este trabajo quisiéramos argumentar que el poder legislativo constituye la pieza fundamental del régimen democrático. Esto, porque siendo la representación democrática el sello propio de la democracia

moderna, los legislativos son el espacio en que la representación de la diversidad de preferencias ciudadanas puede adquirir su versión más plural e inclusiva. Son el espacio, también, en que los partidos políticos, que aún son las organizaciones mejor equipadas para canalizar y articular demandas ciudadanas, dan vida a la generación de acuerdos entre quienes no piensan igual y no prefieren las mismas cosas.

El rol del congreso es clave en el devenir del funcionamiento de la democracia, facultado como está para generar la legislación necesaria para poner en funcionamiento todo plan de gobierno. Por este motivo, nos pareció que este número de la Revista SAAP, que cobija la intención de celebrar los 40 años de vida democrática ininterrumpida en Argentina, debía ser dedicado al poder legislativo. La convocatoria de trabajos nos permitió seleccionar los trabajos de exponentes sobresalientes de una nueva generación de politólogas y politólogos que han vivido la mayor parte de su vida bajo un régimen democrático, y cuyo trabajo ha sido posible precisamente por la longevidad de nuestras principales instituciones democráticas, especialmente el poder legislativo. Asimismo, el número cuenta con la participación de la destacada cientista política Cynthia McClintock, que contribuyó al número un trabajo original.

1. Contribuciones al dossier

El número se organiza de la siguiente manera. El primer trabajo, de Emilia Simison, se ocupa del rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de transición democrática en Argentina y Brasil durante los ochenta. Luego sigue el trabajo de Cynthia McClintock, que analiza una particularidad del diseño del ballottage en Argentina. En tercer lugar se presenta el trabajo de Victoria Ortiz de Rozas sobre la dimensión territorial de la actividad legislativa. En cuarto lugar aparece el trabajo de Santiago Alles, sobre representación política de mujeres en el congreso argentino y, finalmente, el trabajo de Sergio Huertas y Yeison Sosa Londoño acerca de carreras políticas en el legislativo colombiano. Los tópicos que se abordan son posibles precisamente porque tenemos 40 años de datos que permiten pensar y comparar el rol de las mujeres en el Congreso, la carrera política de legisladores, o el aspecto territorial de los proyectos. Este tipo de investigación era difícil de establecer a mediados de los '90, cuando la investigación en ciencia política empezaba a tomar vuelo en Argentina, y 15 años de democracia aún eran insuficientes para establecer patrones

o encontrar regularidades. Los trabajos que dan forma a este dossier son, en este sentido también, testimonio de las cuatro décadas vividas en democracia.

El trabajo de Simison explora el rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de democratización ocurridos en Argentina y Brasil en los ochenta. La pregunta que se formula Simison es por qué, cuando se produce un cambio en el tipo de régimen, algunas políticas cambian pero otras no. Simison argumenta que hay dos factores que afectan estos cambios: por un lado, las transformaciones en el ámbito de disputa y, por el otro, el nivel de visibilidad de la política pública en consideración. La caracterización de los ámbitos de disputa es muy interesante, ya que considera varias dimensiones, como por ejemplo la responsabilidad electoral, la competencia política, la movilización social y la influencia de grupos de interés, entre otras. Cuanto más cambien estas dimensiones de un régimen a otro, más cambios habrá en las políticas públicas. Simison encuentra que tanto en dictadura como en democracia, en ambos países las legislaturas tuvieron un rol central, aunque los roles específicos fueron diferentes en Argentina y Brasil. Por ejemplo, durante la dictadura en Argentina, la legislatura, denominada “Comisión de Asesoramiento Legislativo” (CAL), tuvo un rol importante a través de la modificación a los proyectos del Ejecutivo. Simison encuentra que las legislaturas argentina y brasileña tuvieron un rol importante en los procesos de elaboración de las políticas públicas incluso en contextos autoritarios.

En su trabajo, Cynthia McClintock evalúa la fórmula de ballottage aplicada en Argentina. McClintock plantea que el diseño del sistema electoral argentino para elegir a quien ocupe la presidencia, con su umbral reducido (45%, o 40% con una diferencia de 10 puntos) se diferencia del diseño adoptado en la mayoría de los países de América Latina, donde se requiere una mayoría del voto para la victoria en elecciones presidenciales. McClintock propone una evaluación crítica de la fórmula, a la que le reconoce defectos y virtudes. La autora argumenta que el particular arreglo argentino evitó, en 2003, la elección de un presidente con apoyo escaso y un potencial déficit de legitimidad. No obstante, en 1999 evitó una segunda vuelta que pudo haber fortalecido la legitimidad presidencial. El trabajo argumenta, en forma adicional, que aun cuando el umbral evitó la fragmentación del sistema de partidos, otorgó ventajas a un partido antiguo con propensiones autoritarias, impidiendo el surgimiento de partidos nuevos que podrían haber sido una contribución a la democracia.

El artículo de Ortiz de Rozas se enfoca en la dimensión territorial de la representación legislativa, mirando con detenimiento los proyectos introducidos por diputados que abordan la problemática de un distrito determinado. La autora encuentra que los proyectos territoriales abarcan un mayor espectro que las conocidas declaraciones de interés de personajes, ciudades y eventos locales. ¿Quiénes presentan proyectos de carácter territorial? El artículo argumenta que el carácter y tipo de proyecto territorial estaría influenciado por la posición política de los legisladores con respecto a las autoridades provinciales y nacionales. En este sentido, el artículo plantea que a través del sistema representativo se nacionalizan cuestiones territoriales, algo que se muestra claramente durante el periodo analizado en el artículo, que coincide con el de la pandemia del COVID-19, en el que cuestionamientos y pedidos de informes en torno a las políticas implementadas por el gobierno nacional en territorios provinciales dependen, no del partido per se del diputado sino de su alineación con autoridades nacionales y provinciales.

El artículo de Santiago Alles aborda la representación política de mujeres en la Cámara de Diputados de Argentina. Repasa cuatro aspectos de esta representación, aspectos electorales y de participación, aspectos asociados a la nominación de mujeres al interior de partidos, la incidencia en representación sustantiva en demandas feministas históricas y aspectos actitudinales ante la inclusión de mujeres. En referencia a lo electoral y de participación porcentual de las mujeres en la Cámara Baja, vincula las oportunidades de elección de mujeres a factores institucionales y de contexto. En segundo lugar, analiza el rol de los partidos políticos en los procesos de nominación de mujeres a candidaturas, sobre la base de diez años de datos entre 2011 y 2021. Estudia, en tercer lugar, aspectos sustantivos de la representación a partir de una serie de entrevistas realizadas durante 2022. Por último, aborda aspectos simbólicos de la representación al analizar las actitudes de votantes hacia la inclusión de mujeres a partir de una encuesta original.

El trabajo de Huertas y Sosa Londoño trata de comprender los factores que contribuyen a las carreras políticas regresivas de legisladores, esto es, cuándo quienes ocupan cargos legislativos dejan su cargo en el Congreso nacional para asumir roles subnacionales (en la provincia o municipio). Esta decisión es especialmente interesante en países unitarios como Colombia, donde el poder se concentra a nivel nacional. Los autores destacan las ambiciones profesionales de congresistas en su orientación hacia la búsqueda del poder subnacional. El análisis que los autores realizan de las carreras políticas en Colombia durante el

periodo 1991-2014 les permite encontrar patrones de conducta. Uno de los hallazgos más importantes es que la experiencia política previa y la magnitud del distrito electoral son factores predictores sólidos no solo para explicar las carreras regresivas, sino también para entender la elección de otros tipos de carreras al término del mandato. En otras palabras, los autores encuentran que el comportamiento en las carreras políticas de las y los Representantes a la Cámara no es uniforme, sino que varía entre las diferentes circunscripciones electorales, siendo la descentralización política colombiana un factor importante que impulsa a congresistas a regresar a la esfera subnacional.

2. Democracia, cuarenta años

Esperamos que este dossier, al tiempo que sirva de celebración de los cuarenta años del restablecimiento de la democracia en Argentina, ocasione una reflexión acerca de su fragilidad y los peligros asociados a su pérdida. Las instituciones de la democracia, aun cuando sus funciones son emuladas en regímenes autoritarios, dan vida al régimen y al mismo tiempo en él adquieren sentido.

Como destacamos al inicio de esta pieza, el foco principal en el Congreso está asociado a nuestra valoración de esta institución como la pieza fundamental de un régimen democrático. Sin poder legislativo representativo de la heterogeneidad de la ciudadanía, la democracia pierde uno de sus valores distintivos, la capacidad de transformar las preferencias y demandas ciudadanas en políticas públicas. Aún cuando el funcionamiento del congreso sea sometido a críticas, la esencia de su rol en la representación y el resguardo del Estado de derecho no pueden ser pasadas por alto.

En tiempos de crisis de la democracia en el mundo, tiempos en los que la ciudadanía reclama ante las fallas del régimen en entregar a la ciudadanía lo que esta pide, subestimar su valor intrínseco se hace más difícil. La Argentina se encuentra *ad portas* de un cambio de presidencia que podría tomar rumbos oscuros, a juzgar por el tenor de la campaña electoral que se vive al momento de enviar este dossier a imprenta.

Con sus falencias, en su peor versión, la democracia es preferible a cualquier otro régimen porque conlleva la posibilidad de su propia superación. Sin democracia no hay ciudadanía, este *status* al que nos hemos acostumbrado y sin el cual cuesta imaginarse la vida cotidiana. Quienes tienen^o más de 50 años de vida seguramente recuerdan, algu-

nos con más vivacidad que otros, lo que implica la pérdida del status de ciudadanía. Quienes vivieron su vida adulta en dictadura podrán recurrir a la memoria y confirmar el valor indiscutido de la democracia. A la ciencia política le cabe la responsabilidad de reflexionar sobre este valor, describir y analizar cómo cobra vida por medio de instituciones, comportamiento político y políticas públicas. Este número aspira a realizar un aporte en ese sentido.

Legislaturas y disputa por las políticas públicas en dictadura y democracia^{1 2}

Legislatures and the Dispute over Public Policies in Dictatorship and Democracy

EMILIA SIMISON

Center for Inter-American Policy and Research, Tulane University, Estados Unidos
esimison@tulane.edu



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a1>

Resumen: Las transiciones entre regímenes políticos generan expectativas de cambio en las políticas públicas. Sin embargo, estos cambios no siempre se producen y la evidencia empírica conectando tipos de régimen y políticas públicas es poco concluyente. Para comprender mejor el efecto heterogéneo que las transiciones entre regímenes tienen en las políticas, este trabajo presenta un estudio histórico comparado del rol de las legislaturas en la disputa por las políticas públicas antes y después de los procesos de democratización ocurridos en Argentina y Brasil en la década del ochenta. Se muestra la importancia que las legislaturas tuvieron en distintos regímenes y cómo los cambios producidos en sus roles con la expansión del ámbito de disputa afectaron la probabilidad y el tipo de cambio producido en políticas públicas con distintos niveles de visibilidad.

Palabras clave: Poder Legislativo – Regímenes políticos – Elaboración de políticas públicas – Argentina – Brasil

Abstract: *Regime transitions raise expectations of policy change. However, such changes do not always take place and the empirical evidence linking regime type and policy is not conclusive. To better understand the heterogeneous effect that regime transitions have on policy, this work presents a historical comparative analysis of the role played by legislatures in the space for contestation over policy before and after the 1980s democratization processes in Argentina and Brazil. It shows the relevance of such legislatures across regime types and how the changes in their roles with the expansion of the space for contestation affected the likelihood and type of policy change in policies with different levels of visibility.*

Keywords: *Legislative Power – Political Regimes – Policymaking – Argentina – Brazil*

¹ Artículo recibido el 11 de mayo de 2023 y aceptado para su publicación el 2 de octubre de 2023.

² Este trabajo se basa parcialmente en ideas desarrolladas en mi tesis de doctorado sobre políticas públicas y cambios de régimen político y en mi trabajo en colaboración con Alejandro Bonvecchi sobre la producción de políticas en gobiernos autoritarios. Agradezco a los miembros de mi comité, Ben Ross Schneider, Chappell Lawson y Daniel Hidalgo, a Alejandro Bonvecchi y a aquellos que fueron fundamentales para el desarrollo de tales proyectos. También agradezco a Gisela Sin, dos evaluadores anónimos y los miembros de la comunidad del CIPR por sus comentarios y sugerencias. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

1. Introducción

Las transiciones entre regímenes políticos suelen generar expectativas de cambio en las políticas públicas. Esto sin dudas ocurrió durante los procesos de democratización experimentados en América Latina en los ochenta. Desde entonces, muchas políticas públicas implementadas por los gobiernos dictatoriales han sido modificadas. Sin embargo, el cambio no fue ni tan general ni tan profundo como muchos esperaban y, en muchos de esos países, un número no trivial de leyes promulgadas durante los regímenes autoritarios sigue vigente³. ¿Qué explica que algunas políticas hayan cambiado y otras no con los cambios de régimen? ¿Cuál es la relación entre régimen político y políticas públicas?

Para entender por qué cuando se produce un cambio de tipo de régimen se producen cambios en algunas políticas pero no en otras necesitamos comparar los procesos de formulación de políticas públicas en los distintos tipos de regímenes. Dicha comparación permite entender cuáles son y cómo operan los mecanismos que conectan un tipo de régimen con determinadas políticas. En este trabajo contribuyo con dicho objetivo haciendo foco en las legislaturas y su rol en la disputa por las políticas públicas. En términos más concretos, realizo un estudio histórico comparado del rol de las legislaturas en la elaboración de las políticas públicas en Argentina y Brasil antes y después de los procesos de democratización experimentados en los ochenta. Al hacerlo, detallo los cambios experimentados por las instituciones y procesos legislativos de ambos países y destaco la importancia que las legislaturas tuvieron para las políticas públicas tanto en gobiernos democráticos como autoritarios.

El análisis se estructura en torno a una propuesta teórica para el análisis de la elaboración de políticas a través de regímenes políticos que se presenta en la próxima sección junto con mi propuesta metodológica. En la sección 3 analizo el rol de las legislaturas durante los gobiernos militares y, en la sección 4, el efecto de dicho rol en la elaboración de políticas públicas. La sección 5 analiza los cambios producidos con los procesos de democratización y su efecto en la trayectoria de políticas con distintos niveles de visibilidad. La sección final retoma las principales conclusiones y contribuciones del artículo.

³ Por ejemplo, en Argentina este número supera las 400. Ver: <https://www.lasleyesde-ladictadura.com.ar/>

2. ¿Reiniciando el proceso político?

Los procesos de democratización suelen generar expectativas de cambios en las políticas públicas que las alineen con las preferencias de los ciudadanos y que permitan reducir la desigualdad y mejorar la provisión de bienes públicos. Durante la transición a la democracia en Argentina, Raúl Alfonsín prometió que con la democracia se comía, se educaba y se curaba; durante la transición brasileña, Luiz Inácio Lula da Silva afirmó que la democracia era un prerrequisito para lograr una sociedad más justa y solidaria. La población de estos países también anticipó cambios. Como señala Catalina Smulovitz el “entusiasmo democrático” de la transición permitió “creer que podíamos domesticar los problemas de la Argentina” (2010: 9). Las expectativas de cambio también se observaron en la academia. Entre otros resultados positivos, se sugirió que la democracia traería menores tasas de mortalidad infantil (McGuire, 2020), una mayor provisión de bienes públicos (Deacon, 2009; Kammas y Sarantides, 2019) y un mayor crecimiento económico (Acemoglu et al., 2018).

Sin embargo, la evidencia empírica que vincula tipo de régimen y políticas públicas no es concluyente y los procesos de transición a la democracia no siempre se traducen en cambios en las políticas públicas (Castiglioni, 2005; Simison, 2022a; Truex, 2017; Weyland, 1996). Los motivos de esta falta de consenso sobre los efectos del régimen político en las políticas son tanto metodológicos como teóricos. En términos metodológicos, un asunto central es cómo definimos y medimos regímenes políticos. Diferentes definiciones y operacionalizaciones capturan diferentes dimensiones del concepto subyacente. Por lo tanto, la definición que elegimos y cómo la operacionalizamos en una variable medible pueden afectar los resultados de nuestros análisis empíricos (Cheibub et al., 2010). De manera similar, se han utilizado diferentes indicadores para “medir” las políticas públicas. Dichos indicadores a veces se enfocan en los instrumentos legales que definen dichas políticas —por ejemplo, en cuáles son los requisitos para acceder a un plan social—, mientras que otros se enfocan en los efectos concretos de su aplicación —como, por ejemplo, en el efecto de dicho plan en reducir los índices de pobreza—. Esta distinción es importante, ya que se trata de resultados distintos que no necesariamente se relacionan con los tipos de régimen político de la misma manera (Carbone y Pellegata, 2017). Por último, también importan las técnicas econométricas que usamos para analizar de manera comparada regímenes democráticos y autoritarios a lo largo del tiempo (Acemoglu et al., 2018; Truex, 2017).

Pero los resultados poco concluyentes también reflejan un problema más profundo: la falta de claridad teórica sobre las formas en que los tipos de régimen pueden afectar las políticas públicas. Si queremos comprender los efectos heterogéneos que las transiciones entre regímenes tienen en las políticas públicas, necesitamos dirigir nuestra atención hacia esos mecanismos. Más específicamente, necesitamos identificar las características del proceso de producción de las políticas públicas y evaluar cómo y en qué medida dicho proceso se ve afectado por cambios en el tipo de régimen.

Propuesta teórica y metodológica

En mi trabajo sobre regímenes políticos y políticas públicas (Simison, 2022a) propongo un marco teórico para analizar cómo y en qué medida se modifican distintas políticas públicas como consecuencia de cambios en los regímenes políticos. Mi marco teórico se organiza en torno a dos factores que afectan la evolución de las políticas públicas luego de un cambio de régimen. Estos factores son: 1) cómo cambia el ámbito o arena de disputa sobre las políticas públicas con el cambio régimen; y 2) el nivel de visibilidad de las políticas públicas en consideración. La combinación de ambos factores determina la probabilidad de que se observe un cambio en las políticas luego de un cambio en el tipo de régimen político y las características del mismo.

Los cambios en el ámbito o arena de disputa importan porque determinan la manera y medida en que el cambio de régimen afecta el proceso de elaboración de las políticas públicas. Aunque las transiciones entre regímenes políticos generen expectativas de cambios, tales cambios serán posibles en la medida y manera en que se modifique el ámbito de disputa sobre dichas políticas. Basándome en la literatura académica existente⁴, sostengo que el ámbito de disputa sobre las políticas públicas puede variar a través de seis dimensiones. Estas dimensiones son:

⁴ Para desarrollar este concepto parto de los requisitos que identifica Dahl (1971) para la existencia de disputa o debate en un sistema político. El concepto original en inglés, *contestation*, ha sido traducido al español de distintas maneras, siendo “debate” y “oposición” las más usuales (Dahl, 1989). Dado mi entendimiento y uso del concepto en mi propia elaboración conceptual, considero que “disputa” es el término más adecuado. Por otro lado, a los requisitos identificados por Dahl, agrego la dimensión de movilización social que, si bien no es parte de su formulación, se encuentra en el artículo original de Jovenel (1966) que Dahl identifica como punto de partida de su idea de *contestation* (Dahl, 1971: 9).

1) *accountability* o responsabilidad electoral; 2) competencia política; 3) movilización social; 4) influencia de grupos de interés; 5) pesos y contrapesos; y 6) libertad de prensa y disponibilidad de información. Cuando se produce un cambio en el tipo de régimen, el espacio de disputa puede ampliarse, reducirse o no sufrir cambios significativos en cada una de estas dimensiones. Los cambios en las políticas públicas serán más probables cuanto más se modifique el ámbito de disputa y las características de dichos cambios dependerán de cómo cambien o no cada una de las distintas dimensiones.

Además, los efectos de los cambios en el espacio de disputa serán diferentes para distintas políticas públicas según su nivel de visibilidad. Esto es así porque la visibilidad de las políticas públicas es necesaria para el funcionamiento de los mecanismos que conectan tipo de régimen y políticas públicas asociados a algunas dimensiones del espacio de disputa, pero no para los mecanismos asociados con todas ellas. Por ejemplo, pensando en la dimensión de *accountability* o responsabilidad electoral, podemos observar que, para que una política sea relevante en el contexto de una elección, dicha política tiene que ser lo suficientemente visible para los votantes. De manera similar, las políticas necesitan ser visibles para un segmento importante de la población para que se activen los mecanismos asociados con la movilización social. Por el contrario, los grupos de interés intentarán influir las políticas que los afectan directamente sin importar qué tan visibles sean para el resto de la población. Asimismo, pesos y contrapesos más fuertes harán más difícil un cambio en el statu quo de una política independientemente de su nivel de visibilidad. Por lo tanto, un mismo cambio en el ámbito de disputa sobre las políticas públicas afectará de distinta manera el proceso de elaboración de políticas con distintos niveles de visibilidad.

Para poner a prueba empíricamente este marco teórico necesitamos comparar el proceso de elaboración de políticas públicas antes y después de un cambio de régimen específico y los resultados de dicho proceso. Por lo tanto, necesitamos seleccionar para el estudio casos de países que hayan experimentado un cambio de tipo de régimen y para los que exista suficiente información que permita abrir la “caja negra” del proceso de elaboración de las políticas públicas. Esto último es especialmente difícil para períodos autoritarios ya que en dichos regímenes el sigilo suele ser la norma (Barros, 2016) y no siempre se puede obtener información sobre el proceso de elaboración de políticas.

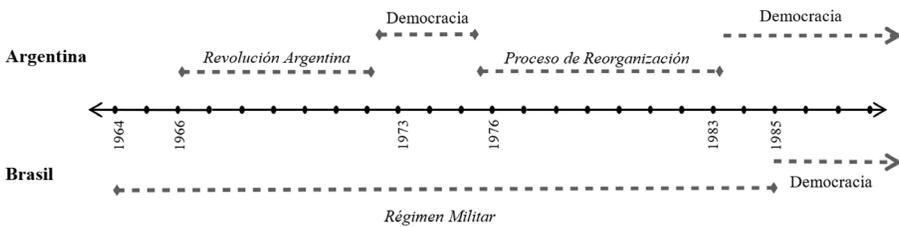
Argentina y Brasil son casos nacionales adecuados para este propósito. Ambos países experimentaron cambios de régimen en un período

histórico similar (Gráfico 1) y cuentan con abundantes fuentes documentales que permiten examinar en profundidad el proceso de elaboración de políticas públicas a través de cambios en el tipo de régimen (ver listado en las referencias y, para información más detallada, el apéndice metodológico de Simison 2022a).

Además, las diferencias y similitudes entre Argentina y Brasil hacen de estos países casos apropiados para un análisis histórico comparado (Falleti y Mahoney, 2015). Ambos países comparten una serie de características culturales e históricas y experimentaron cambios de régimen político en períodos comparables. Además, en ambos casos los regímenes autoritarios tuvieron un importante componente militar y derivaron de golpes de estado en que la doctrina de la seguridad nacional y el anticomunismo tuvieron un papel significativo (Moreira Alves, 1985; O'Donnell, 1988). Pese a estas similitudes, son importantes las diferencias en las dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas públicas en los regímenes autoritarios que precedieron el proceso de democratización en ambos países y, en consecuencia, en cómo este espacio se modificó con los procesos de democratización. Las legislaturas tuvieron un rol clave en estas diferencias, lo cual nos permite analizar el rol de dichas instituciones en distintos cambios en el espacio de disputa por las políticas públicas.

GRÁFICO 1

Tipos de régimen en Argentina y Brasil desde la década de 1960



Fuente: Elaboración propia

Una vez identificados los casos nacionales, la puesta a prueba del marco teórico propuesto también requiere seleccionar políticas públicas con distintos niveles de visibilidad. Si bien el foco de este trabajo es el análisis a través de los regímenes del rol de las instituciones legislativas en la elaboración de políticas públicas en términos generales, el examen

de la evolución de políticas públicas con distintos niveles de visibilidad permite observar cómo los dos elementos del marco teórico interactuaron en casos concretos. Por lo tanto, en las secciones empíricas analizo la evolución de una política con un alto nivel de visibilidad, la política de alquileres, y una política con bajo nivel de visibilidad, la regulación de las entidades financieras.

3. El ámbito de disputa en contextos autoritarios

Pesos y contrapesos

Tanto en Argentina como en Brasil, la intervención militar en la política no era un fenómeno nuevo cuando se produjeron los golpes de estado de 1976 y 1964, respectivamente. En base a las experiencias previas, los militares en ambos casos buscaron evitar la concentración de poder en un solo individuo y dividir la responsabilidad por los resultados de gobierno (Chirio, 2018; Novaro y Palermo, 2003). Las decisiones institucionales tomadas en cada país fueron distintas, pero en ambos casos las legislaturas tuvieron un rol central.

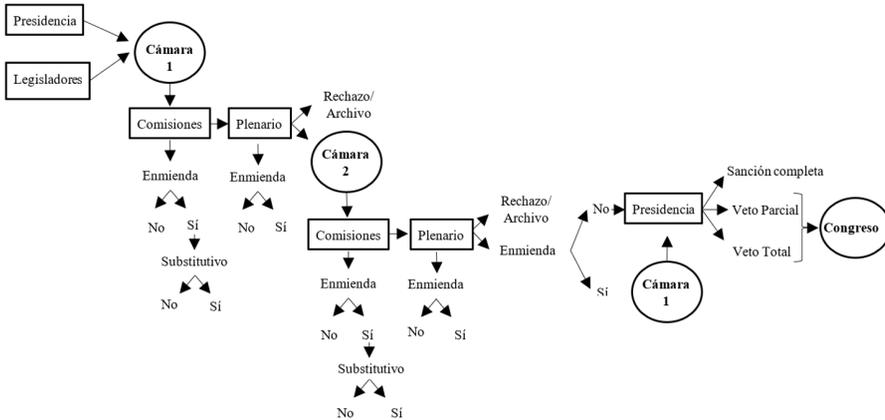
El régimen militar brasileño mantuvo muchas de las características institucionales del sistema presidencialista. Sin embargo, el presidente pasó a ser elegido de manera indirecta mediante un proceso controlado por las fuerzas armadas y aumentó sus poderes vis a vis el congreso (Chirio, 2018). El congreso, que se mantuvo abierto durante la mayor parte del régimen militar, continuó siendo bicameral y conformado por legisladores popularmente electos, aunque las elecciones no eran completamente libres y el Ejecutivo obtuvo el poder de destituir legisladores (Jenks, 1979; Packenham, 1971). El presidente también retuvo la atribución de legislar por decreto, teniendo así la posibilidad de legislar sin intervención del Congreso.

El procedimiento legislativo durante el régimen militar, ilustrado en el Gráfico 2, era similar al vigente durante los períodos democráticos. Los proyectos de ley podían ser iniciados por la presidencia o los legisladores e ingresaban para su discusión en una de las cámaras del Congreso, donde eran enviados a un conjunto de comisiones para su análisis. En cada comisión se le asignaba un relator que recibía las propuestas de enmienda y elaboraba una recomendación sobre las mismas o proponía una formulación alternativa de la ley, denominada “substitutivo”. Una vez que las comisiones aprobaban lo propuesto por el relator, los proyectos eran

discutidos y votados en el plenario donde los legisladores también podían sugerir enmiendas. Si no era rechazado o archivado, el proyecto era enviado a la segunda cámara donde se seguía el mismo procedimiento. Si la segunda cámara modificaba el proyecto, la primera cámara podía aceptar los cambios o insistir en su propia formulación antes de enviarlo al presidente. Una vez que el presidente recibía el proyecto aprobado por el Congreso podía sancionarlo o vetarlo total o parcialmente. Si se producía un veto, las cámaras podían, de manera conjunta, votar para rechazarlo e insistir en la formulación del proyecto enviada al Ejecutivo⁵.

GRÁFICO 2

Procedimiento legislativo durante el Régimen Militar Brasileño



Fuente: Bonvecchi y Simison (2023).

Luego del golpe de Estado de 1976, los militares argentinos tomaron decisiones de diseño institucional para evitar la concentración de poder diferentes a las de sus pares brasileños. Estas incluyeron el establecimiento de un Ejecutivo colectivo, que consistía en una Junta Militar conformada por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y un presidente, y un cuerpo legislativo, denominado “Comisión de Asesoramiento Legislativo” (CAL)⁶. La CAL debía intervenir en la producción

⁵ *Constitución de Brasil 1946*, Artículos 67-70; *Constitución de Brasil 1967*, Artículos 54, 59, 61 y 62.

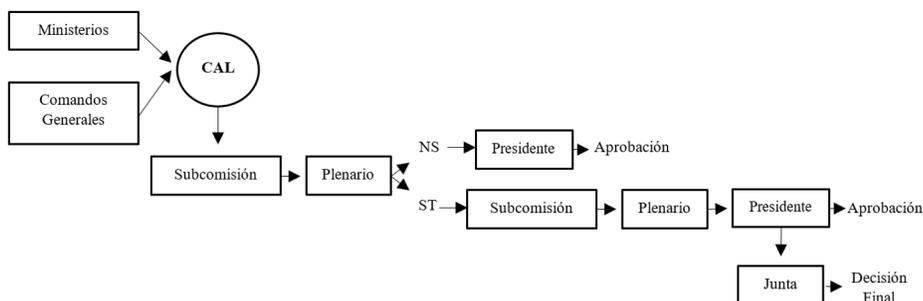
⁶ Como los miembros de la CAL eran nombrados por las Fuerzas Armadas, la CAL suele no ser considerada una legislatura. Sin embargo, como en Bonvecchi y Simison (2023) y siguiendo la definición de Gandhi (2008: 34), considero que la CAL era una legislatura ya que poseía poderes legislativos formales y, de acuerdo con las reglas del régimen, no era posible sancionar leyes sin su participación.

de todas las leyes, ya que el Ejecutivo carecía de poder de decreto, a diferencia de su par brasileño. En la conformación de la CAL, los militares usaron el mismo criterio tripartito que establecieron para dividir los ministerios nacionales y las posiciones ejecutivas subnacionales (Novaro y Palermo, 2003; Quiroga, 1994). De esta manera, cada fuerza ocupaba un tercio de las posiciones en el plenario de la CAL y controlaba un tercio de las subcomisiones mientras que la presidencia y demás posiciones de autoridad eran ocupadas de manera rotativa.

Siguiendo el procedimiento legislativo establecido por las reglas del régimen (resumido en el Gráfico 3), los proyectos de ley podían ser iniciados por los ministerios o por los comandos de las Fuerzas Armadas. Una vez que ingresaba en la CAL, el proyecto de ley era asignado a una de las subcomisiones temáticas para su análisis. En base a la recomendación de la subcomisión, el plenario decidía si el proyecto era considerado o no de “significativa trascendencia”. Si no lo era, el proyecto era enviado directamente al presidente para su aprobación. Si, en cambio, se lo consideraba de “significativa trascendencia”, el proyecto regresaba a la subcomisión para un análisis en mayor profundidad. La subcomisión entonces elaboraba un informe provisorio de calificación que sugería la aprobación o rechazo del proyecto con o sin modificaciones. En base a este informe, el plenario producía un informe definitivo que era enviado al presidente. Si el presidente estaba de acuerdo con la recomendación de la CAL, el proyecto era sancionado. De lo contrario, el asunto era decidido por la Junta⁷.

GRÁFICO 3

Procedimiento legislativo durante el Proceso de Reorganización Nacional



Fuente: Bonvecchi y Simison (2023).

⁷ Junta Militar (1976). *Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo* (Anexo a Ley 21.256).

Elecciones, accountability electoral y competencia política

En Argentina las elecciones fueron suspendidas y la dimensión del ámbito de disputa relacionada con la competencia política fue severamente restringida. En contraste, el régimen militar brasileño mantuvo elecciones para varias posiciones, incluyendo legisladores nacionales, y permitió cierto nivel de oposición política. Aunque el nivel de limpieza y competitividad de las elecciones varió a lo largo del tiempo (Jenks, 1979), esto implicó la continuidad de presiones electorales sobre los legisladores que afectaron su comportamiento en el Congreso.

Después del golpe de estado, el gobierno militar brasileño destituyó varios legisladores e intentó construir una base de apoyo en el Congreso entre los partidos existentes. Sin embargo, dadas las trabas que encontró para la aprobación de su agenda legislativa, el gobierno militar decidió, en 1965, eliminar los partidos existentes y crear artificialmente un sistema bipartidista (Kinzo, 1988). Se crearon, entonces, un gran partido de apoyo al gobierno, la Alianza Renovadora Nacional (*Aliança Renovadora Nacional*, ARENA), y un partido opositor único, el Movimiento Democrático Brasileño (*Movimento Democrático Brasileiro*, MDB). Aunque siguió teniendo representación a través del MDB, la oposición política se vio más limitada a partir de 1968, cuando la clausura temporaria del congreso, seguida por una importante purga de legisladores, inauguró la etapa más represiva del régimen político (Abranches, 1973)⁸. Durante la duración del régimen militar, el Ejecutivo llevó a cabo 22 purgas en las que se destituyeron un total de 186 diputados y 9 senadores. La mayor parte de estos legisladores, pero no todos, pertenecían a la oposición⁹.

Los repetidos avances sobre la autonomía del Congreso generaron un clima de miedo (Jenks, 1979)¹⁰ y llevaron a muchos a considerar que el Congreso, y la oposición representada en el mismo, no tenían un rol relevante en la elaboración de políticas (Kinzo, 1988; Pojo do Rego, 2008; Skidmore, 1988). Como se verá en la próxima sección, este lugar común no reflejó la realidad.

⁸ Ver también documentos AB.stf.1965.11.25/3 y EAP 1968.11.18, *CPDOC*, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

⁹ Información biográfica disponible en: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>; <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>.

¹⁰ Ver también la entrevista con la exfuncionaria del Congreso Haidée Del Bosco de Araújo. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/memoriadoservidor/Contos%20da%20Camara%201%20e%202/HaideeDelBoscoDeAraujo.pdf>.

Influencia de grupos de interés

Los grupos de interés jugaron un rol importante en el establecimiento de ambos regímenes autoritarios (Acuña, 2004; Chirio, 2018; Dreifuss, 1981; Minella, 1988; O'Donnell, 1988; Rouquié, 1986; Skidmore, 1988) y, aunque ambos limitaron el ámbito de disputa sobre las políticas una vez en el poder, la influencia de dichos grupos no desapareció. Por ejemplo, muchos representantes de grupos de interés ocuparon posiciones en ministerios y secretarías y muchos funcionarios mantuvieron relaciones con asociaciones profesionales¹¹.

Asimismo, las fuentes documentales existentes dan cuenta de la importancia que los grupos de interés tuvieron en la elaboración de políticas en ambos casos a través de las legislaturas —si bien se produjeron algunos cambios en los modos de intervención y en la identidad de dichos actores con los cambios de régimen—. En el caso de Brasil, representantes de grupos de interés ligados al comercio y las finanzas fueron elegidos legisladores durante el período (Fleischer, 1980). Además, el Congreso continuó siendo una arena en que los grupos de interés buscaron influenciar las políticas públicas. Las versiones taquigráficas de las sesiones del período dan cuenta de la existencia de reuniones entre legisladores y representantes de grupos de interés y de informes y cartas enviados por los mismos al Congreso¹².

En Argentina, la CAL se transformó rápidamente en una arena propicia para ese tipo de interacciones. Este cuerpo legislativo se presentó públicamente como un lugar al que todos aquellos “suficientemente informados y calificados” podían acudir para expresar sus opiniones sobre las políticas en discusión¹³, al tiempo que sus miembros invitaron regularmente a distintos actores a expresar sus opiniones sobre proyectos específicos. Los documentos de la CAL, tanto como las entrevistas con actores claves, muestran que las consultas y reuniones con representantes de grupos de interés fueron en efecto usuales durante el período¹⁴.

¹¹ Ver *Jornal do Brasil*, 11 de julio de 1969 y *Jornal do Commercio*, 11 de octubre de 1979.

¹² *Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional, Atividade Legislativa*. Senado Federal, Brasília. Disponible en: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver>

¹³ Versión taquigráfica de conferencia de prensa del Presidente de la CAL, General José Horacio Ruiz. Caja 2. Archivo Documental CAL, Archivo Intermedio, Archivo General de La Nación.

¹⁴ Archivo Documental CAL; entrevistas personales con miembros del Equipo de Taquígrafos de la Cámara de Diputados: entrevistas con Luis García Martínez, Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía (1976-1981) y con José Alfredo Martínez de Hoz, exministro de Economía (1976-1981), Archivo de Historia Oral, Programa de Historia Política, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Mobilización Social

Ambos gobiernos autoritarios limitaron la movilización social, aunque con distinta fuerza. El régimen autoritario argentino impuso más restricciones que el brasileño. Apoyándose tanto en medidas legales, como las leyes 21.264, 21.460 y 21.461 sancionadas en el primer año del régimen, como en métodos ilegales, el régimen argentino llevó a cabo un amplio plan sistemático de represión que eliminó físicamente a miles, encarceló a otros tantos y provocó un amplio exilio (cf., entre otros, Águila, 2008; Varsky y Balardini, 2013). Este plan no sólo limitó la oposición política, sino que también restringió severamente la movilización social. En consecuencia, la movilización social se mantuvo baja durante el régimen militar argentino, si bien aumentó hacia el final a medida que la fortaleza del régimen disminuía. La severidad de las restricciones impuestas a la movilización social en Brasil varió con el nivel de represión del régimen. Como consecuencia, los niveles de movilización tuvieron descensos y ascensos durante el período.

En relación con las legislaturas, esta disminución redujo la influencia de la movilización social (potencial o efectiva) en el comportamiento de los legisladores. Esto sucedió especialmente en el caso argentino y en los períodos más represivos del régimen brasileño.

Libertad de prensa y disponibilidad de información

Ambos regímenes autoritarios limitaron la libertad de prensa y la libre disponibilidad de información. El caso brasileño exhibió variación a lo largo del tiempo. Si bien el régimen impuso limitaciones desde el comienzo, éstas aumentaron con la Ley de Prensa de 1967 y con el aumento en los niveles de represión del régimen (Schwarcz y Starling, 2015; Skidmore, 1988). Sin embargo, la presencia de censores en las distintas publicaciones no fue constante alternándose períodos de relajación y endurecimiento (Archivo Nacional, 2001). En relación con el Congreso, estas variaciones se reflejaron en menores niveles de acceso de la prensa a sus actividades¹⁵.

La generalización de la práctica de autocensura durante el período, que incluso utilizó recomendaciones explícitas del régimen (Filho, 1995), también tuvo repercusiones en el Congreso. Por ejemplo, en 1975 un le-

¹⁵ Ver también entrevista con la exfuncionaria del Congreso Haidée Del Bosco de Araújo y *Jornal do Brasil*, 4 de septiembre de 1971.

gislador del oficialismo afirmó que todos eran libres de criticar al gobierno, tanto en el recinto como en la prensa, pero no de traer al debate “ideas subversivas, comunismo, terror y desorden”¹⁶, mientras que exmiembros de la radio del Congreso resaltan los cuidados que debían tener en sus transmisiones si querían que la radio continuara en funcionamiento¹⁷.

En el caso argentino, las limitaciones a la libertad de prensa fueron considerables durante todo el período (Knudson, 1997; Lisinska, 2019). De hecho, un informe publicado en 1983 ubicó a Argentina entre los países latinoamericanos que más limitaban la libertad de prensa: no solo era la censura la norma, sino que el régimen también dirigía acciones represivas contra periodistas y otros actores del sector¹⁸.

Sin embargo, los militares consideraban que la prensa seguía cumpliendo un rol en la elaboración de las políticas públicas. La idea era que, en ausencia de otros medios de representación, la prensa podía informar al público general sobre los proyectos e intenciones del gobierno. Por lo tanto, y pese al alto nivel de control, la prensa tuvo un rol en la difusión de información sobre la elaboración de políticas públicas¹⁹. Aun si el acceso a las actividades de la CAL estuvo fuertemente limitado²⁰, muchos grupos de la sociedad civil se enteraron de los proyectos en discusión mediante la prensa²¹.

4. Influencia de las legislaturas autoritarias en las políticas públicas

Como se resumen en la Tabla 1, los roles que las legislaturas tuvieron en las distintas dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas públicas durante los gobiernos militares fueron diferentes en Argentina y Brasil. Estas diferencias se reflejaron en los resultados de la elaboración de dichas políticas. En esta sección analizo primero los patrones

¹⁶ Cantidio Sampaio, versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados del 14 de agosto de 1975 (PL 819/1975).

¹⁷ Entrevista con el exfuncionario del Congreso Daniel Machado da Costa e Silva. Disponible en: https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/historia-oral/memoriadoservidor/Contos%20da%20Camara%201%20e%202/copy_of_DanielMachadoDaCostaESilva.pdf.

¹⁸ Informe reseñado en *La Nación*, 23 de junio de 1983.

¹⁹ Versión taquigráfica de conferencia de prensa del Presidente de la CAL General José Horacio Ruiz.

²⁰ Entrevista personal con Horacio Monasterio, exdirector del Cuerpo de Taquígrafos, Cámara de Diputados de la Nación.

²¹ Ver expedientes 271/1976, 110/1979 y 164/1983. Archivo Documental CAL.

generales para luego utilizar los casos de las políticas de alquileres y de regulación de entidades financieras para ilustrar como los distintos mecanismos operaron en la evolución de políticas públicas con distintos niveles de visibilidad.

TABLA 1

Resumen del rol de las legislaturas en las distintas dimensiones del espacio de disputa sobre las políticas públicas durante los períodos autoritarios.

	<i>Brasil (1964-1985)</i>	<i>Argentina (1976-1983)</i>
Pesos y Contrapesos	- Legisladores con poder de iniciativa - Presidente con poderes de decreto y de veto parcial y total	- Legisladores sin poder de iniciativa - Presidencia colectiva sin poder de decreto o veto
Competencia Política	Partido único de oposición con presencia en la legislatura	Legislatura sin representación oficial de la oposición
Accountability electoral	Legisladores electos por voto popular	Legisladores designados
Influencia Grupos de interés	- Elegidos legisladores - Participantes en reuniones - Consultados	- Participantes en reuniones - Consultados
Mobilización social	Alguna influencia en los legisladores	Escasa/nula influencia en los legisladores
Libertad de la prensa	Cobertura limitada por censura y autocensura	Cobertura controlada por los legisladores

Fuente: Elaboración propia.

Las legislaturas tuvieron roles distintos en los diseños institucionales de pesos y contrapesos de los regímenes autoritarios de Argentina y Brasil, que afectaron su intervención en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Una diferencia importante fue el poder de iniciativa. Los legisladores brasileños mantuvieron dicho poder e hicieron uso del mismo. Sólo en la Cámara de Diputados, los legisladores presentaron más de 22000 proyectos de ley durante los años que duró el régimen militar; lo cual, aunque con variaciones a lo largo del tiempo, implicó un promedio de más de 1000 proyectos al año. Dichos proyectos cubrieron un amplio rango de temas (Simison, 2022b), aun si su tasa de aprobación fue de sólo 2%.

Los miembros de la CAL no contaron con poder de iniciativa, por lo que no pudieron presentar proyectos propios. Sin embargo, su rol fue importante en otras maneras. De hecho, distintos funcionarios identificaron la CAL como una fuente de “problemas” para la aprobación de sus agendas políticas y el equipo económico apuró la aprobación de un primer paquete de políticas durante el primer mes del régimen para que fueran aprobadas antes de la conformación de la CAL²².

²² Ver también entrevistas con Juan Alemann, exsecretario de Hacienda (1976-1983) y José Alfredo Martínez de Hoz, Archivo de Historia Oral.

Si nos concentramos en la agenda del Ejecutivo, en cierta medida el rol de la CAL como contrapeso fue mayor al del Congreso brasileño. Durante el régimen militar argentino más del 23% de los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo no fueron sancionados como leyes e, incluso, un 3% de los proyectos fueron explícitamente rechazados por la CAL. En Brasil, sólo un 8% de los proyectos iniciados por el Ejecutivo durante el régimen militar no fue sancionado y sólo un 1,35% de los proyectos fue explícitamente rechazado por el Congreso (Bonvecchi y Simison, 2023). Además, los presidentes brasileños contaron con poder de decreto que les permitió sancionar sus propias iniciativas sin aprobación del Congreso. Los presidentes militares brasileños hicieron un uso amplio de dicho poder y, durante el período dictatorial, el monto total de decretos-ley superó al de leyes de iniciativa del Ejecutivo discutidas en el Congreso (la razón entre ambos fue de 1,18).

Otra manera en que las legislaturas de ambos regímenes afectaron las políticas públicas fue mediante la sugerencia de modificaciones a los proyectos del Ejecutivo. Dichas modificaciones fueron sugeridas en poco más de 49% de los casos en Argentina y de 43% de los casos en Brasil (Bonvecchi y Simison, 2023). Como ilustran los casos de las políticas de alquileres y entidades financieras, muchas de esas modificaciones tuvieron consecuencias claras.

Otra diferencia fue que el presidente brasileño también retuvo y utilizó el poder de veto. Los presidentes brasileños vetaron un 6% de todos los proyectos de ley que enviaron al Congreso. La gran mayoría de estos vetos (88%) fueron parciales. Si bien el Congreso podía insistir en su formulación original, necesitaba para esto una mayoría especial que sólo obtuvo en un 10% de los casos de vetos a iniciativas del Ejecutivo.

El rol de las legislaturas en la dimensión de oposición política también distinguió ambos regímenes. La presencia constante de al menos un partido opositor en el Congreso brasileño tuvo consecuencias relevantes para la elaboración de políticas públicas. Los diputados de la oposición iniciaron el 58% de los proyectos iniciados por diputados durante el período y, si bien sus proyectos tenían menor probabilidad de ser aprobados que los de los diputados del oficialismo, algunos se convirtieron en ley (Simison, 2022b). Los legisladores de la oposición también hicieron uso de otras atribuciones como el pedido de informes al Ejecutivo. Estos pedidos rara vez modificaron el rumbo de las políticas de gobierno, pero sirvieron para incorporar ciertos temas a la discusión pública²³. Además,

²³ Entrevista con el exfuncionario del Congreso Abeguar Machado Masser.

los legisladores de la oposición jugaron un rol relevante en la modificación de los proyectos legislativos del Ejecutivo. Pertenecieron a la oposición el 37% de los diputados que propusieron enmiendas a proyectos del Ejecutivo y el 38% de los que propusieron substitutivos. Más importante aún, pertenecieron a la oposición el 32% de diputados que tuvieron sus enmiendas o substitutivos aprobados por la Cámara (Bonvecchi y Simison, 2023).

Otro punto importante en relación con la conformación de las legislaturas es cómo los legisladores eran elegidos. En el caso argentino, los legisladores eran nombrados por los altos mandos de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, las elecciones y los mecanismos asociados a la dimensión de *accountability* electoral del ámbito de disputa sobre las políticas no fueron un factor relevante. Sin embargo, la división tripartita entre las Fuerzas Armadas de las posiciones en la CAL, en combinación con la existencia de múltiples facciones entre y al interior de las mismas, dotó a los miembros de la CAL de cierto espacio de maniobra para modificar proyectos de ley de acuerdo con las preferencias de otros funcionarios de gobierno, de tendencias al interior de las fuerzas y de grupos de interés (Bonvecchi y Simison, 2023).

En el caso brasileño, en cambio, los legisladores siguieron siendo elegidos mediante elecciones populares por lo que los mecanismos relacionados con la *accountability* electoral continuaron afectando sus acciones. Es posible encontrar evidencia de esto en los archivos del Congreso, tanto en las taquigráficas de las sesiones como en cartas y telegramas enviados a los legisladores por sus votantes.

Otra dimensión del ámbito de disputa por las políticas públicas en que las legislaturas jugaron un rol importante fue la influencia de los grupos de interés. Tanto la CAL como el Congreso brasileño se convirtieron en arenas en que los grupos de interés podían expresar sus opiniones. Dichas opiniones, que muchas veces eran directamente solicitadas por los legisladores, tuvieron, en muchos casos, efectos concretos en la elaboración de las políticas. La diferencia más importante es que durante la dictadura argentina, la CAL pudo más fácilmente decidir qué grupos de interés escuchar y cuáles ignorar que en el caso brasileño (Simison, 2022a).

En gran medida, la explicación detrás de dicha diferencia se relaciona con otras dos dimensiones del ámbito de disputa: la movilización social y la libertad de prensa. En el caso brasileño, la amenaza de movilización social, combinada con las motivaciones electorales de los legisladores, dificultaba que ciertas voces fueran ignoradas. Voces que sí podían

ignorar los miembros de la CAL. Además, la prensa tenía más acceso a las discusiones en el Congreso brasileño que en la CAL, ampliando la información disponible sobre lo que se discutía en la legislatura y el rango de actores al que esta información podía llegar.

*Alquileres y entidades financieras en dictadura*²⁴

La evolución de las leyes de alquileres y entidades financieras durante las dictaduras argentina y brasileña ilustra el efecto del rol de las legislaturas en la disputa por las políticas. Cuando se produjeron los golpes militares, la política de alquileres de ambos países se caracterizaba por una sucesión de leyes de emergencia que los controlaban o congelaban²⁵. Ambos gobiernos militares tenían entre sus objetivos explícitos acabar con dicha situación, a la que culpaban de la baja oferta de viviendas en alquiler. En el caso argentino, poco tiempo luego del golpe, cinco proyectos legislativos fueron unificados y convertidos en la ley 21.342 de Locaciones Urbanas. La CAL prácticamente no modificó su contenido y la ley incluyó un artículo prohibiendo cualquier futura intervención por parte del Ejecutivo en el precio de los alquileres. Aunque algunos actores expresaron su desacuerdo con la ley una vez publicada (Yujnovsky, 1984), los expedientes de la CAL no brindan evidencia de la participación de ningún grupo de interés en su proceso de elaboración²⁶.

Esta situación contrasta con la experiencia brasileña. El Ejecutivo elaboró un proyecto de ley, pero que sólo fue aprobado luego de varias modificaciones en el Congreso, incluyendo la eliminación de un artículo similar al argentino prohibiendo futuras intervenciones. Estas modificaciones fueron impulsadas, principalmente, por legisladores de la oposición y representantes de varios grupos de interés²⁷. Pese a los cambios introducidos, la ley resultante, ley 4.494, favorecía a los locatarios. Los locadores expresaron su desacuerdo a través de movilizaciones, la prensa y comunicaciones directas con el presidente y los legisladores²⁸. En contraste con la ley argentina, que no sufrió modificaciones durante el

²⁴ Para un desarrollo más detallado ver Simison (2022a).

²⁵ En Argentina algunos intentos para frenar esta dinámica habían tenido lugar durante el período autoritario previo (1966-1973) pero habían sido poco exitosos.

²⁶ Expedientes 61/1976, 62/1976, 63/1976, 64/1976 y 73/1976, Archivo Documental CAL.

²⁷ PLN 13/1964.

²⁸ *Jornal do Brasil*, 5 de noviembre de 1964, 3 de septiembre de 1967 y 27 de diciembre de 1968, Última Hora, 15 de enero de 1965.

período autoritario, la ley brasileña comenzó a ser modificada al poco tiempo de haberse aprobado²⁹.

Las sucesivas modificaciones produjeron una gran dispersión legislativa (Andrade, 1979) que llevó al Ejecutivo a enviar al Congreso un proyecto de ley unificador³⁰. Lejos de ser el proceso sencillo esperado por el Ejecutivo, la discusión de este proyecto llevó casi cinco años en los que participaron múltiples grupos de interés³¹. Además, diversos ciudadanos enviaron cartas a los legisladores exigiendo ser representados y protegidos en tanto votantes. La prensa cubrió ampliamente la discusión y los legisladores consideraron que dicha cobertura amplificaba las presiones a las que se veían sometidos por grupos de interés y votantes³².

La evolución de las políticas regulatorias de las entidades financieras fue diferente, dado el menor nivel de visibilidad de esta política vis a vis la política de alquileres. En ambos países, los militares incluyeron la reforma del sistema financiero entre sus objetivos de gobierno. En el caso argentino, el principal instrumento de dicha reforma fue la ley de entidades financieras 21.526. El proyecto fue elaborado por una comisión especial de la que formaron parte funcionarios públicos y actores del sector privado. Cuando el proyecto llegó a la CAL, el proceso distó de ser tan sencillo como el de la ley de alquileres. Por el contrario, este proyecto fue uno de los más discutidos en la CAL³³. Su expediente da cuenta de múltiples cartas e informes de diversos grupos de interés y de reuniones entre representantes de estos y miembros de la CAL y funcionarios del Ejecutivo³⁴. Algunas veces, la CAL tomó la iniciativa con pedidos de informes e invitaciones a reuniones mientras que en otros la iniciativa partió de los mismos grupos de interés que, en ocasiones, se enteraron del proyecto por medio de la prensa. Estas participaciones tuvieron consecuencias ya que la CAL introdujo modificaciones sustantivas en el proyecto que se reflejaron en la ley sancionada y que contradijeron varias intenciones del equipo económico³⁵.

En Brasil, al momento del golpe de estado un proyecto de reforma del sistema bancario ya había pasado más de catorce años en el Congre-

²⁹ Ver los decretos ley 322/67 y 1534/77 y las leyes 4.864, 5.334, 5.441 y 6.146.

³⁰ PL 2320/1974.

³¹ Dossier legislativo ley 6.649.

³² Búsqueda de términos claves en *Hemeroteca Digital Brasileira*. Biblioteca Nacional Digital, Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro. Disponible en <http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>

³³ Entrevista personal con Horacio Monasterio; entrevista con Luis García Martínez, Archivo de Historia Oral.

³⁴ Expediente 271/1976, Archivo Documental CAL.

³⁵ Entrevista con José Alfredo Martínez de Hoz, Archivo de Historia Oral.

so³⁶. La reforma venía siendo discutida dentro y fuera del gobierno y era demandada por grupos de interés y sectores de la población. Sin embargo, los desacuerdos al interior de y entre los grupos de interés habían impedido que se aprobara (Dreifuss, 1981; Minella, 1988)³⁷. En menos de un año, el gobierno militar logró la aprobación de dicha reforma que, plasmada en la ley 4959, modificó profundamente el sistema financiero y bancario. Dicha aprobación fue posible por la reducción en el ámbito de disputa sobre las políticas públicas que le permitió al gobierno militar priorizar las opiniones de algunos grupos de interés por sobre el resto. El proyecto de ley fue ampliamente discutido en el Congreso, en ocasiones junto con representantes de algunos grupos de interés³⁸. Dichas discusiones fueron acompañadas por comentarios y discusiones en la prensa y por conferencias y eventos organizados por grupos de interés³⁹. El proyecto sufrió modificaciones en el congreso y la ley resultante fue bien recibida por el sector bancario⁴⁰.

5. El ámbito de disputa en democracia y su efecto en las políticas públicas

Desde el retorno a la democracia, los procedimientos legislativos establecidos en las constituciones democráticas de ambos países se han mantenido relativamente estables, aun si las dinámicas internas al poder legislativo y su relación con el Ejecutivo varían con su composición político-partidaria. En términos procedimentales, el proceso legislativo en Brasil no había experimentado grandes cambios durante el gobierno militar y continúa siendo similar. La principal diferencia es que la nueva Constitución Nacional limitó la concentración del poder en el Ejecutivo (Bruneau, 1989). Dos diferencias importantes para las relaciones entre poderes son que, si bien el presidente retuvo el poder de decreto, la regla de aprobación de los mismos pasó de ser tácita a explícita (Negretto, 2002) y que la mayoría necesaria para insistir sobre un veto es ahora de la mayoría simple de los miembros de las cámaras (Alemán y Tsebelis, 2016). Además, las elecciones legislativas se volvieron más competitivas,

³⁶ PL 15/1963.

³⁷ *Correio da manhã* y *Jornal do Brasil*, ediciones varias 1960-1964.

³⁸ *Correio da manhã*, 12 de abril, 10 de mayo y 30 de agosto de 1964; PL 15/1963.

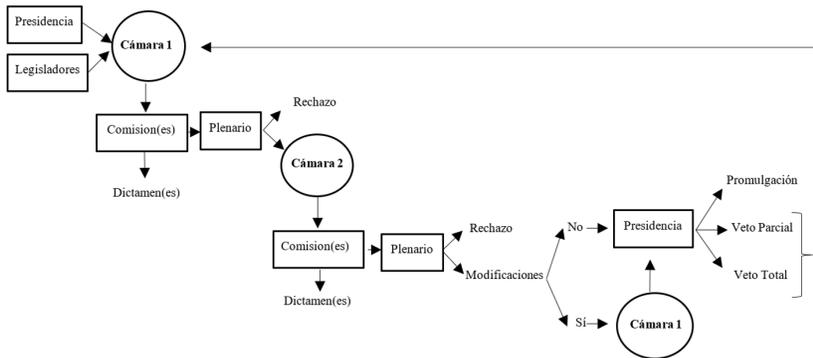
³⁹ *Jornal do Brasil*, 9, 12 y 13 de mayo y 9 de julio de 1964; *Correio da manhã*, 10 de junio y 5 de julio de 1964.

⁴⁰ *Correio da manhã*, 6 de enero de 1965.

con menores restricciones a la creación de partidos políticos y el Ejecutivo ya no puede proscribir legisladores. De esta manera, el rol del legislativo en la dimensión de pesos y contrapesos se volvió más importante y aumentó la relevancia para el comportamiento legislativo de las dimensiones de *accountability* electoral y oposición política.

En Argentina, con el retorno de la democracia se reinstauró la bicameralidad, las elecciones directas y competitivas para legisladores y el proceso legislativo previo al golpe de Estado. Dicho proceso (resumido en el Gráfico 4) es similar al brasileño. Una de las principales diferencias es lo que sucede luego de un veto presidencial, ya que en el caso argentino se necesita de una mayoría calificada en ambas cámaras para que el Congreso pueda insistir en la promulgación de la ley en su formulación original (Aleman y Tsebelis, 2016). El Ejecutivo también obtuvo poder de decreto, primero de facto, luego con respaldo de la Corte Suprema y finalmente con su incorporación en la Constitución Nacional de 1994 (Negretto, 2002). Con la democratización, entonces, el Legislativo obtuvo nuevos roles en la dimensión de pesos y contrapesos y las dimensiones de *accountability* electoral y oposición política volvieron a ser centrales para el comportamiento legislativo.

GRÁFICO 4
Procedimiento legislativo en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a <https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>

Estos cambios tuvieron consecuencias para los resultados legislativos en ambos países. En Argentina, disminuyeron la tasa de aprobación de proyectos del Ejecutivo en el Congreso, siendo del 58% para el período 1984-2007, y el porcentaje de proyectos del Ejecutivo modificados en la legislatura, siendo de 25% en el mismo período (Calvo y Sagarzazu,

2016). En Brasil, la tasa de aprobación en el Congreso de las iniciativas del Ejecutivo también disminuyó, oscilando en torno al 60% desde 1990⁴¹. En este caso, las modificaciones se volvieron más usuales. En el 60% de los proyectos del Ejecutivo se sugirieron substitutivos o enmiendas en el plenario, que fueron aceptadas en más de la mitad de los casos (Hiroi y Rennó, 2016). Este número es superior al registrado durante el período militar, incluso sin incluir las enmiendas de comisión⁴². Desde la democratización, los congresos de ambos países también iniciaron 274 pedidos de juicio político al presidente. Aunque sólo dos, ambos en Brasil, lograron remover presidentes, estos pedidos fueron utilizados por los legisladores para representar a los ciudadanos (Llanos y Pérez-Liñán, 2021).

Los vetos presidenciales siguieron siendo importantes para la dimensión de pesos y contrapesos en Brasil y volvieron a serlo en Argentina. Si bien la cantidad de vetos promedio por año es sólo de 13 en Brasil y 14 en Argentina, la posibilidad de veto le da al Ejecutivo un importante poder de negociación (Palanza y Sin, 2014). En Argentina, los vetos parciales han sido utilizados con frecuencia en iniciativas del mismo Ejecutivo (Palanza y Sin, 2014). En muchos casos, tales vetos buscan eliminar modificaciones introducidas por el Congreso, como había sido el caso en Brasil también durante el período autoritario (Bonvecchi y Simison, 2023; Simison, 2022a).

En términos de iniciativa legislativa, entre marzo de 1999 y diciembre de 2020 los diputados argentinos iniciaron 45773 proyectos de ley, unos 2100 al año. Sus pares brasileños iniciaron 72632 entre 1985 y 2020, unos 2260 por año. En términos de porcentajes sancionados, este fue de poco menos del 2% en Argentina y de 4.5% en Brasil⁴³.

Desde el retorno a la democracia, la prensa ha podido operar con libertad en ambos países, teniendo significativo acceso a las actividades legislativas, incrementando la importancia de esta dimensión en el espacio de disputa por las políticas. La prensa ha mantenido a la población general informada de lo que sucede en ambos congresos, afectando el comportamiento de los legisladores. De hecho, los mismos legisladores señalan la mayor cobertura de sus actividades como uno de los incen-

⁴¹ Observatorio do Legislativo Brasileiro. Disponible en: <https://olb.org.br/monitor/>

⁴² Durante el período militar se sugirieron substitutivos para sólo un 15% de los proyectos del Ejecutivo.

⁴³ *Proyectos*. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/index.html>; paquete “congressbr” para R (McDonnell et al., 2017).

tivos para invitar a actores afectados por los proyectos en discusión a dar sus opiniones en las comisiones. Además, los legisladores utilizan la prensa para conocer las opiniones de la población en general y de diversos grupos de interés en particular⁴⁴. De manera similar, la potencial o efectiva movilización social ha vuelto ciertos temas más importantes para los legisladores y afectado sus opiniones.

*Alquileres y entidades financieras en democracia*⁴⁵

El distinto nivel y rapidez del cambio observado en las políticas de alquileres y entidades financieras desde la ampliación del ámbito de disputa por las políticas públicas en ambos países es consistente con el marco teórico propuesto. Según dicho marco, al volverse más relevantes dimensiones del espacio de disputa tales como la *accountability* electoral, la competencia política y la movilización social que están asociadas con mecanismos donde la visibilidad de las políticas importa, el cambio será más probable y rápido en aquellas políticas con mayores niveles de visibilidad. Por lo tanto, el marco propuesto lleva a esperar cambios más substantivos y rápidos en las políticas de alquileres, que tienen un alto nivel de visibilidad, que en las políticas financieras, las cuales tienen niveles de visibilidad más bajos.

Tanto en Argentina como en Brasil nuevas leyes de alquileres se sancionaron poco después del retorno de la democracia. En Argentina, con la ampliación del ámbito de disputa a través de la dimensión electoral, la reforma de la ley de alquileres fue incluida en las plataformas electorales de la mayoría de los partidos (López Saavedra, 1983). Al mismo tiempo, a medida que las restricciones a la movilización social se relajaban, organizaciones de locadores coordinaron protestas para reclamar mayores protecciones⁴⁶. Con la relajación de muchas de las limitaciones impuestas a la libertad de prensa, el tema también comenzó a ser cubierto más ampliamente⁴⁷.

Con el tema en agenda y siguiendo sus promesas electorales, el gobierno de Raúl Alfonsín⁴⁸ envió un proyecto de ley al Congreso que, poco tiempo después, fue sancionado como ley 23.091. El debate ilustró muchas de las maneras en que se modificó el rol del Congreso con los

⁴⁴ Hay consenso en este punto entre los exlegisladores y empleados del congreso entrevistados. Se refiere a estos roles también en varios debates legislativos. Ver también Barreto y Costa (2022).

⁴⁵ Ver nota 23.

⁴⁶ Ver por ejemplo la cobertura en *La Nación* durante junio y julio de 1983.

⁴⁷ *La Nación*, 6 y 24 de junio, 11 de julio, 22 de agosto y 11 de noviembre de 1982 y 17 de enero, 26 de abril y 18 de agosto de 1984.

⁴⁸ *La Nación*, 7 de enero y 15 de febrero de 1984.

cambios en el ámbito de disputa. Por ejemplo, los legisladores hicieron menciones a su responsabilidad frente al electorado y al hecho de que todos los grupos de interés relevantes, y no sólo algunos como antes, habían sido tenidos en cuenta⁴⁹. El Congreso funcionó como un contrapeso al poder presidencial, incorporando las opiniones de distintos grupos de interés y de los electores, muchas de las cuales pudo conocer gracias a una prensa más libre y a la movilización social.

En Brasil, algunos cambios a la ley de alquileres se produjeron durante el proceso gradual de democratización. Sin embargo, durante el debate de estas reformas los legisladores resaltaron la necesidad de una solución más definitiva⁵⁰. La reforma de la ley de alquileres fue un tema importante también durante la Convención Constituyente llevada a cabo durante el proceso de transición con el fin de reemplazar la constitución sancionada durante el gobierno militar. Durante este proceso, la cuestión de los alquileres fue objeto de varias propuestas populares y tuvo amplia cobertura en la prensa⁵¹. Finalmente, en 1991 y luego de años de discusión, fue sancionada una nueva ley de alquileres, ley 8.245. El proceso en el Congreso fue seguido de cerca por la prensa que, a diferencia de lo ocurrido durante la dictadura, tuvo acceso a las distintas instancias de discusión⁵². Distintos grupos de interés expresaron sus opiniones que fueron retomadas por los legisladores durante los debates⁵³. Los legisladores también tuvieron en cuenta las demandas de los locadores movilizados⁵⁴. Aunque el proceso de elaboración de políticas de alquileres sufrió cambios menos profundos que en el caso argentino, el proceso de elaboración de esta ley fue más transparente que el de las leyes elaboradas durante la dictadura y dio lugar a un conjunto más amplio de grupos de interés.

Lo ocurrido con las políticas de entidades financieras fue diferente. Pese a las expectativas generadas durante los procesos de democratización, estas políticas experimentaron pocos cambios y, cuando se produ-

⁴⁹ Sesión de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación del 4 y 5 de julio de 1984.

⁵⁰ PL 5801/1985.

⁵¹ *Jornal do Brasil*, Suplemento Especial ABADI, N°59, VII, febrero de 1987 y 19 de marzo y 12, 15 y 19 de mayo de 1987. Versiones taquigráficas de las sesiones de la Comisión Constituyente.

⁵² Búsqueda por términos claves en *Hemeroteca Digital Brasileira*.

⁵³ *Jornal do Brasil*, 10 de abril, 12 de mayo, 5 de septiembre y 10 de diciembre de 1987, 23 de marzo y 5 de octubre de 1988 y Suplemento Especial ABADI, N°98, X, mayo de 1990; *A Tribuna*, 15 de octubre de 1989; *Jornal do Commercio*, 15 de agosto de 1990 y 24 de mayo de 1991. Ver también PL 912/1991.

⁵⁴ *Jornal do Brasil*, 12 de abril de 1987.

jeron cambios, estos tendieron a ser pequeños. En gran medida, esta diferencia se explica por cómo impacta el bajo nivel de visibilidad de esas políticas en el rol de los congresos en las dimensiones del ámbito de disputa sobre las políticas. Con el retorno a la democracia, tanto en Argentina como en Brasil, aumentó la transparencia del proceso político dentro de las legislaturas y, con menores limitaciones impuestas a la movilización social, se produjeron algunas movilizaciones por reclamos relativos al sistema financiero. Sin embargo, la prensa no priorizó estos temas, las movilizaciones no fueron demasiadas y las políticas financieras no fueron centrales en las campañas electorales (López Saavedra, 1983)⁵⁵.

En consecuencia, los legisladores no priorizaron la reforma de políticas financieras y varios intentos de implementar cambios profundos fracasaron. Un ejemplo de esto en Brasil fue lo sucedido en la Convención Constituyente⁵⁶. Durante la misma, los legisladores debatieron ampliamente sobre políticas financieras. Aunque la Constitución resultante incluyó algunas de las propuestas discutidas, no incluyó gran parte de éstas y delegó en una futura ley ordinaria la organización final del sistema (Couto y Arantes, 2006). Ley que, hasta el momento, no fue sancionada. En Argentina hubo algunos proyectos de ley presentados por miembros del Congreso tendientes a transformar la ley de entidades financieras de la dictadura que, sin embargo, no fueron discutidos en las cámaras⁵⁷. Un intento de cambio de iniciativa del Ejecutivo durante el gobierno de Raúl Alfonsín⁵⁸ sí fue discutido y aprobado por la Cámara de Diputados. Sin embargo, nunca se discutió en el Senado y, aunque hay registros de este proyecto en la prensa y en los archivos del Congreso, los actores claves entrevistados no lo recuerdan (ver Simison, 2022a). No fue ni es, claramente, una política prioritaria.

Los únicos contextos en que los mecanismos asociados con las dimensiones de *accountability* electoral, competencia política, movilización social y libertad de prensa se activaron permitiendo cambios en las po-

⁵⁵ The Manifesto Data Collection: South America. Version 2020b. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.

⁵⁶ Diários da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88. Câmara dos Deputados, Brasília. Disponible en: <http://imagem.camara.gov.br/prepara.asp?selDataIni=02/02/1987&selDataFim=05/10/1988&opcao=1&selCodColecaoCsv=R>.

⁵⁷ Proyectos. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>; Proyectos. Honorable Senado de la Nación, Buscador de Proyectos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/>.

⁵⁸ Proyecto 0049-PE-86.

líticas de entidades financieras fueron períodos de crisis económicas. Esto se debe a que las crisis económicas aumentaron temporariamente el nivel de visibilidad de las políticas financieras⁵⁹. Sin embargo, incluso en dichos contextos los cambios tendieron a ser “parches” enfocados en la resolución de problemas puntuales⁶⁰. Además, los Congresos jugaron sólo un papel secundario en su elaboración interviniendo principalmente en propuestas del Ejecutivo y/o cuando se produjeron movilizaciones sociales⁶¹.

6. Comentarios finales

De entre las múltiples expectativas que despiertan los procesos de democratización, en este trabajo me enfoqué en aquellas relativas a las políticas públicas. Al hacerlo busqué contribuir a explicar por qué algunas políticas públicas cambian al producirse transiciones entre tipos de régimen, mientras que otras no, y por qué la relación entre régimen político y políticas públicas no parece ser la misma ni para todas las políticas ni para todos los regímenes. Utilicé para ello un marco teórico novedoso para el análisis de los efectos de los cambios de régimen en las políticas públicas centrado en dos componentes principales. Uno es el espacio de disputa sobre las políticas públicas, que distingue entre distintos regímenes y transiciones. El otro es el nivel de visibilidad, que distingue entre distintas políticas públicas. La combinación de ambos afecta la posibilidad de cambio en una política específica luego de un cambio específico de cambio de régimen, así como las características que tendrá dicho cambio.

En términos empíricos analicé el rol de las legislaturas en la elaboración de políticas públicas antes y después de los procesos de transición democrática experimentados por Argentina y Brasil en la década del ochenta. En relación con el primer componente del marco teórico, analicé cómo, y con qué consecuencias para la producción legislativa, dicho

⁵⁹ Entrevistas personales con Eduardo Amadeo, Ricardo Arriazu, exmiembro del equipo asesor del Banco Central de la República Argentina (1974-1981), Vinicius Carrasco, profesor del Departamento de Economía de la PUC-Rio y Carlos Viana de Carvalho, profesor del Departamento de Economía de la PUC-Rio y exdirector del Banco Central de Brasil (2016-2019).

⁶⁰ Entrevista con Juan José Zanola, es secretario del Sindicato de Bancarios, Archivo de Historia Oral. Raúl Trettel Meyer, versión taquigráfica de la sesión de la Cámara de Diputados de la Nación del 21 y 22 de febrero de 1996.

⁶¹ Entrevista personal con Vinicius Carrasco.

rol evolucionó en relación con las distintas dimensiones del espacio de disputa. Al hacerlo mostré la importancia que las legislaturas argentina y brasileña tuvieron en los procesos de elaboración de las políticas públicas incluso en contextos autoritarios.

En relación con el segundo componente, el de la visibilidad de las políticas, ilustré cómo operaron los mecanismos asociados con las distintas dimensiones del espacio de disputa sobre las políticas públicas en la evolución de políticas con diferentes niveles de visibilidad. Exponiendo la utilidad del marco teórico, la evolución de ambas políticas en Argentina y Brasil siguió las expectativas que se desprenden del mismo. Especialmente, durante la transición, al aumentar el espacio de disputa por las políticas públicas a través de dimensiones para las que la visibilidad de las políticas importa, el cambio se volvió más probable en políticas más visibles o cuando factores externos aumentaron el nivel de visibilidad de políticas normalmente poco visibles.

Además de contribuir al conocimiento empírico de la formulación de políticas públicas durante las dictaduras en Argentina y Brasil y, en especial, del rol que las legislaturas jugaron en estos regímenes, mi trabajo contribuye a nuestro entendimiento de cómo y en qué condiciones operan los diferentes mecanismos que conectan tipo de régimen y políticas públicas. Dicho entendimiento es necesario para refinar nuestras expectativas teóricas y explicar resultados empíricos aparentemente contradictorios. Además, puede ayudarnos a impulsar cambios en las políticas públicas y a reconocer los límites y oportunidades de las transiciones. Tal reconocimiento nos ayuda a valorar aún más las posibilidades que trae la democracia aun si no puede domesticar todos nuestros problemas por sí misma.

Referencias bibliográficas

- Abranches, S. H. (1973). *O Processo Legislativo. Conflito e Conciliação na Política Brasileira*. Tesis de Maestría. Universidad de Brasilia.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., y Robinson, J. A. (2018). Democracy Does Cause Growth. *Journal of Political Economy*, 127(1), 47-100.
- Acuña, C. H. (2004). *The Industrial Bourgeoisie as a Political Actor: The Logic of Its Organization and Strategies in Argentina (from its XIX Century Origins to the Present)*. Tesis Doctoral. University of Chicago.
- Águila, G. (2008). *Dictadura, represión y sociedad en Rosario, 1976/1983: Un estudio sobre la represión y los comportamientos y actitudes sociales en dictadura*. Buenos Aires: Prometeo.

- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2016). "Introduction". En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 1-31). Oxford: Oxford University Press.
- Andrade, L. A. de. (1979). Evolução das leis do inquilinato (anterior à Lei n. 6.649 de 16-5-79). *Revista de informação legislativa*, 16(62), 107-116.
- Arquivo Nacional. (2001). *Os Presidentes e a Ditadura Militar*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional.
- Barreto, R. C., y Costa Júnior, P. A. (2022). As Transmissões ao Vivo no Legislativo e no Judiciário. *Dados*, 66(1), 1-34.
- Barros, R. (2016). On the Outside Looking in: Secrecy and the Study of Authoritarian Regimes. *Social Science Quarterly*, 97(4), 953-973.
- Bonvecchi, A., y Simison, E. (julio, 2023). *Lawmaking under Authoritarianism*. Trabajo presentado en XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP-UNSAM, Buenos Aires.
- Bruneau, T. C. (1989). *Constitutions and democratic consolidation: Brazil in comparative perspective*. Monterey: Naval Postgraduate School.
- Calvo, E., y Sagarzazu, I. (2016). "Presidential Agenda Authority in Plurality-Led Congresses: Agenda Setting Prerogatives without Majority Support". En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 32-60). Oxford: Oxford University Press.
- Carbone, G., y Pellegata, A. (2017). To Elect or Not to Elect: Leaders, Alternation in Power and Social Welfare in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Development Studies*, 53(12), 1965-1987.
- Castiglioni, R. (2005). *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. Londres: Routledge.
- Cheibub, J. A., Gandhi, J., y Vreeland, J. R. (2010). Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143(1/2), 67-101.
- Chirio, M. (2018). *Politics in Uniform: Military Officers and Dictatorship in Brazil, 1960-80*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Couto, C. G., y Arantes, R. B. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61), 41-62.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *La Poliarquia: Participacion y Oposicion*. Madrid: Tecnos.
- Deacon, R. (2009). Public good provision under dictatorship and democracy. *Public Choice*, 139(1/2), 241-262.
- Dreifuss, R. A. (1981). *1964: A Conquista Do Estado. Ação Política, Poder e Golpe de Classe*. Petrópolis: Vozes.
- Falleti, T. G., y Mahoney, J. (2015). "The comparative sequential method". En James Mahoney y Kathleen Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 211-239). Cambridge: Cambridge University Press.

- Filho, J. R. M. (1995). *O palácio e a caserna: A dinâmica militar das crises políticas na ditadura, 1964-1969*. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos.
- Fleischer, D. V. (1980). Renovação política-Brasil 1978: Eleições parlamentares sob a égide do “Pacote de abril”. *Revista de Ciencia Política*, 2(23), 57-82.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hiroi, T., y Rennó, L. (2016). Agenda Setting and Gridlock in a Multiparty Coalitional Presidential System: The Case of Brazil. En Eduardo Alemán y George Tsebelis (Eds.), *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (pp. 62-91). Oxford: Oxford University Press.
- Jenks, M. S. (1979). *Political Parties in Authoritarian Brazil*. Tesis Doctoral. Duke University.
- Jouvenel, B. de. (1966). The Means of Contestation. *Government and Opposition*, 1(2), 155-174.
- Kammas, P., y Sarantides, V. (2019). Do Dictatorships Redistribute More? *Journal of Comparative Economics*, 47(1), 176-195.
- Kinzo, M. D. G. (1988). *Legal Opposition Politics under Authoritarian Rule in Brazil. The case of the MDB, 1966-1979*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Knudson, J. W. (1997). Veil of Silence: The Argentine Press and the Dirty War, 1976-1983. *Latin American Perspectives*, 24(6), 93-112.
- Lisinska, M. (2019). *Argentine foreign policy during the military dictatorship, 1976-1983: Between a nationalist and pragmatic approach*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Llanos, M., y Pérez-Liñán, A. (2021). Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 46(2), 357-389.
- López Saavedra, E. (Ed.). (1983). *Formación Política para la Democracia* (Vol. 3). Buenos Aires: Redacción.
- McDonnell, R. M., Duarte, G. J., y Freire, D. (2017). *Congressbr: Downloads, Unpacks and Tidies Legislative Data from the Brazilian Federal Senate and Chamber of Deputies. R package*. Disponible en: <https://github.com/duarteguillherme/congressbr>
- McGuire, J. W. (2020). *Democracy and Population Health*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Minella, A. C. (1988). *Banqueiros: Organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- Moreira Alves, M. H. (1985). *State and Opposition in Military Brazil*. University of Texas Press.
- Negretto, G. L. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y di-

- seño institucional en brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Novaro, M., y Palermo, V. (2003). *La Dictadura Militar, 1976-1983: Del Golpe de Estado a la Restauracion Democratica*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. A. (1988). *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Packenhams, R. (1971). Functions of the Brazilian National Congress. En Weston Agor (Ed.), *Latin American legislatures: Their role and influence: Analyses for nine countries* (pp. 259-292). Nueva York: Praeger.
- Palanza, V., y Sin, G. (2014). Veto Bargaining and the Legislative Process in Multiparty Presidential Systems. *Comparative Political Studies*, 47(5), 766-792.
- Pojo do Rego, A. C. (2008). *O Congresso brasileiro e o regime militar (1964-1985)*. Rio de Janeiro: FGV Editora.
- Quiroga, H. (1994). *El Tiempo Del Proceso*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Rouquié, A. (1986). *Poder militar y sociedad política en la Argentina: 1943-1973*. Buenos Aires: Hyspamerica.
- Schwarcz, L. M., y Starling, H. M. (2015). *Brasil: Uma Biografia*. San Pablo: Companhia das Letras.
- Simison, E. (2022a). *Resetting public policy? Democracies, Dictatorships, and Policy Change* Tesis Doctoral. Massachusetts Institute of Technology.
- Simison, E. (2022b). Supporters and opposition in authoritarian legislatures. *The Journal of Legislative Studies*, 28(1), 47-66.
- Skidmore, T. E. (1988). *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- Smulovitz, C. (2010). "Prefacio". En Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny (Eds.), *Discutir Alfonsín*. Siglo XXI.
- Truex, R. (2017). The Myth of the Democratic Advantage. *Studies in Comparative International Development*, 52(3), 261-277.
- Varsky, C., y Balardini, L. S. (2013). La "actualización" de la verdad a 30 años de CONADEP El impacto de los juicios por crímenes de lesa humanidad. *Derechos Humanos - Infojus*, 2(4), 27-54.
- Weyland, K. (1996). *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Yujnovsky, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Fuentes documentales

- Archivo Documental CAL*. Buenos Aires: Archivo General de la Nación, Archivo Intermedio.
- Archivo de Historia Oral de la Argentina Contemporánea (AHO)*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Programa de Historia Política.
- Atas das Comissões*. Brasília: Documentos do Processo Constituinte de 1987/88, Câmara dos Deputados.
- Atividade Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- CPDOC*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.
- Debates*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Información Parlamentaria.
- Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional, Atividade Legislativa*. Brasília: Senado Federal.
- Diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Hemeroteca Digital Brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional Digital, Fundação Biblioteca Nacional.
- Legislação Federal Brasileira*. Brasília: Presidencia.
- Memória dos Servidores*. Brasília: Núcleo de História Oral, Câmara dos Deputados.
- Proyectos*. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Proyectos*. Buenos Aires: Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación, Buscador de Proyectos.
- The Manifesto Data Collection: South America. Version 2020b*. Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Institutional Innovation in Argentina since 1983: for Presidential Elections, Runoff with a Reduced Threshold¹

Innovación institucional en Argentina desde 1983:

para las elecciones presidenciales, segunda vuelta con umbral reducido

CYNTHIA McCLINTOCK

George Washington University, Washington D. C., Estados Unidos

mcclin@gwu.edu



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.n1>

Abstract: Whereas in recent decades most Latin American countries adopted a runoff rule that requires a majority of the vote for victory in the presidential election, Argentina adopted a runoff rule with a reduced threshold (45 percent or 40 percent plus a 10-point lead). This research note argues that Argentina's rule successfully prevented the election in 2003 of a president with very scant support and a potentially very serious legitimacy deficit. However, the reduced threshold voided a runoff that would have been advantageous for presidential legitimacy in 1999. Further, although the reduced threshold constrained party-system fragmentation in Argentina, it also advantaged a longstanding political party with authoritarian proclivities and impeded the emergence of new parties that might have been valuable for the country's democracy.

Keywords: Electoral Rules – Runoff – Runoff with a Reduced Threshold – Argentina

Resumen: Mientras que en las últimas décadas la mayoría de los países latinoamericanos adoptaron una regla de segunda vuelta que exige la mayoría de los votos para la victoria en las elecciones presidenciales, Argentina adoptó una regla de segunda vuelta con un umbral reducido (45% o 40% más una ventaja de 10 puntos). Esta nota de investigación sostiene que la regla argentina impidió con éxito la elección en 2003 de un presidente con un apoyo muy escaso y un déficit de legitimidad potencialmente muy grave. Sin embargo, el umbral reducido anuló una segunda vuelta que habría sido ventajosa para la legitimidad presidencial en 1999. Además, aunque el umbral reducido limitó la fragmentación del sistema de partidos en Argentina, también favoreció a un partido político de larga tradición con tendencias autoritarias e impidió la aparición de nuevos partidos que podrían haber sido valiosos para la democracia del país.

Palabras claves: Reglas Electorales – Segunda vuelta – Segunda vuelta con umbral reducido – Argentina

1. Introduction

After Argentina democratized in 1983, it initiated a spectrum of important institutional reforms; one of these reforms, adopted in 1994, was a rule for runoff with a reduced threshold for presidential elections. The rule replaced plurality (first-past-the post, or victory to the candidate

¹ Artículo recibido el 2 de junio de 2023 y aceptado para su publicación el 25 de septiembre de 2023.

with the most votes, regardless of the percentage) via an electoral college. This research note argues that runoff was favorable for Argentina's democracy. A key goal of runoff is to prevent the election of a president without broad support and this article indicates that this goal was indeed achieved in Argentina's 2003 and 2015 elections.

However, whereas most Latin American countries adopted a threshold of "majority runoff" —50 percent plus one vote for victory in the first round of the elections— Argentina reduced the threshold to 45 percent or 40 percent plus a 10-point lead. Argentina's lower threshold has been appealing to other Latin American countries. The two countries that most recently adopted or modified a runoff rule —Bolivia in 2009 and Ecuador in 1998— chose a 40 percent threshold with a 10-point lead. In addition, a reduced threshold has been in place since 1936 in Costa Rica and was used for one election in Nicaragua.

This research note asks: Could Argentina's reduced threshold represent a "sweet spot" between plurality and runoff? Although the goal of runoff is to prevent presidential legitimacy deficits, runoff exacerbates the problem of party-system fragmentation. I indicate here that Argentina's reduced threshold did indeed limit party-system fragmentation — but at the costs of both considerable advantage for a long-standing political party with authoritarian proclivities (usually called the Peronists) and of one elected president (Fernando de la Rúa in 1999) with a serious legitimacy deficit—.

Did the benefits of the reduced threshold outweigh the costs? It is difficult to judge. In both the Varieties of Democracy and Freedom House indices, levels of democracy have fallen in most Latin American countries in recent years, but Argentina's level has remained considerably above the regional average —in fourth place behind Uruguay, Chile, and Costa Rica (V-Dem Institute, 2023: 40-44; Gorokhovskaia, Shabaz and Slipowitz, 2023: 108-109)—. Argentina's average 1983-2022 level of democracy was better than the country's historical record; Argentina's average Polity score for 1900-1977 was only middling for Latin American countries (Pérez-Liñán and Mainwaring, 2013: 381). However, like Uruguay and Chile, Argentina is relatively wealthy and well-educated, without vast ethnic cleavages, and it could be argued alternatively that its recent record was somewhat disappointing. Further, of course, levels of democracy are affected by many factors, including many distinct institutions and electoral rules.

The final section of this research note puts Argentina's experience with runoff with a reduced threshold in comparative perspective. It finds that the pattern of effects in Argentina is not refuted by the pattern in

the two Latin American countries that have applied the rule for more than fifteen years, Costa Rica and Ecuador (although also not fully confirmed).

2. Theoretical Framework and Research Methodology

There is considerable scholarly debate about the advantages and disadvantages of runoff. Traditionally, most scholars, including Juan J. Linz (1994), Mark Jones (1995), Aníbal Pérez-Liñán (2006), and Arturo Valenzuela (1993), have favored plurality. More recently, however, various scholars, including Josep Colomer (2004), Rafael Martínez (2004), and Cynthia McClintock (2018) have favored runoff.

Scholars' primary concern about runoff has been that it catalyzes a larger number of parties, which in turn is feared to endanger democracy (Mainwaring and Shugart, 1997b: 467-468; Shugart and Carey, 1992: 212; Tanaka, 2005: 127). Indeed, the evidence is overwhelming that runoff is correlated with a larger number of parties (Jones, 1995: 90; Mainwaring and Shugart, 1997a: 405-407; McClintock, 2018: 31). Scholars concur that plurality favors a predominant party with a robust political base and penalizes new parties—reducing party fragmentation (Novaro, 2004; Van de Walle, 2006: 88-89)—. Runoff lowers barriers to entry because, in a first round, citizens can vote more sincerely for a candidate whom they like, whereas under plurality they must vote strategically for the candidate whom they think has a chance to win whom they prefer (Norris, 2004: 49; Riker, 1992: 214-215). Usually, a new party is not strong, and must have sincere votes to win. Also, the two different “stages” of the election—the first round and the runoff— provide an advantage for smaller, up-and-coming parties; they gain visibility and, for the runoff, can decide whether or not to make an endorsement (Jones, 1995: 92-93; Linz, 1994: 21-22; Negretto, 2007: 221).

However, it is not at all clear that, in turn, a larger number of parties endangers democracy. McClintock (2018: 31-33) found that a larger number of parties was not a statistically significant predictor of inferior levels of democracy; the key reason was that, under plurality, the number of parties was larger than expected (almost 3.0 parties rather than the approximate 2.0 expected by plurality advocates). Most plurality advocates acknowledge that, under plurality, three or more parties is dangerous, risking the election of presidents without broad popular support; they argue that this event is rare (Jones, 1995: 187-188; Mainwaring and

Shugart, 1997b: 468; Shugart and Carey, 1992: 216; Shugart and Taagepera, 1994: 343).

Concomitantly, the most important advantage of runoff is broad popular support for the president. Both Martínez (2004: 541-561) and McClintock (2018: 39-44) argue that majority support for the elected president is fundamental to the legitimacy of the democratic government. While McClintock acknowledges that legitimacy is a poorly developed concept, she contends that a president unlikely or uncertain to have won a majority of the vote suffers a “legitimacy deficit”. She points to the many references to legitimacy deficits in scholarly explanations for the military coups in Brazil in 1964, Peru in 1962, Argentina in 1966, Ecuador in 1968, and Chile in 1973.

For example, in the case of Argentina, scholars regularly noted that the president elected in 1963, Arturo Illia of the Unión Cívica Radical del Pueblo (Radical Civic Union of the People) tallied “only” 25% (Snow and Manzetti, 1993: 22), “just” 25% (Wynia, 1986: 129), a “mere” 25% (Rock, 1985: 344) or a “scant” 25% (McGuire, 1995: 215). Stated Wynia: “[Illia’s] small plurality invited complaints of *illegitimacy* [italics mine throughout his tenure” (1986: 129-130,). Radical leaders in particular believed that Illia’s low percentage of the vote and dubious legitimacy posed challenges for his presidency and factored into the 1966 military coup².

This research note draws significantly from REDACTED. It includes information from a spectrum of sources that are described here rather than below in order to prevent repetition. Parties’ electoral tallies are readily available, including from each country’s electoral commission. The “number of political parties” variable is calculated through the index developed by Murkku Laakso and Rein Taagepera (1979) and drawn for 1978-2006 from Payne, Zovatto, and Mateo Díaz (2007: Appendix 3); for 2007-2011, from the Nils-Christian Bormann and Matt Golder dataset available www.v-dem.net; for 2011-2016 from Election Resources at www.electionresources.org; for 2019 for Argentina, my own calculation. A great deal of the information about predictions for the likely results of runoffs, party alliances and endorsements, and candidates’ biographies is drawn from the *Latin American Weekly Report* and *Latin American Regional Report*. These publications are cited as LAWR and LARR respectively. Published by Latin American Newsletters, these reports provide consistent weekly and monthly information and are increasingly used

² Author’s interview, Paula Alonso, Professor of History, George Washington University, January 13, 2014, in Washington D.C.

by scholars (Mainwaring and Pérez-Liñán, 2013; Negretto (2006). The predictions about the likely results of runoff elections are particularly valuable because such predictions are rare in scholarly work and, in contrast to newspaper articles and most journalistic sources, considerable consistency can be expected.

3. Argentina's Traditional Political Parties and the Adoption of Runoff with a Reduced Threshold

At the time of Argentina's return to democracy in 1983, its two long-standing parties, the Unión Cívica Radical (Radical Civic Union, UCR, often called the Radical party) and the Justicialista Party (PJ, often called the Peronist party), remained dominant.

The UCR was founded in 1891 and was one of the oldest leading parties in Latin America. It was the first to demand free and fair elections and universal male suffrage in the late nineteenth century and won presidential elections in 1916, 1958, and 1963—as well as the first election after the return to democracy in 1983. The party's 1983 victory signaled Argentines' desire for democratic governance after the military government's massive human-rights abuses; its president was Raúl Alfonsín, a human-rights lawyer.

The PJ was founded in 1944 by Colonel Juan Domingo Perón. A former minister of labor, Perón was elected president in 1946 and re-elected in 1952; he enjoyed intense support within Argentina's labor movement. However, in 1956, after Argentina's economy became troubled and Perón began to violate democratic norms, he fell to a military coup; Perón was exiled and the PJ prohibited from electoral competition. Yet, the party retained considerable support, and, in 1989, after severe economic crisis and military rebellions during the Alfonsín government, the PJ returned to the presidency.

For most analysts, the authoritarian origins of the PJ have not been overcome even in the twenty-first century. Commented Michael Reid in 2015: “[Peronist] exercise of power is characterised by the strong leader and control of the Argentine street. Almost all Peronist presidents have concentrated power in their own hands” (The Economist, 2015). Stated Leslie Anderson: “[The Peronist Party] began as an authoritarian, verticalist party tied to a single charismatic leader [Perón]” and “the authoritarian roots of the party still emerge periodically” (2009: 769).

The Peronists' 1989-1995 president was Carlos Saúl Menem, a flamboyant former governor who had united distinct old-guard Peronist groups (Levitsky, 2003: 170). Almost immediately after his election, Menem reversed his campaign promises and implemented market reform—via constitutionally dubious actions—. But, by the early 1990s, economic growth was strong and Menem was popular; he wanted the removal of the ban against immediate re-election of the president.

In 1993, Menem and Alfonsín negotiated an electoral-reform package, approved in a 1994 constituent assembly. Menem achieved his key goal: permission for one consecutive presidential re-election. In return, Alfonsín achieved direct election of the president and the reduction of the president's term from six to four years. Also, as of 2001, senators were to be directly elected for six years (with one-third of the senators renewed every two years), rather than indirectly elected by provincial legislators for nine years.

In addition, runoff with a reduced threshold was adopted. Although plurality had not been problematic in either the 1983 or 1989 elections, the number of political parties was increasing (2.23 in the 1983 election versus 2.79 in the 1989 election), galvanizing concerns in numerous quarters about presidential legitimacy. The reduced threshold was a compromise between the Peronist and Radical parties. As the predominant party with the strongest political base, the Peronists wanted to retain plurality; as the second leading party but prone to division, the Radicals preferred majority runoff (Negretto, 2013: 158-161; Novaro, 2004: 38). Said Sergio Berensztein in 2015: “the threshold was established to fit the requisites of Peronism”³.

4. The Advantages of Runoff: Legitimacy Advantages in Argentina's 2003 and 2015 Elections

Since the 1994 electoral reform, two elections have gone to a runoff—the 2003 and 2015 contests—. In both, the first-round runner-up ultimately prevailed, giving victory to the candidate with greater popular support and providing a legitimacy advantage. In particular, in the 2003 elections, victory for the first-round winner would have been very problematic for democracy.

³ Sergio Berensztein, Professor, University Torcuato de Tella, Argentina, at the 19th Annual CAF Conference (Corporación Andino de Fomento and the Inter-American Dialogue), Washington D.C., September 9, 2015.

In Argentina's 2003 election, Menem won the first round with only 24.5% of the vote; by this time, Menem was anathema to most Argentines (Jeter, 2003; Rohter, 2003). Menem's economic policies were considered complicit in Argentina's 2001-2002 financial collapse and, in 2001, he had been arrested on charges of arms trafficking. But Menem was bent on re-election. Not surprisingly in this context, the Peronists divided into factions. Menem led the rightist faction; Néstor Kirchner led a second major faction, the Frente para la Victoria (Front for Victory), which promised a renovation of Peronism and a tough line in negotiations with the International Monetary Fund.

Kirchner was the first-round runner-up with 22%; he was forecast to win the runoff by forty points (Levitsky and Murillo, 2005: 41). Hoping to avoid a humiliating defeat, Menem ceded victory to Kirchner less than a week before the runoff. A Menem presidency would have been wracked by a very serious legitimacy deficit.

In the 2015 election, the legitimacy deficit that the first-round winner would have suffered would not have been as serious, but it was yet likely to have mattered. By 2015, a Kirchner had governed Argentina for twelve years. During the second term of Néstor's spouse, Cristina Fernández de Kirchner (also the candidate of the Front for Victory faction of the JP), economic growth sputtered, crime rose, and questions about political abuses intensified (Lupu, 2016: 47). In 2014, Fernández de Kirchner was suspected of complicity in the death of a prosecutor, Alberto Nisman. In this context, it is not surprising that the 2015 Front for Victory candidate, Daniel Scioli, tallied only 37% of the vote in the first round.

Still, Scioli's 37% was enough for him to be the first-round winner; the opposition had divided. The runner-up with 31% was the center-right mayor of Buenos Aires, Mauricio Macri, running for the coalition Cambiemos (Let's Change), which included Macri's own party and the UCR; Macri promised "change" —market reforms and honest democratic governance—. In third place was a dissident Peronist, Sergio Massa. In the runoff, Macri was able to gain most of the other parties' votes to edge out Scioli by three points.

5. Did the Reduced Threshold Void Runoffs that Would Have Been Advantageous for Presidential Legitimacy?

On the one hand, Argentina's reduced threshold voided runoffs that would have been widely deemed unnecessary in two elections —the 2007

election (won by Cristina Fernández de Kirchner with 45%) and the 2019 election (won by Alberto Fernández with 48%)—. On the other hand, the reduced threshold voided a runoff that would have been very advantageous in the 1999 elections. Due to division among the Peronists, Fernando De la Rúa won the first round, but without a majority; he suffered a severe legitimacy deficit (Novaro, 2004: 53). The president's legitimacy deficit was likely to have been one factor in the 2001 resignation of the president amid financial collapse and massive protests.

De la Rúa was the candidate of the *Alianza por el Trabajo, la Educación, y la Justicia* (the Alliance for Work, Education and Justice). The Alliance was a coalition between the UCR and the *Frente para un País Solidario* (Front for a Solidary Country, FREPASO), a party trying to be more democratic than the Peronists and more socially sensitive than the Radicals, which had fared well in Argentina's 1995 elections. Although an experienced Radical leader and the mayor of Buenos Aires, De la Rúa was widely considered a "political lightweight" (*The Economist*, 2000). De la Rúa was far to the right within the UCR and even further to the right within the Alliance as a whole (Novaro, 2004: 51). He tended to be dismissive of FREPASO (Jones and Hwang, 2005: 132). He was nominated as the Alliance's candidate through an open primary, which favored the UCR because its grassroots networks were much stronger than FREPASO's.

While De la Rúa tallied 48% in the first round, it was doubtful that he would have prevailed in a runoff. The Peronists were divided between a leftist critic of Menem, Governor Eduardo Duhalde, with 39%, and a rightist supporter of Menem, his former finance minister, Domingo Cavallo, with 10%. Probably, in a runoff, Duhalde would have been endorsed by his fellow Peronist and would have won most of Cavallo's votes (*LAWR* September 7 1999, p. 409; Negretto, 2004: 118).

Within two years, Argentina was in turmoil. Economic storm clouds hit with devastating force. De la Rúa was poorly positioned to cope. He remained dismissive of FREPASO; for example, among his first ten key cabinet officials, there were only two FREPASO members (*LARR* December 21, 1999, p. 2). Allegedly, in October 2000, the De la Rúa government bribed eleven senators for their votes for a labor reform bill; then, it resisted an investigation. The FREPASO vice-president, former legislator Carlos Álvarez, resigned; an ex-Peronist who was considered smart and dynamic (*LARR* December 22, 1998, p. 2), Álvarez might have been an effective advocate for de la Rúa if the Alliance had held.

De la Rúa resigned in December 2001; his resignation "made the party seem unable or unwilling to govern" and was likely to have been

“the final blow to Radicalism as a competitive political party” (Anderson, 2009: 774). After several interim presidents, the 1999 runner-up, Eduardo Duhalde, a leftist critic of Menem, was chosen president by Argentina’s two legislative houses in January 2002. Argentina’s scores in democracy indices plummeted.

6. Did The Reduced Threshold Raise Barriers to Entry Too High? Or Not?

There is scholarly consensus that Argentina’s reduced threshold raised barriers to entry, favoring its predominant party, the Peronists (Novaro, 2004: 50-53; Mustapic, 2002: 169). In a context of the Peronists’ political base of about 40%, the party could usually win if the opposition were not united. Further, a new party that fared well in a first round was not able to gain a greater voice through a runoff. In good part as a result, the Peronists are one of the few Latin American political parties competitive in presidential elections some forty years ago (as of 1978 or the year of the country’s return to democracy) that remained competitive in the country’s most recent election (the only other countries are Costa Rica, also with a reduced threshold, and Uruguay). In general, in contrast to many Latin American countries in recent years, the effective number of political parties in Argentina has remained low—an approximate 3.0 average over the 2015 and 2019 elections⁴—.

What is not so clear is whether or not the costs of favoring a party with authoritarian proclivities outweigh the benefits of reduced party-system fragmentation. Additional analysis, including additional time and additional countries, will be necessary to make this assessment.

Unfortunately also, the answer to the question depends in part on a counter-factual: Would Argentina’s democracy have fared better if any of the promising new parties had been able to become competitive?

Arguably, a political space was available in Argentina for a “social democratic” party—a party that was ideologically to the left of the UCR but committed to democratic principles—. With some promise to fill this space was the Frente para un País Solidario (Front for Solidary Country, FREPASO) (Torre, 2005: 170). Competing for the first time in the 1995 election, it surpassed expectations to eclipse the Radical Party. FREPASO was built by both dissident Peronists, dismayed by the Menem govern-

⁴ Author’s calculation.

ment, and dissident Radicals, dismayed by the leadership of Alfonsín. FREPASO ran “a campaign with a strong moral and institutional slant” (Torre, 2005: 170). FREPASO’s candidate, dissident Peronist and Senator José Octavio Bordón, was an appealing candidate and he rose rapidly in the polls. Untainted by corruption, Bordón emphasized honesty, efficiency, and democracy—and also social sensitivity (LAWR April 13, 1995, p. 158; LARR June 1, 1995, p. 3)—.

The first round of the 1995 election was won by Menem with 49.9%—of course, only a tiny margin from a majority—. The runner-up with 29% was FREPASO’s Bordón. The Radicals’ Horacio Massaccesi was third with 17%.

Despite Menem’s just-shy-of-a-majority tally, if the election had gone to a runoff, a Peronist victory was likely but not certain. By 1995, Menem’s presidency was widely criticized. Menem’s abrupt shift to the right, welcoming foreign capital, had alienated many Peronist leaders (Levitsky, 2003: 173). Economic growth was slowing, unemployment was at record levels, and the trade deficit was large. Concern about corruption was widespread. There was “a potential majority against [Menem]” (LAWR April 13, 1995, p. 158). Bordón would have secured most of the Radical vote. Indeed, Menem was “unsettled” about this possibility; when Bordón took the lead in pre-election opinion polls from the Radical candidate, Menem claimed that the polls were wrong (LAWR April 20, 1995, p. 178).

While the 1995 election showed that there was political space in Argentina for a social-democratic left and that Bordón had a good chance to win in 1999 (Mustapic, 2002: 169)⁵, it also appeared to show that, if the Peronists were not to win 40% with a 10-point lead, an alliance between the Radical Party and FREPASO would be necessary (Novaro, 2004: 47-48). In the event, this was not the case, but it was the conventional wisdom at the time.

Bordón was not eager for an alliance with the Radical Party (Leiras, 2007: 140-142). It was very unlikely that the Radicals would cede the top spot on the 1999 ticket to FREPASO (The Economist, 1997).

A year or two after the 1995 election, Bordón left FREPASO to return to the Peronist fold. Not only was Bordón wary of an alliance with the Radical Party, but in 1996 he quarreled with FREPASO leader Graciela Fernández Meijide about the party’s candidate for mayor of Buenos Aires. Also, with the imminent end to Menem’s presidency, changes

⁵ Author’s interview, Paula Alonso, Professor of History, George Washington University, January 13, 2014, in Washington D.C.

in the Peronist party were again likely. Bordón's departure was "a hard blow" to FREPASO (Novaro, 2010: 264). As indicated above, for the 1999 election, FREPASO did enter an alliance with the Radicals, which quickly broke down.

Menem's second term was problematic. Serious corruption scandals erupted and economic storm clouds gathered. These challenges were believed to have been complicated by concerns about Menem's possible lack of majority support (Novaro, 2004: 55).

A second new party that might have been able occupy the space for a social-democratic party in Argentina was Coalición Cívica (Civic Coalition); its candidate, Elisa Carrió, was the runner-up with 23% in the 2007 election won by Cristina Fernández de Kirchner. Carrió was a former beauty queen, multi-term Radical legislator, and anti-corruption and human-rights advocate; she had placed fifth in 2003.

It was virtually certain that Carrió would have lost a runoff. Her executive experience was limited. The third-place and fourth-place candidates were both Peronists who would probably have supported Fernández de Kirchner. Still, with a runoff, political space would have been opened. Opinion polls had under-estimated the support for the opposition; with the presumption of victory, Fernández de Kirchner travelled outside the country and eschewed debates (LAWR October 25, 2007, p. 6). After Carrió's first-round performance, she would have catalyzed discussion.

7. Argentina's Experience in Comparative Perspective

Did runoff with a reduced threshold also reduce party fragmentation in Costa Rica and Ecuador but put presidential legitimacy at a certain degree of risk, favoring a longstanding party with authoritarian proclivities? Although this pattern for Argentina is not refuted by the patterns in Costa Rica or Ecuador, it is not fully confirmed, either; in particular, neither Costa Rica nor Ecuador hosted a long-standing party with authoritarian proclivities resembling Argentina's Peronist party. Further, almost throughout Latin America, the number of candidates competing in the most recent presidential election has skyrocketed; this trend highlights the advantages of Argentina's P.A.S.O. (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias), adopted in 2009, which allows only candidates who tally more than 1.5 percent of the vote to proceed to the first round. Over the last fifty-odd years, levels of democracy in neither Costa Rica nor Ecuador have dramatically changed; Costa Rica has long been one of Latin

America's democratic stars and remains so, whereas Ecuador has long been in the middling range and remains so.

Costa Rica adopted runoff with a reduced threshold at a very early date—in 1936—and the reasons for its adoption are not entirely clear; the rule replaced not majority runoff but election by Costa Rica's legislature rather than by direct popular vote (Lehoucq, 2004: 140-142). Importantly, Costa Rica's rule does not require a lead (i.e., as in Argentina, in the case of a 40 percent tally in the first round, a ten-point advantage over the runner-up).

Overall, scholars have been enthusiastic about Costa Rica's runoff with a reduced threshold (Lehoucq, 2004: 133). However, the rule did not come into play until the twenty-first century; from the 1970s through the 1990s, there were only two major parties, the Partido Liberación Nacional (National Liberation Party) and the Partido Unidad Social Cristiano (Social Christian Unity Party), and not one election went to a runoff. Although some scholars worried that the reduced threshold enabled power-sharing by the two parties, other scholars did not; in any case, in 2002, the Partido Acción Ciudadana (Citizen Action Party) emerged and, in 2014 and 2018, won the presidency. The effective number of parties in Costa Rica remained below the average for Latin American countries with runoff (McClintock, 2018: 179)⁶.

However, there are concerns about Costa Rica's rule. In particular, in the 1998 and 2006 elections, the winner tallied more than 40 percent of the vote but with leads of less than 2 percent; the results of a runoff would have been uncertain and presidential legitimacy was weakened slightly (McClintock, 2018: 178). Also, as in many countries, in Costa Rica's most recent presidential election in 2022, party fragmentation escalated. In the first round of the election, no less than twenty-five candidates competed. Nineteen of these candidates tallied less than 1.5 percent of the vote and, if this first round had been held under the rules of Argentina's P.A.S.O., would have been eliminated. The first-round winner and runner-up tallied only 27 percent and 17 percent respectively—worryingly low percentages—.

In contrast to Costa Rica, a large number of parties was the rule in Ecuador prior to the adoption of runoff and majority runoff was adopted in 1978 to mitigate the concomitant problem of presidential legitimacy deficits. However, the number of parties increased further and concerns mounted; the 40 percent threshold with a 10-point lead was adopted in

⁶ Author's calculation.

1998 and first applied in 2002 with the hope of reducing party fragmentation (Negretto, 2013: 202-208). And, indeed, between 2006 and 2013, the number of parties declined dramatically; however, the decline coincided with the popularity of President Rafael Correa and a concentration of power in the presidency (McClintock, 2018: 172-174). As Correa's popularity waned, the current region-wide tendency towards party fragmentation was evident in Ecuador's 2021 election: sixteen candidates competed in the first round, with twelve tallying less than 1.5 percent of the vote and the winner and runner-up tallying only 33 percent and 20 percent respectively.

8. Conclusion

Argentina's runoff rule was valuable for the country's democracy. In particular, the rule prevented the election of a president with a serious legitimacy deficit in 2003; the re-election of Menem with a scant 24.5% in the first round would have been calamitous.

However, upon the evidence available to date, the effects of Argentina's reduced threshold have been mixed. Although the reduced threshold constrained party-system fragmentation, it raised barriers to entry very high, requiring opposition unity for the defeat of the Peronist presidential candidate and impeding the emergence of a party more democratic than the Peronists and more socially sensitive than the Radicals. Further, the reduced threshold voided a runoff that would have been advantageous for presidential legitimacy in 1999.

While further research is necessary, Argentina's experience suggests that a reduced threshold is problematic in countries where a party with authoritarian proclivities is strong. Arguably, there are superior strategies for the prevention of party-system fragmentation, including: 1) scheduling legislative elections concomitantly with the presidential runoff (as in France) and 2) requiring larger shares of the legislative vote for securing a legislative seat. In addition, Argentina's own P.A.S.O. rule, eliminating presidential candidates with less than 1.5 percent of the P.A.S.O. vote from the first round, is valuable.

Bibliography

- Anderson, L. (2009). The Problem of Single-Party Predominance in an Unconsolidated Democracy: The Example of Argentina. *Perspectives on Politics* 7(4):767-84.
- Colomer, J. (2004). "The Americas: General Overview." In Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 81-109). New York: Palgrave Macmillan.
- Gorokhovskaia, Y., Shabaz A. and Slipowitz, A. (2023). The Freedom House Survey for 2022: A Turning Point for Global Freedom? *Journal of Democracy*, 34(2), 105-119.
- Jeter, J. (2003). "Menem May Quit Race in Argentina". *The Washington Post*, 14 May 2003. Available in: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2003/05/14/menem-may-quit-race-in-argentina/f7cdc2d1-321d-4778-b0de-decf9f01a7fa/>.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Jones, M. (1999). Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections. *The Journal of Politics*, 61(1), 171-84.
- Jones, M. and Hwang, W. (2005). "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress". In Steven Levitsky and María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (pp. 115-138). University Park: Pennsylvania State University Press.
- Laakso, M. and Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies* 12(1), 3-27.
- Lehoucq, F. (2004). "Costa Rica: Modifying Majoritarianism with 40 per cent Threshold." In Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 133-144). New York: Palgrave Macmillan.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press
- Levitsky, S. (2005). "Argentina: Democratic Survival". In Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* (pp. 63-89). New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. and Murillo, M. V. (2005). "Building Castles in the Sand? The Politics of Institutional Weakness in Argentina". In Steven Levitsky and María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (pp. 21-44). University Park: Pennsylvania State University Press.

- Linz, J. (1994). "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (pp. 3-89). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López-Maya, M. and Lander, L. (2008). "Venezuela: las elecciones presidenciales del 2006: ¿Hacia el socialismo del siglo XXI?". In Manuel Alcántara Sáez and Fátima García Díez (eds.), *Elecciones y Política en América Latina* (pp. 329-352). México: Instituto Electoral de Estado de México.
- Lupu, N. (2016). "Mass-Elite Congruence and Representation in Argentina". In Alfredo Joignant, Mauricio Morales, and Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries: Chile, Argentina, Uruguay* (pp. 281-302). New York: Palgrave Macmillan.
- Mainwaring, Scott P., and Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. and Shugart, M.(1997a). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. and Shugart, M. (1997b). Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449-472.
- Martínez, Rafael. (2004). *DV: La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en Latinoamérica*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques I Socials.
- McClintock, C. (2018). *Electoral Rules and Democracy in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- McGuire, J. (1995). "Political Parties and Democracy in Argentina." In Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (pp. 200-246). Stanford: Stanford University Press.
- Mustapic, A. (2002). Argentina: La Crisis de Representación y los Partidos Políticos. *América Latina Hoy*, 32, 163-83.
- Negretto, G. (2004). "Argentina: Compromising on a Qualified Plurality System". In Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (pp. 110-120). New York: Palgrave Macmillan.
- Negretto, G. (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Novaro, M. (2004). "Argentina" In Rafael Martínez (ed.), *Doble Vuelta: La Elección Presidencial Mediante Doble Vuelta en Latinoamérica* (pp. 25-58). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques I Socials.
- Payne, M., Zovatto D. and Mateo Díaz, M. (2007). *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank.

- Pérez-Liñán, A. (2006). Evaluating Presidential Runoff Elections. *Electoral Studies* 25(1), 129-46.
- Pérez-Liñán, A. and Mainwaring, S. (2013). Regime Legacies and Levels of Democracy: Evidence from Latin America. *Comparative Politics* 45(4), 379-97.
- Riker, W. (1992). "The Entry of Game Theory into Political Science". In Eliot Roy Weintraub, *Toward a History of Game Theory* (pp. 207-224). Durham: Duke University Press.
- Rock, D. (1985). *Argentina 1516-1982: From Spanish Colonization to the Falklands War*. Berkeley: University of California Press.
- Rohter, L. (2003). "Menem, Polls Slipping, Quits Argentine Race" *The New York Times*, 15 May 2003, Available in: <https://www.nytimes.com/2003/05/15/world/menem-polls-slipping-quits-argentine-race.html>.
- Shugart, M. and Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Snow, P. and Manzetti, L. (1993). *Political Forces in Argentina*. Westport: Praeger.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos: Perú, 2000-2005. Los Problemas de Representación y las Propuestas de Reforma*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Torre, J. C. (2005). "Citizens Versus Political Class: The Crisis of Partisan Representation." In Steven Levitsky and María Victoria Murillo (eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness* (pp. 165-180). University Park: The Pennsylvania State University Press.
- The Economist (1997, October 30th). A good day for Argentine democracy. *The Economist*. Available in: <https://www.economist.com/the-americas/1997/10/30/a-good-day-for-argentine-democracy>
- The Economist (2000, February 17th). De La Rúa's surprise for Argentina. *The Economist*. Available in: <https://www.economist.com/the-americas/2000/02/17/de-la-ruas-surprise-for-argentina>
- The Economist (2015, October 15th). The Persistence of Peronism. *The Guardian*. Available in: <https://www.economist.com/the-americas/2015/10/15/the-persistence-of-peronism>
- Valenzuela, A. (1993). Latin America: Presidentialism in Crisis. *Journal of Democracy*, 4(4):7-9.
- Van de Walle, Nicholas. 2006. "Tipping Games: When Do Opposition Parties Coalesce?" In Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfair Competition* (pp. 77-94). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- V-Dem Institute. 2023. *Democracy Report 2023: Defiance In the Face of Autocratization*. Gothenburg: Sweden.
- Wynia, G. (1986). *Argentina: Illusions and Realities*. New York: Holmes and Meier.

Actividad legislativa y territorio en Argentina: la presentación de proyectos en la Cámara de Diputados (2020-2021)¹

Legislative Activity and Territory in Argentina: the Presentation of Bills in the Chamber of Deputies (2020-2021)

VICTORIA ORTIZ DE ROZAS

CONICET, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina

victoriaderosas@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a2>

Resumen: El artículo analiza la dimensión territorial de la actividad legislativa, considerando los proyectos presentados por los diputados nacionales argentinos en 2020 y 2021 en diecisiete comisiones. Se realiza un relevamiento cuantitativo, identificando y clasificando los proyectos *territoriales*: orientados a tratar una problemática relativa a un distrito determinado. Se muestra que existen diferentes tipos de proyectos territoriales además de las conocidas declaraciones de interés locales y “capitales nacionales de”. En cuanto a los factores que inciden en la magnitud y el tipo de proyectos presentados, se muestra la incidencia del tipo de comisión legislativa y principalmente la posición política de los legisladores a nivel nacional y provincial —en un Congreso atravesado por la política multinivel—. Las particularidades del período excepcional de la pandemia del covid19 permiten profundizar e ilustrar los hallazgos.

Diputados nacionales – Territorio – Proyectos legislativos – Política multinivel – COVID 19

Abstract: *The paper studies the territorial dimension of legislative activity, considering the bills presented by the Argentine Diputados Chamber in 2020 and 2021 in seventeen committees. A quantitative analysis identifies and classifies territorial bills: the ones concerning issues that affect a given district in particular. We show there are different types of territorial bills in addition to the well-known “local interest” declarations, such as the “national capitals” claiming. Regarding the elements that influence territorial bills’ magnitude and type, we show the role of legislative committees and mainly the incidence of legislators’ political position at subnational and national level —in a Congress crossed by multilevel politics—. The exceptional period of the covid19 pandemic highlights and illustrates our findings.*

National Legislators – Territory – Bills – Multilevel Politics – COVID 19

1. Introducción

Además de cumplir un rol legislativo, los diputados nacionales ofician como representantes e intermediarios de los ciudadanos de sus provincias, a quienes rinden cuenta. Dichos roles, si bien pueden ser separados analítica y empíricamente (Fenno, 2013) confluyen en un tipo de

¹ Artículo recibido el 2 de mayo de 2023 y aceptado para su publicación el 2 de octubre de 2023.

actividad específica, que es la presentación de *proyectos territoriales*, cuyo análisis constituye el principal objeto de indagación del presente artículo. Si bien, como veremos en el trabajo, este tipo de proyectos representa una minoría en el universo de la producción legislativa, nos dan información valiosa sobre la dimensión territorial de la representación legislativa.

Dentro de los estudios legislativos, el presente trabajo se inscribe en la línea de aquellos que indagan sobre la relación entre legisladores y sus distritos electorales (Crisp y Figueroa-Schibber, 2014) y pretende articular los aportes de los estudios legislativos y los del campo de la política subnacional. Estos últimos no suelen enfocarse en instituciones nacionales como el Congreso, pero proveen de herramientas analíticas para abordar una institución tal, atravesada por la política multinivel.

En este trabajo entonces abordamos el Congreso Nacional, desde una perspectiva subnacional, ya que nos interesamos en la dimensión territorial de la representación legislativa, a través del estudio del tipo de leyes que presentan los diputados nacionales argentinos.

La dimensión territorial de la actividad cotidiana de los legisladores supera ampliamente la actividad propiamente legislativa y la presentación de proyectos en particular. En la actividad cotidiana de los legisladores nacionales podemos identificar diferentes tipos de actividades (Ortiz de Rozas, 2021): las tareas propiamente legislativas —presentación de proyectos, participación en comisiones y sesiones—, las tareas ejecutivas —que hacen al rol de intermediación entre el poder ejecutivo y las bases territoriales—, el trabajo político-partidario y las actividades que suponen interacción directa con los ciudadanos que conforman su base representativa; esta última más cercana a las tareas de representación en las que se interesó Fenno (2013) para el caso de los legisladores norteamericanos. En el presente trabajo nos limitamos a la función propiamente legislativa de los integrantes del Congreso, considerando esta actividad como uno de los indicadores más visibles de dicha función de representación territorial.

Nuestro interrogante remite a los factores que inciden en la presentación de proyectos de carácter territorial —que abordan una problemática en un distrito determinado y/o tienen un destinatario delineado territorialmente—. En ese sentido, el hallazgo principal del trabajo tiene que ver con la posición política de los legisladores, teniendo en cuenta sus pertenencias partidarias a nivel provincial y nacional.

El período de análisis tiene la particularidad de coincidir con la situación de excepcionalidad ocasionada por la pandemia del COVID-19, la cual impactó en el trabajo del Poder Legislativo. En Argentina el Congreso continuó con su trabajo, a partir de la implementación de novedo-

sos mecanismos de funcionamiento virtual². En lo que respecta a la actividad abordada en este trabajo, la presentación de proyectos legislativos, en un primer momento se habilitó la presentación de forma remota de proyectos de ley, resolución y declaración, pero solamente relacionados con la pandemia de COVID-19³. El 13 de mayo de 2020 se aprobó el Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto, el cual incluyó la posibilidad de presentación de proyectos sobre cualquier materia.

Teniendo en cuenta la peculiaridad del período, identificamos los proyectos legislativos específicamente ligados a la problemática del COVID-19, lo cual nos permitió profundizar la caracterización de nuestro objeto de indagación, los proyectos territoriales.

En el inicio del trabajo, se presenta un estado de la cuestión sobre legisladores y territorio. Luego, se analizan los proyectos presentados por los diputados nacionales en diecisiete comisiones legislativas, proponiendo una clasificación de los mismos en función del tipo de referencia realizada al territorio representado y considerando la variación de la proporción de proyectos territoriales según el tipo de comisión legislativa. En el apartado siguiente, prestamos especial atención a una variable, que es la posición política de los legisladores en los diferentes niveles de gobierno, como condicionante de la magnitud y el tipo de proyectos presentados. Hacia el final, se presentan las conclusiones y una posible agenda de investigación.

2. Legisladores y territorio: articulando la agenda subnacional con los estudios legislativos

En el campo de los estudios legislativos, podemos identificar tres ejes: las relaciones legislativo-ejecutivo, la dinámica política en la Cámara legislativa y la relación entre legisladores y sus distritos electorales; siendo este último eje el menos abordado por la producción académica

² Para ampliar sobre el funcionamiento del Congreso en pandemia, ver “Sesiones virtuales: un hito en Diputados”, elaborado por CIPPEC y disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/05/CIPPEC-DIGITAL-HCDN.pdf>; así como el informe “El período 138 de sesiones del Congreso y la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar”, elaborado por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil, de la Jefatura de Gabinetes de Ministros, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividad_legislativa_2020_04-12-20.pdf.

³ Según la Resolución Presidencial N° 660, disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/gestion/dadministrativas/RP/2020/RP.2020.0660.pdf>.

(Crisp y Figueroa-Schibber, 2014). El presente trabajo se inscribe en el último grupo de trabajos.

Estudios recientes han mostrado la forma en que el vínculo con el distrito de los legisladores —con su electorado— incide en su comportamiento legislativo. Se ha estudiado la “conexión subnacional” (Mayhew, 1974) de los legisladores en América Latina, considerando los contrastes con el contexto norteamericano y la configuración institucional que condiciona la relación legisladores-territorio, dados por los diferentes sistemas electorales y las características de las carreras legislativas. En el marco de una literatura mayormente interesada en la relación de los legisladores con su partido y con el gobernador, como principales o exclusivos determinantes del comportamiento legislativo; se han considerado nuevas dimensiones de análisis que dan cuenta de un margen posible para la individualización o personalización del comportamiento de los legisladores. Se han tenido en cuenta los incentivos provenientes de los patrones de ambición política de los legisladores y de las características de un sistema multinivel como el argentino (Micozzi, 2014).

En este trabajo nos centramos en los miembros de la Cámara de Diputados, cuyos integrantes son representantes de la Nación —en contraste con los senadores nacionales, elegidos explícitamente para representar sus distritos—. Sin embargo, las características de sus carreras políticas —centradas en las provincias— así como el hecho de ser elegidos por los ciudadanos de sus provincias, constituyen relevantes incentivos para un comportamiento legislativo orientado al territorio.

Para abordar la relación legisladores-territorio, un grupo de trabajos examina los proyectos de ley presentados, buscando determinar en qué medida la actividad legislativa está relacionada con un distrito electoral geográficamente delimitado, poniendo el foco en la naturaleza de sus carreras políticas y ambiciones de los legisladores. En Brasil, donde gran parte de los diputados aspiran a ocupar posiciones ejecutivas subnacionales, proponen enmiendas presupuestarias para redirigir recursos hacia sus distritos (Bezerra, 1999; Samuels, 2003; Ames, 2001). En Uruguay (Chasqueti y Micozzi, 2014) y en Argentina (Micozzi, 2009, 2014) los legisladores con ambición subnacional tienden a proponer proyectos con orientación local, que sirven como señales a sus distritos electorales.

Micozzi (2009, 2014) analiza los proyectos de ley y los proyectos de resolución y declaración presentados por los diputados nacionales argentinos entre 1983 y 2007; mostrando que quienes esperan seguir sus carreras en el nivel subnacional —un tipo particular ambición progresiva (Schlesinger, 1966)— tienden a presentar proyectos que sirven como señales a sus dis-

tritos electorales locales. Se trata de declaraciones, resoluciones y comunicaciones, con un contenido territorial —municipal o provincial—, susceptibles de ser utilizados estratégicamente con el objetivo de crear un capital político individual en el nivel territorial (Micozzi, 2014). Quienes ocuparon cargos ejecutivos locales o tienen estos cargos como ambición futura son los que muestran una mayor proporción de proyectos con esas características. Su aprobación no implica necesariamente el desembolso de fondos, pero funcionan como tomas de posición individual de los legisladores: de carácter simbólico, sirven a sus objetivos políticos (Micozzi, 2014).

Otra manera de indagar sobre la relación actividad legislativa-territorio es a través de las preguntas que los parlamentarios realizan a los funcionarios de gobierno. Para el caso chileno, Alemán, Micozzi y Ramírez (2018) identifican tres variables para explicar el foco territorial de las preguntas escritas (oficios) propuestas por los legisladores: la vulnerabilidad electoral, el carácter periférico de los distritos y la ambición progresiva de los legisladores que aspiran a acceder a la Cámara Alta. También abordando el Congreso chileno, Gamboa y Toro (2018) muestran cómo la proporción de población rural y la distancia del centro de los distritos representados influye en la escala territorial de las intervenciones orales de los legisladores. En esta línea de investigación, inscribimos el trabajo realizado sobre la función de representación territorial de los diputados nacionales argentinos en el marco de las reuniones de comisión de carácter informativo durante la pandemia (Ortiz de Rozas, 2023), donde mostramos cómo dichas reuniones de comisión oficiaron como espacios de comunicación valiosos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, transmitiendo información sobre las particularidades que la problemática de la pandemia asumió a lo largo del territorio.

La agenda de investigación mencionada no se ha articulado suficientemente con la creciente producción en el ámbito de los estudios sobre política subnacional. Por su parte, los trabajos sobre política subnacional, en expansión en Argentina y en América Latina en los últimos años (Suárez Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017), abordan la relación entre la política nacional y los ámbitos subnacionales, pero rara vez estudian directamente una institución nacional como el Congreso.

Una excepción podría ser la línea de investigación interesada por los fenómenos de nacionalización-desnacionalización de la política, la cual muestra diferentes dimensiones del comportamiento legislativo que cuestionan la preeminencia explicativa de la pertenencia partidaria en el comportamiento legislativo (Calvo y Leiras, 2012; Kikuchi y Lodola,

2014; Clerici, 2021); mostrando el papel de las pertenencias territoriales. Sin embargo, esta agenda no se inscribe estrictamente en el campo de estudios subnacionales.

Desde la agenda de la política subnacional, pueden encontrarse herramientas analíticas para pensar la dimensión territorial de la actividad legislativa nacional. En uno sus abordajes más influyentes, como el de Gibson (2012), la relación entre actores territorialmente definidos —actores territoriales subnacionales y nacionales— se encuentra en el centro de indagación en su explicación de los regímenes políticos subnacionales. Gibson se enfoca en las estrategias de control político territorial que los actores políticos despliegan en las diferentes arenas. Las mismas van más allá de las instituciones y recursos subnacionales, abarcando intentos de acumular poder en las arenas políticas nacionales, así como controlar los vínculos entre niveles de organización territorial. De esta manera el lugar de la acción política puede ser nacional, pero la escala de acción política subnacional, teniendo en cuenta sus efectos territoriales. Es el caso del control de la agenda legislativa que afecta cuestiones provinciales y de los comités legislativos donde se decide sobre las transferencias fiscales a las provincias (Gibson, 2012). La complejidad del juego político territorial constituye entonces un contexto relevante para analizar la actividad de los legisladores nacionales.

Dos Santos Maia y Cavalcante Martins (2022) incluyen los estudios sobre el comportamiento legislativo de los diputados federales en la línea de investigación donde los fenómenos subnacionales operan como variable explicativa de los fenómenos nacionales. Igualmente, como mostraremos en este trabajo, existen elementos para situar nuestro objeto de análisis dentro de los estudios sobre la política multinivel, también identificado por dichos autores, que diferencian entre abordajes que consideran el impacto de los acontecimientos nacionales en la esfera subnacional y los que lo hacen en sentido contrario.

En esa línea es que, dentro de las estrategias de investigación subnacional, Giraudy, Moncada y Snyder (2019), identifican las de carácter multinivel, centradas en variables de más de una escala territorial. Asimismo, diferencian entre los tipos de relación entre variables causales, que pueden ser unidireccionales o de carácter recíproco.

Recuperando las contribuciones de los estudios subnacionales, así como los aportes sobre legisladores y territorio, es posible analizar una institución nacional como el Congreso de un modo integral, fundamentalmente en países federales como Argentina. Con esta perspectiva, abordamos a continuación el estudio de los proyectos legislativos de carácter territorial.

3. Los proyectos territoriales

En este apartado analizamos los proyectos territoriales en el período 2020-2021. Para ello, tenemos en cuenta las comisiones legislativas en las que son presentados y proponemos una clasificación de los mismos.

Los *proyectos territoriales* se caracterizan por estar orientados a tratar una problemática relativa a un distrito determinado y/o delinear un destinatario definido territorialmente; al contrario de los proyectos que clasificamos como nacionales, que remiten a la ciudadanía argentina o bien carecen de un destinatario territorialmente definido: los habitantes de una provincia, un municipio o un conjunto de provincias (una región).

En el imaginario popular existe la noción de un peso extremadamente relevante de ciertos proyectos territoriales que se consideran de manera despectiva —incluso a veces por los mismos legisladores—. Son los llamados —de manera peyorativa— “proyectos trofeo” que proponen establecer a determinados distritos como “capitales nacionales de” o declarar fiestas locales como “fiestas nacionales”⁴; las cuales sin embargo pueden tener un impacto no sólo simbólico sino también económico en las localidades beneficiadas (Sued, 2019).

Sin embargo, los proyectos territoriales son de carácter variado: además de las conocidas declaraciones de “capitales y fiestas nacionales de” y declaraciones de interés de personajes relevantes del distrito y de iniciativas de la sociedad civil local; encontramos: pedidos —típicamente solicitudes al poder ejecutivo— de bienes públicos (obras, servicios, financiamiento) para beneficiar a un determinado distrito, expresiones positivas o negativas en torno a eventos de todo tipo (sociales, naturales, políticos, culturales); manifestaciones en torno a políticas públicas de un gobierno provincial o local, o relativas a los efectos de la implementación de una política nacional en un territorio determinado.

Los proyectos territoriales pueden referirse a diferentes áreas de política pública, por lo cual es posible encontrarlos en las distintas comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

⁴ Por ejemplo, declarar “capital nacional de la pesca con mosca” a la localidad de Junín de los Andes, Provincia del Neuquén y declarar “Fiesta Nacional del Inti Raymi o Fiesta del Sol” a la celebración que se realiza todos los años y tiene como fecha central el día 21 de junio, por el solsticio de invierno, en el Departamento Santa María, de la Provincia de Catamarca.

Los proyectos territoriales y las comisiones legislativas

El trabajo propuesto está centrado en los años 2020 y 2021 (períodos legislativos 138 y 139 de la Cámara de Diputados), en las comisiones permanentes de Acción social y Salud, Agricultura y Ganadería, Asuntos Constitucionales, Cultura, Defensa, Economías y Desarrollo regional, Educación, Energía y Combustibles, Industria, Legislación del trabajo, Legislación general, Obras públicas, Pymes, Relaciones exteriores, Seguridad, Turismo y Vivienda y Ordenamiento urbano.

La Cámara de Diputados cuenta actualmente con 46 comisiones permanentes, mostrando un marcado crecimiento desde 1983, cuando contaba con sólo 26 comisiones. En promedio los legisladores participan en cinco comisiones, si bien algunos llegan a hacerlo en 10 comisiones (Tchintian, Abdala y Bertazzo, 2021: 8).

La decisión de los jefes de bloque tiene un papel central en la distribución de los diputados en las mismas⁵, si bien las preferencias de los legisladores en términos de comisiones son importantes —en menor o mayor medida según el legislador en cuestión, teniendo en cuenta las características de su trayectoria política—.

Las comisiones de la Cámara de Diputados se especializan en diferentes áreas específicas de política pública, por lo que puede plantearse que esta institución se corresponde con el modelo informacional de los cuerpos legislativos, ya que muestra una división funcional del trabajo, maximizando la utilidad y eficiencia de la institución (De Luca, 2020).

En la selección de comisiones, justamente tuvimos en cuenta el posible efecto que las distintas jurisdicciones de política pública pudieran tener en la proporción de proyectos territoriales. Para ello, seguimos una clasificación —de carácter teórico y apriorístico— de comisiones más o menos “nacionales” o más o menos “territoriales”: comisiones que pueden ser consideradas más nacionales por su temática y el tipo de bienes involucrados —públicos “puros” —; aquellas de carácter sectorial —corporativas y relativas a sectores de la economía— donde cabe esperar un peso menor de proyectos territoriales; y por último comisiones que abar-

⁵ Como explica Levita (2022), para abordar la conformación de las comisiones, la literatura asume que la misma refleja las decisiones de los líderes partidarios y no tanto los intereses de los electorados ni los perfiles o el tipo de especialización de los legisladores. Sin embargo, tanto el estudio realizado por dicho autor sobre la comisión de Agricultura y Ganadería; así como el análisis sobre la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina entre 2000 y 2019 (De Luca, 2020); muestran el peso de los otros factores, como la especialización de los legisladores y los intereses de la provincia representada.

can cuestiones distributivas y bienes divisibles, donde el peso de los proyectos territoriales se espera sea mayor⁶ (Ortiz de Rozas, 2023).

Ello supone considerar que el modo en que está organizada la Cámara de Diputados incide en la presentación de proyectos, que no es exclusivamente producto de factores de orden político-partidario —de cuyo peso daremos cuenta en el próximo apartado—, sino que los mismos operan en conjunto con otros de orden institucional, en este caso las particularidades del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Asumimos así que la organización en áreas temáticas en las que se encuentran en juego diferentes tipos de bienes —más o menos subsumibles en dimensiones territoriales— influyen en la tendencia a presentar proyectos de carácter territorial.

Resulta relevante observar entonces el modo en que la proporción de proyectos territoriales varía según comisión legislativa.

TABLA 1
Proporción de proyectos territoriales según comisión

COMISIONES	Alcance territorial				
	NACIONAL	%	TERRITORIAL	%	Total
ACCIÓN SOCIAL Y SALUD	1902	87	274	13	2176
AGRICULTURA Y GANADERÍA	239	81	55	19	294
ASUNTOS CONSTITUCIONALES	731	89	90	11	821
CULTURA	222	40	329	60	551
DEFENSA	127	86	20	14	147
ECONOMÍAS Y DESARROLLO REGIONAL	38	56	30	44	68
EDUCACIÓN	569	77	172	23	741
ENERGÍA Y COMBUSTIBLES	150	78	42	22	192
INDUSTRIA	83	95	4	5	87
LEGISLACION DEL TRABAJO	644	95	34	5	678
LEGISLACION GENERAL	1129	87	174	13	1303
OBRAS PÚBLICAS	93	46	109	54	202
PYMES	89	98	2	2	91
RELACIONES EXTERIORES	666	88	94	12	760
SEGURIDAD	226	51	215	49	441
TURISMO	84	64	48	36	132
VIVIENDA Y ORDENAMIENTO URBANO	52	87	8	13	60
Total	7044	81	1700	19	8744

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina <https://www.diputados.gov.ar/>

⁶ La clasificación propuesta se diferencia en parte con la propuesta por Shugart et al (2021), la cual diferencia a las comisiones en tres tipos: de alta política —economía, política exterior, defensa, sistema legal, temas constitucionales—; las que involucran bienes públicos —educación, salud, ambiente, telecomunicaciones y similares— y las de carácter distributivo, donde se tratan temáticas sectoriales relevantes para ciertos distritos. En Ortiz de Rozas (2023) agrupamos los dos primeros tipos en “comisiones nacionales”, ya que ambas abarcan bienes públicos; al tiempo que establecemos diferencias al interior de las comisiones distributivas, diferenciando las de carácter sectorial como un tipo especial dentro de las mismas, en tanto es posible identificar problemáticas sectoriales y corporativas no subsumibles a dimensiones territoriales.

Un primer hallazgo importante es que, considerados en el total de comisiones analizadas, los proyectos territoriales son una minoría. De los 8744 proyectos analizados, una quinta parte son relativos a una problemática definida en el marco de un espacio territorial, una ciudad, una provincia o una región compuesta por diferentes provincias.

Con respecto a las diferencias según comisiones, se observa una gran variación, que responde sólo en parte a la expectativa teórica.

En la mayor parte de las comisiones “nacionales” se observó una proporción de proyectos territoriales menor a la total: Asuntos Constitucionales, Defensa, Legislación General, Relaciones Exteriores. En la mayor parte de las comisiones de carácter sectorial se observó una proporción de proyectos territoriales menor o igual al total: Agricultura y Ganadería, Industria, Legislación del Trabajo y Pymes. De las dos comisiones de carácter distributivo seleccionadas, sólo en Obras Públicas se observa un alto porcentaje de proyectos territoriales, algo que no sucede en Vivienda y Ordenamiento Urbano.

Seguramente con un mayor número de proyectos, podríamos tener un panorama más concluyente. Con los datos relevados, sólo podemos decir que el tipo de comisión incide en la proporción de proyectos territoriales presentados por los legisladores, algo que tiene que ver con una expectativa teórica pero también con las particularidades de nuestro sistema de comisiones en Argentina.

En cuanto a la comisión de Acción social y Salud, podemos decir que se encuentran combinadas cuestiones ligadas a los derechos universales pero también cuestiones distributivas —sobre todo en el área de Acción social—, con lo cual resulta difícil evaluar esta comisión de acuerdo a la expectativa teórica mencionada. Asimismo, en el contexto de pandemia, se trató de la comisión con mayor movimiento de proyectos dentro de las comisiones analizadas, y posiblemente de mayor innovación legislativa en un contexto novedoso.

A diferencia de las otras comisiones, la de Cultura presenta una mayoría de proyectos territoriales. Es en esta comisión donde se concentran los tipos de proyectos territoriales más conocidos, que suponen el reconocimiento de personajes relevantes de la cultura local, así como los llamados “proyectos trofeo”.

La comisión de Economías y Desarrollo regional es constitutivamente territorial, con lo cual no sorprende el porcentaje observado.

La comisión de Seguridad comprende un área de política pública relativo a un bien público universal como la protección de la seguridad de las personas y de sus bienes, con lo cual la proporción de proyectos

territoriales resulta llamativa. Sin embargo, una vez examinados los proyectos presentados en el período analizados, podemos decir que justamente tiene que ver con señalar la desigualdad territorial en el disfrute de dichos derechos, a partir de las formas de intervención desigual de las fuerzas de seguridad a lo largo del territorio. Esto último se visibilizó especialmente en el período de pandemia, donde los legisladores se valieron de diferentes proyectos para denunciar arbitrariedades en el actuar de las fuerzas de seguridad provinciales en pos de lograr el cumplimiento de las disposiciones relativas al Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO).

En el contexto de la pandemia, también se visibilizó la heterogeneidad territorial de las políticas educativas, por ejemplo, las dificultades para sostener una educación de carácter virtual en zonas desfavorecidas. La presentación de proyectos territoriales en la comisión de Educación posiblemente esté vinculada con el proceso de descentralización educativa, que se inició con la dictadura militar y se profundizó en la década del noventa.

Los proyectos territoriales abarcan diferentes tipos de proyectos, los cuales clasificamos a continuación.

Tipos de proyectos territoriales

Es posible considerar los proyectos territoriales estudiados según se trate de declaraciones, resoluciones o proyectos de ley. El dato más relevante es el menor peso relativo que tienen los proyectos de ley, que dentro del total representan un 44%, mientras que en el universo de proyectos territoriales sólo representan poco más de un quinto. A su vez, las resoluciones representan poco más de la mitad de los proyectos territoriales, superando la proporción (40%) de este tipo de proyectos en el total de proyectos analizados. Estos datos son consistentes con los hallazgos de Micozzi (2009, 2014), que caracteriza a los proyectos territoriales como principalmente resoluciones y declaraciones.

Además de la clasificación prevista por el propio poder legislativo, hemos examinado los proyectos de ley teniendo en cuenta otros criterios, según se visualiza en el siguiente cuadro.

TABLA 2
Clasificación proyectos territoriales

TIPOS DE PROYECTOS		%
CAPITAL NACIONAL	155	9
DECLARACIÓN DE INTERÉS	310	18
EXPRESIONES POSITIVAS	207	12
EXPRESIONES POSITIVAS TOTAL	672	40
EXPRESIONES NEGATIVAS TOTAL	278	16
PEDIDO DE INFORMES	344	20
POLITICA PUBLICA e INMUEBLES	100	6
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	208	12
OTROS	98	6
Total	1700	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

De manera esquemática, podríamos decir que una parte de los proyectos territoriales estudiados —un 40%— corresponden a expresiones “positivas” relativas al territorio representado —reconocimiento de personajes relevantes locales, beneplácito por eventos locales, políticas públicas provinciales o municipales—. Algunas de estas expresiones positivas respecto al territorio se presentan en forma de “declaraciones de interés”, así como de pedidos de establecimiento de la capital, la fiesta, el día “de” o de declaraciones de “monumento” o “poblado histórico” nacional (categorizados en el cuadro como “capital nacional”).

Como ya adelantamos, el estereotipo de proyectos territoriales no agota el universo de los mismos.

Otra parte de los proyectos relevados —un 16%— corresponde a expresiones negativas —de rechazo, repudio, pesar, preocupación— por acontecimientos locales o medidas adoptadas por el poder ejecutivo que impactan en un espacio territorial. Continuando con la dimensión “negativa” o, más específicamente, de llamado de atención al poder ejecutivo, un quinto de los proyectos territoriales constituye pedidos de informe en los que, como se lee en la página web de la Cámara de Diputados, los legisladores solicitan “al Poder Ejecutivo Nacional le comunique el estado o situación de un determinado tema de su interés”. En nuestro universo de proyectos, siempre relativos a cuestiones delimitadas territorialmente.

Se identificaron otro tipo de solicitudes al poder ejecutivo en las que el legislador solicita al gobierno que directamente actúe con medidas

concretas en la resolución de una problemática territorial⁷, las cuales representan un 12%,

Este tipo de proyectos puede considerarse la cristalización en términos legislativos de una actividad que los diputados realizan regularmente sin necesariamente presentar proyectos: las tareas ejecutivas —que hacen al rol de intermediación entre el poder ejecutivo y las bases territoriales—, que suponen la solicitud de fondos públicos para la resolución de variadas problemáticas del distrito representado.

Por último, identificamos un grupo de proyectos que consiste en la implementación de políticas públicas, sobre todo creación de dependencias públicas y regímenes de financiamiento de ciertas actividades del poder ejecutivo; las cuales agrupamos junto con disposiciones en torno a la expropiación y transferencias de inmuebles localizados en un espacio territorial con diferentes finalidades públicas.

Como último dato, tenemos en cuenta las particularidades del período analizado, en que se desplegaron las consecuencias de la pandemia del COVID-19 y las políticas implementadas para contener no sólo sus consecuencias sanitarias, sino también sus efectos sociales y económicos⁸; los que impactaron de manera heterogénea a lo largo del territorio. En este contexto, consideramos relevante identificar la proporción de proyectos territoriales vinculados al covid 19.

TABLA 3

Proyectos presentados según su referencia a la problemática del covid19

Proyectos según Alcance territorial	Covid-19 Si (%)	%	Covid-19 No (%)	%	Total (n° proyectos)	% sobre total proyectos
Nacional	1914	27	5130	73	7044	81
Territorial	321	19	1379	81	1700	19
Total (n° proyectos)	2235	26	6509	74	8744	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados

⁷ Un ejemplo ilustrativo: “Solicitar al poder ejecutivo disponga las medidas necesarias para adjudicar y entregar las viviendas construidas con el “Programa procrear” en el barrio liceo de la ciudad capital de la Provincia de Córdoba”: (<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/4564-D-2021.pdf>).

⁸ La principal respuesta del Poder Ejecutivo Nacional consistió en el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En cuanto al plano económico-social, se destacó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), destinados a familias y empresas respectivamente.

Argentina <https://www.diputados.gov.ar/>

Del total de proyectos examinados —considerando nacionales y territoriales—, observamos que más de un cuarto de los proyectos relevados en este período tuvieron que ver con la problemática sanitaria y sus consecuencias. De modo que la reorientación de la actividad legislativa de la Cámara de Diputados en función de la inesperada problemática del COVID-19 tuvo un peso relevante. En ese universo, los proyectos territoriales relativos al COVID tuvieron un peso marginal: sólo 321 proyectos (3,7%) del total de proyectos presentados. Asimismo, la actividad legislativa nacional se redirigió en mayor medida (27%) hacia la problemática del COVID que la territorial (19%).

En su calidad de representantes territoriales, los legisladores visibilizaron las problemáticas específicas de las provincias representadas a través de la presentación de proyectos.

Para mencionar algunos ejemplos, resultan ilustrativos, en la comisión de Relaciones Exteriores, los pedidos de informe al poder ejecutivo sobre cuestiones que afectaban a las provincias que limitan con otros países; como por ejemplo la situación específica de ciudadanos correntinos que habitan en una isla situada en aguas paraguayas y la de aquellos entrerrianos afectados por el cierre de un paso internacional.

En Educación se hizo presente el conflicto entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno central respecto a las medidas que desafiaron las disposiciones nacionales relativas a la apertura de las escuelas.

En la comisión de Asuntos Constitucionales, se cuestionaron las medidas relativas a la circulación de las personas en el contexto de aislamiento, incluyendo sus aspectos represivos y con desenlace trágico. Asimismo, en el caso de Jujuy, se cuestionaron las facultades provinciales para regular el ingreso de ciudadanos extranjeros —una competencia federal—.

La situación particular de Tierra del Fuego, una provincia insular y de carácter aerodependiente, se desplegó en diferentes comisiones, dando cuenta de las dificultades específicas con relación al transporte en contexto de pandemia.

Aunque numéricamente no sea relevante, indagar sobre el tipo de proyectos territoriales relativos al covid, nos revela ciertos aspectos interesantes para pensar la dimensión territorial de la actividad legislativa.

TABLA 4
Tipos de proyectos territoriales relativos al covid19

TIPOS DE PROYECTOS		%
DECLARACIÓN DE INTERÉS	16	5
EXPRESION POSITIVA	23	7
EXPRESIONES POSITIVAS TOTAL	39	12
EXPRESION NEGATIVA	89	28
PEDIDO DE INFORMES	117	36
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	71	22
POLITICA PUBLICA	1	0
OTRO	4	1
Total general	321	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Las expresiones positivas sólo representan un 12%, superadas por las de carácter negativo, que constituyen un 28% y se encuentran concentradas en cuestionar el accionar de los ejecutivos locales y/o las consecuencias territoriales de las políticas nacionales implementadas. Más de un tercio de los proyectos consisten en pedidos de informe al poder ejecutivo nacional. Poco más de un quinto de los proyectos consisten en la solicitud al poder ejecutivo de actuar en problemáticas locales o provinciales, relativas a la pandemia. Los proyectos territoriales ligados a la pandemia se vinculan entonces principalmente con al accionar de los poderes ejecutivos en un contexto de emergencia sanitaria. A continuación, presentamos ejemplos ilustrativos de la clasificación realizada.

Luego de la caracterización y clasificación de los proyectos territoriales, analizamos el papel que juegan las posiciones políticas de los integrantes del poder legislativo en la lógica de presentación de proyectos territoriales.

TABLA 5
Clasificación de proyectos territoriales

PEDIDO DE INFORMES	PEDIDO DE INFORMES AL PODER EJECUTIVO SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS CIUDADANOS DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN QUE SE ENCUENTRAN VARADOS EN EL EXTERIOR, COMO CONSECUENCIA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS.
PEDIDO DE INFORMES	PEDIDO DE INFORMES AL PODER EJECUTIVO SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA PROPUESTA DE DONACION DE VACUNAS DEL ESTADO CHILENO PARA SER DESTINADAS A LA LOCALIDAD DE RIO TURBIO, EN LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ.
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LA AGILIZACION DE LOS TRAMITES DE PASO DE FRONTERA EN EL PASO INTERNACIONAL DEL PUENTE DE SALTO GRANDE.
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO DISPONGA LOS MEDIOS NECESARIOS A FIN DE REEQUIPAR EL HOSPITAL MILITAR DE LA CIUDAD DE RIO GALLEGOS, PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y EL DE COMODORO RIVADAVIA, PROVINCIA DE CHUBUT, ANTE LA POSIBLE EXPANSION DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS EN LA REGION PATAGONICA.
DECLARACIÓN DE INTERÉS	DECLARAR DE INTERES DE LA H. CAMARA EL "MODELO DE ESTIMACION COVID-19 ARGENTINA 2020" DESARROLLADO POR UN GRUPO INTERDISCIPLINARIO E INTERINSTITUCIONAL DE INVESTIGADORAS E INVESTIGADORES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EN SALUD, ECONOMIA Y BIENESTAR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, PARA ESTIMAR CASOS ESPERADOS DE COVID- 19 EN ARGENTINA 2020.
DECLARACIÓN DE INTERÉS	DECLARAR DE INTERES DE LA H. CAMARA LA APERTURA DEL PRIMER "CENTRO DE EMERGENCIA PARA LA PANDEMIA CORONAVIRUS, CEPA CO-19" EN EL HOSPITAL CAPORELETTI DE LA LOCALIDAD DE JOSE C. PAZ, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LAS MEDIDAS TOMADAS POR EL GOBERNADOR DE SAN LUIS, EN EL MARCO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19, QUE IMPIDEN A LOS HABITANTES DE LA PROVINCIA Y DE LA NACION ENTRAR Y SALIR DE SU TERRITORIO, Y OTRAS CUESTIONES CONEXAS.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR RECHAZO A LA DECISION DEL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE FORMOSA DE IMPONER UNA CUARENTENA ABSOLUTA A LOS CIUDADANOS QUE SE TRASLADAN A UNA PROVINCIA VECINA PARA TRABAJAR.
EXPRESIÓN POSITIVA	EXPRESAR BENEPLACITO POR LA PRESENTACION DE LA OBRA AUDIOVISUAL "LA CUARENTENA ES PARA TODOS", REALIZADA EN LA CIUDAD DE DEAN FUNES, PROVINCIA DE CORDOBA, DESTINADO A NIÑOS Y NIÑAS PARA EXPLICAR LA SITUACION DEL AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y OBLIGATORIO EN EL MARCO DEL COVID-19.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LA SITUACION DE LOS RESIDENTES EN LOS TOLDOS, PROVINCIA DE SALTA, QUIENES SE VEN IMPEDIDOS DE REINGRESAR AL TERRITORIO NACIONAL A TRAVES DEL PASO INTERNACIONAL AGUAS BLANCAS - BERMEJO, EN VIRTUD DE LAS RESTRICCIONES A LA CIRCULACION COMO CONSECUENCIA DE LA SITUACION SANITARIA.
EXPRESIÓN NEGATIVA	EXPRESAR PREOCUPACION POR LA DETECCION DE CASOS DE "COVID-19" POSITIVO EN BARRIOS POPULARES DEL CONURBANO BONAERENSE.

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

4. Presentación de proyectos y política territorial

Al examinar el origen de los proyectos territoriales, observamos que la posición política de los legisladores firmantes —integrantes del oficialismo u opositores, a nivel provincial y nacional—, tenía incidencia en la magnitud y en el tipo de proyectos territoriales presentados, según la clasificación presentada más arriba.

Si se consideran las posiciones políticas provinciales, se observa que casi el 60% de los proyectos territoriales estudiados son de origen opo-

ditor. Esta proporción se repite con las posiciones políticas nacionales. A continuación, consideramos ambos niveles de gobierno por separado.

TABLA 6

Proyectos presentados según posición política provincial

TIPOS DE PROYECTOS	OFICIALISMO PROVINCIAL	%	OPOSICIÓN PROVINCIAL	%	Total
EXPRESION POSITIVA	423	63	249	37	672
PEDIDO DE INFORMES	47	14	297	86	344
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	54	26	154	74	208
EXPRESION NEGATIVA	63	23	215	77	278
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	60	60	40	40	100
OTRO	48	49	50	51	98
Total	695	41	1005	59	1700

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Observamos importantes diferencias en cuanto al tipo de proyectos presentados según la posición política a nivel provincial. Ello se observa especialmente en cuanto a los pedidos de informes, las expresiones de carácter negativo y las solicitudes al poder ejecutivo, en su abrumadora mayoría presentados por opositores provinciales. Al contrario, las expresiones positivas sobre cuestiones territoriales y los proyectos que involucran propuestas de política pública y expropiación o transferencia de inmuebles, tienen origen en su mayor parte en legisladores que pertenecen al partido gobernante a nivel provincial.

Para pensar la presentación de proyectos territoriales en una instancia nacional como el Congreso, nos podemos valer del concepto de “control de límites” (Gibson, 2012), que alude a las estrategias de los gobiernos provinciales de cerrar sus fronteras para controlar lo que sucede en el territorio, originando la respuesta de los opositores de desafiar esos límites al nacionalizar las problemáticas provinciales.

Visibilizar problemáticas territoriales a través de la presentación de proyectos en una institución nacional como el Congreso puede significar,

para los opositores a nivel provincial, una plataforma de difusión de la cual carecen, con la posibilidad de cuestionar políticas del ejecutivo provincial y manifestarse críticamente sobre acontecimientos en su distrito.

Si pensamos la presentación de proyectos territoriales desde las lógicas políticas provinciales, podemos enmarcar esta actividad en la línea de investigación en la que los fenómenos subnacionales aparecen como variable explicativa de los fenómenos nacionales (Dos Santos Maia y Calvacante Martins, 2022)

Sin embargo, una institución nacional como el Congreso está atravesada por lógicas políticas multinivel, con lo cual no podemos dejar de considerar el peso que las posiciones políticas a nivel nacional tienen en la presentación de proyectos legislativos. Sobre todo teniendo en cuenta la importante superposición entre las posiciones políticas en los diferentes niveles de gobierno, considerando la distribución territorial de los gobiernos provinciales.

Luego de su triunfo a nivel en 2019, el Frente de Todos también se constituyó como oficialismo en 15 de las 24 provincias argentinas; mientras que los ejecutivos provinciales de otros distritos quedaron en manos de otros partidos: cuatro encabezados o alineados con la principal oposición nacional, Juntos por el Cambio (Ciudad de Buenos Aires, Mendoza, Jujuy y Corrientes), dos provincias gobernadas por expresiones peronistas no oficialistas (Córdoba y Salta) y tres distritos gobernados por partidos provinciales (Misiones, Río Negro y Neuquén).

A ello se suman los cambios en el panorama político nacional, en particular el reciente proceso de renacionalización de la política partidaria (Cruz 2021), a partir de la emergencia de un “bicoalicionismo” (Cruz y Goyburu 2020; Scherlis y Degiusti 2020) que ha reconfigurado el sistema partidario argentino, más allá de si ello puede tratarse de un fenómeno transitorio, como han señalado algunos autores (Gallo 2021; Mauro 2021).

Este escenario ha impactado en el Congreso nacional, signado por la polarización política entre oficialismo y oposición nacional. Ello se observa en el cambio de composición de la Cámara de Diputados en el período estudiado en este artículo. El informe elaborado por la Secretaría de Relaciones Parlamentarias (2020), que compara la conformación de la Cámara de Diputados de 2019 —el primer año de gobierno del Frente de Todos— con la de 2016 —el primer año del gobierno de Cambiemos— señala como datos significativos: un oficialismo con una mayoría más amplia —119 legisladores, a diez legisladores del quorum propio— que en el pasado cuando Cambiemos contaba con 81 legislado-

res; una oposición más unificada que en 2016: el interbloque de Juntos por el Cambio representando al 81,8% del total de bancas no-oficialistas, en contraste con 2016, cuando la primera fuerza opositora constituía al 46,2% de las bancas no-oficialistas; y la disminución de la fragmentación opositora: en 2020 se observaban sólo 8 bloques multiescaños (3 integrantes del interbloque de Juntos por el Cambio) y 10 bloques unipersonales; mientras que en 2016, sólo había 10 bloques de más de 1 escaño y 16 bloques unipersonales.

En términos históricos, no es para nada novedosa en el Congreso Argentino la lógica binaria oficialismo-oposición partidaria, sino que ha explicado el comportamiento de nuestros legisladores desde el retorno de la democracia, operando como dispositivo regulador del nivel de indisciplina de los legisladores (Mustapic, 2000).

Teniendo en cuenta el panorama reseñado, no es sorprendente que el posicionamiento nacional de los legisladores influya fuertemente en la presentación de proyectos territoriales.

TABLA 7
Proyectos presentados según posición política nacional

TIPOS DE PROYECTOS	BLOQUE PROVINCIAL	%	OFICIALISMO NACIONAL	%	OPOSICIÓN NACIONAL	%	Total
EXPRESION POSITIVA	97	14	357	53	218	32	672
PEDIDO DE INFORMES	5	1	5	1	334	97	344
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	7	3	49	24	152	73	208
EXPRESION NEGATIVA	3	1	63	23	212	76	278
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	10	10	57	57	33	33	100
OTRO	8	8	33	34	57	58	98
Total	130	8	564	34	1006	58	1700

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Los proyectos territoriales analizados son presentados en su mayor parte por opositores nacionales. Y, como se observaba en cuanto al posicionamiento provincial, los pedidos de informe, las expresiones negativas y las solicitudes al poder ejecutivo son de origen opositor; mientras

que las expresiones positivas y las cuestiones relativas a las políticas públicas y el destino de inmuebles a nivel territorial son de origen oficialista. Observamos en este cuadro que los bloques provinciales también tienen incidencia en la presentación de proyectos territoriales, pero que es —de acuerdo con su peso en la Cámara— minoritaria.

La relevancia de la variable “posición política nacional” lleva a pensar en un sentido diferente al planteado más arriba, ya no el nivel nacional como salida de los “límites provinciales”, sino en un sentido inverso, es decir, el territorio como elemento en la disputa política nacional, que supone la “nacionalización” de las cuestiones territoriales.

La nacionalización de las problemáticas territoriales y el rol que las mismas juegan en la disputa política nacional se visibilizó muy claramente en el período estudiado, signado por la problemática de la pandemia del COVID-19, que dio lugar a cuestionamientos y pedidos de informes en torno a las políticas implementadas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, a través de la presentación de proyectos de carácter territorial⁹.

Para poder diferenciar con mayor precisión qué condicionamientos son de orden provincial y nacional resulta necesario analizar cómo operan las condiciones de oficialista/opositor de manera separada en los niveles de gobierno nacional y provincial. Consignamos así ambas posiciones políticas simultáneamente, con el fin de diferenciar las posiciones políticas teniendo en cuenta ambos niveles de gobierno.

⁹ Algunos ejemplos ilustrativos al respecto fueron: “Pedido de informes verbales a la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic en una sesión plenaria de esta H. Cámara, sobre las razones y condiciones de la muerte de Florencia Magali Morales, detenida por incumplir la cuarentena, quien fuera encontrada ahorcada en la celda de la comisaría 25 de Santa Rosa de Conlara, Provincia de San Luis”; “Expresar preocupación por la falta de precisiones en los protocolos para el inicio de clases en la Provincia de Buenos Aires, y otras cuestiones conexas.”; “Expresar repudio por la actitud del gobernador de la provincia de Jujuy, Gerardo Morales, de autorizar la partida de un micro con ciudadanos extranjeros y argentinos detenido en el ingreso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cumplimiento de las medidas para prevenir la pandemia del “coronavirus —covid-19—”; “Expresar repudio y preocupación por la vulneración a los principios establecidos en el artículo 14 de la Constitución nacional, por el cierre del paso fronterizo, de la provincia de Santiago del Estero y el drama vivido por Abigail Jiménez, su madre y su padre, a quienes se les impidió volver a su domicilio en las Termas de Rio Hondo”.

TABLA 8

Proyectos presentados según posición política nacional y provincial

TIPOS DE PROYECTOS/POSICIONES POLÍTICAS	Oficialismo nacional - Oficialismo provincial (%)	Oficialismo nacional - Oposición provincial (%)	Oposición nacional - Oficialismo provincial (%)	Oposición nacional - Oposición provincial (%)
EXPRESION POSITIVA	69	47	30	20
PEDIDO DE INFORMES	0	2	24	35
SOLICITAR AL PODER EJECUTIVO	7	15	13	16
EXPRESION NEGATIVA	7	23	17	22
POLITICA PUBLICA y TRANSFERENCIAS INMUEBLES	11	7	4	3
OTRO	6	7	12	4
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos oficiales de la Cámara de Diputados Argentina. <https://www.diputados.gov.ar/>

Al observar las posiciones políticas combinadas —opositores provinciales y parte del oficialismo nacional y oficialistas a nivel provincial pero opositores nacionales— notamos que el patrón observado más arriba, se repite, si bien más matizado. Los proyectos presentados por los opositores provinciales alineados con el Frente de Todos, expresan un carácter más crítico en relación a quienes son oficialistas en ambos niveles. Quienes integran los oficialismos provinciales opositores a nivel nacional también muestran un carácter crítico y de control del ejecutivo en mayor medida que los opositores nacionales que integran el partido gobernante a nivel provincial.

Más allá de los niveles de gobierno, el examen del tipo de proyectos presentados nos permite plantear algunas hipótesis sobre cuestiones comunes que atraviesan la condición de opositor y oficialista en general, que en parte provienen de una indagación cualitativa en curso¹⁰.

Los principales contrastes provienen de las diferentes posibilidades de opositores y oficialistas en cuanto a sus vínculos con los ejecutivos subnacionales y nacionales.

Según lo indagado hasta ahora, los legisladores oficialistas —a nivel nacional y provincial— tienen más posibilidades de utilizar vías extra-legislativas —“levantar el teléfono”— para “dar respuesta” a las problemáticas de sus distritos. A ello nos referíamos con las “tareas ejecutivas” que integran la actividad cotidiana de los legisladores. Los opositores,

¹⁰ Las explicaciones tentativas presentadas están basadas en un trabajo de campo en curso, a partir del cual hemos realizado 25 entrevistas con diputados nacionales.

quienes no disponen de acceso (“llegada”) a los ejecutivos en ambos niveles, aprovechan en mayor medida las herramientas legislativas para pronunciarse sobre las problemáticas provinciales que exigen solución del poder ejecutivo y/o que merecen visibilizarse a nivel nacional. En un contexto específico que requiere respuestas rápidas del poder ejecutivo, como fue el de la pandemia, los proyectos que implicaban solicitudes al poder ejecutivo son ilustrativos en ese sentido¹¹.

Es importante consignar que los opositores tampoco se privan de presentar proyectos que suponen “expresiones positivas”, los cuales, como habíamos señalado también, incluyen los prototípicos proyectos territoriales y las declaraciones de interés. En una situación desventajosa en términos de acceso a los ejecutivos, también echan mano de estos recursos simbólicos para enviar señales a sus bases territoriales, tal como ya señaló la literatura especializada.

Una mayor articulación entre la evidencia cuantitativa y cualitativa nos permitirá seguir indagando sobre el universo —pequeño pero significativo— de los proyectos territoriales, así como de los aspectos que visibilizan sobre la dimensión territorial de la actividad legislativa.

5. Conclusiones

El examen de los proyectos territoriales, si bien acotado a diecisiete comisiones legislativas y al período 2020-2021, nos brinda pistas para comprender la forma en que los juegos de política territorial se reflejan en el Congreso. La presentación de proyectos es un aspecto de menor visibilidad que otras dimensiones —como las votaciones en el recinto— pero no por ello menos relevante. Y sobre todo porque nos dan una pauta de las “agendas” que atraviesan la actividad de los legisladores, en las que la dimensión territorial siempre está presente.

¹¹ Algunos ejemplos: “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para agilizar la confección y expedición de los títulos de enfermería de las distintas universidades nacionales y en especial de la “Universidad Nacional de la Patagonia austral —Unpa— de la Provincia de Santa Cruz”; “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para solucionar el desabastecimiento de hojas de coca destinadas a la práctica ancestral de coqueo en la Provincia de Jujuy, como consecuencia de la pandemia del COVID-19”, “Solicitar al Poder Ejecutivo disponga las medidas necesarias para que las autoridades de la municipalidad de la Ciudad capital de la Provincia de Córdoba, dejen sin efecto la ordenanza del 8 de mayo de 2020 que atenta contra el empleo de trabajadores municipales, en el marco de la emergencia laboral decretada por la pandemia del coronavirus —covid-19—”.

En cuanto a los hallazgos, destacamos en primer lugar la caracterización de los proyectos territoriales, que abarcan un mayor espectro que las conocidas declaraciones de interés de personajes y eventos locales y de establecimiento de “capitales nacionales de”; que igualmente tienen un peso relevante dentro de la selección de proyectos territoriales estudiados. Los otros tipos de proyectos, tales como los pedidos de informe y las solicitudes al poder ejecutivo, asimismo nos dan pistas sobre la diversidad de la agenda territorial de nuestros diputados nacionales.

Otro hallazgo relativo al modo en que las características del sistema argentino de comisiones legislativas condicionan el alcance territorial de los proyectos presentados por sus integrantes, si bien el estudio comparativo de la actividad de las comisiones es una agenda amplísima que merece ser abordada en particular.

La principal contribución del artículo tiene que ver con el modo en que las posiciones políticas —oficialismo/oposición— en los distintos niveles territoriales inciden en el tipo de proyectos presentados. La mayor proporción de proyectos territoriales provienen de opositores a nivel nacional y provincial. Aquellos que suponen pedidos de informe y críticas al ejecutivo y que buscan visibilizar problemáticas territoriales, también son presentados principalmente por opositores. Los proyectos territoriales que implican “expresiones positivas” —incluyendo a los proyectos más conocidos por la ciudadanía— son de origen oficialista en su mayoría.

El período de la pandemia nos ha permitido ilustrar la propuesta de clasificación de los proyectos territoriales, al proporcionarnos una misma problemática en torno a la cual se expresaron los legisladores.

El análisis presentado sobre los proyectos territoriales constituye una contribución en la línea de investigación sobre la relación entre legisladores y sus distritos electorales. Es posible plantear que, en el comportamiento legislativo, incidirían de manera conjunta factores de orden territorial y partidario. Las pertenencias territoriales y las posiciones políticas de los legisladores potenciarían, al mismo tiempo, la magnitud y el tipo de proyectos legislativos que presentan.

Como hemos visto, también se plantean algunas cuestiones en torno a la relación de los legisladores con el poder ejecutivo en sus diferentes niveles: de qué manera la posición política en relación a los ejecutivos condiciona su actividad legislativa y cómo algunos aspectos de esa producción legislativa reflejan las “tareas ejecutivas” que integran parte de actividad cotidiana de nuestros diputados nacionales.

En cuanto a la articulación entre las líneas de investigación sobre legisladores-territorio y los estudios subnacionales, el trabajo plantea no

sólo cómo las lógicas políticas subnacionales funcionarían como variables explicativas de la política nacional, sino también la relevancia de indagar sobre el modo en que el territorio se “nacionaliza” en la interacción entre niveles de gobierno, en este caso en la labor legislativa. El territorio adquiere una dimensión política en la pugna política nacional, algo que se observa en la dinámica de presentación de ciertos tipos de proyectos territoriales, motorizados por opositores nacionales y provinciales.

La lógica de presentación de proyectos territoriales es coherente con la evidencia cualitativa en cuanto al tipo de actividad que despliegan los legisladores según sus pertenencias políticas, siendo que quienes integran el oficialismo, disponen de la posibilidad de oficiar como mediadores entre los diferentes niveles del ejecutivo y el territorio.

Como líneas de investigación que se desprenden del trabajo, queda pendiente indagar en nuevos referentes empíricos en los que los juegos territoriales de la política se despliegan en una institución nacional como el Congreso, tales como las intervenciones de los legisladores en las sesiones, la composición de las comisiones legislativas y la actuación de los legisladores en las mismas. Una mayor articulación con la evidencia de índole cualitativa permitirá asimismo comprender la dimensión territorial de la actividad legislativa.

Referencias bibliográficas

- Alemán, E., Micozzi, J. P. y Ramírez, M. (2018). The Hidden Electoral Connection: Analysing Parliamentary Questions in the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 24(3), 1-18.
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bezerra, M. O. (1999). *En nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Río de Janeiro: Relume Dumará.
- Calvo, E. (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino”. En C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 121-157). Buenos Aires: Siglo XXI – Fundación OSDE.
- Chasquetti, D. y Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39 (1), 87-112
- Clerici, P. (2021). Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(1): 104-130.

- Crisp, B. y Figueroa-Schibber, C. (2014). "The Study of Legislatures in Latin America". En Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 628-646). Oxford: Oxford Handbook.
- Cruz, F. (2021). "¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias a 10 años de su implementación". En Claudio Contreras y Adrián Pérez (comps.), *Reformas electorales y democracia* (pp. 43-72). Buenos Aires: Prometeo.
- Cruz, F. y Goyburu, L. (2020). Argentina: una isla electoral en un 2019 inestable. *Iberoamericana*, 20(73), 224-231.
- Dos Santos Maia, J. y Cavalcante Martins, T. (2021). Política Subnacional: Uma Agenda de Pesquisa Emergente. *Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*, 9(3), 8-26.
- Fenno, R. F. (2013). *The Challenge of Congressional Representation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 34, 1-46.
- Gamboa, R. y Toro, S. (2018) The electoral connection in presidential systems: non-legislative actions inside the Chilean Congress. *The Journal of Legislative Studies*, 24 (3), 249-271.
- Gervasoni, C. y Nazareno, M. (2017) La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: Repensando la "conexión subnacional" del federalismo político argentino. *Política y gobierno*, 24 (1), 9-44
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A., Moncada, E. y Snyder, R. (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge University Press,
- Jones, M. P., Saiegh, S., Spiller, P. y Tommasi, M. (2002). Amateur legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal System. *American Journal of Political Science*, 46(2), 656-669
- Kikuchi, H. y G. Lodola (2014). The Effects of Gubernatorial Influence and Political Careerism on Senatorial Voting Behavior: The Argentine Case. *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2), 73-105
- Levita, G (2022). Experts, aliens, and everyone in between: Agriculture committee assignments and sector embeddedness in the Argentine Congress. *Latin American Policy*, 13, 1-8.
- Mauro, S. (2021). "Las elecciones presidenciales de 2019. De la fragmentación al bicoalicionalismo imperfecto". En Sebastián Mauro, Andrea Ariza y Valeria March (comps.), *Polarización política y segmentación territorial. Las elecciones*

- 2019 en clave nacional y subnacional (pp. 21-43). Buenos Aires: Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos y Universidad de Buenos Aires.
- Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Micozzi, J. P. (2009). *The Electoral Connection in Multi-Level Systems with Non-Static Ambition*. [Tesis Doctoral, Rice University]. Disponible en: <https://repository.rice.edu/items/2f9ef136-4e22-4cf6-a868-c2c754500c04>.
- Micozzi, J. P. (2014). From House to Home: Strategic Bill Drafting in Multilevel Systems with Non-static Ambition. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 265-284.
- Mustapic, A. M. (2000): “Oficialistas y Diputados”: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Ortiz de Rozas, V. (2021). ¿Legisladores 2.0?: Diputados nacionales argentinos, redes sociales y territorio. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1(27), 89-116.
- Ortiz de Rozas, V. (2023). Congreso Nacional y territorio: las reuniones de comisión informativas durante la pandemia del COVID 19 en Argentina. *Estudios Sociales del Estado*, 9(17), 136-169.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press.
- Scherlis, G. y Degiustti, D. (2020). Desandando caminos. Reequilibrio de fuerzas y alternancia en el sistema partidario argentino, 2015-2019. *Colombia Internacional*, 103, 139-169.
- Schlesinger, J. A. (1966). *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.
- Shugart, M., Bergman, M. Struthers, C. Krauss, E. y Pekkanen, R. (2021). *Party Personnel Strategies: Electoral Systems and Parliamentary Committee Assignments*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Institucionales y con la Sociedad Civil, Jefatura de Gabinetes de Ministros (2020). Informe “El período 138 de sesiones del Congreso y la relación entre poderes Ejecutivo y Legislativo: un balance preliminar”. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_actividad_legislativa_2020_04-12-20.pdf
- Suárez Cao, J., M. Batlle y L. Wills-Otero (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34.
- Sued, G. (2019). *Los secretos del Congreso*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Tchintian, C., Abdala, M. B. y Bertazzo, M. (2021). Modernizar la Cámara de Diputados Adaptaciones durante la pandemia. *Documento de Políticas Públicas*, 229. Buenos Aires: CIPPEC.

Representación de mujeres en la Cámara de Diputados: instituciones, partidos y actitudes en Argentina, 1983-2023^{1 2 3}

*Representation of Women in the House of Representatives:
Institutions, Parties and Attitudes in Argentina, 1983-2023*

SANTIAGO ALLES

Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés, Argentina.

salles@udesa.edu.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a3>

Resumen: El artículo examina tres dimensiones de la representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados. En primer lugar, examina cómo la interacción entre instituciones y factores contextuales influyen en las oportunidades de elección, utilizando datos electorales desde 1983. Luego, a partir del estudio de las listas de candidatos, analiza el rol de los partidos en la nominación de mujeres. En segundo lugar, estudia aspectos sustantivos de la representación, específicamente las preferencias de los legisladores ante la legalización del aborto, a partir de entrevistas individuales. En tercer lugar, examina aspectos simbólicos de la representación, en particular las actitudes de los votantes hacia la inclusión, a partir de una encuesta original con una muestra representativa nacional. Estos hallazgos subrayan la influencia de los alineamientos partidarios en la representación de mujeres.

Palabras clave: Representación – Instituciones políticas – Género – Cámara de Diputados – Argentina

Abstract: *The article delves into three dimensions of women's political representation in the House of Representatives. Firstly, it examines how the interplay of institutions and contextual factors influences electoral opportunities, leveraging electoral data dating back to 1983. Next, through an analysis of candidate lists, it explores the role of political parties in nominating women. Secondly, it scrutinizes substantive aspects of representation, specifically legislators' preferences concerning abortion legalization, based on individual interviews. Thirdly, it investigates symbolic aspects of representation, particularly voters' attitudes towards inclusion, via an original survey with a nationally representative sample. These findings underscore the influence of party alignments on women's representation.*

Keywords: Representation – Political institutions – Gender – House of Representatives – Argentina

¹ Artículo recibido el 5 de mayo de 2023 y aceptado para su publicación el 5 de octubre de 2023.

² Agradezco a Carolina Tchintian por sus comentarios a versiones preliminares, a Diego Reynoso por su asistencia en el diseño y realización de la encuesta, y a Manuel Alcántara Sáez y Carlos Scarstasini por compartir datos incluidos en el análisis empírico. Agradezco además a las editoras del volumen como así también a dos revisores anónimos por sus valiosos comentarios y sugerencias a lo largo del proceso de evaluación. El presente manuscrito contó con el financiamiento del Programa de Apoyo a la Investigación (PAI-UDESA) de la Universidad de San Andrés.

³ Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en Harvard Dataverse en: <https://doi.org/10.7910/DVN/RMAVGC>.

1. Introducción

Hanna Pitkin (1967), en un influyente estudio sobre la naturaleza de la representación política, señaló tres dimensiones cruciales para examinar la conexión entre representantes y representados. La representación descriptiva, en primer lugar, refiere a la medida en que la composición de los órganos políticos refleja la composición del electorado. Desde esta perspectiva, representar es incluir. La representación sustantiva, en segundo lugar, refiere a la medida en que los representantes actúan en interés de los representados. La representación, vista de este modo, es dar respuestas: adoptar políticas sensibles a los intereses y demandas de los representados. La representación simbólica, en tercer lugar, refiere a la identificación de los representados con sus representantes. La legitimidad de la representación descansa en cómo los representantes son percibidos y evaluados. Desde un punto de vista normativo, la expectativa democrática es que estas tres dimensiones se refuercen entre sí: las elecciones son una herramienta para asegurar inclusión, adoptar políticas que den respuesta a las demandas y fortalecer la legitimidad de las instituciones.

Sólo diez mujeres juraron como diputadas nacionales en el renacimiento democrático de 1983, en un cuerpo legislativo que contaba con 254 miembros. Cinco peronistas, tres radicales, una bloquista y una popular jujeña. Había más Carlos que mujeres en la Cámara de Diputados, aun omitiendo los Juan Carlos. No obstante, a lo largo de los últimos 40 años, la experiencia del Congreso argentino ha sido notable, tanto por la rápida inclusión de mujeres, como por la adopción de legislación de género.

El movimiento de mujeres en Argentina fue pionero en el impulso de reglas que recrearan una arena electoral más equitativa. Las cuotas de género fueron una innovación institucional, replicada después por docenas de democracias, que favoreció un rápido aumento en el número de legisladoras. El Congreso argentino, desde hace tres décadas, se cuenta con regularidad entre los cuerpos legislativos con más mujeres en el mundo. La presencia de mujeres en el recinto generó la masa crítica necesaria para que nuevas demandas ingresaran en la agenda legislativa. El Congreso argentino ha sido vanguardia a nivel regional en la adopción de legislación en respuesta a demandas históricas de las mujeres, entre las cuales la legalización del aborto es el ejemplo más destacado. Sin embargo, la inclusión de mujeres y la incorporación de sus demandas no ha estado exento de resistencias. Las cuotas han sido criticadas

como distorsiones del mérito necesario para ocupar cargos, y numerosas piezas de legislación en temas de género han sido cuestionadas como “excesos.” La experiencia de la Cámara de Diputados en Argentina a lo largo de estas cuatro décadas ofrece así un caso de estudio relevante para examinar las tres dimensiones de la representación de mujeres.

¿De qué modo el diseño de las instituciones influye en la elección de legisladoras? El manuscrito analiza, primero, los aspectos descriptivos de la representación desde una perspectiva institucional. El presente manuscrito argumenta que el diseño de las reglas electorales y las características de la competencia electoral explican una porción significativa de los cambios observados en la composición de la Cámara de Diputados. Las cuotas de género establecieron un entorno institucional más favorable a la elección de mujeres⁴. Sin embargo, no se trató sólo de cuotas, sino de su interacción con otros elementos de la competencia electoral. Las elecciones con cuotas bien diseñadas en distritos grandes con baja fragmentación estuvieron asociadas con un mayor número de mujeres electas.

¿Qué influencia han tenido los partidos en la inclusión de mujeres? El rol de los partidos no ha sido saldado en la literatura. El presente manuscrito argumenta que los partidos, como canales de nominación y elección, tienen una influencia decisiva sobre las oportunidades de representación. Sin embargo, su influencia puede operar por diferentes mecanismos. Por un lado, desde una perspectiva institucional, la expectativa es que los partidos se acomoden a los incentivos creados por las reglas electorales. Los resultados dan crédito a estos argumentos. Los distritos grandes permiten que las delegaciones partidarias sean más grandes, y los partidos más grandes son canales significativamente más favorables a la elección de mujeres. Por otro lado, desde una perspectiva centrada en las organizaciones, la expectativa es que la orientación ideológica de los partidos influya en las características de sus legisladores y candidatos. En este punto, los resultados son mixtos. Al observar la confirmación de las delegaciones, los resultados indican que la influencia de la ideología sobre la composición legislativa es limitada. En cambio, al observar la composición de las listas, emergen visibles diferencias: los partidos de izquierda son sustantivamente más proclives a nominar a una mujer al tope de la lista.

⁴ La literatura sobre elección de legisladoras con frecuencia distingue entre leyes de cuotas y leyes de paridad. A lo largo de este manuscrito, la expresión “cuotas de género” será comprensiva de ambas, indicando en los casos que sea necesario a qué tipo de cuota se hace referencia.

Una vez en el recinto, las mujeres con frecuencia se diferencian de los hombres en su trabajo legislativo, y dedican mayor energía a legislar en favor de los derechos de las mujeres. Sin embargo, su sola presencia no se transforma directamente en legislación. Esta conexión es intermedia por diferentes factores, y en entre ellos, el presente manuscrito examina qué influencia tienen los alineamientos políticos. A partir de un centenar de entrevistas cara a cara, el manuscrito analiza las posiciones de los legisladores frente a legalización del aborto. Si bien la representación de mujeres abarca un amplio abanico de temas, este es posiblemente el debate legislativo sobre temas de género más relevante de las últimas décadas. Los resultados muestran que, una vez controlado el efecto de otros factores relevantes, la aprobación del aborto está significativamente asociada a la posición ideológica de los legisladores: el apoyo a la legalización es monolítico entre los legisladores de izquierda, mientras que las posiciones están divididas entre los legisladores de derecha.

Desde la mirada de Pitkin, la inclusión debería estar asociada a una mayor legitimidad de las instituciones representativas. Sin embargo, en un contexto donde el discurso anti-feminista ocupa un lugar creciente, estas demandas de inclusión y representación se han convertido en destino de frecuentes ataques, principalmente activados por fuerzas de derecha. Por ese motivo, es importante examinar la conexión entre el discurso de las elites y las actitudes de los votantes. ¿Qué influencia tienen los alineamientos partidarios sobre las actitudes del público hacia la inclusión? El presente manuscrito argumenta que los discursos anti-feministas movilizan las actitudes sexistas entre los votantes. Explotando datos de una encuesta original, se muestra que los votantes de derecha con mayor frecuencia son resistentes a atribuir las desigualdades de género a obstáculos estructurales, y rechazan la adopción de medida correctivas.

El presente manuscrito se propone, en resumen, determinar los factores que han facilitado la inclusión de las mujeres en la Cámara de Diputados a lo largo del período, y en particular, identificar el lugar de los partidos en este proceso. Para ello, el resto de este manuscrito procede del siguiente modo. La próxima sección presenta la evolución del número de diputadas electas a lo largo del período y, a partir de datos por distrito, analiza el efecto del diseño institucional sobre la elección de mujeres. La siguiente sección examina datos desagregados por lista a fin de analizar la influencia de los partidos. A continuación, a partir de entrevistas individuales, se analiza la influencia de los alineamientos partidarios sobre las preferencias de los legisladores. La quinta sección examina las actitudes de los votantes hacia la elección de mujeres y el

uso de cuotas de género. La sección final discute las implicancias de los hallazgos para los estudios sobre representación.

2. El efecto de las instituciones

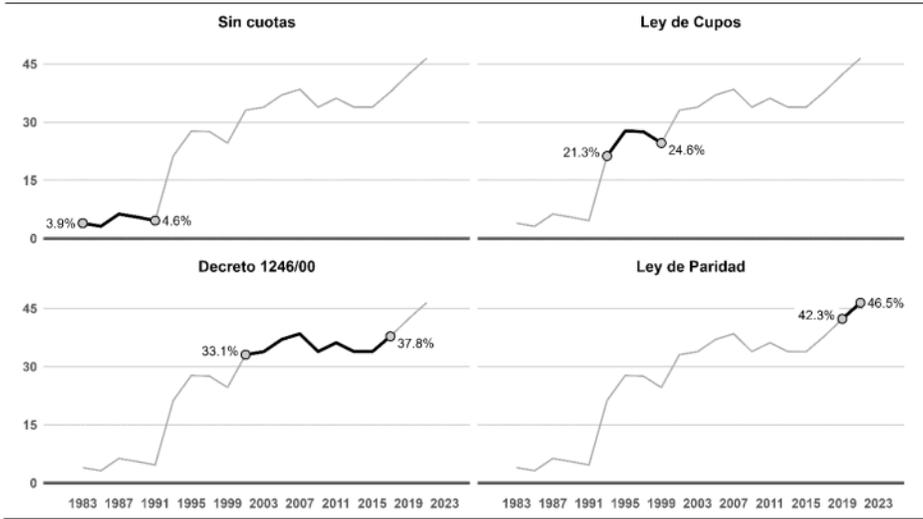
Las cuotas de género han probado ser un mecanismo eficaz para impulsar la elección de mujeres en cargos legislativos, en particular cuando tienen un diseño adecuado y cuando operan en contextos electorales apropiados (Jones, 2009, 2004; Schmidt y Saunders, 2004; Schwindt-Bayer, 2010). Por un lado, las cuotas de género han sido implementadas de muy diferentes modos, y diferentes diseños conducen a disímiles resultados. Las cuotas son más eficaces cuando exigen mayores porcentajes de mujeres en las listas de candidatos, pero muy especialmente cuando imponen mandatos de posición en la conformación de listas, a fin de evitar que las mujeres sean relegadas a lugares sin aspiraciones (Jones, 2009, 2004; Rosen, 2017; Schwindt-Bayer, 2009; Dahlerup y Freidenvall, 2005). Por otro lado, la competencia bajo reglas proporcionales, en especial cuando ocurre en distritos electorales grandes, está asociada con la elección de mujeres en cargos legislativos (Matland, 1998, 1993; Reynolds, 1999; Matland y Taylor-Robinson, 1997; Kenworthy y Malami, 1999; McDonagh, 2002), en particular cuando las elecciones usan listas cerradas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2009; Thames y Williams, 2010). Las elecciones legislativas argentinas presentan, de ese modo, un contexto favorable a la inclusión.

Una obra en cuatro actos

La evolución del número de mujeres en la Cámara de Diputados ha seguido los cambios de reglas electorales y, en particular, los cambios en el diseño de las cuotas. Durante los primeros años después de la transición, la cantidad de legisladoras electas se mantuvo en todo momento debajo del 6.5%. Tal número no sólo es escaso visto desde el presente, sino que era también escaso en comparación con la cantidad de mujeres electas durante la década de 1950, tras la adopción del sufragio femenino. La primavera democrática no había alcanzado la mitad de la ciudadanía, y este déficit impulsó demandas de transformación institucional (cf. Lubertino, 2003; Krook, 2009; Jones, 1996).

GRÁFICO 1

Evolución del número de mujeres electas, según el tipo de cuotas de género (Cámara de Diputados: Argentina 1983-2021)



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 1-2, Tabla App-1, en el Apéndice.

La adopción de la Ley de Cupos fue el resultado del trabajo y militancia del movimiento de mujeres. La ley estableció que las listas de candidatos debían estar integradas por al menos un tercio de mujeres y que ellas debían estar ubicadas en posiciones “con posibilidad de resultar electas”. Los resultados sobre la composición de la Cámara, tal como muestra el Gráfico 1, fueron inmediatos. El número de diputadas se quintuplicó: el promedio de mujeres electas por renovación pasó de 4.7% antes de la reforma a 25.3% en las siguientes cuatro renovaciones. Más aún, el éxito del cambio de legislación tuvo un rápido contagio en la adopción de cuotas tanto en las provincias argentinas (Caminotti, 2014; Caminotti y Del Cogliano, 2019; Alles, 2018; Granara, 2014; Jones, 1998), como así también en otros países de la región (Piscopo, 2015; Schwindt-Bayer y Alles, 2018).

A fines de la década, el Decreto no. 1246/00 reforzó el mandato de posición de la Ley de Cupos, facilitando el rechazo de las listas que incumplieran la cuota establecida. Este cambio reglamentario, que con frecuencia ha pasado desapercibido, modificó significativamente la manera en que se implementaba la legislación existente. La proporción de mujeres

electas pasó entonces de 24.6% en 1999, a 38.5% en 2007. No obstante, la progresión se detuvo en ese nivel. El promedio del período 2001-2017 fue casi 10 puntos más alto que el observado en el período anterior, pero en ninguna elección las mujeres llegaron al 40% de los legisladores electos.

A fines de 2017, diputadas y senadoras de diferentes partidos se movilizaron de forma concertada para impulsar la adopción de la Ley de Paridad. La nueva ley, que reemplazó a la Ley de Cupos de 1991, indicaba que las listas debían contener hombres y mujeres en partes iguales, ordenados alternadamente. Los cambios en las reglas electorales se reflejaron rápidamente en la composición legislativa: la proporción de diputadas electas pasó, en promedio, de 35.3% antes de la reforma, a 44.4% en las siguientes dos renovaciones.

Entre 1983 y 2021, se llevaron a cabo 479 elecciones de diputados nacionales. A fin de determinar el efecto de las instituciones electorales y de las características de la competencia sobre las oportunidades de las mujeres, se tomó a cada provincia-año como una observación independiente y se estimó una serie de modelos lineales:

$$y_{ji} \sim N(X_{ji}\beta, \sigma^2)$$

$$X_{ji}\beta = \alpha + \beta_1 Q_j + \beta_2 QF_j + \beta_3 QP_j + \beta_4 M_{ji} + \beta_5 M_{ji}^2 + \beta_6 ENPv_{ji} + \beta_7 ENPs_{ji} + \gamma Z_{ji}$$

donde y_{ji} representa el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la provincia i en la elección j , modelado sobre una distribución normal. El término $X_{ji}\beta$ es un predictor lineal donde β captura el efecto de un conjunto de predictores de interés, tales como el tipo de cuotas (cuotas débiles, Q ; cuotas fuertes, QF ; o cuotas paritarias, QP), la magnitud del distrito (M), la fragmentación de la arena electoral ($ENPv$) y la fragmentación de la asignación de bancas ($ENPs$). El término γZ_{ji} captura el efecto de un vector Z de factores potencialmente intervinientes, y α es una constante. La ecuación además incluye interacciones entre magnitud y fragmentación, a fin de estimar efectos condicionales⁵.

Acciones correctivas

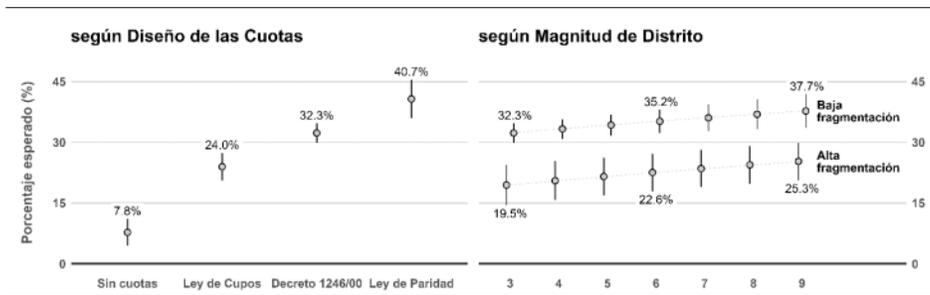
¿Qué efecto tuvieron las cuotas sobre las elecciones legislativas? La implementación de las cuotas de género por medio de la Ley de Cupos,

⁵ Para más detalles sobre la especificación y resultados de los modelos, véase la sección I, en el Apéndice online.

como así también sus reformas posteriores, han tenido una influencia determinante sobre las oportunidades electorales de las mujeres. El panel izquierdo del Gráfico 2 presenta el efecto de los diferentes diseños de cuotas, controlando por la magnitud de los distritos y la fragmentación de la competencia en el distrito, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

GRÁFICO 2

Porcentaje esperado de mujeres electas, según diseño de las cuotas y según magnitud de distrito y fragmentación partidaria (Cámara de Diputados: Argentina, 1983-2021)



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 1-2, Tabla App-1, en el Apéndice online.

Nota: El panel izquierdo presenta predicciones para diferentes tipos de cuotas, conservando magnitud y fragmentación en su valor mediano. El panel derecho presenta predicciones para diferentes magnitudes y niveles de fragmentación, para una elección con “cuotas fuertes” (Dec. 1246/00).

En una elección sin cuotas, el porcentaje esperado de mujeres electas en un distrito promedio fue sólo 7.8%. La adopción de la Ley de Cupos tuvo efectos significativos sobre las oportunidades de las mujeres: el porcentaje esperado pasó a 24.0%, mejorando en 16.2 puntos porcentuales los resultados del período anterior. Las sucesivas modificaciones en el diseño de las cuotas fortalecieron su impacto. La reforma adoptada a fines de los 1990s fortaleció los mandatos de posición, y el porcentaje esperado pasó a 32.3%, mejorando en 8.3 puntos adicionales los resultados anteriores. Finalmente, tras la adopción de la Paridad, el porcentaje esperado de mujeres electas pasó a 40.7%, agregando 8.4 puntos

porcentuales. En conjunto, la experiencia argentina no sólo provee evidencia de los efectos de las cuotas de género, sino especialmente de la importancia de un adecuado diseño⁶.

Arenas más favorables

¿Qué influencia tuvo el contexto sobre la eficacia de las cuotas? Aun cuando las reglas proporcionales en distritos grandes son un escenario institucional favorable, el efecto de la magnitud de distrito está ponderado por el grado de fragmentación de la competencia partidaria (véase Lucardi & Micozzi, 2021). El panel derecho del Gráfico 2 presenta el porcentaje esperado de mujeres electas, para distritos de diferente magnitud, en competencias con diferentes niveles de fragmentación electoral, en una elección con cuotas de género, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

Las elecciones más fragmentadas están asociadas con un menor número de mujeres electas. Aun en distritos con sólo tres bancas en juego, en elecciones con bajos niveles de fragmentación (por ejemplo, donde un partido se queda con dos lugares, y un segundo partido se queda con el restante), la expectativa es que 32.3% de los escaños sean ocupados por mujeres. En cambio, en elecciones donde tres partidos se reparten las bancas en juego, la expectativa es que sólo 19.5% de los escaños sean ocupados por mujeres, lo que representa una brecha de 12.8 puntos porcentuales. En cambio, la magnitud del distrito tiene una influencia comparativamente menor. En elecciones con baja fragmentación, si en distritos con tres bancas en juego la expectativa es que 32.3% de los escaños sean ocupados por mujeres, en distritos con nueve escaños la expectativa es 37.7%, lo que representa una brecha de 5.4 puntos.

El diseño de las instituciones electorales, en suma, tiene un efecto sustantivo. El escenario más favorable para la elección de mujeres es una competencia con cuotas bien diseñadas en distritos grandes con baja fragmentación. No obstante, el efecto observado de la interacción entre magnitud y fragmentación llama la atención sobre el lugar que ocupan

⁶ Trabajos anteriores muestran que, además, las cuotas tuvieron un efecto indirecto sobre las elecciones legislativas provinciales. La mayoría de las provincias adoptaron leyes de cuotas tras la adopción de la Ley de Cupos nacional (cf. Caminotti, 2014); en las provincias sin cuotas, la elección de mujeres electas en cargos nacionales tuvo un efecto estadísticamente significativo sobre el porcentaje de legisladoras provinciales electas (Alles, 2018: 181-182).

los partidos en el proceso para estudiar los mecanismos que subyacen en las explicaciones institucionales.

3. El lugar de los partidos

Los argumentos institucionales asumen que las reglas afectan los incentivos, recursos y estrategias de los actores y, de ese modo, influyen en la nominación de mujeres. Los procesos de reclutamiento político y los procedimientos de selección de candidaturas de los partidos actúan como cuellos de botella para el acceso de mujeres a cargos de representación (Hinojosa, 2012; Hinojosa y Vázquez Correa, 2018; Llanos y Roza, 2018). Las mujeres enfrentan los procesos de nominación con relativamente menos recursos y esa disparidad las coloca en desventaja. Sin embargo, ciertos contextos institucionales pueden alterar los costos en esa disputa.

Las cuotas, por un lado, imponen límites a la discrecionalidad del proceso: las mujeres no pueden ser simplemente marginadas sin que los partidos sean penalizados. Los distritos grandes, por otro lado, favorecen la elección de delegaciones partidarias más grandes, lo que reduce los juegos de suma cero entre actores partidarios. En este sentido, la literatura comparada indica que el número de legisladoras electas aumenta cuando los partidos eligen más bancas (Schwindt-Bayer, 2010; Jones, 2009). Los partidos capaces de ganar varios escaños, al momento de nominar candidatos, tienen la oportunidad de balancear la composición de su oferta como una forma de apelar a diferentes grupos de votantes, y eso crea un escenario más favorable a la nominación de mujeres. Las explicaciones institucionales, en definitiva, están apoyadas en micro-fundamentos partidarios.

En la literatura, sin embargo, no existe consenso sobre el efecto de la ideología partidaria en la elección de legisladoras. A nivel individual, los estudios sobre actitudes indican que individuos de izquierda, tanto hombres como mujeres, presentan actitudes más igualitarias en temas de género (Morgan y Buice, 2013), lo que ofrece un electorado más favorable a la paridad. Más aun, los partidos de izquierda con más frecuencia incluyen preocupaciones sobre igualdad de género en sus plataformas partidarias, y con más frecuencia cuentan con cuotas en sus reglas internas para nominar candidatos (Funk, Hinojosa y Piscopo, 2017). La expectativa teórica es, en resumen, que las fuerzas de izquierda sean más inclusivas.

No obstante, la literatura no ofrece evidencia concluyente de esa conexión entre ideología e inclusión. Las cuotas de género en la región fueron adoptadas por gobiernos a la izquierda y a la derecha del centro, y los gobiernos de izquierda no siempre adoptaron leyes de cuotas cuando tuvieron oportunidad de hacerlo (Piscopo, 2015). Los estudios comparados han encontrado evidencia que los partidos de izquierda son más favorables a la elección de mujeres en las legislaturas latinoamericanas (Jones, 2009; Alles, 2014) y en los parlamentos en Europa occidental (Caul, 1999; Matland, 1993). No obstante, el efecto de la ideología partidaria ha sido más difícil de observar en estudios de caso (Bo y Navia, 2016), y más recientemente, otros estudios indican que, cuando se controlan factores contextuales, los partidos de izquierda sólo han sido más favorables en elecciones sin cuotas (Funk, Hinojosa y Piscopo, 2017).

Para examinar estas dos explicaciones alternativas sobre la influencia de los partidos en la elección de mujeres, esta sección analiza datos desagregados por partido —primero, se analiza la composición de las delegaciones partidarias, y luego, la composición de las listas de candidatos.

La composición de las delegaciones

Observemos primero a las diputadas electas. Entre 1983 y 2021, tomando a cada partido-provincia como una observación independiente, 1,123 partidos ganaron al menos una banca en la Cámara de Diputados. A fin de examinar el efecto de diferentes contextos institucionales y partidarios sobre la probabilidad de elegir una mujer, se estimó una serie de modelos binomiales:

$$\mathcal{L}(y_{ji} | \varphi_{ji}, n) = \binom{n}{y_{ji}} \varphi_{ji}^{y_{ji}} (1 - \varphi_{ji})^{n - y_{ji}}$$

$$\varphi_{ji} = \text{logit}^{-1}(X_{ji}\beta)$$

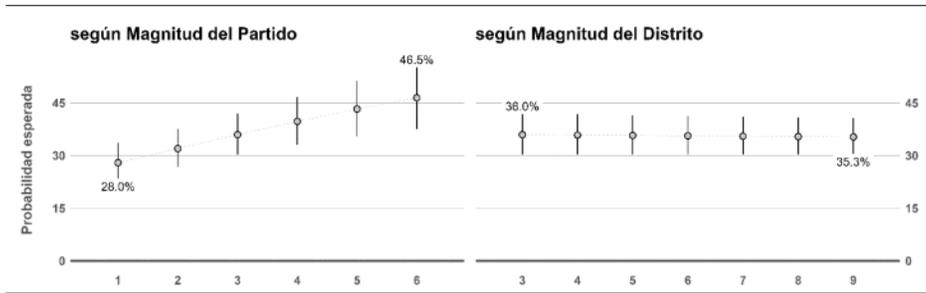
$$X_{ji}\beta = \alpha + \beta_1 Q_j + \beta_2 QF_j + \beta_3 QP_j + \beta_4 M_{ji} + \beta_5 PF_{ji} + \beta_6 UCR_{ji} + \beta_7 JxC_{ji} + \beta_8 s_{ji} + \beta_9 s_{ji}^2 + \gamma Z_{ji} + \varepsilon_{ji}$$

donde la unidad de análisis es una lista, y_{ji} es un valor discreto que representa el número de mujeres electas en n escaños obtenidos por el partido i en la elección j . El componente sistemático del modelo es el término logístico φ_{ji} , modelado por un predictor lineal $X_{ji}\beta$. El término β captura el efecto de un conjunto de factores de interés, tales como el tipo de cuotas

(cuotas débiles, Q ; cuotas fuertes, QF ; o cuotas paritarias, QP), el partido político (Partido Justicialista, PJ ; Unión Cívica Radical, UCR ; o Juntos por el Cambio, JxC), la magnitud del distrito (M) y el número de bancas ganadas por el partido en el distrito (s). El término γ captura el efecto del vector Z de factores potencialmente intervinientes; α es una constante, y ε_{ji} es un término de error. La ecuación además incluye interacciones entre magnitud y fragmentación a fin de permitir al modelo estimar un efecto condicional⁷.

GRÁFICO 3

Probabilidad de elegir una mujer, según magnitud de partid y según magnitud de distrito (95% c.i.) (Cámara de Diputados: Argentina, 1983-2021).



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 2-3, Tabla App-2, en el Apéndice online.

Nota: El panel izquierdo presenta predicciones para diferentes magnitudes partidarias en una elección con “cuotas fuertes” (Dec. 1246/00), manteniendo los demás predictores en su valor mediano. El panel derecho presenta predicciones para diferentes magnitudes de distrito, también en una elección con “cuotas fuertes”, manteniendo constante la magnitud de partido en tres bancas y los demás predictores en su valor mediano.

El panel izquierdo de la Gráfico 3 presenta la probabilidad esperada de elegir una mujer, según diferentes magnitudes partidarias, controlando el efecto de la magnitud del distrito, manteniendo los demás predictores en su valor mediano. Los partidos pequeños están asociados con bajas probabilidades de elegir mujeres: para un partido que gana un solo escaño, la probabilidad que esa banca sea ocupada por una mujer

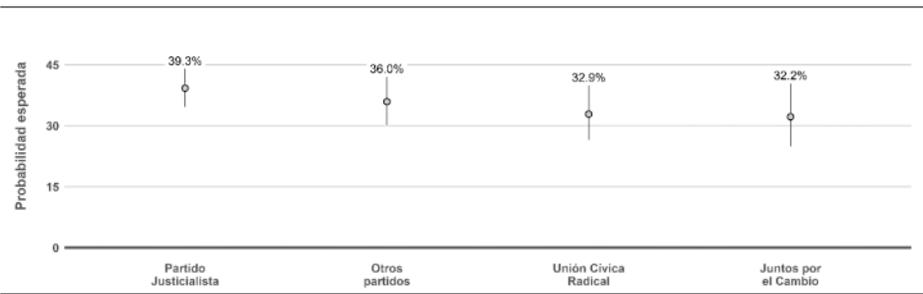
⁷ Para más detalles sobre la especificación y resultados de los modelos, véase la sección II en el Apéndice online.

es 28.0%. En cambio, los partidos grandes se acercan a una situación paritaria: la probabilidad esperada pasa a ser 46.5% cuando un partido gana seis escaños. Para dar una dimensión más concreta del efecto, imaginemos que se eligieran 60 escaños: si ellos fueran cubiertos por delegaciones de un solo legislador, la expectativa es que resulten electas 16.8 mujeres; mientras si ellos son cubiertos por delegaciones de seis legisladores, la expectativa es que resulten electas 27.9 mujeres.

Por el contrario, constante el tamaño de la delegación partidaria, la magnitud del distrito no tiene ningún efecto. El panel derecho del Gráfico 3 presenta la probabilidad esperada de elegir una mujer, según diferentes magnitudes de distrito, controlando el efecto de la magnitud partidaria; los demás predictores en la ecuación replican los valores en el panel izquierdo. La probabilidad no cambia con el tamaño de distrito: la probabilidad esperada en un distrito que elige tres escaños es indistinguible de la probabilidad en un distrito que elige nueve.

GRÁFICO 4

Probabilidad esperada de elegir una mujer, para tres fuerzas políticas: Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y Juntos por el Cambio (95% c.i.) (Cámara de Diputados: Argentina, 1983-202)



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 2-3, Tabla App-2, en el Apéndice online.

Nota: La figura presenta la probabilidad esperada de elegir una mujer para diferentes partidos, en una elección con “cuotas fuertes” (Dec. 1246/00), manteniendo constante la magnitud de partido en tres bancas y los demás predictores en sus valores medianos.

Constante el efecto de las cuotas y del tamaño de las delegaciones partidarias, no se observan diferencias importantes entre los principales partidos en las elecciones de Diputados nacionales. El Gráfico 4 presenta la probabilidad esperada de elegir una mujer para las tres fuerzas políticas con un número significativo de observaciones en el set de datos⁸. La probabilidad esperada que una banca ganada por el peronismo sea ocupada por una mujer es 39.3%, mientras que, para una banca ganada por el radicalismo, la probabilidad esperada es 32.9%. Esta diferencia en favor de las listas peronistas, sin embargo, no es estadísticamente significativa. Mientras que la competencia entre peronistas y radicales se extiende a lo largo de varias décadas del período analizado, Juntos por el Cambio sólo comprende elecciones más recientes. Estas elecciones ocurrieron en un período durante el cual el movimiento feminista fue muy activo y visible en la política argentina (cf. Natalucci y Rey, 2018). No obstante, la probabilidad esperada que una banca ganada por Juntos por el Cambio sea ocupada por una mujer es básicamente idéntica a la probabilidad observada en las listas radicales: 32.2%.

Las diferencias entre partidos, en resumen, están asociadas al número de bancas, y no con la posición ideológica. El uso de datos agregados oculta una relación indirecta. Distritos más grandes favorecen la elección de delegaciones partidarias también más grandes, y delegaciones más grandes crean un escenario más favorable para las mujeres: el efecto de la magnitud de distrito ocurre intermediado por la magnitud del partido. En cambio, entre los partidos no se observan diferencias pronunciadas una vez que los modelos controlan por el efecto de las reglas y del número de bancas. Las cuotas de género no sólo contribuyen a aumentar el número de legisladoras, sino que además reducen las diferencias entre partidos. Sin embargo, algunas diferencias entre partidos emergen al analizar otros aspectos —por ejemplo, la composición de las listas—.

⁸ El Partido Justicialista comprende al Frente para la Victoria, el Frente de Todos y a otras listas peronistas. La Unión Cívica Radical comprende a Unión para el Desarrollo Social y el Acuerdo Cívico y Social, como así también a frentes organizados alrededor del radicalismo en las provincias, tales como el Frente Cívico y Social en Catamarca y el Frente de Todos en Chaco y Corrientes. Juntos por el Cambio incluye a Cambiemos y otras listas organizadas alrededor de la alianza UCR-PRO-CC. Entre las fuerzas incluidas en “Otros partidos” se destacan: la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (1997-2001, n=41); Propuesta Republicana (n=19); y el Partido Socialista, que incluye al Frente Progresista, Cívico y Social santafecino (n=18). Ninguna otra fuerza política llega a 15 observaciones en el set de datos. El Apéndice online, en la sección VII, provee mayor detalle de la codificación.

La composición de las listas

Observemos ahora las candidaturas. La posición de las mujeres en las listas de candidatos, en elecciones con listas cerradas, tiene una influencia directa sobre el número de mujeres finalmente electas —el primer lugar ofrece significativamente mejores oportunidades. Los mandatos de posición en el diseño de las cuotas han forzado a los partidos a incluir mujeres, pero el primer lugar sigue con frecuencia reservado para un hombre: de los 770 partidos que compitieron entre 2011 y 2021, sólo 24.3% de las listas fueron encabezada por una mujer. La desigual asignación del primer lugar de la lista tiene un impacto sustantivo sobre la composición legislativa: durante ese mismo período, 42.3% de los escaños fueron ocupados por candidatos que ocuparon el primer lugar en la boleta. Y la influencia de la posición es aún más importante en distritos pequeños.

El efecto del partido sobre la nominación de una mujer al tope de la lista fue estimado mediante una serie de modelos logísticos:

$$Pr(y_{ji}=1) = \text{logit}^{-1}(X_{ji}\beta)$$

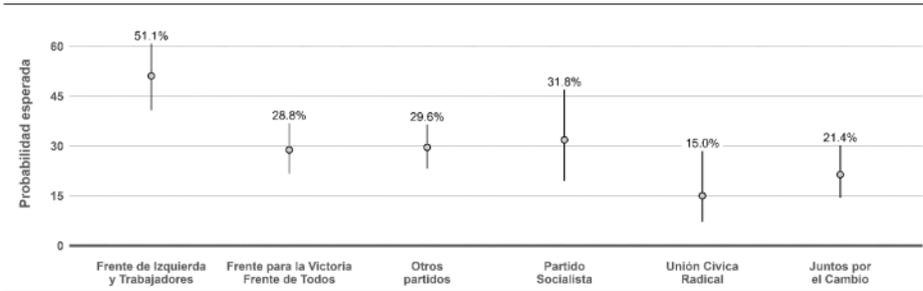
$$X_{ji}\beta = \alpha + \beta_1 FPV_{ji} + \beta_2 UCR_{ji} + \beta_3 JxC_{ji} + \beta_4 FIT_{ji} + \beta_5 PS_{ji} + \gamma Z_{ji} + \varepsilon_{ji}$$

donde cada observación es una lista de candidatos, y_{ji} es un indicador binario que representa si el primer lugar en la lista i en la elección j es ocupado por una mujer, modelado por una distribución Bernoulli. El término $X_{ji}\beta$ es un predictor lineal donde β captura el efecto de cinco indicadores partidarios: el Frente para la Victoria (*FPV*), la Unión Cívica Radical (*UCR*), Juntos por el Cambio (*JxC*), el Frente de Izquierda y Trabajadores (*FIT*), y el Partido Socialista (*PS*). El término γ captura el efecto de un vector Z de factores potencialmente intervinientes, tales como las cuotas en vigor, el ciclo electoral y la magnitud de distrito, entre otros; α es una constante, y ε_{ji} es un término de error⁹.

⁹ La selección del período en análisis, 2011-2021, está acotada por limitaciones en la disponibilidad de datos. Para más detalles sobre la especificación y resultados de los modelos, véase la sección IV en el Apéndice online.

GRÁFICO 5

Probabilidad esperada de nominar una mujer en el primer lugar de la lista, para cinco fuerzas políticas (90% c.i.) (Cámara de Diputados: Argentina, 2011-2021)



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 4-2, Tabla App-4 en el Apéndice online.

Nota: La figura presenta la probabilidad esperada de nominar una mujer al tope de la lista para diferentes partidos, en una elección con “cuotas paritarias”, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

El Gráfico 5 presenta la probabilidad esperada de nominar a una mujer en primer lugar para cada uno de los partidos seleccionados, controlando por el uso de cuotas, manteniendo los demás predictores constantes¹⁰. En contraste con el análisis de cargos electos, el análisis de listas de candidatas permite examinar un pool de partidos más diverso: no sólo incluye a los partidos principales, sino también a agrupaciones políticas más pequeñas, que ganan escaños con poca frecuencia.

El Frente de Izquierda y Trabajadores (FIT) se recorta por encima de los demás partidos en la arena nacional: hombres y mujeres tienen casi idénticas probabilidades de aparecer al tope de la lista. La probabilidad que el primer lugar de la lista del FIT sea ocupado por una mujer, una vez controlado el efecto de los demás predictores en la ecuación, es

¹⁰ El Frente para la Victoria comprende al Frente de Todos, al Partido Justicialista y a otras listas peronistas. La Unión Cívica Radical comprende a la Unión para el Desarrollo Social y otras listas radicales. Juntos por el Cambio incluye a Cambiemos y otras listas organizadas alrededor de la alianza UCR-PRO-CC. El Frente de Izquierda y Trabajadores comprende las listas del Partido Obrero (PO), del Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) y del Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS). El Partido Socialista incluye Frente Amplio Progresista en Santa Fe. El Apéndice online, en la sección VIII, incluye un listado completo de los partidos que componen cada categoría.

51.1%. Sin embargo, el FIT es un actor electoralmente pequeño, y la inclusión de mujeres en sus listas de candidatos ha tenido escaso impacto sobre la composición legislativa en su conjunto.

Los demás partidos no se distinguen significativamente entre sí. Entre las listas del peronismo, la probabilidad que una mujer ocupe el primer lugar de la boleta es 28.8%, similar al promedio de la muestra. La Unión Cívica Radical y Juntos por el Cambio, por su parte, parecen menos proclives a nominar mujeres en el primer lugar de la lista: la probabilidad esperada es 15.0% y 21.4%, respectivamente. Aun sin ser estadísticamente significativa, esta diferencia es consistente con lo observado al examinar la composición de las delegaciones partidarias, donde las chances de elegir una mujer en ambas formaciones se encontraban algunos puntos porcentuales detrás del peronismo.

La influencia de la ideología partidaria sobre la inclusión no es fácil de capturar, tal como se refleja en los debates de la literatura. Entre las principales fuerzas políticas argentinas no se observan diferencias significativas —aunque las listas peronistas tienen mayores chances de estar encabezadas por una mujer—. Sin embargo, al incluir en el análisis a las listas de izquierda, aparecen diferencias marcadas con los demás partidos. Las próximas dos secciones vuelven a examinar la influencia de los alineamientos partidarios sobre aspectos sustantivos y simbólicos de la conexión representativa.

4. La representación de intereses

La adopción de políticas de género en el Congreso

La dimensión descriptiva de la representación es, desde la perspectiva de Pitkin, un medio antes que un fin: la inclusión sólo es importante si contribuye a la representación sustantiva. La expectativa es que la composición legislativa influya en la agenda y las decisiones del recinto. Sin embargo, la inclusión no se transforma por sí sola en representación de intereses. La inclusión de nuevos actores en ocasiones es insuficiente para modificar la distribución de fuerzas, y no alcanza para lograr avances en la representación efectiva de sus intereses.

Una extensa literatura ha examinado las diferencias de efectividad legislativa entre hombres y mujeres, sin alcanzar hallazgos concluyentes (cf. Anzia y Berry, 2011; Volden et al., 2013; Kerevel y Atkeson, 2013). Las diferencias entre tales estudios pueden ser resultado del modo en

que controlan por la posición ocupada por las mujeres. Con frecuencia, trabajos anteriores han dado cuenta que, tras su incorporación, las legisladoras muchas veces se encuentran políticamente aisladas, cuentan con menores recursos políticos o son marginadas a comités poco relevantes (Borner et al., 2009; Heath et al., 2005; Franceschet y Piscopo, 2013), lo que las obliga a desarrollar estrategias cooperativas para influir en la elaboración de la política pública (Barnes 2016, 2018). Sin embargo, hombres y mujeres manifiestan además diferentes intereses. Las legisladoras con frecuencia enfocan su trabajo legislativo en los derechos de las mujeres e igualdad de género, presentando proyectos de legislación, impulsándolos en los comités y defendiéndolos en los debates (Barnes 2016; Htun et al., 2013; Franceschet y Piscopo, 2008; Borner et al., 2009; Schwindt-Bayer, 2010; Marx et al., 2007; Piscopo, 2011). De este modo, las legisladoras han sido protagonistas en el impulso de leyes en temas como violencia contra las mujeres y acoso sexual, derechos reproductivos y educación sexual en la escuela, o cuotas de género.

¿Qué influencia tienen los alineamientos ideológicos y partidarios sobre la representación sustantiva? La adopción de legislación en temas de género enfrenta, tal como señala la literatura, barreras vinculadas a la desigual distribución de poder en el trabajo legislativo. Desde esta perspectiva, la presencia de mujeres en posiciones clave permite desbloquear el tratamiento y adopción de legislación. Sin embargo, las oportunidades de adoptar legislación son también condicionales a la distribución de preferencias en el recinto. Algunos temas han probado ser políticamente divisivos, y entre ellos se recorta el debate alrededor de la legalización del aborto. Las posiciones de los legisladores respecto al aborto representan una buena oportunidad para examinar cómo los alineamientos ideológicos y partidarios dan estructura a sus preferencias.

Las posiciones frente al aborto

La legalización del aborto ocupa hoy un lugar crucial en la movilización feminista tanto en Argentina como en el resto de la región. Sin embargo, durante mucho tiempo este fue un debate políticamente intocable. Los proyectos sobre el tema no lograban tratamiento parlamentario, ni siquiera eran debatidas al interior de los partidos políticos (cf. Htun, 2003). La movilización feminista en las calles a partir de #NiUnaMenos alteró profundamente el panorama, y expresó una demanda de derechos que las instituciones se vieron obligadas a recoger (Daby y Moseley,

2022). La adopción de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo ha sido una de las piezas de legislación más importante del período: la sanción de la ley no sólo significó un logro histórico para el movimiento de mujeres a nivel local, sino que además tuvo un considerable impacto sobre su agenda internacional¹¹.

A fin de examinar las preferencias de los legisladores hacia la legalización del aborto, se examinan 110 entrevistas realizadas entre abril y mayo de 2022 por el Proyecto de Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL; cf. Alcántara, 2023), que representan 42.8% de los miembros de la Cámara. La encuesta consultó a los entrevistados “con qué firmeza aprueba o desaprueba la legalización del aborto.” Para examinar las preferencias de los entrevistados, se estimó una serie de modelos logísticos:

$$Pr(y_i=1) = \text{logit}^{-1}(X_i\beta)$$

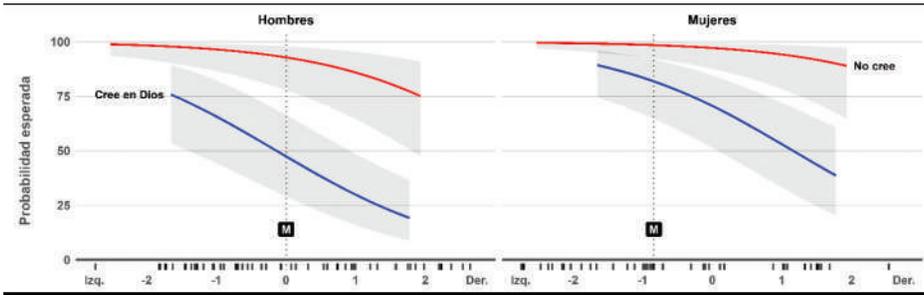
$$X_i\beta = \alpha + \beta_1 \text{ideo}_i + \beta_2 \text{creyente}_i + \beta_3 \text{mujer}_i + \gamma Z_i + \varepsilon_i$$

donde y_i es un indicador binario que representa si el entrevistado i respondió estar firmemente de acuerdo con la legalización del aborto, modelado por una distribución Bernoulli. El término $X_i\beta$ es un predictor lineal donde β captura el efecto de un conjunto de factores de interés, tales como la posición ideológica (*ideo*), creencias religiosas (*creyente*) y sexo (*mujer*). El término γZ_i captura el efecto del vector Z de factores potencialmente intervinientes, tales como edad, estado civil, número de hijos y experiencia legislativa; α es una constante, y ε_i es un término de error.

¹¹ La legalización del aborto tuvo considerable repercusión en medios internacionales, por ejemplo: Daniel Politi y Ernesto Londoño. “Argentina Legalizes Abortion, a Milestone in a Conservative Region”. *New York Times*, Dec. 30, 2020. Amy Booth. “Victory for Argentina’s women as abortion charges are dropped”. *The Guardian*, Jan 10, 2021. Taylor Boas, Mariela Daby, Mason Moseley & Amy Erica Smith. “Argentina legalized abortion. Here’s how it happened and what it means for Latin America”. *Washington Post*, Jan 18, 2021.

GRÁFICO 6

Probabilidad esperada de aprobar la legalización del aborto (90% c.i.)
(Cámara de Diputados: Argentina, 2022)



Fuente: Elaboración propia, en base al Modelo 5-1, Tabla App-5 en el Apéndice online.

Nota: A partir de datos del PELA-USAL. La figura presenta la probabilidad esperada de apoyar la legalización del aborto para hombres y mujeres, con diferentes posiciones ideológicas y diferentes creencias religiosas, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

El Gráfico 6 presenta la probabilidad esperada de apoyar la legalización del aborto¹²; la línea punteada vertical indica la posición ideológica mediana en cada panel. Los resultados indican que la posición ideológica y las creencias religiosas tienen una influencia estadísticamente significativa sobre las preferencias de los legisladores. La probabilidad de aprobar la legalización del aborto es menor cuanto más a la derecha se ubica el legislador ideológicamente, y cuando el legislador expresa ser creyente. Las mujeres, por su parte, son en promedio más favorables, aunque la significación estadística del efecto es condicional a la especificación del modelo.

A la izquierda de la posición mediana, entre legisladores no creyentes, la probabilidad esperada de aprobar el aborto en ningún caso baja de

¹² La posición ideológica de cada legislador fue estimada a partir de sus preferencias sobre aspectos sustantivos de política pública en cuestiones distributivas (tales como políticas para reducir la desigualdad, propiedad estatal de empresas, rol estatal en la creación de empleos, etc.) y en cuestiones morales o personales (tales como matrimonio entre personas del mismo sexo, despenalización de las drogas, etc.), utilizando análisis de componentes principales. Las estimaciones utilizando la medida de auto-posicionamiento producen resultados sustantivamente consistentes. Para más detalles sobre la especificación y resultados de los modelos, véase la sección V en el Apéndice online.

95%. A la derecha, también entre no creyentes, la probabilidad de aprobar la despenalización es relativamente menor, pero se mantiene aun así en niveles muy altos, en especial entre las diputadas. En contraste, entre los legisladores que se reconocen creyentes, la posición ideológica juega un rol más importante: si bien los creyentes, en promedio, se oponen al aborto con más frecuencia que aquellos no creyentes, entre creyentes de izquierda y creyentes de derecha se observan diferencias mayúsculas. Una diputada de izquierda presenta una probabilidad esperada de entre 92 y 85% de aprobar el aborto, mientras que esa probabilidad cae a 53% para una diputada ubicada un desvío standard a la derecha de la mediana. Entre los hombres, la probabilidad de aprobar el aborto es aún menor.

Ideología individual y pertenencia partidaria están significativamente correlacionadas, por lo cual la fractura religiosa se traslada al interior de los partidos. Tanto en el Frente de Todos como en la UCR y en el PRO, al menos la mitad de los legisladores entrevistados se reconocen creyentes; sin embargo, las diferencias al interior del Frente de Todos son significativamente menores que al interior de los socios de Juntos por el Cambio. Para un legislador peronista creyente, la probabilidad esperada promedio de aprobar el aborto es 78.1%, mientras que entre los no creyentes esa misma probabilidad es 97.6%, lo que representa una brecha de 19.5 puntos entre unos y otros. En cambio, la brecha entre creyentes (24.9%) y no creyentes (79.1%) entre los legisladores del PRO es sustantivamente mayor, 54.2 puntos; entre radicales la brecha es apenas más pequeña, 49.5 puntos (37.8%-87.4%).

Las entrevistas exponen la interacción entre ideología (partidaria) y creencias religiosas en las preferencias de los legisladores. Las mujeres, tal como anticipa la literatura, manifiestan posiciones más favorables a la legalización que los hombres; sin embargo, el género no es el predictor más importante —los legisladores más conservadores, incluidas las mujeres, expresan posiciones sustantivamente más resistentes—. En parte, las diferencias entre hombres y mujeres son resultado de que los hombres son, en promedio, más conservadores que las mujeres. Trabajos anteriores (p. ej. Rolfes-Haase y Swers, 2022; Swers, 2013) apuntan a la falta de retribución electoral para explicar estas diferencias partidarias. Los legisladores de derecha tienen posiblemente más dificultades para beneficiarse de apoyar la legalización del aborto, en la medida que esas posiciones antagonizan las bases electorales de sus propios partidos. Los alineamientos partidarios tienen significativa influencia sobre la respuesta de los legisladores a las demandas de género, y tal como se examina en la próxima sección, también sobre las actitudes de los votantes.

5. Las actitudes de los votantes

La emergencia de nuevos actores de extrema derecha se ha organizado discursivamente alrededor de ideas nacionalistas, anti-estadistas y xenófobas (Stefanoni, 2021), por lo cual con frecuencia la literatura ha estudiado la conexión del voto de tales movimientos con actitudes sobre redistribución económica, orden público, inmigración y racismo. Sin embargo, los estudios más recientemente han comenzado a prestar atención al lugar que ocupan las actitudes de género como un predictor del voto. Los estudios sobre comportamiento electoral han dado evidencia que las actitudes sexistas constituyen un componente sustantivo del voto a partidos de derecha, tanto en los Estados Unidos (Sides et al., 2018; Cassese y Barnes, 2019; Hanley, 2021; Deckman y Cassese, 2019) como en Europa occidental (Green y Shorrocks, 2023; Anduiza y Rico, 2022; De Geus et al., 2022; Lodders y Weldon, 2019). Más aun, la evidencia indica que, incluso en contextos políticos donde los debates de género no tuvieron un lugar prominente, las actitudes sexistas entre los votantes estuvieron asociadas con el voto a opciones de derecha (De Geus et al., 2022; Green y Shorrocks, 2023). El discurso anti-feminista se ha convertido así en un elemento aglutinador de estos nuevos actores. A la marea verde siguió una contra-ola celeste.

¿Qué influencia tienen los alineamientos partidarios sobre las actitudes de los votantes hacia la inclusión? Las mujeres, en general, tienen actitudes más favorables hacia la igualdad de género, como así también hacia políticas que favorezcan a las mujeres (Morgan y Buice, 2013; Deckman y McTeague, 2015). No obstante, el apoyo a la inclusión no se explica exclusivamente por autointerés, sino también por estructuras de preferencias más amplias. El apoyo a las cuotas está asociado con actitudes favorables a la intervención estatal (Barnes y Córdova, 2016), como así también con actitudes paternalistas o de sexismo benevolente (Beauregard y Sheppard, 2021; Batista Pereira y Porto, 2020). Las actitudes sexistas, sin embargo, adoptan diferentes formas, y las expresiones más hostiles de sexismo están, por el contrario, asociadas con el rechazo al uso de acciones afirmativas (Beauregard y Sheppard, 2021). Más aun, las reacciones de los votantes pueden también estar vinculadas a contextos de incertidumbre económica: los hombres jóvenes son proclives a rechazar acciones afirmativas cuando perciben amenazado su lugar social (Kim y Kweon, 2022).

Una medición de las actitudes sexistas

El sexismo en la política reciente no se organiza alrededor de una defensa de roles de género tradicionales. En cambio, el “sexismo moder-

no” (Swim et al., 1995; Swim y Cohen, 1997), antes que por una afirmación de roles, se distingue por el rechazo a atribuir las desigualdades de género a obstáculos estructurales. Sin embargo, las encuestas rara vez recopilan indicadores de actitudes sexistas en muestras grandes. A fin de examinar las actitudes de los votantes, se recolectó una muestra representativa a nivel nacional, en el marco de la Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública, realizada regularmente por la Universidad de San Andrés¹³. La encuesta consultó a los entrevistados por su grado de acuerdo con tres afirmaciones; cada una de ellas fue diseñada para capturar diferentes dimensiones del sexismo moderno.

La reacción anti-feminista, vista desde esta perspectiva, se organiza alrededor de tres ejes. Primero, rechaza que las mujeres enfrenten obstáculos estructurales, y atribuye las desigualdades entre hombres y mujeres a los resultados de decisiones individuales. La encuesta preguntó a los entrevistados por el acuerdo con la afirmación “En nuestro país, los hombres tienen más derechos que las mujeres.” Segundo, el rechazo del diagnóstico se extiende a un rechazo de medidas correctivas, entre las cuales se destacan las leyes de cuotas y paridad. Las acciones afirmativas, según sus críticos, no son más que favores que violan el mérito necesario para ocupar cargos (cf. Dahlerup, 2007), y por ese motivo, a fin de medir el apoyo o rechazo, se preguntó a los entrevistados por su grado de acuerdo con la afirmación “Las leyes de paridad de género, al reservar lugares para las mujeres, lo que hacen es crear nuevos privilegios”. Y tercero, el rechazo de acciones afirmativas manifiesta el desinterés por la inclusión de mujeres en posiciones gubernamentales. La encuesta preguntó a los entrevistados por el acuerdo con la afirmación “Un gobierno en el que las mujeres ocupan la mitad de los cargos es un gobierno más democrático”.

Para estimar el efecto del alineamiento político de los entrevistados sobre sus actitudes, se estimó una serie de modelos logísticos:

$$Pr(y_i=1) = \text{logit}^{-1}(X_i\beta)$$

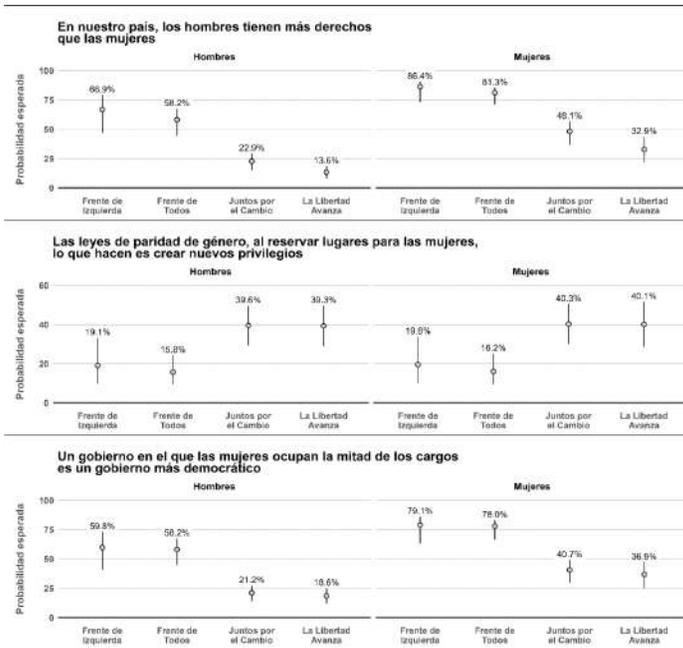
$$X_i\beta = \alpha + \beta_1 FdT_i + \beta_2 JxC_i + \beta_3 FIT_i + \beta_4 LLA_i + \gamma Z_i + \varepsilon_i$$

¹³ La Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública (ESPOP) es una encuesta regular bimensual. La Encuesta entrevista regularmente a una muestra aleatoria de alrededor de mil adultos, de 18 años de edad en adelante, conectados a internet. La muestra aplica cuotas por sexo, edad y nivel socioeconómico para reconstruir la composición de la población. Para una descripción de la Encuesta, véase la sección VI en el Apéndice online.

donde y_{ji} es un indicador binario que representa si el entrevistado i estuvo de acuerdo (o muy de acuerdo) con la afirmación ofrecida, modelado por una distribución Bernoulli. El término $X\beta$ es un predictor lineal donde β captura el efecto de cuatro indicadores partidarios: Frente de Todos (*FdT*), Juntos por el Cambio (*JxC*), Frente de Izquierda y Trabajadores (*FIT*), y La Libertad Avanza (*LLA*). El término γ captura el efecto del vector Z de factores potencialmente intervinientes, tales como edad, nivel de ingreso, nivel educativo y condición laboral; α es una constante, y ε_i es un término de error¹⁴.

GRÁFICO 7

Probabilidad esperada de acordar con diferentes afirmaciones sobre relaciones de género y elección de mujeres (95% c.i.) (Argentina, marzo de 2023)



Fuente: Elaboración propia, en base a los modelos 6-1, 6-2 y 6-3, Tabla App-6 en el Apéndice online.

Nota: La figura presenta la probabilidad esperada de estar de acuerdo con la afirmación ofrecida, según partido y género, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

¹⁴ Para más detalles sobre la especificación y resultados de los modelos, véase la sección VI en el Apéndice online.

El Gráfico 7 presenta la probabilidad esperada que una persona acuerde con cada una de las afirmaciones indicadas, según el partido que expresaba intención de votar en las elecciones presidenciales de 2023 y según género, controlando otros predictores relevantes.

Diferencias en el diagnóstico

El primer panel presenta la probabilidad de estar de acuerdo (o muy de acuerdo) con la existencia de desigualdades entre hombres y mujeres. Los resultados indican que existen diferencias significativas en el diagnóstico según género y según partido político de los entrevistados. Por un lado, las mujeres indican con mayor frecuencia la existencia de desigualdades de género: en promedio, la probabilidad que una mujer acuerde con la afirmación indicada es 56.6%, mientras que entre los hombres esa probabilidad es sólo 29.7%, manteniendo los demás predictores en su valor mediano.

Por otro lado, las actitudes se organizan alrededor de los alineamientos partidarios. Los votantes de partidos de derecha expresan visible rechazo a la misma existencia de desigualdades entre hombres y mujeres. La probabilidad esperada de acordar con esa afirmación entre los votantes de Juntos por el Cambio es 48.1% para las mujeres y 22.9% para los hombres, mientras que entre los votantes de extrema derecha esa probabilidad es aún más baja: 32.9% y 13.6%, respectivamente. En cambio, al otro lado del espectro político, las actitudes de los votantes son sustantivamente diferentes. Entre los votantes peronistas, la probabilidad esperada de reconocer la existencia de desigualdades es 81.3% para las mujeres y 58.2% para los hombres; los resultados son muy similares entre votantes del Frente de Izquierda (86.4% y 66.9%, respectivamente).

Diferencias sobre las acciones correctivas

El segundo panel presenta la probabilidad de estar de acuerdo (o muy de acuerdo) con el rechazo de reglas paritarias en la elección de cargos políticos por su supuesto efecto distorsivo. En contraste con las opiniones sobre la existencia de desigualdades, las mujeres no tienen opiniones diferentes a los hombres sobre el uso de acciones afirmativas, una vez que se controla el efecto de otros predictores. En cambio, los alineamientos partidarios están significativamente asociados con las actitudes de los votantes hacia el uso de cuotas de género.

Para un votante promedio, constante el efecto de factores demográficos, la probabilidad esperada de acordar con el cuestionamiento de las cuotas es 29.6%. Los votantes de partidos de derecha son significativamente más críticos de las normas paritarias. La probabilidad esperada de considerar a las cuotas como una institución distorsiva entre los votantes de Juntos por el Cambio es, en promedio, 40.0%; los votantes de La Libertad Avanza expresan posiciones virtualmente idénticas. En cambio, los votantes peronistas son significativamente menos críticos del uso de reglas paritarias, expresando posiciones muy similares a los votantes de izquierda. La probabilidad esperada de cuestionar las cuotas entre los votantes del Frente de Todos es, en promedio, 16.0%, mientras que entre los votantes del FIT esa probabilidad es, en promedio, 19.3%.

Diferencias en la valoración

El tercer panel presenta la probabilidad de estar de acuerdo (o muy de acuerdo) con la naturaleza democrática de la inclusión de mujeres en posiciones gubernamentales. Los resultados indican que existen diferencias significativas según el alineamiento político y género de los entrevistados. Las mujeres indican con mayor frecuencia que un gobierno donde los cargos políticos se reparten en forma paritaria es más democrático: en promedio, la probabilidad que una mujer acuerde con la afirmación indicada es 48.8%, mientras que entre los hombres esa probabilidad es sólo 28.3%, manteniendo edad, nivel de ingreso y nivel educativo constante en sus valores medianos.

Los alineamientos partidarios tienen, una vez más, una fuerte asociación con las actitudes de los votantes. Entre los votantes peronistas y de izquierda predomina la idea de que la paridad entre hombres y mujeres es constitutiva de un gobierno democrático. La probabilidad esperada de acordar con esa afirmación entre los votantes del Frente de Todos es 78.0% para las mujeres y 58.2% para los hombres; entre los votantes del Frente de Izquierda las probabilidades son muy similares. A la derecha del espectro político, por el contrario, los votantes dan significativamente menor importancia a la inclusión de mujeres. Entre los votantes de Juntos por el Cambio, la probabilidad esperada de considerar a la inclusión como un elemento constitutivo de la democracia es 40.7% para las mujeres y apenas 21.2% para los hombres; entre los votantes de La Libertad Avanza, el acuerdo es aún menor (36.9% y 18.6% para mujeres y hombres, respectivamente).

En resumen, el alineamiento político de los votantes y el género son importantes predictores de las actitudes hacia la elección de mujeres. Las mujeres señalan con mayor frecuencia la existencia de desigualdades de género y también consideran con mayor frecuencia que la inclusión política de las mujeres es una condición de la vida democrática; el apoyo al uso de cuotas y leyes paritarias, en cambio, no se distingue entre hombres y mujeres. Quizás más importante, los alineamientos políticos también están profundamente articulados con las actitudes hacia las mujeres. Los votantes de derecha, en contraste con votantes peronistas y de izquierda, muestran con mayor frecuencia rasgos distintivos del sexismo moderno: negar la existencia de desigualdades, impugnar la adopción de medidas correctivas, y minimizar la importancia de la inclusión en una vida democrática plena.

6. Conclusiones

La representación política comprende diferentes dimensiones. Desde un punto de vista descriptivo, cuatro décadas de evidencia indican que las oportunidades electorales de las mujeres son sustantivamente mayores en elecciones con cuotas, en distritos grandes y poco fragmentados. Sin embargo, las explicaciones institucionales de la elección de mujeres tienen fundamentos partidarios, y la influencia de los partidos es aún materia de debate en la literatura. Los partidos políticos ocupan un lugar central en el acceso de mujeres a cargos electivos —ellos controlan los procesos de reclutamiento político y la nominación de candidatos—. Los procesos internos de los partidos, no obstante, son espacios opacos y difíciles de observar. La estrategia seguida en el presente manuscrito, en cambio, fue examinar la influencia de los partidos sobre algunos aspectos cruciales de la representación, y la evidencia indica que sus huellas están presentes en muchos de ellos.

En términos de elección, la principal diferencia entre partidos se debe al tamaño, y no a su posición ideológica. Los resultados indican que, constante el efecto de las cuotas, la cantidad de bancas es el principal predictor de la elección de legisladoras: los partidos pequeños tienden a estar integrados por pocas o ninguna mujer. En contraste, controlado el tamaño, las diferencias entre partidos a la izquierda y a la derecha del centro son escasas. Las cuotas de género reducen las diferencias entre ellos. Esta homogeneidad explica que, a diferencia de lo que ocurre en otras democracias, la proporción de mujeres en las bancadas legislativas no difiera sustantivamente entre partidos.

No obstante, las diferencias entre partidos emergen con mayor claridad al examinar terrenos fuera del alcance de las cuotas. Por un lado, el estudio de la composición de las listas indica que los partidos de izquierda nominan mujeres con significativa frecuencia; sin embargo, dado su escaso peso electoral, esa mayor nominación tiene poco impacto sobre la composición legislativa. Por otro lado, y más importante, los aspectos sustantivos y simbólicos del vínculo representativo están significativamente articulados sobre líneas partidarias.

Al examinar las posiciones de los legisladores sobre la legalización del aborto, se observa cómo (constante la influencia de las creencias religiosas) los alineamientos ideológicos y partidarios organizan sus posiciones. Tales diferencias entre partidos no están encapsuladas en las élites legislativas. La legitimidad que los votantes otorgan a la representación de mujeres también está organizada por alineamientos partidarios. Los votantes de derecha comparten miradas sobre la existencia de desigualdades de género, sobre la adopción de medidas correctivas y sobre importancia de la presencia de mujeres en el gobierno sustantivamente diferentes a las compartidas por los votantes peronistas y de izquierda.

El presente manuscrito, en resumen, provee evidencia sobre el lugar central que ocupan los partidos políticos como articuladores de la representación de las mujeres. Este es un terreno en el cual se abren numerosos caminos de investigación. Desde una perspectiva centrada en los recursos, una pregunta válida es cómo interactúan los partidos con las oportunidades de acceso de las legisladoras a posiciones clave en el Congreso. Y esta pregunta puede aún ser más relevante en un contexto en el cual los discursos anti-feministas adquieren mayor visibilidad, y algunos partidos eligen diferenciarse por medio del rechazo a la inclusión.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (2023). *Proyecto Élite Latinoamericanas: 1994-2023*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Alles, S. (2018). "Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian, y Tomáš Došek (eds.). *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 167-192.). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

- Alles, S. (2014). Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013. *América Latina Hoy*, 66, 69-94.
- Anduiza, E. y Rico, G. (2022). Sexism and the Far-Right Vote: The Individual Dynamics of Gender Backlash. *American Journal of Political Science*, 1-16.
- Anzia, S., y Berry, C. (2011). The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen? *American Journal of Political Science*, 55(3), 478-93.
- Archenti, N. e Inés Tula, M. I. (2008). *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Barnes, T. D. (2018). La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas. *Revista SAAP*, 12(1), 11-44.
- Barnes, T. D. (2016). *Engendering Politics: Institutional Constraints and Collaboration in Argentina*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Barnes, T. D., y Córdova, A. (2016)g. Making Space for Women: Explaining Citizen Support for Legislative Gender Quotas in Latin America. *The Journal of Politics*, 78(3), 670-686.
- Batista Pereira, F y Porto, N. (2020). Gender Attitudes and Public Opinion Towards Electoral Gender Quotas in Brazil. *Political Psychology*, 41(5), 887-899.
- Beauregard, K., y Sheppard, J. (2021). Antiwomen but Proquota: Disaggregating Sexism and Support for Gender Quota Policies. *Political Psychology*, 42(2), 219-237.
- Bo, C., y Navia, P. (2016). Evolución de la presencia y éxito de las candidatas en elecciones en Chile, 1989-2009. *Revista Española de Ciencia Política*, 40, 117-138.
- Borner, J., Caminotti, M., Marx, J. y Rodríguez Gustá, A. L. (2009). *Ideas, Presencia y Jerarquías Políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-PNUD
- Caminotti, M. (2014). "No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina". En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (eds.) *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 255-280). Buenos Aires: Prometeo.
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2019). El origen de la "primera generación" de reformas de paridad de género en América Latina. *Evidencia de Argentina. Política y Gobierno*, 26(2), 205-218.
- Cassese, E. y Barnes, T. (2019). Reconciling Sexism and Women's Support for Republican Candidates: A Look at Gender, Class, and Whiteness in the 2012 and 2016 Presidential Races. *Political Behavior*, 41(3), 677-700.

- Caul, M. (1999). Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties. *Party Politics*, 5(1), 79-98.
- Daby, M., y Moseley, M. (2022). Feminist Mobilization and the Abortion Debate in Latin America: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 18(2), 359-393.
- Dahlerup, D. (2007). Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Result. Representation. *Journal of Representative Democracy*, 43(2), 73-92.
- Dahlerup, D. y Freidenvall, L. (2005). Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women: Why Scandinavia Is No Longer the Model. *International Feminist Journal of Politics*, 7(1), 26-48.
- De Geus, R., Ralph-Morrow, E. y Shorrocks, R. (2022). Understanding Ambivalent Sexism and its Relationship with Electoral Choice in Britain. *British Journal of Political Science*, 52(4), 1564-1583.
- Deckman, M. y Cassese, E. (2019). Gendered Nationalism and the 2016 US Presidential Election: How Party, Class, and Beliefs about Masculinity Shaped Voting Behavior. *Politics & Gender*, 17(2), 277-300.
- Deckman, M. y McTague, J. (2015). Did the War on Women Work? Women, Men, and the Birth Control Mandate in the 2012 Presidential Election. *American Politics Research*, 43(1), 3-26.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2013). Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, 47(1), 85-110.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.
- Freidemberg, F. y Karolina G. (2022). *La Construcción de Democracias Paritarias en América Latina. Régimen Electoral de Género, Actores Críticos y Representación Descriptiva de las Mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: UNAM-INE.
- Funk, K., Hinojosa, M. y Piscopo, J. (2017). Still Left Behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide. *Social Politics*, 24(4), 399-424.
- Granara, A. (2014). Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011. *América Latina Hoy*, 66, 115-143.
- Green, J. y Shorrocks, R. (2023). The Gender Backlash in the Vote for Brexit. *Political Behavior*, 45 (1), 347-371.
- Hanley, E. (2021). Sexism as a Political Force: The Impact of Gender-Based Attitudes on the Presidential Elections of 2012 and 2016. *Social Science Quarterly*, 102(4), 1408-1427.
- Heath, R., Schwindt-Bayer, L. y Taylor-Robinson, M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.

- Hinojosa, M. y Vázquez Correa, L. (2018). "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina, editado por Ciudad de México* (pp. 35-68). México D. F.: Instituto Electoral.
- Htun, M. (2003). *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Htun, M. y Jones, M. (2002). "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En Nikki Craske y Maxine Molyneux (ed.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (pp. 32-56). New York, NY: Palgrave.
- Htun, M., Lacalle, M. y Micozzi, J. P. (2013). Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 95-125.
- Mark, J. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies*, 42(1), 56-81.
- Mark, J. (2004). Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience. *The Journal of Politics*, 66(4), 1203-1223.
- Mark, J. (1998). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies*, 31(1), 3-21.
- Mark, J. (1996). Increasing Women's Representation via Gender Quotas: The Argentine Ley de Cupos. *Women & Politics*, 16(4), 75-96.
- Kenworthy, L. y Malami, M. (1999). Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis. *Social Forces*, 78(1), 235-269.
- Kerevel, Y. y Atkeson, L. (2013). Explaining the Marginalization of Women in Legislative Institutions. *The Journal of Politics*, 75(4), 980-92.
- Kim, J. y Kweon, Y. (2022). Why Do Young Men Oppose Gender Quotas? Group Threat and Backlash to Legislative Gender Quotas. *Legislative Studies Quarterly*, 47(4), 991-1021.
- Krook, M. (2014). Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis. *Comparative Political Studies*, 47 (9): 1268-93.
- Krook, M. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York, NY: Oxford University Press.
- Llanos, B. y Roza, V. (2018). "Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos". En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 69-98). México DF: Instituto Electoral.

- Lodders, V. y Weldon, S. (2019). Why Do Women Vote Radical Right? Benevolent Sexism, Representation and Inclusion in Four Countries. *Representation*, 55(4), 457-74.
- Lubertino, M. J. (2003). *Pioneras en las Cuotas: la experiencia argentina y su futuro. La Aplicación de las Cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller. Lima: International IDEA.
- Lucardi, A. y Micozzi, J. P. (2021). District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 66(2), 318-336.
- Marx, J., Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las Legisladoras: Cupos de Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Matland, R. (1998). Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries. *Legislative Studies Quarterly*, 23(1), 109-125.
- Matland, R. (1993). Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway. *The Journal of Politics*, 55(3), 737-755.
- Matland, R. y Taylor-Robinson, M. (1997). Electoral System Effects on Women's Representation. Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 30(2), 186-210.
- McDonagh, E. (2002). Political Citizenship and Democratization: The Gender Paradox. *The American Political Science Review*, 96 (3), 535-552.
- Morgan, J. y Buice, M. (2013). Latin American Attitudes toward Women in Politics: The Influence of Elite Cues, Female Advancement, and Individual Characteristics. *The American Political Science Review*, 107(4), 644-662.
- Morgan, J. y Hinojosa, M. (2018). "Women in Political Parties: Seen but Not Heard". En Leslie Schwindt-Bayer (ed.) *Gender and Representation in Latin America* (pp. 74-98). New York, NY: Oxford University Press.
- Natalucci, A. y Rey, J. (2018). ¿Una Nueva Oleada Feminista? Agendas de Género, Repertorios de Acción y Colectivos de Mujeres (Argentina, 2015-2018). *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6(2), 14-34.
- Peschard, J. (2003). *El sistema de cuotas en América Latina. La Aplicación de las Cuotas: Experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller. Lima: International IDEA.
- Piscopo, J. (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27-49.
- Piscopo, J. (2011). Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates. *Parliamentary Affairs*, 64(3), 448-472.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, LA: University of California Press.
- Reynolds, A. (1999). Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling. *World Politics*, 51 (4), 547-572.

- Rolfes-Haase, K. y Swers, M. (2022). Understanding the Gender and Partisan Dynamics of Abortion Voting in the House of Representatives. *Politics & Gender*, 18(2), 448-482.
- Rosen, J. (2017). Gender Quotas for Women in National Politics: A Comparative Analysis across Development Thresholds. *Social Science Research*, 66, 82-101.
- Schmidt, G. y Saunders, K. (2004). Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 37(6), 704-734.
- Schwindt-Bayer, L. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. New York, NY: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, L. (2009). Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 5-28.
- Schwindt-Bayer, L. y Alles, S. (2018). "Women in Legislatures: Gender, Institutions, and Democracy". En Leslie Schwindt-Bayer (ed.), *Gender and Representation in Latin America* (pp. 56-73). New York, NY: Oxford University Press.
- Sides, J., Tesler, M. y Vavreck, L. (2018). *Identity Crisis: The 2016 Presidential Campaign and the Battle for the Meaning of America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stefanoni, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Swers, M. (2013). *Women in the Club: Gender and Policy Making in the Senate*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Swim, J., Aikin, K., Hall, W. y Hunter, B. (1995). Sexism and Racism: Old-Fashioned and Modern Prejudices. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68(2), 199-214.
- Swim, J. y Cohen, L. (1997). Overt, Covert, and Subtle Sexism: A comparison between the attitudes toward women and modern sexism scales. *Psychology of Women Quarterly*, 21(1), 103-118.
- Thames, F. y Williams, M. (2010). Incentives for Personal Votes and Women's Representation in Legislatures. *Comparative Political Studies*, 43(12), 1575-1600.
- Volden, C., Wiseman, A. y Wittmer, D. (2013). When are Women More Effective Lawmakers than Men? *American Journal of Political Science*, 57(2), 326-41.

Camino al poder político: el efecto de la magnitud del distrito y la experiencia previa para las carreras políticas de congresistas en Colombia¹

Pathways to Political Power: the Effect of District Magnitude and Previous Experience on the Political Careers of the Members of Congress in Colombia

SERGIO HUERTAS-HERNÁNDEZ

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

sahuertas@uc.cl



YEISON H. SOSA LONDOÑO

Universidad del Valle, Colombia

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador, Ecuador

yeison.sosa@correounivalle.edu.co



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a4>

Resumen: A medida que se aproxima el término de su mandato en el congreso, una legisladora o un legislador se encuentra ante cuatro alternativas en relación con su carrera política: retirarse de la escena pública, buscar la reelección, aspirar a cargos de mayor jerarquía o retornar a la esfera política local. El presente estudio se propone analizar los factores que contribuyen en la elección del tipo de carrera que estas personas eligen emprender, poniendo énfasis en la carrera regresiva. Para ello, utilizamos un conjunto de datos de congresistas de la Cámara de Representantes en el periodo de 1991-2014. Se utiliza un análisis cuantitativo para estimar el impacto que tienen factores institucionales e individuales sobre el tipo de carrera que siguen las y los legisladores. Nuestro análisis sugiere que la magnitud del distrito electoral y la experiencia previa son factores críticos al momento de dar forma a las carreras políticas. Estos hallazgos brindan información importante para comprender las complejidades de la representación política, junto a los desafíos y oportunidades que enfrentan las y los políticos en la región.

Palabras Clave: carreras políticas – magnitud del distrito – experiencia previa – legisladores – Colombia.

Abstract: As the end of a legislator's term in Congress approaches, he or she is faced with four alternatives about his or her political career: retiring from the public arena, seeking reelection, aspiring to higher positions, or returning to the local political sphere. The present study aims to analyze the factors that contribute to the type of career choice these individuals choose to undertake, emphasizing the regressive career. We use a dataset of congress members in the House of Representatives from 1991-2014. The quantitative analysis estimates the impact of institutional and individual factors on the type of career legislators pursue. Our analysis suggests that the magnitude of the electoral district and prior experience are critical factors in shaping political careers. These findings provide important information for understanding the complexities of political representation and the challenges and opportunities faced by politicians in the region.

Keywords: political careers – district magnitude – previous experience – legislators – Colombia.

¹ Artículo recibido el 2 de mayo de 2023 y aprobado para su publicación el 2 de octubre de 2023.

1. Introducción

El estudio de las ambiciones y las trayectorias políticas de quienes ocupan cargos legislativos en América Latina ha cobrado relevancia en las últimas dos décadas. Inicialmente, se focalizó en naciones federales como Argentina y Brasil (Ames, 1995; Jones, 2001). Estas investigaciones adoptaron la tipología desarrollada para Estados Unidos por Schlesinger (1966) de tres ambiciones políticas: progresiva, estática y discreta; después se sumó la ambición regresiva, identificada en Brasil por Samuels (2003). Una de las preguntas más intrigantes en este campo es qué explica los diferentes tipos de carreras políticas que surgen tras el paso por el Congreso. Se sostiene que los factores son complejos y variados (Botero, 2008). Se destacan incentivos institucionales como la magnitud y competitividad de los distritos (Pereira y Renno, 2013; Lucardi y Micozzi, 2016). Además, se subrayan factores individuales como la trayectoria y ambiciones previas al igual que posteriores (Leoni, Pereira y Renno, 2004; Martínez Rosón, 2011; Micozzi y Lucardi, 2021).

Sin embargo, la producción académica aún carece de evidencia concluyente sobre carreras políticas distintas a las ascendentes y estáticas (Mayhew 2004; Altman y Chasquetti, 2005; Haime, Vallejo y Schwindt-Bayer, 2022). Por ello, las carreras políticas regresivas son el foco en este estudio, destacando las ambiciones profesionales de las y los miembros del congreso en su orientación por la búsqueda del poder subnacional. Al considerar que el ámbito de injerencia política local y regional les permite a estas personas capitalizar una mayor influencia y autoridad en referencia del cargo de congresista (Samuels, 2003; Rosas y Langston, 2011). Esta ambición profesional es común en democracias latinoamericanas, donde las y los políticos buscan mantener influencia local (Arévalo Jaramillo, 2017; Basabe-Serrano y Huertas-Hernández, 2021).

La comprensión de los factores que influyen en las carreras políticas regresivas es esencial para legisladores, académicos y ciudadanos preocupados por fortalecer las instituciones democráticas y su capacidad para atender las necesidades de los votantes. En este contexto, nuestra contribución se centra en un análisis exhaustivo de los factores que moldean las trayectorias políticas de los miembros de la Cámara de Representantes en Colombia durante el período 1991-2014. A diferencia de investigaciones previas que se enfocaron en naciones federales como Argentina, Brasil y México (Lucardi, Micozzi y Skigin, 2022; Rendón-Arias 2021; Pereira y Renno, 2013), nuestro estudio aborda las particularidades de Colombia y supera la falta de atención a la interacción regional y

local de legisladoras y legisladores (Botero y Renno, 2007; Duque Daza, 2011; Montilla Niño, 2017), contrarrestando el enfoque dominante en “la política nacional” (Rokkan, 1970).

Nuestro argumento se centra en la magnitud del distrito y la descentralización política colombiana (Falleti, 2010), que impulsa a congresistas a regresar a la esfera subnacional. A pesar de la creencia común de que ocupar cargos de alto nivel conduce a posiciones más influyentes a nivel nacional (Schlesinger, 1966; Dockendorff, 2019), es fundamental comprender las motivaciones que subyacen a esta elección. En otras palabras, es esencial distinguir entre una carrera política y una ambición profesional en la política. De esta manera, resulta relevante analizar cómo las ambiciones políticas están arraigadas en las percepciones de ganancias y poder (Black, 1972), las cuales se ven influidas por los fuertes clivajes regionales en Colombia, similares a los observados en muchos países de América Latina (Romero, 2000; Gutiérrez Sanín, 2007; Leyva, 2014).

Por lo tanto, nuestro aporte teórico para comprender las carreras regresivas se basa en el cálculo racional realizado por los actores políticos al considerar sus ambiciones profesionales en la política, teniendo en cuenta lo que les brindará mayores retribuciones a largo plazo. Es importante señalar que si bien un legislador puede optar por una carrera política que lo lleve de lo nacional a lo subnacional (Samuels, 2003; Chasquetti y Micozzi, 2014), esto no implica necesariamente que sus ambiciones profesionales sean regresivas. De hecho, podría ser todo lo contrario, ya que, al pasar por el Congreso, la persona puede aprovechar y capitalizar su experiencia a nivel nacional para regresar con mayor fuerza a un cargo relevante a nivel subnacional. Lo que le permitiría desarrollar una ambición política progresiva con mayor influencia y relevancia a largo plazo, mediante lo que podemos considerar como una carrera política regresiva.

Es así como en Colombia, distritos pequeños albergan abundantes recursos (Eaton, 2006), atrayendo a congresistas a cargos subnacionales por la motivación de una ambición progresiva de maximización de intereses propios en términos de recursos monetarios, así como de autonomía política propiciados en prácticas de corrupción y clientelismo (Oliveros, 2021). Nuestra investigación examina las trayectorias de los miembros de la Cámara de Representantes durante más de dos décadas, al dejar el Congreso para asumir roles subnacionales en un país unitario. Esto nos permite analizar los patrones de carreras regresivas y destaca que la experiencia política previa y la magnitud del distrito electoral son

factores sólidos para prever no solo las carreras regresivas, sino también otros tipos de carreras al finalizar el mandato.

Para desarrollar nuestro argumento, la estructura del artículo es la siguiente. Se revisa la literatura sobre tipos de carrera, identificando las condiciones políticas e institucionales que favorecen el desarrollo de cada una de las carreras, junto a los países latinoamericanos en los que se ha desarrollado investigaciones sobre el tema. Luego, se presenta el marco teórico y las hipótesis. Se discuten los resultados de los modelos de regresión sobre cada una de las variables independientes consideradas y su efecto en el comportamiento de las carreras legislativas. El artículo cierra con conclusiones y futuras líneas de investigación, con el objetivo de fortalecer el estudio de las carreras legislativas en América Latina.

2. El congreso como un punto de partida para desarrollar diversos tipos de carreras: ¿qué nos dice la literatura?

Esta investigación se centra en analizar los factores que influyen en las carreras políticas de congresistas, con un enfoque particular en las trayectorias regresivas, sin descuidar las estáticas, ascendentes y discretas. Antes de explorar estos factores, es crucial examinar la literatura previa sobre carreras políticas legislativas en América Latina. Se debe reconocer que las ambiciones políticas abarcan una variedad de caminos, más allá del tradicional ascenso a cargos nacionales. Desde esta perspectiva, la ambición política y el tipo de carrera política a seguir se adapta estratégicamente a las oportunidades disponibles en el entorno político, y las posibilidades de un actor político para postularse a un cargo se ven influenciadas por la situación política circundante (Hibbing, 1999; Rohde, 1979; Black, 1972). El Gráfico 1 resume la investigación previa sobre las carreras políticas de legisladores en la región.

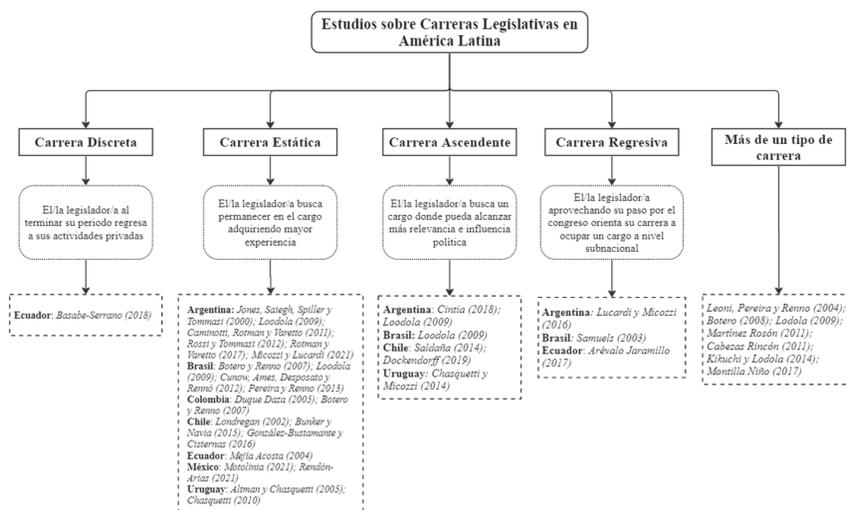
Destacan algunos aspectos sobre este tema. Primero, los objetivos políticos cambian con el tiempo y están influenciados por las trayectorias individuales y los diseños institucionales (Boatright, 2004; Botero, 2011). Por ejemplo, hay congresistas que pueden orientar sus esfuerzos para alcanzar y sostener un puesto en la legislatura, pero al considerar que dicho cargo no genera retribuciones acomodarían eventualmente sus aspiraciones hacia las esferas locales (Lucardi, Micozzi y Skigin, 2022). Al diferenciar conceptualmente entre carrera y ambiciones en política es válido entender dicho comportamiento como una carrera política regresiva, donde la persona hace los cálculos de maximización de intereses, lo

que conlleva a una ambición político-profesional progresiva. Otras personas podrían considerar los costos de la actividad política demasiado altos y alejarse de ella. Estas nociones de progreso varían según la aversión al riesgo del actor político, ya que las decisiones sobre su carrera pueden tener resultados adecuados o adversos para cada uno.

Las y los políticos, como agentes racionales, despliegan estrategias para maximizar la probabilidad de acceder a cargos que les proporcionen mayores beneficios (Schlesinger, 1966). Sin embargo, la institucionalización de los congresos y los patrones de carrera de la región difieren de la literatura centrada en Estados Unidos (Palanza, Scartascini y Tommasi, 2016). Las y los legisladores en América Latina no tienden a buscar la reelección y enfrentan restricciones institucionales, como la prohibición de la reelección en países como Perú, y alineaciones partidarias distintas al país norteamericano (Pereira y Renno, 2013; Cabezas Rincón, 2011). En este contexto los políticos buscan ser electos en el poder legislativo para proyectar carreras al nivel local, no necesariamente para permanecer en la legislatura (Morgenstern y Nacif, 2002; Morgenstern y Siavelis, 2008).

GRÁFICO 1

Tipos de carreras políticas legislativas y países estudiados en América Latina



Fuente: Elaboración propia en función a los tipos de carreras políticas establecidos por Schlesinger (1966) y Samuels (2003).

Un ejemplo de esto se presenta en Brasil, analizado por Samuels (2003), quien muestra que en este país las carreras políticas no están centradas en permanecer en la cámara federal, sino en regresar a la esfera política subnacional. Trabajos más recientes abordan casos de países unitarios como Ecuador, donde se observa un aumento en la ambición regresiva entre las y los legisladores (Arévalo Jaramillo, 2017). Aunque estos hallazgos pueden contradecir las suposiciones clásicas de la teoría de la ambición (Black, 1972), no implica que los políticos no actúen de manera racional.

La estrategia de considerar el abandono de la esfera nacional para regresar a la política subnacional tiene sentido para un actor político, especialmente después de la década de los noventa, cuando reformas de fortalecimiento del federalismo y descentralización en países unitarios, como se adaptó al contexto de cada país, otorgaron poderosas facultades a los gobiernos locales (Falleti, 2010). Esto permitió a actores subnacionales influir en la economía, provisión de bienes y orientación de obras públicas (Suárez-Cao, Batlle y Wills, 2017), además de mayor autonomía en la recaudación de impuestos y administración de recursos (Eaton, 2006). Estos cambios generaron incentivos y oportunidades que hicieron que el poder subnacional fuera más atractivo en comparación con las posiciones nacionales (González y Lodola, 2017; Arévalo Jaramillo, 2017; Samuels, 2003).

Un ejemplo similar se encuentra en Argentina, explorado por Jones et al. (2000), quienes señalan que solo alrededor del 15% de las y los legisladores tiene la reelección como preferencia; en su lugar, buscan permanecer en la política accediendo a cargos subnacionales ejecutivos como las gobernaciones (Lucardi, Micozzi y Skigin, 2022). Esta dinámica se debe a las características del sistema electoral y la debilidad en el proceso de reclutamiento de candidatos, lo que fomenta candidaturas autónomas (Caminotti et al., 2011). Respecto al perfil de estos políticos, el estudio de Arévalo Jaramillo (2017) sobre Ecuador indica que en su mayoría son individuos sin experiencia política previa, con edades entre 35 y 45 años. Además, se destaca que la participación de las mujeres en este tipo de ambiciones progresivas hacia lo subnacional es minoritaria.

En lo que concierne a la carrera ascendente, la literatura ha subrayado que a medida que aumenta la edad, la ambición de progresar tiende a disminuir debido a un incremento en la aversión al riesgo (Montilla Niño, 2017; Saldaña, 2014). Estos hallazgos concuerdan con los resultados presentados por Llanos y Sánchez (2006) en su análisis comparativo para América Latina, donde encuentran que las y los senadores en Chile,

Brasil y Uruguay tienden a ser de edad avanzada, en contraposición a Argentina, donde los senadores tienden a ser más jóvenes. Además, las personas con ambiciones ascendentes se caracterizan por tener antecedentes políticos que les permiten mantener una relación constante con su electorado (Chasquetti y Micozzi, 2014). En otras palabras, avanzar políticamente implica un esfuerzo constante y un compromiso sostenido en el tiempo (Dockendorff, 2019; Cirone et al., 2021).

Desde una perspectiva institucional, el partido político es una de las principales variables citadas para explicar la carrera ascendente en las y los legisladores (Duque Daza, 2005). Cuando los partidos políticos ejercen un fuerte control sobre las carreras políticas, suele generarse una dependencia de los líderes hacia las élites partidistas (Chasquetti, 2010; Bonvecchi y Clerici, 2022). Por lo tanto, es más probable que legisladores consideren al partido como su principal aliado para avanzar políticamente y que reflejen una disciplina partidista sólida (Kikuchi y Lodola, 2014).

Sin embargo, la literatura sobre el Congreso estadounidense sostiene que la mayoría de las personas en política tienen como objetivo la reelección (Boatright, 2004; Mayhew, 2004). En el caso de América Latina, la noción de buscar la reelección se ha matizado, ya que las investigaciones han encontrado que las y los legisladores de la región no suelen orientarse hacia la reelección con la misma frecuencia que en el modelo estadounidense (Botero y Renno, 2007; Rendón-Arias, 2021). De hecho, el número de legisladores que optan por la reelección no supera el 50% en Latinoamérica, siendo Colombia, Uruguay y Chile los países con tasas más altas de reelección (Cabezas Rincón, 2011). Las y los congresistas que eligen esta ambición se caracterizan por tener una mayor aversión al riesgo, una fuerte conexión electoral con sus bases y vínculos sólidos con los partidos políticos (Mejía Acosta, 2004; Bunker y Navia, 2015; Motolinia, 2021).

En contraste, la evidencia presentada por Cheibub et al. (2022) sugiere que en países con sistemas muy fragmentados, como Brasil, es más probable que los y los candidatos marginales abandonen los partidos bajo los cuales compitieron y se muden a un partido con un distrito más pequeño para postularse nuevamente. Por otra parte, un compendio de la literatura indica que, en distritos electorales de mayor magnitud, las personas tienden a buscar la reelección (Botero, 2008). Pereira y Renno (2013), por su parte, argumentan que las y los legisladores eligen quedarse en la legislatura no por los incentivos que pueda ofrecer, sino porque es la mejor opción para sobrevivir. La lógica es simple: para la

mayoría de estas personas, la probabilidad de ganar es mayor en la reelección que en postularse para otro cargo (Altman y Chasqueti, 2005; Cunow et al., 2012; Rotman y Varetto, 2017).

No obstante, un tema que la literatura parece pasar por alto es lo que ocurre con las y los legisladores que optan por no competir por cargos y prefieren retirarse de la vida política. Esta pauta en la trayectoria legislativa se denomina “carrera discreta” (Schlesinger, 1966: 93), y los estudios en esta área son escasos. Montilla Niño (2017) aborda parcialmente este aspecto en su estudio comparativo en Colombia, Uruguay y Chile. La autora demuestra que congresistas que eligen esta forma de ambición no superan el 20% en los tres países. Además, señala que, en Colombia y Uruguay, son principalmente las y los legisladores de las cámaras bajas quienes optan mayoritariamente por una carrera discreta, mientras que en Chile la tendencia se invierte, siendo más común en el Senado. Basabe-Serrano (2018), en su análisis para Ecuador, sostiene que aquellas personas que siguen estas trayectorias suelen carecer de experiencias políticas anteriores y tienden a tener una participación pasiva en la legislatura.

Después de revisar los diversos tipos de carreras y ambiciones de los legisladores, es esencial destacar una disparidad en el enfoque de investigación, con una preeminencia de análisis centrados en carreras estáticas o la reelección en comparación con carreras regresivas y discretas (véase Gráfico 1). Además, la escasez de trabajos sobre carreras regresivas se ha centrado principalmente en países federales, mientras que los análisis sobre carreras regresivas y discretas en países unitarios se han limitado principalmente al caso ecuatoriano (Arévalo Jaramillo, 2017; Basabe-Serrano, 2018). Por lo tanto, dada la presencia de cacicazgos electorales y líderes emergentes en Colombia (Botero, 2008; Duque Daza, 2005; 2011), el país se presenta como un caso de estudio adecuado para analizar los factores que explican los diversos tipos de carreras y ambiciones políticas que pueden desarrollar los congresistas al finalizar su mandato.

Además, gran parte de las investigaciones presentadas en el Gráfico 1 se basan en herramientas descriptivas. Aunque estas herramientas permiten conocer en detalle los tipos de carreras predominantes en los países de la región, es relevante emplear métodos estadísticos inferenciales para entender en qué medida ciertos factores pueden influir o contribuir al desarrollo de una carrera política, específicamente la de congresistas. A su vez, es importante reconocer que estas investigaciones suelen tener un sesgo nacional que limita la observación de la interac-

ción y trayectoria posterior de las y los legisladores con el poder regional o local en países unitarios. Basados en lo expuesto, el objetivo de esta investigación es llenar el vacío en el estudio de las ambiciones regresivas en países unitarios.

3. Factores que influyen en las ambiciones políticas de los legisladores

El comportamiento de políticos y electores se encuentra influenciado por las instituciones y las reglas del juego, las cuales reducen la incertidumbre y establecen patrones regulares de acción (North, 1993). Por lo tanto, personas en el ejercicio político pueden tener aspiraciones de mantenerse en sus cargos o buscar uno de mayor relevancia, pero las condiciones institucionales, como la posibilidad de reelección, pueden limitar sus objetivos (Rendón-Arias, 2021). En este contexto, la ambición política es una respuesta estratégica a la estructura de oportunidades, es decir, las posibilidades de que un actor político se postule para un cargo aumentan cuando se encuentra inmerso en entornos políticos favorables (Hibbing, 1999; Botero, 2011). No obstante, son las y los políticos quienes, mediante sus habilidades, redes de apoyo construidas y comportamiento político, potencian las condiciones del entorno para lograr una posición de liderazgo y desarrollar su ambición.

Nuestro enfoque teórico se centra en analizar tanto los factores institucionales como los individuales que pueden explicar las diversas trayectorias de carrera entre los miembros de un congreso. En lo que respecta a las instituciones y las reglas, la literatura ha demostrado que estas influyen en la configuración del sistema de partidos y en el comportamiento político, elementos que tienen una estrecha relación con la trayectoria elegida por un político, en este caso, congresistas (Chasquetti, 2010; Duque Daza, 2011). Uno de los factores relevantes a considerar es la magnitud del distrito electoral. Sin embargo, ¿cuáles son los argumentos que ofrece la literatura para vincular esta variable con el comportamiento de la ambición política?

Primero, se parte de la premisa de que los actores políticos evalúan el nivel de competitividad del distrito para determinar la probabilidad de ser elegidos o reelegido (Lucardi y Micozzi, 2022). Siguiendo la lógica de la racionalidad de los actores, esta premisa sugiere que las decisiones de las y los legisladores están motivadas por la búsqueda de minimizar costos y maximizar beneficios (Ames, 1995). Por ejemplo, Carey y

Shugart (1995) argumentan que en sistemas donde los partidos tienen control sobre las carreras políticas, a medida que aumenta la magnitud del distrito es más probable que las personas que constituyen el congreso tengan carreras políticas ascendentes.

Botero (2008) ofrece una explicación plausible sobre la relación entre la magnitud del distrito y las ambiciones políticas. Encuentra que las y los políticos en distritos más grandes ven oportunidades para avanzar en sus carreras, ya sea a través de la reelección o al buscar cargos de mayor relevancia. Esto se debe a que, en circunscripciones con un mayor número de escaños en juego, la competencia tiende a ser menos intensa en comparación con los distritos más pequeños, donde hay menos escaños disponibles. En otras palabras, la magnitud del distrito afecta el número de votos necesarios para que una persona gane un escaño o pueda ser reelegida (Chasquetti, 2010).

La magnitud del distrito también podría ejercer influencia en otros tipos de ambiciones políticas, incluyendo las carreras regresivas. En distritos de menor tamaño, es más probable que los partidos políticos liderados por figuras prominentes elijan a políticos disciplinados capaces de asegurar un caudal electoral y ejercer influencia a nivel nacional (Jones, 2001). Por lo tanto, alguien proveniente de un distrito de menor magnitud podría capitalizar su experiencia en la legislatura para ganarse el favor de líderes locales y regionales, continuando sus ambiciones políticas progresivas en una carrera a nivel subnacional (Samuels, 2003; Martínez Rosón, 2011). A partir de estos elementos, se propone la siguiente hipótesis:

Hipótesis 1: a medida que la magnitud del distrito aumenta, es mayor la probabilidad de que legisladoras/es presenten una carrera política ascendente, estática y/o discreta, pero disminuye la probabilidad de seguir una carrera regresiva.

Es evidente que la decisión de un político de permanecer en el mismo cargo, retirarse de la política o avanzar hacia otros niveles de gobierno no está exclusivamente influenciada por la estructura de oportunidades políticas, sino que también está moldeada por una variedad de recursos acumulados a lo largo de su carrera. Estos recursos pueden derivar de experiencias previas en la política y de las posiciones de poder que hayan ocupado antes de postularse para un cargo. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta la variable de “experiencia política previa” al analizar las ambiciones de carrera política cuando se acerca el final del período para el cual los legisladores fueron elegidos (Cabezas Rincón, 2011; Cintia, 2018).

Los estudios que han abordado la relación entre la experiencia política previa y las ambiciones políticas sugieren que existe una asociación significativa entre tener experiencia previa y la búsqueda de carreras políticas ascendentes y estáticas (Martínez Rosón, 2011). Esta relación se basa en la idea de que las y los políticos con habilidades, destrezas y redes electorales ya establecidas tienen una mayor probabilidad de construir una carrera política a largo plazo en diferentes niveles y cargos dentro del gobierno (Bunker y Navia, 2015; Rotman y Varetto, 2017). La experiencia política también puede fortalecer la influencia de la persona dentro de su partido y facilitar su especialización en temas y procedimientos legislativos (Dockendorff, 2019).

En el contexto de las carreras políticas regresivas, Kernecker (2016) ha explorado cómo la experiencia política previa se relaciona con este tipo de trayectoria. Sin embargo, sus hallazgos sugieren que la influencia de esta variable puede variar según los tipos de cargos que los políticos hayan ocupado antes de llegar a la legislatura. Los resultados de su investigación indican que las y los legisladores con experiencia en cargos de elección popular tienden a buscar cargos subnacionales, en comparación con aquellos que no tienen antecedentes de haber sido elegidos antes. Arévalo Jaramillo (2017), al analizar el caso de Ecuador, abordó el efecto de la experiencia política previa de manera general, sin distinguir por tipo de cargo, y encontró que el 63% de los políticos con carreras regresivas no contaban con experiencia política previa.

Con relación a las carreras políticas discretas, Basabe-Serrano (2018) encontró que aquellos individuos que siguen este tipo de trayectorias suelen ingresar a la política sin una trayectoria política previa. Durante su tiempo en la legislatura, tienden a tener un papel poco activo y, al finalizar su mandato, tienden a regresar a sus actividades en el ámbito privado. Con los argumentos esbozados, se propone la siguiente hipótesis:

Hipótesis 2: legisladores/as con experiencia política previa presentan más probabilidad de desarrollar carreras ascendentes, estáticas y regresivas, pero dicha experiencia genera un efecto negativo en la probabilidad de desarrollar una carrera discreta.

Además, se propone testear algunas variables como controles, las cuales han sido relevantes dentro de la literatura que versa sobre carreras políticas legislativas. La edad de congresistas, por ejemplo, es relevante puesto que en América Latina se ha encontrado que las y los políticos que superan los cincuenta años tienden a permanecer en el cargo, con el interés de reducir los costos que implica presentarse a otra oficina (Llanos y Sánchez, 2006; Saldaña, 2014). El sexo de la persona también

afecta las ambiciones políticas como evidencian Caminotti et al. (2011: 204) para el caso de la provincia de Buenos Aires en Argentina, donde la menor probabilidad que tienen las mujeres de acceder a cargos ejecutivos de carácter electivos y de designación estimula una mayor participación y permanencia femenina en la legislatura.

El nivel de educación es otra variable considerada en estudios de carreras políticas. Martínez Rosón (2006) evidencia para el caso de Honduras, Costa Rica y Salvador, que la carrera ascendente es más importante entre las y los legisladores con posgrado que entre aquellos con un nivel de pregrado. Otro aspecto individual que la literatura ha resaltado es la ventaja de la titularidad para la reelección legislativa y las carreras política ascendentes (Duque Daza, 2011; Bunker y Navia, 2015). A su vez, la longevidad del partido puede influir en las decisiones de carrera de las y los legisladores. Esto se explica porque los partidos con una larga trayectoria tienden a tener un mayor control en el proceso de reclutamiento y nominación de candidatos, lo que podría afectar las ambiciones políticas (Morgenstern y Siavelis, 2008; Chasqueti, 2010).

4. Metodología y datos

La validación empírica de las hipótesis se realiza mediante un análisis diacrónico de las carreras políticas en Colombia, un país unitario, durante el período 1991-2014, abarcando seis periodos legislativos². Esto permite una evaluación a lo largo del tiempo de la evolución de las carreras legislativas. En particular, se examinan las y los legisladores de la Cámara de Representantes, la cámara baja en Colombia, que son elegidos por circunscripción territorial, donde cada departamento elige a sus representantes en función del tamaño de la población (Botero, 2008)³.

La unidad de análisis para esta investigación es el/la legislador/a electo/a. Aunque en el período estudiado podían haber sido elegidos en

² Cf. Huertas-Hernández y Sosa (2023). Los datos que respaldan este trabajo están alojados en: <http://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/0AGUQ7&faces-redirect=true>.

³ Desde la Constitución de 1991, se incorporó la elección de representantes tanto para la capital (Bogotá) como para los 32 departamentos, junto con dos escaños para circunscripciones especiales étnicas: indígenas y afrocolombianos (véase Constitución Política de Colombia, artículo 176). La Cámara Baja de Colombia es renovada cada cuatro años y en los seis periodos analizados consta de un total de 161 legisladoras/es para la legislatura de 1991-1994, 163 en 1994-1998, 161 en 1998-2002, 166 en 2002-2006, 166 en 2006-2010 y 165 Representantes a la Cámara en el periodo legislativo del 2010-2014.

total 982 congresistas, debido a la reelección indefinida en Colombia, 315 personas fueron reelegidas al menos una vez. Al comprender que la unidad es la persona electa, se debe considerar que estas personas se dejan como una observación constante, es decir, no se sustrae o renueva de la base para no sobreestimar las carreras estáticas. Por lo tanto, el número de observaciones se redujo inicialmente a 667, y luego se encontró que 107 congresistas no tenían carrera política posterior debido a factores como fallecimiento, asesinato, inhabilidades y condenas por corrupción, quedando un total de 560 observaciones para la variable dependiente.

La información relacionada con la variable dependiente (tipo de carrera) y los factores explicativos se obtuvo principalmente de fuentes como el repositorio electoral del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, la biblioteca del Congreso Nacional de Colombia y el portal de la Registraduría Nacional del Estado Civil. En casos en los que faltaban datos, se llevó a cabo un análisis documental y se buscó información secundaria en hojas de vida, periódicos locales y nacionales. Además, se utilizaron entrevistas realizadas por medios de comunicación a congresistas de la región.

Se debe resaltar que la presente investigación divide el análisis de las carreras legislativas o variable dependiente en cuatro tipos: ascendente, regresiva, estática y discreta (Schlesinger, 1966; Samuels, 2003). Es importante considerar un periodo de tiempo amplio, porque se estima que la carrera no se define por el cargo que ocupa el legislador inmediatamente después de dejar la legislatura; sino que, por el contrario, esta se va precisando con el paso de los años en razón a sus aspiraciones y a las oportunidades o restricciones del entorno (Hibbing, 1999). Es por esto que en la presente investigación se rastrea la carrera posterior del legislador por el periodo de tiempo considerado en la Tabla 1, donde se puede observar la codificación que se siguió para cada tipo de carrera política⁴.

⁴ La única distinción temporal se aplica a la categoría “estática”, ya que se anticipa que esta ambición se manifieste con mayor claridad a medida que una persona permanece en su cargo durante un período prolongado. Además de la codificación dicotómica, se realiza una medición categórica nominal donde (1) corresponde a carreras ascendentes, (2) estáticas, (3) regresivas y (4) discretas.

TABLA 1

Descripción y codificación de la variable dependiente: carreras políticas

Tipo de Carrera	Descripción y codificación	Tiempo para la codificación	Cargos
Ascendente	La variable se asigna el valor de (1) cuando la persona abandona la Cámara de Representantes para ocupar un cargo a nivel nacional por elección o designación. En caso contrario, se le asigna el valor de (0).	Durante al menos 6 años posteriores al paso legislativo, la persona ejerce cargos políticos nacionales.	Presidente; vicepresidente Ministro; viceministro; Senador; Magistrado; Embajador; Contralor Nacional; Procurador Nacional; fiscal nacional; director del Partido; funcionario de Entidades Nacionales; Candidato Presidencial y Candidato al Senado.
Estática	La variable toma el valor de (1) cuando la persona cumple tres periodos consecutivos en la Cámara de Representantes. En caso contrario (0).	Por al menos tres periodos legislativos (12 años).	Representante a la Cámara.
Regresiva	La variable se establece en (1) cuando la mayoría de los cargos ocupados después de su mandato ya sea por elección o designación, están a nivel departamental o municipal. (0) en caso contrario.	Durante al menos 6 años luego de dejar la legislatura, la persona ejerce cargos políticos subnacionales.	Gobernador; Diputado departamental; alcalde; concejal; Personero; funcionario de los gobiernos seccionales; contralor; secretario del gabinete de los gobiernos (municipal o departamental); director del partido en el distrito; director/a de entidades o empresas descentralizadas del Estado y juez o magistrado seccional.
Discreta	La variable asume el valor de (1), en el caso que la persona deje la actividad política. (0) en caso contrario.	En los 6 años posteriores al paso por la legislatura, la persona no ejerce cargos políticos.	Al culminar su periodo en la legislatura no vuelve a ocupar cargos políticos y regresa a actividades privadas como: profesor universitario, empresario y/o trabajo en ONGS.

Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 2, se representa el porcentaje correspondiente a cada tipo de carrera. En relación con la carrera regresiva, se observa que el 29,4% de las y los legisladores dirige su trayectoria hacia cargos a nivel municipal o departamental. Un porcentaje similar se observa en congresistas que logran una carrera ascendente al acceder a posiciones a nivel nacional, como senadores, funcionarios en instituciones nacionales o ministros. Asimismo, el 25,1% de las personas elige una carrera discreta al abandonar la actividad política y pasar a actividades en el ámbito privado. Solamente un 15,8% de legisladoras y legisladores opta

por permanecer en la Cámara de Representantes durante al menos tres periodos, dando lugar a una carrera estática. Este resultado contrasta con investigaciones anteriores, en las que, a diferencia del criterio presentado en la Tabla 1, la búsqueda pura de la reelección es codificada como una carrera estática (Montilla Niño, 2017: 106-107).

GRÁFICO 2
Carrera política de legisladores de la Cámara Baja en Colombia (1991-2014)

Variables Independientes	Modelos Logit			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	Ascendente	Estática	Regresiva	Discreta
Magnitud del distrito	0.05** (0.02)	-0.03 (0.04)	-0.05** (0.02)	0.02 (0.02)
Experiencia en cargos de representación	0.40** (0.16)	-0.11 (0.25)	0.05 (0.13)	-0.53*** (0.13)
Experiencia en cargos ejecutivos	-0.14 (0.09)	-0.11 (0.16)	0.07 (0.14)	0.21 (0.23)
Experiencia en cargos de designación	0.06 (0.10)	0.17 (0.20)	0.28 (0.21)	-0.59*** (0.21)
Titular	-0.53*** (0.20)		-0.95*** (0.22)	-0.94*** (0.31)
Edad de salida	-0.05*** (0.01)	0.05*** (0.01)	0.01 (0.01)	0.02 (0.02)
Partidos longevos	0.43*** (0.08)	-0.16 (0.18)	-0.32*** (0.06)	-0.01 (0.15)
Nivel educativo primaria y/o secundaria	-0.80** (0.37)		0.76 (0.62)	0.40 (0.44)
Nivel educativo maestría y/o doctorado	0.22* (0.11)	-0.55 (0.61)	0.06 (0.16)	-0.13 (0.27)
Sexo (Mujer)	-0.04 (0.24)	0.74 (0.77)	-0.18 (0.31)	-0.11 (0.44)
Constante	0.92 (0.64)	-2.46** (0.98)	-0.44 (0.53)	-2.12*** (0.61)
Observaciones	432	421	432	432

Fuente: Elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En cuanto a la magnitud del distrito electoral —la primera hipótesis de investigación— es capturada mediante una variable continua que abarca de 2 a 18 escaños/curules, representando los distritos más pequeños y grandes respectivamente. La Tabla 4 del anexo refleja que alrede-

dor del 40% de las carreras ascendentes en la muestra se encuentran en distritos ubicados en las principales urbes y de mayor magnitud (como Bogotá D.C, Antioquia y Valle del Cauca). Esto subraya la importancia de dichos territorios para aquellos interesados en seguir este tipo de ambiciones políticas. En contraste, las carreras regresivas se concentran en distritos más pequeños, de 2 a 4 escaños, con un 39%. Los distritos de magnitud mediana (5-7 escaños) albergan el 43% de las ambiciones estáticas, mientras que la carrera discreta no muestra un patrón claro de concentración según la magnitud del distrito electoral.

La segunda hipótesis del estudio, relacionada con la experiencia política previa, se desglosa en tres variables dicotómicas. La primera variable toma el valor de (1) cuando la persona posee experiencia en cargos de representación, como concejal, Diputado o Reemplazo en el legislativo. La segunda variable toma el valor de (1) cuando ha tenido experiencia en cargos ejecutivos, como alcalde o Gobernador. Finalmente, la tercera variable registra un valor de (1) en los casos en que congresistas hayan ejercido cargos de designación, como funcionario, secretario, ministro, viceministro, entre otros.

El Gráfico 6 del anexo se muestra un análisis de las carreras legislativas en función de la experiencia política previa agregada. Los resultados respaldan hallazgos previos al mostrar que la legislatura colombiana, en este caso la Cámara de Representantes, está compuesta mayoritariamente por políticos con experiencia en el ámbito político (Botero, 2008). En diferentes tipos de carrera, se observa que un 76% de las y los Representantes a la Cámara tiene antecedentes en cargos políticos, mientras que un 24% no cuenta con experiencia previa en la política.

En cuanto a las variables de control⁵, se estima el efecto que puede tener la edad sobre la definición de la carrera política. La edad de las y los legisladores al abandonar la legislatura se recopiló y se codificó de forma continua. Para evaluar la influencia del género de la persona, se creó una variable dicotómica, donde (0) representa a los hombres y (1) a las mujeres. Asimismo, se registró de manera dicotómica la titularidad; si el o la legisladora fue reelegida al menos una vez, la variable adopta el valor de (1), y en caso contrario, (0).

Para medir la longevidad del partido, se obtuvieron datos sobre el año de fundación del partido y su tiempo de participación electoral. Se asigna el valor de (1) a los partidos que han competido políticamente durante más de 30 años, y (0) en caso contrario. El nivel educativo de las y

⁵ En la Tabla 5 del Anexo se expone los estadísticos descriptivos de las variables dependientes e independientes que constituyen la presente investigación.

los congresistas se clasifica mediante una variable ordinal, que refleja su grado de educación más alto. Si la persona solo completó la primaria y/o secundaria, la variable toma el valor de (1). En términos universitarios, si él o la legisladora tiene solo un pregrado o especialización, la variable toma el valor de (2); y si tiene posgrado (maestría y/o doctorado), adopta el valor de (3).

5. Discusión de los resultados

Esta investigación se enfoca en analizar los factores que explican los diferentes tipos de carreras políticas que surgen después de ejercer un cargo de representación en el Congreso. Dado el carácter de la variable dependiente, se aplicaron modelos de elección discreta (logit y multinomial logit). Primero se construyeron cuatro especificaciones distintas, variando la variable dependiente dicotómica para cada tipo de carrera, con el objetivo de identificar los factores que influyen positiva o negativamente en la probabilidad de que un legislador o legisladora proyecte una carrera política de tipo regresiva, estática, discreta o ascendente.

En segundo lugar, se realizó una regresión multinomial logit utilizando la carrera regresiva como categoría de referencia. Esto permitió identificar de manera más clara los determinantes y características específicas de la carrera regresiva en comparación con las otras carreras. Para considerar la heterogeneidad en las regiones del país (Caribe, Andina, Orinoquía, Amazonas, Pacífico), se utilizaron conglomerados, agrupando los casos (legisladores y legisladoras) en conjuntos homogéneos. Se aplicaron modelos robustos con errores estándar ajustados para cinco clusters, siguiendo las recomendaciones metodológicas de Abadie et al. (2023).

Los resultados de los modelos logit presentados en la Tabla 2 y los multinomial logit en la Tabla 3, proporcionando información sobre los factores que influyen en las diferentes trayectorias de carrera política de las y los legisladores.

TABLA 2

Modelos Logit para los factores que inciden en las decisiones de carrera política de legisladores y legisladoras en Colombia (1991-2014)

Variables Independientes	Modelos Logit			
	(1) Ascendente	(2) Estática	(3) Regresiva	(4) Discreta
Magnitud del distrito	0.05** (0.02)	-0.03 (0.04)	-0.05** (0.02)	0.02 (0.02)
Experiencia en cargos de representación	0.40** (0.16)	-0.11 (0.25)	0.05 (0.13)	-0.53*** (0.13)
Experiencia en cargos ejecutivos	-0.14 (0.09)	-0.11 (0.16)	0.07 (0.14)	0.21 (0.23)
Experiencia en cargos de designación	0.06 (0.10)	0.17 (0.20)	0.28 (0.21)	-0.59*** (0.21)
Titular	-0.53*** (0.20)		-0.95*** (0.22)	-0.94*** (0.31)
Edad de salida	-0.05*** (0.01)	0.05*** (0.01)	0.01 (0.01)	0.02 (0.02)
Partidos longevos	0.43*** (0.08)	-0.16 (0.18)	-0.32*** (0.06)	-0.01 (0.15)
Nivel educativo primaria y/o secundaria	-0.80** (0.37)		0.76 (0.62)	0.40 (0.44)
Nivel educativo maestría y/o doctorado	0.22* (0.11)	-0.55 (0.61)	0.06 (0.16)	-0.13 (0.27)
Sexo (Mujer)	-0.04 (0.24)	0.74 (0.77)	-0.18 (0.31)	-0.11 (0.44)
Constante	0.92 (0.64)	-2.46** (0.98)	-0.44 (0.53)	-2.12*** (0.61)
Observaciones	432	421	432	432

Fuente: Elaboración propia. Nota: Errores estándar robustos y agrupados por región entre paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

TABLA 3

Modelos Multinomial Logit para los factores que inciden en las decisiones de carrera política de legisladores y legisladoras en Colombia (1991-2014)

Variables Independientes	Modelos Multinomial Logit con carrera regresiva como categoría base		
	(1) Ascendente	(2) Estática	(3) Discreta
Magnitud del distrito	0.07*** (0.02)	0.00 (0.05)	0.05** (0.02)
Experiencia en cargos de representación	0.23 (0.15)	-0.12 (0.25)	-0.46*** (0.10)
Experiencia en cargos ejecutivos	-0.14 (0.10)	-0.13 (0.21)	0.13 (0.26)
Experiencia en cargos de designación	-0.13 (0.19)	-0.01 (0.31)	-0.65*** (0.27)
Titular	0.23 (0.22)	18.79*** (0.68)	-0.13 (0.29)
Edad de salida	-0.04*** (0.01)	0.04*** (0.01)	0.01 (0.02)
Partidos longevos	0.49*** (0.05)	0.08 (0.16)	0.20 (0.15)
Nivel educativo primaria y/o secundaria	-1.02** (0.49)	-16.87*** (0.71)	-0.08 (0.56)
Nivel educativo maestría y/o doctorado	0.10 (0.10)	-0.54 (0.65)	-0.14 (0.33)
Sexo (Mujer)	0.06 (0.30)	0.77 (0.87)	0.03 (0.38)
Constante	0.91 (0.61)	-20.01*** (1.20)	-1.23** (0.55)
Observaciones	432	432	432

Fuente: Elaboración propia. Nota: Errores estándar robustos y agrupados por región entre paréntesis. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Respecto a la primera hipótesis, se observa que la magnitud del distrito tiene un efecto estadísticamente significativo, en línea con las expectativas planteadas. Para las carreras ascendentes, se confirma un efecto positivo esperado, mientras que para las carreras regresivas se

verifica un efecto negativo, como se había anticipado. Sin embargo, para las carreras estáticas y discretas, la magnitud del distrito no muestra un efecto significativo en los modelos logit (columnas 2 y 4 en Tabla 2). Aunque en el modelo multinomial logit, la magnitud del distrito sí resulta significativa en el caso de las carreras discretas en comparación con la carrera regresiva, que es la categoría base (columna 3 en Tabla 3).

En relación con la segunda hipótesis, se confirma que la experiencia política previa influye en las carreras legislativas, aunque su impacto varía según el tipo de carrera que él o la congressista busca. La experiencia en cargos de representación se relaciona positivamente con las carreras ascendentes, respaldando la idea de que un historial en puestos representativos impulsa la búsqueda de cargos políticos más elevados. Sin embargo, no se observa un efecto estadísticamente significativo de la experiencia política previa en las decisiones de seguir carreras estáticas o regresivas.

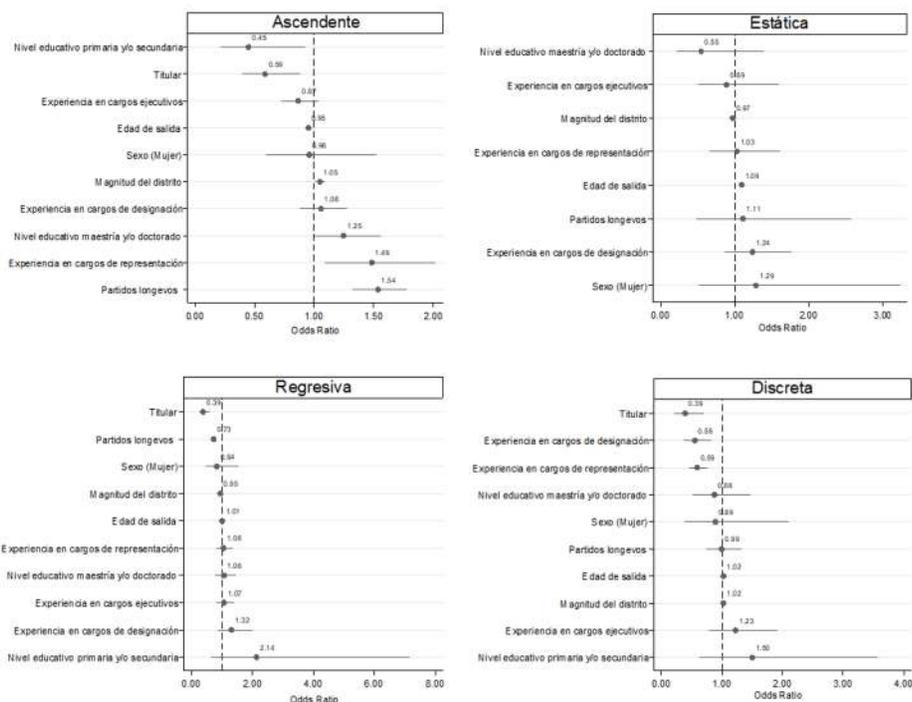
En cuanto a las carreras discretas, se identifica un efecto negativo de la experiencia en cargos de designación y representación, indicando que quienes tienen experiencia en estas áreas tienden a evitar carreras políticas de este tipo. Estos hallazgos se alinean con las conclusiones de Basabe-Serrano (2018) en el contexto ecuatoriano, donde la falta de experiencia política previa es común entre aquellos que eligen carreras políticas discretas.

Para una interpretación más precisa de los resultados, se presentan los *odds ratios* de las variables de los modelos logit de la Tabla 2 en el Gráfico 3. La evidencia sugiere que, por el aumento de una unidad en experiencia en cargos de representación, las chances de que un legislador siga una carrera política ascendente aumentan en un 49%, mientras que disminuyen para el caso de las carreras discretas en un 59% al igual que la experiencia en cargos de designación con un 56%. Estos resultados refuerzan la relevancia de la experiencia política previa en la toma de decisiones de carrera de las y los legisladores.

Al examinar la primera hipótesis, el modelo sugiere que a medida que la magnitud del distrito aumenta, la disposición a seguir una carrera ascendente aumenta en un 5%. Es importante señalar que las circunscripciones electorales más grandes se encuentran en las principales ciudades del país, como Bogotá D.C. o Antioquia, donde más del 35% de las aspiraciones políticas se centran en carreras ascendentes (ver Tabla 4 en el anexo).

GRÁFICO 3

Odds ratio con intervalo de confianza al 95% de las variables que inciden en las decisiones de carrera política de legisladores y legisladoras en Colombia (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 2.

Por otro lado, se observa una relación negativa entre el tamaño del distrito y las carreras regresivas, lo que significa que a medida que el distrito crece en magnitud, disminuye la probabilidad de optar por carreras políticas regresivas. Estos resultados son consistentes con los hallazgos presentados en la Tabla 3 a través de la regresión multinomial logit, y también se respaldan en investigaciones previas, como la de Botero (2008: 113), quien demuestra que, en distritos más grandes, los políticos ven oportunidades para avanzar en sus carreras en busca de cargos más altos. En contraste, en distritos más pequeños, la estrategia implica capitalizar la influencia a nivel nacional a través de la legislatura para luego regresar y fortalecer las raíces locales (Gutiérrez Sanín, 2007; Chasqueti y Micozzi, 2014).

Para obtener una comprensión más detallada del efecto de la magnitud del distrito en las carreras políticas de los congresistas, se ha utilizado un modelo multinomial logit que considera la variable dependiente como una categoría nominal. En este enfoque, la categoría de referencia es la carrera regresiva, y se contrasta con las carreras ascendentes, estáticas y discretas. Los resultados obtenidos respaldan la idea de que la magnitud del distrito tiene un impacto en las decisiones de carrera de los congresistas (véase Tabla 3).

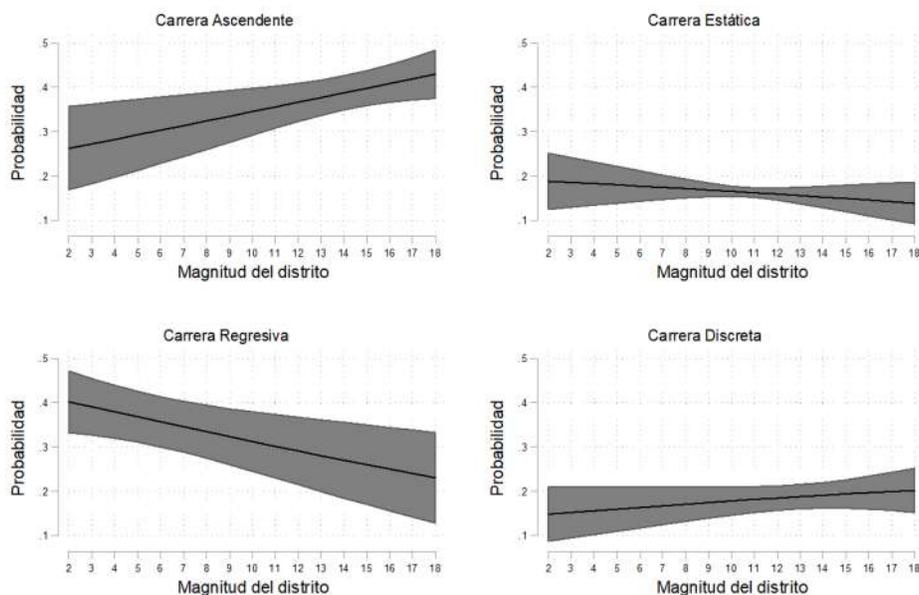
El Gráfico 4 proporciona una visualización clara de la primera hipótesis. En este gráfico, se puede observar que, en circunscripciones con un menor número de escaños a repartir, existe una mayor probabilidad de que los congresistas opten por carreras políticas regresivas. Esta tendencia se alinea con el contexto colombiano, donde en los departamentos más pequeños del país predominan características como liderazgos personalistas, una débil institucionalización organizativa, prácticas de clientelismo y una alta fragmentación de la dirigencia partidista (Gutiérrez Sanín, 2007; Eaton, 2006). Estas condiciones crean incentivos para que los políticos busquen maximizar sus beneficios personales y políticos a largo plazo en entornos subnacionales, donde todo lo mencionado previamente les permite capitalizar más recursos que a nivel nacional.

Este escenario es en parte resultado de la Constitución de 1991, que fortaleció la descentralización política en Colombia y contribuyó al debilitamiento de los partidos tradicionales (liberal y conservador) (Falleti, 2010; Montilla Niño, 2017). La transformación del sistema político de un bipartidismo superficial a un multipartidismo fragmentado abrió la puerta a la formación de nuevos partidos y la emergencia de nuevos líderes políticos. En este contexto, los congresistas de distritos pequeños tienden a capitalizar su imagen a nivel nacional durante su mandato en el legislativo para mejorar su visibilidad en lo local. Esto, a su vez, les brinda una ventaja al regresar a cargos en el gobierno subnacional con la finalidad de generar vínculos clientelares que les permita aumentar tanto sus recursos financieros como políticos (Oliveros, 2021).

La influencia de estos factores se refleja en las probabilidades de las diferentes trayectorias de carrera. El análisis visualizado en el Gráfico 4 revela cómo la magnitud del distrito impacta en las probabilidades de las distintas carreras políticas, confirmando la importancia de considerar el contexto político y las dinámicas locales al analizar las decisiones de carrera de los legisladores.

GRÁFICO 4

Probabilidades predichas con intervalo de confianza al 95% del efecto de la magnitud del distrito sobre las decisiones de carrera política de legisladores y legisladoras en Colombia (1991-2014)⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de la Tabla 3.

Con relación a las variables de control, los resultados obtenidos para la titularidad concuerdan con investigaciones previas realizadas en el contexto brasileño (Renno y Pereira, 2013). Aunque la titularidad puede considerarse como una ventaja para la reelección (Bunker y Navia, 2015; Haime et al., 2022), los modelos presentados en este estudio sugieren que, en el caso colombiano, la relación con las ambiciones políticas es negativa y estadísticamente significativa para las carreras ascendentes, regresivas y discretas.

La edad de los legisladores también juega un papel importante en el análisis de las carreras legislativas (Llanos y Sánchez, 2006). Los resultados presentados en este estudio respaldan la noción de que los congre-

⁶ Para obtener las probabilidades predichas de las cuatro categorías de la variable dependiente y elaborar el Gráfico 4, se siguieron las indicaciones técnicas propuestas en: <https://stats.oarc.ucla.edu/stata/dac/multinomiallogistic-regression/>.

sistas con aspiraciones ascendentes tienden a ser más jóvenes, lo que se refleja en el efecto negativo observado en la Tabla 2 y 3. Por otro lado, a medida que la edad aumenta, el modelo sugiere que la probabilidad de optar por una carrera estática también tiende a aumentar, lo cual podría estar relacionado con una mayor aversión al riesgo en la medida en que los legisladores envejecen (Saldaña, 2014).

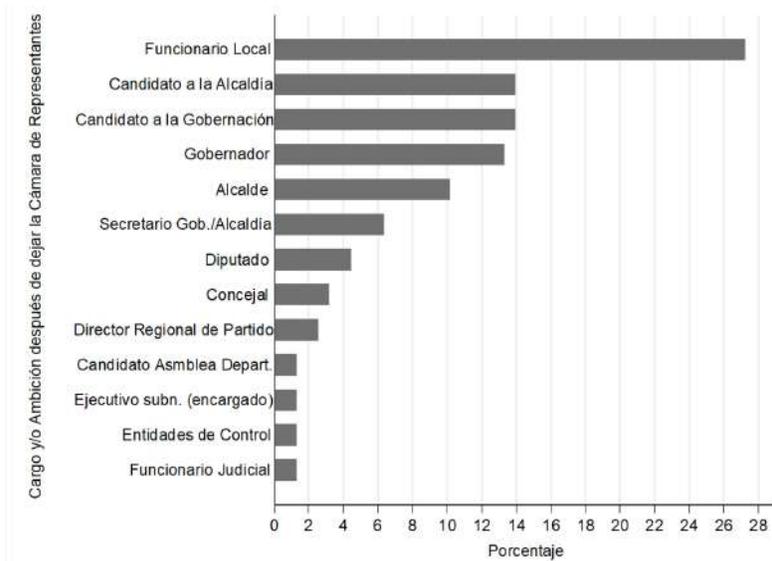
La longevidad del partido político tiene una asociación negativa y estadísticamente significativa con las carreras de índole regresivas. Esto sugiere que las y los congresistas que optan por regresar a la política subnacional tienden a hacerlo a través de partidos relativamente nuevos (Montilla Niño, 2017; Gutiérrez Sanín, 2007). Respecto a las carreras ascendentes están positivamente relacionadas con la longevidad del partido, lo que indica que los partidos más antiguos y establecidos, como el Liberal o el Conservador, pueden ser efectivos en impulsar carreras hacia lo nacional entre las y los legisladores (Duque Daza, 2005; Leyva, 2014).

En cuanto a la educación y el sexo de los legisladores, estas variables también desempeñan un papel en las carreras políticas (Martínez Rosón, 2006; Licardi y Micozzi, 2022). Sin embargo, los resultados del presente estudio no evidencian una relación significativa entre sexo y alguno de los cuatro tipos de ambiciones políticas que podrían tener los Representantes a la Cámara en Colombia. La educación, es significativa solo para las carreras ascendentes, este hallazgo se encuentra relacionado con la idea meritocrática de que una mejor preparación académica es útil para perseguir ambiciones progresivas por parte de los legisladores.

En la introducción se mencionó que es necesario saber hacia donde van los legisladores que deciden regresar a la esfera local. La evidencia empírica demuestra que estos legisladores tienden a proyectar una carrera política posterior en el ámbito regional o local, siguiendo una ambición progresiva (Samuels, 2003; Chasquetti y Micozzi, 2014). Esta elección les brinda la oportunidad de adquirir mayor experiencia en la administración de recursos mientras siguen acumulando influencia política (Lodola, 2009). Sin embargo, surge la pregunta de cuáles son los principales cargos que suelen ocupar los legisladores con carreras regresivas en el nivel subnacional. El Gráfico 5 proporciona una visualización que ilustra la codificación tanto de los cargos de designación como de elección en los niveles gubernamentales regionales y municipales.

GRÁFICO 5

Cargos y/o ambiciones posteriores de legisladoras y legisladores con carrera regresiva en Colombia (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia en función de las hojas de vida de los legisladores.

Al observar el Gráfico 5, se puede obtener una idea más clara de los caminos que eligen seguir las personas que deciden moverse de la esfera nacional a la subnacional. Los resultados indican que el 27,2% de los legisladores que regresan al nivel departamental o municipal optan por ocupar cargos dentro de la burocracia local, es decir, cargos de funcionarios en entidades locales. En lo que respecta a los cargos de elección popular, se destaca que el 31% de los casos logra ocupar estos puestos en la política profesional. Por ejemplo, el 13,3% de los legisladores que regresan logran ser elegidos gobernadores, el 10,1% se postula para la alcaldía, el 10,1% se postula para la gobernación, el 4,43% se une al Concejo Municipal. Es relevante destacar que, la existencia de redes y círculos políticos familiares y de clientela en la política regional en Colombia puede estar moviendo este éxito electoral de las y los legisladores que deciden regresar a lo subnacional (Romero, 2000; Duque Daza, 2014).

Sin embargo, los resultados del Gráfico 5 parecen no confirmar esta noción para todos los casos. Muchos políticos que dejan el Congreso buscan cargos de elección popular en los gobiernos locales o regionales,

aunque no tengan éxito en los comicios. Por ejemplo, un 13,9% busca la gobernación de un departamento, otro 13,9% se postula para la alcaldía y un 1,27% para la asamblea departamental. A pesar de los resultados adversos en las elecciones, según las hojas de vida examinadas, estas personas siguen ocupando cargos subnacionales. Además, muchos legisladores regresan a ocupar cargos en los gabinetes regionales en alcaldías y gobernaciones, lo que representa el 6,33% de los políticos. En conjunto, estos hallazgos brindan una comprensión más detallada de las opciones y caminos que las y los legisladores eligen después de dejar el Congreso y regresar a la política subnacional, lo que ayuda a contextualizar mejor sus decisiones y trayectorias políticas.

6. Conclusiones

Esta investigación ha respaldado de manera empírica cuatro premisas fundamentales. En primer lugar, se ha demostrado que el tipo de carrera política de un legislador no está exclusivamente impulsado por ambiciones de reelección o ascenso a cargos nacionales, sino que también se ve influenciado por factores institucionales y rasgos individuales. En segundo lugar, a pesar de la existencia de la reelección indefinida en Colombia, los legisladores tienden a proyectar sus carreras más allá del Congreso, considerando niveles subnacionales. Esto resalta que los diseños institucionales no son el único determinante de un tipo específico de carrera política, como la estática que se relaciona con la titularidad del cargo (Bunker y Navia, 2015). Esto también pone de manifiesto la importante distinción entre una carrera política y ambiciones profesionales en política.

En tercer lugar, se ha demostrado a través de herramientas estadísticas descriptivas que el comportamiento en las carreras políticas de los Representantes a la Cámara no es uniforme, sino que varía entre las diferentes circunscripciones electorales. Por último, se ha evidenciado que variables como la experiencia política previa y la magnitud del distrito tienen un impacto significativo en los tipos de ambiciones de carrera política que los legisladores podrían seguir. Además, se ha destacado el papel crucial de la descentralización política (Falleti, 2010) en la configuración de las ambiciones políticas en contextos unitarios como Colombia.

Esta investigación también ha destacado el creciente papel de lo subnacional como un espacio crucial para el ejercicio del poder político, resultado de los procesos de descentralización. Cuestión visibilizada en

el estudio puesto que alrededor del 30% de los legisladores persiguen ambiciones políticas de tipo regresivo, lo que respalda la noción de que las entidades subnacionales están desempeñando un papel cada vez más relevante en el ámbito político.

En resumen, existen diversas áreas que presentan oportunidades de investigación en el ámbito de las carreras y ambiciones políticas. Una de ellas constaría en desarrollar un análisis comparativo de las trayectorias políticas en países con sistemas federales y unitarios, abordando una gama más amplia de casos (Toro et al., 2023). Al combinar enfoques más holísticos y la inclusión de tipos de ambiciones variados, podríamos obtener una mejor comprensión sobre los impulsos detrás de las carreras políticas en contextos diversos.

Además, sería enriquecedor considerar la adopción de metodologías mixtas en futuras investigaciones. Combinar modelos econométricos con técnicas de seguimiento de procesos y entrevistas permitiría un análisis más exhaustivo de las variables que intervienen. Por ejemplo, se podrían explorar vínculos familiares políticos o el papel de las élites regionales, factores que podrían estar influyendo en la toma de decisiones políticas. Esta aproximación más completa y detallada podría proporcionar una comprensión sólida y matizada de los impulsos detrás de las trayectorias políticas.

En particular, es esencial profundizar en el estudio de las carreras políticas regresivas. Analizar en detalle factores que contribuyen al éxito electoral de quienes optan por postularse para cargos subnacionales después de pasar por el congreso. Este análisis proporcionaría información valiosa tanto para la ciudadanía como para los políticos, permitiéndoles comprender y gestionar de manera más efectiva su participación en el órgano legislativo. En este sentido, se sugiere llevar a cabo análisis tanto cuantitativos como cualitativos de los perfiles de legisladores en América Latina que han experimentado carreras políticas regresivas y han decidido seguir una ruta electoral hacia cargos subnacionales guiados eventualmente por ambiciones progresivas. Esto proporcionaría una comprensión más profunda de los factores determinantes del éxito electoral en este contexto específico.

Referencias bibliográficas

- Abadie, A., Athey, S., Imbens, G. W., y Wooldridge, J. M. (2023). When should you adjust standard errors for clustering? *The Quarterly Journal of Economics*, 138(1), 1-35.
- Altman, D., y Chasquetti, D. (2005). Re-election and political career paths in the Uruguayan Congress, 1985–99. *The Journal of Legislative Studies*, 11(2), 235-253.
- Ames, B. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of politics*, 57(2), 324-343.
- Arévalo Jaramillo, M. I. (2017). *Ambición o estrategia: estudio de carreras políticas regresivas en Ecuador, 1979-2008*. Quito: Instituto de la Democracia.
- Suárez-Cao, J., Batlle, M., y Wills-Otero, L. (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*, 90, 15-34.
- Basabe-Serrano, S. (2018). Carreras legislativas discretas en contextos de débil institucionalización partidista: propuesta teórica y evidencia empírica aplicada a la legislatura de Ecuador, 1979-2007. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(1), 1-23.
- Basabe-Serrano, S., y Huertas-Hernández, S. (2021). Legislative override and particularistic bills in unstable democracies: Ecuador in comparative perspective. *The Journal of Legislative Studies*, 27(2), 266-284.
- Black, G. S. (1972). A theory of political ambition: Career choices and the role of structural incentives. *American political science review*, 66(1), 144-159.
- Boatright, R. G. (2004). Static ambition in a changing world: Legislators' preparations for, and responses to, redistricting. *State Politics & Policy Quarterly*, 4(4), 436-454.
- Botero, F., y Rennó, L. R. (2007). Career choice and legislative reelection: evidence from Brazil and Colombia. *Brazilian Political Science Review*, 1, 102-124.
- Botero, F. (2008). *Ambitious Career-Seekers: An Analysis of Career Decisions and Duration in Latin America*. (Tesis doctoral, University of Arizona). Recuperado de: <https://repository.arizona.edu/bitstream/handle/10150/195024/?sequence=1>.
- Botero, F. (2011). Carreras Políticas en América Latina: Discusión teórica y ajuste de supuesto. *Postdata*, 16(2), 167-187.
- Bonvecchi, A., y Clerici, P. (2022). Vote Switching in Multiparty Presidential Systems: Evidence from the Argentine Chamber of Deputies. *Legislative Studies Quarterly*, 47(2), 397-426.
- Bunker, K., y Navia, P. (2015). Incumbency advantage and tenure length in the Chilean chamber of deputies, 1989-2009. *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 251-271.

- Cabezas Rincón, L. M. (2011). Profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia y Perú. *Postdata*, 16(2), 223-258.
- Caminotti, M., Rotman, S., y Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *Postdata*, 16(2), 191-221.
- Carey, J. M., y Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral studies*, 14(4), 417-439.
- Cirone, A., Cox, G. W., y Fiva, J. H. (2021). Seniority-based nominations and political careers. *American Political Science Review*, 115(1), 234-251.
- Cintia, R. (2018). Convertirse en representante: trayectorias y carreras políticas de diputados nacionales bonaerenses. *Revista de Sociología e Política*, 26, 91-105.
- Chasqueti, D. (2010). *Carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Disertación doctoral. Montevideo, Universidad de La República.
- Chasqueti, D., y Micozzi, J. P. (2014). The Subnational Connection in Unitary Regimes: Progressive Ambition and Legislative Behavior in Uruguay. *Legislative Studies Quarterly*, 39(1), 87-112.
- Cheibub, J. A., Moreira, T., Sin, G., y Tanabe, K. (2022). Dynamic party system fragmentation. *Electoral Studies*, 76, 102440.
- Cunow, S., Ames, B., Desposato, S., y Rennó, L. (2012). Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 37(4), 533-558.
- Dockendorff, A. (2019). Who is ready to climb the hill? The effect of legislative activity on promotion to higher offices in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 25(2), 169-187.
- Duque Daza, J. (2005). La circulación de la clase política en Colombia: El congreso de la república durante el frente nacional. *Sociedad y economía*, 8, 29-60.
- Duque Daza, J. (2011). El Congreso de la República en Colombia Estabilidad y renovación en las elecciones de 2010. *Colombia Internacional*, 74, 119-151.
- Eaton, K. (2006). The downside of decentralization: Armed clientelism in Colombia. *Security Studies*, 15(4), 533-562.
- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- González, L., y Lodola, G. (2017). “Political Ambition and Subnational Redistributive Spending”. En *Gordin y Renno (eds.), Institutional Innovation and the Steering of Conflicts in Latin America* (pp. 219-250). Colchester: The European Consortium for Political Research (ECPR).
- González-Bustamante, B., y Cisternas, C. (2016). Élités políticas en el poder legislativo chileno: la Cámara de Diputados (1990-2014). *Política. Revista de Ciencia Política*, 54(1), 19-52.

- Gutiérrez Sanín, Francisco. (2007). *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Editorial Norma.
- Haime, A., Vallejo, A., y Schwindt-Bayer, L. (2022). Candidate Experience and Electoral Success. *Latin American Research Review*, 57(1), 170-187.
- Hibbing, J. R. (1999). Legislative careers: Why and how we should study them. *Legislative Studies Quarterly*, 24(2), 149-171.
- Jones, M., Saiegh, S., Spiller, P., y Tommasi, M. (2000). *Políticos profesionales legisladores 'amateurs': el Congreso argentino en el siglo XX*. Trabajo presentado en Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional, Washington D.C.
- Jones, M. P. (2001). Carreras políticas y disciplina partidaria en la Cámara de Diputados argentina. *POSTData*, 7(1), 189-230.
- Kernecker, T. (2016). Political Ambition in 14 Presidential Democracies. *Legislative Studies Quarterly*, 41(2), 393-417.
- Kikuchi, H., y Lodola, G. (2014). The effects of gubernatorial influence and political careerism on senatorial voting behavior: The Argentine case. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 73-105.
- Llanos, M., y Sánchez, F. (2006). Council of Elders? The Senate and its members in the Southern Cone. *Latin American Research Review*, 41(1), 133-152.
- Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Estudios Políticos*, (44), 115-138.
- Leoni, E., Pereira, C., y Renno, L. (2004). Political survival strategies: Political career decisions in the Brazilian Chamber of Deputies. *Journal of Latin American Studies*, 36(1), 109-130.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Londregan, J. (2002). Appointment, reelection, and autonomy in the senate of Chile. En *Morgenstern, S., y Nacif, B., Legislative Politics in Latin America*, (341-376). Cambridge University Press
- Lucardi, A., y Micozzi, J. P. (2016). The effect of the electoral cycle on legislators' career strategies. Evidence from Argentina, 1983–2007. *Legislative Studies Quarterly*, 41(4), 811-840.
- Lucardi, A., y Micozzi, J. P. (2022). District Magnitude and Female Representation: Evidence from Argentina and Latin America. *American Journal of Political Science*, 66(2), 318-336.
- Lucardi, A., Micozzi, J. P., & Skigin, N. (2022). Resignation as Promotion? Executive Turnover and Early Departures in the Argentine Congress, 1983–2017. *Legislative Studies Quarterly*, 47(4), 823-854.
- Mayhew, D. R. (2004). *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.

- Martínez Rosón M. (2011). Ambición política y lealtad: Influencia sobre el comportamiento político. *Política y gobierno*, 18(2), 231-264.
- Martínez Rosón M. (2006). La Carrera parlamentaria ¿La calidad importa? En Manuel Alcántara Sáez (Ed.), *Políticos y Política en América Latina* (pp. 175-211). Madrid: Fundación Carolina.
- Mejía Acosta, A. (2004). La reelección legislativa en Ecuador: conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998). *Ecuador Debate*, 62, 251-270.
- Micozzi, J. P., y Lucardi, A. (2021). How valuable is a legislative seat? Incumbency effects in the Argentine Chamber of Deputies. *Political Science Research and Methods*, 9(2), 414-429.
- Morgenstern, S., y Nacif, B. (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Morgenstern, S., y Siavelis, P. (2008) *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Montilla Niño, P. (2017) *La producción legislativa en el bicameralismo: un estudio sobre los regímenes presidenciales. La ambición política como un determinante del comportamiento legislativo*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca
- Motolinia, L. (2021). Electoral Accountability and Particularistic Legislation: evidence from an electoral reform in Mexico. *American Political Science Review*, 115(1), 97-113.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Oliveros, V. (2021). *Patronage at work: Public jobs and political services in Argentina*. Cambridge University Press.
- Palanza, V., Scartascini, C., y Tommasi, M. (2016). Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison. *Legislative Studies Quarterly*, 41(1), 7-34.
- Pereira, C., y Renno, L. (2013). “Should I stay or should I go?” Explaining political ambition by electoral success in Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 5(3), 73-95.
- Rendón-Arias, I. (2021) *Los efectos de la reelección legislativa*, México, Flacso México.
- Romero, M. (2000). Changing identities and contested settings: Regional elites and the paramilitaries in Colombia. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 14(1), 51-69.
- Rohde, D. W. (1979). Risk-bearing and progressive ambition: The case of members of the United States House of Representatives. *American Journal of Political Science*, 23(1), 1-26.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de

- Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55(1), 65-98.
- Rossi, M., y Tommasi, M. (2012). Legislative Effort and Career Paths in the Argentine Congress. *IDB Working Paper No. IDB-WP-378*.
- Rosas, G., y Langston, J. (2011). Gubernatorial effects on the voting behavior of national legislators. *The Journal of Politics*, 73(2), 477-493.
- Samuels, D. (2003) *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Saldaña, J. (2014). Carreras políticas de los diputados chilenos, 1989-2013: evolución y sus consecuencias para la representación política del país. *Política. Revista de Ciencia Política*, 52(2), 127-155.
- Schlesinger, Joseph A. 1966. *Ambition and Politics: Political Careers in the United States*. Chicago: Rand McNally and Company.
- Toro, S., Huertas-Hernández, S., Sotomayor Valarezo, P., Arellano, J. C., Olivares, A., Tejadas, V., Benavente, M. J., y Valenzuela, M. (2023). Experiencias sobre el Senado: Reflexiones para el debate Latinoamericano. *Iberoamericana. América Latina-España-Portugal*, 23(83), 189-210.

Anexo

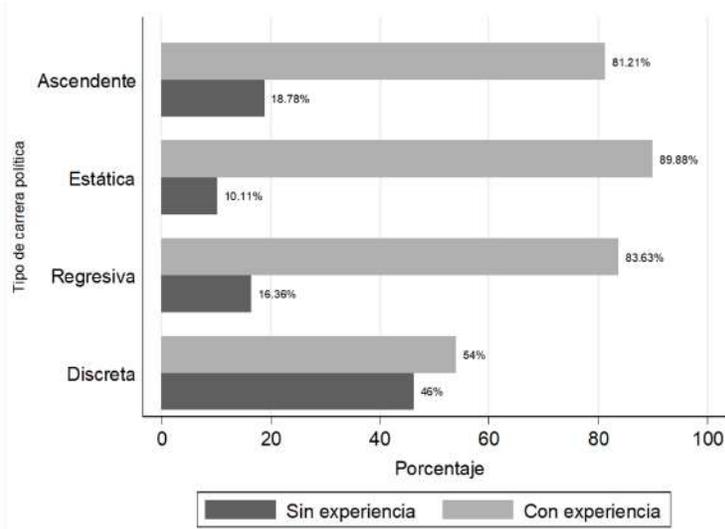
TABLA 4
 Tipo de carrera política según magnitud del distrito en Colombia
 (1991-2014)

Departamento (magnitud del distrito)	Porcentaje sobre el total de la carrera política (% por distrito electoral)			
	Ascendente	Estática	Regresiva	Discreta
Amazonas (2)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	3.6% (66.7%)	2.1% (33.3%)
Antioquia (17)	16.4% (39.1%)	9.0% (11.6%)	13.3% (31.9%)	8.5% (17.4%)
Arauca (2)	0.0% (0.0%)	2.2% (28.6%)	2.4% (57.1%)	0.7% (14.3%)
Atlántico (7)	7.9% (43.3%)	5.6% (16.7%)	1.8% (10.0%)	6.4% (30.0%)
Bogotá D.C (18)	13.9% (36.5%)	11.2% (15.9%)	3.6% (9.5%)	17.0% (38.1%)
Bolívar (6)	1.8% (13.0%)	3.4% (13.0%)	5.5% (39.1%)	5.7% (34.8%)
Boyacá (6)	4.2% (29.2%)	3.4% (12.5%)	3.6% (25.0%)	5.7% (33.3%)
Caldas (5)	4.2% (35.0%)	2.2% (10.0%)	3.6% (30.0%)	3.5% (25.0%)
Caquetá (2)	0.0% (0.0%)	1.1% (50.0%)	0.6% (50.0%)	0.0% (0.0%)
Casanare (2)	0.6% (16.7%)	0.0% (0.0%)	2.4% (66.7%)	0.7% (16.7%)
Cauca (4)	1.8% (21.4%)	5.6% (35.7%)	3.0% (35.7%)	0.7% (7.1%)
Cesar (4)	1.2% (16.7%)	2.2% (16.7%)	2.4% (33.3%)	2.8% (33.3%)
Choco (2)	0.6% (16.7%)	3.4% (50.0%)	1.2% (33.3%)	0.0% (0.0%)
Córdoba (5)	4.2% (43.8%)	2.2% (12.5%)	0.0% (0.0%)	5.0% (43.8%)
Cundinamarca (7)	4.2% (29.2%)	7.9% (29.2%)	3.6% (25.0%)	2.8% (16.7%)
Guainía (2)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	1.2% (28.6%)	3.5% (71.4%)
Guaviare (2)	0.0% (0.0%)	0.0% (0.0%)	2.4% (66.7%)	1.4% (33.3%)
Huila (4)	3.0% (31.3%)	2.2% (12.5%)	3.6% (37.5%)	2.1% (18.8%)
La Guajira (2)	1.2% (25.0%)	2.2% (25.0%)	1.8% (37.5%)	0.7% (12.5%)
Magdalena (5)	3.0% (41.7%)	3.4% (25.0%)	1.2% (16.7%)	1.4% (16.7%)
Meta (3)	0.0% (0.0%)	3.4% (27.3%)	2.4% (36.4%)	2.8% (36.4%)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

GRÁFICO 6

Experiencia política de legisladoras y legisladores según tipo de carrera política en Colombia (1991-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de hoja de vida de legisladores.

TABLA 5

Estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en la regresión

Variable	Observaciones	Media	Desviación Estándar	Min	Max
<i>Variables dependientes</i>					
Carrera ascendente	560	.2946	.4562	0	1
Carrera estática	560	.1589	.3659	0	1
Carrera regresiva	560	.2946	.4562	0	1
Carrera discreta	560	.2517	.4344	0	1
Carrera política medida nominal	560	2.5035	1.1598	1	4
<i>Variables independientes</i>					
Experiencia cargos de representación	667	.4737	.4996	0	1
Experiencia cargos ejecutivos	667	.1889	.3917	0	1
Experiencia cargos de designación	667	.4422	.4970	0	1
Titular	667	.3358	.4726	0	1
Edad de salida	488	49.40	8.9145	30	77
Sexo	667	.0989	.2988	0	1
Nivel educativo	531	2.077	.3415	1	3
Magnitud del distrito	667	8.128	5.6763	2	18
Partidos longevos	667	.6026	.4897	0	1

Fuente: Elaboración propia.

Artículos

Los Centros Presidenciales de Argentina, Brasil y Uruguay en perspectiva comparada (1983-2019)^{1 2}

The Presidential Centers of Argentina, Brazil and Uruguay in Comparative Perspective (1983-2019)

RODRIGO CURTO

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

curtorodrigo97@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a5>

Resumen: Los Centros Presidenciales (CP) son el grupo de instituciones que proveen apoyo directo al presidente, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno. Los estudios del CP se han concentrado en el caso de Estados Unidos, donde su CP ha aumentado de tamaño en forma constante en el tiempo. Sin embargo, recientemente diversos autores han comenzado a analizar los CP en América Latina, donde existen casos que presentan trayectorias diferentes. Esto lleva a preguntarse ¿Por qué cambia el tamaño del CP? El objetivo general del trabajo es analizar las causas del cambio en el tamaño del Centro Presidencial en Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983-2019. Los resultados muestran que los presidentes modifican el CP en respuesta a situaciones de incertidumbre política.

Palabras Clave: Centros Presidenciales – Presidencialismos – América Latina

Abstract: *Presidential Centers (PC) are the group of institutions that provide direct support to the president, are directly subordinate to him and have the function of supporting him in government tasks. PC studies have focused on the case of the United States, where its PC has increased in size steadily over time. However, recently various authors have begun to analyze PC in Latin America, where there are cases that present different trajectories. This leads to the question, why does the size of the CP change? The general objective of the paper is to analyze the causes of the change in the size of the Presidential Center in Argentina, Brazil and Uruguay in the period 1983-2019. The results show that presidents modify the CP in response to situations of political uncertainty.*

Key Words: *Presidential Center – Presidentialism's – Latin America*

1. Introducción

¿Por qué cambia el tamaño del Centro Presidencial (CP)? Los estudios del CP se concentran en el caso de Estados Unidos, donde el CP ha aumentado de tamaño en forma constante en el tiempo; sin embargo, esto no ocurre en todos los países. En América Latina, Uruguay presenta una trayectoria similar al caso estadounidense, con un CP que ha crecido

¹ Artículo recibido el 15 de noviembre de 2022 y aceptado para su publicación el 28 de agosto de 2023.

² El autor agradece a Nicolas Cherny, María Celeste Ratto, Danilo Degiusti y dos evaluadores anónimos de la revista SAAP por sus comentarios y correcciones.

en forma constante desde la vuelta a la democracia. Sin embargo, Argentina y Brasil muestran variaciones erráticas en el tamaño del CP en el mismo período. La varianza en el tamaño del CP es importante, porque su tamaño impacta en los recursos que los presidentes tienen disponibles para gobernar; en sus relaciones con el entorno político, el gabinete y el Congreso. Consistente con la pregunta de investigación, el objetivo general del trabajo es analizar las causas del cambio en el tamaño del Centro Presidencial en Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983-2019.

El presente trabajo se centra en una parte del poder ejecutivo, los Centros Presidenciales (CP). Los Centros Presidenciales son el grupo de instituciones que proveen de apoyo directo al presidente, están subordinadas directamente a él y tienen como función apoyarlo en las tareas de gobierno (Alessandro, et al., 2013; Moe, 1985). El CP es una parte de la presidencia y es distinto al gabinete de ministros. Los ministros del gabinete pueden tener niveles variables de autonomía respecto del presidente en la gestión de sus carteras, especialmente en gobiernos de coalición (Amorim Neto, 2006); en cambio, las instituciones del CP están subordinadas directamente al presidente y dependen de él. A pesar de que el CP no es un fenómeno nuevo, su importancia ha aumentado en el último tiempo debido al aumento de temas transversales y difusos que enfrentan los gobiernos, los cuales requieren la acción de múltiples sectores. Por esta razón, una coordinación central fuerte es necesaria para dar coherencia a las acciones de gobierno (Alessandro, et al., 2013).

Los CP son importantes ya que sus unidades sirven de apoyo directo al presidente a la hora de gobernar, son una herramienta clave en la coordinación de políticas, la planificación, monitoreo y comunicación del gobierno y en reducir los costos de información para el presidente (Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014). La literatura sobre CP ha argumentado que las características del CP impactan en los recursos que los presidentes tienen para gobernar. En este sentido, se ha argumentado que el tamaño, el nivel de institucionalización y de *expertise* del CP impacta en las relaciones del presidente con el Congreso y la burocracia (Dickinson y Lebo, 2007; Rudalevige, 2002; Krause, 2002; Ragsdale y Thesis, 1997), en su capacidad de manejo frente a crisis institucionales (Coutinho, 2008; Camarelo y Coutinho, 2015; Inácio y Llanos, 2016; De Bellis, 2018) y en la coordinación de políticas (Plaza, 2014; Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014; Lewis, 2005).

El presente trabajo se inserta en el enfoque político de análisis de los CP. Este enfoque analiza los cambios en el CP como una estrategia de los presidentes para manejar sus relaciones con el entorno político (Inácio y

Llanos, 2016). Este enfoque analiza los cambios que los presidentes hacen en el CP como un recurso de liderazgo político y una herramienta que poseen los presidentes para asegurar su poder en un ambiente político hostil (De Bellis, 2018; Moe, 1985). En este sentido, la posibilidad de reestructurar la presidencia es una herramienta que los presidentes utilizan para imponer sus preferencias y que se agrega a otras herramientas analizadas por la literatura como las transferencias fiscales (Bonvecchi y Lodola, 2012; Gibson y Calvo, 2000), la formación de gabinetes (Amorim Neto, 2006; Martínez Gallardo y Schleiter, 2014), los poderes de decreto (Negretto, 2002) y los poderes legislativos del presidente (Figueiredo y Limongi, 2000).

El presente trabajo busca hacer un aporte a la literatura sobre los CP mostrando que los presidentes modifican los CP ante situaciones de alta incertidumbre (De Bellis, 2018). La hipótesis del trabajo es que, ante situaciones de alta incertidumbre política o económica, los presidentes aumentan el tamaño del CP, creando agencias directamente bajo su control con el fin de aumentar sus recursos de información y centralizar el proceso decisorio para enfrentar dichas situaciones. El trabajo analiza 3 casos: Argentina, Brasil y Uruguay en el período 1983-2019.

Se analiza cómo el aumento en la incertidumbre política que enfrentan los presidentes afecta la creación de agencias del CP. Se analizan de qué forma el aumento de ministros de partidos distintos al del presidente y las crisis económicas impactan en el tamaño del CP al aumentar la incertidumbre política. Se realizan una serie de modelos de efectos fijos, además de un modelo con variable dependiente prospectiva donde se analiza el impacto de las variables independientes en el presente (t_1) sobre la variable dependiente en el futuro. Finalmente, se realizan tres modelos adicionales, controlando por país, para analizar cómo las dinámicas propias de cada país impactan en los resultados del análisis. Se encuentra que el aumento en la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente impacta en el tamaño del CP, aumentándolo como una respuesta del presidente ante la incertidumbre política. No se encuentra evidencia de que las crisis económicas impacten en el tamaño del CP.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en el segundo apartado se realiza una revisión de literatura sobre los Centros Presidenciales y se presentan los distintos enfoques teóricos desde los que se ha trabajado el tema. En el tercer apartado se presentan las hipótesis del trabajo. El cuarto apartado desarrolla las variables y la metodología utilizadas. En el quinto apartado se presentan los resultados de los modelos y su análisis. Finalmente, en el sexto apartado, se presentan las conclusiones.

2. Antecedentes y Marco Teórico

Los CP han sido definidos de acuerdo con dos criterios. Según su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y según las funciones que desempeña (Alessandro, et al., 2013). Las definiciones del CP que consideran su ubicación dentro de la estructura del Poder Ejecutivo sólo toman en cuenta las unidades que sirven al presidente de forma exclusiva y están ubicadas a su lado; esta definición también es llamada restringida (Alessandro, et al., 2013; Plaza, 2014). Las definiciones del CP basadas en las funciones que la unidad desempeña incluyen otras unidades que desempeñan tareas gubernamentales transversales y de coordinación, aunque no respondan directamente al presidente; en esta definición entran los ministerios de finanzas o economía o ministerios de coordinación (Alessandro, et al., 2013; Plaza, 2014).

Plaza (2014) clasifica las unidades del CP en cuatro categorías: 1. las agencias de Gestión Política, encargadas de brindar asesoría jurídica y negociar con otros actores para dar apoyo al presidente en su programa; 2. las instituciones de Monitoreo del Desempeño, encargadas de brindar al presidente información respecto del cumplimiento de los objetivos del gobierno y de la marcha general del país; 3. las instituciones de Coordinación Gubernamental, encargadas de coordinar a los distintos actores, instituciones y organismos para asegurar que las acciones de gobierno se lleven a cabo de forma consistente y coordinada; y 4. las instituciones de comunicación estratégica, encargadas de comunicar el accionar del gobierno y mantener las relaciones con la prensa y los ciudadanos.

En cuanto a las funciones de los CP, la principal función que marca la literatura es la coordinación. Los presidentes necesitan información de múltiples fuentes y necesitan manejar al gabinete y a la burocracia para asegurar una dirección política coordinada (Bonvecchi y Scartascini, 2011; Alessandro, et al., 2013; Guedes-Neto, 2021). El CP brinda al presidente apoyo e información a la hora de coordinar la acción política y de manejar el gabinete. La literatura también marca como funciones del CP la coordinación e implementación de políticas públicas. En su análisis de la oficina de información y asuntos regulatorios de Estados Unidos, Razaee (2015) explica que los presidentes no sólo utilizan las herramientas del CP para vetar políticas, sino que también las utilizan para crear política pública. La literatura también destaca la función de monitoreo de los CP; en América Latina, diversos países han creado unidades de monitoreo para llevar el control de la implementación de las políticas públicas (Alessandro, et al., 2013; Alessandro, et al., 2014; Dumas et al., 2013).

Los CP también se diferencian según su nivel de formalidad institucional. Plaza (2014) explica que la formalidad institucional de los CP está definida por la centralización del proceso decisorio y el nivel de complejidad de la especialización funcional. El autor explica que existen CP institucionalizados que conjugan una baja centralidad en el proceso decisorio con altos niveles de especialización en las funciones del CP. Ejemplos de este tipo de CP son Brasil y México. Por otra parte, existen CP Semi Institucionalizados, caracterizados por una alta centralidad en el proceso decisorio y un bajo nivel de especialización funcional. Este tipo de CP tiene como característica una alta flexibilidad para personalizar el diseño institucional. Ejemplos de este tipo de CP son Chile y Costa Rica. Finalmente, existen CP mixtos, con instituciones que tienen diversos niveles de formalidad institucional, lo cual genera una indefinición del comportamiento institucional del CP. Este tipo de CP es inestable y sus instituciones abarcan elementos de los otros tipos. Ejemplos de este tipo de CP son Argentina y Paraguay.

La literatura sobre Centros Presidenciales ha desarrollado diversas explicaciones sobre la forma en que el CP se construye, se organiza y modifica. Estas explicaciones pueden ser clasificadas en tres enfoques principales. El primer enfoque, que explica la formación, organización y modificación del CP, se centra en el tipo de liderazgo presidencial. Este enfoque busca principalmente analizar las características personales del presidente para explicar la forma en que organiza y modifica el CP. De esta forma, presidentes con estilos de liderazgos similares darán lugar a CP con características similares. Esta teoría parte del supuesto de que los presidentes tienen poder discrecional para organizar y reorganizar la estructura del CP. El principal poder del CP es su capacidad de gestionar el proceso de elaboración de políticas, esta organización es contingente a las preferencias y estilo de gestión del presidente y a la forma en que buscan manejar sus relaciones con el resto de los actores políticos (Neustadt, 1990; Alessandro, et al., 2013; Bonvecchi y Scartascini, 2011; George y Stern, 1998).

El segundo enfoque que explica el desarrollo de los CP es el enfoque sistémico. Este enfoque analiza la evolución del CP como una reacción al aumento de la complejidad de las sociedades modernas (Camerlo y Coutinho, 2018). Este aumento lleva a que los gobiernos deban hacerse cargo de nuevas funciones y cuestiones sociales, lo cual les demanda un aumento en su especialización para afrontar estas nuevas problemáticas. Esto conduce a un aumento progresivo y constante de la diversificación y especialización organizativa del CP para poder ser más efectivo

y asistir al presidente en manejar la creciente cantidad de asuntos de la que debe hacerse cargo (Camerlo y Coutinho, 2018; Ragsdale y Theis, 1997; Mezey, 2013). Este enfoque ve la organización y modificación del CP como una respuesta necesaria frente a un sistemático aumento de la complejidad social, por lo cual, para este enfoque, las características personales del presidente tienen poco impacto en la organización y el cambio del CP (Ragsdale y Theis, 1997). Este enfoque fue utilizado para analizar la evolución del CP de Estados Unidos, donde ha aumentado en forma constante desde la presidencia de Franklin D. Roosevelt (Dickinson, 1996). Sin embargo, al observar los CP de otros países no se observan trayectorias iguales, no en todos los países los CP han aumentado de forma constante, incluso en algunos países se han reducido o han variado de tamaño de forma errática en el tiempo (Inácio y Llanos, 2016).

El tercer enfoque es el político, el cual analiza el cambio en el CP como una estrategia política del presidente para manejar sus relaciones con el entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Este enfoque analiza los cambios que los presidentes hacen en el CP como un recurso de liderazgo político y una herramienta que poseen los presidentes para asegurar su poder en un ambiente político hostil (De Bellis, 2018; Moe, 1985). Diversos autores han aplicado este enfoque en el estudio del CP de Estados Unidos, argumentando que el cambio en el CP se debía a luchas políticas entre el presidente y el Congreso (Krause, 2002; Moe, 1993), en intentos del presidente de asegurar su influencia frente a una burocracia hostil (Moe, 1985; Lewis, 2005) y en respuestas del presidente frente a situaciones de incertidumbre política (Dickinson y Lebo, 2007).

A pesar de que la mayoría de los trabajos sobre los CP se han centrado en el caso de Estados Unidos, en los últimos años el estudio de los CP se trasladó a estudiar los casos de América Latina. Se han desarrollado trabajos que estudian la formación y desarrollo de los CP de América Latina, como el CP de Chile (Pliscoff, 2018; Dumas, et al., 2013; Siavelis, 2016; Palacios y Jofre, 2016), el CP de Colombia (Botero, et al., 2018), el CP de Uruguay (Lanzaro, 2016; Milanesi y Gadea, 2016) y el CP de Argentina (Coutinho 2008, 2013, 2016; Camerlo y Coutinho, 2015).

También se han realizado trabajos que analizan las variables que impactan en el desarrollo de los CP en América Latina desde el enfoque político. En este sentido, diversos trabajos empíricos que analizan los CP de países de América Latina encuentran evidencia de que las situaciones de incertidumbre económica y política generan incentivos a los presidentes para modificar las estructuras de los CP. Algunas variables que los autores encuentran son el tamaño de la coalición de gobierno (Botero, et

al., 2018; Inacio y Llanos, 2016), las crisis económicas (Bonvecchi, 2016; De Bellis, 2018) y las crisis políticas (De Bellis, 2018).

Botero, et al. (2018) estudian el caso del CP de Colombia para analizar la relación entre asesores presidenciales y ministros. En los presidencialismos de coalición, los presidentes a menudo deben utilizar los cargos en el gabinete para manejar sus relaciones con los demás partidos de su coalición (Siavelis, 2016). En estas situaciones los ministros de otros partidos podrían tener preferencias de políticas distintas a las del presidente, por lo que los presidentes no pueden asumir que los ministros les serán leales (Botero, et al. 2018). Los autores argumentan que, en estos casos, los presidentes rediseñan las agencias del poder ejecutivo para controlar la pérdida de agencia derivada de tener en el gabinete ministros de otros partidos. Los presidentes dan a las agencias del CP la capacidad de coordinar políticas públicas y duplicar las funciones de los ministros de otros partidos para limitar la pérdida de influencia que estos partidos les generan. Los autores analizan las transformaciones en el CP colombiano entre 1967-2015 y encuentran que el aumento en la cantidad de agencias en el CP está relacionado con el aumento de ministros de otros partidos en el gabinete del presidente.

Inacio y Llanos (2015) realizaron un trabajo comparando los CP de Argentina y Brasil. Luego extendieron dicho trabajo para comparar los CP de 6 países de América Latina en el período 1984-2013 y analizaron los factores que impactan en su tamaño. Las autoras afirman que los presidentes utilizan el CP para responder a situaciones de conflicto o debilidad cuando se enfrentan al contexto político más amplio, modificándolo y utilizándolo como una herramienta más de gobierno. Las autoras explican que, en gobiernos de coalición, el presidente no puede confiar en los ministros de otros partidos ya que podrían tener agendas distintas a la suya, por lo que tienen incentivos para agrandar el CP a medida que el número de partidos en el gabinete aumenta. Las autoras encuentran evidencia empírica que correlacionan el aumento de partidos en el gabinete con el aumento del CP, así como también encuentran evidencia de que las crisis económicas y las reformas estructurales inciden en el tamaño del CP.

De Bellis (2018) analiza el CP argentino en el período 1916-2016, indagando en las causas que determinan la creación de agencias dentro del CP. El autor explica que la creación de agencias dentro del CP es una herramienta que los presidentes utilizan como recurso de poder para imponer sus preferencias políticas. El trabajo presenta evidencia empírica que afirma que los presidentes tienden a aumentar el uso de agencias

directoriales cuando enfrentan situaciones de incertidumbre, como crisis económicas y crisis políticas, ya que buscan aumentar sus fuentes de información para hacer frente a dichas crisis. En el mismo sentido, es más probable que aumenten las agencias directoriales cuando los presidentes acaban de asumir la presidencia para multiplicar sus fuentes de información y reducir la incertidumbre. Por otro lado, el autor no encuentra evidencia empírica de que el aumento de las agencias directoriales se asocie con el cambio en la estructura de los ministerios, la renuncia o cambio de los ministros, lo cual indica que el aumento de las agencias directoriales no se relacionaría con el manejo del gabinete por parte del presidente (De Bellis, 2018).

Estos estudios entran dentro del enfoque político, consideran la modificación de los CP como un recurso de liderazgo político que los presidentes utilizan para imponer sus preferencias y manejar sus relaciones con el entorno político (De Bellis, 2018; Inacio y Llano, 2016). El presente trabajo se enmarca dentro de este enfoque.

3. Hipótesis

Los presidentes modifican el tamaño del Centro Presidencial para manejar sus relaciones con su entorno político (Inácio y Llanos, 2016). Cuando el presidente se ve enfrentado a situaciones de debilidad puede optar por agrandar el tamaño del CP para aumentar sus recursos de control y su capacidad de negociación con los demás actores políticos (Dickinson y Lebo, 2007). En los presidencialismos latinoamericanos dos situaciones de debilidad que pueden enfrentar los presidentes son las crisis económicas y los gobiernos fragmentados al interior.

En este marco, nuestra hipótesis sostiene que a medida que aumenta la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente y empeora la situación económica, se incrementa la probabilidad de que el CP aumente su tamaño.

La hipótesis del estudio busca analizar el impacto de dos variables en el tamaño del CP: la situación económica y la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente. La combinación de las variables puede expresarse en una tabla:

TABLA 1

Cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente	Crisis económica	
	Si	No
Alta	Tamaño del CP aumenta	Tamaño del CP no aumenta
Baja	Tamaño CP no aumenta	Tamaño del CP se reduce

Fuente: Elaboración propia.

En situaciones de crisis económica la situación del presidente es frágil ya que debe actuar rápidamente para controlar la situación. En esta situación, el presidente puede aumentar el tamaño del CP para aumentar sus recursos de información y negociación puesto que debe actuar rápidamente para no perder apoyo político (Inácio y Llanos, 2016). El presidente puede buscar aumentar el CP para implementar reformas económicas radicales y para buscar apoyo en situaciones de crisis económica (Lehoucq, 2007). La teoría sugiere que, en situaciones de crisis económicas, el tamaño del CP aumenta (De Bellis, 2018).

En gobiernos multipartidistas, los presidentes comparten posiciones en el gabinete con otros partidos. En estos escenarios los presidentes reparten los ministerios con otros partidos para formar una alianza que les permita ganar las elecciones y tener apoyo legislativo si no tienen una mayoría propia en el Congreso. En estos casos, el presidente enfrenta restricciones para llevar adelante su agenda ya que debe negociar con otros partidos. Los ministros de otros partidos pueden tener una agenda diferente a la del presidente, por lo que éste tiene incentivos para crear agencias dentro del marco de la presidencia para controlar la gestión de los ministros y desarrollar su propia agenda (Amorim Neto, 2006). Frente a este escenario, la teoría sugiere que los presidentes tienden a aumentar el CP, duplicando las funciones de aquellos ministros de otros partidos en agencias que puedan controlar directamente. La teoría sugiere que a medida que aumenta la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete, se incrementará el tamaño del CP.

La combinación de gobiernos multipartidistas con gabinetes con muchos ministros de partidos diferentes al del presidente y crisis económica tiene la mayor probabilidad de aumento de tamaño del CP. En este caso el presidente podría no confiar en su gabinete ya que sus ministros son de otros partidos (Amorim Neto, 2006), por lo que no podrá apoyarse en ellos para llevar adelante su agenda. Por otro lado, el presidente deberá actuar rápidamente y realizar reformas económicas radicales para controlar la crisis económica, por lo que expandirá el CP para poder aumentar sus recursos institucionales y de información y buscará gobernar sin apoyarse en otros actores institucionales (Inácio y Llanos, 2016).

La combinación de gabinete monocolor y crisis económica tiende a la estabilidad del CP. En estos casos el presidente tiene un gabinete designado por él, donde los ministros le responden en forma directa (Amorim Neto, 2006), por lo que podrá apoyarse en sus ministros para llevar adelante su agenda política y enfrentar la crisis económica. Además, el presidente evitará aumentar el CP, ya que no requiere duplicar las funciones de sus ministros, y buscará evitar los costos asociados con un CP más grande (Krause y Cohen, 2000).

En cambio, si el gabinete es monocolor y no hay crisis económica, aumenta la probabilidad de reducción en el tamaño del CP. En esta situación el presidente puede contar con el apoyo de sus ministros, ya que son de su mismo partido o son seguidores cercanos a su persona (Amorim Neto, 2006), por lo que se apoyará en ellos para llevar adelante su agenda política. Por otro lado, la ausencia de una crisis económica hace que no sea necesario llevar adelante reformas económicas radicales, por lo que el presidente tiene incentivos para reducir el CP y apoyarse en sus ministros para evitar los costos asociados con un CP más grande y para aumentar las atribuciones de sus ministros que en este caso puede controlar (Krause y Cohen, 2000).

En los casos en que haya muchos ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete y no haya crisis económica el tamaño del CP será estable. En este caso el presidente no podrá confiar en su gabinete, ya que los ministros son de otros partidos (Amorim Neto, 2006), y no podrá apoyarse en ellos para llevar su agenda. Sin embargo, la ausencia de crisis económica da espacio al presidente para maniobrar, pues no son necesarias reformas económicas radicales y el presidente puede llevar adelante su agenda con el CP que posee, por lo que tiene incentivos para mantener su tamaño, ya que aumentarlo y duplicar funciones de los ministros puede traerle conflictos con los partidos políticos de los ministros que buscará evitar.

4. Metodología

El objetivo del presente trabajo es analizar las causas en la variación del tamaño del Centro Presidencial. Se analizan los CP de Uruguay, Argentina y Brasil en el período 1983-2019³. La variable dependiente del estudio es el tamaño de los Centros Presidenciales. En el presente trabajo se toma una definición restringida de los CP, tomando en cuenta sólo aquellas instituciones que se ubican dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y que sirven al jefe del ejecutivo de forma directa (Alessandro, et al., 2013). La variación en el tamaño del CP es medida contabilizando la cantidad de agencias directamente subordinadas a la presidencia de un país en un año determinado. La variable es continua y puede adoptar valores de uno en adelante. La información fue recolectada de los trabajos de Inácio y Llanos (2016), De Bellis (2018), Coutinho (2008), Camerlino y Coutinho (2018) y completado con los decretos y leyes de Argentina, Uruguay y Brasil publicados en los boletines oficiales de los países.

En cuanto a las variables independientes, la primera variable independiente del estudio es crisis económica. Las situaciones de crisis económicas son escenarios de alta incertidumbre para los presidentes, donde deben tomar decisiones rápidas ya que su legitimidad política y continuación en el cargo dependen de su habilidad para resolver la crisis. Centralizar funciones de otras áreas expandiendo el CP es una forma de aumentar los recursos de información y aumentar el poder decisorio del presidente en estos escenarios (De Bellis, 2018). Se utilizaron dos indicadores de crisis económica: inflación y PBI per cápita. La inflación es medida como la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor. Las crisis inflacionarias producen reducción del poder adquisitivo de la población y aumento de la incertidumbre, lo que puede llevar a crisis sociales, por lo que es un indicador adecuado de crisis económica (De Bellis, 2018; Bonvecchi, 2016). Por su parte el PBI per cápita, medido en dólares estadounidenses, es un indicador útil de crisis económica, ya que la caída del PBI per cápita muestra un empeoramiento de la situación económica personal de la población que se atribuye a los gobernantes, siendo así una fuente potencial de crisis política (De Bellis, 2018; Bonvecchi, 2016). La información de ambos indicadores fue obtenida del Banco Mundial.

³ Argentina posee dos observaciones más que Uruguay y Brasil ya que se democratizó dos años antes. El presente trabajo sólo toma los períodos democráticos ya que las dinámicas de cambios en los CP pueden diferir en contextos autoritarios y dicho análisis queda por fuera del presente trabajo.

La segunda variable independiente del estudio es la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente. Esta variable es definida por la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente que hay en el gabinete. Si bien otros estudios miden esta variable según la cantidad de partidos en el gabinete (Inácio y Llanos, 2016), esto puede implicar un sesgo al análisis, ya que un caso puede presentar sólo dos partidos en el gabinete, pero muchos ministros de otros partidos y, según la teoría, el presidente no puede confiar en estos ministros, por lo que tendrá incentivos para expropiar sus funciones a través de una expansión del CP. Medir la variable según la cantidad de ministros de otros partidos en el gabinete da más precisión a la medición de la variable. Los ministros no pertenecientes a ningún partido fueron codificados como ministros del presidente, ya que los presidentes muchas veces suelen designar ministros independientes de los partidos por su conocimiento técnico y estos ministros no tienen vínculos con otros partidos por lo que dependen en forma directa del presidente (Martínez Gallardo, 2014). La variable es discreta, puede adoptar valores de 0 en adelante y es medida contabilizando la cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente en el gabinete para cada año del análisis. Los datos fueron obtenidos de Camerlo (2013) y Camerlo y Coutinho (2019) y completados con información de medios de comunicación y ministerios del interior de los países analizados.

También se toman en cuenta tres variables de control de incertidumbre política: el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente, el nivel de apoyo popular del presidente y la cantidad de ministerios. Tener poco control del Congreso y bajo nivel de apoyo popular pueden llevar a situaciones de alta incertidumbre política, por lo que en esos casos el presidente podría optar por agrandar el tamaño del CP para aumentar su control y sus recursos de información (Dickinson y Lebo, 2007), aun en ausencia de crisis económicas y de gobiernos de coalición, por lo que son incluidas en el análisis estadístico. Por su parte, la cantidad de ministerios que tiene el gobierno puede influir en el tamaño del CP, ya que una cantidad alta de ministerios y de agencias del CP puede impactar en los recursos de información disponibles para el presidente si se multiplican a tal punto que se produce una contaminación de información (Rudalevige, 2002; De Bellis, 2018), por lo que se espera que la cantidad de agencias del CP disminuya si decrece la cantidad de ministerios. El nivel de apoyo popular al presidente fue obtenido de las encuestas de *Latinobarómetro* disponibles en su página, mientras que el porcentaje de escaños del partido del presidente en el Congreso y la can-

tividad de ministerios fueron calculados con información pública brindada por los ministerios del interior y los Congresos de los países analizados.

En la tabla 2 se presentan las variables que serán utilizadas en el análisis, el signo esperado del coeficiente y el indicador utilizado.

TABLA 2

VARIABLES	Signo esperado del coeficiente	Indicadores
Ministros de partidos distintos al del presidente	+	Ministros pertenecientes a partidos distintos al del presidente
Ministerios	+	Cantidad total de ministerios
Apoyo en el Congreso	-	Porcentaje de escaños que el partido del presidente posee en la cámara baja
Apoyo Popular	-	Porcentaje de apoyo popular al presidente
Inflación	+	Variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumidor
PBI Per Cápita	-	PBI per cápita, medido en cientos de USD

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 5⁴ se muestran las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el estudio. Los casos elegidos y el período de tiempo utilizado permiten observar una amplitud considerable en los valores de las variables, tanto de la dependiente como de las independientes. Argentina presentó, durante la mayor parte del período bajo análisis, gobiernos de un solo partido, con una baja cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente. Por el contrario, Brasil presentó gobiernos con amplias coaliciones, siendo que sus gabinetes se vieron conformados con muchos ministros de partidos distintos al del presidente. Uruguay alternó entre gobiernos de coalición de pocos partidos y gobiernos unipartidarios, presentando variación en la variable en el período bajo análisis. En cuanto a la variable de crisis económica, Argentina ha mostrado mayor inestabilidad en el período bajo análisis que Uruguay y Brasil, los cuales se han mantenido más estables en sus tasas de inflación y de ingreso per

4 Ver anexo.

cápita. Estos casos permiten refinar el análisis al aumentar la variación tanto en la variable dependiente como en la independiente en el período bajo análisis.

El presente trabajo utiliza datos de panel, los cuales son series temporales donde la cantidad de casos N es mayor a la cantidad de unidades de tiempo T (Beck, 2008). Para analizar este tipo de datos se utilizan regresiones de modelos de efectos fijos o aleatorios ya que permiten controlar el efecto del tiempo en el modelo. Para el presente trabajo se utilizan regresiones de modelos fijos ya que son las más adecuadas cuando se trabaja con bases de datos con correlaciones mayores a 0.3 entre la variable independiente y los efectos unitarios (Clark y Linzer, 2014: 7), como es el caso de la base de datos del presente trabajo.

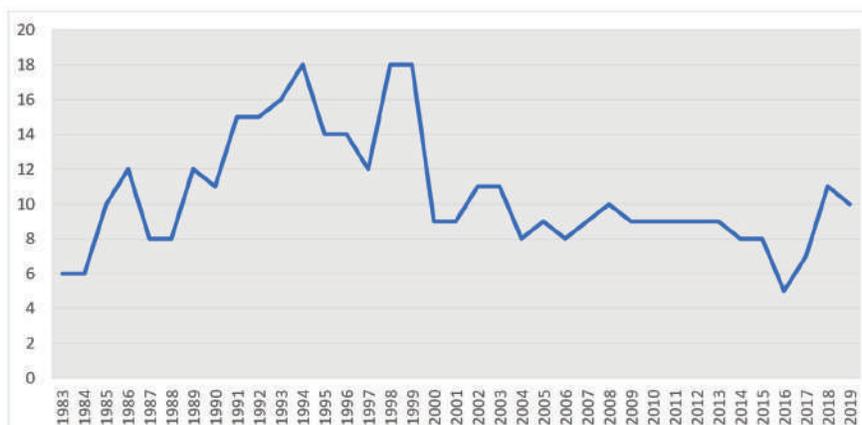
Se realizó un diagnóstico de raíces unitarias para comprobar si la variable dependiente tenía autocorrelación temporal, es decir, si el valor de la variable dependiente en un tiempo anterior podía estar afectando su valor en un tiempo posterior. Se realizó un test de Im, Pesaran y Shin (2003) obteniendo un p -valor = 0.6992, lo cual corrobora la existencia de raíces unitarias en la variable dependiente y autocorrelación temporal. Para controlar dicha autocorrelación se añadió a los modelos un control por primeras diferencias de la variable dependiente agregando como variable independiente la variación en la cantidad de agencias del CP de un país respecto del año anterior. Se agrega esta variable como control de la autocorrelación temporal de la variable dependiente (Wooldridge, 1999).

Para analizar el efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente se realizan una serie de modelos de efectos fijos. En el primero modelo se analiza el impacto de las variables de incertidumbre política en la VD, en el segundo modelo se agrega al modelo la variable de control cantidad de ministerios. En el tercer modelo se agregan las variables de incertidumbre económica al modelo. Luego, se agregan un cuarto modelo con variables dependiente prospectiva (*lead*), donde se analiza el impacto de las variables independientes en el presente (t) sobre la variable dependiente un año después ($t+1$). Estos modelos se utilizan para capturar las dinámicas temporales de las variables independientes sobre la variable dependiente. Finalmente, se realizan tres modelos adicionales, controlando por país, para analizar cómo las dinámicas propias de cada país impactan en los resultados del análisis.

5. Análisis empírico

Los CP de los países analizados presentan marcadas diferencias en el período analizado. En el caso de Argentina (Gráfico 1), el tamaño del CP varió fuertemente en el período de análisis, no pudiéndose observar una trayectoria clara en el tiempo. En el retorno democrático contaba con 6 unidades en el CP, alcanzó un máximo de 18 agencias en 1994, luego comenzó a reducirse hasta alcanzar las 5 agencias en 2016, y finalmente volvió a aumentar a 10 agencias en 2019. Como puede observarse, el CP Argentino presentó fuertes variaciones en el tamaño de su CP en el período analizado.

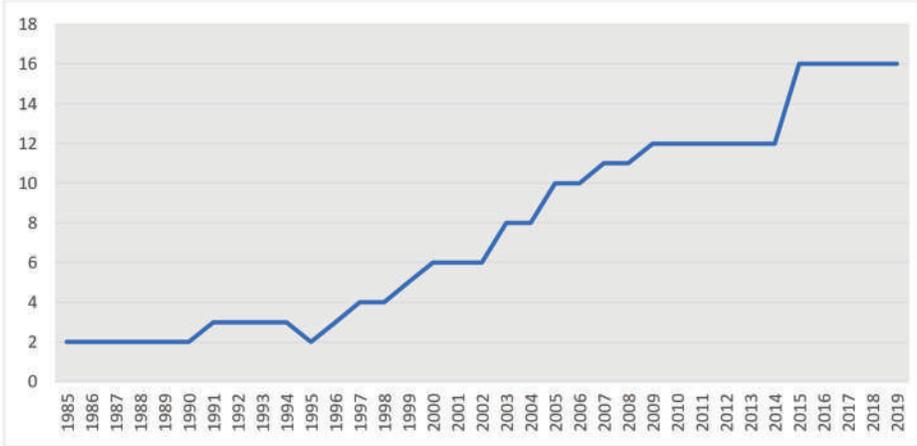
GRÁFICO 1
Número de agencias del Centro Presidencial Argentino
en el período 1983-2019



Fuente: Elaboración propia.

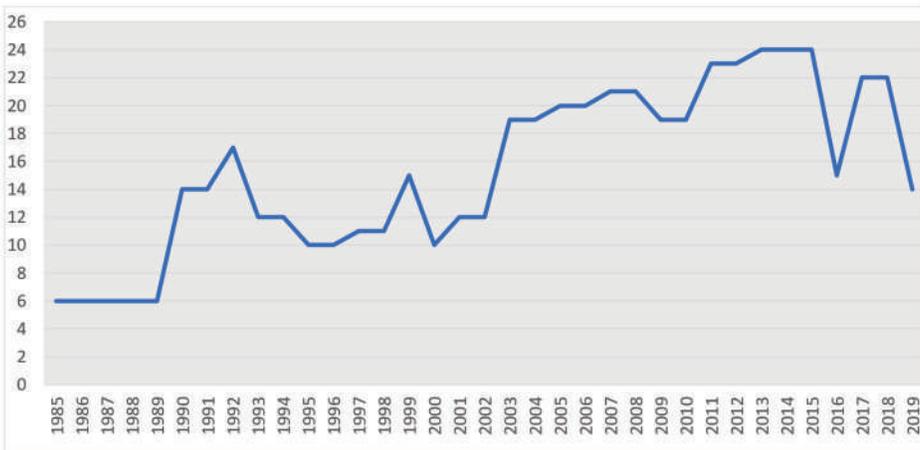
El CP de Uruguay (Gráfico 2), en cambio, muestra una trayectoria de crecimiento estable. En el retorno a la democracia, en 1985, el CP contaba con 2 agencias, las cuales fueron aumentando en forma constante hasta llegar a 16 agencias en 2019. Como puede verse, sólo en el año 1995 el CP se redujo en una agencia, mientras que los demás años analizados el CP o bien aumentó de tamaño, o se mantuvo igual que el año anterior.

GRÁFICO 2
Número de agencias del Centro Presidencial Uruguayo
en el período 1985-2019



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3
Número de agencias del Centro Presidencial de Brasil
en el período 1985-2019



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el caso del CP de Brasil (Gráfico 3) se observa una trayectoria de crecimiento, aunque con oscilaciones, hasta 2013, y luego una caída en el número de agencias del CP. En el retorno a la democracia contaba con 6 agencias, las cuales fueron oscilando en el tiempo, aunque tendiendo al crecimiento, hasta alcanzar las 24 agencias en 2015, para luego caer en una etapa de reducción, llegando a 14 agencias en 2019.

Estas trayectorias distintas en los casos llevan a preguntarse qué factores impactan en la modificación de los CP. En la tabla 3 se presentan los resultados de los modelos de regresión de efectos fijos.

TABLA 3
Modelos de regresión de efecto fijo: Agencias del CP Uruguay, Brasil y Argentina (1983-2019)

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo Prospectivo
Agencias Diferencia	0.41 [*] (0.18)	0.44 [*] (0.17)	0.50 ^{***} (0.12)	0.24 (0.15)
Ministros Coalición	0.51 [*] (0.22)	1.01 ^{***} (0.27)	0.49 [*] (0.20)	0.33 (0.23)
Apoyo Congreso	0.13 (0.07)	0.11 (0.07)	0.13 ^{**} (0.05)	0.09 (0.05)
Apoyo Popular	0.03 (0.03)	0.02 (0.03)	-0.01 (0.02)	0.02 (0.02)
Ministerios		-0.48 ^{**} (0.17)	-0.52 ^{***} (0.12)	-0.45 ^{**} (0.14)
PBI Per Cápita (Log)			5.15 ^{***} (0.51)	4.52 ^{***} (0.60)
Inflación			-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
R ²	0.18	0.24	0.63	0.49
Adj. R ²	0.13	0.19	0.60	0.45
Num. obs.	107	107	107	106

Notas: Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significación estadística: *10%, **5%, ***1%.

Fuente: Elaboración propia.

La presencia de ministros de partidos distintos al del presidente afecta la creación de agencias en el CP en el sentido esperado: a mayor cantidad de ministros de partidos distintos al del presidente, mayor es la cantidad de agencias en el CP; esta relación es positiva y estadísticamente significativa en los modelos 1, 2 y 3, aun controlando por primeras diferencias de la variable dependiente. Se observa, además de una relación positiva y estadísticamente significativa, una relación fuerte en los modelos 1 y 3 al añadirse un ministro de otro partido al gabinete del presidente y, manteniendo las demás variables constantes, el CP aumenta en 0,51 y 0,49 agencias respectivamente, es decir, que podemos esperar que, manteniendo las demás variables constantes, al añadirse dos ministros de otros partidos se agregue una agencia al CP. El efecto es aún mayor en el modelo 2, donde al agregar un ministro de otro partido, aumenta una agencia del CP, aunque ese efecto se matiza en el modelo 3 al controlar por las variables económicas. Este resultado se encuentra en línea con la hipótesis del trabajo, dado que, al no poder confiar en los ministros de partidos distintos al propio, el presidente tiene incentivos para expropiar funciones de dichos ministros ampliando el tamaño del CP.

En el modelo prospectivo se observa que no hay relación estadísticamente significativa entre el aumento de ministros de otros partidos y el aumento de las agencias del CP. Este resultado se da porque que el aumento de los ministros de coalición genera un efecto en el tamaño del CP en el mismo momento, es decir, que los presidentes aumentan el CP al verse obligados a llenar su gabinete con ministros de otros partidos de la coalición, y lo reducen si disminuye la cantidad de ministros, pero lo hacen en el mismo año, la cantidad de ministros de la coalición afecta el tamaño del CP el mismo año, pero no el siguiente. Esto sucede porque los presidentes pueden modificar el tamaño del CP en el momento, y buscan controlar la incertidumbre generada por el aumento de ministros de otros partidos aumentando el CP en el momento que aumenta la cantidad de ministros de otros partidos, y vuelven a modificarlo si ese número cambia al año siguiente, por lo que su valor afecta al CP en el mismo momento, pero no en un tiempo posterior.

El nivel de apoyo popular al presidente no es estadísticamente significativo en ninguno de los modelos. En cuanto al apoyo al presidente en el Congreso, sólo es estadísticamente significativo en el modelo 3, y su dirección es la contraria a la esperada, pues al aumentar el apoyo al presidente en el Congreso, aumentan las agencias del CP. Este resultado va en contra de la hipótesis del trabajo, ya que esperábamos que las agencias del CP aumentarían al reducirse el apoyo en el Congreso. En

este sentido, no se encontró evidencia empírica que corrobore la segunda parte de la hipótesis del trabajo.

La variable ministerios muestra una relación estadísticamente significativa y negativa en los modelos 2, 3 y en el modelo prospectivo, comportándose en forma contraria a la esperada. En estos modelos, cuando aumenta la cantidad de ministerios, disminuye el tamaño del CP. Este resultado puede indicar que al aumentar la cantidad de ministerios los presidentes prefieren reducir el tamaño del CP para evitar costos de coordinación crecientes al tener que manejar mayor cantidad de agencias. Sin embargo, esta es una relación que debe ser explorada en mayor profundidad en próximos trabajos.

Finalmente, respecto de las variables de incertidumbre económica, la inflación no tiene impacto en la creación de agencias en el CP contrariamente a lo esperado. En el modelo 3 puede observarse que la incertidumbre económica medida como inflación no afecta la creación de agencias en el Centro Presidencial para los casos analizados. La inflación tampoco afecta el tamaño del CP en el año siguiente como muestra el modelo prospectivo. Mientras que la incertidumbre económica medida como PBI per cápita⁵ sí muestra resultados estadísticamente significativos en los modelos 3 y en el modelo prospectivo. Este resultado se comporta en forma contraria a la esperada ya que al aumentar el PBI per cápita, aumenta la cantidad de agencias del CP, cuando la hipótesis del trabajo esperaba que una reducción del PBI per cápita aumentara las agencias del CP por aumentar la incertidumbre política para el presidente. En el modelo prospectivo, el PBI per cápita muestra resultados estadísticamente significativos y positivos, al igual que en el modelo 3, por lo que el valor del PBI per cápita en un año afecta la creación de agencias en el año siguiente, aunque también en forma contraria a la esperada.

La tabla 3 mostró los resultados de los modelos de regresión de efectos fijos, y del modelo prospectivo. Sin embargo, estos resultados son agregados para los tres países analizados, los cuales presentan dinámicas políticas propias y pueden tener resultados diferentes al analizar cada uno a su interior, por lo que es importante realizar un análisis desagregado por país. La tabla 4 muestra los resultados de las regresiones de efecto fijo para cada país.

⁵ En los modelos se utiliza el logaritmo natural del PBI per cápita ya que al presentar valores extremos sesgaban los resultados de las regresiones.

TABLA 4

Modelos de regresión de efecto fijo: Agencias del CP Uruguay, Brasil y Argentina, regresiones por país (1983-2019)

	Argentina	Brasil	Uruguay
Agencias Diferencia	0.52** (0.16)	0.57** (0.17)	0.35 (0.32)
Ministros Coalición	0.36 (0.39)	0.34 (0.52)	-0.44 (0.25)
Apoyo Congreso	0.06 (0.06)	-0.06 (0.14)	0.23*** (0.05)
Apoyo Popular	-0.04 (0.03)	-0.01 (0.03)	0.05 (0.03)
Ministerios	-0.86*** (0.20)	-0.04 (0.27)	2.73*** (0.47)
PBI Per Cápita (Log)	3.99** (1.35)	7.45*** (0.94)	2.89*** (0.68)
Inflación	-0.00 (0.00)	0.01 (0.01)	0.00 (0.00)
R ²	0.64	0.75	0.95
Adj. R ²	0.55	0.69	0.93
Num. obs.	37	35	35

Notas: Errores estándar entre paréntesis. Nivel de significación estadística: *10%, **5%, ***1%.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la tabla 4, al analizar el impacto de las variables independientes en la variable dependiente para cada país observamos resultados diferentes que en los modelos agregados. La variable principal del estudio, los ministros de partidos distintos a los del presidente no tienen un impacto estadísticamente significativo en el aumento de los CP para los países analizados individualmente. Al igual que en los modelos con datos agregados, ni el nivel de apoyo popular al presidente ni la inflación tienen efecto estadísticamente significativo en la creación de agencias del CP en los países analizados en forma individual. El nivel de apoyo del Congreso sólo es estadísticamente significativo en el caso de Uruguay, comportándose en forma contraria a la esperada,

dado que el aumento del nivel de apoyo en el Congreso al presidente genera un aumento en el número de agencias del CP. La cantidad de ministerios es estadísticamente significativa tanto para el caso argentino como para el uruguayo, aunque no en el caso brasilero. Sin embargo, en el caso argentino la variable se comporta en forma contraria a la esperada, pues el aumento de la cantidad de ministerios genera una reducción de la cantidad de agencias del CP, al igual que en las regresiones con los datos agregados por país. En el caso de Uruguay, en cambio, el aumento en la cantidad de ministerios genera un aumento de la cantidad de agencias del CP de acuerdo con la expectativa teórica. Finalmente, la única variable que es estadísticamente significativa en los 3 países es el PBI per cápita. En los tres casos el coeficiente es positivo, es decir que el aumento del PBI per cápita genera un aumento de las agencias del CP en forma contraria a la esperada. Esto puede deberse a que un aumento del PBI da mayores recursos a los presidentes y aumenta su capacidad de intervenir en nuevas áreas económicas y sociales para lo cual buscan ampliar el CP para tener asesores que intervengan en dichas áreas buscando manejar su relación con nuevos actores políticos; esta hipótesis requiere mayor investigación en futuros trabajos.

6. Conclusión

Los estudios sobre Centros Presidenciales se desarrollaron analizando el caso de Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años se han trasladado a estudiar los casos de los Centros Presidenciales de los países de América Latina. Diversos autores han desarrollado estudios sobre los CP de los países de la región y han analizado algunas variables que explican sus cambios. Estos trabajos han mostrado que es importante analizar los casos de América Latina ya que presentan diferencias importantes con el caso de Estados Unidos, tanto en el desarrollo de los CP en el tiempo, como en las variables explicativas que afectan dicho desarrollo.

El presente trabajo aporta a la literatura sobre Centros Presidenciales analizando la evolución de los CP de tres países de América Latina, Argentina, Brasil y Uruguay, tomando como una de las variables la cantidad de ministros de partidos distintos a los del presidente que existen en el gabinete, la cual no había sido utilizada todavía en los estudios de los CP. El análisis mostró que esta variable impacta en el tamaño de los CP, ya que el aumento en la cantidad de ministros de partidos distintos a los del presidente, en los cuales el presidente no puede confiar, aumentan los in-

centivos para que el presidente expropie las funciones de estos ministros al aumentar el tamaño del CP. También se encontró evidencia empírica que muestra que la cantidad de ministerios impacta en el tamaño del CP, porque al aumentar la cantidad de ministerios se reduce el tamaño del CP. Por otra parte, no se encontró evidencia empírica de que el nivel de apoyo popular al presidente, el apoyo en el Congreso al presidente y la inflación impacten en el tamaño del CP. Finalmente, se pudo ver que el aumento del PBI per cápita impacta en el tamaño del CP aumentando su tamaño. La realización de un modelo prospectivo aportó evidencia sobre el impacto temporal de las variables, ya que, por un lado, mostró que el aumento de ministros de la coalición hace crecer el número de agencias del CP en el mismo año, pero no impacta en el número de agencias del CP en un tiempo posterior, mientras que, por otro lado, el número de ministerios y el PBI sí afectan la creación de agencias en años posteriores. Sin embargo, estos resultados no se sostienen al analizar los países en forma individual, pues en ese caso se encontró que sólo el PBI per cápita es estadísticamente significativo en los 3 casos. Los ministros de otros partidos no tienen significancia estadística en los países analizados individualmente, mientras que la cantidad de ministerios es estadísticamente significativa sólo en Argentina y en Uruguay, aunque se comporta de forma distinta en cada país: mientras que en Argentina el aumento de ministerios reduce el tamaño del CP, en Uruguay lo aumenta. Finalmente, la variable de apoyo popular sólo es estadísticamente significativa en Uruguay.

El presente trabajo se enmarca en el enfoque político de análisis de los CP y realiza aportes a dicha literatura. En primer lugar, el trabajo muestra que los presidentes utilizan los CP como una herramienta política para asegurar su poder frente a situaciones de incertidumbre política para asegurar su capacidad de manejo de crisis y aumentar sus recursos de poder, estos resultados van en línea con el enfoque político de análisis de los CP y expande el conocimiento sobre los recursos que los presidentes utilizan para gobernar.

En segundo lugar, el trabajo aporta a la literatura de CP al comparar tres países de América Latina y utilizar variables que son características de los países de la región como las crisis económicas y los gobiernos de coalición, pero que no fueron exploradas en la literatura sobre los CP de Estados Unidos, lo cual permite realizar comparaciones importantes y aportar al conocimiento sobre CP. También al poner el foco en las dinámicas temporales propias de este tipo de análisis con datos de panel busca funcionar como un insumo a los análisis comparados sobre CP en América Latina.

Finalmente, el trabajo aporta a la literatura sobre CP al analizar los resultados en forma individual por país. Esto permite observar que los resultados no se mantienen en los análisis de países individuales y busca advertir de estos posibles problemas a quienes estudian los CP en forma comparada. Deben tenerse en cuenta las dinámicas propias de cada país, y realizar análisis desagregados de datos es una herramienta importante para comprar resultados, además de tener en cuenta la dinámica temporal propia de estos datos en los análisis, ya que se corre el riesgo de llegar a conclusiones erróneas como mostraron los análisis del presente trabajo.

Es importante continuar con las investigaciones sobre los CP en América Latina ya que ayudan a entender la forma que los presidentes tienen para gobernar en contextos caracterizados por alta incertidumbre, ampliar los casos analizados temporal y geográficamente es importante para seguir ampliando la literatura sobre el tema.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). The Role of the Center of Government: A Literature Review. *IDB Technical*, Note N° 581.
- Amorim Neto, O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-424.
- Argelina C. y Fernando L. (2000). Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics* 32(2), 151-170.
- Beck, N. (2008). "Time-Series Cross-Section Methods". En Jane Box-Steffensmeier, Henry Brady & David Collier (eds), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 475-493). Oxford: Oxford University Press.
- Bonvecchi, A. y Scartascini, C. (2014). The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. *IDB Working Paper*, Series N° 283.
- Bonvecchi, Alejandro (julio, 2016). *Crises, Structures and Managerial Choice: Presidential Economic Advisory Agencies and the Management of Macroeconomic Policy in Argentina and the United States*, Trabajo presentado en el XXIV IPSA World Congress of Political Science, Poznań.

- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2012). “La lógica dual de las transferencias intergubernamentales: presidentes y gobernadores en el federalismo argentino”. En Tulia Falletti, Lucas González y Martín Lardone (Eds.), *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 105-157). Córdoba: EDUCA-EDUCC.
- Botero, F., Mejía-Guinand, L. y Solano, A. 2016. Agency Loss and the Strategic Redesign of the Presidential Office in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 60, 1-23.
- Camerlo M. y Coutinho, M. (julio, 2015). *El Centro Presidencial Argentino. Complejización, Centralización, Estilos o ¿Qué?*. Trabajo presentado en el VIII Congreso ALACIP, Lima.
- Chaía de Bellis, Jonás. 2018 Burocracias paralelas y liderazgo político: duplicación y expropiación de funciones en el centro presidencial argentino (1916-2016). *Desarrollo Económico*. vol. 58(225), 181-206.
- Coutinho, M. (2008). Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina. *Pontificia Universidad Católica Argentina*, 18-19, 17-47.
- Coutinho, M. (2013). “De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial”. En Martín Alessandro y Andrés Gilio (Comp.), *La dinámica del poder ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial* (pp. 185-209). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Coutinho, M. (noviembre, 2016). *El Centro Presidencial Argentino: trayectoria desde la democratización y tendencias recientes*. Trabajo presentado en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Dickinson, M. J. y Lebo, M. (2007): Reexamining the Growth of the Institutional Presidency (1940-2000). *The Journal of Politics*, 69(1), 206-219.
- Dumas, V., Lafuente, M. y Parrado, S. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile. La experiencia del Ministerio de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013). *Banco Interamericano de Desarrollo*, Nota Técnica 563.
- George, A. y Stern, E. (1998). “Presidential Management Styles and Models”. En Alexander George & Juliette George (Eds), *Presidential Personality and Performance* (pp. 199-280). Boulder: Westview Press.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Guedes-Neto, J. (2021) Mapping the Center of Government in Latin America and the Caribbean: a typology. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55(5), 1101-1123.
- Inácio, M. y Llanos, M. (2016). The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis. *Presidential Studies Quarterly*, 46(3), 531-549.

- Inácio, M. y Llanos, M. (2015). The Institutional Presidency in Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9(1), 39-64.
- Krause, G. y Cohen, J. (2000). Opportunity, Constrains, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96. *The Journal of Politics*, 62(1), 88-114.
- Krause, G. (2002). Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics. *Political Research Quarterly*, 55(1), 27-57.
- Kyung S., Hashem Pesaran, M y Yongcheol, S. (2003). Testing for Unit Roots in Heterogeneous Panel. *Journal of Econometrics*, 115(1), 53-74.
- Lanzaro, J. (2016). El Centro Presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 25(2), 121-142.
- Lewis, D. E. (2005). Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988-2004. *Presidential Studies Quarterly*, 35(3), 496-514.
- Martínez Gallardo, C. y Schleiter, P. (2014). Choosing Whom to Trust: Agency Risk and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), 1-34.
- Milanesi, A. y Gadea, V. (2016). Desarrollo Institucional y Caracterización del Centro de Gobierno en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 26(2), 103-125.
- Moe, T. (1985). "The Politicized Presidency". En John Chubb y Paul Peterson (Eds.), *The New Direction in American Politics* (pp. 235-271). Washington D.C.: Brookings Institution.
- Moe, T. (1993). "Presidents, Institutions, and Theory". En George Edwards III, John Kessel & Bert Rockman (Eds.), *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches* (pp. 337-386). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moe, T. y Wilson, S. (1994). Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*, 57(2), 1-44.
- Negretto, G. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(167), 377-404.
- Neustadt, R. (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press.
- Palacios, C. y Jofre, H. (2016). Permanencia de Agentes Clave en el Centro de Gobierno. El caso chileno (1990-2014). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14(24), 91-119.
- Plaza, F. 2014. *El diseño del Centro de Gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia* [Magister en Gestión y Políticas Públicas] Universidad de Chile.

- Pliscoff, C. (2018). “La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro”. En Isabel Aninat y Slaven Razmilic (Eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 153-212). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Ragsdale, L. y Theis, J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992. *American Journal of Political Science*, 41(4), 1280-1318.
- Rezaee, J. (2015). *Power and Administrative Presidency*. Trabajo presentado en Midwest Political Science Association Annual Meeting, Bloomington.
- Rudalevige, A. (2002). *Managing the President’s Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Siavelis, P. (2016). Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems. *Presidential Studies Quarterly*. 46(3), 569-591.
- Clark, T. y Linzer, D. (2014). Should I Use Fixed or Random Effects? *Political Science Research and Methods*, 3(2), 399-408.
- Wooldridge, J. (1999). *Introducción a la Econometría: Un enfoque moderno*. Madrid: Thomson.

Anexo

TABLA 5

Estadísticas descriptivas de las variables independientes y dependiente

Variables	Observaciones	Media	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvío Estándar
Agencias CP	107	11,21	11,00	24,00	2,00	5,78
Variación Agencias CP	107	0,243	0,00	8,00	-9,00	2,57
Ministros Coalición	107	4,31	4,00	11,00	0,00	3,04
Ministerios	107	15,36	15,00	27,00	8,00	4,63
Apoyo Congreso (%)	107	34,26	39,40	52,50	5,25	14,88
Apoyo Popular (%)	107	40,29	39,90	82,00	6,00	19,24
Inflación (%)	107	188,288	13,741	3046,09	-3,561	543,72
PBI Per Cápita (USD)	107	7231,77	6317,56	18703,86	1301,98	4439,13

Fuente: Elaboración propia.

“Te amo, te odio: dame más”¹.

Polarización afectiva en la opinión pública argentina²

“I love you, I hate you: give me more”.

Affective polarization in Argentine public opinion

IGNACIO RAMÍREZ

FLACSO, Argentina

iramirez@flacso.org.ar



AGUSTINA FALAK

Universidad de Buenos Aires, Argentina

afalak@uba.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.a6>

Resumen: La polarización política se ha transformado en una clave fundamental para comprender las diversas dimensiones (medios, redes, votos, campañas) del espacio público contemporáneo. En este contexto, ha resurgido el interés sobre el rol de los afectos políticos. Hasta el momento, se han producido escasos abordajes sobre el caso argentino dirigidos a describir el tipo de polarización afectiva que experimenta el país. Nos proponemos elaborar un aporte conceptual y empírico que facilite la comprensión del subsuelo afectivo de la competencia política argentina. A través de dos encuestas representativas de alcance nacional, examinamos comparativamente a los electores de Juntos por el Cambio y del Frente de Todos. Los datos reflejan hostilidades recíprocas entre los dos segmentos, aunque con grados más acentuados de partidismo negativo en el electorado de Juntos por el Cambio.

Palabras clave: Polarización política – Polarización afectiva – Segregación ideológica – Partidismo negativo – Endogamia electoral

Abstract: *Political polarization has emerged as a fundamental key to understand the various dimensions (the media, the new platforms, votes, campaigns) of the contemporary and dichotomized public space. Therefore, we witness a renewed interest in the role of emotions concerning politics. So far, there are few studies on the Argentine case, focused on describing the affective polarization experienced in that society. Here we present conceptual and empirical contributions to fix this shortage and to help the comprehension of the affective substratum of the Argentinian political dispute. By the use of data from two representative nationwide polls, we analyse comparatively the Juntos por el Cambio and the Frente de Todos voters. The data reveals reciprocal hostility, but a greater manifestation of negative partisanship by the Juntos por el Cambio constituency.*

Keywords: *Political Polarization – Affective Polarization – Ideological Segregation – Negative Partisanship – Electoral Endogamy*

¹ Fragmento de “Peperina”, canción del grupo de rock argentino Serú Girán, compuesta por el músico argentino Charly García en 1985.

² Artículo recibido el 2 de abril de 2023 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2023.

1. Introducción: las pasiones en el centro de la política

Un fenómeno nuevo recorre la región: la polarización política. Este fenómeno se ha transformado en una clave interpretativa fundamental para comprender la política, pero también el funcionamiento mismo de la sociedad. Pensamos la polarización como una forma dicotomizada en que se estructura la política y la sociedad, esto es, el espacio público contemporáneo. En el marco del creciente interés sobre la polarización, se han extendido los estudios y reflexiones sobre el rol de los afectos políticos como motores de la dinámica política y condicionantes del espacio público. El sociólogo francés, François Dubet, sintetizó este renovado y “spinoziano” interés por las emociones políticas, al caracterizar la escena contemporánea como la “época de las pasiones tristes” (Dubet, 2020).

Hasta el momento se han producido escasos abordajes sobre el caso argentino específicamente dirigidos a describir su polarización afectiva. Este presenta una serie de rasgos que lo convierten en un escenario de especial atracción para este tipo de aproximación: una sociedad intensamente politizada que ha desplegado y creado repertorios de acción colectiva y lenguajes políticos muy destacados; una identidad política (el peronismo) que viene suscitando pasiones muy intensas desde hace más de 70 años y que, además, ha dado origen a una vasta tradición de estudios, libros e interpretaciones en torno a este gran “enigma” político y sociológico. En efecto, los abordajes sobre populismo suelen tener una “parada obligatoria” en Argentina. Un segundo aspecto —concerniente al contexto— que acentúa el atractivo del caso argentino alude a la presencia de dos coaliciones políticas que han gobernado el país en los últimos años y que mantienen entre sí una rivalidad competitiva fundada en marcados contrastes programáticos y de estilos.

Aquí nos proponemos formular un aporte conceptual y empírico que contribuya a reparar la escasez de estudios específicos sobre la polarización afectiva en este país. Aspiramos a generar, interpretar y aportar evidencia empírica para describir y comprender el subsuelo afectivo de la competencia política argentina.

El presente artículo gira en torno de un interrogante central: ¿cuál es el papel de los afectos políticos en los procesos contemporáneos de dicotomización beligerante del campo sociopolítico a los que llamamos polarización? A través de dos estudios sobre la opinión pública argentina, y con el foco puesto sobre los electorados del Frente de Todos (FdT) y de Juntos por el Cambio (JxC), abordaremos empíricamente los siguientes interrogantes: ¿de qué manera los segmentos “partidarios” edifican sus

identidades políticas que se ponen en juego en el “lazo polarizado” que vincula de manera agonal a ambos sectores de la sociedad? ¿Cuáles son los afectos centrales en tales constelaciones identitarias? ¿Cuánto pesan los sentimientos de pertenencia “en positivo”, referidos a la afirmación de lo propio, y en qué medida gravitan los afectos “en negativo”, concernientes a la mirada negativizada sobre el otro? ¿Los sentimientos negativos son equivalentes en las dos megaidentidades partidarias que examinamos?

El último de los interrogantes contiene un aspecto de especial interés, ligado a una de las dimensiones de la polarización política: su mayor o menor (a)simetría. Considerando el clivaje organizador de la historia política argentina (peronismo vs. antiperonismo), e inspirados en las reflexiones de Ernesto Semán (2021), planteamos la hipótesis según la cual en el campo antipopulista, las emociones negativas desempeñan, comparativamente, un peso de mayor relevancia explicativa.

En otras palabras, entre los votantes de Juntos por el Cambio, los componentes afectivos clásicos del partidismo negativo pesarían más que entre los votantes del Frente de Todos. En caso de confirmarse tal hipótesis, se manifestaría en la sociedad argentina una asimetría afectiva equivalente a la que Mariano Torcal (2023) observa en España cuando compara las estructuras afectivas del electorado de derecha y el de izquierda. Una convergencia en este sentido iluminará un desafío explicativo que excede a nuestro estudio: ¿por qué las derechas contemporáneas contienen, o incuban, mayores niveles de partidismo negativo y de “pasiones tristes”?

El siguiente apartado estará dedicado a examinar diversos aspectos del fenómeno de la polarización política y a recorrer las principales producciones académicas sobre el tema. En un segundo tramo, abordaremos conceptualmente el subgénero del tema que nos ocupa: la polarización afectiva. En la segunda mitad del artículo presentaremos y analizaremos los resultados de dos estudios que realizamos con el propósito de iluminar empíricamente la estructura de la polarización afectiva que rigió en la sociedad argentina durante los últimos años. Finalmente expondremos algunas consideraciones finales y reflexiones en torno a los objetos de nuestras indagaciones.

2. Polarización política: ley de gravedad contemporánea

La polarización concierne al “retorno” del desacuerdo ideológico como centro de gravedad de la competencia política. Se observa que

en culturas políticas muy diversas, la oferta electoral y segmentos de la sociedad intensifican su diferenciación ideológica³. Un segundo aspecto constitutivo de la polarización contemporánea alude a la dicotomización del campo sociopolítico, temática muy presente en los estudios sobre populismo, que se manifiesta en la configuración del “nosotros y ellos” como modo rector de la vida política (Mouffe, 1993; Casullo, 2019). Es decir, los procesos en vías de polarización son aquellos en los que el *gap* ideológico aumenta y asimismo se dicotomiza.

En esta misma dirección, Mariano Torcal sostiene que “el término polarización se refiere a una determinada distribución de la opinión pública en la que los ciudadanos se concentran en polos opuestos en detrimento de aquellos con valores intermedios” (Torcal, 2023: 18). La polarización no es una foto, es un proceso diacrónico, que lo altera todo a su paso. El propio Torcal aporta una imagen en movimiento: “el proceso de polarización se define porque las y los partidarios del partido conservador se vuelven más derechistas y los del partido progresista más importante adquieren posiciones temáticas más izquierdistas” (Torcal, 2023: 19). La definición hace referencia a un aspecto muy destacado de la literatura politológica: el abandono de las actitudes, posiciones y opiniones de los “valores intermedios”. La polarización es también el vaciamiento del centro político.

El abordaje del problema de la polarización implica, además, atravesar aspectos y dimensiones diversas y complejas de la vida social y política: desacuerdos ideológicos, tipos de competencia política, hostilidades afectivas, etc. Podríamos añadir un aspecto cognitivo relativo al modo en que percibimos nuestro entorno: la “realidad”, dimensión muy presente en las reflexiones fundadoras de Walter Lippman:

“la pauta de los estereotipos que se hallan en el centro de nuestros códigos determina en gran parte qué conjunto de hechos vamos a ver y bajo qué luz. Esto explica (...) por qué los capitalistas ven literalmente una serie de hechos y aspectos determinados de la naturaleza humana, distintos de los que ven sus oponentes

³ La experiencia norteamericana ha sido la más documentada con relación al creciente *gap* ideológico que fue separando a votantes demócratas y votantes republicanos a lo largo de las últimas décadas. Levitzky y Ziblatt plantean el proceso en términos de clasificación de los votos por ideología. Observan que desde 1965 se hace patente que la filiación a uno de los dos partidos es un predictor de una cosmovisión del mundo crecientemente diferente a la propia de los votantes rivales. “Hacia el año 2000, los partidos Demócrata y Republicano habían dejado de ser dos grandes ‘carpas’ ideológicas” (Levitzky y Ziblatt, 2018).

socialistas, y por qué ambos grupos se consideran mutuamente irracionales o perversos, cuando lo que realmente les separa es una diferencia de percepción” (Lippmann, 2003: 126).

A instancias de la reformulación del espacio público que acompañó la irrupción y expansión de las redes sociales, el aspecto cognitivo examinado por Lippmann recuperó protagonismo. Diversos autores han puesto el acento sobre el aislamiento cognitivo que comporta la lógica digital, regida por algoritmos que “filtran” nuestra relación con el mundo exterior. En ese contexto, dos conceptos se volvieron centrales para cualquier abordaje sobre el tema: filtros burbuja (Pariser, 2017) y *echo chambers* o cámaras de eco. Los estudios y reflexiones sobre el tema iluminaron la anatomía contemporánea de la polarización política. Para el caso argentino, los investigadores Natalia Aruguete y Ernesto Calvo realizaron una auténtica cartografía del “espacio público digital argentino”. Los autores examinaron cómo se estructura en Twitter la polarización discursiva sobre diversos temas de la agenda pública, retratando la consolidación de dos constelaciones discursivas bien definidas y de escaso diálogo entre sí (Calvo y Aruguete, 2020). Sin llegar a identificar a las redes sociales como causa esencial u origen de la polarización, los autores enfatizan que el debate público regido y segmentado por la lógica algorítmica estimula y fortalece los procesos de polarización. En definitiva, el nexo (¿circular?) entre el aspecto cognitivo, las inclinaciones partidarias y la elaboración de emociones políticas ha recobrado un renovado interés, a partir de la pregunta por el impacto de las redes sociales en la configuración del espacio público.

Ahora bien, el análisis de la polarización no debe soslayar el sustrato social del tema. No estamos abordando antagonismos políticos creados en el vacío sociológico, sino que se trata de rivalidades vinculadas con arraigados clivajes y conflictos socioeconómicos. La sociología política, atenta a las variables “duras” que se creyeron evaporadas en el aire posmoderno, recupera su perdida centralidad en los análisis sobre clasificación, o *social sorting*, tan destacados en los procesos de polarización que estamos observando. La edad, la clase social y la ideología de los ciudadanos vuelven a ser reconocidos como grandes predictores del comportamiento electoral, en detrimento de factores más coyunturales o de corto plazo (Ramírez y Casullo, 2021).

Considerando las dimensiones involucradas en los procesos de polarización, y el hecho de encontrarnos en la etapa inicial de las preguntas, de los esbozos y exploraciones, a continuación nos permitimos proponer

una caracterización abarcadora. Concebimos la polarización en términos de: contradicciones sociales, desacuerdos ideológicos, rupturas cognitivas⁴ y hostilidades afectivas, políticamente dicotomizadas.

GRÁFICO 1

Elementos constitutivos y configuración de la polarización política



Fuente: Elaboración propia.

Este *paper* está dedicado a una experiencia singular; el caso argentino, y a una de las dimensiones de la polarización: la afectiva. De cualquier forma, la conceptualización expuesta pone el foco sobre una parte de un fenómeno múltiple, en el que cada una de sus dimensiones se ve intrínsecamente vinculada con el resto, influyéndola y siendo influida de manera recíproca, continua y circular, tal como buscamos representar en el Gráfico 1.

Al explorar el elenco de los factores señalados (acusados) como causas, en primer lugar, surge el debate concerniente al estatuto histórico del tema: al hablar de polarización, ¿aludimos a un fenómeno novedoso o más bien a la continuidad de atávicos conflictos enraizados en la historia social y política de sociedades “acostumbradas” al desacuerdo? Aquí

⁴ Si bien queda fuera de las posibilidades del presente artículo, resultan muy estimulantes los análisis de la polarización que se formulan desde el análisis del discurso político. Al introducir la noción de “rupturas cognitivas”, seguimos las reflexiones de Marc Angenot, quien en su texto “Diálogo de sordos: tratado de retórica antilógica” (2016) formula descripciones sobre el rol del lenguaje en los fenómenos de dicotomización que estamos analizando. En síntesis, la idea de “cortes cognitivos”, es la diferencia entre que la opinión del “otro” nos parezca errada y nos parezca abiertamente “irracional”. Bajo contextos de polarización, la opinión del rival nos resulta racionalmente inválida.

nos inclinamos por una posición intermedia que reconoce las raíces históricas del tema pero sin ignorar los aspectos propiamente contemporáneos de la forma que adopta la competencia política y el modo en que se estructura el espacio público en este tiempo (Quevedo y Ramírez, 2021).

Otra incógnita respecto a este fenómeno radica en si se trata de una dinámica *top-down* (que comienza en las prácticas discursivas de las élites y luego se derrama a la ciudadanía) o si por el contrario se origina en el ámbito de la opinión pública para luego “ascender” y marcar el debate político protagonizado por líderes y representantes del pueblo. ¿Son nuestras sociedades las que generan la polarización o es el sistema político y/o mediático el que se la impone a la sociedad?

Diversos autores han apuntado a las cámaras de eco, gestadas en el marco de la socialización digital, como causa de una metamorfosis del espacio público y del vínculo entre ciudadanos e información política a partir de las redes sociales. El examen del rol que tiene el nuevo ecosistema comunicacional podría ser planteado de la siguiente manera: las redes sociales por donde transitan los valores, creencias, representaciones antagónicas sobre los “otros”, ¿son causa o consecuencia de la polarización? Una pregunta análoga podría formularse con respecto al lugar de los medios de comunicación en esta trama. Destacados textos los ubican en un papel central (Klein, 2020), al poner el acento sobre los efectos que tiene el proceso de partidización en la oferta mediática que se observa en muchos países.

La lista de “culpables” no termina aquí. También los liderazgos populistas son responsabilizados en una parte de la bibliografía como explicación de este fenómeno (para el caso latinoamericano ver McCoy, 2022; Gamboa y Jaramillo Jassir, 2022). La polarización también ha sido vinculada con la creciente desigualdad social y la fragmentación de los actores sociales. A su vez, la espectacularización de las campañas electorales, y de la comunicación política en general, ha sido juzgada como productora de polarización, atendiendo el carácter performativo de los lenguajes políticos.

Como ya hemos sostenido, la pregunta por los procesos de polarización se ha generalizado a sociedades muy diversas. Ahora bien, ¿la polarización constituye un fenómeno global o es una suma de “hechos nacionales”? Aquí se trabajará bajo la premisa de que el tipo de polarización de cada sociedad surge de la interacción entre culturas políticas nacionales/locales con fenómenos, procesos y tecnologías de alcance global. Un mestizaje entre una circunstancia epocal con historias nacionales. En síntesis, cuando nos ocupemos de describir la polarización afectiva de

la sociedad argentina también estaremos describiendo síntomas de una época y de un mundo polarizados. En un texto anterior propusimos una imagen conceptual para dar cuenta del carácter epocal de la polarización, entendida como la “ley de gravedad” de la política contemporánea, que condiciona todo el ámbito público, actuando “por encima” de la voluntad e imaginación de los protagonistas de este tiempo de combates (Quevedo y Ramírez, 2021).

3. Polarización afectiva: del gap ideológico a la hostilidad afectiva

El presente artículo no solo se interroga por la polarización como un fenómeno de creciente interés, sino que también tiene la mirada puesta sobre una tradición de estudios concerniente al estatuto de los afectos como motores de la dinámica política. En la intersección de estas dos agendas (polarización y rol político de las emociones) se encuentra el “sub-género” del que nos ocuparemos a continuación: la polarización afectiva. El enigma que subyace a este apartado del texto es: ¿cuál es el papel de los afectos y de las emociones en los procesos contemporáneos de dicotomización beligerante del campo sociopolítico? Antes de examinar distintas definiciones de la literatura académica más reciente, quisiéramos enmarcar el tema dentro de una tradición mucho más antigua relativa al modo en que la filosofía política y la teoría democrática han pensado el vínculo entre Razón y pasiones. Nos apoyamos sobre las estimulantes reflexiones del intelectual e investigador francés Frédéric Lordon, quien recrea a través de una pregunta, una noción presente en la mayoría de los discursos y textos sobre el tema con sedimentos iluministas: “¿No es la política, en su idea más noble, cuestión de argumentos, principios y valores, esto es algo muy distinto a las erupciones de afectos que vienen a distorsionar su ideal de comunicación?” (Lordon, 2017: 33).

Lordon propone un punto de partida necesario para desarmar dicotomías artificiales y excesivamente deudoras de un deber ser. Más que pensar los afectos como una distorsión, una falla o un obstáculo de la política, resulta más conveniente y adecuado aceptar que “los afectos son la materia prima de lo social, y más concretamente, el tejido de la política” (Lordon, 2017: 33). En su libro, *La democracia sentimental*, Arias Maldonado reflexiona sobre la íntima conexión que existe entre las ideologías y las emociones. En virtud de este nexo de carácter endógeno, resulta difícil, sino imposible, distinguir la frontera que separa a las emociones de los desacuerdos ideológicos. El autor afirma: “las ideologías también

poseen una fuerte dimensión emocional. Hay una necesidad humana de sentido que ellas pueden satisfacer” (Arias Maldonado, 2016: 99).

Habitualmente, los abordajes sobre polarización ponen el foco sobre el creciente *gap* ideológico entre diversos segmentos del electorado. Por ejemplo, tomando el caso norteamericano, la polarización consistiría esencialmente en el incremento de los desacuerdos sobre asuntos públicos entre demócratas y republicanos. Iyengar, Sood y Lelkes (2012) proponen un camino alternativo, que se aleja de la herencia iluminista sobre la que Lordon nos aconsejaba desprendernos a la hora de ingresar al “mundo de los afectos políticos”. Desde la perspectiva de Iyengar, el elemento constitutivo del proceso de polarización se desprende de las percepciones y miradas hacia “el otro” (político) que van tejiendo la hostilidad afectiva entre grupos. No resulta suficiente registrar diferencias en las opiniones políticas; lo constitutivo del cuadro polarizado alude a las miradas —estereotipadas y moralizadas, siguiendo a Lippman— entre diferentes actores sociales, dotados de identidad. Se trata de un juego de miradas (sobre los “propios” y sobre los “otros”) presente en cualquier identidad social, apoyada siempre sobre un ingrediente de autoafirmación y sobre un aspecto negativo de alteridad con un otro que es constitutivo, negativamente, de lo que somos o creemos ser.

La escena política regida por la “ley de la polarización” implica sólidas bases ideológicas del desacuerdo que no pueden ser ignoradas, pero no son por sí mismas suficientes para explicar el conjunto de aspectos involucrados en la polarización. Lo que define la dinámica polarizadora es, más bien, la distancia social, afectivamente teñida y motivada. Iyengar y otros describen esta dimensión de la polarización como una mejor perspectiva desde la cual contemplar los procesos de polarización. En vez de hacerlo, como es más habitual, desde una perspectiva ideológica, los autores proponen:

“Un indicador alternativo, y desde nuestro punto de vista, más diagnóstico, de la polarización de masas es la medida en que los partidarios se ven unos a otros como un grupo externo desagradable. La prueba definitoria de la identidad social requiere no solo un sentimiento positivo hacia el propio grupo, sino también un sentimiento negativo hacia aquellos que se identifican con grupos opuestos. Por lo tanto, en la medida en que la identificación partidaria represente una afiliación grupal significativa, la prueba más apropiada de polarización es la identidad afectiva, no ideológica” (citado en Garrido, Martínez Rodríguez y Mora Rodríguez, 2021).

De acuerdo con este enfoque, la polarización afectiva no sería un tipo determinado de polarización, o uno de sus ingredientes como propone Torcal, sino que se trataría de su rasgo más distintivo. La polarización política es, en esencia, una polarización afectiva. Como hemos dicho, la polarización implica el “retorno de lo ideológico” como centro de gravedad de la competencia política, pero allí no termina la historia. En contextos de polarización, la diferencia ideológica entraña una intensa implicación emotiva por la cual las adhesiones o rechazos políticos comienzan a impregnar la interacción interpersonal de los ciudadanos. Desborda lo puramente partidario para transformarse en el eje ordenador, y segmentador, del espacio público. Con relación a este ordenamiento, Waisbord sostiene que “en un contexto de polarización las multiplicidades de diferencias políticas crecientemente se alinean en una sola dimensión, y la política es percibida y definida como un eterno conflicto” entre un nosotros y un ellos marcado, en su dimensión afectiva, por la asignación de valores y la emotividad depositada en las identificaciones de cada uno de los grupos que se conforman (Waisbord, 2014: 251).

Ahora bien, antes de avanzar con la anatomía de la polarización afectiva, resta introducir un concepto central: el partidismo negativo, definido como la tendencia de los electores a experimentar y manifestar un “claro rechazo” al voto o adhesión de cualquier tipo a cierto grupo político o partido específico (Crespo, Garrido, Martínez Rodríguez y Mora Rodríguez, 2021). Cualquier identidad política se edifica y sostiene sobre dos columnas: un componente de adhesión positiva hacia aquello que se respalda (un gobierno, un dirigente o un partido político) y un elemento negativo, de contraste y diferenciador. La analogía con el fútbol ilumina con sencillez el tema: los hinchas de Boca Juniors son tan fanáticos de Boca como anti River; ambos sentimientos, de simétrica intensidad, componen la “identidad bostera”. Volviendo a la biblioteca especializada, Abramowitz rescata la importancia del partidismo negativo en la constitución de identidades sociales y en el comportamiento electoral. Sus aportes permiten advertir la íntima relación entre el crecimiento del partidismo negativo, como *driver* central del comportamiento electoral, y los procesos de la polarización afectiva. Sostiene que los ciudadanos “comienzan a percibir a los simpatizantes del partido contrario como personas muy diferentes de sí mismas en lo que hace a las características sociales, las creencias políticas y valores, hasta llegar a ver a los adversarios con un creciente recelo y hostilidad” (Abramowitz y Webster, 2016). El vínculo entre el rechazo al otro como motor de actitudes políticas y la dimensión afectiva de la polarización representa un eje central de nuestro trabajo.

Hemos hablado sobre la constitución dicotomizada de un “nosotros” y un “ellos”, entre los cuales se tejen recíprocas representaciones negativas. De estos mecanismos se ocupa la teoría de la identidad social. Desde esta perspectiva, las configuraciones negativas sobre “ellos” o “el otro” son inherentes a cualquier dinámica de grupos. Tajfel y Turner (1979) reseñan algunos estudios en los que, incluso cuando no hay motivos explícitos o definidos de división entre grupos, los miembros de cada uno de ellos tienden a activar una visión negativa hacia la contraparte. “En otras palabras, la mera conciencia de la presencia de un out-group es suficiente para provocar respuestas competitivas o discriminatorias de parte del in group” (Tajfel y Turner, 1979: 38). Y, aún más, estas respuestas de competencia no solo colaboran a la diferenciación del otro grupo, sino que también potencian la cohesión y la cooperación del in group. En este sentido, el mecanismo precede al “contenido” de tales diferenciaciones.

Para conceptualizar la arquitectura identitaria de la que nos ocuparemos en este artículo, resulta oportuno introducir la categoría de “megaidentidades partidarias”. Torcal refiere, ya no a identidades o grupos de pertenencia, sino a megaidentidades articuladas a partir de la mezcla y convergencia de diversas identidades que se sintetizan para conformar grupos sociales más amplios (Torcal, 2023). Las megaidentidades partidarias no se limitan simplemente a visiones programáticas, sino que aglutinan identidades y clivajes sociales para agruparlos en bloques que se segmentan según líneas de división partidaria. La textura plural de la trama social se simplifica formándose lo que podemos llamar el clivaje de los clivajes. En su examen del caso norteamericano, Ezra Klein (2020) muestra de qué manera las variables que antes eran típicamente explicativas y predictoras del voto, como podrían ser la religión o la etnia ya no son elementos únicos en la conformación de identidades sociales. Bajo el clima contemporáneo de polarización, todas ellas se combinan y convergen para lograr megaidentidades que confrontan entre sí de forma más dicotómica. La pluralidad se economiza en dos grandes constelaciones sociales. En este punto surge nuevamente la relevancia del aspecto agonal, esto es: la diferencia (por ejemplo, entre dos megaidentidades que coexisten) no alcanza ni constituye una escena de polarización; en palabras del propio Torcal, ella se desarrolla,

“cuando esos sentimientos de apego van acompañados de la acción de los partidos propiciando grupos partidistas más homogéneos respecto de otras identidades (...) generan unas me-

gaidentidades psicológicas que dividen a la ciudadanía según las líneas partidistas, lo que tiene serias implicaciones para el pensamiento, el comportamiento y las emociones de los distintos grupos partidarios” (Torcal, 2023: 41-42).

Ahora bien, ¿la hostilidad afectiva precede a la diferencia ideológica, siendo esta última una racionalización de un antagonismo más visceral, o por el contrario los debates y desacuerdos ideológicos son los que, al escalar, incuban incompreensión recíproca, irritación y de allí, hostilidades afectivas? Distinguir estas dos dimensiones comporta una inevitable dosis de artificialidad. Más que privilegiar una u otra dimensión como origen explicativo, preferimos comprender el nexa como una interacción entre la diferencia ideológica y el antagonismo afectivo, una interacción circular que empuja a unos y otros hacia el “polo opuesto”, desatándose una fuerza que segrega. Polarización afectiva y polarización ideológica, aun admitiendo que no sean lo mismo, se agudizan o atenúan de manera sincronizada⁵.

4. Polarización afectiva de la sociedad argentina

Alrededor del caso argentino se produjeron hasta el momento pocos estudios específicamente destinados a retratar sus niveles y formatos de polarización estrictamente afectiva.

El análisis de los casos europeos y estadounidenses viene siendo abundante y predominante en la literatura sobre el tema (como Iyengar et al., 2019; o Garrido, Martínez y Mora, 2021). Aspiramos a reparar esta ausencia, ofreciendo un aporte que alumbre las estructuras afectivas de los antagonismos políticos que surcan la opinión pública argentina. Una de las excepciones se trata de un texto reciente en el que Mariano Torcal y Emily Carty (2023) abordan los elementos identitarios de la polarización afectiva en el país, subrayando la centralidad del eje peronismo y antiperonismo (con las diferencias ideológicas asociadas a ese antagonismo) como vector fundamental de la polarización afectiva.

⁵ No estamos proponiendo que sean lo mismo, tal es así que Garrido, Martínez y Mora (2021) demuestran que la sociedad española, por ejemplo, presenta altos niveles de polarización ideológica y comparativamente bajos niveles de polarización afectiva. Lo que nos interesa enfatizar es la intimidad que existe entre ambos conceptos y dimensiones de la polarización política.

A partir de aquí presentaremos y analizaremos un conjunto de evidencia empírica surgida de mediciones de opinión pública a nivel nacional cuyos resultados permiten observar el subsuelo afectivo de la competencia política argentina. La estrategia que nos guió en la elaboración de los indicadores, y en el posterior tratamiento de los datos, consistió en la evaluación comparada de las percepciones, actitudes y opiniones que registramos en los dos principales electorados de la sociedad: los votantes del Frente de Todos *vis a vis* los votantes de Juntos por el Cambio. No nos enfocaremos sobre los resultados agregados de la opinión pública, sino en la comparación de los dos segmentos, recortados en función de su comportamiento electoral reciente. Nos interesa describir y formular esbozos interpretativos sobre las simetrías y contrastes entre los dos grupos; conocer los afectos subyacentes que movilizan sus opiniones y radiografiar la dirección e intensidad de tales emociones políticas. En definitiva, buscamos explorar la anatomía afectiva de la política argentina como dimensión indispensable para conocer el espacio público contemporáneo.

A tal fin, nos valemos de los resultados de dos encuestas de alcance nacional realizadas en el marco del estudio dirigido por Ignacio Ramírez y Luis Alberto Quevedo como parte del Proyecto “Cultura política de los argentinos” de FLACSO Argentina. Se trata de dos encuestas telefónicas, a teléfonos fijos y móviles, de 1.700 casos cada una y basadas en muestras probabilísticas con un nivel de confianza de 95% y un margen de error $\pm 3.3\%$. La primera de ellas fue realizada en octubre de 2021⁶ y la segunda en septiembre de 2022⁷, ambas bajo un gobierno nacional del Frente de Todos y con Juntos por el Cambio como principal bloque opositor. La muestra utilizada en ambos estudios se encuentra basada en cinco estratos regionales y ponderada internamente por edad, sexo y máximo nivel educativo alcanzado. Los factores de ponderación se realizaron utilizando los parámetros poblacionales del censo de 2010, por ser los disponibles al momento de realización del estudio. A continuación presentaremos los resultados de ambos estudios exponiendo la distribución de frecuencias de los indicadores utilizados para los dos subuniversos: votantes del FdT y votantes de JxC. En un segundo momento, presentaremos una prueba de t-test bilateral, destinada a evaluar si los contrastes porcentuales registrados a través de frecuencias son, o no, estadísticamente significativos.

Tratándose de un estudio y de un texto sobre polarización, nos propusimos no prestar tanta atención a los resultados globales o agregados

⁶ Los resultados de esta medición se encuentran disponibles en <https://bit.ly/3FpfibF>

⁷ Los resultados de esta medición se encuentran disponibles en <https://bit.ly/3Qpl3vl>

sino a los resultados propios de cada “bloque” para poder advertir las distancias y diferencias. Se impuso la necesidad de elegir una variable que nos sirviera para “partir” a la opinión pública argentina y poder aislar a los dos segmentos de electores más importante. Nos inclinamos por “último voto a presidente” como eje para segmentar a nuestros dos “bloques de estudio”. Tenemos presentes las limitaciones, o riesgos, que entraña la decisión de elegir al “último voto” como variable principal de segmentación. Por un lado, el voto podría no ser necesariamente un indicador de inclinación ideológica o partidaria (obedeciendo a aspectos mucho más coyunturales y/o económicos). Asimismo, la tarea de recordación exigida al encuestado puede comportar distorsiones voluntarias o involuntarias de “retroactividad”. Sin embargo, veremos que el último voto a presidente constituye una variable fuertemente predictora (y segmentadora) de opiniones, actitudes y orientaciones ideológicas. Ambos cuestionarios incluyeron la pregunta “¿Podría indicarme a quién votó para Presidente en las últimas elecciones de octubre de 2019?”. Asimismo en octubre de 2019, el Frente de Todos y Juntos por el Cambio sumaron por encima del 88% de los votos positivos de la elección⁸. La fragmentación del resto de la oferta electoral redundó en que la tercera fuerza cosechara apenas del 6% de los votos y ocupara un rol relegado en la dinámica política de los años posteriores. En consecuencia, “último voto a presidente” nos ofrecía la posibilidad de agrupar en dos bloques a prácticamente 9 de cada 10 electores argentinos.

Respecto al diseño del set de indicadores, buscamos avanzar un paso más allá del camino recorrido por los estudios más recientes sobre sus antagonismos políticos, centrados comúnmente en el *gap* programático. Los contrastes ideológicos entre el “macrismo” y el “kirchnerismo” han sido largamente estudiados y documentados, iluminando pronunciadas diferencias sobre cada uno de los temas que conciernen a la vida en común: el rol del Estado, la agenda de derechos sociales, la gestión de las empresas públicas, los enfoques sobre la cuestión social, entre una larga lista de asuntos públicos donde se dividen las aguas (Ramírez y Casullo 2021; Vommaro y Kessler, 2021). Sin embargo, aún queda por abordar el componente afectivo de dicha polarización; conocer mejor de qué manera esas diferencias se transforman en intensos contrastes identitarios, generando afectividades y percepciones sobre el *in group* y el *out group*.

⁸ Por el crecimiento de La Libertad Avanza como fuerza a nivel nacional (al momento de redacción de este artículo, instalado como posibilidad de acceder a un balotaje y eventualmente al gobierno), los próximos estudios impondrán la necesidad de revisar la oferta política que organiza la polarización afectiva de la sociedad argentina en el futuro.

Reiteramos una idea expuesta anteriormente: la polarización no se produce solo con diferencias de ideas; sin afectos es difícil que emerja el “nosotros” y “ellos”.

En la siguiente tabla presentamos las variables a través de las cuales vamos a observar diferentes dimensiones de la polarización afectiva:

TABLA 1
Variables y operacionalización

Variable	Pregunta en encuesta	Opciones de respuesta
Endogamia electoral	<i>“¿Tiene entre sus amistades y familiares más cercanos a alguien que haya votado al partido opositor al suyo?”</i>	“Sí” / “No” / “Ns/Nc”
Predisposición a las parejas “mixtas”	<i>“Imagine que empezó una relación con una pareja de ideología opuesta a la suya. ¿Cuál de las siguientes opciones describe mejor si esa persona fuese seguidor de Mauricio Macri/Cristina Fernández?”*</i>	“Me gustaría mucho” / “Me gustaría” / “Ni me gustaría ni me disgustaría” / “Me disgustaría” / “Me disgustaría mucho” / “No sabe”
Estereotipos del “otro político”	<i>“¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con la frase?: ‘Los votantes del Frente de Todos votaron manipulados o engañados’ / ‘Los votantes del JxC son egoístas de clase alta’”**</i>	“Muy de acuerdo” / “De acuerdo” / “Desacuerdo” / “Muy en desacuerdo” / “No sabe”
Demonización del “otro político”	<i>“¿Cuán de acuerdo o en desacuerdo se encuentra con la frase: ‘Los votantes del partido opositor al mío son una amenaza para la democracia?’”</i>	“Muy de acuerdo” / “De acuerdo” / “Desacuerdo” / “Muy en desacuerdo” / “No sabe”
Afectos políticos hacia el propio espacio	<i>“¿Qué sentimiento le despierta el frente electoral al que votó en las últimas elecciones?”</i>	“Mucha simpatía y apoyo” / “Bastante simpatía y apoyo” / “Bastante antipatía y rechazo” / “Mucha antipatía y rechazo” / “No sabe”
Afectos políticos hacia el propio líder	<i>“¿Qué sentimiento le despierta el principal dirigente del frente electoral al que votó en las últimas elecciones?”</i>	“Amor” / “Simpatía” / “Indiferencia” / “Antipatía” / “Odio” / “No sabe”
Afectos políticos hacia el espacio rival	<i>“¿Qué sentimiento le despierta la fuerza opositora a la que votó en 2019?”</i>	“Mucha simpatía y apoyo” / “Bastante simpatía y apoyo” / “Bastante antipatía y rechazo” / “Mucha antipatía y rechazo” / “No sabe”
Afectos políticos hacia el líder rival	<i>“¿Qué sentimiento le despierta el principal dirigente de la fuerza opositora a la que votó en 2019?”</i>	“Amor” / “Simpatía” / “Indiferencia” / “Antipatía” / “Odio” / “No sabe”

* Se preguntó a cada grupo de electores por el líder adverso al del propio grupo.

** Se preguntó a cada grupo de electores por los votantes del espacio adverso al del propio grupo.

Fuente: Elaboración propia.

Como hemos dicho, los resultados de cada variable serán examinados de forma segmentada en función del “voto anterior” con el objetivo de alumbrar y dimensionar los contrastes entre los dos hemisferios político-ideológicos bajo estudio.

Abordaremos los datos surgidos de cada variable acompañados de una serie de conceptos para acercarnos al tema. Observaremos los niveles de endogamia electoral que tienen los dos segmentos y también su predisposición a cruzar las fronteras ideológicas a la hora de formar parejas sexoafectivas. Un tercer concepto bajo el cual analizaremos el espacio público alude al aislamiento cognitivo, favorecido por tales procesos de endogamia electoral y segregación ideológica. Desde la perspectiva resumida en el esquema conceptual sobre polarización del cual hemos partido (ilustrado en el Gráfico 1), donde enfatizamos la retroalimentación circular entre rupturas cognitivas, hostilidades afectivas y diferencias ideológicas, nos preguntamos cómo la telaraña de vínculos sociales de la que somos parte estructura la forma en que vemos el mundo. Al respecto, pareciera que a mayor segregación ideológica y/o endogamia electoral, tendremos grupos sociales más aislados cognitivamente, asunto que abre una posible línea de trabajo hacia adelante.

Con respecto al alcance y a las limitaciones del trabajo, en primer lugar, y a diferencia de los trabajos revisados sobre España y Estados Unidos, nuestro estudio es incapaz de acreditar tendencias en materia de polarización afectiva. Nos apoyamos sobre dos encuestas nacionales que aún no han sido repetidas, en consecuencia estaremos privados de afirmaciones relativas a si la polarización afectiva se viene agudizando, o aplacando, en la sociedad argentina. En segundo lugar, nuestro estudio contiene exclusivamente variables afectivas e indicadores de endogamia, segregación o *social sorting*, quedando afuera preguntas referidas al *gap* ideológico entre votantes de Juntos por el Cambio y del Frente de Todos. Tal exclusión nos impide articular los nexos empíricos que unen a la dimensión afectiva con la esfera ideológica. Finalmente, este estudio no se propone ofrecer una perspectiva comparada del caso argentino con otros países, aunque hemos incorporado indicadores aplicados en otras sociedades con la intención de allanar el camino hacia futuros ejercicios comparados.

5. Kirchneristas vs macristas, ¿un nuevo bipartidismo?

Antes de examinar los datos, son necesarios algunos comentarios sobre los dos grupos de pertenencia en los que pondremos el foco. Se

trata de los electorados de las dos coaliciones que vienen protagonizando la competencia política argentina: el Frente de Todos y Juntos por el Cambio. Ambas coaliciones gobernaron el país en los años recientes y gobiernan la mayoría de provincias y grandes ciudades del país. Como coaliciones, el FdT y JxC son el desenlace de un proceso de convergencia y dicotomización de dos campos antagónicos: un campo hegemonizado desde 2003 por el kirchnerismo y un campo dominado por el macrismo⁹ desde el 2007.

Desde el retorno a la democracia, en 1983, la competencia política argentina había estado organizada en forma “clásicamente bipartidista” a través de la rivalidad entre el peronismo y la Unión Cívica Radical. La crisis social y de representación de 2001 hizo volar por el aire este prolijo sistema bipartidista y causó una profunda fragmentación de la oferta y la demanda electoral (Torre, 2003).

El kirchnerismo y el macrismo fueron las dos fuerzas e identidades políticas que recompusieron un sistema con más orden y estabilidad tras el estallido social y político del 2001 que aquel caótico de comienzos de siglo.

Diferentes condiciones imponen una sombra de incertidumbre sobre las perspectivas de supervivencia de este frágil “neobipartidismo” que, hasta hoy, parece haberle dado estabilidad a la competencia política argentina. Al momento de redacción de este artículo, ambas coaliciones siguen en pie aunque en proceso de adaptación a la disruptiva irrupción de La Libertad Avanza, cuyo candidato a la presidencia, Javier Milei, se impuso como el candidato más votado en las elecciones PASO de 2023.

6. Afectos políticos de la polarización en la opinión pública argentina

Presentados los conceptos y los protagonistas, comenzaremos a exponer y analizar los datos referidos al subsuelo afectivo de la polarización argentina. En una primera instancia, vamos a enfocarnos sobre la endogamia electoral y la segregación ideológica para comprender la distancia que separa a los ciudadanos en el marco de un espacio público

⁹ El macrismo fue creado por el ex presidente de Boca Juniors y empresario Mauricio Macri. Su fuerza, llamada PRO, llegó al gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 2007 y a la presidencia, junto a otras fuerzas, en 2015. En 2007, además de Jefe de Gobierno de la capital del país, Mauricio Macri se transformó en el principal adversario del kirchnerismo. Ver Vommaro, Morresi y Bellotti (2013).

teñido por hostilidades afectivas. En un segundo apartado, atenderemos la polarización afectiva propiamente dicha, revisando primero los resultados de una variable íntimamente asociada con el partidismo negativo y, luego, un segundo indicador netamente dirigido a la fisura emocional que yace por debajo de los antagonismos políticos.

7. La endogamia política: distancia social y reafirmación de identidades

Tanto la predisposición de las personas a vincularse sentimentalmente, única o mayormente, con personas de su misma megaidentidad partidaria, como la pertenencia a círculos sociales ideológicamente homogéneos nos permite aproximarnos a la forma social que rige la polarización: el *social sorting*.

Analizaremos primero un indicador al que hemos llamado endogamia electoral concerniente a la percepción de los ciudadanos con relación a la mayor o menor homogeneidad ideológica de sus círculos de afectos y relaciones más próximas. Este primer indicador no pone en juego la voluntad o el deber ser. Creamos esta pregunta apuntando a registrar las percepciones del entorno.

Podemos ver los resultados en la Tabla 2. Más de un tercio de los encuestados declaró no tener vínculos muy próximos con personas que voten por el partido antagonista. Si bien el dato pluralista alcanza un umbral tímidamente mayoritario, resulta llamativa la extensión de la endogamia electoral, especialmente cuando se tiene en cuenta que votar por el FdT o JxC no constituye preferencias electorales muy “extravagantes”; hablamos de fuerzas políticas que suscitan respaldos electorales masivos.

Reiteramos una hipótesis cercana a las reflexiones sobre el nuevo espacio público que ponen el foco sobre las cámaras de eco, los filtros burbuja y el “ensimismamiento digital”. De entornos ideológicamente más homogéneos cabría esperar efectos cognitivos y afectivos, como un agravado aislamiento cognitivo. Un espacio público segregado es uno donde “imperan las distancias, las desconfianzas mutuas, y donde los ciudadanos prefieren refugiarse en la zona de confort de los iguales antes que ingresar a un espacio de intercambios abiertos” (Quevedo y Ramírez, 2021: 27). Precisamente, estar expuestos a una diversidad de opiniones es aquello que nos previene de dicho aislamiento. Si bien las relaciones interpersonales no son la única fuente por las que podemos acceder a una diversidad de opiniones, códigos y valores, resultan una

dimensión clave en la integración social y en la elaboración de actitudes políticas, evocando los clásicos planteos de Lazarsfeld al respecto (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1960).

TABLA 2
Endogamia electoral segmentada por voto

	Votantes del Frente de Todos	Votantes de Juntos por el Cambio
Sí	53%	40%
No	31%	48%
No sabe	16%	12%

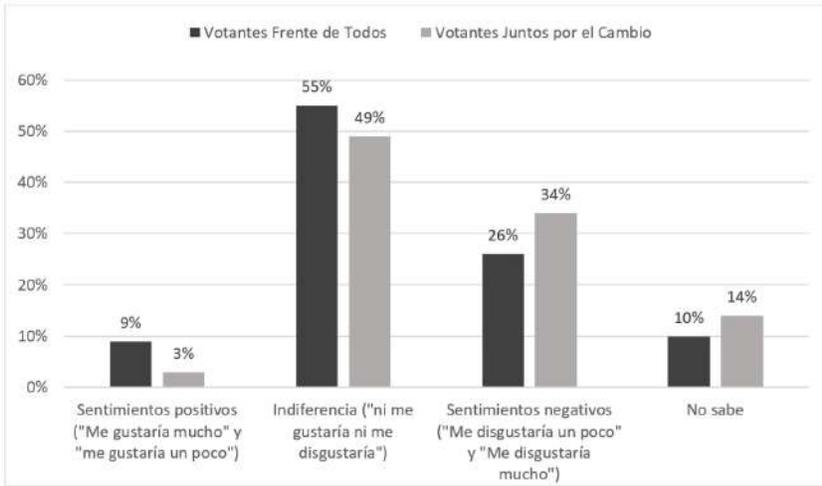
**A los votantes de JxC se les consultó si tenían amistades o familiares que hayan votado por el FdT y a los votantes del FdT se les preguntó si tenían amistades o familiares que hubieran votado por JxC.*

Fuente: Elaboración propia.

Para continuar, revisaremos los resultados de un indicador tomado de diversos estudios sobre polarización afectiva, estimulados por la hoja de ruta trazada por Iyengar, Konitzer y Tedin (2018). Se trata de una pregunta que, al igual que el primer indicador presentado, está orientada sobre fenómenos asociados a la segregación ideológica pero abiertamente dirigida a captar deseos, sentimientos y preferencias. El indicador mide la menor o mayor predisposición a formar “parejas (políticamente) mixtas”, es decir parejas con votantes del partido adversario. Los resultados de esta pregunta se encuentran en el Gráfico 2.

GRÁFICO 2

Predisposición a las “parejas mixtas” segmentada por voto



Fuente: Elaboración propia.

Mayoritariamente, los encuestados expresaron indiferencia con relación al aspecto ideológico a la hora de establecer una relación de pareja. Nos parece importante atender la elasticidad pregunta-respuesta, es decir: si bien en el indicador anterior abordamos una dimensión similar, las respuestas surgen ante fraseos muy distintos que podrían impactar sobre los resultados. En el primer caso, la pregunta es “moralmente neutral”, solicita una descripción. Por el contrario, la segunda pregunta pone en juego más elementos. Podríamos considerar la posibilidad de una dosis de negación sobre la incidencia de la ideología como *driver* u obstáculo a la hora de construir parejas. Una variante de esta lectura podría ser la de considerar que tal incidencia se produce de manera invisible al propio actor. En cualquier caso, un segundo nivel de análisis habilita conclusiones que sintonizan con los datos presentados anteriormente. Más allá del esperanzador, o negador, dato del desinterés declarado por la ideología de la nueva pareja, se advierte un desnivel significativo entre las respuestas de los votantes de FdT y los adherentes a JxC. El 34% de los votantes no peronistas manifiesta disgusto frente a la posibilidad de establecer una pareja mixta mientras que entre los votantes del actual oficialismo esa aversión desciende al 26%. Nuevamente, encontramos que los afectos negativos, que denotan una mayor tendencia a la segre-

gación y al partidismo negativo, se encuentran más extendidos en el hemisferio derecho del electorado argentino.

Del examen comparado surge que la endogamia electoral y su predisposición se acentúa entre los votantes de Juntos por el Cambio. Si bien no avanzaremos profundamente sobre la verificación empírica de esta asociación, a la luz de la teoría de la identidad social, nos permitimos sugerir que una mayor endogamia electoral está conectada con un mayor aislamiento cognitivo, generando condiciones favorables para una mayor hostilidad afectiva hacia los otros.

8. Percepciones cruzadas: estereotipos y demonización del “otro político”

La polarización afectiva puede ser pensada como un juego de miradas sobre “el otro”. Retomando la imagen de retroalimentación circular que propusimos anteriormente, una de las causas y consecuencias de las hostilidades afectivas concierne al tipo de representación que media nuestra relación con los adversarios. Solo podemos experimentar una intensa aversión por aquello que se nos presenta bajo una forma desagradable u odiosa. Aquí es donde los procesos “lippmanianos” de representación moralizada y estereotipada de la realidad desempeñan una función determinante. A modo de conjetura, planteamos un nexo causal entre la endogamia electoral y la representación estereotipada de aquel o aquella que vota por nuestro rival político. El hecho de que al votante adversario únicamente lo experimentemos como representación —y no como experiencia directa capaz de producir disonancia cognitiva o, en este caso, “disonancia afectiva”— favorece una caracterización estigmatizada del otro sin obstáculos empíricos.

Examinaremos esta cuestión evaluando el nivel de adhesión de los votantes a una serie de estereotipos sobre los votantes adversarios. Estas preguntas fueron elaboradas a partir de hallazgos cualitativos surgidos de diversos *focus groups* donde de manera recurrente surgían las representaciones estereotipadas que decidimos medir.

TABLA 3
Estereotipos del votante adversario

Porcentaje de respuestas “Muy de acuerdo” + “Acuerdo” con la frase presentada, por grupo		
	Votantes del Frente de Todos	Votantes de Juntos por el Cambio
“Los votantes del Frente de Todos votaron manipulados o engañados”	-	66%
“Los votantes del JxC son egoístas de clase alta”	50%	-

Fuente: Elaboración propia.

Al presentarles afirmaciones estereotipadas y negativas a unos y otros, comprobamos que en ambas megaidentidades partidarias existe una amplia adhesión a tales visiones. Más de la mitad de los electores de ambos grupos se mostraron de acuerdo con la frase que se les ofreció. Sin embargo, volvemos a encontrarnos con un desnivel: es en JxC donde la noción negativa es más extendida. Dos de cada tres de sus votantes consideraron a los partidarios del FdT como un conjunto de personas engañadas y manipuladas, es decir, ciudadanos despojados o sustraídos de cualquier tipo de racionalidad política.

Con respecto a la evidencia acumulada hasta aquí, relativa al carácter asimétrico de la polarización argentina, es posible afirmar que los votantes de Juntos por el Cambio (*vis a vis* FdT) manifiestan en mayor magnitud este rasgo muy propio del partidismo negativo, por el cual el rechazo al otro desempeñaría una función central en su cohesión identitaria.

Veamos ahora los niveles de demonización del “otro político”. En un contexto democrático, la percepción del otro como amenaza a un sistema de convivencia, de reglas de competencia y de garantía de derechos fundamentales supone una hostilidad afectiva tal que condiciona el debate público, las posibilidades de convivencia y de reconocimiento dentro de una misma comunidad nacional. Acaso como forma extrema de la hostilidad afectiva, analizaremos las respuestas de ambos grupos sobre si el *out group* constituye una amenaza para la democracia.

TABLA 4

Demonización del adversario como amenaza para la democracia

Porcentaje de respuestas “Muy de acuerdo” + “Acuerdo” con la frase presentada, por grupo		
	Votantes del Frente de Todos	Votantes de JxC
<i>“Los votantes del Frente de Todos son una amenaza para la democracia”</i>	-	69%
<i>“Los votantes de Juntos por el Cambio son una amenaza para la democracia”</i>	49%	-

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, los datos son elocuentemente reveladores de hostilidades extendidas y profundas. El 49% de los votantes del FdT considera a los votantes de JxC una amenaza para la democracia, mientras que, a la inversa, 7 de cada 10 votantes no peronistas perciben a los votantes de la coalición peronista como un peligro para la democracia. Quedan a la vista dos conclusiones: en ambos grupos se registran altas dosis de hostilidad hacia el otro y, asimismo, volvemos a observar una marcada asimetría. La hostilidad de los votantes de JxC hacia los votantes del FdT es más generalizada que en sentido inverso. Más allá de este significativo contraste, lo cierto es que la mitad o más de cada grupo percibe al otro como una amenaza para la democracia. Posiblemente estudios futuros permitan indagar con mayor profundidad qué significa democracia para cada “bando” y, desde allí, comprender qué sentidos y contenidos adopta la imagen proyectada sobre los “otros” como capaces de atentar contra ella o directamente incompatibles con los valores del sistema democrático.

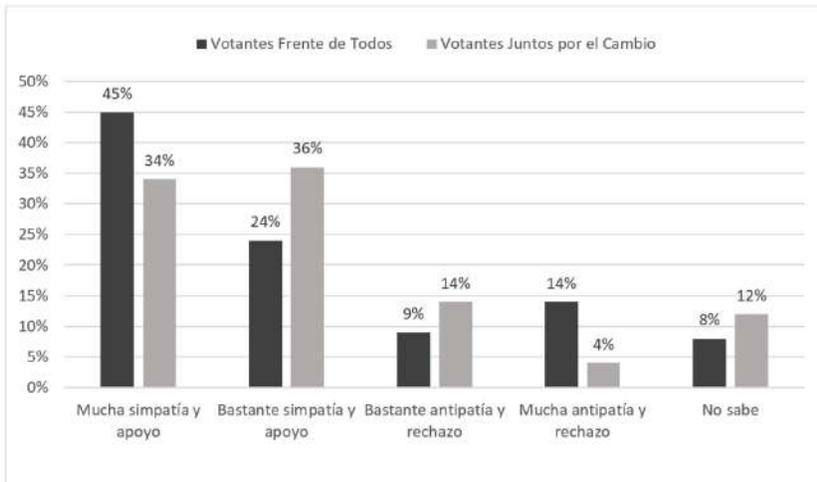
9. Partidismo negativo y afectos políticos en torno a marcas partidarias y liderazgos

En este tercer bloque de datos, abordaremos los resultados de dos indicadores que apuntan directamente al núcleo del fenómeno que esta-

mos estudiando. Los indicadores tienen dos caras: una orientada a captar la intensidad del respaldo a la megaidentidad partidaria propia y los sentimientos que moviliza su líder político. Su reverso ilumina la intensidad del rechazo a la marca política adversaria y los sentimientos que suscita el líder del espacio rival. Como resultado de estas combinaciones, los próximos dos indicadores se descomponen en cuatro capítulos que leídos en conjunto alumbran la estructura principal de la polarización afectiva que late en la sociedad argentina. Veamos primero los resultados de una pregunta donde los votantes de ambos grupos expresan la intensidad con la que respaldan, o rechazan, al espacio político por el que votaron.

GRÁFICO 3

Afectos políticos hacia el espacio propio segmentado por voto



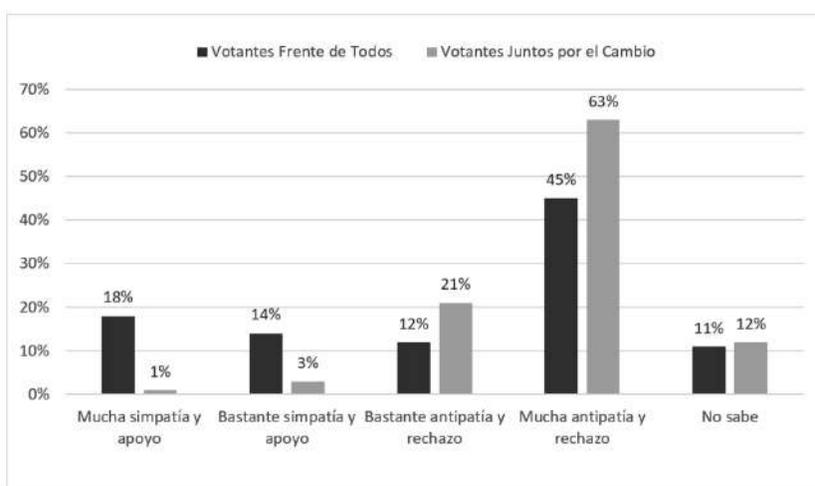
Fuente: elaboración propia.

Como vemos, en ambas orillas, predomina un extendido respaldo al espacio propio, identificado a través de su etiqueta electoral. Más aún, en apariencia surge un empate, ya que en ambos grupos, 7 de cada 10 votantes manifestaron apoyar a su equipo. Sin embargo, al acercar la mirada aparecen matices relevantes. Los fenómenos de polarización afectiva son asuntos relativos a la intensidad: la polarización es “intensa” o no es, de manera que una lectura de los gráficos a la luz de estas temáticas

impone la necesidad de mirar especialmente los extremos de las escalas. Allí es donde reaparece un destacado desnivel. Los votantes del FdT superan en 11 puntos a los votantes de JxC en intensidad de respaldo al equipo propio: 45% contra un 34% de “muchísima simpatía y apoyo” a la coalición votada. Pasemos ahora al reverso negativo. El siguiente gráfico refleja los datos concernientes al rechazo hacia el “otro” político.

GRÁFICO 4

Afectos políticos hacia el espacio rival segmentado por voto



Fuente: elaboración propia.

Considerando ambos gráficos, surgen diversas lecturas posibles. Por un lado, el 84% de los votantes de JxC expresa alguna clase de rechazo a la megaidentidad rival, proporción que supera al 70% de respaldo que manifiestan por su propia marca. En ese *gap* surge una primera pista en clave de partidismo negativo. Por su parte, el 57% de los votantes del FdT rechaza al espacio rival, sentimiento menos extendido que el 69% de apoyo a su colectivo. Es decir, apoyos y rechazos son ingredientes que no se distribuyen en proporciones equivalentes en los dos segmentos. Pero nuevamente son los extremos de las escalas los que alumbran los resultados más elocuentes. Cuando comparamos el *share* de “muchísima antipatía y rechazo”, irrumpe con claridad una diferencia: el 63% de los votantes no peronistas expresan un intenso rechazo al FdT, mientras

que los votantes peronistas manifiestan 18 puntos menos de “rechazo intenso” al “otro” político. En otras palabras: el rechazo de los electores de Juntos por el Cambio a la fuerza adversaria es significativamente más intenso que la aversión de los votantes del FdT hacia la marca opositora.

Entender la diferencia entre la adhesión propia y el rechazo al rival nos permite dimensionar y comparar el rol del partidismo negativo en estas dos megaidentidades. La Tabla 5 sintetiza esta información, presentando los valores extremos, y permite evaluar interna y externamente los resultados. La tabla retrata dos composiciones afectivas distintas: en el FdT se registra un saldo afectivo equilibrado entre las dos columnas de su identidad: la afirmación de lo propio y el contraste con el otro. Por su parte, la estructura afectiva del electorado de JxC luce un claro desnivel en favor del partidismo negativo como *driver* constitutivo de su comportamiento electoral: el rechazo al otro supera por casi 30 puntos a la adhesión a lo propio.

TABLA 5
Saldo afectivo comparado de marcas partidarias

Peso relativo de extremos afectivos		
	Votantes del FdT	Votantes de JxC
Adhesión intensa (*) al partido votado	45%	34%
Rechazo intenso (**) al partido opositor	45%	63%
Saldo afectivo (diferencia entre adhesión intensa y rechazo intenso)	0pp.	-29pp.

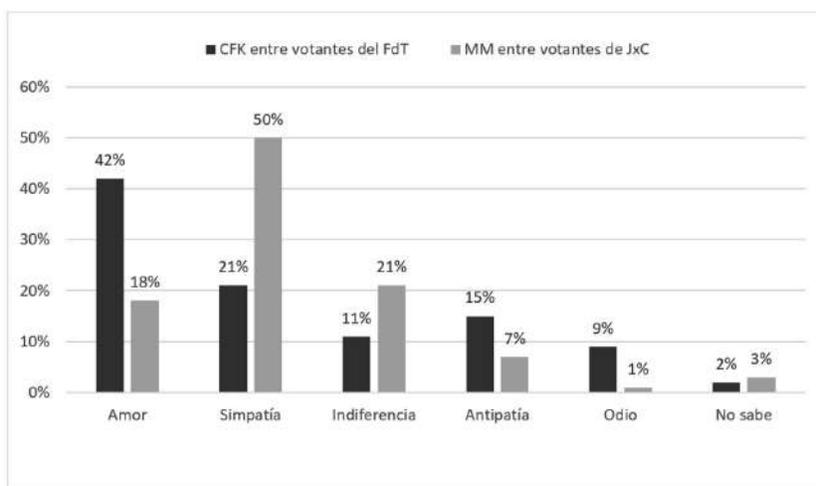
(*)Adhesión intensa: “muchacha y simpatía y apoyo”.

(**) Rechazo intenso: “muchacha antipatía y rechazo”.

A través del próximo indicador vamos a entrar de lleno en la esfera de las emociones y afectos políticos. Asimismo, dejaremos de lado las marcas partidarias para pasar a examinar los movimientos sentimentales que se movilizan alrededor de dos nombres, líderes y protagonistas desde hace más de 15 años de la escena política argentina: Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri.

Las razones de su elección como encarnaciones políticas de las dos grandes megaidentidades argentinas obedecen al hecho de tratarse de los dirigentes más destacados y gravitantes de sus respectivos espacios políticos. Además, ambos líderes ocuparon recientemente la Presidencia de la Nación y los dos continúan plenamente vigentes¹⁰ como actores centrales de la discusión política nacional.

GRÁFICO 5
Afectos políticos hacia el propio líder



Fuente: Elaboración propia.

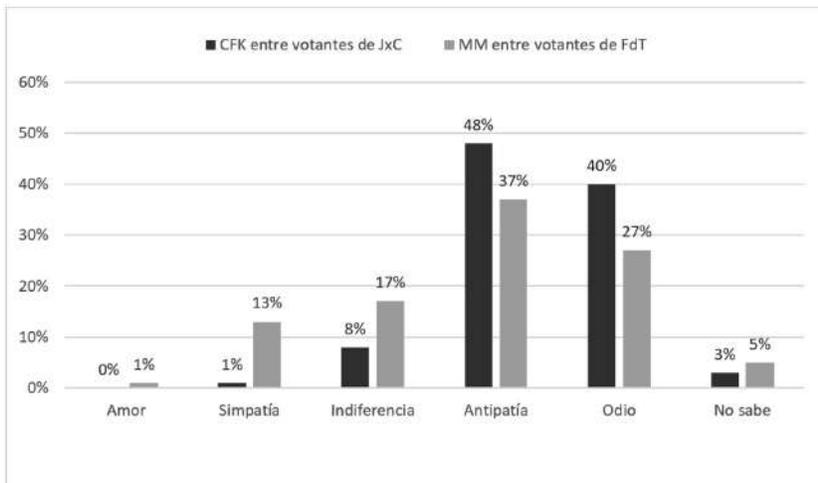
El Gráfico 5 resume los afectos que los votantes de cada grupo expresan en torno al dirigente político más destacado del espacio al que votó. En el caso de Mauricio Macri, la “simpatía” (50%) constituye el sentimiento de mayor penetración entre sus partidarios, mientras que el sentimiento más declarado por los votantes del FdT hacia la ex presidenta fue el “amor”¹¹ (42%).

¹⁰ En el caso de Cristina Fernández de Kirchner, ocupa actualmente la Vicepresidencia de la Nación. Y en el caso de Mauricio Macri, su liderazgo en el Pro, partido del cual es fundador, y en Juntos por el Cambio en términos amplios, no ha sido desplazado.

¹¹ El signifiante “amor” ha ocupado un lugar destacado en la narrativa política del kirchnerismo. “El amor vence al odio” fue una de las consignas más importantes en el lenguaje político de la militancia de ese sector. Ver Losiggio y Macón (2017).

Hasta aquí pudimos dar cuenta de una diferencia importante en el tipo de afectos positivos que generan los líderes en uno y otro grupo. Asimismo, comprobamos, para este caso, que en los dos hemisferios políticos que la indiferencia no es precisamente la emoción política más extendida entre los argentinos. A continuación, volveremos a invertir el indicador y examinar su reverso, ligado al contraste contencioso e identitario con el “otro”.

GRÁFICO 6
Afectos políticos hacia el líder rival



Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 6 muestra con claridad la amplia hostilidad afectiva que suscitan ambos líderes en los electorados rivales. Un 67% de votantes del FdT expresa sentimientos abiertamente negativos (a saber, “antipatía” y “odio”) sobre Mauricio Macri, mientras que un 88% de votantes de JxC expresa emociones hostiles hacia Cristina Fernández. Si bien el piso de hostilidad afectiva es alto en los dos casos, la comparación vuelve a dejar en evidencia la asimetría que existe en la polarización afectiva que opone a las dos megaidentidades. Los partidarios del JxC rechazan a Cristina Fernández con mayor intensidad que la de los adherentes al FdT hacia Mauricio Macri.

Ahora bien, al examinar el extremo emocional de la escala aparece un tema que nos resulta tan importante como inquietante, y que viene

siendo motivo de crecientes escritos¹² e indagaciones. Nos referimos a la corrosiva presencia del odio como emoción política central de la escena política contemporánea. El Gráfico 6 pone de manifiesto que la Argentina no se encuentra al margen de dicho fenómeno: como mínimo, un tercio de ambos electorados se pronuncian abiertamente odiadores del líder adversario. Sin embargo, el odio tampoco se encuentra distribuido en forma equivalente entre los votantes del FdT y los del JxC. De estos últimos, un 40% expresó odio por la expresidenta, mientras que el 27% del grupo oficialista declaró sentir odio por el expresidente Macri. En sus reflexiones en torno a las emociones, Jon Elster plantea algo que aún no hemos enfatizado con la importancia que merece. Si las emociones y afectos políticos producen tanto interés académico, intelectual y político es en virtud de su nexos con la acción. Las emociones, los afectos, producen combustiones que se traducen en diferentes tipos de acciones. De acuerdo con el esquema conceptual propuesto por Elster, el odio como emoción favorece un tipo especial de acción: “hacer que el objeto del odio deje de existir”¹³ (2010: 172). Por su parte, Torcal plantea que no toda polarización afectiva “es lo mismo”. Es decir, existe un determinado tipo de afectividad más tóxica para la cultura democrática. Sin dudas, el odio como driver emocional de la acción política resulta incompatible con los valores y sensibilidades que requiere la convivencia democrática.

Por último, presentamos en la Tabla 6 el “saldo afectivo” de las dos pasiones políticas más extremas y que dan título al presente artículo: el amor y el odio.

¹² Por ejemplo, Granberg (2020), hace un repaso de los principales análisis sociológicos de esta época a nivel internacional. Y a nivel local, el Laboratorio de Estudios sobre Democracia y Autoritarismo viene analizando la aceptación de los discursos de odio (ver Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, 2021).

¹³ El jueves 1 de septiembre de 2022 a las 20:52 tuvo lugar el intento de asesinato a Cristina Fernández de Kirchner. El atacante, Fernando André Sabag Montiel, gatilló en dos ocasiones frente a la vicepresidenta, pero los disparos no se produjeron. En el plano judicial, la causa aún avanza. En el plano del análisis político, muchas interpretaciones establecieron alguna clase de causalidad entre los *discursos de odio*, vinculados a las extremas derechas radicales, y el atentado (Ipar, 2022). Análisis similares suscitaron el asalto al Capitolio y la toma del Congreso, la Corte y el Planalto en Brasilia por simpatizantes de Jair Bolsonaro luego del reciente triunfo de “Lula” da Silva en Brasil. No podemos asegurar un nexo causal entre los datos registrados por nuestros estudios y el atentado a la vicepresidenta, sin embargo resulta oportuno consignar el episodio, y sus lecturas, como parte de intensos debates y hechos políticos que atraviesan el horizonte temático del presente artículo.

TABLA 6
Saldo afectivo comparado en torno a liderazgos

Peso relativo de extremos afectivos		
	Votantes del Frente de Todos	Votantes de Juntos por el Cambio
Amor al líder del espacio votado (*)	42%	18%
Odio al líder del espacio adverso (**)	27%	40%
Saldo afectivo (diferencia puntos porcentuales entre amor y odio)	15pp.	-22pp.

(*) A los votantes de JxC se les consultó el amor que promovía en ellos Mauricio Macri. Y a los electores de FdT, el amor que tenían a Cristina Fernández de Kirchner. (**) A votantes de JxC se les consultó el odio que sentían por Cristina Fernández de Kirchner. Y a los electores de FdT, el odio dirigido a Mauricio Macri.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 5 resume los principales hallazgos del presente trabajo orientados a alumbrar diferentes dimensiones de la polarización afectiva que experimenta la opinión pública argentina. El saldo afectivo del FdT (la diferencia entre el amor al espacio propio y el odio al adversario) arroja un “superávit sentimental” de 15 puntos. Por el contrario, la estructura afectiva del electorado de JxC tiene características inversas: el odio “al otro” se impone 22 puntos sobre el amor al líder de la megaidentidad más cercana.

10. La polarización (afectiva) es asimétrica

Repasados los resultados de las variables utilizadas para observar diferentes dimensiones de la polarización afectiva, nos gustaría volver sobre uno de los interrogantes centrales que motiva este trabajo: ¿la polarización afectiva que “une y separa” a votantes del FdT y de JxC es simétrica? ¿Se rechazan con la misma intensidad? En todas las variables, pudimos registrar marcadas diferencias en las actitudes, opiniones y representaciones de los dos sub-universos políticos estudiados. A continua-

ción nos proponemos examinar si los contrastes porcentuales observados - interpretados como signos de asimetrías reiteradamente señaladas- son estadísticamente significativos o no. Para evaluar este tema con mayor robustez, realizamos una comparación de la incidencia media de las variables analizadas en ambos grupos de votantes aplicando un t-test bilateral. Este tipo de prueba estadística es particularmente útil cuando se busca determinar si la eventual diferencia que pudiera hallarse entre ambos grupos resulta estadísticamente significativa, en este caso, para un nivel de significación establecido en 0.05 y un intervalo de confianza de 95%.

La Tabla 7 presenta los valores del procedimiento con la media de cada grupo, la diferencia entre medias, el valor de t, los grados de libertad y el p-value (Sig.) para cada variable. Además, se expone la significación estadística de la diferencia entre medias a partir de la comparación del valor de significación estadística presentado (p-value) con 0.05. Cuando ese valor sea inferior a 0.05, la diferencia entre los grupos de votantes observada puede asumirse estadísticamente significativa.

Una primera lectura: las diferencias en las respuestas de los votantes de JxC y FdT son estadísticamente significativas en las ocho variables testeadas. Tales resultados nos permiten sintetizar, con mayor respaldo, las principales conclusiones con relación al carácter asimétrico de la polarización afectiva estudiada. Es decir, comparados con quienes respaldan al Frente de Todos, los votantes de Juntos por el Cambio presentan grados de endogamia electoral más altos, una menor predisposición a las parejas (políticamente) mixtas, una adhesión más extendida a estereotipos negativos del “otro político”, una demonización más generalizada del votante adversario como amenaza para la democracia. Asimismo, manifiestan sentimientos favorables menos intensos al propio líder y espacio político pero emociones negativas más extremas —con mayor incidencia del “odio”— hacia el líder y espacio político adversario.

Apoyados sobre toda la evidencia empírica generada y desplegada, pudimos establecer que la sociedad argentina experimenta actualmente un intenso estado de polarización afectiva y que las hostilidades afectivas hacia el adversario no son simétricas, sino que están significativamente más extendidas y acentuadas en el electorado de Juntos por el Cambio.

TABLA 7

Resumen T-test de comparación de medias entre grupos de votantes¹⁴

	Medias		Diferencia de medias	T	gl	Significación estadística
	Votantes FdT	Votantes JxC				
Endogamia electoral	.37	.46	-.09	2.69	t(828)	.000
Predisposición a las parejas "mixtas"	.28	.39	-.11	3.08	679	.000
Estereotipos del "otro político"	.58	.75	-.17	5.57	860	.000
Demonización del "otro político"	.56	.77	-.21	6.95	869	.000
Afectos políticos hacia el propio líder	.42	.17	.25	8.21	854	.000
Afectos políticos hacia el líder rival	.26	.39	-.13	4.78	776	.000
Afectos políticos hacia el propio espacio	.18	.02	-.16	8.53	615	.000
Afectos políticos hacia el espacio rival	.04	.15	-.11	5.62	765	.000

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia reunida constituye un paso relevante para reparar la escasez de datos y análisis sobre la polarización afectiva de la sociedad argentina. La redacción del presente artículo se desarrolla envuelta por una campaña presidencial que introdujo algunas novedades que podrían ser leídas a la luz de los conceptos y hallazgos expuestos. En el plano de

¹⁴ Realizamos un reprocesamiento de las variables analizadas en las secciones anteriores e imputamos un valor=1 para las categorías "extremas". Para la variable "endogamia ideológica" se imputó un valor igual a 1 a aquellas respuestas que indicaban "no" tener entre sus amigos o familiares personas que apoyen al líder del espacio opositor al propio. Se imputó el valor 1 al "sentimiento muy negativo" frente a la posibilidad de parejas mixtas; tener estereotipos negativos del otro político, percibirlo como una amenaza, expresar "amor" hacia el líder propio, expresar "odio" hacia el líder político rival; el apoyo intenso al espacio político propio y rechazo intenso al espacio político rival. Las otras categorías de respuesta fueron asignadas con un valor=0 a los fines del cálculo de la media para cada variable.

la oferta electoral, la correspondencia con las conclusiones resulta evidente: mientras el candidato de Unión por la Patria (ex Frente de Todos) es un dirigente político “típicamente” de centro, en el hemisferio opositor compiten dos alternativas inclinadas en forma pronunciada hacia la derecha. Por un lado, la candidata de Juntos por el Cambio, Patricia Bullrich, centró su “promesa” de campaña en “terminar con el kirchnerismo”, un planteo productor y movilizador de afectos políticos como los registrados aquí. Asimismo, el candidato de la Libertad Avanza, Javier Milei, desplegó no sólo una virulencia actitudinal poco frecuente sino también un conjunto de propuestas e ideas que desbordan —por derecha— el perímetro ideológico en el que se movió la discusión política argentina desde el retorno de la democracia. Y más allá de su propuesta programática, el lenguaje político que despliega tiene un eje fuertemente afectivo. En el terreno de las conjeturas, podemos sugerir una idea que vincule el período estudiado en este artículo con el contexto de su aparición. Algunos análisis han interpretado la irrupción de Javier Milei como el fin de la polarización. Desde nuestra perspectiva, el éxito de ese tipo de discurso y liderazgo sólo es posible en el marco de una atmósfera afectiva como la que en este trabajo hemos intentado retratar. Más que el fin de un proceso, advertimos su radicalización.

11. Democracia, polarización y afectos: consideraciones finales

En uno de sus libros más conocidos, *Las pasiones y los intereses*, Albert Hirschman (2014) reconstruye los argumentos políticos a través de los cuales el capitalismo narró sus beneficios y ventajas. El eje de aquel *storytelling*, articulado en una larga tradición de filosofía política liberal, residía en la transición desde las pasiones hacia los intereses. En resumen, el capitalismo vendría a desplazar y a domar las primeras para imponer a los intereses como el principio organizador, no solo de la economía sino también de la sociedad, y de la política. No resulta difícil advertir la epistemología de las pasiones que subyace en el planteo: sustituir pasiones por intereses implica pacificar, ahorrar sangre. Según este paradigma, las pasiones estarían dotadas de una inexorable inclinación hacia la violencia, por lo tanto un orden basado en pasiones (religiosas, por ejemplo) sería siempre inestable y estaría amenazado por erupciones de furia incontenible. “La pasión, a diferencia de la razón, según esta concepción, no conoce límite alguno, sino que más bien, lo arrasa todo”, escribe Michael Walzer en una de sus reflexiones sobre el tema (Walzer,

2005: 71). Cambiar el debate de pasiones por la negociación de intereses iba a inaugurar un tiempo con más orden, previsibilidad y paz. Ya sabemos que la Modernidad, centrada en la Razón, no inauguró precisamente un tiempo desprovisto de violencia (Bauman, 2010). De cualquier manera el esquema de fondo sobrevive y ha dejado profundas secuelas en el modo en que se piensa, y juzga, la acción política. La noción de esfera afectiva como interferencia de la racionalidad sigue muy presente y desempeña funciones de legitimación discursiva. Por ejemplo, el voto a la mujer fue privado durante mucho tiempo en virtud de la supuesta mayor emocionalidad femenina. Esta volvería a las mujeres incapaces de ejercer la racionalidad pública que requiere la democracia. Asimismo, y con mayor actualidad, el comportamiento político de los sectores populares suele ser objeto de reflexiones similares: su comportamiento político es habitualmente caracterizado como más afectivo, pulsional, inflamable, en definitiva, de menor calidad.

Más que insistir sobre la supuesta antinomia entre Razón y Afectos, nos interesó formular un aporte conceptual que subraye su íntima complicidad, o endogeneidad. Luego, nos propusimos elaborar un aporte empírico que ayude a describir y distinguir aquellos afectos que impregnan la polarización política. Hemos coincidido con Mariano Torcal sobre la necesidad de diferenciar entre afectos más tóxicos y afectos menos tóxicos para la democracia. Y, en alguna medida, también encontramos convergencias en el terreno de los hallazgos. En ambos trabajos, los votantes de derecha aparecen, comparativamente, teñidos de hostilidades afectivas más agresivas.

Distinguir aquellos afectos políticos que contaminan el espacio público, que degradan el debate e incuban hostilidad política resulta fundamental para mejorar la comprensión de las causas que explican la actual erosión democrática. En definitiva, la democracia es también una pasión, un “hábito del corazón”, como sostuvo su más refinado analista, Alexis de Tocqueville. Lejos de reducirse a un conjunto de frías normas, la democracia es esencialmente una cultura política hecha, entre otras cosas, de afectividades compatibles con sus reglas. Pero la segregación ideológica y el “odio al otro”, representan procesos que tensionan y acorralan a muchos de los principios de la democracia.

Desde nuestra perspectiva, la polarización política por sí misma no constituye una amenaza para la democracia. En efecto, el ordenamiento del desacuerdo ideológico revitaliza el debate y la participación política. Cuando la opinión pública puede reconocer contrastes reales en su oferta electoral se atenúa el cinismo político y se encoge la desmovilizado-

ra idea de que “son todos lo mismo”, devaluadora del sentido del voto en tanto elección entre rumbos alternativos (Ramírez y Moscoso, 2015). Sin embargo, la hostilidad política, agravada por el aislamiento cognitivo y la hostilidad afectiva, implica cruzar una frontera e ingresar en un territorio inquietante. En ese territorio se encuentran muchas de las democracias contemporáneas, cuya salud no se recuperará desalojando las pasiones del espacio público, sino promoviendo afectos políticos que colaboren con la integración y la vida en común.

Referencias bibliográficas

- Abramowitz, A. I. y Webster, S. (2016). The Rise of Negative Partisanship and the Nationalization of U.S. Elections in the 21st century. *Electoral Studies*, 41, 12-22.
- Angenot, M. (2016). “Diálogos de sordos: tratado de retórica antilógica”. En Ana Montero (comp.), *El análisis del discurso polémico: disputas, querellas y controversias* (pp. 39-53). Buenos Aires: Prometeo
- Arias Maldonado, M. (2016). *La democracia sentimental. Política y emociones en el siglo XXI*. Barcelona: Página Indómita.
- Balandier, G. (1994). *El poder en escenas De la representación del poder al poder de la representación*. Barcelona: Paidós.
- Bauman, Z. (2010). *Modernidad y Holocausto*. Madrid: Sequitur.
- Calvo, E. y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls, bots y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Casullo, M. (2019). *Por qué funciona el populismo. El discurso que sabe construir explicaciones convincentes de un mundo en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2021). *Discursos de odio en la sociedad argentina*. Disponible en <https://www.conicet.gov.ar/discursos-de-odio-en-la-sociedad-argentina/>
- Crespo Martínez, I., Garrido Rubia, A., Martínez Rodríguez, M. A. y Mora Rodríguez, A. (2021). Polarización afectiva, partidismo negativo y brecha perceptiva. Una aproximación teórica. *Más Poder Local*, 45, 7-20.
- Cruz, F. (2021). “Cuando la grieta derrama desde arriba. Bicoalicionismo y competencia política polarizada en Argentina”. En Luis Quevedo e Ignacio Ramírez (Coord.) *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)* (pp. 90-118). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social*. Barcelona: Gedisa.
- Gamboa, L. y Jaramillo Jassir, M. (2022). Polarización(es), populismo(s) y democracia(s). *Desafíos*, 34(2), 1-20.
- Garrido, A., Martínez Rodríguez, M. y Mora Rodríguez, A. (2021). Polarización afectiva en España. *Revista Más Poder Local*, 45, 21-40.
- Granberg, A. (2020). Emotional Politics – Some notes on Anger, Resentment and Compassion. *Nordicum-Mediterraneum*, 15 (2), 1-18.
- Hirschman, A. (2014). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos en favor del capitalismo previos a su triunfo*. Madrid: Capitán Swing.
- Ipar, E. (2022). Fue el odio. *Revista Anfibia*. Disponible en <https://www.revistaanfibia.com/atentado-a-cristina-fernandez-de-kirchner-fue-el-odio/>.
- Iyengar, S., Sood, G. y Lelkes, Y. (2012). Affect, Not Ideology. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.
- Iyengar, S., Konitzer, T. y Tedin, K. (2018). The Home as a Political Fortress; Family Agreement in an Era of Polarization. *The Journal of Politics*, 80 (4), 1326-1338.
- Iyengar et al. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22 (1), 129-146.
- Klein, E. (2020). *Why we are Polarized*. Nueva York: Avid Reader Press.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B. y Gaudet, H. (1960). *People's choice. How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*. Nueva York: Columbia University Press.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Lippmann, W. (2003). *La opinión pública*. Madrid: Cuadernos de Langre.
- Lordon, F. (2017). *Los afectos de la política*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Losiggio, D. y Macon, C. (2017). *Afectos políticos: ensayos sobre actualidad*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- McCoy, J. (2022). Reflexiones sobre el populismo y la polarización en América Latina y sus consecuencias para la democracia. *Desafíos*, 34(2), 1-19.
- Mouffe, C. (1993). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Pariser, E. (2017). *El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos*. Madrid: Taurus.
- Pew Research (agosto, 2022). “As Partisan Hostility Grows, Signs of Frustration With the Two-Party System”. *Pew Research*. Disponible en <https://www.pewresearch.org/politics/2022/08/09/as-partisan-hostility-grows-signs-of-frustration-with-the-two-party-system/>.
- Quevedo, L. y Ramírez, I. (2021). “Claves del enfrentamiento político en la Argentina reciente”. En Luis Quevedo e Ignacio Ramírez (coord.) *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)* (pp. 7-27). Buenos Aires: Capital Intelectual.

- Ramírez, I. y Moscoso, G. (2017) La predisposición actitudinal hacia el voto en Argentina. Variables individuales e incentivos contextuales. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 23, 15-38.
- Ramírez, I. y Casullo, M. (2021). Anatomía de la polarización argentina. En Luis Quevedo e Ignacio Ramírez (coord.) *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)* (pp. 29-60). Capital Intelectual.
- Semán, E. (2021). *Breve historia del antipopulismo. Los intentos de domesticar a la Argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tajfel, H. y Turner, J. (1979) "An Integrative Theory of Intergroup Conflict". En William Austin y Stephen Worchel (eds.) *The Social Psychology of Intergroup Relations* (pp. 33-47). Monterey: Brooks-Cole Publishing Company.
- Torcal, M. (2023). *De votantes a hooligans. La polarización política en España*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Torcal, M. y Carty, E. (2023). Populismo, ideología y polarización afectiva en Argentina. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 30(1), 128-157.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.
- Van Bavel, J. y Pereira, A. (2018). The Partisan Brain: An Identity-Based Model of Political Belief. *Trends in cognitive sciences*, 22(3), 213-224.
- Vommaro, G., Morresi, S y Bellotti, A. (2013). *Mundo PRO. Un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.
- Vommaro, G. y Kessler, G. (2021). *Polarización, consensos y política en la sociedad argentina reciente*. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://fundar.org/publicacion/polarizacion-consensos-y-politica-en-la-sociedad-argentina-reciente/>.
- Waisbord, S. (2014). ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva. *Revista SAAP*, 14(2), 248-279.
- Walzer, M. (2005). *Razón, política y pasión. 3 defectos del liberalismo*. Madrid: Antonio Machado.

Reseñas

Espectrología de la derecha. Hacia una crítica de la ideología neoliberal en el capitalismo tardío

Gisela Catanzaro

Las cuarenta. Buenos Aires. 2021. 184 páginas.

Mariana Polizzi

marupolizzi@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r1>

Mediante el abordaje de la Teoría Crítica, Gisela Catanzaro nos presenta un contundente trabajo en profundidad sobre la (nueva) derecha y el momento autoritario de la expansión neoliberal. Este estudio detallado del devenir derechista argentino y global ensaya múltiples explicaciones sobre la racionalidad y gubernamentalidad instalada en nuestro país, principalmente, en el período 2015-2019. Esta reseña tiene como objetivo principal analizar el libro en cuestión, teniendo en cuenta la actual proliferación de expresiones políticas de ultraderecha, más la expresión de su lógica reaccionaria.

El texto se encuentra dividido en las siguientes secciones: un prólogo (a cargo de Natalia Romé), una introducción, y ocho capítulos, en los que la prosa ensayística permite vislumbrar un interesante debate sobre el avance de la derecha, mediante el diálogo de autores como Adorno, Althusser, Butler, Benjamin, Brown, Ipar, Marcuse, entre otros. Un aspecto muy interesante del libro, además de su riqueza intelectual, es la comparación establecida entre los distintos momentos (neo)liberales de la historia política argentina reciente, lo cual arroja luz sobre la realidad social de nuestra época.

Para empezar, no queremos dejar de comentar algunas cuestiones expresadas tanto en el prólogo de Romé como en la introducción de Catanzaro, pues sirven de prelude para el desarrollo de los diversos capítulos que componen la obra: por un lado, la caracterización del capitalismo tardío a través de distintos atributos, como la crueldad, el (auto)castigo, el antiintelectualismo, el creciente pulso punitivista de la sociedad, y la continua hiperresponsabilización del individuo; por el otro, la lógica ordodoncista de una comunidad autoritaria neoliberal que administra castigos para el mantenimiento del lugar subordinado de los individuos.

En el capítulo 1, la autora presenta el panorama mundial ante el avance de las fuerzas de extrema derecha, con ejemplos empíricos en distintos países (Brasil, Estados Unidos, Francia, etc.), lo que da cuenta de un malestar y recelo hacia la política *per se*, y por ello se utilizan nóveles conceptos como neofascismo, neopopulismo, y post-democracia. Lo paradójico del caso es que esta mentada terminología no revela el detrás de escena respecto a las estrategias de las nuevas derechas para hacerse con el poder a nivel mundial.

Además, Catanzaro problematiza el concepto de neoliberalismo punitivo de manera muy clara, analizándolo en sus dos vertientes: 1) el derecho a castigar a aquellos que no se atienen a lo normativamente esperado por la comunidad; y 2) la autolimitación de los propios individuos, que renuncian a reincidir en el “pecado de soberbia” que los llevó a acceder a bienes y servicios (públicos) percibidos como patrimonio de “selectas minorías”.

En el capítulo 2, la autora plantea la relación dicotómica entre el avance neoliberal y la creciente des-autonomía del individuo: por un lado, la creciente precariedad socioeconómica que impone el neoliberalismo en esta fase autoritaria, consolidando los niveles de desigualdad y exclusión; por el otro, ante las condiciones de incertidumbre generadas por esta situación, el individuo se vuelve incapaz de planificar su futuro, y la gestión de su vida se reduce a aceptar las condiciones dadas de su existencia.

A su vez, el capítulo presenta las ideas de aintintelectualismo y crueldad como factores clave de la recomposición neoconservadora y liberal en Argentina en el período 2015-2019, esto es, bajo el gobierno de Cambiemos: desde la estigmatización pública de intelectuales hasta el desprecio por las minorías más desfavorecidas que se hicieron “falsas expectativas” en el uso de bienes y/o servicios públicos como la educación y la salud.

El capítulo 3 rescata el valor perenne del ejercicio del pensamiento crítico, por lo que presenta un interesante diálogo entre Althusser, Balibar y Marx; asimismo, Catanzaro resulta eminentemente categórica al considerar que “el estado actual de inequidad y la naturalización contemporánea del

sacrificio y el castigo tienden a convertirse [...] en una fatalidad que sólo cabe repudiar mediante la denuncia de algunas de sus deshumanizadoras consecuencias” (p. 83).

El capítulo 4 recupera los aportes adornianos de la Dialéctica Negativa, y los pone a dialogar con Judith Butler. La decadencia individual teorizada por Adorno se vincula perfectamente con la tesis de Butler respecto a la autonomía totalizante como la moral perseguida por el neoliberalismo, en donde se presupone que el sujeto es capaz de actuar libremente en condiciones de vida cada vez más empobrecidas.

El capítulo 5 refiere a las sensibilidades neoliberales surgidas en Argentina a partir de 2015. Si bien este no es un fenómeno reciente de nuestra democracia, el período 2015-2019 puede entenderse como una condensación de las tendencias socioeconómicas y políticas de la década de los 90 en nuestro país y en América Latina: evidentemente, la privatización de la vida que concibe esta fase del capitalismo tardío genera un terreno más que fértil para el surgimiento de propuestas xenofobas, racistas, e incluso homofobas; en términos de Wendy Brown, un nihilismo de las condiciones de vida, que favorece la emergencia del autoritarismo.

El capítulo 6 guarda estrecha relación con el anterior, en tanto y en cuanto ofrece un análisis valorativo de la racionalidad del macrismo, que exalta la superioridad de la austeridad, la disciplina (condición propia de esta fase capitalista punitiva) y, por supuesto, la sumisión a la autoridad.

El capítulo 7 versa sobre el papel de la universidad y la concepción que esta institución pública ha tenido du-

rante los gobiernos de Menem y Macri en Argentina. Como afirmamos en párrafos anteriores, el desprecio de estos gobiernos por la producción académica de conocimiento, por la universidad pública, y por los intelectuales que fueron formados en ella es una cuestión muy evidente, sobre todo a nivel de la opinión pública. La necesidad de generar conocimiento relevante debe anteponerse a aquel considerado “útil” a los fines puramente instrumentalistas *per se*.

El octavo y último capítulo puede ser entendido como una recapitulación de los otros anteriores, pues nos muestra el panorama nacional post macrismo. La socióloga utiliza la expresión “derecha recargada” para referirse a la batalla cultural durante la presidencia de Macri: así, pasamos

del cinismo tecnocrático y globalizante del menemismo al culto del sacrificio individual, en donde el ascetismo, el convencionalismo y el autodisciplinamiento resultan cruciales en el *ethos* social macrista. Y quizás este sea el punto clave del triunfo de esta derecha en nuestro país.

Espectrología de la derecha constituye un aporte muy original y sustantivo de la autora para reflexionar acerca del curso democrático de nuestro país y del mundo, pues el libro ensaya una realidad global, partiendo desde Argentina como análisis de caso. Teniendo en cuenta las cuatro décadas de recuperación democrática, esta obra resulta un brillante y exhaustivo ensayo que, apelando a una reflexividad crítica, nos ayuda a la comprensión de nuestra realidad política actual.

Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation

Flavia Freidenberg, Karolina Gilas, Sebastián Garrido de Sierra y Camilo Saavedra Herrera

Springer. New York. 2022. 246 páginas.

Mariana Caminotti

marianacaminotti72@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r2>

Para los y las estudiosas de la política comparada, *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation* es un libro de lectura obligada. Esta obra, conducida con rigor y creatividad, marca un hito en la producción científica sobre la representación política de las mujeres en México y América Latina. Primero, porque no contábamos con un estudio de este alcance que analice el fenómeno desde una perspectiva multidimensional. Segundo, porque el libro se aparta de la tendencia a conceptualizar y medir la representación política en los congresos nacionales. En este sentido, ofrece una contribución original que amplía el estado del conocimiento sobre el tema.

Este libro es el primer estudio comparativo que analiza la representación política de las mujeres tomando en cuenta las cuatro dimensiones que conceptualizó Hannah Pitkin (representación formal, descriptiva, sustantiva y simbólica), a partir de la incorporación de la paridad como principio constitucional para la postulación de las candidaturas en México. Este enfoque analítico multidimensional aporta al conocimiento comparado sobre el vínculo entre la presencia, el contenido del trabajo legislativo en

términos de preferencias e intereses, y sus efectos simbólicos para las mujeres y la política en general.

En México, distintas reformas institucionales crearon un régimen electoral de género que facilitó el crecimiento del número de legisladoras. Sin embargo, se sabía poco acerca del impacto de esta mayor presencia en otras dimensiones de la representación política de las mujeres. Empíricamente, las y los autores analizan esta representación en los 32 congresos subnacionales (y en 64 legislaturas), en un esfuerzo sin precedentes que supuso analizar la elección de 2.234 representantes, la integración y presidencia de 1.778 comisiones legislativas, el contenido de 24.397 iniciativas legislativas y 7.696 leyes aprobadas.

Por todo lo señalado, este libro viene a llenar una laguna. Su producción refleja un proceso arduo de trabajo, con la incorporación de asistentes de investigación, y muestra la importancia de colaboración académica para producir conocimiento de alta calidad (en este caso, anclado en el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina). Se trata de una investigación con un fuerte componente intergeneracional y al servicio de la democratización, en sintonía con

las mejores tradiciones de la ciencia política latinoamericana, comprometida con los desafíos de su tiempo y de su realidad.

¿Por qué deberíamos leer este libro? Quiero proponer tres razones. La primera es la relevancia de las preguntas de investigación que se plantean. América Latina es una región que ha experimentado grandes innovaciones en las normas y la legislación para la incorporación de mujeres en cargos electivos, pero aún es necesario generar más evidencia sobre los impactos de estos cambios institucionales y legales. Al proponer una mirada holística de la representación, el libro responde interrogantes que hasta el momento no tenían respuestas. Y si bien se centra en el caso de México, aporta valiosos elementos conceptuales y metodológicos para emprender estudios similares en otros países.

La segunda razón para leer la obra es la rigurosidad y versatilidad en el uso de métodos mixtos, así como de múltiples y variadas bases de datos para responder a interrogantes que requieren de enfoques diferentes. En tiempos donde muchas veces las preguntas van “detrás de los métodos”, en esta investigación orientada por las preguntas los métodos están al servicio de dar respuesta a problemas sustantivos, y no al revés. De esta manera, el libro cumple tres grandes requisitos de una buena investigación: preguntas relevantes, teoría clara y métodos robustos.

La tercera razón para leer el libro radica en el esfuerzo de conceptualización y operacionalización de la representación simbólica —la menos estudiada y difícil de medir empíricamente— en diálogo con los desarrollos del neoinstitucionalismo

feminista y aportando una nueva propuesta de medición que hace foco en el contexto institucional donde esa representación se produce. Mientras que tradicionalmente los estudios de la representación simbólica analizaban actitudes, esta obra adopta una visión performativa acerca de cómo se ejerce el poder y cómo el contexto institucional condiciona ese ejercicio. Seguramente este aporte podrá inspirar esfuerzos de investigación semejantes.

Women in Mexican Subnational Legislatures arroja hallazgos analítica y políticamente desafiantes. Si bien, como ha sido bien documentado, la mayor fortaleza del régimen electoral de género aumenta el número de legisladoras electas (representación descriptiva), mayor presencia en las bancas legislativas no supone necesariamente más poder para impulsar agendas ni controlar recursos. Vale decir, un mayor número de legisladoras no significa mayor capacidad performativa (representación simbólica), ni una actividad legislativa orientada a reducir las desigualdades de género (representación sustantiva).

Si bien en México se viene produciendo un mayor acceso de legisladoras a los cargos de autoridad al interior de los congresos (presidencias, juntas de coordinación política, comisiones), y este es un resultado positivo en términos de democratización, existen procesos de división sexual del trabajo político que configuran áreas “duras” (masculinas) y “blandas” (femeninas). Por lo tanto, el acceso de las mujeres a los congresos en proporciones semejantes no garantiza que las relaciones y los roles se construyan de forma paritaria.

Otro hallazgo para destacar es

que las agendas legislativas analizadas en el libro son poco permeables a las demandas feministas. Si se dejan de lado dos temáticas ampliamente tratadas en el escenario mexicano, como son la paridad y la violencia política contra las mujeres, la agenda legislativa de igualdad género es, en gran medida, una materia pendiente. Por ejemplo, las iniciativas sobre políticas de cuidado o derechos sexuales y (no) reproductivos son una excepción y no la regla. Esto marca un nudo crítico para reflexionar acerca de lo que está ocurriendo con la agenda de políticas

públicas y la incidencia del activismo social.

En síntesis, este libro representa un trabajo pionero que profundiza la agenda de investigación con un enfoque renovado y deja importantes interrogantes para profundizar y revisar las estrategias políticas del feminismo. Por eso, se trata de una obra de lectura obligada no sólo para quienes se interesan por las políticas de género, sino para todo/a estudioso/a de la política latinoamericana y de los problemas de la democracia en la región.

El kirchnerismo en las provincias argentinas (2003-2015)

Pamela Sosa y Victoria Ortiz de Rozas (Dirs.)

Universidad Nacional del Litoral - Universidad Nacional de General Sarmiento. Santa Fe – Buenos Aires. 2022. 324 páginas.

Dolores Rocca Rivarola

doloresrocca@gmail.com



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r3>

Durante años, la proliferación de estudios sobre el kirchnerismo como movimiento político y como conglomerado organizativo se nutrió de trabajos centrados en sus características en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. En este libro, en cambio, Pamela Sosa y Victoria Ortiz de Rozas compilan una combinación de artículos que se dedican a desentrañar las “configuraciones territoriales” (p. 9) del kirchnerismo en ocho escenarios del país. Pero no para conformar una mera sumatoria de análisis subnacionales, sino bajo el supuesto —acertado— de que los estudios de casos provinciales, más allá de contribuir a comprender fenómenos locales, permiten iluminar elementos que conducen a una comprensión del fenómeno nacional: en este caso, del kirchnerismo.

Hacer una inmersión en el libro suscita interrogantes. ¿Qué distingue a cada caso local de los demás? ¿Qué marcas lo inscriben en una morfología nacional más homogénea? ¿Cómo se articulan e interpenetran las distintas lógicas kirchnerista/peronista/progresista/conservadora en cada caso? ¿Cómo fueron mutando esos contornos, apelaciones y articulaciones políticas entre 2003 y 2015?

En la introducción del libro, las compiladoras, Sosa y Ortiz de Rozas,

se formulan una pregunta: ¿fueron las redes territoriales del kirchnerismo las históricas redes del peronismo? A partir de ese interrogante, cabe aquí problematizar un elemento que suele estar presente en los análisis académicos y en el propio debate público. Frecuentemente se intenta identificar dentro del kirchnerismo a un sector que constituiría el genuino kirchnerismo (una suerte de núcleo), frente a otros componentes complementarios, más “impuros” o hasta considerados “intrusos” instrumentales. Ese “kirchnerómetro” lógicamente tiene un sentido en la discusión política. Pero puede acabar obturando la posibilidad de interpretar al propio conjunto. ¿Cómo podemos entonces analizar la composición interna y contornos del kirchnerismo a nivel subnacional evitando asumir esa categorización como eje fundamental (más allá de reconocer que permea el propio lenguaje de auto-presentación de los actores en su disputa cotidiana)?

Además de la clara vacancia, este libro tiene distintas fortalezas. En primer lugar, los capítulos no son una primera exploración. Sus autores y autoras vienen haciendo tiempo investigando las complejidades de esas realidades locales, y ese conocimiento acumulativo contribuye a producir

trabajos rigurosos. En segundo lugar, los capítulos no son fragmentos atomizados en una compilación, sino que sus avances fueron discutidos colectivamente en distintas instancias de la Red de Estudios en Política Subnacional Argentina (REPSA), nutriéndose mutuamente con aportes cruzados.

Otro aporte valioso del libro es que permite matizar algunas ideas en circulación sobre el kirchnerismo. Por ejemplo, en términos de la comprensión, siempre difícil, de la relación peronismo-kirchnerismo, a nivel estructuras/poder, pero también a nivel de identidades políticas. También es disruptivo para el campo de estudios sobre coaliciones de gobierno, al dar cuenta de aquellas dinámicas de vinculación radial que el primer gobierno kirchnerista (2003-2007) desarrolló y promovió, y que no son las típicas o esperadas formas de funcionamiento de una coalición de gobierno. La informalidad, fronteras porosas y flexibilidad del kirchnerismo ya venían siendo estudiadas por otras investigaciones y esta obra contribuye a comprenderlos.

Cada uno de los ocho escenarios analizados proporciona claves para entender algún aspecto del kirchnerismo como fenómeno político nacional. En el primero de ellos, Pamela Sosa analiza el ascenso del kirchnerismo en Santa Cruz desde la recuperación democrática hasta mediados de los noventa. Allí, reconstruye y presenta elementos que cabe pensar como antecedentes provinciales de algunos núcleos identitarios y estratégicos que el kirchnerismo va a desplegar desde 2003 en el plano nacional. Por ejemplo, en el uso de la estructura del Estado, o en los modos de vinculación y tensión con el peronismo pre-exis-

tente. E incluso, en las dinámicas de conformación de las áreas de gobierno a nivel local, ya se visualiza como ensayo aquel patrón que luego caracterizó al gobierno nacional de Néstor Kirchner: la transversalidad no acaba siendo una suma de espacios, sino incorporaciones individuales de distintas proveniencias a una estructura nueva que, en palabras de un entrevistado del capítulo, “no cooptaba” a tal o cual partido, sino que “arrancaba gente” del mismo (p. 73).

El capítulo de Victoria Ortiz de Rozas y Hernán Campos sobre Santiago del Estero, por su parte, intenta responder, qué significó en la provincia “ser kirchnerista”, más allá de la identidad partidaria de cada actor o grupo. Ser kirchnerista allí, dicen, era apoyar la política de DDHH, los avances en derechos sociales y económicos, pero también un apoyo a una articulación Provincia-Nación que resultaba beneficiosa para la provincia, en términos materiales y de legitimidad política (p.85) —y, cabe agregar, también para la Nación, considerando el 76% obtenido por Cristina Fernández de Kirchner en la elección presidencial de 2007—. Aquella pregunta acaba siendo un faro para los demás escenarios provinciales, y su respuesta es flotante. ¿O acaso representaba lo mismo ser kirchnerista en la provincia en 2003 que en 2008 o 2015?

Para el caso de Santa Fe, resulta honesta intelectualmente la dificultad que advierten Hugo Ramos y Mariano Vaschetto a la hora de discriminar con claridad redes personales basadas en la pertenencia partidaria. Quienes estudian carreras militantes vienen diciendo que los vínculos personales y afectivos son parte significativa de “militar”. Pero pensar esto para es-

tudiar la configuración de redes o el armado político (nacional, provincial) tiene un potencial importante. Y la afirmación que esbozan los autores de que “el kirchnerismo santafesino se resiste a ser encorsetado en los márgenes que delimitan las fronteras del PJ local” (p.117) es una síntesis rotunda que vale para gran parte del territorio nacional.

Ese foco puesto en los vínculos personales en Santa Fe activa, por otro lado, puntos de encuentro con la perspectiva usada por Fernanda Maidana para estudiar el caso del kirchnerismo salteño. En su capítulo, Maidana muestra la incidencia de la biografía, la carrera política personal y el comportamiento de ciertos actores individuales sobre los límites del kirchnerismo local, sobre otras carreras individuales y sobre la propia comunidad política provincial.

A la hora de identificar las particularidades históricas de la ciudad de Buenos Aires en su relación electoral con el peronismo y qué forma adquirió allí el kirchnerismo, también podemos pensar cómo se afectan mutuamente los liderazgos individuales (Ibarra, Telerman, Filmus). Sebastián Mauro busca dilucidar cómo se configura, se consolida y se debilita —se “encapsula” (p.175), según el autor—, en la ciudad, un conglomerado progresista, peronista y no peronista. Cómo se vincula con (y se subordina a) la lógica política nacional y cómo todo ello sienta las bases de un ascenso de la derecha, en el que Buenos Aires habría sido el laboratorio político del macrismo.

La pregunta de qué particularidades asumió el kirchnerismo a nivel provincial también es clave en el capítulo de Penelope Vaca Ávila sobre Jujuy, que procura entender su debili-

tamiento —fundamental hacia el final del período, en 2015—, las tensiones internas y también el entrecruzamiento entre el armado político y el entramado estatal. Vaca Ávila dice: “la elite jujeña, que en su mayoría había llegado al poder durante el menemismo y, por tanto, con su impronta, nunca terminó de alinearse completamente con la ideología de los presidentes kirchneristas, aunque sí con su agenda” (pp. 200-201). Aquí cabe preguntarnos: en términos comparativos, ¿fue acaso menos ideológico ese apoyo en Jujuy que en otros distritos como Santiago del Estero (donde duró más el armado)? La investigación de la autora, por otro lado, examina elementos que cabe recuperar para echar luz sobre la coyuntura reciente de intensa conflictividad social (mediados de 2023) en Jujuy y el modo de intervención política allí del kirchnerismo y del PJ.

El proceso de gestación del Frente para la Victoria San Juan, que estudia Cintia Rodrigo en su capítulo, da cuenta del tejido de una red de apoyo a un Néstor Kirchner que aún no era un candidato presidencial consolidado. La autora muestra la centralidad de la negociación y del “gobernar”, a la hora de garantizar la continuidad del caudal electoral propio. Y cómo una provincia de escaso peso electoral se vuelve un actor fundamental del juego político nacional, caracterizándose por una “excepcionalidad periférica”. Es sugerente, también, su argumentación en torno a cómo la escala provincial y la nacional experimentan momentos de sincronización (entre el ciclo de mandatos provinciales de Gioja y los gobiernos nacionales kirchneristas, hasta 2015) así como otros de temporalidades diferentes (el correla-

to provincial de la crisis nacional de 2001 en tanto proceso con una duración y formato distintos).

Por último, el capítulo de Virginia Mellado sobre el kirchnerismo en Mendoza refuerza una idea presente también en otros capítulos: que en los escenarios provinciales, el kirchnerismo no es un bloque homogéneo, sino una suerte de galaxia de “kirchnerismos”, actores colectivos separados, con tradiciones políticas disímiles, y a veces en tensión. Y la relación de los mismos entre sí y con el poder nacional afín terminó afectando a lo que

Mellado elige llamar el “sistema de partidos provincial” (p. 255). El trabajo también ensaya algunas claves en torno a la desconfianza entre Kirchner y Cobos ya durante 2007, que podemos vincular con el posterior “voto no positivo” (17/7/2008) frente al proyecto de retenciones móviles a la soja.

En vista de lo dicho, por su heterogeneidad, pero a la vez por su coherencia interna y sus argumentos relacionales, este libro resulta sumamente estimulante y un insumo imprescindible para cualquier investigación sobre el kirchnerismo.

El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado

Mariana Gené y Gabriel Vommaro

Siglo XXI. Buenos Aires. 2023. 317 páginas

Martín Armelino

marmelino@unsam.edu.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r4>

Acercándonos ya casi a la culminación de la tercera década del siglo, pocas dudas caben acerca de que las derechas como expresión de un determinado tipo de proyecto político y de gobierno, y la derecha a secas como ideología, dominan los debates actuales en el mundo y configuran un clima de época sorprendente. En Argentina, la experiencia reciente del gobierno de centroderecha de Mauricio Macri al frente de la alianza Cambiemos (2015-2019) ha abierto el camino y, aunque por muy poco no logró su reelección, su gestión lo dejó pavimentado sin embargo para reanudar la marcha de un proyecto que cuenta con candidatos muy competitivos y con un electorado afín. De hecho, la profundización de la rivalidad entre la alianza que unió al PRO (el partido creado por Macri) y la UCR junto a otros partidos menores con la propuesta libertaria de Javier Milei en el período preelectoral de los comicios generales de 2023 da cuenta de la centralidad de la derecha como marco de sentido en la discusión actual, tanto sobre los años por venir como sobre las perspectivas a mediano plazo para la Argentina.

En *El sueño intacto de la centroderecha y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*, Mariana Gené y Gabriel Vommaro analizan las condi-

ciones sociopolíticas que posibilitaron la llegada de Cambiemos al poder, a fines de 2015, las luces y sombras de ese primer gobierno de centroderecha surgido de la competencia electoral democrática. El libro desarrolla su argumento contra el telón de fondo de una historia de la derecha local que canalizó sus propuestas de política pública por vías autoritarias, esquivando su participación en el juego democrático de la representación partidaria. Por eso mismo, también, el libro indaga en los desafíos novedosos para una coalición de este tipo, proyectándolos a futuras experiencias de gobierno, sin descartar la posibilidad cercana de que alcancen el poder otras más radicalizadas.

El eje sobre el que examinan la gestión de Cambiemos gira alrededor del planteo reformista que estimuló su acceso al poder y de las vicisitudes que lo desviaron de su meta de cambio. Por eso su primer capítulo, titulado “¿Hasta dónde llegó el cambio?”, sintetiza la trayectoria cada vez más laboriosa del gobierno para concretar su ambición programática inicial, atendiendo a los apoyos sociales y políticos con que contó para concretarlos, sea en las iniciativas de desregulación y apertura comercial, o de promoción al sector privado en detrimento del

estatal. Por cierto, esos apoyos no aluden al de tipo electoral, que Cambiemos cautivó y conservó con solvencia durante su mandato, sino más bien al respaldo de actores organizados que son indispensables en una sociedad democrática para viabilizar la gestión del gobierno, en particular si promueven transformaciones institucionales. Así, el armado de tales coaliciones sociales configura un aspecto clave para el éxito o el fracaso de un gobierno. Básicamente, los grandes empresarios, sus corporaciones, los sindicatos y movimientos sociales, los partidos políticos, ¿cuánto y cómo apoyaron? ¿exigieron compensaciones? ¿por qué no se sostuvo en el tiempo la articulación sociopolítica del comienzo entre el gobierno y su alianza gubernamental, entre el gobierno y los actores sociales, entre el gobierno y sus principales socios ideológicos, los empresarios? El libro las responde en sus capítulos sucesivos, permitiendo comprender las dificultades de Macri y su círculo de colaboradores más cercanos para evaluar —en muchas ocasiones, para conocer— las posibilidades y los obstáculos de reformas que alteran las relaciones entre actores e instituciones.

Este foco sobre las coaliciones sociales y políticas de gobierno ha cobrado un renovado auge en la literatura politológica y sociopolítica. Ocurre que resulta muy útil y rendidor para elaborar conceptos e hipótesis sobre procesos de transformación que afronta un gobierno, respecto de las condiciones de su realización y de sus alcances. De allí que, por ejemplo, esta perspectiva de análisis haya sido una fructífera vía de entrada para el estudio de las reformas de mercado en América Latina de fines del siglo XX.

Desde luego, es distinto el escenario en el que ingresa la impronta reformista de Cambiemos, pero allí está uno de los hallazgos de este libro, que muestra que los desafíos del gobierno de Macri no fueron tan solo movidos por la realización de un programa de cambio institucional de centroderecha; de hecho, su acceso al poder formó parte de un clima de rechazo más general en la región contra las experiencias del giro a la izquierda surgidas años atrás. Muestra también que los desafíos y dilemas de ese gobierno respondieron a las circunstancias y limitaciones para administrar una sociedad fragmentada o, por lo menos, bastante más que aquella anterior a la de las reformas de mercado.

A través de este enfoque, los autores reconstruyen las principales etapas de la administración de Cambiemos señalando las coaliciones sociopolíticas de apoyo y bloqueo que lo acompañaron. Dividido en dos partes, la primera se ocupa del análisis de los socios principales de la coalición, el PRO y la UCR, pero también de la incorporación de dirigentes peronistas, de la mutación del partido de Macri tras su paso por la gestión nacional, en particular para marcar las limitaciones de un tipo de construcción partidaria más allá de su bastión electoral en la ciudad de Buenos Aires, y los efectos de la derrota en 2019, que anticiparon la carrera interna por la sucesión de su líder fundador y, hasta entonces, indiscutido. La segunda parte distingue la participación de los actores socioeconómicos en la coalición y reconstruye la gestión política de los apoyos y las negociaciones con los opositores. Y los hallazgos allí son importantes: de un lado, se muestran las dificultades para sostener el res-

paldo de los empresarios que al fin parecían haber hallado una propuesta política representativa de sus intereses y visiones de mundo. Coordinar acciones con los empresarios y lograr su movilización política fue una tarea ardua para el llamado gobierno de los CEOs. Del otro, están las negociaciones con los actores del mundo popular como principal interlocutor de la amenaza de bloqueo a la administración de Cambiemos. Para el PRO, que concentraba en sus manos el ejecutivo, se trataba de un universo desafiante porque estaba fragmentado en varias organizaciones, con distinto grado de vinculación con el peronismo, pero en todos los casos con una organización consolidada por su reconocimiento estatal y por su experiencia como co-gestores de la política social con el Estado en sus distintos niveles. Para un gobierno que buscaba recortar el alcance del Estado en una sociedad con más de un tercio de su población en la pobreza y este grado de organización, los dilemas sobre cómo morigerar el descontento de estos sectores y negociar con sus organizaciones representativas sin desdecirse ante su núcleo de apoyo electoral fue todo

un aprendizaje. Como resultado, estos sectores lograron profundizar la institucionalización de la economía popular sin abandonar su resistencia y oposición durante todo el mandato. A tal punto que la dinámica de la acción contenciosa de reclamos sociales al gobierno estuvo liderada por estos actores antes que por el sindicalismo.

En las conclusiones, Gené y Vommaro subrayan una línea que recorre el argumento de su libro: a Cambiemos le costó gobernar; en parte porque sus principales activos políticos accedían por primera vez a la esfera nacional, y en parte porque no supo administrar la distancia entre la ambición programática y las circunstancias en que pueden concretarse en políticas públicas. Sobre esa línea, los autores destacan que una cosa es que la derecha haya adquirido por primera vez en el país una influencia política y una competitividad electoral notables, y otra cosa es que sobre esa base la derecha tensione el lazo de la comunidad política en procura del logro de sus ambiciones programáticas. La brecha entre una y otra cosa ponen en juego a la democracia misma, incluso cuando la rivalidad se dirime en el juego electoral.

Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática

Sebastián Cutrona

Eudeba. Buenos Aires. 174 páginas

Virginia Inés Labiano

vlabiano@unsam.edu.ar



<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.2.r5>

El 2 de marzo balearon en Rosario una sucursal del Supermercado Único, perteneciente a la familia política de Lionel Messi; además de los impactos de balas, los atacantes dejaron una nota “Messi, te estamos esperando. Javkin [intendente] es narco, no te va a cuidar”. Inmediatamente, desde algunos sectores políticos, se solicitó la intervención de las Fuerzas Armadas en la ciudad. No fue la primera vez que la demanda por la militarización de la seguridad pública aparecía en el debate público, por el contrario, como muestra Sebastián Cutrona, en cada gestión desde el regreso a la democracia se ha hecho presente.

El autor recorre la historia de la política de drogas destacando la puja entre algunos actores hacia políticas más represivas y otros por estrategias más flexibles. La coexistencia de ambas dinámicas es resultado de “la falta de diagnóstico, el pragmatismo y las respuestas rápidas propias de cada gobierno”. Mientras las distintas administraciones han pasado sin atinar, Cutrona señala que Argentina suministra, consume y sirve de tránsito en la cadena global de producción de sustancias psicoactivas ilícitas: “el nuevo rol del país dentro de la economía política de las drogas, a su vez, ha transformado la estructura del crimen organizado local, alterando las diná-

micas de poder entre el Estado, la sociedad civil y el narcotráfico”.

En cada capítulo, Cutrona analiza la correlación de fuerzas entre cuatro grandes elementos: uno, las dinámicas de poder al interior del Estado, destacándose un hiperpresidencialismo por sobre la inactividad del Congreso Nacional; dos, la sociedad civil donde ubica a los movimientos de DDHH, los emprendedores morales, las ONGs, la prensa y la comunidad epistémica; tres, la situación del país en materia de drogas ilícitas, narcotráfico y crimen organizado; y, por último, el contexto internacional y en particular las relaciones con Washington, que también en este tema han pivotado entre la autonomía y las relaciones carnales.

El libro inicia con el análisis de la política de drogas desplegada durante la administración de Raúl Alfonsín. Se destaca cómo la subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil operó para que diversos actores políticos condicionaran las alternativas del gobierno nacional y de la oposición en cuestiones vinculadas al control de drogas. Esta subordinación se manifestó en cuestiones como la reducción del tamaño así como del presupuesto asignado, pero en particular cristalizó en la ley 23.553 de Defensa Nacional, que prohibió la participación de las

Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interna. En términos políticos, esta definición de los vínculos cívico-militares actuó como una coyuntura crítica que inició un *path dependency* que, en cierta medida, ha evitado que Argentina entre en la senda de la militarización seguida por otros países latinoamericanos.

El gobierno de Carlos Menem se desarrolló en el marco de un cambio paradigmático de la seguridad internacional, el vacío dejado por la caída del comunismo se llenó con “nuevas amenazas” que promovieron la securitización de problemas sociales. Menem decidió una alineación con Washington y, como muestra Sebastián Cutrona, la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico se expandió a través de convenios bilaterales y memorándums. También fue Menem el primer presidente en exigir abiertamente la militarización de la seguridad tras intentar enmarcar las drogas como un asunto de seguridad nacional. No obstante, él mismo coartó su avance en esta dirección al llevar adelante una reducción de las prerrogativas militares destinadas a reforzar la subordinación. Asimismo, el autor destaca el contrapeso de los otros elementos: el rol activo de la sociedad civil, la destacada consolidación de un consenso multipartidista sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la Argentina y la ausencia de altos niveles de violencia que justificaran la medida.

En el capítulo 3, dedicado a la breve gestión de Fernando de la Rúa y más en detalle al gobierno de Néstor Kirchner, Cutrona muestra la coexistencia de la apatía por el problema de las drogas junto con infructuosos esfuerzos por ampliar las atribuciones de los militares en la lucha contra el narcotráfico.

De la gestión kirchnerista se destaca la emergencia de la inseguridad y su vinculación con las drogas. Como respuesta se echó mano a la desfederalización de la ley 23.737, a la par que se revitalizó el debate por la despenalización de los usuarios de drogas. A pesar de la retórica antiestadounidense, Argentina no dejó de cooperar con las agencias antidrogas de ese país. En este periodo se inició la transformación en la inserción en la economía global de las drogas, lo cual se evidenció en los principales indicadores vinculados a consumo, manufactura y tráfico de drogas que crecieron, no obstante el tema no fue una prioridad para el gobierno de Néstor Kirchner.

A continuación se abordan los dos mandatos de Cristina Fernández, donde quedaron expuestas otra vez las tendencias contradictorias. La Sedronar operó con un presupuesto congelado y recién en 2013 se le quitaron las funciones vinculadas a la seguridad que pasaron a la órbita del Ministerio de Seguridad, mismo ministerio que tuvo año a año un aumento de su partida. Una amplia coalición de organizaciones sociales, sindicatos y partidos demandó en 2009 evitar las respuestas represivas contra la inseguridad. También ese año la declaratoria de inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para uso personal reabrió el debate, pero no consiguió saldarlo. Las distantes relaciones del Poder Ejecutivo con Washington llevaron a que la cooperación en materia de control de drogas se canalice a través de algunas provincias. Argentina atestiguó en este periodo una gran expansión del narcotráfico en las principales ciudades del país. Sebastián Cutrona señala que aunque el gobierno de Cristina Fernán-

dez evitó enmarcar discursivamente el problema de las drogas desde una perspectiva de seguridad, fue durante su mandato que se implementaron los operativos Escudo Norte y Fortín II, que propusieron atribuciones conjuntas entre el Ministerio de Defensa y de Seguridad contradiciendo las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior aprobadas tras la recuperación de la democracia.

Durante la gestión de Mauricio Macri, la política de drogas fue subordinada en todos sus aspectos al campo de la seguridad. En consecuencia, el gobierno lanzó, con apoyo de la Interpol, el plan nacional Fronteras Seguras. Se reforzaron los vínculos internacionales en materia de seguridad. Mediante decreto presidencial, se autorizó el derribo de aviones sospechados de transportar drogas, mecanismo implementado por las Fuerzas Armadas, y se vulneró de esa manera las distinciones tradicionales entre seguridad interna y defensa externa. Esta política fue resistida por la comunidad epistémica y el movimiento de DDHH. El perfil punitivista alcanzó sobre todo los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que llenaron las cárceles.

El libro de Sebastián Cutrona cierra con un capítulo dedicado al problema de las drogas en la actualidad, donde muestra a través de distintas fuentes las transformaciones en el mercado argentino de drogas, tanto desde la demanda como desde la oferta donde condiciones como la capacidad de la industria química, la mano de obra calificada, la ubicación geográfica y la devaluación de la moneda se entretrajieron para convertir al país en un jugador clave de la manufactura mundial de drogas. El autor toma los casos de la ciudad de Rosario y de la Ciudad de Buenos Aires para dar cuenta de estas dinámicas.

La obra de Cutrona se torna fundamental por su valor académico al sistematizar la política de drogas desde 1983. Es un libro imprescindible para desentrañar una política que suele estar en el centro del discurso público, pero que se ha caracterizado por la falta de atención y las respuestas incoherentes. Pero también es relevante su valor político porque las consignas de “mano dura” tientan con resarcimiento electoral, a pesar de los altos costos que implican en materia de democracia y Derechos Humanos, remitiéndonos al oscuro pasado que dejamos atrás hace 40 años.

COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (únicamente en Word) a la Secretaría Editorial REVISTA@SAAP.ORG.AR.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada para su evaluación externa. En la misma debe eliminarse toda referencia que permita identificar la autoría, tales como nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a autores y autoras del artículo, agradecimientos a personas o instituciones, investigaciones previas que dieron origen al artículo, indicación de presentación previa en seminario, etc.
3. La portada del manuscrito debería incluir:
Los detalles de los autores y autoras: afiliación institucional, dirección de correo electrónico y número de ORCID (disponible gratuitamente en <https://orcid.org>).
Declaración de interés. Si no hay intereses que declarar, indíquelo: 'Declaración de interés: nada para declarar'.
Cualquier aclaración sobre el manuscrito, los autores y autoras, el financiamiento de la investigación y los agradecimientos.
4. Los artículos no deben exceder las 11.000 palabras; las notas y avances de investigación las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas 1.300 palabras.
Un artículo debería tener un problema de investigación (preferiblemente expresado por medio de una pregunta), una respuesta tentativa (preferentemente con formato de hipótesis), una revisión del saber establecido y/o algún aporte novedoso.
Una nota de investigación es un adelanto de un tema, una reflexión conceptual o teóricamente fundada, una revisión de un área de estudios, un comentario extendido a un libro o a un debate, un informe sobre alguna/s elección, un avance de resultados parciales de alguna investigación. Si el trabajo es empírico, debería presentar resultados y hallazgos.
5. Todos los trabajos deben incluir un resumen de 125-130 palabras en el idioma del artículo, así como una traducción de dicho resumen al inglés. El resumen debe especificar brevemente el objetivo del manuscrito, su metodología y los hallazgos.

- Todas las presentaciones también deben incluir cinco palabras clave en ambos idiomas. Los trabajos escritos originalmente en inglés deben incluir una traducción del resumen al español
6. Formato general:

Tipografía: Times New Roman.

Tamaño: 12.

Interlineado: 2,0.

Tamaño de hoja: A4.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las citas y referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA, según se ejemplifica a continuación:

Libro:

Durkheim, E. (1895). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyede.

Capítulo de libro:

Pizarro, C. (2016). »Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Interior del río Paraná». En S. Aparicio y R. Benencia (Eds.), *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino* (pp. 115-138). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Artículo de revista:

Barringer, M.N., Sumerau, J.E., y Gay, D. (2020). Generational Variation in Young Adults' Attitudes toward Legal Abortion: Contextualizing the Role of Religion. *Social Currents*, 7(3), 279-296.

Artículo de diario online:

Calvo, J. (2021). »El cambio puede ser ir separados». *Diario Perfil*, 27 de junio de 2021. Extraído de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-cambio-puede-ser-ir-separados-por-javier-calvo.phtml>

Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación:

Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005: 157).

TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas:

Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

TABLA 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 2002-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

Deben estar numeradas en forma correlativa (Tabla 1, Tabla 2, Tabla x, etc.)

Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

Gráficos:

Deben figurar en blanco y negro.

Deben ser editables (no imágenes).

Deben estar numerados en forma correlativa (Gráfico 1, Gráfico 2, Gráfico x, etc.)

Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Esta revista opera bajo un modelo de revisión doble ciego. Los manuscritos son revisados por al menos dos pares externos anónimos y un editor o editora asociado/a. Los trabajos solo se enviarán a revisión si se determina que el trabajo cumple con los requisitos de calidad y relevancia apropiados. Se valorará la originalidad del aporte; el conocimiento y grado de actualización de la literatura; el uso de la teoría y de la metodología. La Dirección de la revista se reserva la decisión final sobre la publicación de los trabajos.

Los autores y autoras pueden apelar una decisión editorial si consideran que el rechazo se debe a un malentendido significativo de algún aspecto central del manuscrito o la falta de comprensión de cómo el manuscrito realiza un aporte a la literatura. Las diferencias de opinión con respecto a la novedad o la importancia de los hallazgos informados no se consideran motivos de apelación. Para presentar una apelación, comuníquese con la revista por correo electrónico, citando el título de su manuscrito y explicando los motivos de la apelación. La decisión de la Dirección luego de una consideración de apelación es definitiva.

Para presentar una queja sobre el proceso editorial, la política o algún miembro del staff de la revista (secretaría, equipo de editores/as), comuníquese con la revista en primera instancia. Si considera necesario un mayor apoyo fuera de la dirección de la revista, favor de dirigirse a la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

PLAGIO Y FRAUDE CIENTÍFICO

Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Autores y autoras son enteramente responsables de su contenido y deben evitar toda práctica de plagio y/o auto-plagio.

Revista SAAP revisa todas las colaboraciones recibidas mediante el software iThenticate (Similarity Check - Crossref). Ante la detección de plagio el artículo será inmediatamente rechazado por el equipo editorial.

Autores y autoras pueden solicitar a la revista el envío del informe digital correspondiente con los resultados obtenidos por medio del software.

DECLARACIÓN DE INTERÉS

Todos los autores y autoras deben revelar cualquier relación financiera y personal con otras personas u organizaciones que puedan

influir (sesgar) de manera inapropiada en su trabajo, por ejemplo, consultorías, propiedad de acciones, honorarios, testimonio de expertos y expertas remunerados, solicitudes/registros de patentes y subvenciones u otros fondos. Los autores y autoras deberán incluir la declaración de interés en la portada, después de la afiliación institucional y la dirección de correo electrónico (ver INSTRUCCIONES A AUTORES Y AUTORAS). Si no hay intereses que declarar, indíquelo: ‘Declaración de interés: nada para declarar’.

DATOS RESPALDATORIOS

Los artículos aceptados para publicación deberán presentar un link de acceso a los datos respaldatorios de la investigación, los cuales deberán estar depositados en un sitio electrónico de acceso público.

SUJETOS HUMANOS

El trabajo de investigación debe cumplir con las protecciones habituales para sujetos humanos. Los investigadores e investigadoras no deben publicar ni compartir datos individuales identificables recopilados en el curso de la investigación sin el consentimiento específico de la persona (o su representante).

Si el cuerpo editorial lo solicita, los autores y autoras deben proporcionar evidencia de que la investigación reportada recibió la aprobación adecuada y se llevó a cabo de manera ética (por ejemplo, copias de aprobaciones, licencias, formularios de consentimiento de los y las participantes, supervisión ética).

DERECHOS DE AUTOR

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la revista los derechos de reproducción, así como el derecho de ser el primer ámbito de publicación del artículo.

Los textos publicados por Revista SAAP se distribuyen amparados bajo una Licencia CREATIVE COMMONS 4.0 ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL INTERNACIONAL (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del artículo y a la primera publicación en esta revista.

Autores y autoras conservan el derecho de autor.

Autores y autoras deben considerar cuidadosamente la lista y el orden de los autores antes de presentar su manuscrito. Cualquier adición, supresión o reordenación de los nombres de los autores

en la lista de autoría debe hacerse sólo antes de que el manuscrito haya sido aceptado y sólo si lo aprueba la Directora de la revista.

En el caso de alegato por alguna conducta científica inapropiada o por conflicto de interés, es necesario que autores y autoras dirijan una carta a la Directora de la revista explicando el caso, al correo electrónico REVISTA@SAAP.ORG.AR

ÉTICA DE LA REVISTA

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en PUBLICATIONETHICS.ORG. Estos principios aplican a todas las personas implicadas en el proceso de publicación de la Revista: editores/as, Comité Editorial, Comité Asesor, autores/as y evaluadores/as.

Algunos de los principios planteados por COPE a los que Revista SAAP se compromete son los siguientes, sin perjuicio de los que aquí no se enumeran:

Contar con un equipo editorial, un consejo editorial y un consejo asesor comprometido con el buen funcionamiento de la publicación. Garantizar un proceso de revisión por pares de las contribuciones que el equipo editorial considere pertinentes de acuerdo a los objetivos de la revista.

Garantizar los derechos de autor y de difusión de los artículos publicados en la revista.

Sostener la calidad ética del material publicado en la revista, identificando y evitando malas prácticas en la investigación científica.

Mantener la periodicidad semestral en cuanto a la publicación de la revista.

Permitir el acceso gratuito a todo el material publicado en la web de la revista.

Publicar correcciones así como retractaciones y pedido de disculpas en caso de que sea necesario.

POLITICA DE ACCESO ABIERTO

Revista SAAP es de acceso abierto. Todos los textos publicados están disponibles gratuitamente en línea inmediatamente después de su publicación. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista. Los autores/as no pagan cargos por procesamiento de artículos (APC, por sus siglas en inglés).

