

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 11, Nº 1, Mayo 2017

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Martín D'Alessandro (UBA)

Vicepresidente

Anabella Busso (UNR)

Secretaria General

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Pro-Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorero

Facundo Cruz (UBA)

Pro-Tesorera

Mariana Ingelmo (UBA-UNAJ)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

Silvia Fontana (UCC)

Pablo Blanco (UBA-UCA)

María Laura Giusti (USP-T)

María Paula Bertino (UBA)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Julián Maneiro (UNL)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

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

VOLUMEN 11 • Nº 1, MAYO 2017

Director

Ernesto Calvo

Consejo Editorial

Carlos Acuña

(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman

(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint

(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falleti

(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 Pittsburgh)

Catalina Smulovitz

(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes

(Yale University)

Secretario de Redacción

Guido Moscoso

Secretaria Editorial

Lara Goyburu

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)

Julio Saguir

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 N° 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 referato anónimo realizado por expertos en las diferentes áreas temáticas. Las instrucciones para enviar colaboraciones se encuentran al final de cada número.

Índice

NÚMERO 1

Editorial 7

ARTÍCULOS

Los determinantes electorales y partidarios de la
beligerancia popular en las provincias argentinas, 1993-2007
*The electoral and partisan determinants
of popular contention in the Argentine provinces, 1993-2007*
Jorge Mangonnet y Moises Arce 11-34

Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas
a alcaldesa en elecciones municipales en Chile, 2004-2012
*Determinants of the nomination and success of women candidates
to mayoral elections in Chile, 2004-2012*
Arlette Martínez Ossa y Patricio Navia 35-67

La construcción político-discursiva del liderazgo
de Fernando de la Rúa en la última etapa de su Gobierno
*The political-discursive construction of the leadership
of Fernando de la Rúa in the last stage of his Government*
Hernán Fair 69-102

Trayectoria de la inserción argentina
en India y el Sudeste de Asia
*Trajectory of Argentinian international insertion
in India and Southeast Asia*
María Florencia Rubiolo y Paola Baroni 103-126

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Una dictadura sin centro: historia y ciencia política
en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional
*A dictatorship without center: History and political science
in the interpretation of the Proceso de Reorganización Nacional*
Alejandro Bonvecchi y Emilia Simison 129-146

| | |
|--|---------|
| Mecanismos causales y <i>process tracing</i> . Una introducción <i>Causal mechanisms and process tracing. An introduction</i> Julio Leonidas Aguirre | 147-175 |
| RESEÑAS | 179-189 |

Editorial

Otro año de democracia, otro año electoral. El 2017 nos recibe con la décima elección de medio término y la décimo séptima elección nacional en 34 años, constatando que nuestra democracia se encuentra cada vez más consolidada. Existen sin duda innumerables *promesas incumplidas de la democracia*, como afirmara Norberto Bobbio, tanto en el área de la representación política como así también en el ejercicio sustantivo de derechos y garantías sociales, culturales y económicas. Sin embargo, el consenso de la gran mayoría de las fuerzas políticas es que tan sólo el voto popular otorga legítimo acceso al poder político y que sólo las instituciones de la democracia garantizan el camino para la expansión de los derechos que nos faltan. Mantengamos viva la memoria de los crímenes cometidos durante el último gobierno militar y celebremos el arribo de un nuevo ciclo electoral.

Mientras nuestra democracia se encuentra cada vez más consolidada, el sistema de partidos sigue en fluctuación y constante transformación. En este nuevo ciclo electoral nuevas fuerzas políticas forman coaliciones a nivel nacional, provincial y municipal. En la cuarta elección nacional que utiliza Primarias Abiertas, Simultaneas y Obligatorias, las negociaciones preelectorales siguen siendo intensas aun cuando las primarias no siempre sean competitivas. En efecto, las PASO han otorgado nuevas herramientas de negociación a las distintas fuerzas políticas y creado nuevas agendas para todos aquellos que estamos interesados en la política como problema de investigación.

Durante este año también tendrá lugar el décimo tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP XIII, en Argentina. Nuestra disciplina, nuestra Revista y nuestras asociaciones profesionales se consolidan, mostrando una comunidad profesional cada vez más diversa y cada vez más activa en la vida política, académica y cultural de la Argentina.

Este número de la *Revista SAAP* celebra esta mayor diversidad, presentando trabajos de muy distintas tradiciones teóricas y empíricas, abocados al estudio de problemas sustantivamente relevantes. Entre los artículos que componen este número, Jorge Mangonet y Moisés Arce exploran las variaciones territoriales de la protesta social que existen al interior de un mismo régimen democrático en América Latina y, a partir del caso

argentino, examinan los determinantes electorales y partidarios de dicha protesta social.

Por su parte, Arlette Martínez Ossa y Patricio Navia se concentran en explorar los determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldes en las comunas de Chile entre 2004 y 2012, encontrando que allí donde ya hay alcaldesas en el cargo, aumentan los incentivos para que compitan más mujeres.

Hernán Fair analiza la construcción político-discursiva del liderazgo de Fernando de la Rúa, integrando la teoría semiótica social francesa y el análisis de los liderazgos políticos en la Argentina. Finalmente, María Florencia Rubiolo y Paola Baroni exploran las relaciones diplomáticas entre la Argentina, la India y el Sudeste de Asia hasta entrado el siglo XXI, argumentando que los contactos entre éstos fueron esporádicos, discontinuos y cimentados sobre un débil vínculo comercial.

En la sección Notas de Investigación, Alejandro Bonvecchi y Emilia Simison ponen a prueba el consenso historiográfico sobre la fragmentación política de la última dictadura en la Argentina, a partir de la evidencia empírica que surge a partir de la reciente desclasificación de los archivos completos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL). Por su parte, considerando los debates contemporáneos en metodología de la investigación en ciencia política, Julio Aguirre presenta la noción de mecanismo causal y la técnica de *process tracing* con el propósito de contribuir a la caja de herramientas metodológica actual de la disciplina.

Con este grupo de excelentes artículos damos inicio al Volumen 11 de la Revista en este 2017. Agradecemos a todos aquellos que han colaborado con este esfuerzo editorial y los esperamos en el Congreso de la SAAP para celebrar otro año de Ciencia Política en Argentina.

ERNESTO CALVO

LARA GOYBURU

GUIDO MOSCOSO

Artículos

Los determinantes electorales y partidarios de la beligerancia popular en las provincias argentinas, 1993-2007*

The electoral and partisan determinants of popular contention in the Argentine provinces, 1993-2007

JORGE MANGONNET

Columbia University, Estados Unidos

jgm2159@columbia.edu

MOISES ARCE

University of Missouri, Estados Unidos

arcem@missouri.edu

La literatura que versa sobre la relación entre instituciones y ciclos de beligerancia popular en América Latina afirma que democracias con instituciones políticas débiles son más propensas al conflicto social. Sin embargo, esta literatura se limita a hacer comparaciones entre países y no explica las variaciones territoriales de la protesta social que existen al interior de un mismo régimen democrático. Asimismo, la misma se concentra en factores macroinstitucionales y omite los incentivos de élites políticas y partidos políticos para desmovilizar o fomentar episodios de protesta. Nuestro artículo aborda estas problemáticas y examina los determinantes electorales y partidarios de la protesta en las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires en 1993-2007. Los hallazgos de nuestro análisis empírico revelan que los incentivos electorales de la competencia política provincial y el rol del peronismo en la oposición modelan los patrones geográficos de la protesta a nivel subnacional.

I. Introducción

En el presente artículo examinamos los determinantes electorales y partidarios de la protesta social en las provincias argentinas. Más específicamente, analizamos cómo la competencia electoral y la rotación entre oficialismo y oposición en la gobernación afectan los niveles de protesta subnacional. Nuestro argumento principal sostiene que altos índices de competencia política reducen los actos de protesta ya que los goberna-

* Artículo aceptado para su publicación el 31 de mayo de 2017.

dores son más sensibles a atender las demandas de aquellos sectores proclives a movilizarse. A su vez, cuando el Partido Justicialista (PJ) pasa a ser oposición, argumentamos que la protesta social aumenta. Dados sus vínculos históricos con estratos populares pasibles de ser movilizados, esperamos que el peronismo despliegue masas de manifestantes en las calles con mayor frecuencia como estrategia de lucha contra el oficialismo que compensa la pérdida de acceso a las instituciones del Ejecutivo provincial. En línea con aportes recientes al estudio de la protesta en Argentina (por ejemplo, Auyero, 2007 o Moseley, 2014), nuestros hallazgos ponen de manifiesto la asociación intrínseca que existe entre la política convencional de las instituciones democráticas (como las elecciones y los sistemas de partidos) y la beligerancia popular en Argentina.

La literatura que versa sobre la relación entre instituciones, partidos y protesta en América Latina anticipó que, una vez consolidado el régimen democrático, los arreglos institucionales del sistema político se encargarían de dirimir el conflicto social (Eckstein, 2001; Hipsher, 1996). Períodos de elevada movilización popular —como aquellos ocurridos en Chile a principios de los '70 o Argentina en 1983— solían ser presagios de ruptura que daban paso a un cambio de régimen en cualquier dirección, ya sea como transición democrática o retroceso a un orden autoritario. Los cientos de episodios de protesta sucedidos en los '90 y primera década del nuevo milenio, no obstante, mostraron que estabilidad democrática y acción colectiva contenciosa coexisten en muchos países latinoamericanos. Frente a este interrogante, un grupo de autores ha puesto el foco en la «calidad» de las instituciones (véase Machado, Scartascini y Tommasi, 2009). Ciudadanos en sociedades con partidos políticos fuertemente arraigados y sistemas de partidos institucionalizados son menos propensos a tomar las calles para vociferar sus demandas. En cambio, la protesta es la regla donde los partidos están atomizados y fragmentados.

Sin embargo, al menos en el caso argentino, este enfoque resulta insuficiente para explicar la protesta en dominios provinciales por dos motivos. Primero, el mismo se reduce a hacer comparaciones entre unidades nacionales e ignora la enorme variación subnacional que ocurre al interior de los países. Como diversos escritos han demostrado (por ejemplo, Auyero, 2001, 2002; Favaro, Iuorno y Cao, 2004; Mangonnet, 2001; Murillo y Ronconi, 2004), desde comienzos de los '90 se observa que la protesta social en Argentina ha estado marcada por fuertes asimetrías territoriales, con provincias regularmente disruptivas y otras sumidas en contextos de relativa calma social. Es decir, estos estudios son presa de «sesgos nacionales» que ignoran «variaciones y complejidades existentes dentro de cada nación» (Snyder, 2009, p. 288). Asimismo, como afirman Calvo y Escolar (2005, p. 92), la prolifera-

ción de candidaturas presidenciales como también una mayor fragmentación partidaria nacional (particularmente partir de la crisis política de 2001) se contrastan con los «notables rasgos de continuidad política e institucional» de las provincias, por lo que un argumento que subraye la debilidad de las instituciones argentinas resulta limitado para explicar la variación subnacional de la protesta. Segundo, al concentrarse en las condiciones macroinstitucionales se pasa por alto el papel que juega la agencia política en el conflicto social (Goldstone, 2003). En especial, no se presta una adecuada atención a los incentivos que tienen actores centrales como las élites políticas o los partidos políticos para hacer un uso estratégico de la protesta, ya sea fomentándola o desactivándola según la coyuntura que se presente.

Nos proponemos explicar los patrones geográficos de la protesta en las 23 provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires entre 1993 y 2007. Tal como sugieren Gibson y Suárez-Cao (2010), Argentina es un mosaico de distintos regímenes políticos provinciales donde la competitividad electoral y el poder de los actores políticos provinciales varían considerablemente. Estas condiciones hacen que Argentina sea un laboratorio idóneo para examinar las dinámicas electorales y partidarias de la beligerancia popular. Este ciclo beligerante comienza con el violento estallido de Santiago del Estero (también conocido como *Santiagazo*) y concluye con la presidencia de Néstor Kirchner, momento en el cual la protesta se afianza como mecanismo «normal» de participación política en el país (Moseley, 2014). Los resultados de nuestro análisis empírico confirman nuestras expectativas teóricas respecto del rol de la competencia electoral y el PJ en la oposición como factores claves en el desarrollo de la protesta a escala provincial. Los resultados se mantienen robustos incluso cuando controlamos por desempleo, variable socioeconómica que la literatura (Auyero, 2002; Delamata, 2002; Svampa y Pereyra, 2003) ha tildado como crucial a la hora de explicar la intensidad de la protesta social en Argentina durante el período.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección realizamos un breve repaso de la protesta social en Argentina en los años examinados. Luego, introducimos nuestro marco teórico. En cuarto lugar, presentamos los datos y métodos utilizados en el análisis estadístico y discutimos los resultados. Concluimos en el último apartado.

II. Protesta y democracia en Argentina

La beligerancia popular como fenómeno político en Argentina ha tenido un papel trascendental en los principales acontecimientos del último medio

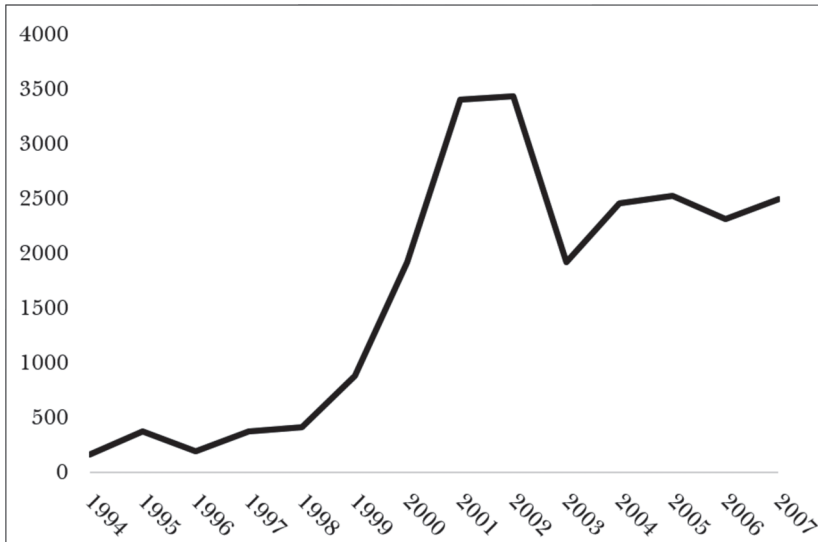
siglo. Previo a la última restauración democrática, movilizaciones populares crecientes conllevaban la interrupción del sistema democrático y solían legitimar la conformación de coaliciones cívico-militares como la que gobernó durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983). Del mismo modo, picos de revueltas populares derivaron en el colapso de regímenes autoritarios, como por ejemplo aquél que puso fin a la Revolución Argentina (1966-1973) y trajo a Juan Domingo Perón de regreso a la presidencia.

Argentina transitó exitosamente a la democracia en 1983, convirtiéndose en un paradigma de consolidación democrática (Schamis, 2002) e institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1996) en ciencia política. A pesar de estos logros en el plano institucional, la democracia argentina ha sido ampliamente reconocida como un «verdadero paisaje de insurgencia colectiva» (Auyero, 2002, p. 187). Cortes de rutas nacionales y provinciales, cacerolazos, acampes, ollas populares o asambleas barriales fueron, en sus comienzos, formas poco comunes de movilización popular para luego configurarse como instrumentos cotidianos de participación política como las campañas electorales o afiliarse a un partido político (Moseley y Moreno, 2010). Asimismo, la protesta se consagró como nuevo «poder moderador» de gobiernos electos (Hochstetler, 2006). Es decir, surge como herramienta de *accountability* social cuya función es «monitorear el comportamiento de funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos [e] imponer sanciones simbólicas» a través de distintos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32). Finalmente, en su caso más extremo, las manifestaciones callejeras dejaron de desestabilizar regímenes para ahora desestabilizar gobiernos (Pérez-Liñán, 2009). Eventos de protesta fueron decisivos en las renunciadas presidenciales de 2001-2002 y forzaron numerosas intervenciones federales que removieron a gobernadores impopulares de sus cargos.

Haciendo un breve repaso por la literatura sobre protesta en Argentina es posible destacar cuatro instancias críticas en este ciclo de protesta —véase, por ejemplo, Auyero (2002), Favaro, Iuorno y Cao (2004), Giarracca (2001), Garay (2007), Levitsky y Murillo (2005), Scribano y Schuster (2001) o Svampa y Pereyra (2003)—. Primero, la rebelión del *Santiago* en 1993, la cual dio inicio a la ola de protestas en las provincias periféricas del interior. Segundo, los cortes de ruta en las localidades petroleras de Neuquén en 1996, considerados fundacionales para el surgimiento del movimiento de desocupados, también conocido como «movimiento piquetero.» Tercero, los sucesos de la denominada *plaza del aguante* en Corrientes en 1999 que, dos años más tarde, culminarían en el *Argentinazo* —popularizando el lema «que se vayan todos»— de diciembre en la Ciudad de Buenos Aires

contra el entonces presidente Fernando de la Rúa. Por último, el ascenso de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, derivando en el forjamiento de movimientos de desocupados a nivel nacional, la cooptación de algunos de sus liderazgos más influyentes y la determinación concreta por parte del Ejecutivo nacional de no reprimir la protesta social.

Gráfico 1
Hechos de rebelión por año en Argentina, 1993-2007



Fuente: Elaboración propia según datos de Pimsa.

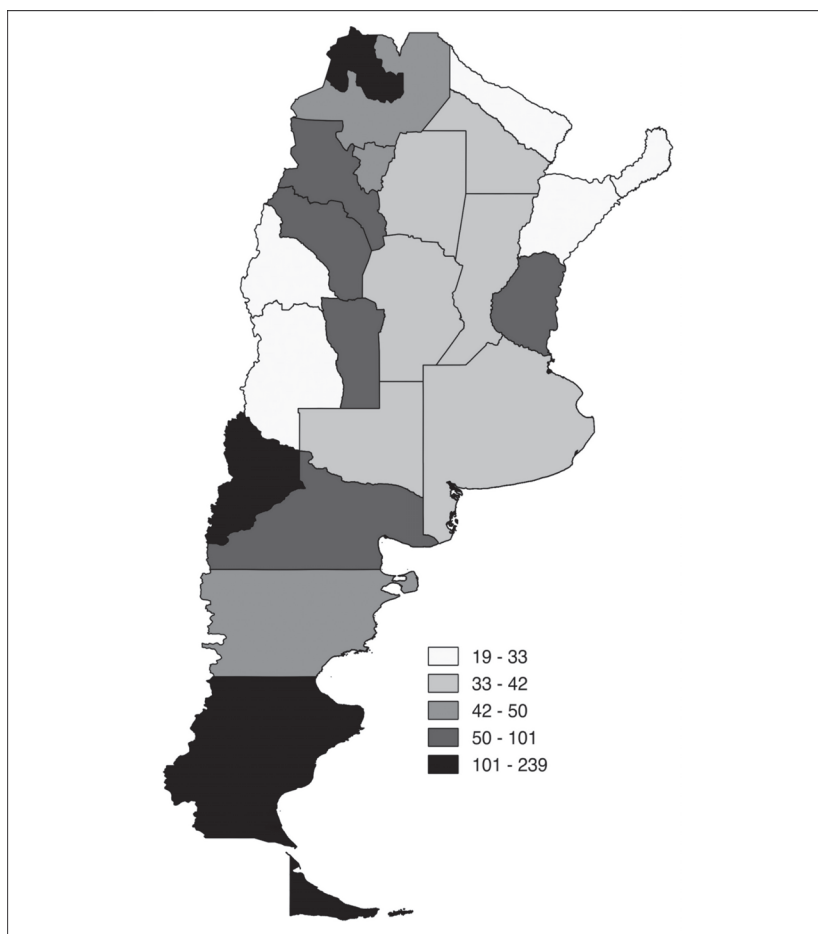
El Gráfico 1 muestra los valores anuales de protesta en el país entre 1993 y 2007. Como indicador general de protesta, utilizamos la cantidad de «hechos de rebelión» que compila el Programa de Investigación del Movimiento de la Sociedad Argentina (Pimsa) para el período estudiado. Pimsa define a estos actos como todo «hecho colectivo llevado a cabo por personificaciones de categorías económicas, sociales o políticas, dirigido contra alguna expresión del estado de cosas existente» (Pimsa, 2007, s/p)¹.

¹ El hecho de rebelión tiene la ventaja de ser una conceptualización amplia de la protesta. No se limita únicamente a acciones de protesta contra el Estado (lo que se denomina «antigubernamentales»), que utilicen ciertas técnicas de protesta (por ejemplo, cortes de ruta, ollas populares o huelgas) o que sean llevadas a cabo por actores subalternos o de bajos ingresos en la estructura social (como pueden ser trabajadores desocupados o informales). Para más información sobre el concepto de hecho de rebelión y sus referencias en la literatura, refiérase a Pimsa (2007).

Como puede observarse, los niveles de protesta parecen aproximarse a los momentos descriptos, emergiendo ascendentemente a partir de 1993, con picos en 1996-1997 y 1999-2002 para luego menguar y estabilizarse hacia 2005-2007. Como afirman Collier y Handlin (2009), esto evidencia las mayores oportunidades políticas que la democracia ofreció a nuevos actores sociales y formas de resistencia popular.

Gráfico 2

Hechos de rebelión cada cien mil habitantes por provincia, 1993-2007



Fuente: Elaboración propia según datos de PIMSA e INDEC. Las cinco categorías de la escala son en base a los quintiles.

Sin embargo, cabe aclarar que estas protestas no se esparcieron uniformemente en el territorio nacional. Si bien coincidimos con la noción de «normalización» de la protesta social en Argentina que varios autores (Lodola y Seligson, 2011; Moseley, 2014; Moseley y Moreno, 2010) han expuesto recientemente, no queda claro por qué la protesta parece ser más «normal» en algunas regiones o provincias que en otras (Arce y Mangonnet, 2013). De acuerdo a Auyero (2001, pp. 34-35), «la beligerancia puede ocurrir con más frecuencia en algunas regiones y durante ciertos períodos de tiempo» y, en Argentina, «hay un creciente cuerpo de evidencia que apunta a los patrones espaciales y temporales de [la] protesta». Utilizando los datos de Pimsa y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec, <http://www.indec.gob.ar/>), el Gráfico 2 mapea la cantidad total de hechos de protesta per cápita (cada cien mil habitantes por provincia) para el período de análisis. Por ejemplo, los eventos de protesta han sido cuantiosos en provincias patagónicas como Santa Cruz, Tierra del Fuego y Neuquén, donde los hechos de rebelión per cápita están por encima de la media (92,5) con 165, 143 y 139, respectivamente. En cambio, los hechos de rebelión per cápita están debajo de la media en Buenos Aires, Córdoba y San Juan, con 37, 34 y 32, respectivamente.

¿Qué factores explican esta variación subnacional de la beligerancia popular? ¿Por qué la protesta social surge con más frecuencia en algunas provincias y regiones del país? ¿Por qué distritos relativamente similares, en el marco de un mismo régimen democrático nacional, exhiben distintos niveles de conflicto?

III. Competencia electoral y peronismo opositor

En este ciclo beligerante, elecciones, partidos y protesta han ido de la mano. Visiones canónicas de sociología política solían definir a la protesta social como algo propio de *outsiders*; esto es, como un fenómeno que iba «por afuera» de los canales tradicionales del sistema político (Jenkins, 1995; Melucci, 1989). También se han dicho que ciertos tipos de protesta, como los disturbios o los saqueos, suelen ser «espontáneos», instantes fugaces de rabia popular que reflejan las tensiones subyacentes de una determinada sociedad (véase Wilkinson, 2004). Pero en Argentina, las formas institucionalizadas y no institucionalizadas de participación política han estado estrechamente relacionadas. Partidos políticos y funcionarios públicos planifican protestas (en ocasiones, con semanas de anticipación), reclutan manifestantes y discuten repertorios de protesta. A la vez, el reparto de apoyos electorales marca el ritmo de la protesta en las calles. En

este trabajo, ponemos el acento en dos factores en particular para explicar la protesta a nivel provincial: la incertidumbre que conlleva la competencia política y el rol del peronismo como agente de movilización de los sectores populares.

En primer lugar, varios autores concuerdan en que existen múltiples regímenes electorales en las provincias argentinas. O'Donnell (1993, p. 74), por ejemplo, señaló que la transición democrática ha sido territorialmente despareja, con «áreas marrones» —es decir, enclaves que obran en base al «personalismo, amiguismo, prebendalismo y clientelismo»— con «sistemas de poder privado» donde habitan elementos democráticos y autoritarios. Haciendo eco del trabajo de O'Donnell, Gibson (2007, p. 166) sostuvo que la transición en Argentina ha sido opacada por una «distribución territorial irregular de las prácticas e instituciones de la democracia» en varias provincias. Gibson y Suárez-Cao (2010) muestran que la estructura de la competencia política provincial varía enormemente, con provincias altamente competitivas (como Mendoza o Córdoba) y otras poseedoras de sistemas de partidos hegemónicos (Santiago del Estero, La Rioja o Santa Cruz). Esto reafirma la idea de Calvo y Escolar (2005, p. 99) de que «cada provincia tiene su sistema político propio».

Escenarios competitivos acrecientan el riesgo de salida del poder, haciendo que el partido gobernante responda con más celeridad a las necesidades de los votantes y adopte políticas públicas que puedan satisfacer sus demandas con el propósito de mantenerse en el cargo (Griffin, 2006; Hobolt y Klemmensen, 2008). A nivel subnacional, más competitividad ha estado asociada a una mayor inversión pública en educación (Hecock, 2006), mejores políticas de transferencias de ingresos (Bonvecchi, 2008), reformas institucionales que incrementan la transparencia del sector público (Berliner y Erlich, 2015) o mayor protección y presencia policial para resguardar sectores vulnerables (Wilkinson, 2004). De hecho, Wilkinson muestra cómo la competencia electoral a nivel municipal en India redujo las revueltas interreligiosas a causa de los bienes públicos (empleo en el sector público, escaños en el concejo local, protecciones legales tradicionales culturales, etc.) que se les otorgaron a minorías étnicas. Siguiendo este razonamiento, se esperaría que una alta competencia electoral incentive una mayor capacidad de respuesta por parte los gobernadores provinciales hacia las necesidades del electorado, adoptando políticas con potencial para prevenir o desactivar focos de protesta. Así, formulamos la primera hipótesis de nuestro trabajo.

Hipótesis 1: Cuanto mayor es la competencia electoral en una provincia, menores serán los actos de protesta

Es pertinente recordar que los territorios menos competitivos fueron donde los episodios más emblemáticos de protesta popular tuvieron lugar en el período bajo investigación, como las puebladas de Cutral Có y Plaza Huincul en Neuquén². La desocupación galopante, la cancelación de un contrato que estipulaba la construcción de una planta de fertilizantes y las demandas incesantes de «fuentes de empleo genuinas» crearon condiciones propicias para que, en junio de 1996, miles de manifestantes instalen un piquete multitudinario en la ruta provincial 22³. Sin embargo, como sugieren los trabajos de Auyero (2002) y Favaro, Iuorno y Cao (2004), la política provincial fue el detonante del conflicto. El entonces gobernador, Felipe Sapag, del Movimiento Popular Neuquino (MPN), había sido electo tan sólo un año antes con el 61,16 por ciento de los votos; su perseguidor, el PJ, apenas sacó el 14,39 por ciento. La aparente falta de respuesta del gobierno provincial a la situación de emergencia social que reinaba en el distrito, los intentos frustrados de formar una alternativa opositora entre el peronismo y otras fuerzas políticas en un escenario de fragmentación partidaria, y el manejo «en piloto automático» de la política provincial por parte del MPN fueron el caldo de cultivo para las puebladas de 1996-1997.

En segundo lugar, una vasta literatura ha demostrado que los partidos con más afinidad hacia movimientos sociales a menudo ofrecen oportunidades políticas a los gobernantes para tejer alianzas y ejercer un control más discrecional sobre las estrategias de protesta (Goodwin, 2001; Van Dyke, 2003). Estas conexiones facilitan importantes intercambios políticos y permiten articular intereses comunes entre funcionarios del gobierno y grupos movilizados, lo que afecta las expectativas de los actores sobre el uso de la protesta (Murillo y Ronconi, 2004).

Las dos fuerzas políticas de proyección nacional en Argentina, el PJ y la centenaria UCR (Unión Cívica Radical), son quienes han controlado la mayoría de las gobernaciones desde 1983⁴. A pesar de que en las últimas décadas la organización de ambos partidos se ha visto seriamente debilita-

² Refiérase a la investigación de Auyero (2002) para un análisis minucioso de este episodio.

³ Véase La pueblada en Cutral Có y Plaza Huincul, veinte años después (Río Negro, 24/06/2016) y Pueblada en Cutral Có por falta de trabajo: 20.000 vecinos chocaron con Gendarmería (Clarín, 26/06/1996).

⁴ Aunque existen partidos, facciones o coaliciones de partidos provinciales han sabido desafiar a estos partidos en varias provincias del interior, la UCR y el PJ han ejercido un dominio casi indiscutido sobre las gobernaciones, las legislaturas provinciales y, en menor medida, los gobiernos municipales (Jones y Hwang, 2007).

da, peronistas y radicales aún mantienen profundas raíces en la sociedad argentina, especialmente el PJ (Levitsky, 2005; Torre, 2003). Los radicales han sido reconocidos como un partido del tipo electoral-profesional, representante de la clase media y con mayor presencia en la Ciudad de Buenos Aires y las capitales provinciales. Por su parte, el peronismo es una organización política de masas con vínculos informales y más bien de índole cultural —aunque históricamente poderosos— con los sectores populares. El PJ ha tenido una importante ventaja comparativa sobre los partidos no peronistas al establecer amplios lazos con sectores populares en disponibilidad para ser movilizados, tales como sindicatos (Etchemendy, 2004), trabajadores informales y de bajos ingresos (Calvo y Murillo, 2008) y, más recientemente, agrupaciones de desocupados (Garay, 2007; Svampa y Pereyra, 2003). Recientes contribuciones sobre política distributiva en Argentina (por ejemplo, Auyero, Lapegna y Poma, 2009; Szwarcberg, 2014) ofrecen abundante evidencia descriptiva sobre cómo punteros del justicialismo movilizan pobres y empleados municipales a marchas, actos proselitistas e, incluso, acciones ilegales de protesta.

Diversos estudios han investigado cómo los peronistas explotan estos vínculos informales para interpelar a actores de sectores populares con poder de movilización, dependiendo de si el PJ es oficialismo u oposición. Por un lado, dirigentes del peronismo apuntan a contener movimientos sociales sólo cuando el partido controla efectivamente el Poder Ejecutivo —gobiernaciones provinciales, en nuestro caso—. Los aportes de Levitsky (2005) demuestran que vínculos informales con el sindicalismo le permitieron al PJ erosionar su relación con la militancia obrera, la misma supo ser una rama histórica del peronismo, y desmovilizar a la vieja guardia sindical en el marco de los programas de estabilización y reforma económica que Carlos Menem implementó durante los años '90. Con posterioridad al retorno del PJ a la presidencia en 2002, esta misma ventaja coadyuvó inicialmente a que el presidente Eduardo Duhalde disperse protestas sociales que habían derrocado a su predecesor, el radical Fernando de la Rúa (Roberts, 2007). Garay (2007) también muestra que los esfuerzos del presidente Néstor Kirchner por incorporar a las agrupaciones piqueteras permitieron su paulatina cooptación. Algunos de estos grupos recibieron incentivos selectivos como la gestión de políticas de asistencia social e importantes cargos en la administración pública, modificando sus tácticas beligerantes iniciales contra el gobierno de Kirchner. El objetivo de Néstor Kirchner fue, según Garay (2007, p. 318), «poner fin a las protestas [y] movilizar votos» a favor de su gobierno. Así, en las provincias gobernadas por poderosos candidatos peronistas, movimientos de protesta tienden a ser cooptados (Gibson, 2007) y marchas públicas contra el gobernador

son neutralizadas (Gervasoni, 2011). En este sentido, las provincias gobernadas por caudillos peronistas como Formosa, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero experimentaron los niveles más bajos de protesta en comparación con el promedio.

Por otro lado, cuando el PJ abandona el gobierno y pasa a ser un partido de la oposición, la capacidad exclusiva para lidiar con sectores populares brinda incentivos a referentes del peronismo para coordinar protestas; en ocasiones, con el propósito de deteriorar las bases de apoyo y deslegitimar la imagen de políticos no peronistas que ahora están al mando. Una vez que el peronismo pierde el acceso privilegiado a las instituciones del Ejecutivo, recurrir al conflicto social opera como sustituto ante la falta de recursos públicos que trajo consigo la salida del poder. Es decir, la protesta funciona como una «tecnología política alternativa» (Scartascini y Tommasi, 2010). Durante las protestas que precipitaron la crisis de 2001, por ejemplo, Auyero (2007, p. 113) documentó cómo punteros «del partido y altos dirigentes de la administración peronista fueron (...) las mentes maestras detrás de los saqueos» al circular folletos y dar instrucciones en villas de emergencia. De este modo, cuando la UCR o una coalición no peronista controla el gobierno, los piqueteros u otros grupos organizados terminaron por «demoler» el ala no peronista del sistema de partidos (Roberts, 2007). Esta explicación es congruente con la práctica histórica del peronismo, solidificada a partir de 1955, de «desestabilizar el gobierno que esté en el poder, sea militar o civil» (Farinetti, 2010, p. 110)⁵, en particular cuando el PJ se convierte en un rival del espectro opositor. En suma, nuestra segunda hipótesis afirma lo siguiente.

Hipótesis 2: Cuando el peronismo está en la oposición, mayores serán los actos de protesta.

Cambios de mando en los que el peronismo se trasladó a la oposición han estado seguidos de abruptas crecidas en la conflictividad social. Un ejemplo de ello es Santiago del Estero en 2006. Tras la intervención federal a principios de 2004 y la convocatoria de elecciones provinciales anticipadas en marzo de 2005, el PJ perdió la gobernación a manos del Frente Cívico y Social —el frente electoral radical en la provincia— por primera vez en casi sesenta años. Casi un año después, dos mil oficiales de la poli-

⁵ Esta perspectiva sostiene que, cuando determinados grupos políticos acuden a la protesta, esto no significa su exclusión política sino que han adquirido un importante acceso institucional al proceso político de tomas de decisiones y que, posteriormente, han sido removidos de sus cargos (Goodwin, 2001).

cía se acuartelaron y lanzaron una huelga en reclamo de mejoras salariales que puso en jaque a todo el aparato de seguridad de la provincia. El conflicto llevó a cientos de despidos y enfrentamientos violentos (incluso armados) entre manifestantes que apoyaban al nuevo gobernador, Gerardo Zamora, y los policías rebeldes. El gobernador Zamora, en aquella ocasión, afirmó que «*ya no era un reclamo salarial, sino que es una cuestión que tiene otro trasfondo, ligado a resabios del juarismo*» (en alusión al ex gobernador peronista, Carlos Juárez, depuesto por la intervención federal)⁶.

IV. Análisis estadístico

Para poner a prueba nuestras hipótesis, construimos una base de datos que incluye las veintitrés provincias argentinas más la Ciudad de Buenos Aires para los quince años comprendidos entre 1993 y 2007. La cantidad total de observaciones es 336. Con este enfoque comparativo subnacional nos proponemos corregir los sesgos nacionales que caracterizan a muchos de los estudios sobre protesta social en América Latina y comprender cómo conviven patrones de movilización y desmovilización en el marco de una misma unidad política federal.

IV.1 Operacionalización

La variable dependiente, protesta, es la cantidad anual de «hechos de rebelión» (tal como se define en la sección II) que compila anualmente Pimsa, un importante centro de investigación abocado al estudio la protesta y movimientos sociales en el país. El mismo obtiene sus datos de reportes policiales y periódicos nacionales⁷. Hasta donde sabemos, esta es una de las tres fuentes que miden la protesta social por provincia y de manera anual en Argentina⁸.

⁶ Más policías se suman a la protesta en Santiago del Estero (La Gaceta, 10/09/2006).

⁷ Las protestas son operacionalizadas como el número hechos de rebelión que acontecen en cada provincia durante cada día del año. Pimsa registra estos hechos desde el *Santiago*, en el mes de diciembre de 1993, utilizando las noticias de los cuatro diarios nacionales de mayor cobertura: Clarín, Crónica, La Nación y Página 12. Los datos pueden ser solicitados en <http://www.pimsa.secyt.gov.ar>

⁸ Las otras dos son el Centro de Estudios Nueva Mayoría (CENM) y la publicación *La Economía Argentina*, del Consejo Técnico de Inversiones (CTI). La ventaja de Pimsa respecto de estas otras dos fuentes es que no se limita a una acción de protesta o actor en especial. El CENM se enfoca únicamente en los cortes de ruta y vías públicas, mientras que el CTI sólo analiza huelgas y otras acciones de protestas de la economía formal.

Nuestra primera variable independiente es el nivel de competencia electoral provincial. Utilizamos el indicador de «competencia ejecutiva» de Gervasoni (2011, p. 591), proveniente de su análisis de democracia subnacional en Argentina. El mismo mide «las chances reales que tiene la oposición de derrotar al partido del gobernador». Es simplemente el valor 1 (uno) menos la proporción de votos válidos obtenidos por el partido o coalición gobernante en la primera vuelta de elecciones a gobernador. Los datos para la construcción de este indicador fueron obtenidos en el Atlas Electoral de Andy Tow (<http://www.andytow.com>). Valores más altos —esto es, más cercanos a uno— indican mayor nivel de competencia electoral. Como anticipamos en la hipótesis 1, a mayores niveles competencia por el Ejecutivo esperamos menores hechos de rebelión en una determinada provincia/año. La probabilidad de retener la gobernación decrece a medida que la competencia electoral se torna más pareja entre el partido de gobierno y la oposición. Cuando eso sucede, el gobierno es más sensible a atender las demandas del electorado y a implementar políticas públicas con el fin de apaciguar focos de conflicto y prevenir episodios de protesta que podrían dañar la reputación del gobernador. Por lo tanto, cuando los gobernadores afrontan desafíos electorales severos, la protesta debería disminuir. Por el contrario, gobernadores electos por mayorías abrumadoras —cuando competencia ejecutiva se aproxima a cero— tienen menos incentivos a responder a las necesidades de los votantes, fomentando actividades de protesta. El rango de esta variable va desde su nivel más alto de 70,23 para la Ciudad de Buenos Aires a principios de los 2000 hasta su valor mínimo de 9,92 para San Luis en 2003-2007⁹.

Segundo, prestamos atención al efecto de oposición peronista, una variable independiente dicotómica que asume el valor de 1 (uno) para gobernadores de la UCR o algún partido o coalición provincial de partidos no peronistas (por ejemplo, Cruzada Renovadora en Chaco, Partido Nuevo en Corrientes o Fuerza Porteña en la Ciudad de Buenos Aires) y el

⁹ Dos aclaraciones en relación a los valores de esta variable son relevantes. Primero, como la Ciudad de Buenos Aires solía pertenecer a la órbita del gobierno nacional y se convirtió en un distrito autónomo recién a partir de 1996, utilizamos el porcentaje de votos del partido del presidente en la legislatura municipal como un *proxy* para los años comprendidos entre 1993 y 1996. Segundo, debido a las intervenciones federales llevadas a cabo en algunas provincias (Catamarca en 1990, Tucumán en 1991, Corrientes en 1991 y 1999, y Santiago del Estero en 1993 y 2004), donde el gobernador provincial es depuesto y no hay candidatos locales que busquen retener el poder, los datos ausentes para esos años fueron reemplazados asignando los datos de la elección anterior a la intervención federal (por ejemplo, para la intervención federal de Corrientes en 1999-2001, usamos los porcentajes de la elección a gobernador de 1997).

valor de 0 (cero) para gobernadores del justicialismo¹⁰. Como esbozamos en la hipótesis 2, argüimos que las ventajas comparativas del PJ para cimentar vínculos con sectores populares han dado forma a una estrategia política de doble filo por la cual dirigentes peronistas pueden interactuar con actores beligerantes dependiendo de si el partido es oficialismo u oposición. En efecto, esta variable *dummy* aborda la dualidad del peronismo mientras se traslada del gobierno hacia el arco opositor; aplacando movimientos sociales cuando se halla en el gobierno provincial pero coordinando protestas y exhortando a sitiar las calles cuando deja el Ejecutivo y se convierte en oposición¹¹.

A modo alternativo, también examinamos factores relativos a calidad de las instituciones provinciales. En otras palabras, nos enfocamos en dos variables que capturan el grado de institucionalización del sistema de partidos en un distrito (véase Arce, 2010; Mainwaring, 2006). Primero, estimamos el efecto de la volatilidad electoral a nivel de la legislatura provincial —en la Cámara Baja, si la legislatura es bicameral—. Alta volatilidad sugiere que los partidos políticos son débiles y están pobremente institucionalizados, desconectados de la sociedad, por lo que debería incrementarse la protesta provincial. Operacionalizamos volatilidad de acuerdo al índice de Pedersen (1979), el cual provee una medida agregada de los cambios netos en el sistema de partidos resultantes de las transferencias individuales de votos de una elección a otra. El índice se calcula como la suma de votos que gana y pierde cada partido individual dividido por dos, produciendo una escala que varía de 0 a 100. Un puntaje de 0

¹⁰ Como las intervenciones federales deponen al partido gobernante y asignan un interventor nacional a cargo de la administración de la provincia, las provincias intervenidas fueron codificadas con el mismo valor del partido político del presidente. Por ejemplo, para la intervención federal de 1999-2001, Corrientes fue codificada como 0 (cero) porque un presidente de la UCR estaba en el gobierno en aquél momento. Del mismo modo, Santiago del Estero fue intervenida en 2004, por lo que la provincia fue codificada como 1 (uno) ya que un presidente peronista había sido electo en 2003.

¹¹ Este indicador omite escenarios complejos en los cuales el peronismo es gobierno y oposición al mismo tiempo (Levitsky, 2005). Dada a la falta de institucionalización de sus reglas formales internas y de nominación de candidaturas, el PJ ha solido fragmentarse en poderosas facciones independientes a nivel provincial. Esta situación ha tendido a repetirse con posterioridad a la crisis de 2001-2002, cuando la política intrapartidaria y las elecciones generales comenzaron a superponerse, con elites peronistas rivales presentándose a elecciones y compitiendo abiertamente entre sí por los mismos cargos. No obstante, la variable de oposición peronista apunta a capturar el principal clivaje a nivel provincial: UCR/no peronistas versus PJ (Jones y Hwang, 2007). En concreto, estos son contextos en donde la UCR o un partido o coalición no peronista efectivamente controla el gobierno provincial, mientras que el PJ o un candidato peronista —sin importar su afiliación a la misma facción interna o no— está en la oposición.

significa que ningún partido ganó o perdió porcentajes de votos (partidos fuertes) y un puntaje de 100 quiere decir que todo el caudal de votos se fue a un nuevo partido o conjunto de partidos (partidos débiles). Segundo, evaluamos el impacto de la fragmentación partidaria que existe en legislatura. Un sistema de partidos más fragmentado dificulta la coordinación entre el gobernador y los legisladores, obstaculiza la aprobación de proyectos de ley provenientes del oficialismo y hace más ardua una respuesta rápida por parte del gobierno a las demandas más apremiantes de los votantes. En su defecto, una legislatura fragmentada es susceptible de aumentar el descontento social y, por ende, los actos de protesta. Medimos fragmentación con el número efectivo de partidos (NEP) que ocupan bancas en la legislatura. Los datos para ambas variables fueron descargados del Atlas Electoral de Andy Tow.

Por último, las variables de control son desempleo, producto bruto geográfico (PBG) per cápita y población. Para estas dos últimas utilizamos su logaritmo natural. La variable de desempleo refiere a la problemática socioeconómica más grave del periodo estudiado, la que debería estar positivamente correlacionada con la protesta provincial. PBG per cápita debería mitigar la privación material de la población y, en teoría, aminorar el conflicto social. Estas dos variables están rezagadas por un año para capturar apropiadamente los efectos macroeconómicos a largo plazo sobre la protesta. Finalmente, población busca controlar la posibilidad de que provincias más grandes experimenten mayores niveles de movilización en comparación con provincias más pequeñas¹².

Incluimos, asimismo, dos variables adicionales de protesta para controlar por la posible dependencia espacial y temporal de los ciclos beligerantes. Tarrow (2004), entre otros, argumenta que el conflicto social sigue un patrón cíclico en el cual las olas de protesta se dispersan rápidamente a través de múltiples territorios (las provincias, en este caso) y luego se repliegan de la misma manera. Para controlar por la dependencia espacial de la protesta social incluimos el promedio anual de protestas. Controlamos por la dependencia temporal añadiendo la variable dependiente de hechos de rebelión rezagada un año.

¹² Las cifras de desempleo y población fueron obtenidas del Indec. Los datos del PBG provienen de las bases de datos del Consejo Federal de Inversiones (www.cfired.org.ar) los institutos de estadística provinciales.

Tabla 1
Estadísticas descriptivas

| Variable | Media | Desvío estándar | Mínimo | Máximo |
|-------------------------------------|--------|-----------------|--------|--------|
| Protesta | 69,23 | 152,34 | 0 | 1057 |
| Competencia ejecutiva | 47,30 | 10,32 | 7,92 | 70,23 |
| Oposición peronista | 0,39 | 0,49 | 0 | 1 |
| Volatilidad electoral | 24,76 | 15,33 | 2,08 | 87,44 |
| Fragmentación partidaria | 2,36 | 0,77 | 1,16 | 8,91 |
| Desempleo _{t-1} | 10,76 | 4,54 | 1,0 | 21,8 |
| PBG per capita (log) _{t-1} | 3,87 | 0,29 | 3,41 | 4,68 |
| Población (log) | 5,89 | 0,45 | 4,90 | 7,17 |
| Protesta (promedio anual) | 66,054 | 47,01 | 6,25 | 139,96 |
| Protesta _{t-1} | 58,86 | 159,09 | 0 | 1057 |

Fuente: Elaboración propia según datos de Pimsa e Indec.

Todas las variables aquí descriptas se miden por provincia y por año. La Tabla 1 presenta las estadísticas descriptivas de cada una de ellas.

IV.2 Estimación

Para testear empíricamente nuestras hipótesis, procedemos a estimar un modelo de regresión binomial negativa, incondicional, de conteo de eventos. Para episodios de protesta Y en una provincia en particular i para el año t , nos basamos en el siguiente modelo:

$$Y_{it} = \beta_0 + CompEjec_{it} \beta_1 + OposicionPJ_{it} \beta_2 + \mathbf{X}_{it-1} + \varepsilon_{it},$$

donde $CompEjec_{it}$ es el nivel de competencia ejecutiva; $OposicionPJ_{it}$ es el indicador que mide si el PJ está en la oposición; \mathbf{X}_{it-1} es una matriz de variables de control, incluyendo aquellas rezagadas por un año como PBG per cápita, desempleo y protesta; y ε_{it} es el término de error.

Los modelos de distribución binomial negativa utilizan un estimador de máxima verosimilitud que calcula la probabilidad de que una determinada clase de eventos (protestas o hechos de rebelión, en este caso) ocurra. Como estos modelos son aptos para variables dependientes con valores enteros y no negativos, la distribución de los mismos suele ser sesgada y discreta, produciendo errores estándar que no se distribuyen normalmente (Long,

1997). El test de dispersión y de bondad de ajuste indican que la distribución binomial negativa es el método más apropiado para nuestros datos¹³. A la vez, estimamos una variante incondicional con efectos fijos a los fines de controlar por heterogeneidades no observadas (o implausible de ser observadas) que afectan a las unidades de análisis¹⁴. Esto es, es necesario controlar por aquellos factores idiosincráticos que hacen que una determinada provincia sea más o menos proclive a experimentar actos de protesta. Llevamos esto a cabo mediante la inclusión de un conjunto de variables dicotómicas provinciales en todos los modelos de regresión —una por cada provincia, menos una¹⁵—. Dada la ausencia de independencia de las observaciones en cada provincia y a lo largo del período, computamos errores estándar robustos agrupados (*clustered*) por provincia.

IV.3 Resultados

La Tabla 2 exhibe los resultados. El Modelo 1 estima el efecto de competencia ejecutiva sobre los niveles de protesta social. El Modelo 2 estima el efecto de oposición peronista. El Modelo 3 estima ambos. Los Modelos 4 y 5 incorporan las explicaciones alternativas sobre debilidad institucional: volatilidad electoral y fragmentación partidaria. El Modelo 6 estima el efecto de todas las variables. Todos los modelos incluyen los controles mencionados.

Acorde a lo previsto en la Hipótesis 1, la competencia electoral por la gobernación provincial hace a los políticos más receptivos a las demandas populares, disminuyendo los actos de protesta. Nuestros resultados muestran una correlación negativa y estadísticamente significativa al 99 por ciento entre competencia ejecutiva y protesta social (Modelos del 1 al 6), lo que sugiere que cuanto más competitivas son las elecciones a gobernador en un distrito, menores serán los niveles subnacionales de protesta. Los valores predichos nos permiten realizar interpretaciones más sustantivas acerca de estos coeficientes. Nos enfocamos en el Modelo 3 de la Tabla 2. Fijando las demás variables en sus valores medios, el número predicho de actos de protesta va de 49,565 al mínimo nivel de competencia electoral a 11,053 al máximo nivel.

¹³ Las estimaciones del parámetro alfa son significativos al $p < 0,000$, sugiriendo que el conteo de eventos es sobredisperso. La presencia de sobredispersión causa estimaciones ineficientes y errores estándar sesgados «hacia abajo» en modelos de regresión Poisson, haciendo del modelo por distribución binomial negativa una alternativa más apropiada (Long, 1997: 230).

¹⁴ Los tests del radio de máxima verosimilitud indican una fuerte heterogeneidad de los datos en las unidades de análisis.

¹⁵ Escogimos esta estrategia de estimación debido a los problemas que suscita la versión condicional de efectos fijos de la distribución binomial negativa, los cuales fijan sólo parcialmente los efectos específicos de las unidades territoriales (Hilbe, 2007, p. 207).

En el caso de oposición peronista, la misma también varía según lo predicho en la Hipótesis 2. Cuando el PJ está en la oposición y la UCR o un partido o coalición no peronista controla el Ejecutivo provincial, los episodios de protesta aumentan. Los coeficientes son positivos y estadísticamente significativos al 99 por ciento (Modelos 2-6). Estos resultados echan luz sobre el rol dual del peronismo, atemperando el conflicto social cuando está en el gobierno y promoviéndolo cuando se vuelca a la oposición. Igualando las demás variables a sus respectivas medias, la cantidad predicha de protestas trepa de 19,198 cuando el gobernador es peronista a 28,068 cuando es radical o perteneciente a un partido provincial.

Tabla 2
Competencia ejecutiva, oposición peronista y protesta
en las provincias argentinas

| Variable | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 | Modelo 4 | Modelo 5 | Modelo 6 |
|-------------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------|-------------------------|
| Competencia ejecutiva | -2,608*** (0,709) | | -2,458*** (0,705) | -2,416*** (0,699) | -2,451*** (0,705) | -2,408*** (0,699) |
| Oposición peronista | | 0,449*** (0,116) | 0,393*** (0,110) | 0,387*** (0,110) | 0,386*** (0,110) | 0,380*** (0,110) |
| Fragmentación partidaria | | | | -0,043 (0,070) | | -0,043 (0,069) |
| Volatilidad electoral | | | | | 0,002 (0,004) | 0,002 (0,004) |
| Protesta (promedio anual) | 0,016*** (0,002) | 0,016*** (0,002) | 0,016*** (0,001) | 0,016*** (0,001) | 0,016*** (0,001) | 0,016*** (0,001) |
| Protesta _{t-1} | 0,001*** (3,265e-4) | 0,001*** (3,015e-4) | 9,375e-4*** (3,128e-4) | 0,001** (3,464e-4) | 8,852e-4*** (3,321e-4) | 9,721e-4*** (3,7e-4) |
| PBG per cápita (log) _{t-1} | 1,106** (0,482) | 0,693 (0,520) | 1,036** (0,486) | 1,061** (1,714) | 1,029** (0,487) | 1,054** (0,485) |
| Desempleo _{t-1} | 1,585 (1,672) | 0,940 (1,817) | 1,149 (1,722) | 1,163 (1,714) | 1,139 (1,718) | 1,156 (1,711) |
| Población (log) | -3,693 (3,045) | -1,464 (3,225) | -3,111 (3,012) | -3,087 (2,978) | -3,429 (2,957) | -3,401 (2,925) |
| Constante | 22,344 (17,845) | 8,681 (18,865) | 18,899 (17,631) | 18,742 (17,424) | 20,839 (17,261) | 20,654 (17,066) |
| Dummies provinciales | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Pseudo R ² | 0,184 | 0,182 | 0,187 | 0,187 | 0,187 | 0,187 |
| Observaciones | 336 | 336 | 336 | 336 | 336 | 336 |

Errores estándar entre paréntesis.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,10$

Fuente: Elaboración propia según datos de Pimsa e Indec.

En relación a los coeficientes de las explicaciones institucionales, fragmentación partidaria y volatilidad electoral, sólo el segundo posee el signo

esperado, aunque ninguno es estadísticamente significativo a los niveles convencionales (Modelos 3 y 4). Esto parecería sugerir que, al menos en Argentina, los enfoques institucionalistas tienen menos poder explicativo a la hora de analizar la variación del conflicto social al interior del país y que las olas de protestas responden más bien a las presiones de la competencia electoral y la alternancia partidaria en la gobernación entre peronismo y otras fuerzas políticas.

Las tres variables de control de interés arrojan resultados diversos. Primero, PBG per cápita, contrario a lo esperado, tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la protesta provincial, aunque no en todos los modelos —en el Modelo 2, el valor p es de 0,183, lo que no nos permite rechazar la hipótesis nula—. Segundo, la variable de desempleo, si bien presenta el signo esperado, la misma no es significativa en ninguno de los modelos. A pesar de lo que la literatura sobre protesta social en Argentina ha enfatizado en numerosas ocasiones, esto sugiere que las condiciones materiales de la provincia no determinan necesariamente la realización de los ciclos de beligerancia. Por ejemplo, volviendo al Gráfico 2, el mapa muestra que distritos relativamente similares como Santa Cruz y Tierra del Fuego han experimentado niveles sumamente elevados de protesta en el período, muy por encima de la media, con 165 y 143 hechos de rebelión cada cien mil habitantes respectivamente. Es decir, son el segundo y tercer distrito más conflictivo después de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, ambos poseen los valores promedio de desempleo más bajos de todo el país para 1993-2007, con el 3 y 6 por ciento de la población adulta desocupada respectivamente. Finalmente, población es negativa y estadísticamente no es significativa.

V. Conclusiones

Gran parte de la literatura politológica dedicada al estudio de la protesta social durante la tercera ola democrática en América Latina ha hecho hincapié en los factores institucionales de los sistemas políticos nacionales. Si bien estas investigaciones han ayudado a entender por qué algunos países de la región atraviesan olas de beligerancia popular en un contexto global de consolidación democrática, los mismos no han examinado de forma sistemática los patrones geográficos de la protesta al interior de estos regímenes. A la luz de la gran variación territorial del conflicto social que existe en muchos de estos países, este artículo busca ser un aporte a una «teoría más general de las protestas provinciales» (Murillo y Ronconi, 2004, p. 89).

En el caso argentino, nuestro trabajo presenta dos hallazgos concretos. Primero, vemos que la competencia electoral modela los niveles de

protesta provincial. Escenarios más competitivos incentivan mayores respuestas por parte de los políticos provinciales a las demandas del electorado, disminuyendo la protesta social. En pocas palabras, los gobernadores reaccionan con más agilidad a las necesidades de sus votantes cuando enfrentan riesgos reales de perder el cargo en las urnas. Segundo, cuando el PJ está en la oposición, la protesta social aumenta. Este resultado refleja los vínculos históricos del peronismo con estratos populares en disponibilidad de movilización. En definitiva, estos hallazgos son consistentes con otros estudios sobre Argentina (Auyero, 2007) y otras democracias latinoamericanas (Arce y Rice, 2009) y del mundo en desarrollo (Wilkinson, 2004).

Desde un punto de vista metodológico, nuestro análisis comparativo en clave subnacional de la competencia electoral y la relación oficialismo-oposición nos permite identificar cómo dinámicas electorales y partidarias modelan la distribución espacial de la beligerancia popular. Asimismo, nos otorga la ventaja de poder controlar por una serie de factores institucionales, socioeconómicos y culturales que se mantienen constantes al interior de las unidades nacionales. Esto permite realizar inferencias menos expuestas a sesgos de variable omitida o endogeneidad sobre los determinantes políticos de la protesta social. Este tipo de inferencias suelen ser más problemáticas cuando utilizamos indicadores a nivel agregado y nuestras muestras se limitan a países o unidades que son sumamente heterogéneas en los territorios locales que las componen.

El campo de la política comparada debe explicar adecuadamente la relación entre democracia y protesta social. Inicialmente, los ciclos beligerantes eran concebidos como arenas críticas para el quiebre de regímenes autoritarios (véase Collier, 1999). Se asumía que, una vez acabada la transición hacia la democracia, las instituciones parlamentarias se ubicarían en el centro de la escena para resolver los conflictos sociales. Sin embargo, países como Argentina, Bolivia y Ecuador —y, más recientemente, Brasil— mantienen altas tasas de concurrencia a manifestaciones y demás repertorios de protesta (Lodola y Seligson, 2011), lo que sugiere que las expectativas de esta literatura institucionalista no terminaron de cumplirse. De hecho, tal como nuestro trabajo pretende alegar, se observa una superposición entre política institucional (elecciones periódicas, limpias y transparentes; partidos políticos enraizados en la sociedad) y no institucional (asistencia a movilizaciones, participación en cortes de calles y rutas). En efecto, aseveramos que estas estrategias no pueden ser pensadas como separadas, independiente una de la otra. Nuestro análisis estadístico de las provincias argentinas sugiere que actores cruciales como el PJ, con profundas raíces en la sociedad, operan como agentes fundamentales para la resolución del conflicto social, incluso cuando los mismos peronistas en ocasiones planifican hechos de rebelión como recurso político alternativo.

Bibliografía

- Arce, M. (2010). Parties and social protest in Latin America's neoliberal era. *Party Politics*, 16(5), 669-686.
- Arce, M. y Mangonnet, J. (2013). Competitiveness, partisanship, and subnational protest in Argentina. *Comparative Political Studies*, 46(8), 895-919.
- Arce, M. y Rice, R. (2009). Societal protest in post-stabilization Bolivia. *Latin American Research Review*, 44(1), 88-101.
- Auyero, J. (2001). Glocal riots. *International Sociology*, 16(1), 33-53.
- Auyero, J. (2002). Los cambios en el repertorio de la protesta social en Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(166), 187-210.
- Auyero, J. (2007). *Routine politics and violence in Argentina: The gray zone of state power*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Auyero, J., Lapegna, P. y Poma, F. P. (2009). Patronage politics and contentious collective action: A recursive relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 1-31.
- Berliner, D. y Erlich, A. (2015). Competing for transparency: Political competition and institutional reforms in Mexican States. *American Political Science Review*, 109(1), 110-128.
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 49(190/191), 307-399.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2008). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47(188), 515-542.
- Collier, R. B. (1999). *Paths toward democracy: The working class and elites in Western Europe and South America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Collier, R. B. y Handlin, S. (2009). *Reorganizing popular politics: Participation and the new interest regime in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Delamata, G. (2002). De los «estallidos» provinciales a la generalización de las protestas en Argentina. *Nueva Sociedad*, 182, 121-138.
- Eckstein, S. (2001). *Power and popular protest: Latin American social movements*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Etchemendy, S. (2004). Represión, inclusión y exclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas. *Revista SAAP*, 2(1), 1-34.
- Farinetti, M. (2010). New forms of social mobilization in democratic Argentina. *Laboratorium*, 2(3), 107-122.
- Favaro, O., Iuorno, G. y Cao, H. (2004). Política y protesta en las provincias argentinas. En H. Caetano (ed.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina* (pp. 93-141). Buenos Aires: Clacso.

- Garay, C. (2007). Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations, and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-328.
- Gervasoni, C. (2011). Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Desarrollo Económico*, 50(200), 579-610.
- Giarracca, N. (2001). *La protesta social en la Argentina: transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Madrid, España: Alianza.
- Gibson, E. L. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gibson, E. L. y Suárez-Cao, J. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Goldstone, J. A. (2003). *States, parties, and social movements*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Goodwin, J. (2001). *No way out: States and revolutionary movements, 1945-1991*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Griffin, J. D. (2006). Electoral competition and democratic responsiveness: A defense of the marginality hypothesis. *Journal of Politics*, 68(4), 911-921.
- Hecock, R. D. (2006). Electoral competition, globalization, and subnational education spending in Mexico, 1999-2004. *American Journal of Political Science*, 50(4), 950-961.
- Hilbe, J. M. (2007). *Negative binomial regression*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hipsher, P. (1996). Democratization and the decline of urban social movements in Chile and Spain. *Comparative Politics*, 28(3), 273-297.
- Hobolt, S. B. y Klemmensen, R. (2008). Government responsiveness and political competition in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 41(3), 309-337.
- Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, 38(4), 401-418.
- Jenkins, C. (1995). *The politics of social protest: Comparative perspectives on states and social movements*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Jones, M. P. y Hwang, W. (2007). Jefes provinciales y de partido: piedra angular del Congreso argentino. En S. Emilozzi, M. Pecheny y M. Unzué (eds.), *La dinámica de la democracia: Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina* (pp. 217-250). Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del Justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2005). *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Lodola, G. y Seligson, M. (2011). *Cultura política de la democracia en Argentina*, Latin American Public Opinion Project. Disponible: <http://www.americasbarometer.org>
- Long, S. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

- Machado, F., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2009). *Political institutions and street protests in Latin America* (Working paper 110). Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Mainwaring, S. (2006). The crisis of representation in the Andes. *Journal of Democracy*, 17(3), 13-27.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (eds.). (1996). *La construcción de instituciones democráticas: sistemas de partidos en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Cieplan.
- Mangonnet, J. (2011). La política de los estallidos provinciales en Argentina. *Reflex. Revista de Análisis, Reflexión y Debates en Ciencia Política*, 2(1), 14-37.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the present*. Londres, Reino Unido: Hutchinson Radius.
- Moseley, M. (2014). From ballots to blockades: The normalization of protest in Latin American democracies (Tesis doctoral). Vanderbilt University, Nashville, TN. Disponible en: <http://etd.library.vanderbilt.edu/>
- Moseley, M. y Moreno, D. (2010). La normalización de la protesta en América Latina. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 42. Disponible en: <http://www.americasbarometer.org>
- Murillo, M. V. y Ronconi, L. (2004). Teachers' strikes in Argentina: Partisan alignments and public-sector labor relations. *Studies in Comparative International Development*, 39(1), 77-98.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. *Desarrollo Económico*, 33(130), 1355-1369.
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of European party systems: Changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1-26.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Temas.
- Programa del Movimiento de la Sociedad Argentina (Pimsa) (2007). Los hechos de rebelión en Argentina 2002-2007. Documento técnico.
- Remmer, K. L. y Wibbels, E. (2000). The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, 33(4), 419-451.
- Roberts, K. M. (2007). Latin America's populist revival. *The SAIS Review*, 27(1), 3-15.
- Scartascini, C. y Tommasi, M. (2010). *The making of policy: Institutionalized or not?* (Documento de trabajo). Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Scribano, A. y Schuster, F. (2001). Protesta social en la Argentina de 2001: entre la normalidad y la ruptura. *Observatorio Social de América Latina*, 5, 17-22.
- Schamis, H. (2002). Argentina: Crisis and democratic consolidation. *Journal of Democracy*, 13(2), 81-94.
- Snyder, R. (2009). Reducción de escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico*, 49(194), 287-306.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Biblos.

- Szwarcberg, M. (2014). Political parties and rallies in Latin America. *Party Politics*, 20(3), 456-466.
- Tarrow, S. G. (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos: sobre los alcances y naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.
- Van Dyke, N. (2003). Protest cycles and party politics: The effects of elite allies and antagonists on student protest in the United States, 1930-1990. En J. Goldstone (ed.), *States, parties, and social movements* (pp. 226-245). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Wilkinson, S. I. (2004). *Votes and violence: Electoral competition and ethnic riots in India*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Palabras clave

protesta social – competencia electoral – peronismo – política subnacional – Argentina

Keywords

societal protest – electoral competition – Peronist Party – subnational politics – Argentina

Abstract

A body of literature on the relationship between institutions and cycles of popular contention in Latin America stresses that democracies with weak political institutions are more prone to social conflict. However, this literature is limited to cross-country comparisons and does not explain the territorial variations of protest activity within the same democratic regime. Moreover, it focuses on macro-institutional factors and overlooks the incentives of political elites and political parties to demobilize or encourage episodes of protest. Our article addresses these issues and examines the electoral and partisan determinants of societal protest in Argentina's twenty-three provinces and the City of Buenos Aires in 1993-2007. The findings of our empirical analysis reveal that the incentives created by provincial electoral competition and the influence of the Peronist Party as an opposition party both shape the geographic unevenness of subnational protest activity in the country.

Determinantes de la nominación y éxito de las candidatas a alcaldesa en elecciones municipales en Chile, 2004-2012*

Determinants of the nomination and success of women candidates to mayoral elections in Chile, 2004-2012

ARLETTE MARTÍNEZ OSSA

Universidad Diego Portales, Chile
arlette.martinez.ossa@gmail.com

PATRICIO NAVIA

New York University, Estados Unidos
Universidad Diego Portales, Chile
patricio.navia@nyu.edu

Estudiamos los determinantes de la nominación y éxito de las 592 candidatas a alcaldes y 128 ganadoras en las 345 comunas de Chile entre 2004 y 2012. Con datos de 3.633 candidatos de ambos sexos, evaluamos el efecto de la militancia, cuotas por partidos, incumbencia, sexo del alcalde en ejercicio, pobreza y escolaridad en los municipios. El sexo del alcalde que gobernaba una comuna es determinante. Donde una mujer buscó la re-elección, la tasa de nominadas y electas es superior respecto a comunas abiertas o donde gobernaba un hombre. Cuando hay alcaldesas, hay incentivos para que compitan más mujeres.

Desde que se realizan elecciones directas de alcaldes en Chile en 2004, de los 3633 candidatos que han competido, 592 han sido mujeres (16,3 por ciento). De ellos, el número de alcaldesas ha sido de 42, 43 y 43 respectivamente (12,4 por ciento de las comunas del país). A pesar que en Chile no existen discriminaciones legales ni restricciones a la participación de mujeres en elecciones, hay pocas candidaturas femeninas. Analizamos las elecciones de alcaldes de 2004, 2008 y 2012 para identificar cómo se configura la nominación de candidatas en las 345 comunas de Chile. Además, identificamos los factores que inciden en el éxito electoral de las 128 mujeres que gobernaron las 345 comunas en los tres periodos. Si bien hay diversas razones para la designación del cargo, ¿qué efecto

* Artículo aceptado para su publicación el 15 de mayo de 2017. Los autores agradecen al revisor anónimo por sus pertinentes y constructivas sugerencias. Este artículo fue parcialmente financiado por los proyectos Fondecyt Regular 1171051 y Conicyt/Fondap/15130009.

tienen los factores político-institucionales en la posibilidad de que una mujer sea nominada como candidata y gane la elección?

Representación política y representación femenina

La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia y por tanto de su legitimidad y eficacia. Así, la debilidad democrática está asociada, entre otros factores, a los vacíos de representación (Ríos, 2008). Si las autoridades no expresan la diversidad de una comunidad, los representantes no podrán mediar efectivamente entre los intereses de sus representados y el sistema político. Adicionalmente, los ciudadanos no gozarán de un derecho efectivo para presentarse y competir por cargos públicos. La representación descriptiva es fundamental para fortalecer las democracias (Dovi, 2002). Si se seleccionan candidatos de grupos subrepresentados, se fortalecerá la legitimidad de las instituciones. Evidencia empírica muestra que la inclusión de estos grupos aumenta la participación de los votantes (Verba, Burns y Schlozman, 1997), el conocimiento político y la eficacia (Bobo y Gilliam, 1990). La representación descriptiva aumenta los sentimientos de confianza política, tanto entre los representantes y representados como en las instituciones (Ulbig, 2005), facilitando sentimientos de inclusión entre los votantes (Mansbridge, 1999; Sapiro, 1981). Tener una mujer en un cargo gubernamental aumenta la autoestima de otras mujeres y su capacidad para asumir roles de liderazgo (Phillips, 1995; Wolbrecht y Campbell, 2007), incrementando la valoración de las mujeres que están dentro de la actividad política y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Aunque los argumentos para apoyar la representación de mujeres pueden ser defendidos por motivos de equidad política, y aun cuando el aumento en el número de mujeres electas no necesariamente se traduce en políticas que son favorables a las mujeres, la representación descriptiva tiene consecuencias importantes para la representación sustantiva. Dado que plantean prioridades distintas (Swers, 1998; Thomas y Welch, 1991), las mujeres están mejor posicionadas para representar a otras mujeres (Jones, 2000) independientemente de su ideología. La elección de mujeres a cargos políticos habilita una agenda que está guiada por perspectivas, problemas e intereses de género (Jones, 2000; Phillips, 1995).

En Latinoamérica tan sólo un 18 por ciento de las autoridades electas en los órganos legislativos son mujeres (Fuentes y Helgessen, 2008). El informe del PNUD (2013) que describe la participación política de las mujeres a nivel subnacional evidencia un crecimiento lento. El promedio

de titulares femeninas fue de 5 por ciento en 1998 y de 11 por ciento en 2012. Ese mismo año, de los 13 315 cargos electivos a jefatura municipal, sólo 1308 fueron ocupados por mujeres (11 por ciento), tasa que se mantiene constante desde el 2010. Como la política subnacional ha cobrado relevancia en los procesos de expansión de derechos de ciudadanía, se presume que los gobiernos más cercanos, gestionados en base a la participación y rendición de cuentas, están mejor capacitados para desarrollar políticas que faciliten los cimientos para la igualdad de género, por su proximidad espacial y flexibilidad de tiempo para la participación pública (Randall, 1987). Adicionalmente, dan cabida a nuevos actores territoriales que renuevan las redes entre el Estado y la sociedad (PNUD, 2013). Los cargos municipales manejan importantes recursos de poder, tienen peso estratégico en la implementación de políticas y constituyen importantes instancias de acumulación de poder político para una proyección nacional (Angell, 2003). Por su parte, Leiras (2010) identifica que en la medida que los votantes puedan reconocer la importancia de los gobiernos subnacionales y mientras se genere una desconcentración efectiva de responsabilidades y recursos hacia estos gobiernos, se alterará la distribución de votos. Sin embargo, en Latinoamérica la descentralización no es una variable que por sí sola altere los patrones electorales de competencia política.

La importancia de los gobiernos regionales y locales no ha aumentado a la par de la presencia de mujeres en cargos de poder local. En esta instancia se produce un déficit evidente de las democracias de América Latina. Ríos (2008) destaca que dos grandes problemas en los regímenes políticos de la región son la falta de igualdad en el acceso a cargos públicos y la dificultad para que los intereses de las mujeres sean representados. Si bien hay consenso respecto de la importancia de contar con mujeres en cargos de elección popular, ésta sigue siendo insuficiente en muchas democracias contemporáneas.

Aunque la desigualdad política de género es una crisis multidimensional, forjada por una mezcla de elementos tanto culturales, como socioeconómicos y políticos (Lovenduski y Norris, 1995), la participación política de las mujeres es fundamental para mejorar y fortalecer la gobernabilidad democrática (Justiniano, 2013). A continuación, revisamos las principales causas que dan cuenta de la insuficiente presencia de mujeres en puestos de elección popular.

Causas de la subrepresentación de mujeres en puestos de elección popular

Entre las barreras de entrada para el ingreso de mujeres en política se destacan el tipo de sistema electoral, las estructuras de los partidos políti-

cos, los procesos de selección de candidatos, la ideología partidaria, el efecto de la incumbencia y el establecimiento de cuotas de género.

Respecto a los sistemas electorales, existen ventajas en la elección de mujeres cuando se utilizan sistemas proporcionales (Norris, 2000; Paxton y Kunovich, 2003). Como en estos sistemas se asignan escaños según los porcentajes de votos obtenidos, los partidos tienen mayores incentivos para incluir una variada gama de grupos sociales (Reynolds, Reilly y Ellis, 2006). Cuando el sistema es proporcional con listas cerradas, las personas están obligadas a aceptar el orden de candidatos propuesto por el partido (LeDuc, Niemi y Norris, 1996). En estos casos, las oportunidades para las mujeres dependen más de los partidos que de los electores. Incluso, si los electores estuvieran inclinados a apoyar a más mujeres, pero si los partidos las ubican al final de sus listas, éstas difícilmente resultarán electas. Por su parte, en sistemas mayoritarios y uninominales, la importancia del candidato es vital para lograr el éxito. De hecho, los sistemas uninominales solo favorecerían la representación de minorías cuando ellas están concentradas en el distrito uninominal, poseen realmente una mayoría de votos y sea una mujer la representante del partido ganador. Al respecto, Reynoso y D'Angelo (2006) identifican dos paradojas. Un partido podría nominar un porcentaje elevado de mujeres en distritos poco favorables electoralmente y por consiguiente ninguna de esas candidatas resultaría electa. Otra paradoja se produce cuando el partido ganador postula a un hombre mientras que el resto de los partidos podrían haber nominado a mujeres. Si bien en estos casos existe una mayoría absoluta de mujeres nominadas, puede que ninguna resulte electa. Pero en unidades electorales donde ya hay mujeres representantes —o presumiblemente en comunas donde ya hay alcaldesas— la probabilidad de que otra mujer resulte electa pudiera ser mayor, siguiendo los patrones observados en distritos donde hay representantes que pertenecen a una minoría con peso electoral significativo.

Por su parte, los sistemas de partidos también son claves para el éxito de las candidatas. Cuando un sistema está institucionalizado, otorga estabilidad a las normas y a la competencia partidista, además de generar partidos con arraigo en la sociedad (Mainwaring y Scully, 1995). En estos sistemas no sólo se nominarán más mujeres sino también la agenda gubernamental se enfocará en mayor medida hacia perspectivas de género (Baer, 1993). Darcy y Schramm (1977) identificaron que el éxito de las mujeres dependerá de la organización del partido y de su ideología (Htun, 2002). En colectividades con orientación normativa y burocrática, las mujeres disfrutarán de mejores oportunidades que en otros con orientación clientelista (Matland, 2002).

Para participar en política y acceder a cargos de representación popular, las mujeres deben superar múltiples barreras (Darcy, 1994), como la selección de candidatas. Puesto que determina la calidad de los representantes y, en cierta medida, la política de un país (Gallagher y Marsh, 1988), no se puede desconocer la importancia que tiene esta etapa (De Luca, Jones y Tula, 2002; Freidenberg y Sánchez, 2002; Rahat y Hazan, 2001; Siavelis, 2002). Aunque la nominación puede estar a cargo de una persona, de toda la organización o de los potenciales votantes (Otero, 2008), la influencia que ejercen los órganos directivos representa una de las barreras más importantes para que las mujeres accedan al poder (Matland, 2002). Como la selección conlleva una serie de evaluaciones previas (Freidenberg, 2003), un partido rechazará a aquellos candidatos que parezcan «no rentables» (Matland, 2002).

Por lo tanto, para participar como candidatas, las mujeres deben enfrentar autoridades partidistas que determinen si serán seleccionadas (Lois y Diz, 2006). En varios países latinoamericanos, los partidos poseen el monopolio de las candidaturas y la capacidad exclusiva de nominación (Zovatto, 2007; Hinojosa, 2012). Dado que de la nominación dependerá el éxito electoral de los partidos (Otero, 2008), las élites políticas tienen mayor interés y capacidades para motivar las candidaturas (Hinojosa, 2012). Hinojosa (2012) identifica que si bien los procesos de selección inclusivos y descentralizados se consideran más democráticos, en la región estas prácticas tienen un efecto imprevisto e involuntario de reducir las candidaturas de mujeres. Así, los procedimientos exclusivos y centrados pueden resultar más beneficiosos pues éstos permiten eludir las redes de poder y autonominación.

La ideología partidista también interactúa en nominación y éxito electoral femenino (Paxton y Kunovich, 2003). En países industrializados, es más probable que las mujeres alcancen el éxito electoral en partidos de izquierda, sobre todo si poseen sistemas centralizados de selección (Sawer, 2010). En base a su ideología, estos partidos se enfocan en superar la desigualdad e intentan favorecer la representación de los grupos sociales marginados (Caul, 1999). Asimismo, Kittilson (2006) identifica que tienen más probabilidades de adoptar cuotas de género. Sin embargo, dado que el sexo de los candidatos puede influir en la intención de voto, los sectores liberales tienden a apoyar en mayor medida el ingreso de mujeres en política (Kelley y McAllister, 1984).

Massolo (2003) identifica que tras las dictaduras de América Latina, los partidos de izquierda sirvieron de vehículos que conectaron la política y a las mujeres de sectores populares. Cuando ocurrió, el triunfo de candidatas de esos partidos se debió no solo al apoyo partidario, sino que también a la adhesión de movimientos sociales y organizaciones de base.

Los partidos de izquierda también revalorizaron las políticas de descentralización y reformas municipales. Dichas instancias constituyeron cambios favorables para un ambiente de acercamiento de las mujeres a la gestión pública municipal, ampliando intereses y opciones de participación (Massolo, 2003). Como el aumento de mujeres genera un «efecto contagio» (Sawer, 2010), la diferencia entre las colectividades de izquierda con respecto a las de derecha debería disminuir en el tiempo (Hinojosa, 2009). Sin embargo, este análisis ideológico puede ser más adecuado para sistemas de partidos fuertes y menos útiles para el contexto latinoamericano (Hinojosa, 2012).

De hecho, en Chile, el partido conservador de centro-derecha Unión Demócrata Independiente (UDI) se ha destacado por el buen desempeño de las candidaturas de mujeres, incluso respecto de aquellos partidos que cuentan con cuotas. Ahora bien, los hallazgos de Hinojosa pudieran no aplicarse a todos los partidos de derecha. De ahí que, aunque haya algo de evidencia contradictoria sobre el efecto de la ideología partidista en la presencia de candidatas, analizaremos si efectivamente, a nivel subnacional, la presencia de mujeres se concentra en los partidos de izquierda y tienen más éxito que las que se presentan como militantes de partidos de derecha.

Otra dificultad para el triunfo de candidaturas femeninas es la ventaja de los incumbentes (Erikson, 1971; Fiorina, 1989; King, 1991). La presencia de incumbentes reduce el número total de candidatos que disputarán la elección (Jones, 1999). Las elecciones a menudo giran en torno al castigo o recompensa de los incumbentes y no respecto a los atributos de los desafiantes (Ferejohn, 1995). Algunas teorías que explican las ventajas de los incumbentes señalan que este tipo de candidaturas se basa en un voto personal (Desposato y Petrocik, 2003). Como los costos de información suelen ser elevados y los medios de comunicación cubren mayoritariamente a los candidatos más conocidos (Arnold, 1992), los votantes optarán por el candidato que más cobertura haya obtenido (Popkin, 1995). Por otro lado, como los titulares que buscan la reelección ya conocen las preferencias y comportamiento del electorado, obtienen ventajas significativas sobre el resto de candidatos (Fiorina, 1989). Entonces, las fortalezas de estos candidatos radican principalmente en virtud de su acceso al Estado y a los recursos que pueden obtener por el cargo (Goodliffe, 2005; Gordon y Landa, 2009). Jacobson y Kernell (1983) asocian el triunfo de los incumbentes a la debilidad de los desafiantes. Por ello, los desafiantes potenciales sólo compiten contra incumbentes cuando observan a un titular débil (Jacobson, 1990).

Ahora bien, el efecto de la presencia de incumbentes va a depender de qué tan altas sean sus tasas de reelección. Por ejemplo, en Argentina, don-

de las tasas de re-elección son más bajas que en países como Chile —donde las listas son cerradas, por lo que resulta más difícil desarrollar relaciones de voto personal para un legislador— la elección de incumbentes no parece presentar ningún obstáculo a las mujeres (Alles, 2008).

La ventaja de los incumbentes constituye una de las principales barreras que debe superar una mujer que aspira a un cargo de representación. Ya que la mayoría de los incumbentes son hombres, las oportunidades de victoria para una mujer disminuyen. El desafío no sólo es ser nominada, sino también poder ganarle a un incumbente. Ahora bien, dada la ventaja de los incumbentes, debiésemos esperar que, una vez que aumente el número de electas, las mujeres también comenzarán a beneficiarse de esa ventaja. Esto debiera llevar a que la presencia de mujeres en puestos de elección popular a nivel subnacional, aunque no avance significativamente, tampoco experimente retrocesos. De hecho, Reynoso y D'Angelo (2006) identifican que el aumento de la tasa de electas se debe dos factores. Por un lado, la tendencia histórica entendida como el efecto de las elegidas sobre las electas en una próxima elección, y por otro el efecto de una legislación que considere cuotas.

Un mecanismo que facilita y, en el mejor de los casos, asegura la presencia de mujeres es el de las cuotas de género (Dahlerup, 2002). Ellas alteran los procedimientos de selección de candidatos (Ruedin, 2012). Ocurren donde los actores políticos y sociales reconocen que las condiciones por sí solas no modifican las desigualdades existentes e impiden que las mujeres y hombres accedan en forma equitativa a cargos de representación (Ríos, 2008). Estas medidas de acción positiva se justifican por el supuesto de que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades (Ríos y Villar, 2005). Así, las cuotas determinan la cantidad de candidatas que se deben elegir, como también los lugares que deben ocupar en las listas (Hinojosa, 2012). Ríos y Villar (2005) señalan que las cuotas de género son un espectro de medidas que comprenden escaños reservados, leyes electorales de cuota y cuotas por partidos políticos. Las cuotas buscan asegurar escaños para mujeres a través de la modificación de los sistemas electorales, la composición de las listas de candidatos y estableciendo obligaciones sobre la composición de género en los órganos directivos internos de los partidos.

Alles (2008) concluye que la introducción de cuotas es el factor más poderoso para explicar el acceso de mujeres. En estos casos, el tipo de lista adquiere gran relevancia pues las candidatas tienen más posibilidades de ser electas en listas cerradas (Jones, Alles y Tchintian, 2012). Pero más importante que el tipo de lista, las leyes de cuotas bien diseñadas son significativamente mejores para elegir mujeres (Caminotti y Freidenberg,

2016; Jones, Alles y Tchintian, 2012). Ahora bien, algunas cuotas de género no establecen mandatos de ubicación —previenen que los partidos sitúen a sus candidatas al final de las listas— y/o de sanciones por su incumplimiento (Hughes, Painter y Paxton, 2010).

Los estudios latinoamericanos han demostrado que sin la precisión de las normativas de aplicabilidad, la ley de cuotas no produce ningún efecto (Caminotti y Freidenberg, 2016; Reynoso y D'Angelo, 2006). En la mayoría de los países donde se han incorporado cuotas, el impacto está relacionado a la obligatoriedad aplicable a las listas electorales, pues la nominación sigue sujeta a la voluntad de los partidos y el éxito al propio electorado (Caminotti y Freidenberg, 2016; Tello Sánchez, 2009). Debíamos esperar que, en la ausencia de leyes de cuota a nivel sistémico, los partidos que adoptan leyes de cuota para la nominación de sus propios candidatos debieran ver un aumento en el número de candidatas, aunque no necesariamente en el número de mujeres electas. Así, aunque las cuotas ayuden a mantener y en el mejor de los casos a mejorar la cantidad de mujeres en política, la interacción con otros factores, como la nominación partidaria, ideología o incumbencia, influyen sobre la posibilidad de que una candidata logre el escaño.

Inglehart y Norris (2003) detectan que los factores estructurales también explican las diferencias de género. El nivel de desarrollo socioeconómico se relaciona con el porcentaje de mujeres en el poder legislativo (Reynolds, 1999). Los bajos niveles de participación femenina en la fuerza laboral generan subrepresentación de las mujeres en cargos de representación (Iversen y Rosenbluth, 2008). Si bien algunos sugieren que la educación y un aumento de salario abren las puertas en la participación política formal, incluso cuando los partidos nominan a personas con mayores niveles de escolaridad y salarios (Franceschet y Piscopo, 2012; Hinojosa, 2005), Sawyer (2010) señala que éstos no han provocado un crecimiento en la representación femenina a nivel mundial.

Palacios (2003) identificó que al menos en las ciudades de América Latina y el Caribe, en las dos últimas décadas del siglo XX, la reducción de la pobreza ha generado mayor movilidad en las mujeres para participar de instancias de representación política. A pesar de lo anterior, los factores socioeconómicos actúan gradualmente y son mediados por factores de orden político-institucional (Ríos y Villar, 2005). Con todo, debíamos esperar que a mayor nivel desarrollo —menor pobreza y más escolaridad— mayor debiera ser tanto la presencia de mujeres candidatas como su tasa de éxito.

Comportamiento electoral femenino

Históricamente, por razones culturales, las mujeres han expresado menos interés hacia la política formal que los hombres y han sido más conservadoras y menos participativas (Inglehart y Norris, 2003). Bien pudiera ser que producto de la discriminación social ejercida contra las mujeres, éstas se interesen y participen menos en el espacio político. Las causas son múltiples y destacan los factores culturales. Pero también, el hecho que las mujeres poseen niveles más bajos que los hombres en educación y salarios puede ser la explicación de su comportamiento político. Adicionalmente, la pertenencia a una etnia, religión, como también el lugar de residencia pueden ser determinantes.

Esta «diferencia de género tradicional» también interactúa con el desempeño de gobiernos, partidos y líderes políticos. Ya sea por cuestiones asociadas con la prevalencia de los temas de familia o con el discurso de protección del rol tradicional de la mujer, y aunque las mujeres han mostrado mayores preferencias por los partidos de derecha, hay más mujeres de izquierda que resultan ganadoras (Inglehart y Norris, 2003). Se ha demostrado también que el cambio en la ubicación ideológica de las mujeres, que han tendido a moverse hacia la izquierda, está relacionado con el acceso a la información y a su vez con el aumento de la participación política (Bravo, 1990). A partir de los '90, Inglehart y Norris (2003) identificaron que las mujeres comenzaron a apoyar a candidatos de izquierda. Este «realineamiento de género» se produjo gracias al progreso de las sociedades. La incorporación de mujeres al trabajo formal y remunerado, además de la creciente preocupación por la educación, facilitaron el desarrollo de las potencialidades femeninas y equilibraron los derechos tanto a nivel social como político.

Kelley y McAllister (1984) identificaron que el sexo de los candidatos podía influir en la intención de voto y que existía un efecto significativo de la solidaridad de género. Así, la presencia de candidatas debiera tener un efecto tanto sobre la participación electoral femenina como sobre el comportamiento electoral de las votantes. Pero mientras más candidatas hay, las electoras tienen más opciones en las que distribuir su solidaridad de género, por lo que en la medida que todos los partidos presenten candidatas, el efecto de la solidaridad de género debiese diluirse.

Metodología

A partir de esta discusión teórica, elaboramos 5 hipótesis sobre las razones que explican tanto la nominación de mujeres como su éxito en

contendidas municipales. Las primeras 4 están relacionadas con factores políticos e institucionales y la siguiente con factores socioeconómicos y sociodemográficos.

La *primera hipótesis* es que los partidos de izquierda presentan más candidatas, así como también logran mayor elegibilidad. La *segunda hipótesis* sugiere que los partidos que instituyen leyes de cuota presentan y eligen más mujeres. La *tercera hipótesis* establece que cuando hay incumbentes, habrá menos candidaturas de mujeres y tendrán menos posibilidades de ganar. La *cuarta hipótesis* establece que, si hay una alcaldesa, independientemente de si presenta a reelección, habrá más candidatas. Para los factores socioeconómicos y sociodemográficos, establecemos como *quinta hipótesis* que a menor pobreza y a mayor escolaridad en una comuna, mayor y más exitosas serán las candidaturas femeninas.

Nuestra unidad de análisis son las 345 comunas que existen en Chile. El usar los gobiernos subnacionales como nuestra unidad de análisis es relevante tanto desde una perspectiva normativa, así como desde una justificación metodológica. Los gobiernos locales son las instancias de gobierno y representación política más próximas a la ciudadanía. Además, están vinculadas a los asuntos de la vida cotidiana, como la educación, la atención primaria de salud y la seguridad. De ahí que estudiar la presencia de mujeres a nivel subnacional —a diferencia de, por ejemplo, la presencia de mujeres en el Poder Legislativo o en puestos de confianza del Ejecutivo— ayude a explorar otras dimensiones sobre el efecto de la representación política.

A su vez, ya que en Chile existen 345 comunas, este análisis permite identificar varianza al interior del país, al multiplicar el número de observaciones (Alles, 2008, p. 328). Además, como las elecciones municipales en Chile no son concurrentes con elecciones nacionales —presidenciales o legislativas— estas contiendas responden en buena medida a dinámicas locales (Gibson, 2007). Además, al haber varianza en indicadores económicos y sociodemográficos entre comunas, el análisis subnacional también permite verificar hipótesis que asocian estas variables a la presencia y éxito de candidatas.

Nuestras variables dependientes son las candidaturas femeninas y su éxito en las tres elecciones de alcaldes —2004, 2008 y 2012— en Chile. Medimos tanto el número de candidatas como el porcentaje que ellas representan entre todos los candidatos y entre los electos. Las variables independientes son ideología partidaria, leyes de cuotas por partidos, incumbencia, sexo del alcalde en ejercicio, nivel socioeconómico y escolaridad promedio. Utilizamos datos del Servicio Electoral (Servel), del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim) y de los reportes estadís-

ticos comunales de la Biblioteca del Congreso Nacional. Además revisamos los estatutos internos de los partidos políticos.

Participación política y preferencias electorales de las mujeres en Chile

En la década del treinta, pese a la cultura machista dominante, las mujeres católicas ligadas al Partido Conservador tomaron la bandera del sufragio femenino como instrumento para asegurar las posturas de la Iglesia (Valenzuela, 1995). En 1935, la elite política, considerando que la gestión municipal era similar a la del hogar, estableció el sufragio femenino y el derecho de las mujeres a ser candidatas en contiendas locales (Klimpel, 1962). Para esa elección, sólo un 9 por ciento de las mujeres se inscribió. La participación femenina aumentó lentamente hasta 1952, la primera elección presidencial con sufragio femenino, cuando se inscribió un 27,2 por ciento de las potenciales electoras (Maza, 1995). En adelante, el número de mujeres votantes se amplió gradualmente hasta llegar a un 47 por ciento en 1970. Con el retorno de la democracia, en 1989, un 52 por ciento de los votantes fue mujer mientras que en 2009 esa cifra alcanzó un 53,7 por ciento.

Electoralmente, las chilenas han tenido una inclinación más de derecha (Altman, 2004), por lo que en años recientes han apoyado mayoritariamente a la coalición Alianza por Chile (Oliva y Osorio, 2012). En 2005, el voto femenino contribuyó a la victoria de la primera mujer presidenta, la socialista Michelle Bachelet (Morales, 2008). Esto llevó a pensar en un cambio de la conducta electoral de las mujeres. Pero Oliva y Osorio (2012) advierten que la pertenencia a un pacto político afectaría más que el género en las preferencias de mujeres.

Dos años después que se otorgó a las mujeres el derecho a voto en elecciones presidenciales y legislativas en 1949, en una elección complementaria, Inés Enríquez Frodden, del Partido Radical, fue la primera mujer en ocupar un escaño en la Cámara. En el Senado, en otra elección complementaria, en remplazo del electo presidente Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), en 1953 se incorporó María de la Cruz, fundadora del Partido Femenino. Ya que había 45 senadores, la representación femenina fue de 2,2 por ciento.

En 1957, fueron electas 3 diputadas (2,3 por ciento del total de escaños) y 4 (3 por ciento) en 1961. Solo en 1967 una mujer volvió al Senado, cuando una mujer remplazó a su difunto esposo en una elección complementaria. Entre 1965 y 1969 la representación femenina en la Cámara

aumentó a 12 (10 por ciento) y se mantuvo en el Senado. Entre 1969 y 1973, la cantidad de diputadas electas disminuyó a 8 (6 por ciento). En 1972 ingresa una mujer en reemplazo de un difunto diputado. La Cámara se compuso por un 5,3 por ciento de mujeres, y sólo 2 (4 por ciento) mujeres lograron ser senadoras. Desde 1990 hasta 2013, se realizaron 23 elecciones en las que participaron 49 084 candidatos, de ellos el 20,7 por ciento fue mujer. Las mujeres representaron al 16,7 por ciento de los candidatos electos. Las mujeres siguen estando subrepresentadas en los cargos políticos (Hinojosa, 2009). La presencia en el Congreso en 2013 fue de 16,7 por ciento versus el 22,9 por ciento en la región (Comunidad Mujer, 2011). La Tabla 1 muestra la representación femenina en el Congreso desde 1990.

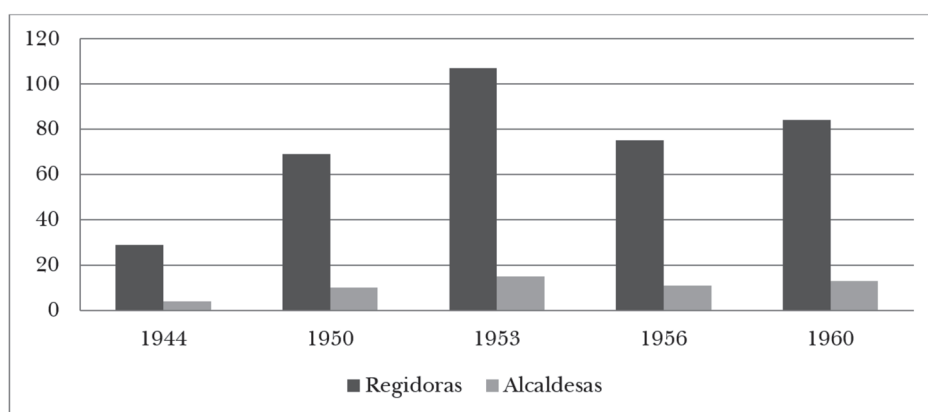
Tabla 1
Representación femenina en el Congreso: nominadas
y electas, 1989-2013

| Cámara de Diputados | | | | | |
|----------------------------|-------------------------|------------------|----------|----------------------------|----------|
| Año elección | Candidatos total | Nominadas | | Electas (sobre 120) | |
| | | Nº | % | Nº | % |
| 1989 | 419 | 34 | 8,1 | 7 | 5,8 |
| 1993 | 383 | 47 | 12,3 | 9 | 7,5 |
| 1997 | 442 | 84 | 19,0 | 12 | 10,0 |
| 2001 | 381 | 52 | 13,6 | 14 | 11,7 |
| 2005 | 387 | 58 | 15,0 | 17 | 14,2 |
| 2009 | 429 | 73 | 17,0 | 17 | 14,2 |
| 2013 | 470 | 91 | 19,4 | 19 | 15,9 |
| Senado | | | | | |
| 1989 | 110 | 7 | 6,4 | 2 | 5,3 |
| 1993 | 55 | 2 | 3,6 | 0 | 0,0 |
| 1997 | 66 | 10 | 15,6 | 2 | 10,0 |
| 2001 | 46 | 2 | 4,3 | 0 | 0,0 |
| 2005 | 66 | 8 | 12,1 | 2 | 10,0 |
| 2009 | 53 | 8 | 15,1 | 3 | 16,7 |
| 2013 | 67 | 12 | 18,0 | 4 | 20,0 |

*En 1989 se escogieron 38 senadores. En 1993, 2001 y 2009 se renovaron 18 escaños en regiones impares. En 1997, 2005 y 2013 se renovaron 20 cupos de las regiones pares y RM. Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

A nivel municipal, en 1935 se escogió en Santiago a la primera mujer electa alcaldesa en toda Sudamérica, Alicia Cañas de Errázuriz. Si bien fueron escogidas por el presidente de la época, Santiago tuvo dos mujeres alcaldesas, Graciela Contreras de Schnake en 1939 y María Teresa del Canto en 1957 (Klimpel, 1962). El Gráfico 1 muestra la evolución en la representación femenina municipal antes de 1973. A pesar que la cantidad de regidoras electas ha variado significativamente, la cantidad de alcaldesas se mantuvo en esa época.

Gráfico 1
Representación femenina municipal (1944-1963)

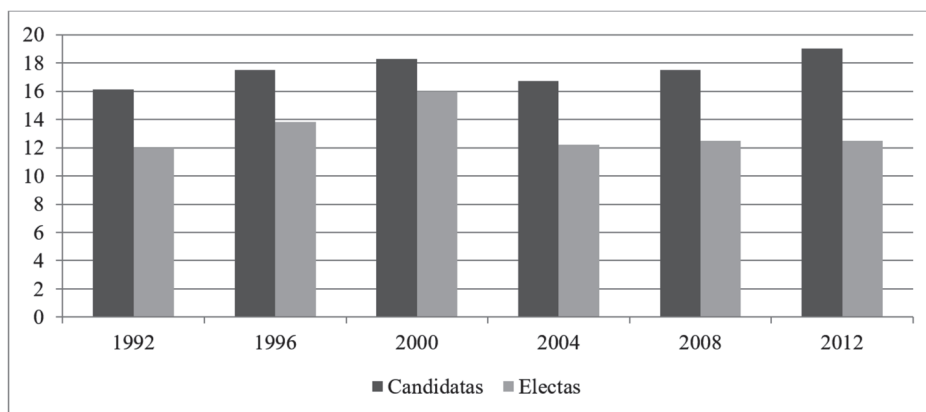


Fuente: Elaboración propia con datos de Klimpel (1962).

Después del retorno de la democracia, en 1992 se realizaron elecciones municipales en las que se elegían conjuntamente alcaldes y concejales. A partir de 2004, se celebran elecciones separadas pero concurrentes de alcaldes y concejales. El efecto de las reformas sobre la representación femenina se evidencia en el Gráfico 2. En 1992 de 6513 candidatos, 16,1 por ciento eran mujeres. Pero de los 2082 electos, las mujeres constituyeron un 12 por ciento. En 1996, el porcentaje aumentó a 13,8 por ciento y en 2000 a 16 por ciento. En 2004, 2008 y 2012, a pesar que la cantidad de candidatas aumentó, el número de electas no varió significativamente.

Gráfico 2

Candidatas y electas en elecciones municipales en Chile (1992-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

En 2004, en 9 de cada 20 comunas (155) se presentó una candidata. De 1243 postulantes, 207 (16,7 por ciento) eran mujer, y 42 (12,2 por ciento) gobernaron una comuna. Ese año, participaron 304 incumbentes, 267 hombres y 37 mujeres. En la mayoría de las comunas (87,8 por ciento) la alcaldía se mantuvo en manos de hombres, y en un 7,5 por ciento una mujer retuvo su cargo. En 15 comunas el puesto pasó de manos de un hombre a una mujer y en 16 sucedió lo contrario. En 2008, el número de candidatas y electas aumentó marginalmente. Hubo 215 candidatas en 2008 y 43 (12,5 por ciento) ocuparon un puesto. Se presentaron 269 incumbentes, 237 hombres y 32 mujeres. Nuevamente la mayoría de las comunas (87,7 por ciento) fue gobernada por un hombre. En 20 casos, la alcaldía pasó de manos de una mujer a un hombre y en 22 sucedió lo contrario. Ese año, 1 de cada 2 comunas (174) fue gobernada por el mismo titular, 46,0 por ciento por un hombre y 4,3 por ciento por una mujer. La ganancia neta de comunas gobernadas por mujeres fue de 2 y prácticamente no ha variado desde 2000.

A pesar que en 2012 la cifra de electas se mantuvo, el hecho que el total de candidatos haya caído un 5,8 por ciento produjo un desplome de 21 por ciento en la cantidad de candidatas, presentándose ese año 170 mujeres. En esta elección, 287 alcaldes y alcaldesas buscaron la reelección, 249 hombres y 38 mujeres. En 20 casos la candidata retuvo su puesto, en 7 oportunidades una mujer ganó en comunas abiertas y en 11 una mujer derrotó a un hombre incumbente.

Factores político-institucionales: ideología partidaria

Con el retorno a la democracia, el sistema de partidos quedó constituido, en la izquierda y el centro, por la Concertación, formada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido Por la Democracia (PPD), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y el Partido Comunista (PCCH) —incorporado en 2012—. En la derecha, la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN) formaron la derechista Alianza. Desde las elecciones de 2008, la Concertación participó en dos pactos, Concertación Democrática y Concertación Progresista.

Como se evidencia en la Tabla 2, en las elecciones de alcaldes, desde 2004 a 2012, participaron 592 mujeres y sólo 128 lograron el triunfo. En las tres contiendas, 133 candidatas (22,5 por ciento del total de candidatas) compitieron por la Concertación. Si bien las ganadoras se concentraron en el PDC, eso es explicado porque fue el partido que nominó más mujeres. Así, las alcaldesas demócrata-cristianas representan el 18 por ciento del total de electas y el 51,1 por ciento del total de electas en la Concertación. La Alianza nominó a 196 mujeres (33,1 por ciento del total de candidatas). La UDI, así como nominó más mujeres, ganó más alcaldías, 35 (27,2 por ciento del total de alcaldesas). Compitieron 263 candidatas de otras coaliciones, partidos y pactos, que representan un 44,4 por ciento de las nominadas en los tres períodos, pero solo 12 de ellas resultaron electas (9,4 por ciento).

Si bien se esperaría mayor nominación y elegibilidad de mujeres en los partidos de izquierda, en Chile sucede lo contrario. A pesar que el total de partidos pequeños («otros») nominan más mujeres, eligen menos alcaldesas. Aunque solo nominó a un 33,1 por ciento del total de mujeres en competencia, la Alianza logró más de la mitad de las electas (54,7 por ciento). Así, se rechaza la primera hipótesis que sostenía que los partidos de izquierda designan y escogen más mujeres que los de centro y de derecha.

Tabla 2

Presencia de candidatas y electas en los tres ciclos electorales, 2004-2012

| Partido/Coalición | # Candidatas | Candidatas (%) | # Electas | Electas (%) |
|---------------------------|--------------|----------------|-------------|-------------|
| Total Concertación | 133 | 22,5 | 45 | 35,2 |
| DC | 53 | 9,0 | 23 | 18,0 |
| PS | 35 | 5,9 | 8 | 6,3 |
| PPD | 22 | 3,7 | 9 | 7,0 |
| PRSD | 6 | 1,0 | 1 | 0,8 |
| PCCH* | 1 | 0,2 | 1 | 0,8 |
| IND | 16 | 2,7 | 3 | 2,3 |
| Total Alianza | 196 | 33,1 | 70 | 54,7 |
| UDI | 86 | 14,5 | 35 | 27,3 |
| RN | 53 | 9,0 | 18 | 14,1 |
| IND | 57 | 9,6 | 17 | 13,3 |
| Total otros | 263 | 44,4 | 13 | 10,2 |
| PCCH | 46 | 7,8 | 1 | 0,8 |
| Otros | 217 | 36,7 | 12 | 9,4 |
| Total candidatas | 592 | 100 | 128 | 100 |
| Hombres y mujeres | 3633 | --- | 1035 | --- |

* En 2012, el PC se unió a la Concertación. Antes fue en el Pacto Juntos Podemos Más. Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Factores político-institucionales: cuotas por partidos

Las cuotas de género han tenido efectos positivos sobre la representación de mujeres, aumentando más de un 25 por ciento la presencia femenina en los órganos legislativos. En Chile, sólo dos partidos —PS y PPD— cuentan con este tipo de acciones afirmativas, y en el PS sólo corresponden a la composición de sus directivas, no a las candidaturas a puestos de elección popular. Los estatutos del PS señalan que ninguno de los dos géneros podrá superar el 70 por ciento de la composición de los organismos colegiados (Partido Socialista de Chile, 2003). En el PPD, ni hombres ni mujeres podrán ocupar más del 60 por ciento ni menos del 40 por ciento de los cargos de representación en los organismos colegiados y en las candidaturas a cargos de elección popular (Partido por la Democracia, 2008). Por tanto, se espera que ambos partidos nominen a más muje-

res, así como también que la tasa de electas sea mayor que en el caso de partidos sin acción afirmativa.

No obstante, la Tabla 3 muestra la nula diferencia entre las nominadas y electas según los partidos que han establecido cuotas. En las tres contiendas de alcaldes, de un total de 3633 candidatos 16,3 por ciento fue mujer. Del universo de candidatas, sólo 14,3 por ciento fue nominada en partidos con cuotas y 8,1 por ciento del total de electas perteneció a esas colectividades. El PS, en las tres contiendas nominó 217 candidatos, de las que 35 (16,1 por ciento) fue mujer. En las 3 elecciones lograron comandar 105 municipios, pero en sólo 8 casos (7,6 por ciento) fueron gobernados por mujeres. En tanto, el PPD nominó a 22 (12,2 por ciento) mujeres de un total de 181 candidatos. A pesar de nominar menos candidatos que el PS, su ganancia electoral fue marginalmente mayor. De los 1035 electos en las tres contiendas, en 9 casos, 8,5 por ciento, la alcaldesa fue PPD.

Considerando que las cuotas del PPD están diseñadas también para las elecciones de representación popular, se esperaría que la cantidad de nominadas y electas fuera superior que en el PS. La cantidad de nominadas en partidos con y sin leyes de cuota presenta una leve diferencia de 2,2 puntos. Asimismo, que la diferencia entre alcaldesas electas en partidos con mecanismos afirmativos sea 5,4 puntos inferior que en partidos sin estas medidas, señala que las cuotas no tienen efecto importante en el éxito electoral. El hecho de destinar mecanismos afirmativos de género, así como también pertenecer a las colectividades que lo hicieron, no implica una ventaja ni en la nominación ni en la elección de mujeres. Al menos en las tres contiendas de alcaldes en estudio, las cuotas de género no garantizan la participación, ni ganancia electoral. Entonces, rechazamos la segunda hipótesis que sugería que los partidos que instituyen leyes de cuota presentan y eligen más mujeres.

Tabla 3
Candidatas nominadas y electas por partidos con cuotas de género según total de candidatos, 2004-2012

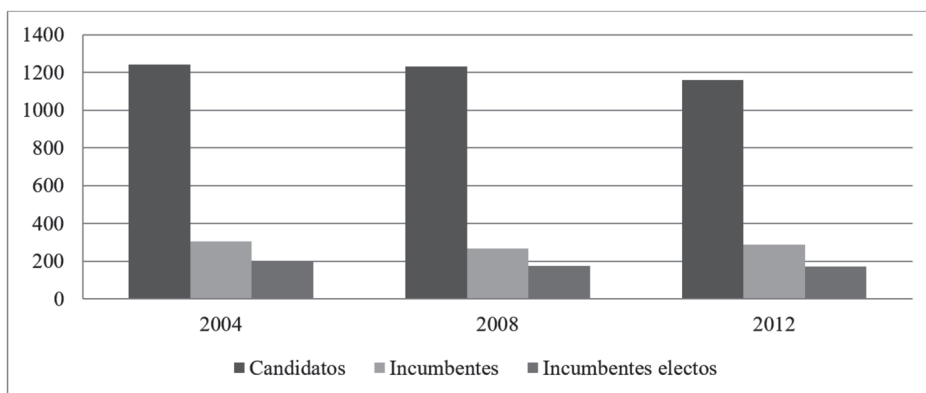
| Partidos | # Candidatos | # Nominadas | % Nominadas | Total de electos | # Electas | % Electas |
|--------------|--------------|-------------|-------------|------------------|------------|-------------|
| Con cuota | 398 | 57 | 14,3 | 211 | 17 | 8,1 |
| PS | 217 | 35 | 16,1 | 105 | 8 | 7,6 |
| PPD | 181 | 22 | 12,2 | 106 | 9 | 8,5 |
| Sin cuota | 3235 | 535 | 16,5 | 824 | 111 | 13,5 |
| Total | 3633 | 592 | 16,3 | 1035 | 128 | 12,4 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Incumbencia y efecto del sexo del alcalde en ejercicio

En Chile la tasa de reelección es muy alta. El Gráfico 3 muestra que de un total de 3633 candidatos en los tres periodos en estudio, 748 alcaldes y 107 alcaldesas buscaron la reelección y 551 retuvieron el puesto.

Gráfico 3
Candidatos incumbentes y electos, 2004-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Servel.

En esta sección analizamos la hipótesis que sugiere que la presencia de incumbentes deprime las candidaturas y dificulta el triunfo de una mujer. En 2004, compitieron 1243 candidatos. Hubo 207 mujeres (16,7 por ciento), 170 desafiaban y 37 buscaban la reelección. Los hombres, en cambio, fueron 267 incumbentes y 769 desafiante. En esta contienda, 304 (24,5 por ciento) alcaldes buscaron la reelección y 204 (59,1 por ciento) lo lograron. Por lo tanto, en 59,1 por ciento de las comunas, un incumbente retuvo su puesto. En 2008, la suma de candidatos fue de 1231. En total, 32 mujeres compitieron como incumbentes, mientras que 183 participaron como desafiante. De los hombres, 779 desafió y 237 buscó la reelección. Ese año, 174 (50,4 por ciento) comunas fueron gobernadas por el mismo alcalde de 2004. Finalmente, en 2012 compitieron 1159 candidatos. De ellos, los incumbentes sumaron 325 —38 mujeres y 287 hombres— y los desafiante fueron 1121, 132 mujeres y 989 hombres.

Como muestra la Tabla 4, si bien el efecto del incumbente fue prácticamente nulo, la tasa de nominadas es levemente mayor en comunas abier-

tas —donde el alcalde no se presenta a reelección—. En 2004, cuando un alcalde o alcaldesa decidió retener su cargo, 16,2 por ciento de mujeres fueron nominadas, mientras que en comunas abiertas, hubo nominaciones en un 16,9 por ciento. En 2008 y 2012, el promedio de nominadas también fue marginalmente superior en comunas donde el titular no buscó la reelección.

Tabla 4
Tasa de candidatas 2004-2012, según incumbente

| Presencia de candidatas incumbentes | Promedio candidatas (%) | Número comunas | Desviación estándar |
|--|--------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| 2004 | | | |
| No | 16,9 | 41 | .22769 |
| Sí | 16,2 | 304 | .20935 |
| Total | 16,3 | 345 | .21127 |
| 2008 | | | |
| No | 19,5 | 76 | .20161 |
| Sí | 17,4 | 269 | .21594 |
| Total | 17,8 | 345 | .21277 |
| 2012 | | | |
| No | 14,9 | 58 | .17754 |
| Sí | 14,7 | 287 | .20736 |
| Total | 14,7 | 345 | .20241 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

A pesar de lo anterior, el sexo del alcalde en ejercicio afecta significativamente la tasa de candidatas. La Tabla 5 muestra que cuando los hombres electos en 2000 no buscaron la reelección en 2004, el promedio de mujeres nominadas fue de 13,9 por ciento. A su vez, en comunas donde la alcaldesa no buscó la reelección, el promedio de candidatas fue de 36,7 por ciento. En 2008, las cifras fueron de 19,3 y 21 por ciento respectivamente. Esto es, hay mayores probabilidades de que haya mujeres en comunas donde se retira una alcaldesa que en comunas donde se retira un alcalde. En 2012, en cambio, la tasa de mujeres en comunas donde se retiró un alcalde fue de 15,1 por ciento, mientras que en comunas donde se retiró una mujer fue de 13,3 por ciento.

En aquellas comunas en que los alcaldes buscan la reelección, la tasa de candidatas va a depender directamente del sexo del alcalde. Naturalmente, en aquellas comunas donde las alcaldesas buscan la reelección, el

porcentaje de candidatas va a ser más alto porque incluye a la alcaldesa. Pero en comunas donde la alcaldesa se retira, la tasa de mujeres tiende a ser más alta que en comunas donde se retira el alcalde, por lo que hay evidencia de que tiende a haber más candidatas en comunas donde antes hubo una mujer alcaldesa.

Tabla 5

Tasa de candidatas 2004-2012, según sexo del incumbente

| Sexo del alcalde anterior | Busca la reelección | Promedio de candidatas (%) | N° comunas | Desviación estándar |
|---------------------------|---------------------|----------------------------|------------|---------------------|
| 2004 | | | | |
| Hombres | No | 13,9 | 32 | .21922 |
| | Sí | 12,2 | 267 | .17668 |
| | Total | 12,4 | 299 | .18136 |
| Mujeres | No | 36,7 | 5 | .27386 |
| | Sí | 44,7 | 30 | .24563 |
| | Total | 43,8 | 42 | .21357 |
| 2008 | | | | |
| Hombres | No | 19,3 | 66 | .19757 |
| | Sí | 13,7 | 239 | .18170 |
| | Total | 14,9 | 305 | .18636 |
| Mujeres | No | 21,0 | 10 | .23781 |
| | Sí | 46,6 | 30 | .24563 |
| | Total | 40,2 | 40 | .26557 |
| 2012 | | | | |
| Hombres | No | 15,1 | 53 | .17576 |
| | Sí | 10,2 | 249 | .16553 |
| | Total | 11,0 | 302 | .16810 |
| Mujeres | No | 13,3 | 5 | .21731 |
| | Sí | 44,2 | 38 | .21308 |
| | Total | 40,6 | 43 | .23350 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Ahora bien, el solo hecho que una alcaldesa busque la reelección debiera aumentar la tasa de candidatas en una comuna. De ahí que no sorprende que la Tabla 5 muestre que la tasa de candidatas es mayor en comunas donde la alcaldesa buscó la reelección. En la Tabla 6 mostramos los mismos datos pero además controlamos excluyendo de la tasa de candidatas a las alcaldesas que buscaron la reelección. Por ejemplo, si en una comuna con 6 candidatos hubo 2 candidatas —y una de ellas era la alcaldesa— la tasa de mujeres sería de un 33 por ciento. Pero si excluimos a la alcaldesa, la tasa de mujeres baja a un 20 por ciento (una mujer entre cinco 5 candi-

datos). Por lo tanto, deberíamos esperar que la Tabla 6 muestre una tasa inferior de candidatas cuando excluimos a las alcaldesas que buscan la reelección.

Ahora bien, en varias comunas la alcaldesa fue la única candidata, por lo que, al excluir a la alcaldesa que busca la reelección, disminuye el número de comunas en la que hubo candidatas. Así, por ejemplo, en 2008, en 30 de las 40 comunas con alcaldesas, la alcaldesa buscó la reelección. Pero en 24, la alcaldesa fue la única candidata. Al excluir esas comunas, solo quedan 6 comunas con candidatas desafiantes. En esas comunas, la tasa de mujeres fue superior que en aquellas comunas donde el alcalde en ejercicio era hombre o incluso que en comunas donde la alcaldesa se presentó a la reelección.

Tabla 6

Tasa de candidatas según sexo y presencia del incumbente, 2004-2012

| Sexo alcalde anterior | Busca la reelección | Promedio de candidatas (%) | # comunas | Desviación estándar |
|-----------------------------|---|----------------------------------|-----------|------------------------|
| 2004 | | | | |
| Hombres | No | 13,9 | 32 | .21922 |
| | Sí | 12,2 | 267 | .17668 |
| | Total | 12,4 | 299 | .18136 |
| Mujeres | No | 36,7 | 5 | .27386 |
| | Sí (excluye a incumbenta) | 60,9 | 17 | .18839 |
| | Sí (cuando incumbenta es la única candidata) | 31,0 | 20 | .08915 |
| | Total | 43,8 | 42 | .21357 |
| 2008 | | | | |
| Hombres | No | 19,3 | 66 | .19757 |
| | Sí | 13,7 | 239 | .18170 |
| | Total | 14,9 | 305 | .18636 |
| Mujeres | No | 21,0 | 10 | .23781 |
| | Sí (excluyendo a incumbenta) | 81,9 | 6 | .21355 |
| | Sí (cuando incumbenta es la única candidata) | 37,8 | 24 | .15953 |
| | Total | 40,2 | 40 | .26557 |
| 2012 | | | | |
| Hombres | No | 15,1 | 53 | .17576 |
| | Sí | 10,2 | 249 | .16553 |
| | Total | 11,0 | 302 | .16810 |
| Mujeres | No | 13,3 | 5 | .21731 |
| | Sí (excluyendo a incumbenta) | 63,3 | 13 | .23452 |
| | Sí (cuando incumbenta es la única candidata) | 34,3 | 25 | .11129 |
| | Total | 40,6 | 43 | .23350 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

En las tres contiendas municipales, el promedio de candidatas fue elevadamente superior en comunas donde la alcaldesa buscaba la reelección, aun excluyendo a las incumbentes. En 2004, en las 17 comunas en que la alcaldesa buscó la reelección, la tasa de candidatas fue de 60,9 por ciento, excluyendo a la alcaldesa. En 2008, en ese mismo tipo de comunas, la tasa de fue de 81,9 por ciento, aunque solo eran 6 comunas. En 2012, la tasa en ese tipo de comunas fue de 63,3 por ciento (13 comunas). En todos los años, la tasa de candidatas fue mayor en comunas donde las alcaldesas se presentaban a la reelección. Incluso cuando excluimos a las propias alcaldesas —y por lo tanto a las comunas donde la alcaldesa era la única candidata— la tasa de mujeres fue superior en comunas que ya eran lideradas por mujeres.

Por otro lado, la Tabla 7 muestra que la presencia de un candidato incumbente no produce variaciones significativas en el promedio de electas. Si bien se esperarí que cuando el edil quiere retener su cargo, la tasa de electas se deprima, en 2004 sucedió lo contrario. En este caso, 12 por ciento de las desafiantes triunfó cuando un alcalde o alcaldesa buscó la reelección. En cambio, el porcentaje es 2 puntos menos cuando compitió en una comuna abierta (10 por ciento). A pesar de lo anterior, se evidencia que la presencia de un incumbente no altera significativamente la tasa de electas en las tres contiendas municipales.

Tabla 7
Electas en 2004, según incumbente

| Presencia de incumbente | Electas (%) | Número de comunas | Desviación estándar |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|
| 2004 | | | |
| No | 10,0 | 41 | .300 |
| Sí | 12,0 | 304 | .324 |
| Total | 12,0 | 345 | .321 |
| 2008 | | | |
| No | 20,0 | 76 | .401 |
| Sí | 10,0 | 269 | .306 |
| Total | 12,0 | 345 | .331 |
| 2012 | | | |
| No | 14,0 | 58 | .348 |
| Sí | 12,0 | 287 | .328 |
| Total | 12,0 | 345 | .331 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

La Tabla 8 demuestra que las mujeres tienen más oportunidades de ganar cuando compiten en municipios gobernados por hombres que no buscan la reelección y mejor aún en municipios donde gobernaba una mujer que quiere retener su puesto. En 2004, un 13 por ciento de las candidatas tuvo éxito en comunas donde se retiraba el alcalde, mientras que la tasa de éxito fue solo de 4 por ciento. En cambio, en comunas donde la alcaldesa no se presentó a reelección, ninguna comuna quedó en manos de mujeres. En aquellas comunas donde la alcaldesa buscó la reelección, hubo una mujer en el cargo en el 70 por ciento de los casos. En solo uno de esos casos, una mujer derrotó a la alcaldesa incumbente.

Tabla 8
Electas 2004-2012, según sexo del incumbente

| Sexo del alcalde anterior | Busca la reelección | Promedio de electas (%) | N° comunas | Desviación estándar |
|---------------------------|---------------------|-------------------------|------------|---------------------|
| 2004 | | | | |
| Hombre | No | 13,0 | 32 | .336 |
| | Sí | 4,0 | 267 | .190 |
| | Total | 5,0 | 299 | .212 |
| Mujer | No | 0,0 | 5 | .000 |
| | Sí | 70,0 | 37 | .463 |
| | Total | 62,0 | 42 | .492 |
| 2008 | | | | |
| Hombre | No | 21,0 | 66 | .412 |
| | Sí | 4,0 | 239 | .201 |
| | Total | 8,0 | 305 | .270 |
| Mujer | No | 10,0 | 10 | .316 |
| | Sí | 60,0 | 30 | .498 |
| | Total | 48,0 | 40 | .506 |
| 2012 | | | | |
| Hombre | No | 13,0 | 53 | .342 |
| | Sí | 4,0 | 249 | .206 |
| | Total | 6,0 | 302 | .237 |
| Mujer | No | 20,0 | 5 | .447 |
| | Sí | 63,0 | 38 | .489 |
| | Total | 58,0 | 43 | .499 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

En 2008, la tasa de victoria para mujeres en comunas donde el alcalde no buscó la reelección mejoró respecto a 2004, alcanzando un 21 por ciento.

En comunas donde la alcaldesa no buscó la reelección, la tasa de éxito fue de 10 por ciento. En aquellas comunas donde la alcaldesa buscó la reelección, la tasa de éxito fue de 60 por ciento (en 5 comunas una desafiante derrotó a la alcaldesa). En 2012, las tasas fueron de 13, 20 y 63 por ciento, respectivamente. Ese año, 4 mujeres desafiantes derrotaron a alcaldesas en ejercicio.

La Tabla 9 muestra la relación entre la presencia de mujeres gobernando alcaldías sobre de la tasa de candidatas entre 2004 y 2012. Comprensiblemente, mientras más periodos lleva una mujer en una alcaldía, mayor será la presencia de candidatas (en tanto al menos esa mujer se ha presentado varias veces). Luego, debiésemos esperar que la tasa de mujeres candidatas aumente a medida que aumenta el número de periodos. Pero en el largo plazo, si no hubiese sesgo de género en la selección de candidatos, las candidaturas de mujeres debiesen estar en torno al 50 por ciento. Esa convergencia se produce rápidamente. Es más, en aquellas comunas con alcaldesas por tres periodos, la tasa de candidatas es de 57,3 por ciento, por arriba del 50 por ciento anticipado. Luego, en las comunas donde mujeres se han establecido como alcaldesas, la probabilidad de que haya más mujeres desafiándolas es superior. En cambio, en comunas donde nunca ha habido una mujer en la alcaldía, la tasa de candidatas es sustancialmente inferior (11,1 por ciento).

Tabla 9

Tasa de candidatas entre 2004-2012, según sexo alcaldes promedio

| # de periodos con alcaldesas | Tasa de mujeres candidatas (%) | Número de comunas | Desviación estándar |
|------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------------|
| 0 | 11,1 | 265 | .11055 |
| 1 | 25,2 | 46 | .12192 |
| 2 | 36,9 | 22 | .10986 |
| 3 | 57,3 | 12 | .14418 |
| Total | 16,3 | 345 | .15626 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Hay evidencia para sostener la tercera hipótesis (que las mujeres tienen más posibilidades de ganar en comunas abiertas) y también la cuarta hipótesis (que hay mujeres candidatas en comunas donde hay una alcaldesa en el cargo). Cuando ambos factores están presentes, la cantidad de nominadas y electas es superior. Así, cuando el incumbente es hombre, se deprimen las nominaciones y éxito de mujeres. Pero cuando hay una mujer titular, ambas tasas aumentan. Asimismo, en municipios donde el alcalde

no va a la reelección, la tasa de candidatas y electas es superior que en aquellos donde la alcaldesa se retira.

Factores socioeconómicos y sociodemográficos

Se espera que cuando aumenta el nivel socioeconómico, aumente también la representación femenina. Para identificar esa relación, usamos datos de ingreso y educación para las 345 comunas de Chile. Mostramos dos regresiones con tres modelos cada una. Como variables independientes, usamos el porcentaje de pobreza comunal en 2012 y la escolaridad promedio de 2004, datos obtenidos del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim). Como variables dependientes usamos la tasa de candidatas y de electas entre 2004 y 2012.

En la Tabla 10, el primer modelo muestra el efecto de escolaridad y pobreza sobre la tasa de candidatas. La pobreza tiene un efecto negativo y significativo sobre la tasa de nominadas. Mientras mayor es el índice de pobreza, más aisladas son las candidaturas femeninas. El segundo modelo muestra sólo el efecto de la pobreza sobre la tasa de candidatas. Aquí la pobreza tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo, pero la capacidad explicativa disminuye. El tercer modelo evalúa sólo el impacto de la escolaridad sobre la tasa de candidatas, mostrando un efecto positivo y estadísticamente significativo, pero con una capacidad predictiva aún menor. El leve impacto de la escolaridad sobre la tasa de candidatas sólo se observa cuando se evalúa por sí sola.

Tabla 10

Modelo de regresión lineal OLS sobre tasa de candidatas, 2004-2012

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Escolaridad | 0.00677 (0.00648) | | 0.0133** (0.00591) |
| Pobreza | -0.00280** (0.00118) | -0.00326*** (0.00104) | |
| Constante | 0.154** (0.0656) | 0.218*** (0.0195) | 0.0521 (0.0499) |
| Observaciones | 341 | 345 | 341 |
| R2 ajustado | 0.031 | 0.028 | 0.015 |

Errores estándar en paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia con datos de OBPE y del Servicio Electoral de Chile (Servel).

La Tabla 11 utiliza como variable dependiente la tasa de candidatas electas. Ninguna de las dos variables independientes tiene un efecto significativo sobre la probabilidad de que las comunas escojan una alcaldesa. Luego, no hay razón para concluir que las mujeres tienen más probabilidades de resultar electas en comunas con mayores niveles de educación o menos pobreza. Las condiciones sociodemográficas no parecen explicar el éxito de las mujeres que se presentan como candidatas a las alcaldías.

Por lo tanto, aceptamos parcialmente la quinta hipótesis, que evalúa el efecto de la educación y pobreza sobre las candidaturas femeninas y su éxito. La probabilidad de que haya candidaturas femeninas es mayor en comunas con menores tasas de pobreza. En cambio, la probabilidad de que las mujeres ganen la alcaldía no depende de las tasas de pobreza o escolaridad de las comunas.

Tabla 11
Modelo de regresión lineal OLS sobre tasa
de candidatas victoriosas (2004-2012)

| | Modelo 1 | Modelo 2 | Modelo 3 |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Escolaridad | 0.00354 (0.0106) | | 0.00882 (0.00955) |
| Pobreza | -0.00226 (0.00192) | -0.00242 (0.00169) | |
| Constante | 0.130 (0.107) | 0.163*** (0.0318) | 0.0478 (0.0807) |
| Observaciones | 341 | 345 | 341 |
| R2 ajustado | 0.007 | 0.006 | 0.003 |

Errores estándar en paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia con datos de OBPE y del Servicio Electoral de Chile (Servel).

Conclusiones

La baja representación de mujeres en puestos de elección popular en Chile también se extiende a unidades subnacionales, como los municipios. En las elecciones de alcaldes de 2004, 2008 y 2012, de 3633 candidatos a alcalde sólo 16,3 por ciento fue mujer y 12,4 por ciento alcanzó el triunfo. Aquí estudiamos el impacto de factores institucionales, políticos y

socioeconómicos sobre la nominación y éxito de mujeres en elecciones municipales. Si bien los partidos de izquierda aparecen como más interesados en nominar mujeres, la mayor cantidad de candidatas se da en partidos alternativos (44,4 por ciento) y en la coalición derechista Alianza (33,1 por ciento). Entre las electas, domina la Alianza con 54,7 por ciento, seguida por la Concertación, con un 35,2 por ciento de todas las mujeres que han sido electas alcaldesas. Solo un 10,2 por ciento de las alcaldesas han provenido de otros partidos o han sido independientes.

Las mujeres tienen similar probabilidad de ser nominadas, independientemente de si su partido tiene leyes de cuotas. Los dos partidos que cuentan con mecanismos de acción afirmativa para mujeres —PS y PPD— no muestran una tasa superior en la nominación de candidatas o en la probabilidad de que sean electas.

Si los alcaldes no buscan la reelección, hay una probabilidad levemente mayor que haya candidatas. Pero cuando las mujeres no buscan la reelección, la tasa de victoria de candidatas disminuye. Cuando hay mujeres que buscan la reelección, aumenta la tasa de candidatas y, naturalmente —porque estas mujeres son incumbentes— su tasa de victoria. Las mujeres tienen más posibilidades de ser nominadas en comunas gobernadas por mujeres y su éxito dependerá de si la alcaldesa busca o no la reelección. Las mujeres son nominadas mayoritariamente para competir contra mujeres y tienen más éxito electoral en ese tipo de comunas. Así también, siempre que hay comunas abiertas, independientemente si fueron gobernadas por hombres o mujeres, los partidos considerarían en primer lugar nominar a hombres.

Con respecto a factores socioeconómicos, encontramos que hay una débil relación con la nominación y nula relación con el éxito de candidatas. La pobreza y la escolaridad tienen una leve incidencia en la tasa de candidatas, pero no influyen en el éxito de la candidatura.

Al analizar los patrones de presencia de candidatas y de su éxito en elecciones municipales en Chile, contribuimos a ampliar los estudios sobre la representación de mujeres a unidades subnacionales. Entre nuestros hallazgos, destacamos que parece haber un componente endógeno en la presencia de mujeres en puestos de elección popular. Hay más probabilidades de que haya mujeres candidatas y que ganen en comunas donde ya hubo mujeres en la alcaldía. Tanto por la alta tasa de reelección como por el hecho de que los partidos tienden a nominar más mujeres para competir contra otras mujeres, parece haber un efecto contagio. En la medida que haya habido candidatas exitosas en una comuna, tenderá a haber más candidatas en el futuro en esa comuna. Esta observación nos lleva a pensar la necesidad de normas de paridad de género que introduzcan incentivos para evitar la concentración de candidatas en un número reducido de comunas.

Bibliografía

- Alles, S. M. (2008). Efectos del sistema electoral sobre la representación de mujeres: argumentos y evidencia a partir del caso argentino (1983-2005). *Revista SAAP*, 3(2), 313-352.
- Altman, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de Ciencia Política*, 24(2), 49-66.
- Angell, A. (2003). Party change in Chile in comparative perspective. *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 88-108.
- Arnold, R. D. (1992). *The logic of congressional action*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Baer, D. L. (1993). Political parties: The missing variable in women and politics research. *Political Research Quarterly*, 46(3), 547-576.
- Bobo, L. y Gilliam, F. D. (1990). Race, sociopolitical participation, and black empowerment. *The American Political Science Review*, 377-393.
- Bravo, P. (1990). Participación y cultura política de las mujeres. En J. Astelarra (ed.), *Participación política de las mujeres*. Madrid, España: CIS.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.
- Caul, M. (1999). Women's representation in Parliament. The role of political parties. *Party politics*, 5(1):79-98.
- Comunidad Mujer (2011). Análisis de resultados segunda encuesta mujer y política. Disponible en: <http://leydecuotas.cl/wp-content/uploads/2012/08/An%C3%A1lisis-Segunda-Encuesta-CM.pdf>
- Dahlerup, D. (2002). El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En J. Ballington y M. Méndez-Montalvo (eds.), *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (pp. 159-172). Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.
- Darcy, R. (1994). *Women, elections, & representation*. Lincoln, NE: University of Nebraska Press.
- Darcy, R. y Schramm, S. (1977). When women run against men. *Public Opinion Quarterly*, 41(1), 1-12.
- De Luca, M., Jones, M. P. y Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- Desposato, S. W. y Petrocik, J. R. (2003). The variable incumbency advantage: New voters, redistricting, and the personal vote. *American Journal of Political Science*, 47(1), 18-32.
- Dovi, S. (2002). Preferable descriptive representatives: Will just any woman, black, or Latino do? *American Political Science Review*, 96(4), 729-744.

- Erikson, R. S. (1971). The advantage of incumbency in congressional elections. *Polity*, 3, 395-405.
- Ferejohn, J. (1995). The spatial model and elections. En *Information, participation, and choice: An economic theory of democracy in perspective* (pp. 107-124). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Fiorina, M. P. (1989). *Congress. Keystone of the Washington establishment*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. M. (2012). Gender and political backgrounds in Argentina. En *The impact of gender quotas* (pp. 43-56). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatas y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima, Perú: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- Freidenberg, F. y Sánchez, F. (2002). ¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 118, 321-362.
- Fuentes, C. y Helgessen, V. (2008). Prefacio. En M. Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política*. Santiago de Chile, Chile: Flacso-IDEA Internacional-Editorial Catalonia Ltda.
- Gallagher, M. y Marsh, M. (eds.) (1988). *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*. Londres, Reino Unido: SAGE.
- Gibson, E. L. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47, 163-191.
- Goodliffe, J. (2005). When do war chests deter? *Journal of Theoretical Politics*, 17(2), 249-277.
- Gordon, S. C. y Landa, D. (2009). Do the advantages of incumbency advantage incumbents? *The Journal of Politics*, 71(04), 1481-1498.
- Hinojosa, M. (2005). Sex and the cities: Candidate selection and women's representation in municipal politics in Chile and Mexico. Cambridge, MA: Harvard University.
- Hinojosa, M. (2009). Whatever the party asks of me: Women's political representation in Chile's Union Demócrata Independiente. *Politics and Gender*, 5(3), 377-407.
- Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Filadelfia, PA: Temple University Press.
- Htun, M. (2002). Mujeres y poder político en Latinoamérica. En M. Meñéndez-Montalvo y J. Ballington (eds.), *Mujeres en el parlamento: más allá de los números* (pp. 19-44). Estocolmo, Suecia: IDEA internacional.
- Hughes, M. M., Painter, M. A. y Paxton, P. (2010). Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, electoral system and gender quotas. *European Journal of Political Research*, 49(1), 25-52.
- Inglehart, R. y Norris, P. (2003). *Rising tide: Gender equality and cultural change around the world*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Iversen, T. y Rosenbluth, F. (2008). Work and power: The connection between female labor force participation and female political representation. *Annual Review of Political Science*, 11, 479-495.
- Jacobson, G. C. (1990). The effects of campaign spending in House elections: New evidence for old arguments. *American Journal of Political Science*, 34, 334-362.
- Jacobson, G. C. y Kernell, S. (1983). *Strategy and choice in congressional elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Jones, M. (1999). Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections. *Journal of Politics*, 61(1), 171-184.
- Jones, M. (2000). El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral. En P. Saavedra Ruiz, *La democracia paritaria en la construcción europea*. Madrid, España: Celem.
- Jones, M. P., Alles, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 331-357.
- Justiniano, F. (2013). Prólogo. En *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá, Panamá: PNUD.
- Kelley, J. y McAllister, I. (1984). Ballot paper cues and the vote in Australia and Britain: Alphabetic voting, sex, and title. *Public Opinion Quarterly*, 48(2), 452-466.
- King, G. (1991). Constituency service and incumbency advantage. *British Journal of Political Science*, 21(01), 119-128.
- Kittilson, M. C. (2006). *Challenging parties, changing parliaments: Women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Klimpel, F. (1962). *La mujer chilena (el aporte femenino al progreso de Chile) 1910-1960*. Santiago de Chile, Chile: Andrés Bello.
- LeDuc, L., Niemi, R. G. y Norris, P. (1996). *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 17(2), 205-241.
- Lois, M. y Diz, I. (2006). ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis. *Política. Revista de Ciencia Política*, 46, 37-60.
- Lovenduski, J. y Norris, P. (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. P. y Scully, T. R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent «yes». *Journal of Politics*, 61, 628-657.

- Massolo, A. (2003). Las mujeres en los gobiernos locales. En H. Jara (ed.), *Antología mujeres y gobierno*. México D.F., México: Cesem.
- Matland, R. (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. En *mujeres en el parlamento, más allá de los números* (pp. 111-134). Estocolmo, Suecia: IDEA Internacional.
- Maza, Erika (1995). *Catholicism, anticlericalism, and the quest for women's suffrage in Chile* (Working Paper 214). Notre Dame, IN: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Morales, M. (2008). La primera mujer presidenta de Chile. ¿Qué explicó el triunfo de Michelle Bachelet en las elecciones de 2005-2006? *Latin American Research Review*, 43(1), 7-32.
- Norris, P. (2000). Women's representation and electoral systems. En R. Rose (eds.), *The encyclopedia of electoral systems* (pp. 348-351). Washington, DC: CQ Press.
- Oliva, D. y Osorio, R. (2012). Voto femenino en elecciones locales en Chile, 1992-2008. En M. Morales y P. Navia (eds.), *Democracia municipal en Chile 1992-2012* (pp. 379-400). Santiago de Chile, Chile: Ediciones UDP.
- Otero, P. (2008). Selección de candidatos en los partidos panameños: las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático. *Política y gobierno*, 15(2), 271-314.
- Palacios, P. (2003). *Hacia la equidad entre mujeres y hombres en las ciudades de América Latina y el Caribe. Una apuesta interinstitucional*. Quito, Ecuador: UN-Habitat.
- Partido por la Democracia (PPD) (2008). Nuevos estatutos y reglamento de elecciones Partido por la Democracia. Disponible en: <http://www.ppd.cl/documentos-oficiales/estatuto-y-reglamento-ppd>
- Partido Socialista de Chile (PS) (2003). Estatuto del Partido Socialista de Chile. Disponible en: <http://psdechile.webnode.es/estatuto-y-programa/>
- Paxton, P. y Kunovich, S. (2003). Women's political representation: The importance of ideology. *Social Forces*, 82(1), 87-113.
- Phillips, A. (1995). Democracy and representation: Or, why should it matter who our representatives are? *Feminism and Politics*, 224-240.
- Popkin, S. L. (1995). Information shortcuts and the reasoning voter. En B. Grofman (ed.), *Information, participation and choice: An economic theory of democracy in perspective*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*. Panamá, Panamá: PNUD.
- Rahat, G. y Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Randall, V. (1987). *Women and politics: An international perspective*. Oxford, Reino Unido: Taylor & Francis.

- Reynolds, A. (1999). Women in the legislatures and executives of the world. *World Politics*, 51(4), 547-573.
- Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (2006). *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. Estocolmo, Suecia: International Idea.
- Reynoso, D. y D'Angelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, 13(2), 279-313.
- Ríos, M. (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: IDEA-Flacso-Catalonia.
- Ríos, M. y Villar, A. (2005). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago de Chile, Chile: IDEA-Flacso.
- Ruedin, D. (2012). The representation of women in national parliaments: A cross-national comparison. *European Sociological Review*, 28(1), 96-109.
- Sapiro, V. (1981). Research frontier essay: When are interests interesting? The problem of political representation of women. *The American Political Science Review*, 701-716.
- Sawer, M. (2010). Premature obituaries: How can we tell if the women's movement is over? *Politics & Gender*, 6(4), 602-609.
- Siavelis, P. (2002). The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections. *Comparative Politics*, 34(4), 419-438.
- Swers, M. L. (1998). Are women more likely to vote for women's issue bills than their male colleagues? *Legislative Studies Quarterly*, 435-448.
- Tello Sánchez, F. M. (2009). La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género. Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Thomas, S. y Welch, S. (1991). The impact of gender on activities and priorities of state legislators. *The Western Political Quarterly*, 445-456.
- Ulbig, S. G. (2005). *Political realities and political trust: Descriptive representation in municipal government*. Trabajo presentado en la reunion annual de la Southwestern Political Science Association.
- Valenzuela, J. S. (1995). Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile. *Estudios Públicos*, 58, 5-80.
- Verba, S., Burns, N. y Schlozman, K. L. (1997). Knowing and caring about politics: Gender and political engagement. *Journal of Politics*, 59, 1051-1072.
- Wolbrecht, C. y Campbell, D. E. (2007). Leading by example: Female members of parliament as political role models. *American Journal of Political Science*, 51(4), 921-939.
- Zovatto, D. (2007). América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes. *Nueva Sociedad*, 207, 23-33.

Palabras clave

representación femenina – candidatas – elecciones locales – inclusión – incumbencia

Keywords

representation of women – women candidates – local elections – inclusion – incumbency

Abstract

We analyze the determinants of the nomination and success of the 592 women candidates and 128 women winners in the 345 municipalities in Chile between 2004 and 2012. With data from all 3.633 candidates, we assess the effect of party militancy, party quotas, incumbency, sex of the incumbent, poverty and schooling in municipalities. The sex of the incumbent is a defining variable. Where incumbent won sought re-election, the rate of women candidates and winners is higher than in municipalities with men or no incumbent candidates. The presence of women mayors generates incentives for other women to run as well.

La construcción político-discursiva del liderazgo de Fernando de la Rúa en la última etapa de su Gobierno*

The political-discursive construction of the leadership of Fernando de la Rúa in the last stage of his Government

HERNÁN FAIR

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

herfair@hotmail.com

Este trabajo analiza la construcción político-discursiva del liderazgo de Fernando de la Rúa, colocando el eje en su discurso de apertura de sesiones ante la Asamblea Legislativa del año 2001. En la primera parte elabora una conceptualización propia para el análisis sociopolítico del discurso presidencial, a partir de una articulación de herramientas de la teoría discursiva de la hegemonía, la semiótica social francesa y teorías del liderazgo y la comunicación gubernamental. En la segunda parte desarrolla un análisis histórico-político del contenido y de la modalidad enunciativa del discurso presidencial. A partir del análisis empírico se concluye que De la Rúa delimitaba una frontera de exclusión frente al menemismo a nivel económico y político-institucional, aunque manteniendo incuestionado el núcleo nodal del orden neoliberal. Desde una lógica eficientista y asistencialista, promovía la radicalización de las reformas y ajustes ortodoxos y adoptaba la teoría del derrame a nivel social. Desde el lado enunciativo el contraste con la estética menemista asumía una forma más radicalizada y general. De la Rúa adoptaba un ethos austero y responsable, desde un tono moralista que presentaba una modalidad deontológica, una estrategia dialógica y un estilo serio y formal. Dicha escenificación discursiva era coherente con la construcción biográfica y con la imagen pública proyectada, y su condensación en torno al significante austeridad le permitía legitimar la profundización de las políticas ortodoxas y la conservación de los fundamentos del modelo de convertibilidad.

* Artículo aceptado para su publicación el 31 de mayo de 2016.

Este trabajo se inscribe dentro del tema actual de investigación del autor en el Conicet y fue financiado de forma íntegra por dicho organismo.

I. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo general analizar la construcción político-discursiva del liderazgo de Fernando de la Rúa en la última etapa de su Gobierno. Como objetivos particulares se propone (1) aportar recursos teóricos, conceptuales y metodológicos propios para el desarrollo de un análisis sociopolítico del discurso presidencial, desde una perspectiva posestructuralista; y (2) emplear dicha conceptualización al análisis histórico-político del discurso de apertura de sesiones ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo del 2001, articulando el estudio del contenido y de la modalidad enunciativa del discurso presidencial. Se busca responder a los siguientes interrogantes. En primer lugar, ¿qué cadenas equivalenciales, fronteras políticas y tópicos estructuran al discurso de De la Rúa? En segundo término, ¿qué características presenta la modalidad de enunciar, el estilo y la forma de construir la imagen pública del Presidente? Para responder a dichos interrogantes el trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte se elabora una conceptualización propia para el análisis discursivo del liderazgo presidencial, a partir de una articulación de herramientas de la teoría discursiva de la hegemonía, la semiótica social francesa y algunos recursos de teorías del liderazgo y la comunicación gubernamental. En la segunda parte se despliega dicha conceptualización al análisis histórico-político del contenido y de la modalidad enunciativa de De la Rúa.

II. Perspectiva teórica y metodológica

Este trabajo se basa en una perspectiva construccionista social de análisis del discurso que reconoce el carácter histórico, conceptual y socialmente construido de la realidad y asume al discurso como un elemento material que constituye y otorga significación a las identidades políticas y al orden social. Se elabora una propuesta teórica y metodológica propia para el análisis político-discursivo de la construcción del liderazgo presidencial, desde una perspectiva posestructuralista. Para ello, se adopta una estrategia de articulación transdisciplinaria que integra herramientas de la teoría del discurso y las identidades políticas de Ernesto Laclau (1993, 1996, 2005) con recursos de la teoría de los discursos sociales de Eliseo Verón (1987) y algunos conceptos complementarios de teorías del liderazgo y la comunicación gubernamental. Mediante esta articulación se pretende complejizar el análisis discursivo de los liderazgos políticos desde la teoría de la hegemonía, al incorporar al habitual análisis textual del discurso

presidencial el abordaje del estilo enunciativo y de los elementos no meramente lingüísticos del discurso (histórico-coyunturales, institucionales, económicos, prácticos, tradicionales), escasamente desarrollados desde la teoría laclauiana de la hegemonía.

II.1 Consideraciones teóricas y conceptuales para el análisis político-discursivo de los liderazgos presidenciales

El presente trabajo se enfoca en la construcción discursiva de los liderazgos políticos. Debemos distinguir, en primer lugar, entre los líderes y los liderazgos políticos. Siguiendo a Leiras (2009, p. 13), el concepto de líder político hace referencia a un «sujeto particular investido de un poder de decisión» que «ejerce su autoridad sobre los miembros de un grupo, basándose en la confianza que estos le otorgan y en el reconocimiento general de su autoridad en el conjunto de cuestiones que afectan a dicho grupo». El liderazgo político, por su parte, se caracteriza por constituir «un tipo de relación que se activa para la resolución de una determinada cuestión o conjunto de cuestiones» (Leiras, 2009, p. 13). De manera tal que el líder hace referencia al «actor» encargado de liderar, mientras que el liderazgo concierne al tipo de «relación» que establece el líder con sus representados y a su legitimidad social (Fabbrini, 2009, p. 24).

Todo liderazgo político «se desarrolla dentro de un determinado contexto institucional y en una situación histórica dada» (Leiras, 2009, p. 13). Esto significa que el ejercicio del liderazgo adquiere sentido en un contexto histórico determinado y a través de la interacción con diferentes actores que se mueven en la escena institucional y también por fuera de las instituciones formales (Fraschini y Tereschuk, 2015, p. 32). Ello implica que las cualidades de la acción de mando ejercidas por el líder político pueden cambiar, en diverso grado y magnitud, si se modifican los contextos y las situaciones dentro de los cuales este actúa (D'Alessandro, 2010, p. 289; Fabbrini, 2009, p. 24). Pero tanto el contexto histórico y social, como el institucional, no determinan el accionar político. El líder cuenta, en ese sentido, con determinados recursos simbólicos y políticos para transformar los factores contextuales e institucionales y crear nuevas identidades e identificaciones sociales. Ello implica considerar que el ejercicio del liderazgo puede adquirir diferentes niveles de representatividad política en el transcurso del tiempo, contribuyendo tanto a construir, reformular y afianzar relaciones de confianza política con sus representados, como a desestructurar las identidades políticas y disolver los vínculos sociales (Aboy Carlés, 2001; Novaro, 2000).

Esta investigación se enfoca en el análisis discursivo de los liderazgos presidenciales. El motivo de dicha elección radica en el papel central que adquieren los presidentes como figuras representativas en la Argentina, en el marco de una pluralidad de factores:

- 1) La existencia de un sistema hiperpresidencialista (Castells, 2012) o de «presidecentrismo» (Serrafero, 2012, p. 23), que otorga elevados poderes de prerrogativa y una amplia autonomía decisoria al presidente (capacidad de sancionar decretos de necesidad y urgencia, vetar leyes de forma parcial o total, declarar el Estado de sitio, intervenir provincias, designar y remover al jefe de Gabinete y a la totalidad de los ministros, secretarios, subsecretarios y otros funcionarios de confianza, crear, reorganizar y cambiar agencias públicas u otros organismos, definir sus funciones y tomar decisiones de política exterior) y ubica a su figura, como jefe de Gobierno, en el núcleo central del escenario político, social e institucional¹ (Alessandro, 2013; Gilio, 2013, p. 129).
- 2) La larga tradición sedimentada de liderazgos políticos fuertes que abusaron históricamente de sus poderes de prerrogativa y se convirtieron en el alfa y omega del sistema político, promoviendo formas movimientistas y limitando, eludiendo o excluyendo el papel institucional de los partidos políticos y del Congreso, lo que impidió la conformación de un sistema de partidos estable (Abal Medina y Suárez-Cao, 2002; De Riz, 1986; Fraschini y Tereschuk, 2015, p. 36).
- 3) La legitimidad política de origen del presidente, que se deriva de su función de representante principal de la soberanía popular, en el marco de su respaldo social mayoritario, validado mediante mecanismos de elección institucional libres, competitivos y transparentes, tipificados en el sistema electoral argentino (Castells, 2012, p. 49).
- 4) La personalización del vínculo político en el titular del Ejecutivo que promueve el sistema presidencialista, que centra la legitimidad política en la figura del presidente, en tanto institución unificada en una única y suprema autoridad y con una exclusiva autoridad unipersonal (Castells, 2012, p. 48; Gilio, 2013, pp. 128-130).
- 5) En el marco de un proceso más amplio de la «metamorfosis de la representación» (Manin, 1992), el surgimiento de un «nuevo personalismo» (Cheresky, 2003, p. 15), producto de la crisis y el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales como instancias

¹ El sistema hiperpresidencialista fue adoptado en la Constitución Nacional de 1853 y reforzado tras la reforma de 1994 (Serrafero, 2012, p. 23).

principales de representación y agregación de demandas, la creciente volatilidad electoral y el papel central que adquieren los medios de comunicación (en particular la televisión), que acenúan la mediatización y escenificación política de los liderazgos y el vínculo directo de los presidentes y sus interpelaciones con la opinión pública (Novaro, 2000).

II.2 Herramientas teórico-conceptuales y metodológicas para un análisis sociopolítico del discurso presidencial desde una perspectiva posestructuralista

Desde una concepción construccionista social de matriz posestructuralista el orden significativo constituye y permite reformular en el tiempo las identidades políticas y el sentido de la realidad social. Ello no implica negar la existencia de hechos y objetos ajenos al pensamiento, sino destacar el papel sobredeterminante que adquiere la dimensión simbólica y los aspectos imaginarios en la construcción, estructuración y percepción de los objetos y fenómenos existentes, las identidades políticas y el propio orden social. La construcción discursiva de las identidades políticas incluye una dimensión de representación política que, a través de cadenas de equivalencias, estructura un campo de homogeneidades interno. A su vez, existe una dimensión de la alteridad, que se escenifica a través de la delimitación de los antagonismos constitutivos que conforman la frontera de exclusión y muestran la imposibilidad de una estructura cerrada (Aboy Carlés, 2001; Laclau, 1993, 1996, 2005; Laclau y Mouffe, 2004).

Si bien la teoría política de Laclau asume una concepción ampliada del discurso que, en contraste con la perspectiva arqueológica de Foucault, articula a los elementos lingüísticos y extralingüísticos, al mismo tiempo plantea una distinción de niveles internos al discurso (Laclau y Mouffe, 2004, p. 145) y destaca un conjunto de elementos no meramente lingüísticos que estructuran y sedimentan las formaciones discursivas (entre los que enuncia Laclau en su obra: prácticas y rituales, decisiones, estructura productiva, instituciones, coyuntura y contexto histórico, mitos, tradiciones e imaginarios sociales, ligazones afectivas y lo Real) (Laclau, 1993, 1996, 2005; Laclau y Mouffe, 2004). En *La razón populista*, además, Laclau reconoce que «un amor por el líder que no cristaliza en ninguna forma de regularidad institucional, sólo puede resultar en identidades populares efímeras»² (Laclau, 2005, p. 270).

² Para un análisis detallado de los vínculos entre el populismo y el institucionalismo en la teoría política de Laclau, véase Fair (2016b).

A partir de estos aportes teórico-conceptuales, este trabajo realiza una doble operación metodológica: (a) distingue entre un plano lingüístico y un plano no meramente lingüístico del discurso; y (b) distingue diferentes niveles internos al plano lingüístico (contenido y forma enunciativa) y no lingüístico (prácticas y decisiones políticas, estructura productiva, marco institucional, tradiciones, mitos e imaginarios sociales, identificaciones y ligazones afectivas, hechos físicos y biológicos y lo real). Una última distinción, que se apoya en algunos conceptos de Laclau sobre los límites performativos de toda operación hegemónica (Laclau, 1993, p. 82), diferencia entre la dimensión de la producción hegemónica y la del impacto performativo. Se sostiene que, desde la dinámica histórico-política, los factores no meramente lingüísticos del discurso que se vinculan a los niveles económicos, tradicionales, institucionales y afectivos, en su condicionamiento situacional, restringen el margen de decisión y acción política y el grado de eficacia interpelativa de los presidentes, condicionando tanto la construcción hegemónica como su eficacia performativa (Fair, 2016a).

A partir de esta propuesta metodológica se pueden estudiar las interpelaciones, argumentaciones, decisiones y prácticas sociopolíticas e institucionales del presidente, condicionados por los elementos no meramente lingüísticos, para construir hegemonía. Sin embargo, la perspectiva teórica liderada por Laclau no examinó ciertas características que definen al campo de la comunicación política en las últimas décadas de avance de las reformas neoliberales, mediatización política y crisis de representatividad política, ni tampoco analizó su impacto sobre las identidades sociales y la cultura política³.

En el marco de sociedades hipermediatizadas (Verón, 1998) y con identidades fuertemente fragmentadas y balcanizadas (Aboy Carlés, 2001, pp. 72-74; Mauro, 2011), los aportes del campo de la comunicación gubernamental permiten destacar la importancia fundamental que adquiere la lógica de «inclusión» de los múltiples «destinatarios» para «generar consenso en torno a un gobierno» y procurar persuadir a «la mayor cantidad de ciudadanos posibles» (Riorda, 2008, p. 27; 2011, p. 99). Desde la comunicación gubernamental se afirma que, si bien en política puede presentarse un deseo de «generar divisiones o fracturas sociales», para ser eficaz «no debiera primar un lenguaje de guerra, sino uno emparentado a la negociación, con el fin de construir coaliciones» (Riorda, 2011, p. 99). En este sentido, existe una dimensión antagónica de la operación hegemónica (ampliamente desarrollada por Laclau), pero también resulta central la dimensión «articulatoria» (Laclau y Mouffe, 2004, p. 133), que se relaciona

³ Sobre estos cambios en la Argentina, véase Vommaro (2008), entre otros.

con el juego discursivo tendiente a «persuadir» a los «paradestinatarios» (indecisos e independientes políticamente) (Verón, 1987, p. 17) con el objeto de generar identificaciones sociales y articular políticamente a la mayor cantidad de adherentes posible. Para ello, existen diferentes estrategias político-comunicacionales que se vinculan a la representación y escenificación de una multiplicidad de imágenes, gestos, símbolos, decisiones y acciones que procuran «obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones» (Riorda, 2011, p. 97).

El análisis discursivo de esta dinámica histórico-política en la que interactúan entre sí los niveles lingüísticos, la percepción, habilidad y capacidad atributiva para modificar los condicionamientos no lingüísticos, las imágenes escenificadas y las decisiones, prácticas y acciones sociales e institucionales del presidente, a partir del uso de los recursos disponibles, y en interacción con otros actores de poder, permite estudiar en toda su complejidad el proceso de construcción y legitimación de los liderazgos políticos⁴.

En síntesis, identificamos una serie de planos y niveles internos de la construcción discursiva de los liderazgos presidenciales que resultan fundamentales para un análisis más sistemático de la operación hegemónica:

- 1) Desde el plano estrictamente lingüístico del discurso político:
 - a) El contenido de los discursos presidenciales (lo que se enuncia).
 - b) La forma y estilo de enunciación de los discursos presidenciales (cómo y desde dónde se enuncia).
- 2) Desde el plano no meramente lingüístico del discurso político:
 - a) Los condicionamientos parcialmente sedimentados que se vinculan con las restricciones (discursivas) de la estructura económica, el marco institucional, los objetos y hechos físicos y biológicos, las tradiciones, mitos, creencias e imaginarios sociales y las formas de identificación inconsciente de los agentes.
 - b) Las imágenes y emociones escenificadas y evocadas a través del discurso presidencial.
 - c) Las decisiones, prácticas y acciones sociales e institucionales (discursivamente aprehendidas) que emplea la figura presidencial (por acción u omisión) desde la dinámica política, las cuales se encuentran condicionadas por las decisiones, prácticas y acciones de otros actores clave.

Al desplazarse de la conceptualización teórica al análisis histórico-político, que corresponde al estudio del plano óptico, el analista del dis-

⁴ Para un análisis en esta línea del liderazgo de Menem, véase Fair (2013, 2016a).

curso (como ente diferente a su «objeto» de estudio) debe examinar e interpretar, a partir de las huellas materiales del orden signifiante, las características de esta dinámica interactiva entre los planos y niveles discursivos. Ello implica colocar el foco en:

- 3) El análisis político-discursivo de (i) las interpelaciones, argumentaciones, estrategias retóricas, imágenes escenificadas y estilos enunciativos que emplea el Presidente, en interacción dialéctica con (ii) los condicionamientos no lingüísticos (económicos, institucionales, tradicionales, prácticos, afectivos, físicos) y (iii) el uso (por acción u omisión), por parte de la figura del presidente, de los recursos atributivos en términos de negociaciones con otros actores de poder, sus decisiones, prácticas y acciones fácticas.
- 4) A partir del examen de esta dinámica de interacción compleja el analista del discurso puede observar cómo el presidente reproduce, afianza, modifica y/o reformula los condicionamientos relativamente sedimentados, delimita a la alteridad, persuade y genera identificaciones y lazos de confianza política, transforma de forma performativa la realidad social y obtiene, conserva en el tiempo y amplía el grado de legitimidad política en los representados. O bien cómo genera desconfianza política, desestructura los lazos sociales y las coaliciones construidas y pierde legitimidad política, lo que evidencia el fracaso interrelativo de la operación hegemónica.

II.3 Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este trabajo se centra en el plano de la producción de la hegemonía, lo que implica poner el foco en la construcción del discurso hegemónico. Se analiza la construcción del discurso político de Fernando de la Rúa, elegido como presidente en octubre de 1999 e investido como la principal «figura representativa» (Novaro, 2000) del Estado para ejercer el gobierno en la Argentina. Para el análisis del plano lingüístico del discurso se toman en cuenta los aportes teóricos de Laclau en torno al «método» de la arqueología foucaultiana y la lógica del signifiante de Lacan y se coloca el eje en el análisis textual de las interpelaciones y las cadenas equivalenciales, examinando la articulación entre significantes equivalentes (a») y las fronteras políticas que delimitan a la alteridad. Las construcciones discursivas se conceptualizan con aportes de las tradiciones político-intelectuales sedimentadas. Además, con el propósito de complejizar el análisis político del discurso, se incluye el es-

tudio de los tópicos o temas centrales, que se vinculan a los objetos socialmente problematizados por el discurso presidencial y que pretenden delimitar e imponer ciertos significados en la agenda pública y mediática (Mauro, 2011). Por último, se incorporan algunas referencias cuantitativas marginales vinculadas al conteo de determinados significantes clave del discurso presidencial, lo que permite reforzar el análisis cualitativo.

Desde el lado enunciativo se incorporan algunos recursos de la teoría de los discursos sociales de Verón (1987) vinculados al análisis de la construcción de los tres tipos de destinatarios (para, pro y contradestinatarios), los «componentes» del discurso (descriptivo, didáctico, prescriptivo y programático) y su relación con las «modalidades» y «estrategias discursivas». Además, se analiza el *ethos* que construye y escenifica el discurso presidencial⁵. Estas herramientas permiten analizar los modos de enunciar y las estrategias empleadas por el presidente para legitimar sus enunciados, construir una imagen pública y persuadir a su auditorio.

Desde el plano no lingüístico se carece de referencias metodológicas para el análisis del discurso desde la teoría de la hegemonía de Laclau. Como una respuesta a este problema, se examina el plano verbal del discurso en interacción con el análisis interpretativo de las restricciones no lingüísticas que se encuentran relativamente estructuradas (coyuntura histórica, económica y social, marco institucional, tradiciones y creencias sociales, materializadas a nivel textual) y las decisiones y prácticas políticas e institucionales que realiza el presidente con el objeto de generar identificaciones y legitimar su liderazgo.

Para estudiar la dinámica de construcción discursiva del liderazgo de De la Rúa se distinguen analíticamente dos etapas histórico-políticas (aunque imbricadas entre sí). Esta distinción tiene en cuenta la diferenciación que establece el campo de la comunicación política entre la comunicación electoral y gubernamental (como dos funciones imbricadas en la práctica) (Amadeo, 2016, pp. 159-160; Riorda, 2011, pp. 100 y ss.).

1) La etapa previa a la llegada a la presidencia: esta etapa incluye dos subfases diferentes. Por un lado, la trayectoria histórico-política e institucional de los liderazgos políticos, que luego puede ser empleado como un insumo para construir y escenificar un determinado relato biográfico⁶. Y por el otro,

⁵ Siguiendo a Montero, se define al *ethos* como «la imagen que el orador construye y proyecta de sí mismo en su discurso» (Montero, 2012, p. 41).

⁶ Siguiendo a D'Adamo y García Beaudoux (2016, p. 25), definimos al «relato» como «una estrategia de comunicación política. Como tal, sirve para transmitir valores, objetivos y construir identidades. Es una historia persuasiva que actúa a modo de 'marca' de un partido, líder o gobierno. Moviliza, seduce, evoca y compromete mediante la activación de los sentidos y las emociones».

las características del periodo de campaña electoral para las presidenciales. Durante la fase de campaña electoral se acentúa la importancia de la construcción político-comunicacional de la imagen pública y la escenificación mediática. En dicho marco, se potencia la mediatización y personalización política y las estrategias persuasivas y de corto plazo ante la ciudadanía a nivel verbal y gestual, con el objeto de ganar una campaña u obtener la mayor cantidad de votos posible.

2) La etapa de ejercicio del poder presidencial: esta etapa abarca el transcurso del mandato presidencial y la gestión de gobierno. En esta fase permanecen las estrategias de construcción político-comunicacional y escenificación mediática (Amadeo, 2016, pp. 158-159), lo que incluye la construcción, reforzamiento y consolidación (o el deterioro y destrucción en el tiempo) de determinados relatos políticos (D'Adamo y García Beaudoux, 2016, pp. 33-35), el intento de reinstalar o reforzar determinados mitos parcialmente estructurados y sedimentados (Laclau, 1993), promover ciertos «mandatos superyoicos» investidos de goce (Zizek, 1992, p. 118) y construir o afianzar un determinado *ethos* de la figura presidencial. Sin embargo, al mismo tiempo cambian las circunstancias político-institucionales y se incorporan recursos atributivos adicionales a las interpelaciones y narrativas verbales y gestuales:

- a) Las decisiones, prácticas y acciones sociales de carácter vinculantes del presidente, a partir de:
 - i) El uso de los poderes de prerrogativa institucional (sanción de decretos-ley, vetos parciales y totales, intervención de provincias, etc.).
 - ii) El uso de los recursos económicos o de caja (control y manejo presupuestario de la administración pública, uso de los gastos reservados).
 - iii) Las decisiones y responsabilidades políticas y gubernamentales, por acción u omisión, sobre la dirección de las funciones burocráticas y represivas del Estado (administración pública y Fuerzas Armadas y policiales).

La capacidad del Presidente para emplear con éxito estos recursos simbólicos, políticos, económicos e institucionales, validados por su legitimidad de origen y por el carisma del cargo, y reforzados por la posibilidad de hacer uso de la coerción física mediante una pretensión legítima, acrecientan la capacidad negociadora, pero también la fuerza performativa y la eficacia hegemónica de sus decisiones y acciones públicas frente a los principales actores

de poder (funcionarios del gobierno, legisladores del Congreso, gobernadores, intendentes, empresarios locales y transnacionales, sindicalistas, multimedios de comunicación, movimientos sociales, organismos multilaterales de crédito, Iglesia, Fuerzas Armadas y policiales y administración pública) y frente a la ciudadanía en general.

- b) En la etapa de ejercicio del poder gubernamental el presidente debe demostrar dotes atributivos de liderazgo para interpelar, obtener y mantener en el tiempo la legitimidad política del conjunto (o al menos la mayor parte) de la ciudadanía y para hacer frente a la multiplicidad de reclamos, presiones y demandas sociales privilegiadas de los actores de poder corporativo, sin perder la confianza política y el apoyo social de su núcleo básico de adherentes. Se establece, así, un complejo juego de interpelaciones, decisiones y acciones para conservar el respaldo de los prodestinatarios (partidarios y votantes), delimitar a la alteridad y al mismo tiempo procurar ampliar el rango de apoyos políticos hacia los paradestinatarios (no partidarios ni votantes).

II.4 Selección del corpus y fuentes

El *corpus* de esta investigación se enfoca en el discurso presidencial de apertura ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo del 2001. Como señalan Bercholc y Bercholc (2012), los discursos de apertura en el Congreso, enunciados por el presidente en ejercicio para iniciar formalmente las sesiones parlamentarias anuales, adquieren una relevancia política e institucional central, ya que representan la instancia para la formulación oficial del plan de gobierno para el período legislativo que se inaugura. Suelen ser empleados por el presidente para realizar una síntesis de los actos realizados, efectuar un diagnóstico de la situación presente y anunciar los planes de gobierno frente a los parlamentarios y la ciudadanía en su conjunto (Bercholc y Bercholc, 2012, p. 61). Estos discursos, además, presentan un amplio impacto político en la opinión pública, al ser transmitidos de forma directa y en cadena nacional por los principales canales de radio y televisión. Fragmentos discursivos suelen ser replicados, a su vez, por los principales medios de prensa gráfica y audiovisual y comentados mediáticamente por los principales periodistas, editorialistas y dirigentes de los partidos políticos.

III. La construcción discursiva y político-comunicacional de De la Rúa durante la campaña presidencial de 1999

Fernando de la Rúa (FDR) es un histórico militante político del radicalismo cordobés, perteneciente al ala balbinista y más conservadora del partido. Comenzó su vida pública como asesor del Ministerio del Interior del presidente Arturo Illia, entre 1963 y 1966. En 1973 fue electo como senador nacional de la UCR por Buenos Aires (año en el que compitió, a su vez, como candidato a vicepresidente de Balbín), cargo en el que fue reelegido tras el retorno del régimen democrático. En 1991 fue designado Presidente del Comité Capital de la UCR y en julio de 1992 retornó a su banca de senador porteño. En 1994 fue escogido como jefe de Gobierno porteño con el apoyo del 39,9 por ciento de los votos, consolidando una imagen pública de político honesto, austero y moderado (Incarnato y Vaccaro, 2012, pp. 184-185). Durante los '90 DLR edificó una frontera política que oponía la defensa de la honestidad frente a la corrupción y la frivolidad del menemismo. Al mismo tiempo, mantenía un respaldo activo a la estabilidad, eje medular del modelo económico, situándose en el bando neoliberal del radicalismo (Fair, 2013, 2014).

Durante la campaña presidencial de 1999, como candidato de la Alianza, DLR enarboló un discurso de cambio suave, que buscaba posicionar a Eduardo Duhalde, candidato del peronismo, como una continuidad de las prácticas institucionales del menemismo y como una transformación demasiado profunda y radicalizada del modelo económico. El cambio ponderado se centraba en los modos de ejercer el poder; la necesidad de incorporar honestidad en la función pública, eficacia y transparencia en la gestión de la economía y un mayor compromiso con la cuestión social. Este discurso lo definimos como *gatopardista*, ya que tenía como objetivo cambiar algunas cuestiones a nivel coyuntural, para no cambiar nada a nivel estructural. Se trataba de mantener el núcleo nodal del orden neoliberal de los '90 condensado en la estabilidad económica en torno al 1 a 1 y su encadenamiento a las reformas neoliberales, aunque complementándolo con un «emprolijamiento» institucional y social y una mayor austeridad. A partir de esta estrategia DLR apoyaba la paridad cambiaria, al tiempo que delimitaba una frontera de exclusión frente a la corrupción del menemismo, su frivolidad, su control político del Poder Judicial y el deterioro de la educación y la salud públicas.

La campaña presidencial contó, además, con una novedosa y eficaz estrategia de reposicionamiento mediático de DLR, basada en un asiduo empleo de recursos de *marketing* político. Esta estrategia comunicacional, a cargo de la agencia de publicidad Agulla & Baccetti, procuró construir

una (ausente) imagen de liderazgo en la opinión pública, garante de la gobernabilidad política. La recordada propaganda televisiva en la que DLR señalaba «dicen que soy aburrido», y luego prometía acciones de transformación social frente al menemismo, como «terminar con esta fiesta para unos pocos» (mientras las imágenes televisivas mostraban a Menem viajando en Ferrari y escenas de pobreza extrema) y luchar contra la «corrupción» y la «impunidad», sintetizan los ejes de su discurso de cambio⁷. Al mismo tiempo, le permitían hacer de su fama de aburrido una virtud asociada a la responsabilidad y la austeridad, frente a la obscena frivolidad, la corrupción, la impunidad y el despilfarro de los recursos públicos de la «pizza con champán» del menemismo⁸. La existencia de intensas demandas sociales en torno a la necesidad de «emprolijar» al modelo y terminar con la corrupción de la «clase política» reforzaban la legitimidad de este discurso republicano-conservador. Junto a la dimensión de cambio el *spot* y promesa de campaña «conmigo, un peso un dólar» denotaba la dimensión de continuidad en el núcleo medular del orden neoliberal⁹. En este punto se pretendía situar a Duhalde como un cambio demasiado radical, que ponía en peligro la gobernabilidad del modelo.

La estrategia comunicacional de cambio en las prácticas institucionales, emprolijamiento económico y mayor sensibilidad social, junto con la promesa de continuidad del 1 a 1, sintetizan los ejes del discurso gatopardista de DLR¹⁰. Ello le permitía al dirigente de la Alianza presentarse como un gestor eficiente del modelo de convertibilidad.

A diferencia de DLR, Duhalde asumía un discurso de fuerte cambio centrado en la cuestión económica y social, dejando el flanco de la cuestión institucional en manos de su adversario. Desde un discurso de matriz neokeynesiana, el Gobernador de Buenos Aires proponía la reducción del IVA del 21 al 15 por ciento, el fortalecimiento del «compre argentino» y un acuerdo con el empresariado para suspender los despidos por un año (Ollier, 2001, p. 110). Al mismo tiempo, pretendía posicionar a DLR como un candidato conservador y del *establishment*, que representaba la continuidad del programa de convertibilidad, con su lógica de especulación financiera,

⁷ El *spot* puede consultarse en <https://www.youtube.com/watch?v=HNvL11UoIFA>

⁸ Sobre la construcción de la estrategia de *marketing* político de DLR, véase Semán (2001).

⁹ Véase <https://www.youtube.com/watch?v=WW38rkYjLcM>

¹⁰ El eje cambio-continuidad (con sus variantes semánticas que lo asocian a significados como la «transformación» y lo vinculan al «pasado» o al «futuro» y a diferentes grados de cambio posibles/necesarios) ha sido una constante de las campañas presidenciales desde el retorno de la democracia hasta el presente. La propia campaña presidencial de 1995 giró en torno a esa cuestión, con un discurso de Menem que buscó posicionarse como el único garante de la continuidad de la estabilidad (véase Fair, 2013).

desocupación y exclusión social, y su política de «ajuste» y cumplimiento de las «recetas» del «FMI» (Clarín, 04/10/1999, 11/10/1999). Mediante este discurso productivista nacional Duhalde obtuvo el respaldo de sectores mayoritarios del sindicalismo y la estructura del justicialismo, una porción de los empresarios industriales y de los trabajadores de los centros urbanos.

Sin embargo, el candidato del PJ mantuvo una estrategia de campaña más confrontativa, que priorizó la dimensión polémica del discurso, la movilización de base territorial y la apelación a emblemas partidarios del peronismo tradicional. En contraste, DLR asumía una campaña hipermediatizada que apelaba a una visión más dialoguista, persuasiva y poco confrontativa, en consonancia con la lógica de ampliación del *target* de los medios de comunicación. A partir del empleo de estas lógicas contrapuestas, Duhalde quedaba limitado a una estrategia más «particularista» (básicamente, de votantes peronistas y sectores populares), que no interpelaba a los estratos medios y altos urbanos, frente a una visión más «universalista» y de matriz «ciudadana» de DLR, afín a la existencia de una ciudadanía apática (Cheresky, 2003, pp. 32-36).

El 24 de octubre de 1999 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales. DLR sumó un 48 por ciento de los votos y logró derrotar por poco más de 10 puntos al peronismo¹¹. La Alianza, además, obtuvo 127 bancas en la Cámara de Diputados frente a 101 del PJ, quedando a dos escaños del *quórum* propio. En la Cámara de Senadores, en cambio, el PJ conservó un amplio dominio, con 39 senadores y *quórum* propio. La coalición UCR-Frepaso, además, triunfó en seis gobernaciones frente a 14 del PJ (incluyendo a la Provincia de Buenos Aires, que quedó en manos de Carlos Ruckauf¹²) (Ollier, 2001, p. 157).

IV. El (difícil) ejercicio de gobierno de Fernando de la Rúa

El 10 de diciembre de 1999 DLR asumió formalmente como presidente. En consonancia con su discurso republicano de lucha contra la

¹¹ La fórmula De la Rúa-«Chacho» Álvarez obtuvo el 48,50 por ciento de los votos, frente al 38,09 por ciento de la dupla conformada por Duhalde-Ramón «Palito» Ortega. En tercer lugar se ubicó Domingo Cavallo (Acción por la República), con el 10,09 por ciento de los sufragios (Leiras, 2009, pp. 114).

¹² Ruckauf, con el apoyo de las boletas de Acción por la República (5,8 por ciento) y la Ucedé (5,0 por ciento), obtuvo el 48,3 por ciento de los votos, frente a 41,4 por ciento de Fernández Meijide. Cabe destacar que en sólo 6 casos se eligió al Ejecutivo provincial el mismo día que el presidente, mientras que en otros 16 casos las elecciones fueron anteriores. Además, en Neuquén triunfó un partido provincial, Corrientes se hallaba intervenida y la Ciudad de Buenos Aires recién eligió a su jefe de Gobierno en mayo de 2000 (Cheresky, 2003, pp. 22 y 37).

corrupción y la impunidad, el mismo día de su asunción DLR sancionó la Ley N° 25233, que creó la Oficina Anticorrupción (OA) y, a partir de la firma del Decreto N° 102/99, reglamentó sus competencias y facultades. En los meses siguientes, la OA inició el tratamiento de una serie de casos emblemáticos de corrupción del menemismo que reforzaron la frontera política honestidad/corrupción que enarbolaba el presidente¹³ (Charoski, 2002).

Desde el plano económico el presidente se propuso mantener en pie el régimen de convertibilidad, agregando una etapa de mayor crecimiento. Sin embargo, desde el último trimestre de 1998, y más aún con la devaluación de la moneda brasileña de enero de 1999, la economía se hallaba en recesión, producto del deterioro relativo del tipo de cambio y la pérdida de competitividad. A ello se sumaba la masiva fuga de capitales del sector privado, el endeudamiento externo y el déficit fiscal y comercial. En el marco de las ataduras institucionales impuestas por el 1 a 1, la escasez estructural de divisas de la economía argentina y el creciente retraso del tipo de cambio, el Gobierno optó por realizar un ajuste ortodoxo en el sector público para equilibrar las cuentas macroeconómicas y conservar la política de endeudamiento externo para mantener la paridad, evitando la devaluación de la moneda (Schvarzer, 2003). Las políticas ortodoxas enfriaron la economía y generaron niveles crecientes de pauperización, inequidad y desempleo. Estas condiciones coadyuvaban al incremento de protestas y movilizaciones sociales disruptivas contra la política económica, en particular a través de cortes de rutas de organizaciones piqueteras (Schuster et al., 2006).

A los problemas para encarrilar la situación socioeconómica se le sumaban las tensiones políticas entre los diversos integrantes de la Alianza. Además, el Gobierno debía hacer frente a la oposición del PJ en el Congreso y a la tensa relación con los gobernadores peronistas en torno al destino de los recursos económicos (Dikenstein y Gené, 2014; Raus, 2014).

En los primeros meses del 2000 se produjo un acontecimiento político dislocador que agrietó la construcción de la Alianza. En el marco de los condicionamientos del FMI para liberar los préstamos financieros, necesarios para mantener en pie al 1 a 1, el 11 de mayo del 2000 el Gobierno sancionó en el Congreso un proyecto de «flexibilización» laboral¹⁴. Tras

¹³ Entre ellos, la gestión de Víctor Alderete al frente del PAMI, de María Julia Alsogaray en la Secretaría de Medio Ambiente y en la privatización de Entel, el caso de Jorge Yoma, la denuncia de sobornos en el Banco Nación y los manejos irregulares en el canal público de televisión.

¹⁴ El proyecto de ley, enviado al Congreso el 18 de enero del 2000, modificaba la Ley de Contrato de Trabajo 20744 y las leyes de Convenciones Colectivas de Trabajo 14250, 23545 y 23546, suprimiendo el control de los sindicatos sobre el régimen de Seguridad Social (Incarnato y Vaccaro, 2012, pp. 189 y 197).

una nota del periodista Morales Solá en el diario *La Nación* en la que dejaba entrever la posibilidad de que hubiere habido pago de coimas para aprobar la ley de reforma laboral, el senador Antonio Cafiero (PJ) presentó en el Congreso una cuestión de privilegio para investigar presuntos sobornos en el Senado por parte del Gobierno nacional para referentes de la oposición justicialista (Incarnato y Vaccaro, 2012, pp. 197-198).

Al mes siguiente, el vicepresidente «Chacho» Álvarez se sumó a las sospechas y reclamó profundizar la investigación, que involucraba a Fernando de Santibañez, titular de la SIDE y amigo personal del presidente, al ministro de Trabajo Alberto Flamarique y a algunos senadores y referentes del bipartidismo. El 15 de agosto Álvarez leyó en el Senado un anónimo titulado «Sobornos: la trama secreta», que explicaba de forma detallada las supuestas coimas para aprobar la ley. El 22 de agosto el propio vicepresidente realizó una denuncia formal. DLR, sin embargo, desestimó las acusaciones y ratificó en el gabinete a los funcionarios cuestionados, como un gesto de demostración de su liderazgo¹⁵. Frente a la protección presidencial hacia sus figuras de confianza y la inacción para investigar las denuncias, el 6 de octubre «Chacho» Álvarez decidió renunciar a la vicepresidencia¹⁶.

La denuncia de sobornos en el Senado generó una profunda crisis político-institucional e ideológica en el seno de la Alianza. Desde el plano institucional, dejó al presidente sin el acompañamiento de la figura del vicepresidente, debilitando su legitimidad. Además, provocó un cimbronazo dentro de la coalición gobernante que acentuó las críticas del ala progresista del radicalismo, liderada por Alfonsín. Y también de los integrantes del Frepaso, quienes habían construido su identidad política desde un discurso ético y republicano que se oponía radicalmente a la corrupción. La decisión de DLR de apoyarse en sus figuras más cercanas acrecentó las rispideces internas y rompió con la posibilidad de conformar una coalición política propiamente dicha.

Desde el plano político-ideológico el episodio del Senado impactó de lleno en la construcción discursiva de la Alianza y desgastó a la figura presidencial. Recordemos que DLR había construido su imagen pública y había llegado al poder delimitando una frontera política frente a la corrupción e impunidad del menemismo. La creencia social en el rumor, reforzada por la denuncia judicial y la posterior renuncia de «Chacho» Álvarez, un dirigente con elevados niveles de aprobación popular,

¹⁵ Mientras que De Santibañez se mantuvo al frente de la SIDE, Flamarique fue designado como Secretario General de la Presidencia.

¹⁶ Lo seguirían en esta decisión Rodolfo Terragno, quien abandonó la Jefatura de Gabinete y Ricardo Gil Laavedra, quien se fue de su cargo de ministro de Justicia (Incarnato y Vaccaro, 2012, pp. 199-200).

deslegitimaron al presidente. Ello se debe a que el significante que estructuraba la frontera de exclusión de su discurso, la corrupción, ahora quedaba articulado dentro del lado interno de la cadena. En otras palabras, el elemento clave que constituía la alteridad (DLR vs. corrupción), ahora pasaba a encadenarse a su propio discurso (DLR = corrupción). De este modo, DLR quedaba ligado simbólicamente a una continuidad de las prácticas corruptas del menemismo. El hecho de desestimar públicamente la gravedad de la acusación y mantener a los principales acusados en el Gobierno acentuó la pérdida de credibilidad de la Alianza y de la figura presidencial, que quedaba vinculada a un nuevo hecho de impunidad.

A la crisis político-ideológica e institucional se le sumaba la debacle económica y social, producto de la radicalización de las políticas neoliberales. En julio del 2000 la Alianza realizó un recorte de los salarios de los trabajadores del sector público del 12 al 15 por ciento y en diciembre de ese año anunció la firma de un «blindaje» financiero con el FMI¹⁷ (Pucciarelli y Castellani, 2014, pp. 17-19).

Bajo condiciones de profunda crisis económica y social, disputas de poder dentro del Gobierno y con la oposición del PJ, el 1 de marzo de 2001 DLR expuso su discurso de inauguración de las 119^o sesiones ordinarias del Congreso Nacional.

V. El discurso de Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2001

La situación económica y social heredada

El discurso de apertura formal de las sesiones parlamentarias comienza situándose en los inicios del año 2000. El presidente caracteriza a aquella etapa como «un momento difícil» y una «situación muy delicada», debido a «la situación en la que encontramos al país» (De la Rúa, 2001, pp. 1-2), «Mi gobierno debió enfrentar una situación muy delicada desde el principio. Una situación caracterizada por el estancamiento económico, la fragilidad fiscal y la inequidad social» (De la Rúa, 2001, p. 2).

¹⁷ El 18 de diciembre del 2000 el gobierno de DLR acordó con los organismos multilaterales de crédito un financiamiento de 38 600 millones de dólares, conocido como el «blindaje», para garantizar el mantenimiento del 1 a 1. El préstamo fue condicionado al congelamiento del gasto primario nacional y provincial por cinco años, la reducción del déficit fiscal, el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres a 65 años y la eliminación de la prestación básica universal. Según expresaba en ese entonces el Presidente, el blindaje «será el inicio del despegue de la economía» (Clarín, 18/12/2000).

La difícil y delicada situación también se expresaba en el plano internacional, producto de la «desfavorable» coyuntura económica:

El 2000 fue un año difícil. En opinión de muchos, el contexto internacional ha sido el más desfavorable de los últimos tiempos para nuestro país. La tasa de interés internacional fue muy elevada, más del doble que la registrada en los mejores momentos de la década pasada. Los precios de los bienes de exportación siguieron en niveles deprimidos, y la competitividad de nuestros productos también fue afectada por la depreciación del euro (De la Rúa, 2001, pp. 2-3).

El programa económico: reforma del Estado para lograr solvencia fiscal, inserción al mundo y crecimiento sostenido con equidad

En el marco de la crisis heredada, el Gobierno se había propuesto «iniciar un sendero de crecimiento sostenido con equidad» (De la Rúa, 2001, p. 1). Los objetivos del «programa económico» eran «el crecimiento, la generación de empleo y la inserción de nuestra economía en el mundo». Las «herramientas» para cumplir con dichos objetivos consistían en «el equilibrio de las cuentas públicas, la eficiencia en la asignación del gasto, las políticas procompetitivas y la transparencia en los procedimientos»¹⁸ (De la Rúa, 2001, p. 2).

A partir de ese diagnóstico y esas herramientas el Gobierno implementaba un programa basado en la reforma del Estado, para promover la «competencia», el «crecimiento sostenido» y la «inserción» al orden internacional:

Estamos implementando un programa que parte del reconocimiento de que la única forma de revertir esta situación es construyendo una economía verdaderamente competitiva, integrada al mundo, con un Estado reformado y en crecimiento sostenido (De la Rúa, 2001, p. 2).

¹⁸ Tanto la caracterización de la situación económica y social como «difícil», como el énfasis en la «reducción del gasto público» para alcanzar el «equilibrio fiscal», la «competitividad» y el objetivo del «crecimiento», se encontraban presentes en el discurso presidencial de apertura de sesiones parlamentarias del 1 de marzo del 2000 (La Nación y Página 12, 02/03/2001).

El Gobierno aplicaba las reformas necesarias para cumplir con dichas metas, que confluían en el objetivo de «crecer sin pausa»:

Tomamos medidas efectivas para aumentar la competitividad de la economía, consolidar la solvencia fiscal y fomentar la equidad social, los tres pilares de nuestro programa. Estamos convencidos que es la única manera de construir una economía más sólida, capaz de crecer sin pausa (De la Rúa, 2001, p. 3).

En este sentido, se habían fomentado las políticas de desregulación en el sector privado para aumentar la «competencia» y la «productividad»¹⁹:

Desregulamos e inyectamos competencia en numerosos sectores, como los de telecomunicaciones, gas, electricidad, combustibles y préstamos personales. Estas reformas, impensadas en la década pasada, benefician a los ciudadanos y aumentan la productividad general de la economía (...). También redujimos los impuestos al trabajo, a la inversión y al crédito, lo que constituye un fuerte aliciente para aumentar la competitividad de las empresas nacionales (De la Rúa, 2001, p. 3).

Las reformas en el mercado de trabajo, por su parte, incentivaban la creación de empleo estable en el sector privado:

En materia laboral, además de la reducción de impuestos, simplificamos los trámites laborales y se sancionó una reforma que, al descentralizar la negociación colectiva, prolongar el período de prueba y poner fin a la ultractividad, constituye un fuerte estímulo al empleo estable (De la Rúa, 2001, p. 3).

Junto con el respaldo a las «reformas estructurales profundas» (De la Rúa, 2001, p. 5), un objetivo prioritario era alcanzar el equilibrio fiscal, razón por la cual se había establecido una reducción multimillonaria del gasto público. El énfasis en el equilibrio fiscal marcaba un «cambio muy fuerte» frente a la política económica de los '90 y otorgaba una mayor «solidez» al Estado, lo que se traduciría en un «beneficio» a futuro para «todos los argentinos»:

¹⁹ En el transcurso del discurso de DLR el significante crecimiento se menciona en 15 oportunidades, siendo encadenado con mayor frecuencia a la «competitividad» (8 menciones) o «competencia» (5 menciones) y a la «productividad» (4 menciones).

En el primer año de gestión, el Gobierno redujo el gasto primario en 1100 millones de pesos y achicó el déficit fiscal en más de un 40 por ciento en relación al nivel proyectado a fines de 1999. Esto marca un cambio muy fuerte con respecto a lo sucedido en la década pasada y pone al Estado en una situación de mayor solidez, que dará beneficios a todos los argentinos (De la Rúa, 2001, p. 4).

Desde el discurso presidencial la «solvencia fiscal» permitía reducir la «incertidumbre» del sector privado y, de este modo, disminuía el «costo» del financiamiento externo y promovía la «inversión», el «crecimiento» y la exportación:

Este Gobierno adoptó como objetivo la consolidación de la solvencia fiscal de largo plazo, lo que constituye una reforma profunda del Estado para adaptarlo a las nuevas necesidades sociales (...). La solvencia fiscal es otro componente esencial de nuestro programa porque, al reducir la incertidumbre, disminuye el costo del financiamiento para todos los agentes nacionales y aumenta sus posibilidades de invertir, crecer y vender en los mercados mundiales (...) (De la Rúa, 2001, p. 4).

En el mismo sentido, el Gobierno había acordado con el FMI la firma del «blindaje», que era construido como un «aspecto fundamental» para «despejar la incertidumbre» y significaba «la oportunidad para salir del largo estancamiento» (De la Rúa, 2001, p. 5). El blindaje respondía a un «esfuerzo de todos» que aportaba un «fondo de garantía» para «proyectarnos al mundo como un país confiable» y, de esta forma, promover el ingreso de inversiones, condición de posibilidad para recuperar el crecimiento:

Gracias al esfuerzo realizado por una gran parte de la sociedad, por parte de la mayoría de los gobiernos provinciales y por parte de mi propio gobierno, hemos logrado el apoyo de gobiernos extranjeros, del sistema financiero internacional y de la banca argentina. Gracias al esfuerzo de todos conseguimos el blindaje, un fondo de garantía para todos los argentinos que nos permite proyectarnos al mundo como un país confiable y como una oportunidad para la inversión y el crecimiento (De la Rúa, 2001, p. 5).

Los avances conseguidos desde la asunción de DLR se reducían, entonces, al logro de la «solvencia fiscal», fortalecido a partir de la firma del

blindaje. Ello permitía reforzar la «solidez» del sistema financiero y crediticio y garantizar el mantenimiento del 1 a 1:

Hoy, la solvencia fiscal está garantizada y el Estado cuenta con un blindaje que elimina la posibilidad de que enfrente problemas de liquidez. La convertibilidad está fuerte, y el sistema financiero es muy sólido y tiene capacidad para aumentar el crédito en el corto plazo (De la Rúa, 2001, p. 7).

En ese marco, los éxitos del programa económico se centraban en cuestiones macro vinculadas al equilibrio de las cuentas públicas y de los precios, lo que permitía mantener estable el régimen de convertibilidad.

Las proyecciones a futuro: más reformas para mantener la solidez fiscal, generar crecimiento económico, eficiencia y competitividad

DLR asumía el diagnóstico neoliberal, en el que el amo indiscutido era el Dios mercado y debía obedecerse a todos sus dictados para mantener la estabilidad macroeconómica y generar crecimiento, para luego alcanzar el mítico bienestar social. A partir de este diagnóstico incuestionado, que implicaba convalidar la fantasía del 1 a 1 a través del ajuste ortodoxo y el endeudamiento externo y abandonar los factores distributivos, DLR señalaba, como un hecho positivo, que «cumpliremos todos los compromisos asumidos» con los organismos multilaterales de crédito (De la Rúa, 2001, p. 5).

Para promover el crecimiento se debía profundizar el camino de las reformas y ajustes estructurales, iniciando una segunda etapa consistente en «más reformas». Esta etapa de consolidación del modelo, inscripta en el marco de las reformas de segunda generación del Consenso post-Washington (Guiñazú, 2000), requería prestar atención al «emprolijamiento» económico e institucional, a través del aumento de la «competencia», la reducción de «impuestos distorsivos» al sector privado, la «solvencia fiscal» y una prestación más eficiente y transparente de los servicios públicos: «Seguiremos realizando más reformas: promoviendo la competencia, reduciendo impuestos distorsivos, consolidando la solvencia fiscal y aumentando la equidad en la prestación de los servicios públicos, de la salud y de la educación» (De la Rúa, 2001, p. 6).

Uno de los planes a futuro, en ese sentido, consistía en incorporar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector público, orientado

a mejorar la calidad en la prestación de los servicios y disponer de mayor rapidez para realizar los trámites administrativos:

El sector público tiene que dejar de ser una carga para la sociedad y proveer bienes y servicios de calidad.

No podemos pedir a nuestra industria que aumente su productividad para competir si no tenemos una Aduana eficiente, desde la que se pueda exportar rápido y barato (De la Rúa, 2001, p. 6).

Junto con la búsqueda de un «Estado eficiente» (De la Rúa, 2001, p. 18) se debía incrementar la «competitividad», a través de la reducción de «costos» y el aumento de la «productividad». Para ello, el Gobierno estaba profundizando la apertura económica orientada hacia la conquista de «nuevos mercados»:

Para que los esfuerzos que se realicen desde el sector público y privado para aumentar la productividad y reducir costos se traduzcan en un incremento de la competitividad, estamos desplegando una política firme y persistente de apertura de nuevos mercados (De la Rúa, 2001, p. 6).

Finalmente, tanto las políticas de «desregulación» y «reforma laboral», como la «reducción impositiva», contribuían al «desarrollo de amplias ganancias de productividad en el ámbito del trabajo». Estas reformas, que beneficiaban centralmente al empresariado, permitían «una importante reducción de costos» para el sector privado y «el surgimiento de nuevos sectores productivos», promoviendo una «inyección de competencia» que: «mejorará la calidad de vida de amplias capas de la sociedad, aumentará la rentabilidad de los sectores productivos, estimulará la inversión y permitirá un crecimiento significativo de las exportaciones» (De la Rúa, 2001, p. 7).

Al mismo tiempo, las políticas de «desregulación» y «simplificación impositiva» contribuían a afianzar la «previsibilidad» y la «transparencia» (De la Rúa, 2001, p. 18). En el marco de esta adopción acrítica de las ideas neoliberales, DLR se mostraba «optimista» sobre el futuro y destacaba que «gracias a las reformas instrumentadas y a las que seguiremos instrumentando», junto con la «consolidación de la solvencia fiscal» y el «blindaje financiero», la economía argentina iba a alcanzar un «proceso de crecimiento sostenido». Sin embargo, la profundización de las reformas y ajustes ortodoxos no podía desvincularse plenamente de la cuestión social.

***Las reformas promercado y la cuestión social:
asistencialismo, eficientismo y adopción de la teoría del derrame***

DLR asumía el diagnóstico y las premisas neoliberales, adoptando un discurso economicista y fiscalista. Sin embargo, como proyecto con vocación hegemónica, el objetivo de su Gobierno no era (ni podía ser) solo macroeconómico, sino que debía incluir de algún modo la problemática social. Así, luego de enumerar las reformas y ajustes pendientes para generar crecimiento, el Presidente sostenía que si la Argentina profundizaba ese camino, se iban a «solucionar los problemas del empleo y la pobreza» (De la Rúa, 2001, p. 7).

No obstante estas referencias a la cuestión social, las mismas se situaban dentro de las premisas de la «teoría del derrame». La teoría del derrame (conocida en el ámbito anglosajón como *trickle down effect*) constituye uno de los mitos de la ideología neoliberal. Básicamente, señala que los gobiernos deben incentivar una mayor competencia y garantizar la máxima «seguridad jurídica» al empresariado local e internacional (es decir, al factor oferta) a través de ajustes fiscales y monetarios, reducciones impositivas, apertura y desregulación general de la economía. Desde esta teoría las políticas ofertistas y de economía ortodoxa permitirían al sector privado dinamizar la inversión y, de este modo, se lograría un crecimiento del producto bruto interno. Luego, en una segunda instancia histórica, el crecimiento económico se «derramaría» naturalmente (como un vaso lleno de agua que rebalsa) hacia los sectores sociales más desprotegidos (es decir, hacia los trabajadores y sectores populares), a través de la creación de empleo privado, mayores salarios y el logro del bienestar social.

Asumiendo esta teoría mítica DLR colocaba el énfasis en los «éxitos individuales», como condición para alcanzar los «éxitos colectivos». En ese sentido, se trataba de promover el «esfuerzo individual» para que, como derivación espontánea, éste se transformara en «progreso colectivo» (De la Rúa, 2001, p. 18). De un modo similar, el Presidente sostenía que, a partir del cumplimiento de las demandas del «mercado» vinculadas al mantenimiento de la solvencia fiscal y a la firma del «blindaje», pronto llegaría el prometido «despegue económico» para que, finalmente, el «pueblo» comience a «recibir los beneficios del crecimiento» (De la Rúa, 2001, p. 5).

De esta manera, en el discurso verbal de DLR la cuestión social (con los problemas acuciantes de desempleo, pobreza y marginalidad) adquiriría relevancia, aunque se presentaba bajo las siguientes características particulares:

1. Ocupaba un lugar subordinado y marginal frente a la importancia central de los aspectos económicos, en particular del equilibrio de las variables macro.
2. Actuaba como un factor que se derivaba secuencialmente del equilibrio fiscal, la confianza del sector privado y el crecimiento económico.
3. Constituía un aspecto que era postergado para una etapa histórica posterior de «derrame» social del crecimiento de la riqueza del empresariado, como principal empleador y generador de inversión y trabajo.

A partir de esta lógica argumentativa, inscripta dentro del relato neoliberal, las referencias a políticas públicas vinculadas a la cuestión social eran definidas desde la misma matriz ideológica. Ello conducía a DLR a asumir verbalmente un objetivo incluyente de la política económica que se relacionaba al «progreso social», la «eliminación de la pobreza y la marginación», el «aumento significativo del número de empleos» y la mejora en la «calidad del trabajo»:

El fin de nuestra política económica es, como lo dije siempre, el progreso social y la eliminación de la pobreza y la marginación. Este objetivo sólo puede alcanzarse mediante un aumento significativo del número de empleos. Concentraremos los esfuerzos para lograr el aumento del índice de empleo, mejorar la calidad del trabajo y ampliar la cobertura del sistema de seguridad social. Se trata de acompañar el crecimiento de la economía con el crecimiento del empleo (De la Rúa, 2001, p. 8).

Sin embargo, tanto el diagnóstico de estos problemas, como la respuesta a ellos, eran típicamente ortodoxos. Comenzando por el diagnóstico, desde el discurso de DLR el Gobierno había recibido una «profunda crisis social», expresada en una «desatención específica de los problemas sociales». Pero esa «desatención» de la cuestión social no se debía a la aplicación de las reformas y ajustes neoliberales (apertura comercial, desregulación financiera, flexibilización laboral, privatizaciones, reducción y focalización del gasto público y social), sino que era producto de la «penuria fiscal» y del «desgobierno en los procedimientos», que habían conducido al Estado a perder «sensibilidad» y «eficacia» para «abordar los problemas sociales». Partiendo de esas premisas eficientistas, la respuesta del Gobierno había sido «emprender una verdadera transformación en los procedimientos y en las instituciones encargadas de su aplicación» (De la Rúa, 2001, p. 8).

Con base en este diagnóstico neoliberal, la solución se enmarcaba dentro de las premisas del mismo paradigma. Así, para solucionar los problemas sociales de los «más necesitados» la tarea central consistía en lograr una mayor eficiencia y transparencia del gasto, de manera tal que «cada peso que se invierta en ayuda a los sectores más necesitados llegue en tiempo y forma sin la mediación del interés partidista o de grupo, o el de la dispersión del costo burocrático» (De la Rúa, 2001, p. 9).

A partir de este discurso asistencialista y eficientista, el problema del desempleo era reconocido como tal, pero sólo lograría solucionarse a futuro profundizando el incentivo a la oferta y eliminando los costos de la burocracia política. En consonancia con estas premisas tecnocráticas y mercantilistas, DLR promovía la sanción en el Congreso de «un subsidio de hasta \$200 a los empleadores por cada nuevo puesto de trabajo que generen para este sector poblacional» (De la Rúa, 2001, p. 8). El problema de la falta de seguridad social, por su parte, debía solucionarse mediante una «reestructuración de la Anses» que generase un «reordenamiento administrativo» y una «mejora de gestión de los beneficios», de manera tal de reducir «la litigiosidad y la conflictividad jurídica» (De la Rúa, 2001, p. 8).

En el tema de la salud ocurría algo similar. Aunque el Presidente se refería a la necesidad de entender a la salud desde «los principios de equidad y solidaridad, para que ningún argentino quede sin cobertura», para alcanzar ese objetivo loable se debía profundizar la «desregulación» de las obras sociales y maximizar el «ahorro» de recursos de la obra social de los jubilados (PAMI) (De la Rúa, 2001, p. 11). La misma concepción eficientista se expresaba en el problema de la «inseguridad», que era vinculado a la creación de una «eficiente política carcelaria» (De la Rúa, 2001, p. 12), sin mencionar las causas socioeconómicas de la misma.

La cuestión institucional y su encadenamiento al discurso eficientista

Ya desde los '90 un tópico recurrente del discurso de DLR era las cuestiones de índole institucional y, en particular, la lucha moral contra la corrupción (Fair, 2014). En su discurso ante la Asamblea Legislativa del 2001 la cuestión moral continuaba teniendo una importancia central. Según el Presidente, para «consolidar» el poder institucional de la «República» resultaba fundamental mantener una «dimensión moral» en el Estado, que se vinculaba al «rigor ético» (De la Rúa, 2001, p. 17).

En el marco de este discurso republicano, DLR se mostraba liderando un Gobierno que demostraba en sus «actos cotidianos» la «más firme deci-

sión» de combatir la corrupción y de realizar una transformación «moral» contra los «hechos delictivos en la administración» pública. En ese sentido se había creado la OA y resultaba central la «recuperación de la ética republicana» y continuar el «combate contra la corrupción» (De la Rúa, 2001, p. 17). La marcación de la frontera honestidad-corrupción y la defensa de la «austeridad republicana» como un «compromiso» y un «deber» irrenunciable, condensan este objetivo trascendental del discurso delarruista:

Mi Gobierno ha demostrado en todos sus actos la más firme decisión de combatir la corrupción, de cualquier tiempo que sea, y la honestidad de los funcionarios es un compromiso y un deber del que ningún miembro de mi equipo se habrá de apartar. Les exijo a todos el máximo rigor en este sentido, unido al ejemplo de austeridad republicana, que no es un formalismo, sino una condición del cargo (De la Rúa, 2001, p. 17).

La lucha contra la corrupción era situada como un «mandato popular que cumplir». En palabras del Presidente: «el pueblo quiere que le demos un corte final a la corrupción y este gobierno encabeza la lucha». Acto seguido, DLR «invitaba» a «sumarse» a «todos los sectores políticos» para asumir ese «compromiso común» (De la Rúa, 2001, p. 18).

Desde un discurso institucionalista DLR realizaba una «convocatoria» programática a la oposición para sancionar una «reforma política» que permitiese mejorar la «calidad institucional» y enfrentar las «dificultades» económicas y sociales. El objetivo del proyecto, consistente en una «reducción del gasto político y de las dietas legislativas», era generar una «modernización» institucional para hacer más «transparente» el financiamiento de los partidos políticos y reducir los costos de las campañas electorales (De la Rúa, 2001, p. 12). De acuerdo al diagnóstico del Presidente el sistema político era «excesivamente grande y costoso». En ese sentido, el «ajuste» ahora debía «hacerlo la política» para «mejorar la calidad de vida de la gente» (De la Rúa, 2001, p. 13). De este modo, al igual que en la problemática social, la cuestión institucional se ligaba a una matriz ideológica eficientista y austera, que procuraba aumentar la transparencia y generar seguridad jurídica mediante un ajuste fiscal ortodoxo.

En el marco de esta convocatoria al diálogo político con la oposición parlamentaria, DLR realizaba un llamado más general para «trabajar consensos en temas centrales para la competitividad, la inversión, la generación de empleo y el crecimiento». Dentro de este intento de promover una democracia consociativa, que ya se encontraba presente en su discurso de apertura de sesiones ante el Congreso del año 2000 (La Nación, 02/03/

2000), incluía a las reformas neoliberales pendientes a nivel impositivo y en las empresas de servicios (De la Rúa, 2001, p. 18). De esta forma, al igual que en los lineamientos de las reformas de segunda generación del Consenso Post-Washington, las reformas institucionales eran articuladas a las políticas neoliberales²⁰.

La política exterior y el objetivo del ALCA

Un objetivo del discurso presidencial era la necesidad de «inserción» económica al orden internacional y la «integración» con el «mundo», en particular con las potencias económicas. El orden internacional era entendido desde una visión cosmopolita y despolitizada, que percibía al mundo en una etapa de «profundo cambio» y requería afianzar el proceso de «globalización» e «interdependencia» entre las Naciones (De la Rúa, 2001, p. 14). En consonancia con el discurso de Menem de los '90, la integración regional con el Mercosur era considerado como un paso previo para cumplir con el objetivo general de crear una zona de «libre comercio» en toda América Latina. Ello se inscribía en el marco del proyecto de Estados Unidos para establecer un tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA):

Continuaremos reafirmando la importancia del Mercosur como proyecto estratégico global, dando apoyo a la creación de una zona de libre comercio con la Comunidad Andina de Naciones (...) El fortalecimiento del Mercosur será fundamental para llevar una posición firme a las negociaciones del ALCA, de forma que nuestros países obtengan los máximos beneficios posibles con la constitución de esta área de libre comercio (De la Rúa, 2001, p. 15).

De este modo, DLR asumía una visión acrítica de la integración económica con las potencias mundiales, que solo podía traer «beneficios» para el país. A partir de la integración al «proceso de globalización», la Argentina lograba insertarse a las «nuevas condiciones mundiales» como una nación «moderna» y «eficiente». Este «camino» de inserción «universal», vinculado a la aplicación de las reformas neoliberales, convertía a la Argenti-

²⁰ La integración de las reformas institucionales con las políticas neoliberales encuentra vinculaciones con las ideas de la teoría de la elección pública (*public choice theory*) de la Escuela de Virginia (liderada por Buchanan y Tullock). Las ideas de esta escuela, a través del diagnóstico del Banco Mundial, ejercieron una notable influencia durante los '90 y en la presidencia de DLR. Véase Morresi (2007, pp. 125 y ss.).

na en «un país cada vez más confiable» y «atractivo para las inversiones» extranjeras. En consonancia con la teoría del derrame, la inserción al mundo promovía «nuevas oportunidades de progreso y bienestar» y ello reforzaba la «confianza» en que «pronto se verán los frutos» de ese proceso (De la Rúa, 2001, pp. 18-19).

VI. La modalidad enunciativa de Fernando de la Rúa

Desde antes de su arribo a la primera magistratura DLR presentaba una estética de creciente formalismo, austeridad y seriedad, visible en el lenguaje, pero también en el tono de la voz monacorde, el estilo enunciativo serio y formal y la vestimenta prolija y de colores apagados. Durante la campaña electoral de 1999 el dirigente radical había hecho gala de su fama de aburrido y austero para revalorar como una virtud esa característica y contraponerla *vis a vis* las prácticas frívolas y exhibicionistas del menemismo. Su estilo político, tanto en el tono y la cadencia, como en la imagen pública proyectada, permitían distinguirlo claramente de la década menemista y de la figura de Menem y lo situaban dentro de la típica sobriedad republicana²¹. La estrategia de escenificación de campaña era afín a la imagen de seriedad, aburrimiento y austeridad que pretendía proyectar y le permitía posicionarse ante la ciudadanía como antagonico a la «fiesta menemista».

De manera tal que, desde el lado enunciativo, a diferencia del plano del contenido (donde se mantenía la promesa del 1 a 1), el discurso de DLR se constituyó como una clara y global ruptura frente al menemismo, que pretendía expresar un contraste completo en el estilo de hacer política. Durante su gestión gubernamental se mantuvo dicha estrategia de escenificación austera, lo que le permitió conservar una coherencia entre el contenido del discurso, la imagen proyectada y la biografía-relato político históricamente construido. En el discurso del 1 de marzo del 2001 se pueden observar ciertas huellas materiales que ponen de manifiesto estas características enunciativas.

²¹ Si bien la teoría del republicanismo contiene distintas versiones y contenidos conceptuales, a grandes rasgos se caracteriza por la defensa de las virtudes cívicas vinculadas a la simplicidad, la prudencia, a honestidad, la frugalidad, la integridad, la sobriedad, la abnegación, la laboriosidad, el patriotismo, el amor a la justicia, la generosidad, la nobleza del coraje, el activismo político, la solidaridad y el compromiso con la suerte de los demás, a partir de la búsqueda del bien común. En ese contexto, sus principales críticas se dirigen a la corrupción y a las actitudes opresivas de los sectores gobernantes. Véase Gargarella (2000).

La modalidad deontológica y el imperativo moral de lucha contra la corrupción

El primer aspecto a considerar del estilo de enunciación de DLR es el empleo de una modalidad «deontológica» en el que prima una prescripción social imperativa, desde el orden del «deber ser» (Verón, 1987, pp. 21-22). Sin embargo, tiene la particularidad que se trata de un deber de índole moral, antes que estrictamente político (en un sentido schmittiano). Desde el discurso verbal del Presidente existía un objetivo moral trascendental, una especie de gesta personal, que consistía en fomentar y mantener rigurosamente el deber de la honestidad en la función pública. Este discurso moralista, con largos antecedentes históricos en el radicalismo que se remontan a su fundación (Aboy Carlés, 2001, pp. 83 y ss.), es entendido como un deber ético de lucha existencial contra los actos ilícitos: «La recuperación de la ética republicana y el combate contra la corrupción son demasiado importantes (...) La honestidad de los funcionarios es un compromiso y un deber del que ningún miembro de mi equipo se habrá de apartar» (De la Rúa, 2001, p. 17).

En el marco de este discurso, las interpelaciones de DLR incluyen expresiones vinculadas a la idea de «compromiso» y de «deber moral», a la «dimensión moral» y al «rigor ético» obligatorio en todo dirigente político.

El ethos austero

En el discurso de DLR la modalidad deontológica no se limita a reforzar la frontera honestidad/corrupción, sino que adquiere relación con un mandato ético más general. Este mandato apela a un imperativo superyoico (investido de goce) que insta a la «responsabilidad», la «transparencia», el «respeto» y el «compromiso» para defender al país y consolidar las instituciones²²:

Las instituciones se consolidan en el respeto recíproco de los poderes de la República y en la dimensión moral del Estado y el rigor ético de quienes lo integran (De la Rúa, 2001, p. 17).

Solo pueden existir dos lados en los momentos que el país debe jugarse al éxito o al fracaso. Y espero que nos encontremos todos del lado de la responsabilidad (De la Rúa, 2001, p. 5).

Hemos demostrado un uso responsable de la fuerza (De la Rúa, 2001, p. 14).

²² Esta modalidad deontológica también se hallaba presente en su discurso de apertura de sesiones parlamentarias del año 2000, cuando DLR sostenía que «no estoy aquí para hacer las cosas que me gustan, sino las necesarias» (La Nación, 02/03/2000).

Soy el presidente de la Nación y asumo con firmeza todas mis responsabilidades y compromisos (De la Rúa, 2001, p. 19).

Este mandato imperativo articula el deber de la austeridad institucional con la austeridad fiscalista, lo que le permite a DLR legitimar su proyecto de ajuste del gasto público de la «clase política»: «La política debe transparentarse y ajustarse. No es admisible una clase política con privilegios, cuando el pueblo pasa privaciones» (De la Rúa, 2001, p. 12).

El contenido, el estilo, la tonalidad y la imagen pública de DLR convergían, así, en un *ethos* discursivo austero y responsable, que marcaba un cambio a nivel institucional y económico.

El estilo dialoguista y consensualista

En el marco del énfasis deontológico y la ética de la responsabilidad, DLR adopta un estilo consensualista y dialógico que apela a una idea de «necesidad nacional», «responsabilidad pública» y «compromiso» y relega la explicitación de la alteridad. A partir de esta estrategia discursiva el Presidente convoca a la «colaboración», el «diálogo» y el «consenso» amplio y «abierto» entre las diferentes fuerzas políticas del Congreso:

Señores legisladores: *cuento con su colaboración* para sancionar las leyes que *el país necesita* (De la Rúa, 2001, p. 19).

Quedan abiertas las puertas del diálogo y el consenso como lo *necesita la Argentina*. Quiero hablar, a partir de esta misma tarde, con cada uno de ustedes, todos los que *tenemos responsabilidades públicas* (De la Rúa, 2001, p. 5).

Llamo a todos a reflexionar, participar y *trabajar con una actitud responsable* y positiva. *Necesitamos alcanzar consensos* básicos para construir un país mejor (De la Rúa, 2001, p. 2).

Invito a sumarse a todos, a todos los sectores políticos, en torno a un *compromiso común* (De la Rúa, 2001, p. 18).

De este modo, DLR abría la voz hacia otros actores políticos con el objeto de sancionar las reformas económicas pendientes²³.

²³ Este estilo dialógico y consensualista mantiene una continuidad con el discurso de apertura de sesiones del 2000, cuando DLR afirmaba que «la única forma de progreso que tiene el sistema democrático es el entendimiento, la comprensión y el respeto recíproco entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Si nos enfrentamos, el sistema se paraliza» (La Nación, 02/03/2001).

El optimismo positivista y decimonónico

Una última característica enunciativa de DLR concierne a su optimismo decimonónico sobre los beneficios de la integración al orden internacional y sobre el futuro del país:

La edad de oro no está detrás, sino adelante (De la Rúa, 2001, p. 2).

Soy optimista sobre las posibilidades de nuestro país en la nueva dinámica mundial (De la Rúa, 2001, p. 18).

Mi visión del futuro es francamente positiva (De la Rúa, 2001, p. 19).

Estamos poniendo las bases de un país mejor, más justo y equilibrado (De la Rúa, 2001, p. 19).

La Argentina tiene nuevas oportunidades de progreso y bienestar (De la Rúa, 2001, p. 19).

Nuestro país asiste a una gran transformación, integrado como nación moderna y eficiente a las nuevas condiciones mundiales. Debemos seguir por este camino y tener confianza en que pronto se verán los frutos (De la Rúa, 2001, p. 19).

Este optimismo de matriz positivista, articulado al discurso neoliberal, actuaba en consonancia con el *ethos* austero y con el imperativo ético de la responsabilidad, lo que a su vez era coherente con la construcción biográfica y con la imagen pública escenificada. Ello le permitía a DLR reforzar la gesta moral que lideraba, en su lucha épica contra la corrupción menemista. Y al mismo tiempo, le permitía legitimar la necesidad de profundizar las reformas y ajustes estructurales y conservar los fundamentos del modelo de convertibilidad, en espera del futuro venturoso de «derrame» económico y social para los trabajadores y sectores populares.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Suárez-Cao, J. (2002). La competencia partidaria en la Argentina. En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (h) (comps.), *El asedio de la política*. Rosario: Homo Sapiens.
- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Alessandro, M. (2013). El elefante en la habitación: estudio de la presidencia en la Argentina. En M. Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América* (pp. 63-92). Buenos Aires: INAP.
- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuro desafíos. *Austral Comunicación*, 5, 155-181.
- Bercholz, J. y Bercholz, D. (2012). *Los discursos presidenciales en la Argentina democrática 1983/2011*. Buenos Aires: Lajouane.

- Castells, A. (2012). La institución presidencial en el sistema político argentino. *Revista electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 6, 32-60.
- Charosky, H. (2002). Honestos y audaces. Realizaciones y límites de la política anticorrupción. En AA.VV., *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad* (pp. 195-251). Buenos Aires: Norma.
- Cheresky, I. (2003). Las elecciones nacionales de 1999 y 2001. Fluctuación del voto, debilitamiento de la cohesión partidaria y crisis de representación. En I. Cheresky y J. M. Blanquer (comps.), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano. Las elecciones en Argentina, 1999-2001* (pp. 19-51). Rosario: Homo Sapiens.
- Cheresky, I. (2004). De la crisis de representación al liderazgo presidencialista. En I. Cheresky e I. Pousadela (eds.), *El voto liberado*. Buenos Aires: Biblos.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016). Comunicación política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, 12, 23-39.
- D'Alessandro, M. (2010). «Liderazgo político». En L. Aznar y M. De Lucca (comps.), *Política, cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.
- De la Rúa, F. (2001). Discurso ante la Asamblea Legislativa del 1 de marzo de 2001, 119° apertura de sesiones parlamentarias. Disponible en: http://www.lacasadelpueblo.gob.ar/app/recursos/participacion-y-representacion/discursos/18_Discurso%20apertura_01.pdf
- De Riz, L. (1986). Política y partidos. *Desarrollo Económico*, 25(100), 659-682.
- Dikenstein, V. y Gené, M. (2014). De la creación de la Alianza y su vertiginosa implosión. En A. Pucciarelli y A. Castellani (comps.), *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal* (pp. 35-79). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fair, H. (2013). La dinámica de la consolidación de la hegemonía neoliberal y del liderazgo menemista en la Argentina (1993-1995). *Papel político*, 18(2), 437-477.
- Fair, H. (2014). El (no) debate político e ideológico en torno al núcleo nodal de la hegemonía neoliberal en la Argentina. *POSTData*, 19(2), 583-635.
- Fair, H. (2016a). Del peronismo nacional-popular al peronismo neoliberal. *Colombia internacional*, 86, 107-136.
- Fair, H. (2016b). Democracia, representación política, liderazgos y la cuestión institucional. *Arbor*, 192(781), 1-31.
- Fraschini, M. y Tereschuk, N. (2015). *El príncipe democrático sudamericano*. Villa María: Eduvim.
- Gargarella, R. (2000). El republicanismo y la filosofía política contemporánea. En A. Borón (comp.), *Teoría y filosofía política* (pp. 23-43). Buenos Aires: Clacso.
- Gilio, A. (2013). Delegación y concentración del poder presidencial en materia económica. En M. Alessandro y A. Gilio (comps.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América* (pp. 127-159). Buenos Aires: INAP.
- Guiñazú, M. C. (2000). Del Consenso de Washington al Consenso de Santiago. *Política y Gestión*, 7, 79-95.

- Incarnato, F. y Vaccaro, V. (2012). De la Rúa: los días en el poder de un líder que no supo ser. En S. Leiras (comp.), *Democracia y estado de excepción* (pp. 181-211). Buenos Aires: Prometeo.
- Laclau, E. (1993). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Laclau, E. (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Leiras, S. (2009). *El Cono Sur y sus líderes durante los años '90*. Buenos Aires: Lajouane.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la representación. En M. Dos Santos y F. Calderón (comps.), *¿Qué queda de la representación política?* (pp. 9-40). Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Mauro, S. (2011). La fragmentación de las solidaridades políticas en las democracias contemporáneas: procesos de identificación y diferenciación. *Foro Interno*, 11, 127-150.
- Montero, A. S. (2012). *¡Y al final un día volvimos! Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista (2003-2007)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Morresi, S. (2007). ¿Más allá del neoliberalismo? Estado y neoliberalismo en los años '90. En E. Rinesi, G. Nardacchione y G. Vommaro (eds.), *Los lentes de Víctor Hugo* (pp. 117-150). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.
- Ollier, M. M. (2001). *Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2014). Los años de la Alianza: transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica. En A. Pucciarelli y A. Castellani (comps.), *Los años de la Alianza* (pp. 13-34). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Raus, D. (2014). El Partido Justicialista en el gobierno de la Alianza. En A. Pucciarelli y A. Castellani (comps.), *Los años de la Alianza* (pp. 81-129). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista del Clad*, 40, 25-52.
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2, 96-111.
- Schuster, F., Pérez, G., Pereyra, S., Armesto, M., Armelino, M., García, A., Zipcioglu, P. (2006). *Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003* (Documento de trabajo N° 48). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt48.pdf>
- Schvarzer, J. (2003). *Convertibilidad y deuda externa*. Buenos Aires: Eudeba.
- Semán, E. (2001). *Educando a Fernando*. Buenos Aires: Planeta.
- Serrafero, M. (2012). Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación. En A. Malamud y M. De Luca (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 23-35). Buenos Aires: Eudeba.

- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. En AA.VV., *El discurso político* (pp. 13-26). Buenos Aires: Hachette.
- Verón, E. (1998). Mediatización de lo político. Estrategias, actores y construcción de los colectivos. En G. Gauthier, A. Gosselin y J. Mouchon (comps.), *Comunicación y política*. Barcelona, España: Gedisa.
- Vommaro, G. (2008). *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional-UNGS.
- Zizek, S. (1992). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Palabras clave

Fernando de la Rúa – discurso político – identidades políticas – liderazgo político – hegemonía

Keywords

Fernando de la Rúa – political discourse – political identities – political leadership – hegemony

Abstract

This paper analyzes the political-discursive construction of De la Rúa's leadership, placing the axis in his discourse opening sessions before Legislative Assembly on 2001. In the first part elaborates a conceptualization for the socio-political analysis of the presidential discourse, from an articulation of tools of discursive theory of hegemony, French social semiotics and theories of leadership and government communication. In the second part develops an historical-political analysis of the content and the enunciative modality of the presidential discourse. From the empirical analysis it is concluded that De la Rúa delimited a frontier of exclusion against the menemism at economic and political-institutional level, while keeping unquestioned the nodal nucleus of neoliberal order. From an efficientist and assistentialist logic, promoted the radicalization of reforms and orthodox adjustments and adopted the Trickle Down theory at social level. From the enunciative side the contrast with menemist aesthetic assumed a more radicalized and general form. De la Rúa adopted an austere and responsible ethos, from a moralistic tone that presented a deontological modality, a dialogical strategy and a serious and formal style. This discursive staging was coherent with the biographical construction and with the projected public image, and its condensation around the significant austerity allowed it to legitimize the deepening of orthodox policies and the preservation of the foundations of the Convertibility model.

Trayectoria de la inserción argentina en India y el Sudeste de Asia*

Trajectory of Argentinian international insertion in India and Southeast Asia

MARÍA FLORENCIA RUBIOLO

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Argentina

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

frubiolo@gmail.com

PAOLA BARONI

Universidad Siglo 21, Argentina

paola.baroni@ues21.edu.ar

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas hasta entrado el siglo XXI, los contactos entre India y el Sudeste de Asia con Argentina fueron esporádicos, discontinuos y cimentados sobre un débil vínculo comercial. La política exterior argentina en este período se caracterizó por responder a dos orientaciones distintas: autonomistas, por un lado, y de alineamiento con la potencia hegemónica, por otro. El objetivo en este trabajo es analizar, bajo la luz de los conceptos de autonomía y diversificación, la política exterior de Argentina hacia sus actuales socios económicos en el Sudeste de Asia e India, desde el establecimiento de relaciones hasta el fin de la Guerra Fría (1989). Concluimos que la política exterior hacia estos Estados estuvo influenciada por diferentes condicionantes internos y externos y esto llevó a que la misma tuviera escasas modificaciones, caracterizándose por el mantenimiento de vínculos estables, pero inactivos, a excepción de algunas oportunidades en las que desde nuestro país se implementaron esporádicas iniciativas de acercamiento. Esto produjo que no se lograra diseñar estrategias de inserción que permitieran un mayor margen de autonomía a través de la diversificación con estas regiones asiáticas.

I. Introducción

Históricamente, India y el Sudeste de Asia¹ (SEA) sólo han tenido una importancia secundaria dentro de la política exterior argentina. A partir

* Artículo aceptado para su publicación el 20 de mayo de 2017.

¹ Esta región se compone actualmente de once países: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Timor Oriental y Vietnam.

del establecimiento de los vínculos diplomáticos, las relaciones bilaterales se mantuvieron sobre bases formales, pero carentes de iniciativas que permitieran una mayor profundización. Sin embargo, esto ha comenzado a cambiar.

En la actualidad estas áreas se erigen como centros de crecimiento económico y han adquirido mayor relevancia como destinos de las iniciativas económico-comerciales y, paulatinamente, de las político-diplomáticas de Argentina. Algunas acciones que se inscriben en este renovado interés por la región oriental fueron las visitas a Filipinas e Indonesia del canciller Héctor Timerman en 2012, la visita presidencial a Indonesia y Vietnam en 2013, el viaje presidencial a India en 2009 y la visita del canciller argentino a dicho país en 2013.

Estas iniciativas retoman, a nuestro entender, los primeros impulsos dados hacia el SEA y a la India en la política exterior argentina de la década del noventa. Previo a ese período, los contactos fueron escasos, discontinuos, esporádicos y cimentados sobre un débil e inestable vínculo comercial. Los mayores acercamientos se produjeron como consecuencia de la búsqueda de diversificación tanto política como económica, carentes de un diseño predefinido, sino más bien producto de decisiones coyunturales.

En el período histórico que se comprende entre finales de la década del '40 —donde posteriormente a la retirada japonesa de sus territorios de ocupación en el Sudeste de Asia comienzan a independizarse los Estados de la región— y 1989 —signado por el final del conflicto bipolar— la política exterior argentina se caracterizó por una puja entre los esquemas autonomistas y los de alineamiento rígido hacia la potencia dominante.

Nuestro objetivo en este trabajo es analizar la política exterior argentina hacia sus actuales principales socios económicos en el SEA² —Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia— e India, desde el establecimiento de relaciones hasta el fin de la Guerra Fría (1989). Esta selección responde a que estas economías han comenzado a emerger como socios claves para el país en una estrategia de inserción comercial con mayor diversificación, y de allí surge la inquietud por comprender los primeros contactos y acercamientos bilaterales.

En línea con la clasificación presentada, tomaremos como guía para nuestro trabajo los conceptos de autonomía y diversificación porque en-

² A excepción de Vietnam que en el período comprendido en este trabajo se encontraba en proceso de conformación del Estado-nación —proceso atravesado por numerosos conflictos armados— y recién a partir de la década del ochenta, abocado a la normalización de sus relaciones exteriores. En el caso de Argentina, la embajada en la República Socialista de Vietnam se creó por decreto en 1994.

tendemos que la mayor o menor aproximación a los Estados bajo estudio estuvo condicionada no sólo por las variables sistémicas —principalmente el conflicto bipolar— y bilaterales —como la distancia geográfica y cultural y la mutua irrelevancia en las respectivas agendas externas— sino también por el interés de los gobiernos de turno y su concepción respecto de la vinculación entre esquemas de dependencia-alineamiento y autonomía-diversificación.

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero realizamos una breve introducción a los conceptos que articulan nuestro análisis de la política exterior hacia los países bajo estudio, así como las características de las relaciones comerciales. No planteamos el concepto de estrategia comercial, porque, como observamos en el apartado correspondiente, no puede afirmarse que los vínculos comerciales con la India ni con el SEA respondieran a una estrategia más amplia de inserción comercial del país ni que se articularan claras políticas de diversificación comercial.

En el segundo apartado nos referimos a las acciones de política exterior implementadas hacia el Sudeste de Asia y hacia India, en respectivos subapartados, y luego profundizamos en las características de relaciones comerciales a través del análisis de los montos y la composición de las canastas.

Finalmente, como conclusiones, consideramos que en el caso de la política exterior argentina hacia los países asiáticos, las iniciativas de acercamiento implementadas durante los gobiernos con orientaciones autonomistas no fueron continuadas, y por tanto no se logró —y aún no se logra completamente— diseñar estrategias de inserción en el Este de Asia que permitan fortalecer los crecientes vínculos económicos-comerciales.

II. Conceptualizando la política exterior en clave autonomía-diversificación

En el período de estudio operaron numerosas variables internas sobre la política exterior del país. La inestabilidad que caracterizó gran parte de esta etapa en la política y economía nacional se tradujo en una inestable y discontinua política externa, tendencia particularmente notable en las relaciones con áreas geográficamente remotas, periféricas para la agenda externa argentina y de escasa relevancia en comparación con socios tradicionales, como Estados Unidos y Europa.

Desde la perspectiva del análisis de la política exterior se ha desarrollado una clasificación que, de manera muy amplia, divide las aguas entre las orientaciones generales del accionar externo de los gobiernos de turno en dos categorías: autonomistas, por un lado, y de alineamiento con la po-

tencia hegemónica, por otro. Compartimos la idea central de que en cada período han prevalecido acciones que se inscriben en alguna de estas dos clasificaciones, sin embargo, estas orientaciones no fueron estáticas ni libres de vaivenes, generando una falta de continuidad entre gobiernos y también dentro de un mismo gobierno.

De acuerdo a Simonoff (2010), tres polarizaciones de diferentes niveles operaron sobre las estrategias de inserción argentina: la política interna (peronismo-antiperonismo), la externa (la cruzada anticomunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington) y la económica (campo-industria). Las múltiples combinaciones entre ellas dieron lugar a una imposibilidad de definir un rumbo sostenido en política exterior. Es decir, la inserción internacional no tuvo —y aún no la tiene— una definición unívoca que perdurara a pesar de los cambios de gobierno, sino que el modo, los objetivos y las estrategias para la inserción argentina en el mundo fueron redefinidas por cada nueva administración.

Ahora bien, para profundizar en el análisis de política exterior de la época es fundamental abordar el concepto de autonomía, y el debate en torno a las orientaciones de inserción internacional durante la Guerra Fría en Argentina.

El debate autonomía-alineamiento puede al menos remontarse, de acuerdo a Bernal Meza (2013), al Pacto Roca-Runciman en 1933. Sin embargo, es recién en el primer gobierno de Perón que el concepto de autonomía se convierte en un eje de la política exterior argentina con la «tercera posición». Esta política exterior de corte autonomista tenía su correlato también con una estrategia de desarrollo interno y con aspectos sociales y económicos de la política nacional. Desde entonces, el concepto de autonomía ha tenido numerosas definiciones, y ha atravesado cambios en consonancia con las coyunturas nacionales e internacionales.

Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe fueron los principales exponentes de la perspectiva autonomista en la década del setenta. El primero de ellos definió la autonomía como «la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real» (Puig, 1980 en Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 16). El tránsito desde la dependencia a la autonomía se componía para Puig de tres etapas —dependencia paracolonia, dependencia nacional y autonomía heterodoxa— contando al final con un cuarto, aunque no necesario, estadio: la autonomía secesionista. El concepto de autonomía heterodoxa fue delineado en el marco internacional de la Guerra Fría, y el mismo hace referencia a

... las capacidades que el Estado podía aprovechar (...), y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, sólo

con la salvedad de que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar a la autonomía secesionista) (Colacrai, 2006, p. 17).

La teoría autonomista de Puig tenía un claro componente de realismo político que se evidencia en la definición de la política internacional como un juego de suma cero, identificando asimetrías de poder entre potencias centrales o hegemónicas y países dependientes que se reducen en una lógica de lo que el más débil gana en autonomía es una pérdida en los mismos términos para la contraparte. En palabras de Puig (1986, p. 51): «autonomizar implica ampliar el margen de decisión propia, y normalmente implica recortar el que disfruta el oponente».

De acuerdo a Jaguaribe la autonomía se concebía como un objetivo de política internacional derivada de capacidades internas. Esta condición, afirmaba el autor,

... se caracteriza por el hecho de que los titulares disponen de medios para imponer severas penalidades, materiales y morales, a un eventual agresor. Disponen además de un margen bastante amplio de autodeterminación en la conducción de sus negocios internos y de una apreciable capacidad de actuación internacional independiente (Jaguaribe, 1982, en Bernal Meza, 2005, p. 207).

Distinguía entre la autonomía general —aquella que permanece restringida a una determinada región— y la autonomía sectorial —aquella que se ejerce en el plano económico basada sobre determinadas ventajas comparativas—. Al concepto de autonomía contraponía el de dependencia, en este nivel se incluían la mayoría de los países del Tercer Mundo (Bernal Meza, 2005, p. 207).

Desde la concepción utilitarista de Carlos Escudé (1991) de principios de los noventa, la autonomía no puede definirse simplemente como la libertad de acción de un Estado, sino que debe entenderse a partir del uso que el Estado hace de esa libertad de acción. El Estado, plantea Escudé, puede invertir autonomía o consumir autonomía en función de los costos y beneficios que su utilización genere. Por lo tanto, «la autonomía se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada» (Escudé, 1991, p. 396).

Aunque de desarrollo más reciente³, los aportes de Vigevani y Cepaluni (2007) presentan un amplio poder explicativo al momento de analizar los

³ Otros autores que también han trabajado nuevas concepciones de la autonomía son Russell y Tokatlian, quienes desarrollaron el concepto de autonomía relacional. Los

mencionados vínculos de la Argentina con socios no tradicionales en su agenda externa. Los autores presentan una tipología de autonomía, en la cual incluyen a la autonomía a través de la diversificación. Según este concepto, la autonomía se observa a través de la adhesión del país a los principios y normas internacionales por medio de alianzas Sur-Sur y con socios no tradicionales. Se considera que estos vínculos reducen las asimetrías en las relaciones externas con países más poderosos y aumentan la capacidad de negociación del país (Vigevani y Cepaluni, 2007).

Esta concepción de autonomía ligada a la capacidad de diversificar los socios externos a través de alianzas políticas, puede complementarse con la dimensión económico-comercial. Considerando que desde una perspectiva de economía política internacional el poder económico es la base sobre la que se construye el poder político, la diversificación comercial puede convertirse en la base para una posterior diversificación de aliados o socios políticos que permitan aumentar las capacidades de negociación del Estado en cuestión.

Este repaso conceptual nos permite sentar las bases para el análisis de la política exterior del período 1945-1989 hacia la India y el Sudeste de Asia. Entendemos a la autonomía, en línea con la mayor parte de los teóricos precedentes, como el mayor margen de maniobra o capacidad de toma de decisiones del Estado dentro de una estructura internacional dada, en un momento determinado.

Asimismo, consideramos que el Estado puede alcanzar diferentes grados de autonomía en diferentes dimensiones. En este sentido, compartimos con Pardo y Tokatlián la concepción de que la autonomía no puede observarse en términos genéricos, sino que debe analizarse respecto a diversas áreas de la agenda internacional. Estas áreas de interés no son permanentes ni inmutables, dependen de condiciones internas, como la orientación del gobierno, y externas, como la estructura internacional imperante. La autonomía, de acuerdo a estos autores, «es siempre relativa y la posibilidad de su ejercicio resulta de un proceso dialéctico que afecta al sujeto y al objeto de referencia en momentos históricos dados y que puede expandirse o reducirse de acuerdo con condiciones estructurales o coyunturales» (Pardo y Tokatlian, 1968, en Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 20).

autores proponen que la autonomía es «la voluntad y capacidad del país de actuar tanto independientemente y en cooperación con otros, de una manera competente, comprometida y responsable» (Russell y Tokatlian, 2003, p. 16). El término refleja un fuerte componente constructivista en el sentido que considera al «otro» como parte integral de uno mismo, y que las prácticas, ideas, instituciones e identidades se incluyen como elementos esenciales. Este tipo de autonomía requiere una creciente interacción y activa participación en la elaboración de normas y regulaciones internacionales que tiendan a facilitar la gobernanza global.

Al tiempo que la autonomía no puede entenderse como una condición global de la política exterior, sino que para que tenga una verdadera aplicación analítica debe comprenderse como una capacidad que puede tenerse en mayor o menor grado dependiendo del área de acción externa que se analice, también debe considerarse que esta capacidad se alcanza de manera paulatina e incremental. En este proceso se mezclan también situaciones de dependencia, interdependencia y condicionamiento externo (Tomassini, 1989).

Finalmente, entendemos que la diversificación puede funcionar como una herramienta que permite ampliar estos márgenes, a partir de la disminución de la sujeción a escasos socios políticos y económicos. De acuerdo a Faust y Mols (1998, p. 10), la diversificación puede entenderse como «el intento por parte de un Estado de ampliar sus relaciones con regiones con las que hasta el momento solo se mantenían contactos rudimentarios, a través del diseño de nuevos campos de política o la modificación de los ya existentes».

La política exterior argentina hacia India y el Sudeste de Asia en el período que estudiamos tuvo escasas modificaciones, y se caracterizó por el mantenimiento de vínculos estables, pero inactivos, a excepción de algunas oportunidades en las que desde nuestro país se implementaron esporádicas iniciativas de acercamiento. Estas acciones pueden comprenderse como producto de una búsqueda de diversificación, pero que no fueron más allá del intento, y que no resultaron en un diseño de política hacia estas regiones.

No obstante, el concepto de diversificación se encuentra en el centro del análisis de la política exterior hacia regiones no tradicionales durante el período de estudio. Aún más, su vigencia se ha revitalizado en la actualidad con el acercamiento y la profundización de los vínculos de la Argentina con el Este de Asia. En este proceso la diversificación ha sido el puntapié de las primeras iniciativas a la región que han florecido desde mediados de los noventa.

III. Política exterior y relaciones comerciales hacia Asia

III.1 Política exterior hacia el Sudeste de Asia

El país de la región con el que primero se establecieron relaciones diplomáticas fue Filipinas. El reconocimiento del país como nación soberana por parte de Argentina se firmó en diciembre de 1946, y se establecieron relaciones diplomáticas el 27 de agosto de 1948. En febrero del año

siguiente se estableció la primera delegación de Filipinas en Buenos Aires, encabezada por el entonces ministro Narciso Ramos. Durante la década siguiente, la Argentina entabló relaciones con el Reino de Tailandia el 2 de febrero de 1955, la República de Indonesia el 30 de julio de 1956 y la República de Vietnam el 19 de septiembre de 1959. Con la Federación de Malasia las relaciones se establecieron recién en septiembre de 1963, que en ese momento comprendía a Singapur, Borneo del Norte, Sarawak y la Federación de Malaya.

Aunque Argentina cumplió con las formalidades del reconocimiento de manera inmediata a la declaración de las independencias de los países del Sudeste asiático, no se observaron acciones de política exterior dirigidas a estos países hasta la década del sesenta. En ese período, se firmó el Tratado de Amistad y Relaciones Culturales con Filipinas que fue el antecedente a la visita oficial realizada por el presidente Arturo Frondizi en 1961. Esta fue la primera visita presidencial que se realizó a la región del SEA. Esta iniciativa se enmarcó en una política exterior que, aunque privilegió las relaciones con Estados Unidos, no resignó su naturaleza universal (Lechini, 2006). El privilegio dado a los vínculos con la superpotencia tenía como telón de fondo la necesidad de obtener capitales para la implementación de la estrategia nacional de desarrollo económico, a cuyo servicio se encontraba la política exterior del momento (Escudé y Cisneros, 2003). En suma, las relaciones con Estados Unidos se construyeron sobre la premisa del gobierno de dar prioridad a los temas de desarrollo económico (Sánchez, 2010). No obstante este condicionante, se propiciaron en el período las relaciones comerciales con socios no tradicionales para encontrar nichos alternativos para los productos argentinos.

En este contexto se inscribió el viaje del presidente Frondizi que comenzó en noviembre de 1961. La comitiva, que comprendió al ministro de Relaciones Exteriores Miguel Ángel Cárcano, altos funcionarios civiles y militares, periodistas y veintiocho representantes de diferentes sectores productivos del país, visitó Canadá, Grecia, India, Filipinas, Tailandia y Japón. De acuerdo a fuentes de la época el principal interés perseguido en esta iniciativa era la apertura de nuevos mercados para los productos argentinos.

La gira, que comenzó el 27 de noviembre y finalizó el 24 de diciembre, buscó la diversificación de mercados para los productos argentinos en Asia, un continente inexplorado hasta ese momento para la Argentina. La magnitud del mercado oriental y su potencial de crecimiento justificaban, a los ojos del entonces primer mandatario, una visita sin precedente a la región con el objetivo de estimular los nimios intercambios que en ese momento se mantenían con Oriente. Como resultado de la visita a Tailandia (entre el

8 y 11 de diciembre), se firmó un acuerdo de comercio con el propósito de ambas partes de «promover las relaciones económicas (...) y desarrollar el volumen comercial al máximo nivel posible» (MREC, 1961). El documento era de una naturaleza declarativa, y no instaba a las partes a comprometerse en ningún tipo de concesión comercial mutua. Sin embargo, fue el primer documento de tipo comercial firmado con un Estado del Sudeste de Asia, y aún tiene vigencia.

Pocos años después, el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz realizó también una visita a Tailandia (Embajada Argentina en Bangkok, 2005) y una escala en Vietnam del Sur en 1966, luego de atender a la reunión de la Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente (ECAFE, por sus siglas en inglés, en la actualidad, ESCAP) en Japón. Simonoff señala que la visita a Vietnam del Sur puso en evidencia las diferencias entre el canciller Zavala Ortiz y el presidente Illia, dado que la presencia del primero en ese país en pleno desarrollo del conflicto con Vietnam del Norte daba a entender el apoyo a los intereses de Estados Unidos en la contienda, mientras Illia criticaba el conflicto (Simonoff, 2010).

Los vínculos entre la Argentina y el SEA se mantuvieron en un escaso nivel de desarrollo y una genuina irrelevancia para ambas partes hasta avanzada la década del ochenta. La ausencia de visitas oficiales desde el SEA hacia nuestro país puso de manifiesto el bajo nivel de prioridad que la Argentina tenía en la agenda de los países asiáticos. Recién en 1981 se recibió la primera visita oficial de la región con el arribo del ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia, general Sit Sawetsila (Embajada Argentina en Bangkok, 2005). En ocasión del encuentro se firmó un Convenio para la Cooperación Científica y Técnica. Desde entonces y hasta la década del noventa no volvieron a recibirse visitas oficiales desde el Sudeste de Asia.

De parte de la Argentina, el presidente Alfonsín realizó una visita a Filipinas donde fue recibido por la presidente Corazón Aquino en julio de 1986. Con este país también se firmó un convenio comercial en 1984 previsto en el Tratado de Amistad y Relaciones Culturales de 1960 (Oviedo, 2000). El acuerdo, tendiente a fortalecer las relaciones comerciales entre ambas partes, hacía especial hincapié en la necesidad de promover el intercambio de productos manufacturados y semimanufacturados con la intención de diversificar el comercio bilateral (MREC, 1984). Con Malasia, Indonesia, Tailandia y Vietnam no se suscribieron documentos de ninguna índole en este período.

Hacia finales del gobierno de Alfonsín, las relaciones con el Este de Asia continuaban manteniendo un perfil bajo, dada la escasa relevancia de esta región en la agenda externa del país. Se sumaba a esta condición la

urgencia del gobierno de mejorar la imagen internacional de Argentina. Las violaciones a los derechos humanos del gobierno militar y la guerra de Malvinas habían dejado a Argentina en una posición de aislamiento que era necesario revertir. Con este objetivo, Alfonsín llevó a cabo una política exterior basada en el fomento de la paz y la igualdad jurídica de los Estados, adscribió culturalmente a Occidente, mantuvo una postura autónoma en cuanto a los Estados Unidos (Paradiso, 2007) e intentó abstraer su política externa del eje ideológico este-oeste (Zurita, 2010). En este contexto político —tanto interno como externo— caracterizado por una reactivación de la Guerra Fría, no es de sorprender que las relaciones con regiones no prioritarias para la Argentina continuaran siendo relegadas, a pesar de la búsqueda de reinserción internacional.

III.2 Política exterior hacia la India

En el caso de India, las relaciones diplomáticas se establecieron en 1949, pero existen antecedentes de vinculaciones desde 1920, ya que funcionaba en Calcuta un Consulado argentino. Hay en esta década visitas importantes, como la del poeta Rabindranath Tagore quien se hospeda en la casa de la escritora argentina Victoria Ocampo por 3 meses en 1924. De su visita, surgen una serie de poemas llamados «Purabi» que contienen los recuerdos de su estadía en el país sudamericano. En 1925 visita Argentina el Maharaja de Kapurtala, el cual fue recibido por su amigo el presidente Marcelo T. de Alvear. Esto se completa, en 1943, cuando se crea en Buenos Aires una Comisión de Comercio de India para América del Sur (Consulado General de India, 2015). Analizando el período bajo estudio, la declamada tercera posición de Perón no llevó a un acercamiento profundo y constante con los países «no alineados» y menos aún, lejanos geográficamente. Aunque el primer embajador argentino en India —Oscar Tascheret— dijo en 1950 que «Argentina otorga gran importancia al establecimiento de cercanas relaciones políticas y económicas con India» (Tascheret citado en Singh, 1993, p. 56), en el período de las presidencias de Perón se registra la firma de sólo dos instrumentos: un convenio comercial en septiembre de 1946⁴ (Lanús, 1984) y un acuerdo de intercambio de mercadería, en 1952. Este último consistía en el intercambio de

⁴ La firma de este convenio se enmarca en la política del gobierno de Perón de desarrollar las relaciones externas por fuera de los marcos multilaterales. Por esto firma acuerdos comerciales y de cooperación económica con varios países de Latinoamérica y del mundo, como ser —además de India— la Unión Sudafricana, Francia y Dinamarca (Lanús, 1984).

trigo por yute —este último en forma de telas o sacos de arpillera— entre el IAPI y el gobierno de la India (Consulado General de India, 2015).

La situación interna del país, como se ha indicado anteriormente, provoca que no haya acciones importantes hacia la India, hasta la llegada de Frondizi al poder. Esto también se produce porque la política exterior de India, aunque tuvo una visión sur-sur, estuvo basada en la no alineación y la no interferencia. Dentro de su gira por Asia, Frondizi realiza la primera visita de Estado a India acompañado por el canciller Miguel Ángel Cárcano, y fue recibido por el primer ministro Jawarharlal Nehru. En sus distintas alocuciones, el presidente argentino hizo referencia a la cooperación estrecha en Naciones Unidas mantenida por ambos Estados, y basada en la búsqueda de la paz, la realización del derecho de desarrollo económico para todos los pueblos y en la urgencia del desarme atómico (Consulado General de India, 2015). Al finalizar la visita, es emitido un comunicado conjunto, en el cual se subraya la cooperación económica, entre otras cosas. Según Fernández Escalante (2000, p. 104) —embajador argentino en India entre 1976 y 1986—, el intercambio comercial bilateral en el período 1953-1963 era escaso y deficitario para el país sudamericano: las exportaciones promedio oscilaban entre US\$100 000 y US\$300 000 y las importaciones sumaban unos US\$18 millones por año.

Durante el gobierno de Illia se realiza una nueva visita a Asia, en este caso liderada por el canciller argentino Dr. Miguel Ángel Zavala Ortiz en 1966. Previo a dicho viaje, en 1963, el secretario de Agricultura y Ganadería, señor Walter Kugler, visitó Nueva Delhi, como antecedente de la visita que realizaría el Canciller. En ese viaje se firma el primer convenio comercial entre ambos países, con el objetivo de facilitar e incrementar el comercio y adoptar la cláusula de la nación más favorecida respecto al intercambio comercial (Consulado General de India, 2015). Durante el viaje del canciller Zavala Ortiz se puede apreciar un ejemplo de los desaciertos en política exterior del gobierno argentino, cuando el Canciller apoyó públicamente, de paso por Vietnam del Sur en 1965, la intervención de EEUU en la región —es decir el SEA— y habló de un éxito inminente de la misma (Luna, 1973).

Luego del derrocamiento de Illia, asume el General Onganía, y será bajo su gobierno que las relaciones bilaterales con India comienzan a tomar mayor forma cuando la primer ministro Indira Ghandi visita el país en 1968 (Singh, 1993). En las reuniones generadas durante su visita, se trataron temas vinculados a cuestiones internacionales y bilaterales, firmandose un acuerdo sobre exención de pago de visas para turistas de ambos países (Consulado Horario de India, 2015). También se emitió un comunicado conjunto donde se plasmaron los temas tratados, como ser: profundizar los contactos económicos y comerciales, el repaso de las rela-

ciones políticas indicando que no existían problemas bilaterales, el fortalecimiento de las relaciones, poner en práctica el acuerdo comercial firmado en 1966 y concluir un tratado cultural. También se marcó la coincidencia en el tratamiento de varios temas en Naciones Unidas, como ser desarme, fomentar el entendimiento entre los países y ensayar nuevas formas de cooperación, y la posibilidad de intercambio tecnológico⁵.

Un evento importante a destacar es la decisión del gobierno argentino de ser miembro pleno del Movimiento de Países No Alineados (MNA) en 1973. Esto lleva a un rol más activo en las relaciones internacionales (Lanús, 1984) y permite un mayor contacto con India. 1974 será el año en donde se reactivan las vinculaciones con la visita del canciller Indio, Surendra Pal Singh, a Argentina. Se firman dos acuerdos importantes: un acuerdo cultural y un acuerdo sobre cooperación para usos pacíficos de la energía atómica. El primero buscaba facilitar visitas e intercambiar material a nivel educativo, promover las artes, la literatura, el periodismo, los deportes, entre otros. En cuanto a la cooperación nuclear, se buscaba el intercambio de científicos, becas, desarrollo de proyecto de mutuo interés, intercambio de información, entre otros (Fernández Escalante, 2000; Singh, 1993).

Los vaivenes y avatares de la realidad doméstica argentina, sumado al contexto internacional y a la realidad de India, llevaron a que los encuentros fueran espasmódicos y que las relaciones oscilaran entre la inercia y el impulso.

Existieron otro tipo de acciones y vinculaciones de baja política o de poder blando, vinculados a reducir la brecha del desconocimiento y a acercar países muy diferentes, geográfica, política y culturalmente. Entre estas acciones se puede mencionar, en 1978, la creación por parte de la embajada argentina en Delhi de la Asociación Indo-Argentina de Amistad, organizándose a través de la misma una escuela para la enseñanza del castellano. Dicha institución funcionó durante 8 años. Otra de las iniciativas de la Embajada argentina fue publicar durante ocho años *News from Argentina* con 1500 copias quincenales. También se creó en dicho período la Cámara de Comercio Argentino-India en Delhi (Fernández Escalante, 2000).

La década del ochenta refleja un mayor impulso. En 1980 visita la India el almirante Carlos Castro Madero, presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, en el marco de una reunión científica, y en 1981 se firma el primer convenio comercial con el objetivo de facilitar el comercio, fomentar la cooperación industrial y comercial, y se incluyó un listado de productos a intercambiar. También se establece una Comisión Conjunta para poder, periódicamente, revisar medidas, estudiar propuestas e identificar áreas de cooperación en materia industrial y económica

⁵ Ver Comunicado Conjunto India-Argentina (1968, 2 de Octubre), Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php>

(Singh, 1993). Durante el conflicto de Malvinas, en 1982, el gobierno de la India se pronunció a favor de Argentina, a pesar de sus estrechos vínculos con Gran Bretaña. En dicho año también se registra la visita de una delegación de oficiales de la Escuela Argentina de Aviación Militar al país asiático y la visita del ministro de Comercio, Acero y Minas de India, Pranab Mukherjee, a Argentina (Fernández Escalante, 2000). Como resultado de dicha visita, se emite un comunicado conjunto en donde se habla de establecer medidas para incrementar el comercio bilateral, la cooperación para el desarrollo y la promoción de emprendimientos conjuntos. También se incluyen temas como tomar posiciones coordinadas en foros multilaterales sobre temas de liberación comercial y acceso a mercados de países desarrollados (Singh, 1993). En 1983 se realiza en India la conferencia de los Jefes de Estado del MNA, donde asiste el presidente general Reinaldo Bignone, el canciller Juan Aguirre Lanari y una delegación dirigida por el embajador argentino ante ONU, Dr. Carlos Muñiz. En ese mismo año, India ingresa como parte consultora del Tratado Antártico y por lo tanto los espacios de contacto se multiplican (Consulado General de India, 2015).

El restablecimiento de la democracia argentina en diciembre de 1983, genera una nueva etapa en las vinculaciones. Hay una mayor actividad en la política exterior ya que se necesita sacar al país del aislamiento internacional al que fue sometido. A partir de 1984 se pueden observar varias acciones, como la visita del subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales, Dr. Félix Peña a India —con el objetivo de explorar las posibilidades del establecer un servicio de transporte marítimo directo— (Fernández Escalante, 2000). En abril de dicho año, visita Argentina el presidente de India Giani Zail Singh, quien consideró a Argentina como una nación hermana al otro lado del mundo. También aprovechó la oportunidad y viajó a Salta, donde existe una gran comunidad de emigrados indios, a reunirse con aproximadamente 100 familias de la India (Consulado General de India, 2015). Durante su visita se firma un Memorando de Entendimiento entre ELMA y la Corporación Marítima de la India para el transporte a granel y en contenedores, con trasbordo en Singapur. La visita fue considerada exitosa ya que se esbozaron varias medidas y las mismas se implementaron rápidamente (Singh, 1993).

Para potenciar las relaciones económico-comerciales, se llevó a cabo en Nueva Delhi en 1984, la primera reunión de la Comisión Conjunta creada en 1981. La delegación argentina, en dicho encuentro, estuvo presidida por el economista Dr. Raúl Prebisch, quien en 1974 había recibido el premio Jawarhar Lal Nehru al Entendimiento Internacional (Consulado General de India, 2015). En dicha reunión se prepararon las bases para la firma de un acuerdo económico entre ambos países durante la visita del presi-

dente Raúl Alfonsín al año siguiente, quien fue especialmente invitado a India para las celebraciones del Día de la República, en enero 1985. Durante su estadía asistió a la Cumbre de 6 Naciones para el Desarme y se firmaron varios acuerdos como ser sobre relaciones culturales, técnicas y científicas, además del económico-comercial (Fernández Escalante, 2000; Singh, 1993).

El acuerdo sobre cooperación científica y técnica propone la realización de programas, proyectos y otras formas de cooperación en dichos ámbitos; el acuerdo de cooperación económica se enfoca en facilitar la cooperación entre empresas y organizaciones y abarca áreas como agricultura, ganadería, pesca y forestación; y el convenio sobre cooperación cultural propone un programa de intercambio cultural y educativo para los años 1985-87. Estos convenios proveyeron un amplio espectro de colaboración entre ambos países (Singh, 1993).

Ya finalizando la Guerra Fría, se destacan la visita del vicescanciller indio K.P.S. Menon a Buenos Aires en 1988 por consultas sobre temas no alineados; y la visita al país del Jefe de la Armada de India, Almirante J.G. Nadkarni –ante una invitación del gobierno argentino- en 1989 (Consulado General de India, 2015).

Es importante destacar que desde India también se observa en el período bajo estudio un escaso interés por la región latinoamericana y por lo tanto por Argentina. Las iniciativas son, desde ambos lados, esporádicas e intermitentes. Se puede observar también que distintos ámbitos multilaterales han servido como espacios de contacto e intercambio de opiniones en cuestiones, sobre todo, de mutuo interés internacional. Se puede mencionar foros como G77, el MNA, ONU y temas como la cooperación sur-sur, la no proliferación nuclear y el desarme, entre otros (Singh, 1993).

A pesar de ser un período con diversas acciones y vinculaciones, los resultados no llevaron a un acercamiento más profundo ni a una diversificación de las relaciones con India. La mayoría de los acuerdos firmados en este período no fueron puestos en marcha, poniendo de manifiesto que el acercamiento no respondió a una política predefinida, sino que fue producto de decisiones que fueron cambiando según los distintos gobiernos.

III.3 Relaciones comerciales

En cuanto al intercambio comercial, éste refleja lo descripto anteriormente. Los montos son ínfimos casi durante todo el período bajo estudio y con escaso impacto⁶. En el caso de las importaciones argentinas desde el

⁶ Es importante aclarar que se ha trabajado con datos de series obtenidas desde 1962 para los países del SEA y desde 1975 para India, hasta 1989, ya que es lo disponible en UN Comtrade.

SEA se observa que las mismas —en conjunto— no llegan a superar, en promedio, el 0,20 por ciento del total importado por el país. Indonesia supera el millón de dólares exportados sólo en 1979 y en 1988 —con un promedio en el período de US\$382 mil—; Filipinas en 1970, 1980 y 1988 —con un promedio de US\$488 mil—; y Tailandia sólo en 1988 —con un promedio de US\$169 mil—. La única excepción la constituye Malasia, quien supera levemente su participación con un 1,03 por ciento en 1964 y un 1,65 por ciento en 1965 del total importado por Argentina, teniendo un promedio —en el periodo— que supera los US\$ 7 millones, y llegando a la cifra de US\$32 millones en 1988. El caso de India es similar; y aunque los montos superan en promedio los US\$3 millones, la participación en el total importando durante el período, apenas llega al 0,1 por ciento (UN Comtrade, 2015).

Cabe destacar que durante gran parte de la década de 1980 se observa una disminución pronunciada de las importaciones y las mismas vuelven a incrementarse de forma importante en el año 1988, para luego caer nuevamente en el año 1989, marcado por la crisis económica del país (UN Comtrade, 2015).

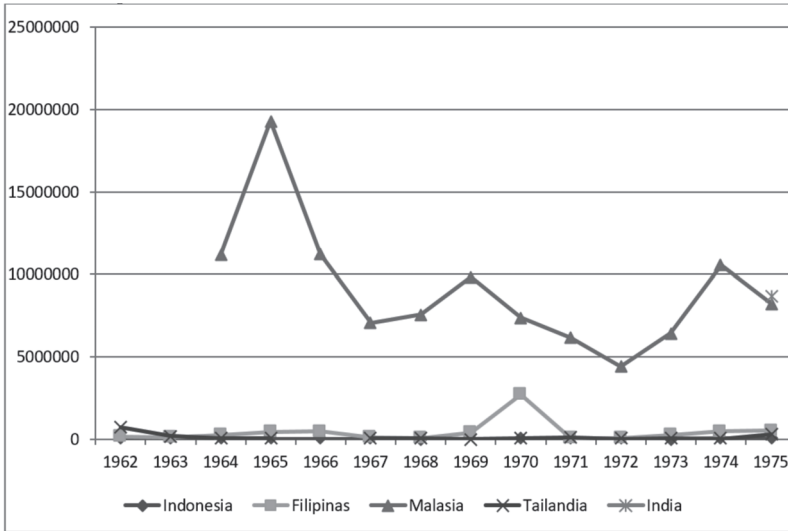
Si tomamos en cuenta la participación en conjunto de los países del SEA seleccionados para este trabajo, junto a India, sólo superan la participación del 1 por ciento del total en los años 1964, 1965 y 1966. A partir de esta fecha hay una caída constante en la participación, con un pico en 1988 del 0,87 por ciento (UN Comtrade, 2015).

Respecto a las exportaciones argentinas, y aunque los montos no son significativos, sí se puede observar una mayor participación de los países del SEA e India como mercados de destino de exportaciones. Sin embargo, ninguno de los países del SEA seleccionados tiene una participación que llegue al 1 por ciento (UN Comtrade, 2015). En el caso de Indonesia su participación es ínfima entre 1962 y 1970, comenzando a partir de allí a crecer con una participación que supera el millón de dólares, llegando a US\$41 millones en 1988 (0,44 por ciento).

En términos de composición de exportaciones hacia Indonesia, se observa una canasta concentrada en escasos productos aunque varían año a año. Los productos que predominan son el maíz, los porotos de soja, el azúcar, el trigo, el algodón, los tubos de acero y las partes de maquinarias. Este patrón cambiante se mantiene hasta mediados de los ochenta. Entre 1985 y 1988 se observa una alta concentración de las ventas en productos de origen agropecuario, particularmente en trigo y porotos de soja. Entre esos años, el trigo tuvo una participación promedio del 74,5 por ciento anual, permitiendo explicar el sustantivo aumento de las ventas hacia Indonesia. En 1989, la caída de las ventas de trigo trajo consigo la reducción de las exportaciones al país asiático, que se recuperaron en 1990, nuevamente de la mano de las exportaciones de trigo (elaborado con datos de UNComtrade, 2015).

Gráfico 1

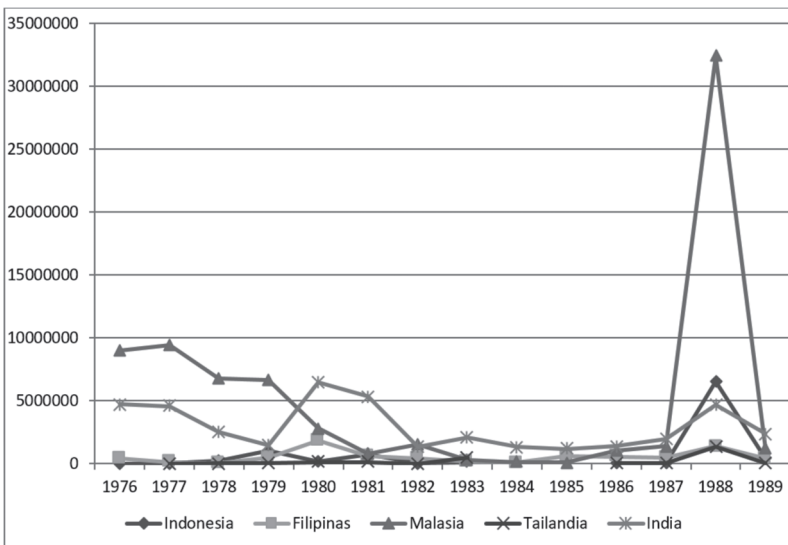
Importaciones argentinas, 1962-1975 (en dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade (2015).

Gráfico 2

Importaciones argentinas, 1976-1989 (en dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade (2015).

Filipinas muestra una participación que supera el millón de dólares entre 1962 y 1970, decayendo hasta 1976 y luego vuelve a incrementar su participación llegando al pico máximo en 1984, superando los US\$38 millones (0,47 por ciento). En cuanto a la composición, se destacan en 1964 y 1969 —años de mayores exportaciones hacia Filipinas— la participación de las preparaciones de carne que representaron el 97 y el 74 por ciento respectivamente del total vendido. En 1984, cuando se produce un nuevo pico de ventas a Filipinas, el principal producto exportado fue el aluminio —por un total de US\$31 109 522— representando el 80 por ciento de las exportaciones totales a ese destino. Mientras, en años posteriores se observa la venta de cueros, productos de hierro y acero, partes de maquinarias para el procesamiento de datos y algodón (elaborado con datos de UN Comtrade, 2015).

Malasia, socio comercial que se destaca como fuente de importaciones, tiene un rol menor como destino de las exportaciones hasta 1976. A partir de 1980 comienza a crecer, llegando a superar los US\$70 millones en 1983 (0,89 por ciento). En cuanto a la composición observamos una alta concentración en escasos productos, pero los mismos varían de acuerdo a los años. Entre 1981 y 1988 las exportaciones se concentraron en porotos de soja, aluminio, maíz, trigo, y residuos de la industria oleaginosa. En 1989 con la contracción de las exportaciones se observa una reducción de las ventas de productos primarios y MOA, y una mayor participación de las manufacturas de origen industrial, principalmente de los tubos de acero sin costura que representaron el 28 por ciento de lo exportado a Malasia (elaborado con datos de UN Comtrade, 2015).

Tailandia también muestra una escasa participación hasta 1974, cuando comienza a participar con cifras superiores al millón de dólares —excepto en 1976—, llegando a un máximo de US\$ 64 millones en 1989 (0,67 por ciento). El pico de ventas que se produjo en 1974 se explica por el incremento de las ventas de algodón, que representaron un 70 por ciento de lo exportado a Tailandia, y un 20 por ciento concentrado en maquinarias y equipo de transporte (como bombas de gas y partes de motores). En 1984 se observa un cambio en la composición respecto del pico anterior, ahora el 55 por ciento se compone de residuos de la industria oleaginosa, el 15 por ciento de algodón, y 11,5 por ciento de etileno. En 1988 y 1989, nuevamente se produce un cambio en la canasta exportadora: los productos de hierro y acero encabezan el total de lo exportado representando el 63 y el 88 por ciento respectivamente para esos años, seguidos por el algodón, que dio cuenta del 28 por ciento en 1988 y del 5 por ciento en 1989 (elaborado con datos de UN Comtrade, 2015).

Por último India, cuya participación mínima es de US\$3 millones en 1976, llega a los US\$163 millones en 1984, representando el 2,01 por ciento (UN Comtrade, 2015). Según el ex embajador argentino en India en el período 1976-1986, Fernando Fernández Escalante, las estadísticas oficiales argentinas no son certeras, e indica que al ser las tarifas de transporte entre India y Argentina muy elevadas, se exportaba a Uruguay y de allí los productos eran «transbordados a buques liberianos y panameños, cuyos costos eran aproximadamente la mitad. Tales productos han figurado siempre como exportados al Uruguay» (Fernández Escalante, 2000, p. 105).

Los productos exportados a India fueron principalmente aluminio a principios de los ochenta (en 1981 este producto dio cuenta del 94 por ciento de lo vendido a ese destino), y durante la segunda mitad de la década se destacan el trigo, el aceite de soja y de girasol, y productos de hierro y acero⁷.

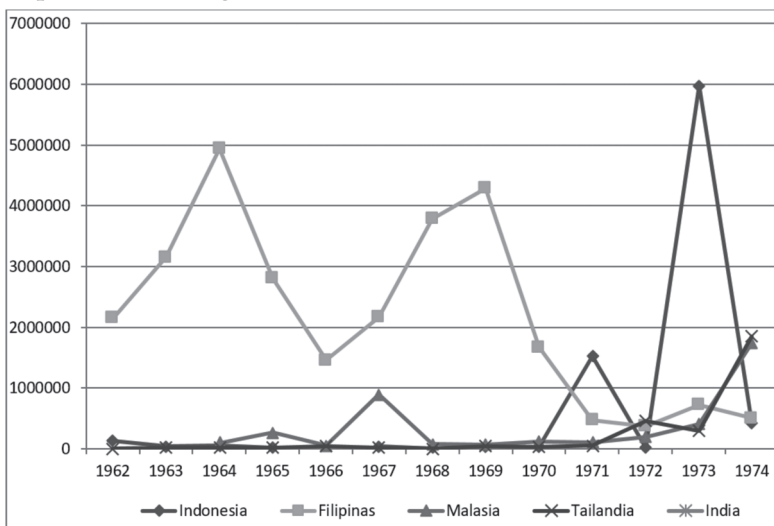
Tomando a todos los países seleccionados para este trabajo en conjunto, observamos que la participación de los mismos como destinos de las exportaciones argentinas es mínima hasta 1983, cuando se da un crecimiento relevante, llegando al punto máximo en 1984 con el 3,05 por ciento del total de las ventas del país destinadas a estos mercados (UN Comtrade, 2015).

Finalmente, se observa que en cuanto a las exportaciones el crecimiento mayor se produce durante la década del ochenta, sobre todo luego de la vuelta de la democracia. En paralelo, en ese período, Alfonsín implementa una política exterior más activa que buscaba satisfacer la necesidad de ampliar los mercados externos y reducir las barreras al comercio y los subsidios a los productos agrícolas (Russell, 2010). Esta variable, que favoreció el acercamiento circunstancial a países menos tradicionales en la agenda externa argentina —como por ejemplo el caso de Filipinas— difícilmente pueda explicar el incremento en los montos comerciales por sí sola. Para ello deben considerarse la estructura de demanda asiática, los precios de los *commodities* exportados por Argentina, la participación de las empresas locales y la disposición y capacidad para insertarse en los mercados orientales, así como las condiciones económicas internas tanto locales como de los países asiáticos.

⁷ En 1986, el 43 por ciento de lo vendido fue trigo, 38,5 por ciento fue aceite de soja y 16 por ciento aceite de girasol. En 1988, 32 por ciento fueron productos de hierro y acero, 27 por ciento de aceite de soja y 23 por ciento aceite de girasol (elaborado con datos de UN Comtrade, 2015).

Gráfico 3

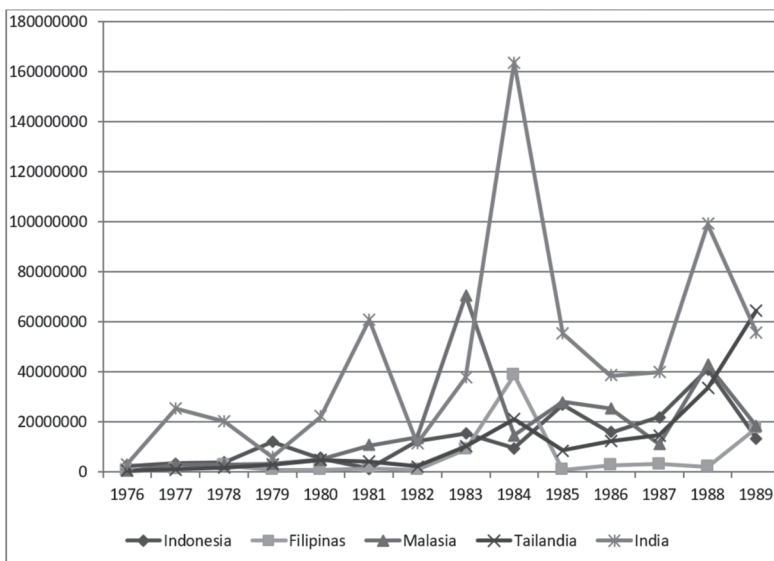
Exportaciones argentinas, 1962-1975 (en dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade (2015).

Gráfico 4

Exportaciones argentinas, 1976-1989



Fuente: Elaboración propia con datos de UN Comtrade (2015).

IV. Reflexiones finales

En este trabajo nos hemos propuesto analizar la política exterior argentina hacia India, Indonesia, Filipinas, Malasia y Tailandia, —bajo la luz de los conceptos de autonomía y diversificación— desde el establecimiento de relaciones diplomáticas hasta el fin de la Guerra Fría (1946-1989). Como punto de partida, hemos planteado que India y el Sudeste de Asia han tenido una importancia marginal dentro de la política exterior argentina, y esto se observa en el hecho que a partir del establecimiento de los vínculos diplomáticos las relaciones bilaterales se mantuvieron sobre bases formales, con carencia de iniciativas que permitieran una mayor profundización de las mismas. Un ejemplo que pone de manifiesto esta falta de relevancia es que la mayoría de los acuerdos que se firman en este período y con estos países no son puestos en marcha, quedando en letra muerta a pesar de su ratificación.

Durante el período de la Guerra Fría, Argentina se mantuvo adscripta a Occidente a pesar de las pujas internas. Sin embargo, en este período pudimos observar que la inserción internacional no tuvo una definición uniforme a lo largo de los distintos gobiernos, sino que los objetivos y estrategias tuvieron una constante redefinición. La inestabilidad y sucesivas crisis político-económicas internas del país, los límites impuestos por la estructura del sistema internacional de la época, las condiciones políticas, sociales y económicas de los países asiáticos bajo estudio, junto a la distancia geográfica y cultural, se convirtieron en condicionantes para un mayor acercamiento a Asia. Las relaciones del período estuvieron centradas, además de en EEUU, en Europa y América Latina, con una participación importante de los países del bloque socialista (Russell, 2010).

Ahora bien, si entendemos a la autonomía como la capacidad de decisión propia teniendo en cuenta los condicionamientos a los que un Estado está sujeto, se puede observar que en el caso de Argentina hubo intentos de lograr ciertos márgenes de maniobra que permitieron la consecución de algunos objetivos nacionales durante la Guerra Fría. Se puede afirmar, entonces, que la autonomía alcanzada fue de forma gradual e incremental —en términos de Tomassini (1989)—, y respecto a los países bajo estudio, con una apuesta a la autonomía a través de la diversificación (Vigevani y Cepaluni, 2007). Tanto el gobierno de Perón como el de Frondizi y Alfonsín buscaron en el acercamiento a India y el SEA, mercados para los productos argentinos, y estos esfuerzos se pueden ver en los picos que se marcan en el intercambio comercial, aunque los mismos no fueron sostenidos poniendo evidencia la discontinuidad en las acciones de política exterior. Según Roberto Russell (2010), las relaciones con el continente

asiático recién cobran relevancia con el ascenso en el sistema internacional de gran parte de estos Estados en la década de 1980 siendo, por lo tanto, un fenómeno más reciente que permite explicar, en parte, el incremento del intercambio comercial en dicha década. En el aspecto político-diplomático, India muestra ser un actor importante en las cuestiones multilaterales que eran centrales para los sucesivos gobiernos argentinos, como ser el desarrollo económico, el desarme, la tecnología nuclear, y el apoyo de India y el MNA en el caso de Malvinas. Sin embargo, esta confluencia de intereses a nivel multilateral no fue utilizada como plataforma para avanzar en la profundización de las vinculaciones bilaterales.

Aunque el grado de alineamiento o autonomía pudo afectar la política externa a nivel global, la centralidad de los grandes socios comerciales tradicionales, la necesidad de contar con capitales externos (Simonoff, 2010), sumado todo esto a la ya mencionada distancia geográfica y cultural, desincentivaron que la política externa argentina implementara acciones constantes de acercamiento hacia socios asiáticos periféricos para la agenda local. Las iniciativas que se llevaron a cabo no formaron parte de una estrategia a largo plazo de diversificación, sino más bien se implementaron de manera esporádica y carente de un diseño previo que permitiera la posterior consolidación de lazos políticos y económicos. En definitiva, las acciones de política exterior implementadas por los diferentes gobiernos argentinos resultaron eclécticas y discontinuadas aun cuando se inscribieran en un esquema autonomista.

En la actualidad, tanto el Sudeste de Asia —particularmente Indonesia y Vietnam— como India se constituyen en socios comerciales de relevancia para nuestro país, principalmente como destino de nuestras exportaciones. Esto pone de manifiesto la revitalización de los conceptos de autonomía y diversificación cuando se analiza el acercamiento y la profundización de los vínculos de Argentina con el Este de Asia en los últimos quince años.

Bibliografía

- Bernal Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal Meza, R. (2013). Heterodox autonomy doctrine: Realism and purposes, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), 45-62.
- Colacrai, M. (2006). Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la autonomía. En *La política exterior del gobierno de Kirchner* (pp. 13-30), Vol. I, Tomo IV. Rosario: Ediciones CERIR.

- Consulado General de India (2015). India-Argentina. Disponible en: <http://www.consuladodeindia.int.ar/index.php/india-argentina/>
- Embajada Argentina en Bangkok (2005). Relaciones bilaterales. Disponible en <http://www.argentinaemb-bkk.com/html/relaciones.htm>
- Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina / Internacional*, 8(27), 394-406.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (dirs.) (2003). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Faust, J. y Mols, M. (1998). Latinoamérica y el Asia Pacífico. Un acercamiento entre euforia y escepticismo. *Revista Estudios Internacionales*, 31(121-122), 10-35.
- Fernández Escalante, F. (2000). Trascendencia de la India en el mundo y sus relaciones con la Argentina. *Cuadernos de Estudio de las Relaciones Internacionales Asia-Pacífico-Argentina*, 1, 98-110.
- Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle. Política exterior Argentina. 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Lechini, G. (2006). *Argentina y África en el espejo de Brasil. ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?* Buenos Aires: Clacso.
- Luna, F. (1973). *Argentina de Perón a Lanusse. 1943/1973*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) (1961). Acuerdo de Comercio entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno del Reino de Tailandia. Disponible en <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=si&modo=c>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) (1984). Convenio Comercial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Filipinas.
- Oviedo, E. D. (2000). *La política exterior argentina hacia el Asia oriental 1983-1999: consideraciones y aspectos principales* (DTI N° 3). Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en <http://www.cari.org.ar/publicaciones/pdf/argentina-asia.pdf>. Consultado: 17 de febrero de 2010.
- Paradiso, J. (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. *Revista DEP*, 5, 5-25.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revista Integración Latinoamericana*, 109, 40-62.
- Russell, R. (2010). La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior. En R. Russell (ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo* (pp. 227-308). Buenos Aires: Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2003). From antagonistic autonomy to relational autonomy: A theoretical reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.
- Sánchez, L. (2010). Inserción y desarrollo: el gobierno de Frondizi (1958-1962). En A. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo* (pp. 203-227). La Plata: EDULP.

- Simonoff, A. (comp.) (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo*. La Plata: EDULP.
- Singh, D. (1993). Indo-Argentina relations: Retrospect and prospect. En Embajada de Argentina (ed.), *Argentina: Some Indian perspectives* (pp. 56-69). Nueva Delhi, India: Kalinga Publications.
- Tokatlian, J. G. y Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 28, 7-31.
- Tomassini, L. (1989). *Teoría y práctica de la política internacional*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- UN Comtrade (2015). International Trade Statistics Database. Disponible: <http://comtrade.un.org/>
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.
- Zurita, M. D. (2010). La política exterior de Alfonsín (1983-1989). En A. Simonoff (comp.), *La Argentina y el mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad* (pp. 333-358). La Plata: Edulp.

Palabras clave

política exterior argentina – India – Sudeste de Asia – autonomía – diversificación

Keywords

Argentina's foreign policy – India – Southeast Asia – autonomy – diversification

Abstract

Since the establishment of diplomatic relations until well into the twenty-first century, contacts between India and Southeast Asia with Argentina were sporadic, discontinuous and grounded on a weak commercial relationship. Argentina's foreign policy in this period was characterized for answering to two different orientations: on one side, the autonomist, and on the other, the alignment with the hegemonic power. The objective of this work has been to analyze, under the concepts of autonomy and diversification, Argentina's foreign policy towards its current economic partners in Southeast Asia and India, since the establishment of their relations until the end of the Cold War (1989). We concluded that the foreign policy towards these states was influenced by different internal

and external determinants, and this led that this policy had limited modifications and it was characterized by the maintenance of stable, but inactive links, with the exception of some sporadic initiatives of rapprochement implemented by Argentina. This had as a consequence that it was not possible to design international strategies that provided a greater degree of autonomy through diversification with these Asian regions.

Notas de investigación

Una dictadura sin centro: historia y ciencia política en la interpretación del Proceso de Reorganización Nacional*

A dictatorship without center: History and political science in the interpretation of the Proceso de Reorganización Nacional

ALEJANDRO BONVECCHI

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

abonvecchi@utdt.edu

EMILIA SIMISON

Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

simison@mit.edu

El consenso historiográfico sobre la última dictadura militar, construido a partir de entrevistas, información de prensa, y algunos documentos reservados, sostiene que estuvo caracterizada por la fragmentación del poder político y los problemas derivados de ella. La reciente desclasificación de los archivos completos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) ha ampliado la base empírica, brindando acceso a datos sobre el funcionamiento cotidiano de una organización crucial para el proceso decisorio. Esta nota de investigación da cuenta de esa evidencia emergente y discute sus implicancias para la interpretación del Proceso. Los datos muestran que la fragmentación fue la norma cotidiana y extendida más allá de las principales arenas decisorias y de las políticas más notorias, que la dictadura nunca logró constituir un centro político, y que, en consecuencia, numerosas iniciativas de política pública fueron enmendadas o rechazadas por las facciones en competencia e influidas por variados intereses económicos privados.

La historiografía ha establecido que el Proceso de Reorganización Nacional fue una dictadura caracterizada por la fragmentación del poder político y por los problemas que esta fragmentación generó para la adopción, la implementación y el sostenimiento de sus principales políticas públicas. Desde los trabajos escritos durante la transición democrática

* Artículo aceptado para su publicación el 29 de abril de 2017.

(Fontana, 1987; Oszlak, 1984; Quiroga, 1994; Schvarzer, 1986) hasta las obras más recientes (Canelo, 2004, 2008, 2016; Novaro y Palermo, 2006) se ha ido forjando un consenso: los vaivenes de la dictadura en sus políticas económicas e institucionales se explican, fundamentalmente, por las dificultades para lidiar con la fragmentación política que su propio diseño institucional había generado. Este consenso se ha sostenido sobre una base empírica compuesta, esencialmente, por entrevistas, información de prensa y unos pocos documentos reservados como los Planes Políticos y las actas de reuniones de la Junta Militar (JM). Sin embargo, esta ya no es la única información disponible. La reciente desclasificación de los archivos completos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) ha permitido acceder a datos sobre el funcionamiento cotidiano de una organización hasta ahora poco estudiada por la historiografía, pero que a la luz de la evidencia emergente se muestra como de crucial importancia para el proceso de toma de decisiones. Esta nota de investigación da cuenta de esa evidencia emergente y discute sus implicancias para la interpretación de la última dictadura militar. El análisis empírico de los documentos de la CAL muestra que la fragmentación fue la norma cotidiana del proceso decisorio, que la dictadura nunca logró constituir un centro político, y que como consecuencia de ello numerosas iniciativas de política pública fueron enmendadas o rechazadas por las facciones en competencia.

Este argumento se desarrolla en tres secciones. La primera sección presenta las interpretaciones establecidas por la historiografía sobre el funcionamiento de la dictadura y discute sus limitaciones. La segunda sección introduce la evidencia emergente de los archivos de la CAL y muestra cómo modifica y/o complementa los hallazgos previamente establecidos. La tercera sección concluye discutiendo las consecuencias generales de la evidencia emergente para la interpretación de la dictadura.

I. Cómo funcionó la dictadura: visiones de la historiografía

El consenso entre los historiadores políticos y económicos sostiene que el Proceso de Reorganización Nacional fue una dictadura comparativamente débil, en la cual el poder político estuvo altamente fragmentado. El origen de esa fragmentación fue la división tripartita de las posiciones institucionales establecida por la Junta Militar en el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional con el cual sustituyera, parcialmente, a la Constitución de 1853 (Canelo, 2008, 2016; Novaro y Palermo, 2006). Esta división comenzó por el Poder Ejecutivo: el Estatuto definió a la Junta como la autoridad suprema, y al mismo tiempo la diseñó como un cuerpo

colegiado en el cual los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas tenían no sólo el mismo poder de voto sino también reglas de votación que impedían cualquier decisión unilateral tanto por parte de alguno de ellos como del Presidente. El Estatuto dividió los poderes conferidos por la Constitución al Ejecutivo entre la Junta, entre sus miembros como individuos, y el individuo que ocupara el cargo de Presidente. La Junta se apropió de las atribuciones de declarar la guerra y el estado de sitio, y de promover los ascensos militares; ambos compartieron los poderes de designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los gobernadores provinciales; y el Presidente mantuvo todas las demás atribuciones conferidas al Ejecutivo por la Constitución, incluyendo las de designar a su gabinete y de emitir decretos reglamentarios de las leyes (Palazzo y Schinelli, 1976). Pero la Junta impuso la división de las posiciones ministeriales en tercios —uno para cada Fuerza— y le recortó el poder de veto de las leyes, sobre el cual se arrogó la decisión final. En la lógica de este diseño institucional, pues, ni el Presidente ni ningún miembro de la Junta podía tomar ninguna decisión de manera unilateral.

Esta lógica se extendió tanto a la división horizontal como a la división vertical del poder. Para la división horizontal se creó la CAL, cuya composición replicó la de la propia Junta, pero de manera ampliada: el plenario de la Comisión se integró con tres representantes por cada Fuerza, y las subcomisiones de trabajo, donde se analizaron y dictaminaron todos los proyectos de ley propuestos durante la vigencia del régimen excepto las leyes represivas planificadas con anterioridad a su instalación, fueron también formadas por oficiales de las tres Fuerzas, a cada una de las cuales se confirió el mismo número de presidencias de subcomisión al mismo tiempo que se rotaba entre ellas la presidencia de la propia CAL. Como consecuencia, ninguna Fuerza Armada pudo nunca sancionar ningún proyecto de ley por su cuenta, y la multiplicación de posiciones institucionales dentro de la CAL permitió acomodar, también, a delegados de las distintas facciones de cada Fuerza, lo cual confirió a esas facciones poder de veto sobre las iniciativas de las demás (Bonvecchi y Simison, en prensa).

Para la división vertical de poder, se distribuyeron las gobernaciones de provincia entre las Fuerzas de acuerdo con el grado de presencia territorial de cada una en cada provincia. Por consiguiente, el Ejército pasó a controlar el 50 por ciento de los gobiernos provinciales, mientras la Marina y la Fuerza Aérea se distribuyeron el 50 por ciento restante (Canelo, 2013). El Estatuto reconoció —implícitamente— a los gobernadores todos aquellos poderes otorgados por la Constitución que la Junta no hubiera reclamado para sí. Pero, a la vez, la superposición de esta división vertical con la división horizontal del poder concedió a los gobernadores mar-

gen de maniobra tanto para desarrollar sus propias iniciativas como para constituirse en representantes de intereses locales.

La historiografía sobre la dictadura ha mostrado los efectos de esta fragmentación del poder sobre las principales políticas públicas del régimen. Schwarzer (1986) mostró cómo tanto los comandantes de la Marina y la Fuerza Aérea como numerosos altos mandos de las tres Fuerzas se opusieron a la estrategia económica promovida por Videla y Martínez de Hoz —imponiendo a través de la Junta restricciones a sus alcances y su *timing*, y modificando a través de la CAL piezas centrales de esa estrategia como las reformas financiera e impositivas—. Canelo (2004, 2008, 2016), Fontana (1987), Novaro y Palermo (2006) y Quiroga (1994) mostraron cómo las distintas Fuerzas y facciones enlentecieron, distorsionaron y bloquearon tanto los planes de reforma política promovidos por distintos líderes como las diversas iniciativas planteadas para lidiar con las consecuencias de la represión.

Los hallazgos de esta literatura se sostienen en entrevistas a protagonistas, información de prensa y algunos documentos reservados —i.e. las distintas versiones del Plan Político y las actas de las reuniones de la Junta Militar— así como en cables de embajadas y memos internos proporcionados por actores del régimen. La historiografía ha chequeado la consistencia de estas fuentes, pero ellas distan de constituir información completa sobre el funcionamiento de la dictadura. El carácter incompleto de la información es una característica típica de los estudios sobre regímenes autoritarios, cuyos procesos decisivos suelen estar marcados por el secreto, el ocultamiento y la opacidad (Barros, 2016). Sin embargo, no por ello cabe abstraerse de las limitaciones que la información incompleta impone al análisis.

Estas limitaciones residen, al menos, en dos sesgos: los inherentes a la información disponible y los derivados del foco colocado en ciertas políticas públicas. Los sesgos de la información derivan de la naturaleza de las fuentes. Las entrevistas cargan, como no podría ser de otro modo, con los sesgos propios de los entrevistados: las asimetrías de información correspondientes a sus respectivas posiciones y responsabilidades; las limitaciones de la memoria; y las inclinaciones a ofrecer versiones autocomplacientes y/o justificaciones inverosímiles de los hechos. Los documentos reservados inclusive adecuadamente contextualizados y ponderados como fuentes, fueron típicamente productos de procesos decisivos cuya reconstrucción suele aparecer apalancada precisamente en las entrevistas cuyas limitaciones acaban de señalarse. Aun cuando las entrevistas y los documentos ofrezcan información relevante y convergente, ello no es necesariamente suficiente para dar por corroboradas interpretaciones es-

pecíficas de los hechos pues ni unas ni otros constituyen evidencia directa de los mecanismos decisorios que produjeron los hechos bajo análisis.

Los sesgos provenientes del foco de los estudios pueden explicarse por el contexto histórico de su producción y por el material informativo entonces disponible para investigar. Las condiciones de la transición democrática —el colapso político del régimen que facilitó el avance de los juicios por violaciones de los derechos humanos y la crisis de la deuda externa que impuso severas restricciones a la política económica del gobierno de Alfonsín— indujeron a los investigadores a enfocarse en las políticas represiva, institucional y económica de la dictadura. El foco en estas políticas contribuyó a delinear visiones contrastantes sobre el funcionamiento del régimen. Con base en las denuncias y testimonios ante la Conadep y los tribunales, los análisis enfocados en la política represiva describieron al Proceso como un régimen conducido por dictadores absolutos, frecuentemente caracterizados como «dueños de la vida y la muerte», limitados sólo por su propia inepticia y por la competencia política entre ellos mismos por el dominio del Estado. Con base en las entrevistas a líderes militares y funcionarios civiles del régimen, los análisis enfocados en las políticas institucionales y económicas lo describieron como un régimen marcado por la fragmentación del poder, conducido por dictadores débiles y vacilantes, incapaces de generar consensos sobre sus políticas y/o de sostenerlos consistentemente en su implementación. Aun cuando estas visiones fueron convergiendo con el tiempo hacia el consenso sobre la fragmentación del poder como marca distintiva, las diferencias persisten, precisamente, apalancadas en el material de base con que trabajaron los investigadores. Aquellos enfocados en la política represiva pudieron acceder a los testimonios de las víctimas, a las declaraciones —cuando las hubo— de los represores ante los tribunales y a alguna documentación de planificación de las acciones represivas, pero típicamente no a información sistemática sobre el trámite cotidiano de las órdenes represivas ni la experiencia de los represores. Aquellos enfocados en las políticas institucionales y económicas pudieron acceder a algunos documentos reservados —como los Planes Políticos, las actas de la Junta, los cables de las embajadas— y otros públicos —como las memorias de gestión del Ministerio de Economía y el Banco Central— así como a entrevistar a los protagonistas, pero no a información sistemática sobre la gestión cotidiana de las políticas en estudio.

Bajo estas condiciones de producción, resultó natural y razonable que las investigaciones sobre la dictadura fueran, en su mayoría, investigaciones históricas que, aún con las limitaciones descriptas, establecieron hechos y fundaron sólidas interpretaciones sobre lo ocurrido entonces. Sin

embargo, recientemente se ha abierto el acceso a información que permite analizar, de manera sistemática, el funcionamiento cotidiano de los procesos decisorios de la dictadura. Es en este punto donde la ciencia política puede contribuir al estudio del período.

II. Cómo funcionó la dictadura: una contribución desde la ciencia política

El reciente hallazgo y desclasificación de los archivos de la Comisión de Asesoramiento Legislativo ofrece, por primera vez, la posibilidad de observar indicios directos de los procesos de toma de decisiones desarrollados por el régimen autoritario. Los archivos de la CAL contienen todo el material relativo a todas las iniciativas legislativas tramitadas entre la última semana de abril de 1976 y la primera semana de diciembre de 1983. Para cada proyecto de ley existe una carpeta que compila todos sus antecedentes —desde el memo con la idea original de una secretaría, subsecretaría o dirección de un ministerio, o la propuesta de un grupo de interés, pasando por los cambios propuestos, hasta la versión eventualmente presentada ante la CAL— y todas las acciones tomadas por la propia CAL —desde el dictamen de calificación del proyecto, pasando por los informes internos de las subcomisiones y/o las actas de las reuniones de interpelación a funcionarios o actores privados, hasta el dictamen definitivo sobre la iniciativa enviado al Presidente y a la Junta¹—. Esta información dista de ser trivial o de referirse a iniciativas menores: la CAL, de acuerdo con el Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional, tenía «intervención necesaria» en el trámite de todo proyecto de ley, y dado que ni el Estatuto ni la Constitución reconocían al Presidente poder de decreto legislativo, las decisiones de la CAL —y el material con que ésta trabajó para tomarlas— tuvieron por objeto a toda la legislación producida durante la dictadura, con la excepción de las leyes represivas introducidas en el momento del golpe de estado, que fueron impuestas por la Junta antes de la constitución de la CAL y luego apenas ratificadas por ésta. Por todo ello, en definitiva, puede sostenerse que los archivos de la CAL constituyen, hasta ahora, lo más cercano a información completa y objetiva sobre los procesos decisorios de la dictadura: completa, porque incluye toda la legislación que, de acuerdo con las propias reglas del régimen, éste produ-

¹ Los archivos conforman el Fondo Documental «Comisión de Asesoramiento Legislativo» del Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación (<http://www.mininterior.gov.ar/agn/agn.php>). El fondo es de acceso público y tiene un volumen de 36 metros lineales.

jo y tramitó durante la mayor parte de su vigencia; y objetiva, porque se trata de información compilada y producida de manera regular y reglada, que registra acciones y decisiones de gobierno con efectos institucionales precisos e incontrovertibles. Por estos motivos, la información emergente de estos archivos permite un análisis sistemático de los procesos decisorios hasta ahora imposible.

Esta información debe ser analizada en el marco del diseño institucional del régimen. Este diseño estuvo caracterizado por tres factores: la estructura colectiva del Ejecutivo; el poder legislativo compartido; y el poder de agenda descentralizado. El Ejecutivo consistió, como se consignara arriba, en la JM y el Presidente. La Junta tomó decisiones bajo dos reglas: quorum con presencia plena de sus miembros, para que ninguna mayoría circunstancial de dos comandantes pudiera decidir sin el tercero; y regla de mayoría, excepto para designar o remover al Presidente y para modificar las reglas constitutivas del régimen —para lo cual se requería unanimidad.

El poder legislativo estuvo compartido por la Junta, el Presidente y la CAL. Ésta consistió de nueve oficiales superiores de las Fuerzas Armadas —tres por cada una— designados por sus respectivos altos mandos por el tiempo que sus comandantes determinaran (Junta Militar, 1976a, artículos 3.1 y 3.5.1). Estos oficiales se reunieron en sesiones plenarias para proveer a la Junta y al Presidente de «asesoramiento legislativo en nombre de las Fuerzas Armadas» (Junta Militar, 1976a, artículos 3.2.1 y 3.2.2). Por debajo del plenario, la CAL se dividió en ocho subcomisiones (Defensa y Relaciones Exteriores; Interior y Justicia; Educación; Bienestar Social y Trabajo; Presupuesto, Hacienda, Industria y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería y Comercio; Obras Públicas y Transporte; Energía y Comunicaciones) compuestas por oficiales de rango medio, con cada Fuerza controlando la mayoría de los votos en aproximadamente un tercio de las subcomisiones (Orgánica CAL, Biblioteca Aeronáutica de la Fuerza Aérea)². La CAL tuvo el mandato de «intervenir en la formación y sanción de las leyes de la Nación» (Junta Militar, 1976b, artículo 3.3.1). Para ello, analizó todas las iniciativas legislativas para distinguir aquellas que considerara de «significativa trascendencia» (ST), las cuales retuvo para mayor estudio, de aquellas de «no significativa trascendencia» (NST), las cuales remitió al Presidente y la Junta para su inmediata aprobación. Las subcomisiones tenían 20 a 30 días para emitir dictámenes provisionales sobre las iniciativas ST, en los cuales debían sugerir su aprobación, rechazo, enmienda —o retiro por, o devolución a, el Poder Ejecutivo (Junta Militar,

² Agradecemos a Mariano Villalba por facilitarnos esta información.

1976b, artículo 4.4)—. Luego, el plenario de la CAL debía emitir en 30 a 40 días un dictamen definitivo —utilizando la regla de mayoría— para ser remitido al Presidente y a la Junta (Junta Militar, 1976b, artículos 4.5 y 4.6). Estos plazos, empero, podían extenderse: las reglas autorizaban a las Fuerzas a plantear disidencias sobre los proyectos e implícitamente facultaban al plenario a reenviar los proyectos con disidencias a las subcomisiones para que produjeran nuevos dictámenes. La iniciativa legislativa fue conferida tanto al Presidente y a los ministros como a los altos mandos de las tres Fuerzas (Junta Militar, 1976b, artículos 4.1.1 y 4.1.2), y el poder de veto fue dividido entre el Presidente y la Junta (Junta Militar, 1976b, artículos 4.8 y 4.9): si éste estaba en desacuerdo con el dictamen de la CAL, aquella debía zanjar el diferendo (Junta Militar, 1976b, artículos 4.8 y 4.9).

El poder de agenda legislativa fue organizado de manera descentralizada. Por un lado, porque las tres Fuerzas Armadas, y sus respectivas facciones, podían presentar proyectos de ley a través de los altos mandos o de los ministerios que controlaban, y las reglas obligaban a la CAL a al menos clasificar todas las iniciativas. Por otro lado, porque tanto la CAL como sus subcomisiones estaban compuestas por oficiales de las tres Fuerzas que, designados por sus superiores, no podían autoseleccionarse para ocupar esas posiciones ni podían, por la división tripartita de la representación, hegemonizar el plenario ni la subcomisión. Por último, porque las deliberaciones en la CAL tenían lugar bajo regla abierta, con lo cual cualquier enmienda o recomendación podía ser propuesta y adoptada, y el plenario podía retirar cualquier proyecto de ley de cualquier subcomisión en cualquier momento, con lo cual no era posible garantizar ningún intercambio de votos entre subcomisiones.

Este diseño institucional replicó, en el proceso legislativo, la división tripartita del poder establecida en la estructura del Ejecutivo. Como consecuencia, los miembros de la CAL gozaron de cierta autonomía para ejercer sus tareas. Pese a que podían ser sustituidos a voluntad de los altos mandos de sus respectivas Fuerzas, como éstos estaban típicamente faccionalizados, la purga de la delegación a la CAL podía resultar políticamente riesgosa para el balance interno de la Fuerza. Esta superposición entre los conflictos faccionales de las Fuerzas y la fragmentación institucionalizada del poder permitió a los miembros de la CAL influir de manera significativa sobre el proceso legislativo y sus resultados. Esencialmente, ninguna Fuerza o facción pudo tomar decisiones legislativas por su cuenta, la CAL y sus subcomisiones devinieron foros para que otros actores —como los gobiernos provinciales y los empresarios— canalizaran sus demandas, y el proceso legislativo sólo resultó en la aprobación de proyectos cuando se formaron coaliciones entre las Fuerzas y/o sus facciones.

El alcance de esta influencia puede apreciarse en las típicas variables clave de la actividad legislativa: el tamaño de la agenda y las tasas de aprobación, enmienda y rechazo de proyectos. El tamaño de la agenda de la CAL se calcula con el número de proyectos ingresados y el promedio anual de la cantidad de folios por expediente correspondiente a cada proyecto. Las tasas de aprobación, enmienda y rechazo se calculan como la proporción del total de proyectos recibidos por la CAL que ésta recomendó, respectivamente, aprobar sin enmiendas, aprobar con enmiendas, rechazar, devolver al Ejecutivo o solicitarle su retiro, o no calificar siquiera.

Tabla 1
Tamaño de la agenda legislativa, por número de proyectos y de folios por expediente

| Año | Proyectos | Folios por expediente (promedio) |
|-------------|------------------|---|
| 1976 | 280 | 48,19 |
| 1977 | 282 | 71,1 |
| 1978 | 264 | 88,11 |
| 1979 | 286 | 119,33 |
| 1980 | 299 | 139,97 ³ |
| 1981 | 208 | 118,57 |
| 1982 | 193 | 64,08 |
| 1983 | 338 | 73,54 |

Fuente: Fondo Documental CAL (Archivo General de la Nación).

Los datos de la Tabla 1 sugieren que el tamaño de la agenda se mantuvo relativamente estable en el período. Asimismo, si se considera el número de folios por expediente como un indicador de complejidad del proyecto de ley, puede observarse que la complejidad de la legislación tratada por la CAL creció hasta 1980, y tras caídas en 1981, cuando las disidencias internas de la Junta obstaculizaron la gestión de Viola, y en 1982, cuando el foco del régimen estuvo en la guerra del Atlántico Sur, que constituía una atribución exclusiva de la Junta y de los altos mandos sin intervención de la CAL, volvió a crecer en 1983 cuando el régimen en retirada intentó condicionar a la administración civil entrante.

La Tabla 2 muestra la información correspondiente a las tasas de aprobación, rechazo y enmienda por presidencia. Los datos muestran que el

³ El promedio incluye el Código Aduanero, de 3800 folios.

77 por ciento de la legislación enviada por el Ejecutivo en todo el período fue aprobada por la CAL y el 23 por ciento fue rechazada⁴. Esta tasa de rechazo se encuentra entre las más altas registradas para regímenes autoritarios (Bonvecchi y Simison, en prensa), que en promedio entre 1969 y 1999 sólo fueron derrotados en el 8 por ciento de los casos (Saiegh, 2011). Salvo durante la presidencia de Galtieri, con el régimen enfocado en la guerra y la agenda de la CAL disminuida, las tasas de rechazo nunca fueron inferiores a 21 por ciento, y aun durante esa presidencia, fueron cuatro puntos superiores al promedio de los regímenes autoritarios.

Tabla 2

Tasas de aprobación, rechazo, enmienda y número de facciones en las Fuerzas Armadas, por presidencia

| Presidencia | Número de facciones (promedio) | Tasa de aprobación | Tasa de rechazo | ST/Proyectos (porcentaje) | Aprobación con enmiendas/ Proyectos ST (porcentaje) | Aprobación con enmiendas/ Aprobación (porcentaje) |
|---|--------------------------------|--------------------|-----------------|---------------------------|---|---|
| Videla 1 (marzo 1976- diciembre 1978) | 6 | 79 | 21 | 35 | 67 | 83 |
| Videla 2 (enero 1979- marzo 1981) | 5,3 | 76 | 24 | 43 | 67 | 83 |
| Viola (abril 1981- diciembre 1981) | 4,65 | 73 | 27 | 54 | 65 | 80 |
| Galtieri (enero-julio 1982) | 3,24 | 88 | 12 | 46 | 68 | 80 |
| Bignone (agosto 1982- diciembre 1983) | 4,04 | 72 | 28 | 44 | 53 | 71 |
| Total | 4,64 | 77 | 23 | 45 | 64 | 80 |

Fuente: Fondo Documental CAL (AGN), Fontana (1987), Novaro y Palermo (2006) y Quiroga (1994).

La Tabla 2 muestra también que las tasas de enmiendas, calculadas tanto sobre el total de los proyectos calificados como ST como sobre los proyectos cuya aprobación es sugerida por la CAL, fueron consistentemente elevadas. Ello indica que las Fuerzas Armadas hicieron uso regular de las

⁴ La tasa de aprobación se calculó como el porcentaje de los proyectos ingresados a la CAL que fueron convertidos en ley.

atribuciones conferidas por las instituciones del régimen para influir en el contenido de la legislación.

Por último, la columna titulada número de facciones permite ilustrar la asociación entre faccionalización y resultados de los procesos decisorios. Si bien los datos de promedio presentados en la tabla no alcanzan para demostrar la existencia de esta asociación, análisis estadísticos con el conjunto de la información han establecido la correlación entre el número de facciones y el incremento en los rechazos y enmiendas de proyectos (Bonvecchi y Simison, en prensa).

Las recomendaciones de la CAL fueron, además, regularmente aceptadas por la JM. Tal como puede observarse en la Tabla 3, la Junta aprobó el 82,21 por ciento de las recomendaciones emitidas por la CAL y rechazó apenas el 17,8 por ciento de sus dictámenes. Estos patrones son consistentes con los incentivos emergentes del diseño institucional: dada la división horizontal del poder, el costo para la Junta de rechazar las recomendaciones de la CAL podía ser el bloqueo, en la Junta o en la CAL y, por consiguiente, la parálisis del proceso decisorio.

Tabla 3
Recomendación de la CAL y decisión de la Junta,
expedientes calificados como significativamente trascendentes

| | | <i>Decisión de la Junta</i> | |
|--------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------|
| | | Rechazo | Aprobación |
| <i>Recomendación CAL</i> | Aprobación | 1,56% | 16,62% |
| | Aprobación con modificaciones | 8,96% | 64,42% |
| | Rechazo | 3,38% | 0,39% |
| | Rechazo con modificaciones | 3,9% | 0,78% |
| | | 17,8% | 82,21% |

Fuente: Bonvecchi y Simison (en prensa).

La influencia detectada se muestra aún mayor para la legislación económica. Los archivos indican que de los 463 proyectos (casi 22 por ciento del total de proyectos recibidos por la CAL) que fueron remitidos a la Subcomisión de Presupuesto, más del 92 por ciento fue calificado, un 59 por ciento como ST, y que de éstos últimos, la CAL sugirió la aprobación del 84 por ciento, en un 80 por ciento de los casos con modificaciones,

mientras el 16 por ciento fue rechazado y en más del 5 por ciento de los casos alguna de las Fuerzas expresó su disidencia con el dictamen emitido. Estos datos indican que, en una de las áreas centrales de política pública del régimen, las Fuerzas Armadas tuvieron diferencias más frecuentes con el Ejecutivo y entre sí dentro de la CAL, y las pusieron en acto modificando y rechazando proyectos.

Otro tanto cabe sostener respecto de la legislación federal, aquí definida como todo proyecto de ley cuyo contenido afectara la distribución de recursos económicos o poder político entre las unidades subnacionales o entre las mismas y el gobierno nacional. De los 155 proyectos de este tipo (7 por ciento del total), más del 92 por ciento fue calificado por la CAL, un 83 por ciento como de ST. De estos últimos, la CAL sugirió la aprobación del 86 por ciento, con modificaciones en un 80 por ciento de los casos, y el rechazo del 14 por ciento. Por otra parte, en más del 7 por ciento de los casos alguna de las Fuerzas planteó disidencias, y el 29 por ciento de estos proyectos fue modificado por leyes subsiguientes durante el período (en comparación con un 6 por ciento del total y un 14 por ciento de los proyectos tratados por la Subcomisión de Presupuesto). De nuevo, estos datos indican la existencia de diferencias con el Ejecutivo así como entre las Fuerzas Armadas, y muestran que estas diferencias condujeron, en una proporción significativa de casos, a modificar las políticas inicialmente adoptadas.

La información también permite observar cómo actores no estatales, como los empresarios, influyeron sobre la toma de decisiones. La literatura (Schvarzer, 1986; Azpiazu et al., 2003; Pucciarelli, 2004; Castellani, 2009, 2013) argumenta que el proceso decisorio de la política económica fue capturado por los principales grupos económicos a través de los funcionarios del Ejecutivo. Pero un análisis de redes sociales consistente en identificar todas las interacciones de empresas y asociaciones empresarias con funcionarios del Ejecutivo y de la CAL registradas en los expedientes que ésta analizara a través de la mencionada Subcomisión 5⁵ (Bonvecchi y Simison, 2016a) muestra patrones diferentes. Por un lado, como puede apreciarse en la Tabla 4, el Ejecutivo no fue la única arena de interacción con los empresarios: la proporción de proyectos de ley en que los empresarios interactuaron con la CAL sugiere que ésta fue campo para la influencia empresarial desde el principio y su participación como tal creció con el tiempo.

⁵ Sólo se excluyeron tres expedientes que figuran como «faltantes» en el Fondo Documental CAL.

Tabla 4
Proyectos de ley con interacciones de empresarios
con la CAL y el Ejecutivo, 1976-83

| Año | Proyectos con interacción con CAL | Proyectos con interacción con PEN | Proyectos con interacción total |
|------------|--|--|--|
| 1976 | 6,85% | 8,22% | 15,07% |
| 1977 | 6,33% | 6,33% | 12,66% |
| 1978 | 7,50% | 15,00% | 22,50% |
| 1979 | 5,26% | 10,53% | 15,79% |
| 1980 | 18,31% | 9,86% | 28,17% |
| 1981 | 24,32% | 16,22% | 40,54% |
| 1982 | 13,51% | 10,81% | 24,32% |
| 1983 | 18,18% | 16,67% | 34,85% |
| Total | 11,96% | 11,09% | 23,04% |

Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

Por otro lado, como evidencia la Tabla 5, los sectores y actores empresariales que buscaron influir en las políticas no fueron sólo ni consistentemente aquellos indicados por la literatura referida: las frecuencias promedio de interacción, medidas como la cantidad de interacciones promedio por año, muestran variaciones interanuales significativas en la participación tanto de firmas individuales como de cámaras empresarias, de sectores transables como de no transables y de entidades con intereses en ambos tipos de sector. Más aún, la influencia relativa de los sectores parece haber variado con la naturaleza de las políticas económicas: los sectores transables y las empresas diversificadas interactuaron en mayor medida con el Ejecutivo y la CAL durante las presidencias de Videla, Galtieri y Bignone, cuando la política económica tendía a perjudicarlos, mientras los no transables hicieron lo propio cuando la política económica los afectó durante la presidencia de Viola.

Tabla 5
 Interacciones promedio entre empresarios, CAL
 y Ejecutivo, por tipo de actor empresario, 1976-83

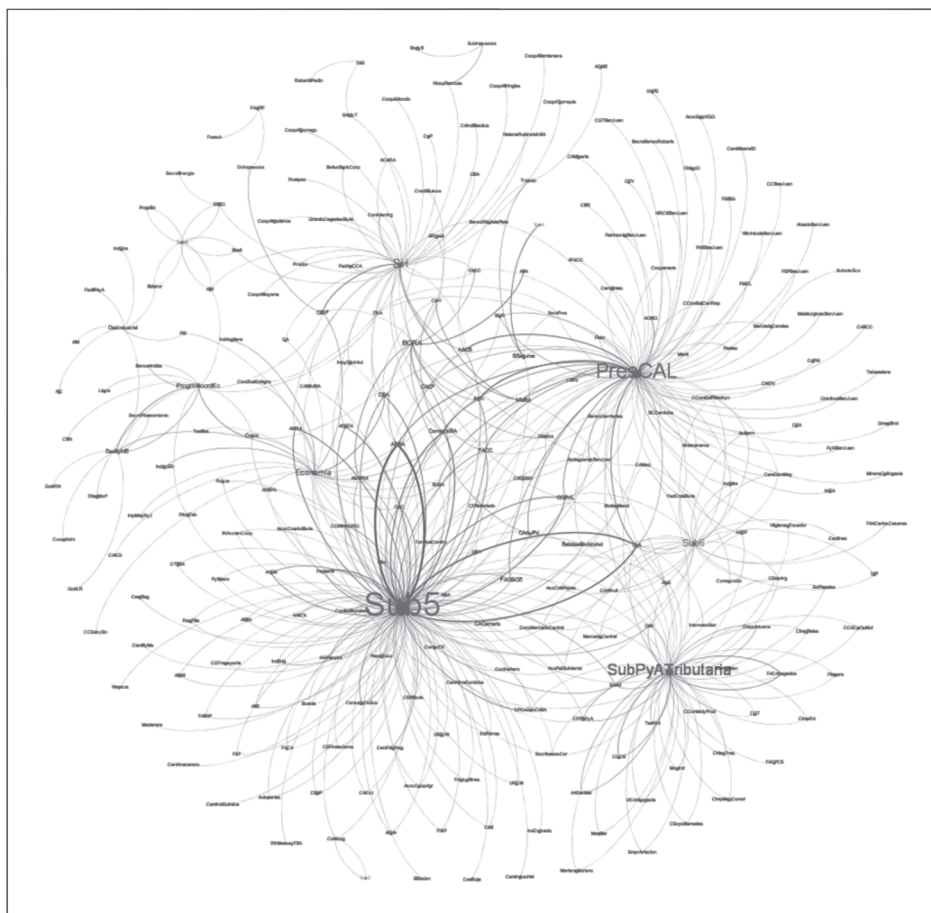
| Año | Interacciones promedio Cámaras | Interacciones promedio empresas | Interacciones promedio transables | Interacciones promedio no transables | Interacciones promedio ambos | Interacciones promedio total |
|-------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| 1976 | 1,14 | 0,33 | 0,63 | 0,64 | 0,19 | 1,47 |
| 1977 | 0,56 | 0,04 | 0,35 | 0,16 | 0,08 | 0,59 |
| 1978 | 0,48 | 0,23 | 0,33 | 0,30 | 0,08 | 0,70 |
| 1979 | 0,32 | 0,40 | 0,42 | 0,26 | 0,04 | 0,72 |
| 1980 | 1,49 | 0,51 | 1,13 | 0,77 | 0,10 | 2,00 |
| 1981 | 2,43 | 0,38 | 0,89 | 1,84 | 0,05 | 2,81 |
| 1982 | 1,35 | 0,03 | 0,89 | 0,32 | 0,16 | 1,38 |
| 1983 | 1,36 | 0,33 | 0,95 | 0,74 | 0,00 | 1,70 |
| Total | 1,09 | 0,29 | 0,70 | 0,59 | 0,09 | 1,37 |

Nota: en Cámaras se incluyó también bolsas y asociaciones profesionales.

Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

Por último, como ilustra el mapa de redes del Gráfico 1, que registra las interacciones de todo el período, la CAL parece haber sido un actor más central que el Ejecutivo en el proceso decisorio de las políticas sobre las cuales intentaron influir los empresarios. Los tamaños de los nodos correspondientes a la Subcomisión 5 y a la presidencia de la CAL son notoriamente mayores que los correspondientes a la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Política y Administración Tributaria y el Ministro de Economía. Es, desde ya, posible que la influencia desplegada por los empresarios sobre los funcionarios del Ejecutivo haya resultado más decisiva para el contenido de las políticas que la ejercida sobre la CAL, pero las frecuencias de interacción registradas sugieren que influir sobre el Ejecutivo no fue suficiente para asegurarse que las leyes se aprobaran de acuerdo con sus intereses y, en cambio, resultó necesario acudir a la CAL para ello.

Gráfico 1
Interacciones entre empresarios, Ejecutivo y CAL, 1976-83



Nota: El tamaño del nombre de los nodos es proporcional a la cantidad de interacciones. Las reuniones cara a cara se incluyeron en la red como dos direcciones entre los actores, i.e. una reunión entre la UIA y la Subcomisión 5 se contabilizó como una relación dirigida de la UIA a la Subcomisión y otra de la Subcomisión a la UIA.
Fuente: Bonvecchi y Simison (2016a) a partir de Archivo CAL.

III. Reconsiderando el funcionamiento de la dictadura

La evidencia emergente de los archivos de la CAL corrobora aspectos centrales de las visiones historiográficas sobre el funcionamiento de la dictadura y cuestiona, a la vez, algunas de sus interpretaciones. Los datos sobre

agenda, aprobación y rechazo de legislación confirman la existencia y los efectos de la fragmentación del poder político señalados por la historiografía. Sin embargo, estos datos muestran también que tales efectos fueron de mucho mayor alcance y regularidad que los descritos y documentados en la literatura previa. Los conflictos entre las facciones del régimen no se limitaron a las decisiones centrales de las políticas institucional, económica y represiva; se extendieron al conjunto de la legislación, y fueron particularmente intensos respecto de las iniciativas de (des)regulación económica y de los proyectos vinculados con el federalismo fiscal y político. Los focos de disidencia y reversión de las políticas públicas parecen haber sido, pues, aquellos que suelen ser fuente de conflicto también bajo regímenes democráticos.

Estos datos corroboran, asimismo, las dificultades encontradas por los presidentes militares para imponer y sostener rumbos específicos de política pública. Pero, de nuevo, muestran que el alcance de esas dificultades fue mucho mayor que el establecido por la historiografía. El diseño institucional dividió el poder de manera vertical y horizontal con tal consistencia que generó procesos decisorios proclives al bloqueo y la modificación de las iniciativas del Ejecutivo. La división del poder fue tan eficaz que produjo una dictadura sin centro. En los papeles, ese centro fue la Junta Militar, pero de hecho la Junta operó regularmente de manera faccionalizada. Formalmente, la CAL fue una comisión de asesoramiento legislativo cuyas decisiones podían ser desoídas por el centro del poder, pero ante su falta funcionó como una legislatura capaz de rechazar y modificar una proporción significativa de proyectos de ley. De acuerdo con las reglas, los gobernadores provinciales fueron delegados del centro ante los intereses locales, pero ante la propensión del centro al conflicto interno parecen haber operado en cambio como representantes de los intereses locales ante el poder nacional.

Por último, los datos de la CAL también corroboran la existencia de vínculos entre los empresarios y los funcionarios del régimen. Sin embargo, las redes sociales aquí reconstruidas muestran que esos vínculos no se limitaron a las autoridades económicas localizadas en el Ejecutivo sino se extendieron a los miembros de la CAL. Considerados en conjunto con la información sobre la actividad de la CAL en proyectos económicos, los datos muestran que, a diferencia de lo sostenido por buena parte de la literatura previa, los empresarios vinculados con el Ejecutivo no fueron los únicos en influir sobre la legislación, y que la influencia desplegada sobre la CAL contribuyó a las reversiones que caracterizaron los procesos decisorios en este área de política pública. También en la política económica, pues, el Proceso de Reorganización Nacional parece haber sido una dictadura sin centro.

Sobre la base de los patrones aquí identificados cabe sugerir una doble reconfiguración del lugar de la última dictadura entre los regímenes autorita-

rios. Desde el punto de vista institucional, el régimen argentino fue uno de Ejecutivos débiles con una legislatura relativamente fuerte —el reverso del régimen de Franco, quien gobernó solo con las Cortes Españolas como legislatura notarial (Bonvecchi y Simison, 2016b)—. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la dictadura argentina estuvo atravesada por la competencia faccional y la descentralización operativa como la Unión Soviética y otros regímenes con Ejecutivos colectivos. Tal vez nada de esto la haya hecho menos fatal para el país, pero ello no obsta a la necesidad de identificar sus especificidades y reconocer sus similitudes con otras experiencias autoritarias.

Bibliografía

- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (2003). *El nuevo poder económico en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 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. (2016a). *Business and lawmaking in authoritarian regimes: Policy networks and business influence in Argentina's last military dictatorship*. Trabajo presentado en la reunión anual de la Repal, Red para el Estudio de la Economía Política de América Latina, Cambridge, MA.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (2016b). *Lawmaking in authoritarian regimes: Spain and Argentina in comparative perspective*. Trabajo presentado en el 8º Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Bonvecchi, A. y Simison, E. (en prensa). Legislative institutions and performance in authoritarian regimes. *Comparative Politics*.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En A. R. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, P. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo.
- Canelo, P. (2013). *El gobierno del «Proceso» en el nivel provincial. Reclutamiento, rol y carreras políticas de los interventores y gobernadores de la última dictadura militar argentina (1976-1983)*. Trabajo presentado en las Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Canelo, P. (2016). *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983). A 40 años del golpe de Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.
- Castellani, A. (2013). Privileged accumulation spaces and restrictions on development of state-business relations in Argentina (1966-1989). *The American Journal of Economics and Sociology*, 72(1), 90-121.

- Fontana, A. (1987). *Political decision making by a military corporation: Argentina 1976-1983* (Tesis doctoral). University of Texas, Austin, TX.
- Junta Militar (1976a). Estatuto del Proceso de Reorganización Nacional.
- Junta Militar (1976b). Reglamento para el Funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo (Anexo a Ley 21256).
- Novaro, M. y Palermo, V. (2006). *La dictadura militar*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (ed.) (1984). *Proceso, crisis y transición democrática*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Palazzo, E. y Schinelli, G. (1976). *Normas constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional*. Buenos Aires: Zavalia Editor.
- Pucciarelli, A. R. (ed.) (2004). *Empresarios, tecnócratas y militares la trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quiroga, H. (1994). *El tiempo del Proceso*. Rosario: Homo Sapiens.
- Saiegh, S. (2011). *Ruling by statute: How uncertainty and vote buying shape lawmaking*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schvarzer, J. (1986). *Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica*. Buenos Aires: Cisea.

Palabras clave

Argentina – dictadura – Ejecutivo – legislatura – facciones

Keywords

Argentina – dictatorship – Executive – Legislature – factions

Abstract

Historiographical consensus about the last military dictatorship, built on interviews, press information, y some classified documentation, contends the regime was marked by the fragmentation of political power and the problems it generated. The recent declassification of the complete archives of the Legislative Advisory Commission (CAL) has expanded sources and facilitated access to data on the everyday operation of an organization crucial for decision-making processes. This research note takes stock of the emerging evidence and discusses its implications for the interpretation of the *Proceso*. Data shows that fragmentation was the norm, and extended beyond the main decision-making arenas and the most notorious policies, that the dictatorship could never constitute a political center, and that therefore numerous policy initiatives were amended or rejected by competing factions and shaped by the influence of various private economic interests.

Mecanismos causales y *process tracing*. Una introducción*

Causal mechanisms and process tracing. An introduction

JULIO LEONIDAS AGUIRRE

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

jaguirre@ciepp.org.ar

Considerando los debates contemporáneos en metodología de la investigación en ciencia política, en este trabajo se presentan la noción de mecanismo causal y la técnica de process tracing con el propósito de contribuir a la caja de herramientas metodológica de la disciplina. Se parte de la consideración de que estas dos cuestiones combinadas pueden ser de utilidad para orientar el diseño metodológico de investigaciones que busquen analizar argumentos causales complejos en el marco de estudios de caso. Para ello se presentará una propuesta para la operacionalización de mecanismos causales que facilite su posterior análisis empírico a partir de la técnica de process tracing.

«... Menos adictas al estudio de la cartografía, las generaciones siguientes entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y los inviernos».

JOSÉ LUIS BORGES, *Del rigor en la ciencia.*

I. Introducción

En las últimas décadas, lo que Schrodtt (2006) denomina «la ortodoxia» en ciencia política ha orientado sus principales reflexiones metodológicas en torno al tipo de inferencia causal típica de los métodos cuantitativos¹. El texto canónico en esta línea, King, Keoane y Verba (1994) —KKV—, ha sido una referencia central en las principales disputas metodológicas en torno a esta cuestión (ver Brady y Collier, 2010; Freedman, 2010; Mahoney, 2010; Schrodtt, 2006).

* Artículo aceptado para su publicación el 24 de marzo de 2017.

¹ Estrictamente hablando, lo que se ha consolidado como ortodoxia en la disciplina es un subconjunto de rudimentos metodológicos asociados a la «estadística frecuentista», en especial el análisis de regresión y otros métodos econométricos asociados. Ver: Collier, Brady y Seawright (2004: 165-168).

Debido a ello, el debate metodológico parece haberse estructurado en torno a una suerte de «doble movimiento», siguiendo a modo ilustrativo la famosa metáfora de Polanyi (2006), caracterizado por el avance del método cuantitativo y su consolidación como «el modo de hacer ciencia» para la ciencia política «ortodoxa» y un movimiento de resistencia a este, un contramovimiento impulsado por las perspectivas cualitativas e interpretativas que pretenden desafiar esta postura y, de este modo, en términos de Flyvbjerg (2001), recuperar la «relevancia social» de la disciplina al reorientarla hacia la tarea de «informar la razón práctica» —*phronesis*— en lugar de pretender explicaciones basadas en leyes causales siguiendo el modelo de las ciencias naturales.

En torno a esta dinámica se consolidó en el marco del debate metodológico de la ciencia política una suerte de «polarización» (Rihoux, 2006) o «dualismo» (Gofas y Hay, 2011) que determinaba las posturas asumidas y separaba a la disciplina en «dos culturas» caracterizadas por adoptar distintos valores, creencias y normas respecto a la labor científica (Mahoney y Goertz, 2006). En este contexto el tipo de diseño de investigación a ser desarrollado era marcado por la adhesión a alguna de estas posturas, indistintamente de la temática o pregunta de investigación.

No obstante, en los últimos años un nuevo movimiento parece levantarse en torno a una crítica ya no de algún método particular, sino de la polarización misma de la metodología y la asunción *a priori* de que existiría un método superior para abordar el diseño de investigación (Landman, 2008). Hoy cada vez más textos centrales de metodología en ciencia política destacan la relevancia de articular estrategias metodológicas que recurran tanto a métodos cuantitativos como cualitativos, pero destacando las diversas problemáticas epistemológicas, ontológicas y metodológicas de tal propósito (Brady y Collier, 2010; Della Porta y Keating, 2008; Mahoney y Goertz, 2006). Desde esta perspectiva lo relevante es entender las fortalezas de cada abordaje para adecuar el método que mejor nos permita responder nuestras preguntas de investigación.

Desde este punto de vista, anclado en el pluralismo metodológico², la selección del diseño de investigación está fuertemente asociada a las preguntas que guían nuestros trabajos y al tipo de evidencia factible de ser construida. En este sentido, el punto de partida es una adecuada comprensión de las implicancias de nuestras preguntas, y estas —y no una metodología o teoría específica— deben ser las que orienten qué tipo de estudio llevaremos adelante (Shapiro, 2002; Shapiro et al., 2004).

² Para un debate extenso respecto al pluralismo metodológico y sus implicancias en ciencia política pueden consultarse el debate entre Bauböck, Della Porta, Lago y Ungureanu (Bauböck et al., 2009).

Siguiendo esta reflexión, en la actualidad presenciamos una enorme creatividad en el diseño de estrategias de investigación, posibilitada por un entorno más pluralista que se guía por las diversas fortalezas y debilidades de cada perspectiva, de allí la relevancia de profundizar nuestro entendimiento de las mismas (Della Porta y Keating, 2008, pp. 19-39). Con el propósito de contribuir a ensanchar la «caja de herramientas» de la ciencia política, en este trabajo se presenta una perspectiva metodológica que articula dos cuestiones que han sido objeto de un intenso debate en la literatura especializada en los últimos años: la noción de «mecanismo causal» y técnica del «trazo de proceso causal» (*process tracing*).

Si bien buena parte de los textos contemporáneos sobre metodología en ciencia política abordan estas dos cuestiones, en especial aquellos comprometidos con perspectivas cualitativas, existen pocos trabajos en español que las desarrollen. A su vez, dentro de la literatura existen al menos dos inconvenientes: por un lado se presentan diversas posiciones respecto a conceptos centrales, lo que dificulta una mirada unificada y, por otro lado, son pocos los trabajos que avanzan en criterios operativos que faciliten la tarea de traducir los mecanismos causales teóricos de modo tal de integrarlos fácilmente con la técnica de trazo de proceso causal.

Este trabajo busca abordar ambas problemáticas, para ello se ensaya una conceptualización integrada de la noción de «mecanismo causal» y «trazo de proceso causal» y se propone un modo de operacionalizar mecanismos causales teóricos de modo tal de habilitar su análisis empírico en base al trazo de proceso causal, usando de modo ilustrativo ejemplos extraídos de la literatura sobre clientelismo político y programas asistenciales.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: primero se describe la técnica de «trazo de proceso causal» y se define qué se entiende por mecanismo causal y explicación mecanística. Seguidamente se propone un modo de operacionalizar los mecanismos causales de modo tal extraer de los mismos las consecuencias observables que habilitarán su análisis empírico, para ello se desarrolla de modo meramente ilustrativo un mecanismo causal teórico que asocia competencia política local y desarrollo de programas asistenciales clientelares. En el cuarto punto se describen los cuatro tipos de pruebas empíricas sugeridos por la literatura de trazo de proceso causal y se ejemplifican aplicándolas al mecanismo teórico presentado. Por último el trabajo concluye con unas breves reflexiones finales.

II. Trazo de proceso causal y mecanismos causales

Muchas veces los politólogos nos enfrentamos a preguntas de investigación que nos orientan hacia diseños explicativos que implican una hipótesis causal compleja que, en lugar de establecer una relación directa

entre una variable independiente y otra dependiente, deben lidiar con «descripciones densas» de procesos políticos caracterizados por la interacción de múltiples elementos explicativos. Por ello al intentar sistematizar metodológicamente nuestras investigaciones no siempre es posible traducir los aspectos centrales de nuestras hipótesis en variables cuantitativas cuya variación pueda ser estudiada estadísticamente, ya sea por la dificultad o imposibilidad de traducir satisfactoriamente los procesos subyacentes a relaciones entre variables cuantitativas (de razón o intervalo), porque los mismos se asocian a una cantidad relativamente chica de unidades de análisis o por que se basan en una dinámica entre entidades sociales que no es factible de cuantificación.

Otra veces, incluso pudiendo traducir la lógica explicativa de nuestras hipótesis en el tipo de inferencia típica de la «perspectiva ortodoxa», al hacerlo lo más relevante en términos teóricos de la explicación podría quedar, de hecho, sin ser analizado debido a que lo que nos importa no es ponderar «cuánto» afectan las variables independientes a la dependiente sino profundizar sobre «cómo» lo hacen (Sotomayor, 2008, p. 165).

En otras palabras, muchas veces lo que nos interesa no es establecer en qué medida la variación de la variable dependiente se correlaciona con variaciones de las variables independientes en un conjunto extenso de casos sino, alternativamente, cómo es que el resultado observado en un caso de estudio puede ser explicado por las variaciones en las variables independientes, incluso ponderando diversas explicaciones posibles. En breve, podemos estar interesados en indagar cuál es el proceso a partir del cual un cambio en X (variable independiente) produce un determinado cambio en Y (variable dependiente) en el marco de un único caso y qué evidencia deberíamos observar para corroborar que tal proceso tiene lugar.

En tales casos, nuestra investigación debe adoptar un diseño que nos permita llevar adelante lo que la literatura denomina «observación de proceso causal» (*causal process observation*), esto es, la percepción sobre «trozos de evidencia que proveen información sobre el contexto o mecanismo causal, y que contribuye distintivamente en la construcción de inferencias causales» (Collier, Brady y Seawright, 2004, p. 184).³ O sea, debemos prestar atención a piezas de evidencia, posiblemente no sistemáticas, cualitativa o cuantitativa, que nos informan respecto al proceso que conecta X e Y en nuestro caso de estudio, ya sea identificando aspectos relevantes del contexto o de las entidades sociales involucradas en él.

Con el propósito de estructurar metodológicamente este tipo de «observación», en los últimos años la literatura ha insistido en el debate de la

³ La observación de proceso causal —«CPO» por sus siglas en inglés— se opone a lo que se denomina observación de matriz de datos (*data set observation*) —«DSO» por sus siglas en inglés—. La distinción sobre estos dos modos alternativos (aunque complementarios) de observación es introducida por Collier, Brady y Seawright (2004).

técnica conocida como trazo (o rastreo) de proceso causal («*process tracing*») (Bennett y Checkel, 2013; Brady y Collier, 2010; Falletti, 2006; Hall, 2012; Mahoney, 2012). Bennett define al trazo de proceso causal como una

técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas] (Bennett, 2008, p. 705).

El análisis de proceso causal es un método que tiene como propósito ir más allá de identificar correlaciones entre variables dependientes e independientes y profundizar el análisis de los «mecanismos causales» que las vinculan (Beach y Pedersen, 2013). En este sentido, el análisis de proceso causal se asocia a la búsqueda por desentrañar la «caja negra» de la causalidad asumida en una correlación entre variables y para ello busca trazar mecanismos causales y someterlos a prueba empírica en el marco de estudios de caso (Beach y Pedersen, 2013; Bennett, 2010; George y Bennett, 2005).

En breve, al poner a prueba distintos mecanismos causales el trazo de proceso causal nos permite juzgar la capacidad explicativa de los mismos (George y Bennett, 2005, pp. 206-207), por ello puede ser entendido como una herramienta para desarrollar inferencias causales (Beach y Pedersen, 2013; Bennett, 2010).

Así entendido, la lógica explicativa del trazo de proceso causal se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre la variable dependiente y las independientes. En términos sintéticos:

$$X \rightarrow M \rightarrow Y$$

donde X es la variable explicativa, Y el resultado a ser explicado y M el mecanismo que nos permite entender el modo en el que determinado cambio en X produce determinado cambio en Y . A su vez, el mecanismo M está compuesto por un conjunto de partes o elementos n , tal que $M = (n_1, n_2, n_n)$, por lo que la formulación completa de la lógica explicativa obtiene la forma de:⁴

$$X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_n \rightarrow)] Y$$

⁴ El asterisco, «*», es utilizado aquí como conectivo lógico de la conjunción «y», y cada parte del mecanismo es ilustrada como (n_n) donde « n_n » refiere a una entidad social y « \rightarrow » refiere a la acción mediante la cual ésta transmite energía causal hacia otra entidad. Ver: Beach y Pedersen (2013, p. 30).

Siguiendo esta lógica, el objetivo del trazo de proceso causal es orientar al investigador en la identificación de las consecuencias observables de los mecanismos causales (M) a partir del análisis de sus partes constitutivas (n), con el propósito de probar su presencia a partir del estudio de piezas de evidencia «diagnóstica» en el marco de un estudio de caso. Esto nos permite analizar nuestras hipótesis explicativas y concluir si las mismas se sostienen en base a la evidencia disponible o debemos abandonarlas y construir otras alternativas (George y Bennett, 2005, p. 208). Para ello es central entender a nuestras hipótesis como «mecanismos causales» cuyos componentes constitutivos deben ser evidenciados en nuestro caso de estudio.

Beach y Pedersen (2013) identifican tres variantes dentro del trazo de proceso causal: testeo de teorías (*theory-testing*), construcción de teoría (*theory-building*) y explicación de resultado (*explaining-outcome*). Los primeros dos se caracterizan por ser diseños centrados en la teoría (*theory centric*), en tanto que el tercero se caracteriza por ser un diseño centrado en el caso de estudio (*case centric*). A su vez, cada una de estas variantes del trazo de proceso causal implica importantes diferencias en lo relativo al tipo de inferencia que se construye, cuál es la noción de mecanismo causal por detrás de cada una y en qué medida pueden asociarse a diseños de métodos mixtos (Beach y Pedersen, 2013, p. 3). Para los propósitos de este trabajo, nos concentraremos sólo en la variedad de «testeo de teoría».

La variedad «testeo de teoría» en el análisis de proceso causal busca establecer si el mecanismo causal hipotético se encuentra presente y opera del modo que la teoría sugiere que lo hace. Para ello, se selecciona un caso de estudio en el que X e Y se encuentran presentes y el contexto permita que el mecanismo opere (Beach y Pedersen, 2012). En esta lógica de selección de caso por la variable dependiente, típica de los estudios cualitativos (Sotomayor, 2008), el objetivo es evaluar si la evidencia disponible permite establecer la presencia del mecanismo hipotético que vincula X e Y analizando cada una de sus partes y los vínculos entre éstas.

Lo que estamos «trazando» no es una sucesión de eventos sino el mecanismo teórico que nos permite establecer una relación de causalidad, y para ello debemos observar la presencia de las implicancias empíricas asociadas a cada componente de dicho mecanismo (Beach y Pedersen, 2013, p. 15). En términos del tipo de inferencia que podemos llevar adelante,

Es importante aclarar que esta formulación podría ser completada agregando variables explicativas adicionales (X_1, X_n) asociadas a un mismo mecanismo causal (M) o incluso comparando mecanismos alternativos (M_1, M_n) que pueden o no estar asociados a las mismas variables explicativas. Por razones de parsimonia mantendremos este esquema simplificado.

esto implica que no podemos establecer nada respecto a explicaciones alternativas, tampoco respecto a las condiciones de necesidad y suficiencia de dicho mecanismo para explicar el resultado observado (Y), sólo podemos aseverar la presencia del mecanismo teóricamente asociado a un resultado específico (Beach y Pedersen, 2013, pp. 15-16).

Para llevar adelante esta técnica se establecen tres pasos. Primero debemos conceptualizar el mecanismo causal teórico y adaptarlo al contexto del caso bajo estudio. Segundo debemos operacionalizar el mecanismo causal con el propósito de establecer consecuencias observables asociadas a cada etapa o elemento de dicho mecanismo. Por último debemos recolectar la evidencia que nos permita construir inferencias con el propósito de establecer: (i) si el mecanismo causal estuvo presente y (ii) si las partes del mismo operaron del modo que la teoría sugiere (Beach y Pedersen, 2013, pp. 11-16). En base a ello, en lo que sigue revisaremos qué se entiende por mecanismo causal, luego presentaremos un criterio para la operacionalización de los mismos y, por último, presentaremos las diversas pruebas empíricas que nos permitirán analizar la presencia del mecanismo en un caso de estudio.

III. Mecanismos y explicación mecanística

Cuando hablamos de mecanismos causales nos referimos a «procesos que ocurren dentro de sistemas concretos» (Bunge, 1997, 2004) y que nos permiten explicar cambios en esos sistemas —o sus subsistemas—, ya que es a través de estos procesos que se vinculan los diversos componentes de un sistema de modo tal de «transmitir energía causal» (Beach y Pedersen, 2013), a partir de una cadena de asociaciones e intercambios, para generar un determinado resultado⁵.

La lógica explicativa basada en mecanismos se nutre de una ontología sistémica en la que un determinado hecho es el resultado de la acción de un sistema (o de varios sistemas en interacción), y explicarlo implica poder identificar los mecanismos (en términos de procesos) que operan dentro del marco de referencia de esos sistemas. En este sentido, cada parte o instancia de dicho mecanismo puede ser conceptualizada como «entidades que llevan adelante actividades», y estas entidades no son sino los elementos de los sistemas y las «actividades son las productoras del cam-

⁵ Existen muchas definiciones de «mecanismo causal» y si bien todas tienen puntos en común, no poseen las mismas implicancias ontológicas y metodológicas. Sobre este punto puede consultarse: Falleti y Lynch (2009), Gerring (2008) y Hedstrom y Bearman (2009).

bio, aquello que transmite fuerza causal a través del mecanismo» (Beach y Pedersen, 2013, p. 29).

De ello se desprende que, conceptualmente, los mecanismos son conjuntos compuestos por pares de entidades/actividades asociados entre sí, y que cada uno de ellos constituye una parte necesaria —aunque no siempre suficiente— para producir el resultado bajo estudio; siempre en el marco de referencia de un sistema definido por el observador.

Esto se asocia a la lógica de la explicación en ciencias sociales que sugiere Elster (2010), quien aborda esta cuestión identificando una lógica de relaciones entre «hechos» (o estados de cosas) y «sucesos» (acciones) en la que el único modo de lograr una explicación del *explanandum* «en sí mismo» es a través de encontrar un *explanans* basado en un «suceso» positivo (por ejemplo la acción racional de un agente), o un patrón de sucesos positivos. De este modo sugiere que una explicación satisfactoria implica identificar cómo las acciones de los individuos generaron un determinado resultado (Elster, 2010, pp. 23-31). No obstante, si bien Elster (2010, p. 30) hace una apelación explícita a favor del individualismo metodológico, la noción de mecanismo no debe confundirse con la de «microfundamento» (propia del enfoque individualista metodológico), pues si bien los mecanismos buscan la causa «más próxima» y esta suele asociarse a una desagregación de la cadena causal que se aleja de lo «macro» (estructural) para aproximarse a lo «micro» (individual), muchos análisis que recurren a explicaciones mecanísticas rechazan el enfoque individualista (Falletti y Lynch, 2009; Gerring, 2008).

De hecho, la noción de mecanismo asociada a una ontología sistémica, como la que presentamos en este trabajo, indefectiblemente nos lleva a abandonar la idea de fenómenos sociales «empujados» meramente por la acción individual y, en su lugar, nos aproxima a explicaciones basadas en procesos emergentes producto de un sistema de relaciones entre entidades sociales (individuos, grupos, instituciones, etc.) en las que la acción individual es sólo una parte de la explicación. Los mecanismos buscan representar estos procesos relacionales complejos por lo que suelen alejarse tanto del individualismo metodológico como del estructuralismo y, en su lugar, suelen adoptar perspectivas que buscan asociar lo micro y lo macro tomando en consideración factores cognitivos, contextuales y relacionales (Tilly, 2001)⁶.

⁶ Esta perspectiva se asocia a distintos enfoques tales como el individualismo estructural (*structural individualism*) (Hedstrom, 2005) o la perspectiva de los sistemas complejos y la noción de «procesos emergentes» (Aguirre y Rodríguez Zoya, 2011) que buscan combinar los efectos causales de la acción individual con los constreñimientos presentados por el entorno.

Entonces, entender la causalidad en términos mecanísmicos⁷ implica analizar estos procesos de asociación entre múltiples elementos que, en el marco de un sistema, producen determinados resultados. Metodológicamente, en el marco del trazo de proceso causal, implica analizar el proceso a través del cual las variables independientes afectan a la dependiente identificando qué entidades interactúan de qué modo para producir que una variación en *X* genere determinado efecto en *Y*.

Si bien los mecanismos causales hacen referencia a procesos empíricos («en un sistema concreto»), no deben confundirse con éstos. Describir un mecanismo causal es construir una representación teórica sobre procesos empíricos complejos que nos permite sugerir una relación de causalidad que, de hecho, puede apelar explícitamente a entidades, acciones, procesos o asociaciones meramente conjeturales. Las explicaciones mecanísmicas, entonces, buscan sugerir un modelo (basado en la idea de proceso causal) a partir del cual explicar la causa de un determinado fenómeno intentado desagregar con el mayor detalle posible la «caja negra» de dicha causalidad. Debido a ello, los mecanismos deben ser entendidos como constructos teóricos coherentes y sistemáticos, basados en marcos teóricos de mayor envergadura, que pretenden sugerir una explicación de «rango medio» a la vez que expresan de modo explícito las consecuencias observables que habilitan la prueba empírica de cada uno de los componentes de tal explicación.

Según Tilly (2001), existen tres tipos ideales de mecanismos causales en las ciencias sociales: contextuales, cognitivos y relacionales⁸. Si bien algunos trabajos se concentran en sólo uno de estos mecanismos, en la práctica la mayoría de los trabajos aplican algún tipo de combinación entre éstos (Tilly, 2001, pp. 24-25). Debido a ello, cuando analizamos los mecanismos explicativos utilizados en la literatura es difícil observar si se trata de dos o tres mecanismos que operan de forma conjunta o si más bien se trata de una combinación de cambios cognitivos, relacionales y contextuales que operan de forma articulada de modo tal de que pode-

⁷ Se denomina explicación mecanísmica (*mechanismic*) y no mecánica (*mechanic*) porque hace referencia a la existencia de mecanismos explicativos, en el sentido aquí descripto, pero éstos no tienen por qué operar de modo mecánico (o lo que coloquialmente se entiende por «mecanicista»), por el contrario pueden adoptar modos mucho más complejos. Ver: Bunge (1997, p. 411; 2004, p. 203), Gerring (2008, pp. 163-164).

⁸ Los primeros hacen referencia a explicaciones de tipo estructural/holística, los segundos se basan en explicaciones de tipo intencional asociadas a las acciones individuales y los terceros a explicaciones que se centran en cómo el modo de organización y las relaciones y transacciones que establecen los actores condicionan su conducta y los resultados de su asociación.

mos considerarlos parte de un único mecanismo compuesto. Determinar los límites de los mecanismos y sus componentes es, entonces, parte del proceso teórico constructivo que lleva adelante el investigador y es sobre este proceso que nos concentraremos en lo que sigue.

Siguiendo un enfoque sistémico, es importante destacar que los distintos mecanismos operan en un nivel de organización sistémica distinto (Bunge, 1997, pp. 452-453). Para los propósitos de nuestro trabajo distinguiremos tres niveles: macro, meso y micro. El nivel macro se asocia al contexto en el que opera el sistema, por consiguiente en él ocurren los fenómenos externos que lo «activan». Los fenómenos asociados a los niveles micro y meso ocurren «dentro» de los sistemas y explican su dinámica interna. A nivel meso observamos las transacciones y la estructura de asociaciones entre las unidades internas del sistema y a nivel micro encontramos las entidades constitutivas de los sistemas y sus acciones individuales.

Si articulamos esta noción de niveles de organización con la clasificación de mecanismos en ciencias sociales de Tilly, podemos sostener que cada uno de estos tres tipos de mecanismos opera en un nivel de organización sistémica distinto. Los «mecanismos cognitivos», si bien pueden ser incentivados por fenómenos generados a nivel meso o macro, operan a nivel micro y se asocian a las acciones individuales de los agentes y a los factores que las motivan (por ejemplo: una «acción racional» incentivada por la «aversión al riesgo»). Los «mecanismos relacionales», por su parte, se asocian a las pautas de organización entre los actores y sus transacciones, por ello operan a nivel meso, imbricados en los procesos organizacionales de los sistemas (por ejemplo la «mediación política» como modo de acceso a programas asistenciales). Por último, los mecanismos contextuales operan en el nivel macro de los sistemas, y se asocian a los efectos del contexto o a la conducta general del sistema (por ejemplo señalando cómo cambios en el entorno del sistema —ya sea su entorno institucional inmediato o procesos sociales amplios— activan sus procesos internos a partir de afectar la «estructura de incentivos» de los agentes).

A su vez, es posible que a medida que focalizamos la atención en niveles de organización distintos dentro de los sistemas el tipo de entidad social que actúa de modo tal de «transmitir energía causal», o sea el «agente causal» (Falleti y Lynch, 2009) varíe: entidades individuales a nivel micro, pequeños grupos u organizaciones a nivel meso, y los sistemas como un todo a nivel macro. No obstante es preciso señalar que el «tipo de entidad» social (individual, grupal o sistémica) no debe confundirse con la «naturaleza» de la misma (personas, organizaciones, instituciones, Estados, empresas, etc.), pues la naturaleza de las entidades depende de la «escala» del sistema bajo estudio: por ejemplo, si el sistema bajo estudio es el «sistema

mundo» (en sentido wallersteniano) las entidades individuales serían los países o Estados nación⁹.

De lo anterior se sigue que existen al menos tres características de los mecanismos causales que nos permiten una clasificación de éstos: el nivel de organización sistémica en el que operan (micro, meso y macro), el tipo de mecanismo interviniente (cognitivo, relacional o contextual) y el agente causal asociado al mismo (individual, asociativo o el sistema mismo). Como podemos observar en la Tabla 1, estas características están íntimamente relacionadas.

Tabla 1
Clasificación de mecanismos causales

| Nivel de organización | Tipo de mecanismo | Agente causal | Ejemplo |
|---|--------------------------|---|--|
| Micro <i>Acciones propias de los elementos del sistema</i> | Cognitivo | Agentes individuales | Elección racional <i>Los agentes toman una decisión que busca maximizar su utilidad en base a la información disponible</i> |
| Meso <i>Estructura de asociación y transacciones internas</i> | Relacional | Conjunto de agentes <i>(díadas, triadas o grupos)</i> | Mediación <i>Dada la estructura de asociaciones, una entidad media la vinculación entre otras dos</i> |
| Macro <i>Contexto y conducta global del sistema</i> | Contextual | Sistema | Consecuencias funcionales <i>La persistencia o crecimiento del sistema se debe a la función que ocupa en el contexto (supra sistema que lo contiene)</i> |

Fuente: Elaboración propia

Recapitulando lo dicho hasta ahora, las explicaciones basadas en mecanismos causales deben poder identificar las variables intervinientes en el proceso causal que explica determinado resultado, a su vez se debe describir la dinámica de estas variables en términos de entidades sociales realizando actividades, identificar el tipo de agente causal, el nivel de organización sistémica en el que opera y si el mismo constituye mecanismos cognitivos, relacionales y/o contextuales, en la medida que corresponda.

⁹ Puede verse una lista de mecanismos recurrentemente utilizados en ciencia política y el agente causal asociado a ellos en Falleti y Lynch (2009, p. 1150). En su formulación los «agentes causales» pueden ser: individuales, colectivos o el sistema mismo.

Este tipo de explicación puede apelar sólo a mecanismos definibles dentro de alguno de los tres tipos ideales e, incluso, involucrar una única variable independiente. No obstante lo más recurrente en términos teóricos, y lo más desafiante en términos metodológicos, es lidiar con mecanismos complejos que apelen a varias variables explicativas asociadas a distintos tipos ideales de mecanismos. Con el propósito de aportar al tratamiento de estos mecanismos complejos, a continuación se sugiere un modelo para la operacionalización de mecanismos causales orientado a su posterior análisis bajo la técnica de «trazo de proceso causal».

IV. Operacionalización del mecanismo causal y sus consecuencias observables

El debate respecto a los mecanismos causales y su tratamiento metodológico es complejo y existen pocas síntesis satisfactorias que funcionen como guía práctica para su aplicación a la labor académica. Debido a ello, a continuación, y como intento de síntesis de lo discutido hasta ahora, se desarrollará el proceso de operacionalización del mecanismo causal siguiendo 4 pasos: (i) explicitar el modelo teórico general en el que se inserta el mecanismo; (ii) identificar las variables centrales del proceso explicativo de interés y señalar los niveles de organización del sistema en el que opera cada una; (iii) siguiendo lo anterior, identificar en cada etapa del proceso descrito las entidades sociales intervinientes y las actividades que cada una desarrolla; (iv) por último, explicitar las consecuencias observables de cada uno de los elementos del mecanismo con el propósito de orientar su futuro análisis empírico.

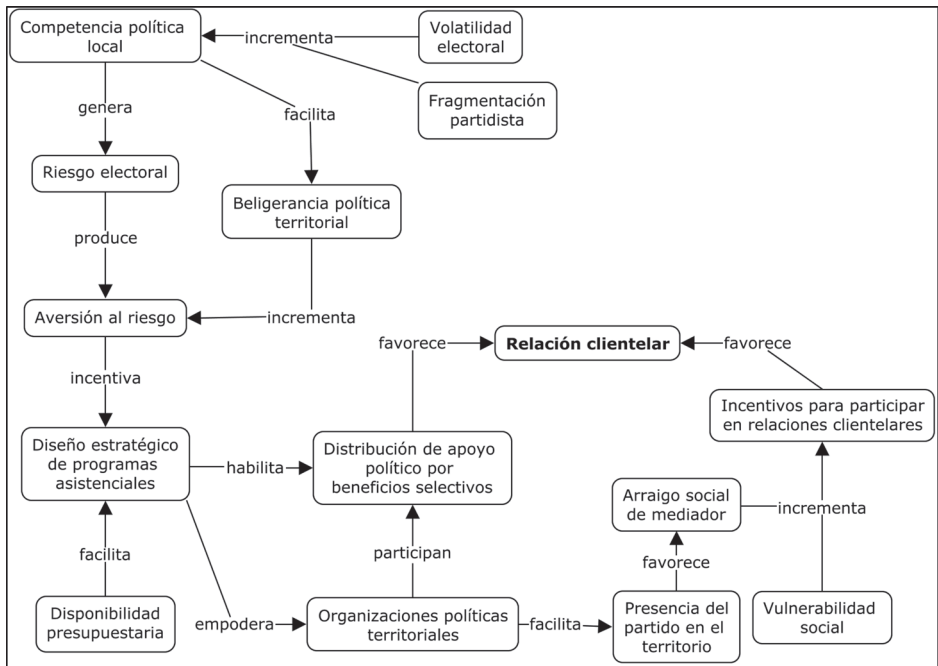
Para ilustrar este procedimiento recurriré a un ejemplo extraído de la literatura sobre clientelismo político¹⁰. Supongamos que nuestra hipótesis sostiene que el aumento de la competencia política local y la conflictividad territorial aumentan la probabilidad de que se desarrollen distribuciones clientelares por parte del gobierno; a este supuesto añadiremos que es factible de identificar un programa clientelar en base a sus características organizativas. Esta hipótesis se basa en la idea de que frente al incremento del riesgo electoral y el aumento de la beligerancia política territorial, el gobierno tiene incentivos para diseñar estratégicamente programas asistenciales factibles de ser utilizados por sus organizaciones políticas territoriales con el propósito de generar relaciones clientelares con el electo-

¹⁰ Para los propósitos de este trabajo, nos basta con considerar al clientelismo político como una relación *quid pro quo* entre políticos y ciudadanos basada en el intercambio de apoyo político por beneficios selectivos (ver: Aguirre, 2012).

rado y así lograr: incrementar su rendimiento electoral, controlar el conflicto social y abordar las situaciones de carencia en la población¹¹.

A su vez, se sugiere que los incentivos de los ciudadanos para acceder a redes clientelares aumentan cuando se incrementa su vulnerabilidad social y cuando la relación clientelar es impulsada por organizaciones territoriales arraigadas en sus redes sociales cotidianas¹².

Gráfico 1
Mecanismo teórico general



Fuente: Elaboración propia.

El primer paso en nuestro proceso de operacionalización es presentar el esquema teórico general para, a partir de allí, desagregar los aspectos centrales del mecanismo propuesto y ordenarlos de modo tal de presen-

¹¹ Por razones de espacio y para concentrar el texto en los aspectos metodológicos no profundizaremos esta perspectiva teórica más allá de lo estrictamente necesario. Para una discusión más completa de estas cuestiones puede consultarse el trabajo de Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007).

¹² Sobre este tema puede consultarse Stokes et al. (2013).

tarlo como proceso causal. Para tal propósito optamos por presentar el modelo teórico general como un mapa conceptual que grafica la lógica general del mismo respecto a la relación entre competencia política, programas asistenciales y clientelismo político (ver Gráfico 1)¹³.

En la dinámica expresada en el Gráfico 1 podemos ver la articulación de componentes contextuales (e.g. vulnerabilidad social, fragmentación partidista, beligerancia política), relacionales (e.g. distribución de apoyo político por beneficios selectivos —mediación política—) y cognitivos (e.g. aversión al riesgo, diseño estratégico de programas asistenciales, incentivos para participar en relaciones clientelares). No obstante, así expresado el modelo teórico es demasiado general por lo que debemos extraer del mismo la dinámica específica que permite explicar cómo el incremento de la competencia política local incrementa el diseño de programas clientelares.

Sintéticamente lo que el gráfico nos muestra es que el diseño estratégico de programas asistenciales sería una respuesta del gobierno que, frente al incremento en la competencia política local y los conflictos territoriales, busca vincularse con el electorado activando la mediación de sus redes clientelares, y esto daría por resultado una mayor presencia de programas clientelares. De esta dinámica, debemos establecer qué variables son parte del mecanismo interno del sistema y cuáles son efectos del contexto que «activan» el funcionamiento del sistema. Esto nos permitirá analizar en qué nivel de organización del sistema opera cada etapa, lo que nos ayudará luego a identificar los pares de entidades/actividades del mecanismo causal.

Para tal propósito, el segundo paso es integrar las principales variables teóricas en lo que Bunge (1997) denomina un «diagrama de Boudon-Coleman». El objetivo de este tipo de diagramas es poder representar el mecanismo causal bajo estudio destacando el nivel de organización en el que opera cada etapa (macro-meso-micro).

El Gráfico 2 representa el mecanismo causal descrito en base a una adaptación del diagrama Boudon-Coleman¹⁴, en el mismo se puede ob-

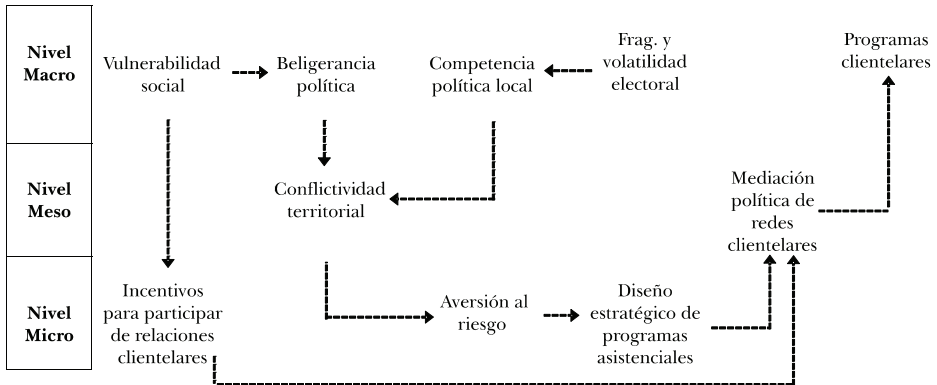
¹³ El mapa conceptual (diseñado utilizando el software Cmap Tools) vincula los conceptos teóricos (representados en el gráfico por los recuadros) entre sí a partir de enunciar con un verbo el efecto que generan en los demás (representado en el gráfico mediante flechas conectoras). La direccionalidad de la flecha marca la dirección del efecto.

¹⁴ Si bien el diagrama original propuesto por Bunge sólo incorpora los niveles micro y macro y hace referencia a los nexos entre agencia individual y factores contextuales macrosociales, para los propósitos de este trabajo se agregó un nivel intermedio —meso— con un doble propósito: por un lado, dar mayor diferenciación de los niveles de agregación de los fenómenos asociados al proceso causal y, por otro lado, destacar la presencia de mecanismos relacionales de modo tal de lograr asociar esta perspectiva con la clasificación de tipos de mecanismos causales en ciencias sociales propuesta por Tilly (2001).

servar cómo el proceso causal opera a través de los distintos niveles de organización, lo que nos permite describir con mayor facilidad qué tipo de mecanismo (cognitivo, relacional o contextual) está operando en cada etapa. A nivel macro observamos los procesos asociados al contexto del sistema «red clientelar», y éstos «activan» los mecanismos internos del sistema (a nivel meso y micro) que producen el resultado a ser explicado.

Siguiendo la perspectiva presentada en el Gráfico 2, la vulnerabilidad social es uno de los factores contextuales necesarios para el desarrollo de estrategias clientelares debido a que, a pesar de operar a nivel macro, activa un mecanismo cognitivo a nivel micro, los incentivos para participar de una relación clientelar, que a su vez se asocia a un mecanismo relacional a nivel meso: la mediación política de las redes clientelares.

Gráfico 2
Diagrama de Boudon-Coleman adaptado



Fuente: Elaboración propia.

No obstante, la vulnerabilidad social en sí misma es un factor contextual que habilita el funcionamiento del sistema pero no es suficiente para «activarlo», por ello debemos identificar el ingreso (*input*) del sistema que impulsa el funcionamiento del mecanismo: la competencia política local. La fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad electoral (fenómenos macro, contextuales) afectan la competencia política local y generan un escenario de incertidumbre para el gobierno, pues el incremento de la oferta electoral (incluyendo potencialmente facciones de su propio partido) y la pérdida de votantes leales aumentan el riesgo de perder las próximas elecciones (riesgo electoral), y esto sumado al escenario

de conflictividad territorial (riesgo de gobernabilidad) «activa» un mecanismo cognitivo (micro) central en el modelo: la aversión al riesgo.

La aversión al riesgo incentiva al gobierno a buscar estrategias racionales para enfrentar la situación. Sintéticamente, la necesidad de fortalecer las bases de apoyo leales y controlar potenciales conflictos territoriales, orienta a los hacedores de políticas asistenciales a diseñar programas cuyas reglas de funcionamiento faciliten que el acceso a los mismos sea mediado por las organizaciones políticas locales de modo tal de fortalecer sus vínculos clientelares con sectores del electorado. Por ello, la aversión al riesgo lleva al diseño estratégico de programas asistenciales y este, a su vez, «activa» un mecanismo relacional a nivel meso: la mediación de las redes clientelares, pues a partir de programas con reglas de funcionamiento que facilitan el intercambio de beneficios selectivos por apoyo político el gobierno logra fortalecer a sus organizaciones territoriales para que éstas negocien políticamente la salida a la situación de competencia y conflictividad.

En síntesis, el proceso causal descrito sugiere que la competencia política local, en un contexto de vulnerabilidad social y beligerancia política, incentiva el diseño de programas asistenciales que faciliten la mediación política de las redes clientelares en el acceso a los mismos¹⁵.

Ahora bien, el tercer paso es el que nos permitirá transformar este «proceso causal» en un «mecanismo causal» propiamente dicho, y para ello debemos traducirlo en una secuencia de etapas y especificar en cada una de ellas qué entidades sociales llevan adelante qué actividades. Esto nos permitirá facilitar dos aspectos claves para el análisis basado en el trazo de proceso causal: la secuencia en la que el proceso debe desplegarse¹⁶ y la identificación de referentes empíricos para cada etapa y su posterior aplicación al caso de estudio.

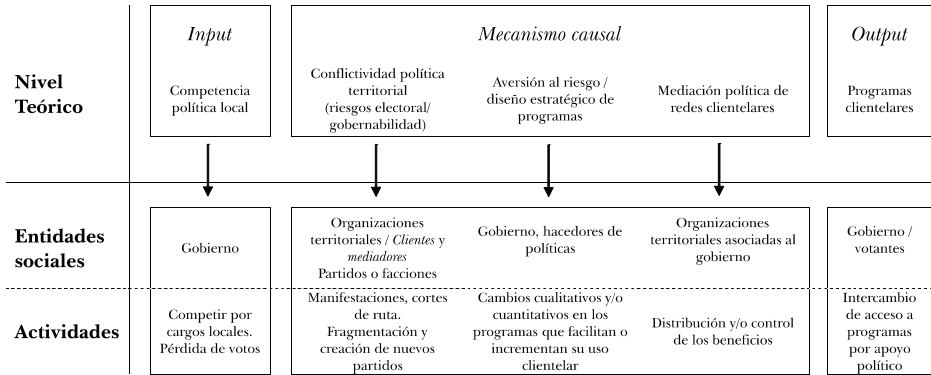
El Gráfico 3 reconstruye el mecanismo causal identificando en cada etapa el par de entidades/actividades que la caracteriza. Allí podemos observar una dinámica más simplificada sobre el mecanismo teórico desde el cual buscamos explicar la conexión entre el aumento de la competencia política local (*input*) y el diseño de programas clientelares (*output*).

¹⁵ Este modelo teórico no está en discusión en este trabajo. Simplemente es utilizado para destacar cómo una explicación causal compleja implica elementos de diversos niveles de organización que interactúan para generar determinado resultado. En este sentido, insistimos, el modelo se toma como dado y lo relevante es analizar el modo en el que el mismo será operacionalizado para integrarlo a un análisis empírico basado en el trazo de proceso causal.

¹⁶ Para un análisis de la importancia de la secuencia en las explicaciones mecánicas puede consultarse el trabajo de Falletti y Lynch (2009).

Gráfico 3

Mecanismo causal: de variables a entidades y actividades



Fuente: Elaboración propia basado en Beach y Pedersen (2013).

En el Gráfico 3 sólo se explicitan los elementos del mecanismo causal vinculados directamente con el funcionamiento del sistema bajo estudio. Esto se debe a que si bien otros factores contextuales son parte de la explicación ya que conforman las condiciones de posibilidad del proceso causal, aquí sólo nos interesa identificar los elementos propios del mecanismo para explicitar qué entidades/actividades se asocian a cada una de sus partes.

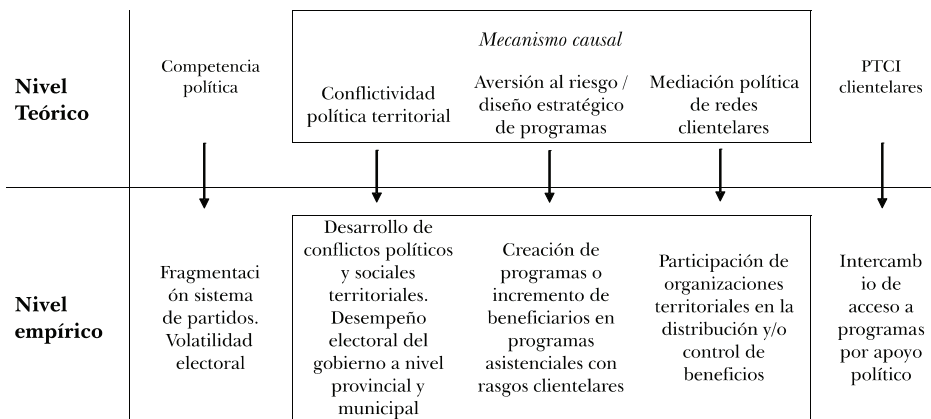
El mecanismo causal aplicado a nuestro caso de estudio, entonces, se caracteriza por tres elementos centrales: conflictividad territorial (mecanismo contextual), aversión al riesgo y diseño estratégico de programas asistenciales (mecanismo cognitivo) y mediación política (mecanismo relacional). La articulación de estos tres elementos, en asociación con un contexto específico, nos permite explicar cómo el aumento en la competencia política local da por resultado una mayor presencia de programas asistenciales con rasgos clientelares.

El último paso en esta instancia es explicitar cuáles son las manifestaciones empíricas de cada uno de los elementos del mecanismo causal con el propósito de organizar el trabajo de análisis empírico. El propósito de explicitar las manifestaciones empíricas de cada elemento del mecanismo causal es identificar qué datos empíricos debemos recopilar para evidenciar la presencia del mismo en nuestro caso de estudio. El Gráfico 4 sintetiza este paso.

Con todo, el procedimiento propuesto para operacionalizar mecanismos causales no sólo nos permite extraer de ellos las consecuencias obser-

vables que guiarán el análisis empírico, sino que también nos ayudan a ponderar los diversos factores asociados a la «descripción densa» del proceso causal bajo estudio. En el próximo apartado veremos cómo el método de trazo de proceso causal nos sugiere diversas pruebas para evaluar qué tipo de evidencia debemos recopilar para sostener nuestra hipótesis explicativa.

Gráfico 4
Mecanismo causal, nivel teórico y empírico



Fuente: Elaboración propia basado en Beach y Pedersen (2013).

V. Pruebas empíricas y trazo de proceso causal

La idea de explicaciones basadas en mecanismos nos aleja de la ontología de la causalidad propia del enfoque propuesto por Hume que entiende la causalidad como patrones regulares de asociaciones empíricas, y que en las ciencias sociales suele asociarse a lo que más arriba denominamos «estadística frecuentista». En su lugar debemos orientarnos hacia una mirada sobre la causalidad en la que lo que importa es poder evidenciar el modo en el que diversas entidades intercambian materia, energía o información, para generar un resultado esperado (Beach y Pedersen, 2013, pp. 24-25). Esto presupone que ese proceso es: (i) teóricamente definible y (ii) empíricamente contrastable.

Este modo de entender la causalidad afecta tanto el tipo de explicaciones que se generan como el tipo de evidencia necesaria, pues para ex-

plicar el modo en el que opera un determinado mecanismo la relevancia de la evidencia requerida no está asociada a la cantidad de casos observados sino al «valor probatorio y la diversidad de la evidencia» (Bennett, 2008, p. 711) que nos permita hacer inferencias sobre la presencia o ausencia del mecanismo hipotético en el marco del caso de estudio.

Para tal propósito, el análisis no se orienta a acumular muchos casos de observación sino, siguiendo una lógica similar a la de un detective que busca pistas sobre un crimen (Collier, 2011)¹⁷, el objetivo es encontrar piezas de evidencia que en sí mismas sean relevantes para probar la presencia de cada elemento de nuestro mecanismo causal.

Para ello es importante poder evaluar el «valor probatorio» de las distintas piezas de evidencia en base a cómo éstas nos ayudan a aumentar la confianza en nuestra hipótesis. Es en este punto que el trazo de proceso causal recurre a la lógica bayesiana (Beach y Pedersen, 2013, pp. 83-88; Bennett, 2008).

La lógica bayesiana, aplicada a estudios cualitativos, es utilizada para evaluar en qué medida encontrar determinado tipo de evidencia aumenta o disminuye nuestra confianza en una hipótesis considerando la probabilidad esperada a priori de encontrar dicha evidencia. De este modo podemos evaluar la confianza que depositamos en determinado tipo de evidencia para probar nuestras hipótesis antes de saber si dicha evidencia existe o no (Beach y Pedersen, 2013, p. 83).

La versión adaptada del teorema de Bayes que utiliza el trazo de proceso causal sostiene que la probabilidad de que una hipótesis sea cierta dada determinada evidencia ($\Pr(H \setminus E)$) es igual a la probabilidad de que la evidencia se presente si dicha hipótesis es cierta ($\Pr(E \setminus H)$) multiplicada por el cociente entre la probabilidad de encontrar dicha evidencia en el caso de estudio ($\Pr(E)$) y la probabilidad de que la hipótesis sea cierta dado nuestro conocimiento previo sobre el caso ($\Pr(H)$). O sea:

$$\Pr(H \setminus E) = \Pr(E \setminus H) \cdot \frac{\Pr(E)}{\Pr(H)}$$

Lo relevante del teorema de Bayes para el trazo de proceso causal es que la confianza en una hipótesis (su «probabilidad») se incrementa tanto

¹⁷ Otra interesante metáfora para entender el tipo de inferencia y el valor de la evidencia en el trazo de proceso causal es presentada por Beach y Pedersen (2013, pp. 75-76). Pensemos en el caso de un juicio por jurado, en él cada una de las partes (fiscal y defensa) presenta distintas piezas de evidencia con el propósito de sostener dos hipótesis alternativas (culpable o inocente), pero el jurado terminará validando sólo aquella que sea acompañada por evidencia más convincente. Similarmente, lo que hacemos en el trazo de proceso causal es «llevar nuestra hipótesis a juicio», presentando distintas piezas de evidencia que nos permitan sostenerlas o descartarlas.

en relación con nuestra confianza previa sobre dicha hipótesis (basada en el conocimiento previo sobre el caso y la existencia de otras hipótesis posibles) como con la probabilidad de encontrar determinado tipo de evidencia (basada en el conocimiento previo del caso de estudio). Esto implica que no toda la evidencia tiene el mismo «peso» al momento de ponderar su efecto sobre nuestra confianza en la hipótesis (Bennett, 2008; Collier, 2011). Por ejemplo, para probar la existencia de mediaciones políticas en el acceso a programas asistenciales no tiene el mismo valor probatorio evidenciar que los programas siguen un modelo de gestión descentralizada (evidencia que podemos encontrar independientemente de que la hipótesis sea cierta), que evidenciar que los mismos son asignados a través de organizaciones sociales territoriales asociadas a los partidos políticos (evidencia específica cuya presencia está ligada a que efectivamente existan mediaciones políticas en el acceso).

Este modo de evaluar las hipótesis necesariamente introduce un grado de subjetividad a la hora de ponderar la relevancia de cada tipo de evidencia, a la vez que implica que una hipótesis nunca es del todo confirmada ni descartada, simplemente aumenta o disminuye nuestra confianza en la misma dada la evidencia disponible (Beach y Pedersen, 2013, pp. 83-93).

Entonces, para sostener la presencia del mecanismo causal propuesto debemos recopilar piezas de evidencia sobre sus implicancias empíricas, pero no todo tipo de evidencia tendrá el mismo valor. Esta evidencia puede adoptar múltiples formas —cuantitativa o cualitativa— y fuentes —documentos, entrevistas, observación participante, datos estadísticos, etc.—¹⁸, lo importante es describir a priori qué tipo de evidencia nos permite analizar qué elemento del mecanismo causal y ponderar su fortaleza.

Para lidiar con esta última cuestión, podemos diseñar distintas pruebas que nos permitan ponderar el efecto de determinado tipo de evidencia sobre la hipótesis. En este sentido, las pruebas deben hacer predicciones respecto a: (i) qué tipo de evidencia debemos encontrar para cada elemento del mecanismo causal, (ii) qué tipo de evidencia podría fortalecer hipótesis alternativas, (iii) qué podemos concluir si la evidencia no es encontrada (Beach y Pedersen, 2013, pp. 101).

Beach y Pedersen (2013), siguiendo a Van Evera (1997) y Bennett (2010), proponen cuatro tipos de pruebas para analizar la fuerza probatoria de la evidencia, basados en dos dimensiones: unicidad y certeza. La unicidad hace referencia a evidencia cuyo valor probatorio es propio («único») de nuestra hipótesis, por lo que encontrar este tipo de evidencia fortalece

¹⁸ Para una discusión sobre las variadas fuentes de información para los estudios de caso puede consultarse (Yin, 2014)

nuestra hipótesis frente a otras alternativas; en términos de lógica bayesiana la unicidad de la evidencia incrementa $\Pr(E \setminus H)$ en relación a $\Pr(E \setminus \neg H)$. La certeza, por su parte, nos permite evaluar en qué medida no encontrar la evidencia en cuestión afecta a nuestra hipótesis; esto significa que si nuestro predictor es muy certero, $\Pr(H \setminus E) = 1$, no encontrarlo invalida el mecanismo causal, pues $\Pr(H \setminus \neg E) = 0$ (Beach y Pedersen, 2013, pp. 101-102).

En base a estas dos dimensiones, divididas cada una en dos categorías (alta y baja), obtenemos cuatro combinaciones: bajas unicidad y certeza, baja unicidad y alta certeza, alta unicidad y baja certeza y altas unicidad y certeza. Cada una de estas combinaciones da por resultado un tipo de prueba distinta, respectivamente: (i) *straw in the wind*; (ii) *hoop test*; (iii) *smoking gun*; (iv) *double decisive*¹⁹.

Collier (2011) hace una adaptación en la interpretación de estas pruebas y sugiere clasificarlos en base a si pasar la prueba es «necesario» (criterio de certeza) y/o «suficiente» (criterio de unicidad) para aceptar la inferencia. Esto es, si la pieza de evidencia obtenida nos basta para sostener que el elemento del mecanismo causal se encuentra presente. La Tabla 2 sintetiza los cuatro tipos de pruebas.

En breve, el objetivo de estas pruebas es analizar las implicancias empíricas de nuestros mecanismos causales y establecer qué tipo de evidencia deberíamos encontrar para aumentar nuestra confianza respecto a la presencia de dicho mecanismo en nuestro caso de estudio. La clasificación a priori de la evidencia esperada en base a su unicidad y certeza nos permite establecer en qué medida encontrar la misma es necesario y/o suficiente para probar la presencia del mecanismo, de allí que, siguiendo una lógica bayesiana, nos permita incrementar o disminuir en distinto grado nuestra confianza en la hipótesis.

En la prueba llamada «*straw in the wind*» buscamos evidencia que es relevante para nuestro estudio pero que en sí misma se presenta con baja certeza y unicidad respecto a nuestra hipótesis, por ello no es ni necesaria ni suficiente para probar la presencia del mecanismo. Esto implica que pasar esta prueba (encontrar la evidencia en cuestión) no nos permite confirmar la presencia del mecanismo, no obstante sí nos permite fortalecer nuestra confianza en la hipótesis. Del mismo modo, fallar la prueba debilita la hipótesis pero no la invalida²⁰.

¹⁹ Las denominaciones de estas pruebas, extendidas en la literatura sobre trazo de proceso causal, siguen expresiones coloquiales difíciles de traducir de modo literal. Por ello, y para preservar el sentido de las expresiones sin arriesgar traducciones propias, he preferido mantener sus nombres en inglés.

²⁰ La expresión «*straw in the wind*» hace referencia a usar una paja para ver en qué dirección sopla el viento, y es coloquialmente utilizada para denotar un modo poco certero pero rápido de tener algún tipo de intuición o corazonada.

Tabla 2
Test de inferencia causal

| | | Condición suficiente / Criterio de unicidad | |
|---|-----------|---|---|
| | | No / baja | Sí / alta |
| Condición necesaria / Criterio de certeza | No / baja | 1. Straw in the wind | 3. Smoking gun |
| | | A) Pasar: Fortalece la hipótesis pero no la confirma. Debilita levemente a hipótesis alternativas. B) Fallar: Debilita levemente la hipótesis pero no la elimina. Fortalece levemente a hipótesis alternativas | A) Pasar: Confirma la hipótesis. Debilita sustancialmente a hipótesis alternativas. B) Fallar: Debilita la hipótesis pero no la elimina. Fortalece a hipótesis alternativas. |
| | Sí / alta | 2. Hoop | 4. Double decisive |
| | | A) Pasar: Fortalece la hipótesis pero no la confirma. Debilita a hipótesis alternativas. B) Fallar: Elimina la hipótesis. Fortalece a hipótesis alternativas. | A) Pasar: Confirma la hipótesis. Elimina hipótesis alternativas. B) Fallar: Elimina la hipótesis. Fortalece sustancialmente a hipótesis alternativas. |

Fuente: Elaboración propia basado en Collier (2011).

La prueba «*hoop*» es una prueba con una baja unicidad pero una alta certeza, por ello se asocia a evidencia que es necesaria pero no suficiente para probar la presencia del mecanismo en cuestión, esto significa que pasarla fortalece la hipótesis respecto a la presencia del mecanismo (aunque no la confirma) y fallarla elimina dicha hipótesis. En este sentido, la fortaleza de este tipo de prueba está en su capacidad para descartar explicaciones alternativas o eliminar la hipótesis propia²¹.

²¹ La expresión «*hoop*» refiere a la frase «*jump through hoops*», saltar a través de un aro, la cual se usa coloquialmente para expresar que se hace un esfuerzo extraordinario para completar determinado procedimiento con altas probabilidades de fracasar.

La prueba «*smoking gun*» es una prueba con alta unicidad pero baja certeza, por lo que constituye un criterio suficiente pero no necesario para probar la presencia del mecanismo, esto implica que pasar la prueba nos permite probar la hipótesis y fallarla la debilita ligeramente pero no la invalida²².

Por último, la prueba «*double decisive*» es una prueba con altas unicidad y certeza, esto implica que brinda condiciones de suficiencia y necesidad para probar la presencia del mecanismo, por ello pasarla nos permite probar la hipótesis y fallarla elimina la hipótesis. Idealmente, este tipo de pruebas son las más relevantes a la hora de ponderar la capacidad probatoria de la evidencia, no obstante en ciencias sociales es poco frecuente encontrarnos con evidencia que cumpla con los criterios de unicidad y certeza a la vez (Beach y Pedersen, 2013, p. 104)²³.

Al establecer estas pruebas con anterioridad a nuestro análisis empírico lo que hacemos es sugerir qué deberíamos observar en nuestro caso de estudio para poder probar que el mecanismo causal opera o no en él. En este sentido es importante diferenciar entre la imposibilidad de obtener determinado tipo de evidencia (i.e. falta de datos) y fallar la prueba. Lo primero implica que la prueba es inconclusa y la misma no puede ser utilizada para generar ninguna inferencia válida, lo segundo, encontrar evidencia contraria a la esperada, implica enfrentar los efectos de fallar la prueba en cuestión.

En casos como el del ejemplo presentado en este trabajo en los que el mecanismo causal consta con varias partes, el diseño de pruebas se torna complejo pues debemos diseñar al menos una prueba para cada parte del mecanismo. Como mencionamos más arriba, cada parte del mecanismo es en sí misma necesaria pero no suficiente para analizar la capacidad explicativa del mecanismo como un todo, por ello en estos casos la literatura sobre trazo de proceso causal sugiere privilegiar pruebas basadas en criterios de certeza (condición necesaria) de la evidencia y no tanto en su unicidad, pues lo relevante es probar la presencia del mecanismo en su conjunto y fallar una prueba centrada en la unicidad (i.e. *smoking gun*) sobre una de sus partes nada nos dice al respecto (Beach y Pedersen, 2013, pp. 104-105).

En este sentido, debemos procurar diseñar pruebas *hoop* concatenadas para cada parte del mecanismo con el propósito aumentar nuestra confianza en la hipótesis explicativa al evidenciar la presencia de las distintas

²² La expresión «*smoking gun*» (arma humeante) refiere a encontrar al «sospechoso» con el «arma humeando en la mano», o simplemente a encontrarlo con «las manos en la masa».

²³ La expresión «*double decisive*», doblemente decisiva, hace referencia a que la prueba cumple con ambos los criterios unicidad/suficiencia y certeza/necesidad.

partes del mecanismo, y de ser posible complementarlos con otro tipo de pruebas que aumenten la unicidad de la evidencia (*smoking gun*).

La Tabla 3 sintetiza la evidencia esperada para cada parte del mecanismo que usamos como ejemplo en este trabajo y sugiere el tipo de prueba asociada a cada una. Como se puede observar, se ha procurado combinar pruebas de tipo *hoop* con pruebas de tipo *straw in the wind*²⁴. En su conjunto, se espera que el tipo de evidencia que nos permite superar ambas pruebas sirva para probar la presencia de cada componente del mecanismo en cuestión.

Ahora bien, la presentación de dicha evidencia, debe ser parte de una narrativa que no se reduzca a mostrar la evidencia de cada parte del mecanismo por separado sino que construya un argumento coherente respecto a cómo la misma se presenta en nuestro caso de estudio, tomando en consideración tanto la secuencia en la que los eventos se presentan como la relación de los mismos con el contexto (Tilly, 1995). En este sentido, la fortaleza de combinar explicaciones mecanísticas con el trazo de proceso causal es que nos permite ordenar lógicamente y empíricamente la argumentación con el propósito de presentarla de un modo estructurado y sistemático, dotando así a las narraciones explicativas de un carácter riguroso que permita situarlas en el contexto del caso de estudio.

VI. Comentarios finales

El objetivo de este trabajo es presentar sintéticamente dos cuestiones centrales en el debate metodológico actual en ciencia política, en particular en el marco de estrategias cualitativas: la noción de mecanismo causal y la técnica de trazo de proceso causal.

La literatura sobre explicaciones mecanísticas en general y de trazo de proceso causal en particular está atravesada por controversias y posiciones antitéticas respecto a varias cuestiones relevantes. Debido a ello, y con el propósito de establecer una estrategia pragmática, en este trabajo se sugirió un modo de operacionalizar los mecanismos causales de modo tal de facilitar un análisis empírico orientado por los procedimientos del trazo de proceso causal. En tal ejercicio, se adoptaron elementos de autores

²⁴ Como se mencionó más arriba, la clasificación del peso probatorio de la evidencia es ineludiblemente subjetiva. El criterio que he seguido en su aplicación aquí es el más exigente posible, por ello pruebas que podrían ser consideradas *smoking gun* han sido consideradas como *straw in the wind* y pruebas que podría argumentarse que cumplen requisitos para ser pensadas como *double decisive* son consideradas *hoop*. Con todo esperamos que la evidencia en su conjunto ayude a sostener la hipótesis presentada, abandonando así la idea de que la misma pueda ser «probada» de modo definitivo.

Tabla 3
Evidencia esperada y pruebas de inferencia

| Conceptualización de cada parte del mecanismo | Evidencia esperada | Tipo de datos y sus fuentes que nos permite evaluar la evidencia esperada | Tipo de prueba |
|---|---|--|---|
| Parte 1: Conflictos territoriales | Se espera observar a organizaciones territoriales activando repertorios de protesta para conseguir respuestas a sus demandas. También se espera observar divisiones en el partido de gobierno, surgimiento de nuevas fuerzas políticas y mayor riesgo electoral para el gobierno. | <ul style="list-style-type: none"> • Cuantitativa: número efectivo de partidos y volatilidad electoral • Cuantitativa: cortes de ruta y saqueos. • Cualitativa: archivos periodísticos y bibliografía académica que describa procesos de beligerancia política. | <ul style="list-style-type: none"> • Hoop: Incremento interanual de conflictos sociales impulsados por organizaciones territoriales. • Straw in the wind: Alza en el número efectivo de partidos (votos y bancas) a nivel provincial y municipal. |
| Parte 2: Diseño estratégico de políticas asistenciales | Se espera observar que los hacedores de políticas crean nuevos programas o modifican las reglas de los ya existentes impulsando reglas que faciliten su uso clientelar. | <ul style="list-style-type: none"> • Evidencia documental respecto a las reglas de funcionamiento de los programas. • Clasificación de los programas en base a su probabilidad de ser utilizados de modo clientelar. • Evidencia cuantitativa respecto a cambios en la cobertura de programas clientelares. | <ul style="list-style-type: none"> • Hoop: Creación, sostenimiento o incremento en cantidad de beneficiarios de programas factibles de ser utilizados de modo clientelar. • Straw in the wind: Participación directa de las organizaciones territoriales en la asignación de programas. |
| Parte 3: Mediación política de redes clientelares | Se espera observar a organizaciones políticas territoriales participando activamente de la distribución y/o funcionamiento de los programas o de sus actividades de extensión. | <ul style="list-style-type: none"> • Evidencia documental sobre la participación de organizaciones en el funcionamiento de los programas. • Estudios de segundas fuentes sobre evidencia de tipo etnográfica que destaca la mediación política en la aplicación de los programas. | <ul style="list-style-type: none"> • Hoop: Organizaciones territoriales asociadas al gobierno participan de la distribución o control de contraprestaciones de los programas. • Straw in the wind: Organizaciones territoriales enfrentadas al gobierno son excluidas de participar en los programas. |

Fuente: Elaboración propia basado en Beach y Pedersen (2013).

que difieren en varios aspectos pero que, consideramos, pueden ser articulados sin perder coherencia ni caer en contradicciones subyacentes.

Para poder ejemplificar la temática y así facilitar la comprensión del criterio propuesto para la operacionalización de mecanismos causales, se seleccionó un marco teórico basado en la literatura que asocia clientelismo político y programas asistenciales. El propósito de tal selección no está en esta teoría en sí misma, cuya validez damos por descontado, sino en el hecho de que la perspectiva que presenta nos permite observar de modo relativamente simple cómo una explicación puede apelar a la vez a mecanismos cognitivos, relacionales y contextuales, involucrando diversos agentes causales que operan a niveles de organización sistémica distinta. Es en tales casos, bastante frecuentes dentro de la teoría política, en los que las explicaciones son particularmente difíciles de operacionalizar en términos metodológicos que considero que procedimientos como el sugerido en este trabajo puede ser de utilidad para los investigadores.

Por último, si bien la técnica de trazo de proceso causal se asocia a estudios de caso, existe un potencial aporte a los estudios comparados en la medida en que la construcción de explicaciones basadas en mecanismos habilitan un criterio para estructurar las relaciones entre las variables explicativas para luego analizar similitudes y diferencias en los mecanismos entre los casos de estudio. No obstante, las posibles contribuciones al método comparado de las explicaciones basadas en mecanismos y el trazo de proceso causal todavía deben ser profundizadas.

Bibliografía

- Aguirre, J. L. (2012). *Redes clientelares. Una perspectiva teórica desde el análisis de redes sociales* (Documentos de trabajo CIEPP). Buenos Aires: CIEPP.
- Aguirre, J. L. y Rodríguez Zoya, L. (2011). Teorías de la complejidad y ciencias sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas. *No madas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 30(1), 1-25.
- Bauböck, R., Della Porta, D., Lago, I. y Ungureanu, C. (2009). ¿De las «guerras» metodológicas al pluralismo metodológico? *Revista Española de Ciencia Política*, 29, 11-38.
- Beach, D. y Pedersen, B. (2012). *Case selection techniques in process-tracing and the implications of taking the study of causal mechanisms seriously*. Trabajo presentado en la Annual Meeting Paper, APSA, Nueva Orleans, LA.
- Beach, D. y Pedersen, B. (2013). *Process tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

- Bennett, A. (2008). Process tracing: A Bayesian perspective. En J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 702-721). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Bennett, A. (2010). Process tracing and causal inference. En H. E. Brady y D. Collier (eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards* (pp. 207-221). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bennett, A. y Checkel, J. (2013). Process tracing: From philosophical roots to best practices. En *Process tracing in the social sciences: From metaphor to analytic tool*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Brady, H. y Collier, D. (2010). *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bunge, M. (1997). Mechanism and explanation. *Philosophy of the Social Sciences*, 27(4), 410-465.
- Bunge, M. (2004). How does it work?: The search for explanatory mechanisms. *Philosophy of the Social Sciences*, 34(2), 182-210.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Brady, H. E. y Seawright, J. (2004). Sources of leverage in causal inference. En H. E. Brady y D. Collier (eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards* (pp. 161-204). Plymouth, MD: Rowman & Littlefield.
- Della Porta, D. y Keating, M. (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Mexico D.F., México: Gedisa.
- Falleti, T. G. (2006). Theory-guided process tracing in comparative politics. Something old, something new. *Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association*, 17(1), 1-8.
- Falleti, T. G. y Lynch, J. F. (2009). Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Freedman, D. (2010). On types of scientific inquiry: The role of qualitative reasoning. En H. Brady y D. Collier (eds.), *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards* (pp. 221-236). Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2008). The mechanistic worldview: Thinking inside the box. *British Journal of Political Science*, 38(1), 161-179.
- Gofas, A. y Hay, C. (2011). The ideational turn and the persistence of perennial dualisms. *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*, 19, 1.

- Hall, P. (2012). Tracing the progress of process tracing. *European Political Science*, 12(1), 20-30.
- Hedstrom, P. (2005). *Dissecting the social. On the principles of analytical sociology*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hedstrom, P. y Bearman, P. (2009). What is analytical sociology all about? An introductory essay. En P. Hedstrom y P. Bearman (eds.), *The Oxford handbook of analytical sociology* (pp. 3-24). Nueva York, NY: Oxford University Press.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Landman, T. (2008). Paradigmatic contestation and the persistence of perennial dualities. *Political Studies Review*, 6(2), 178-185.
- Magaloni, B., Díaz-Cayeros, A. y Estévez, F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico. En H. Kitschelt y S. Wilkinson (eds.), *Patrons, clients, and policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Mahoney, J. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods & Research*, 41(4), 570-597.
- Mahoney, J. y Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14(3), 227-249.
- Polanyi, K. (2006). La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Mexico D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Rihoux, B. (2006). Two methodological worlds apart? Praises and critiques from a European comparativist. *Political Analysis*, 14(3), 332-335.
- Schrodt, P. (2006). Beyond the linear frequentist orthodoxy. *Political Analysis*, 14(3), 335-339.
- Shapiro, I. (2002). Problems, methods, and theories in the study of politics, or: What's wrong with political science and what to do about it. *Political Theory*, 30(4), 596-561.
- Shapiro, I. (2004). Introduction: Problems and methods in the study of politics. En I. Shapiro, R. M. Smith y T. E. Masoud (eds.), *Problems and methods in the study of politics* (pp. 1-18). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Sotomayor, A. C. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos. *Política y Gobierno*, XV(1), 159-179.
- Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism the puzzle of distributive politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1995). To explain political process. *The American Journal of Sociology*, 100(6), 1594-1610.

- Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 21-41.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yin, R. (2014). *Case study research. Design and methods*. Los Ángeles, CA: SAGE.

Palabras clave

mecanismo – operacionalización – proceso causal – metodología – ciencia política

Keywords

mechanism – operationalization – process tracing – methodology – political science

Abstract

Based on contemporary debates in political sciences methodology, this paper presents two issues: the concept of causal mechanism and the technique of process tracing, and thus contribute to the widening of the methodological toolbox. The starting point is the consideration that these two issues combined can help to inform research designs that seek to approach complex causal arguments among a case study research. In order to achieve that goal, we propose a way to operationalize causal mechanisms in order to allow them to be empirically tested by process tracing.

Reseñas

América del Sur en los comienzos del nuevo milenio: entre la continuidad y el cambio

Santiago Leiras (editor)

Eudeba, Buenos Aires, 2015, 336 páginas

Iván Ignacio Seira

La obra compilada por Leiras se constituye como un aporte sobre los procesos políticos que ha atravesado América Latina durante las últimas dos décadas, fenómenos enmarcados en lo que gran parte de la bibliografía considera como el giro a la izquierda, donde, en el marco del agotamiento del modelo neoliberal, gran parte de los países de la región han virado hacia políticas más inclusivas y redistributivas.

En este sentido, el libro se encuentra dividido en dos secciones; la primera de ellas se dedica exclusivamente a realizar un análisis sobre las causas y los efectos que llevaron al gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. En tanto el segundo apartado se encarga de explicar los fenómenos políticos que atravesaron Bolivia, Argentina, Uruguay y Paraguay con la aparición de gobiernos que, en sus programas políticos, pretendían romper con las medidas llevadas a cabo por los anteriores gobiernos, de corte conservador.

La primera de las mencionadas secciones se encuentra compuesta por cuatro capítulos; el primero de ellos, escrito por el mismo Santiago Leiras, da cuenta de las transformaciones políticas llevadas adelante en Venezuela, a la luz de los procesos de crecimiento económico, la calidad democrática y la ulterior mutación del Estado, para adoptar un rol intervencionista, con mayores niveles de inclusión social.

Por otra parte, el presente trabajo invita a pensar los procesos sociales sus-

citados en la región en el marco de las características propias de los presidencialismos latinoamericanos, es decir, como los insumos institucionales se ven determinados por la dinámica política y social para cada uno de los países analizados. En este sentido es que el capítulo cuarto, escrito por Estela Pittatore, analiza la participación electoral a la luz del régimen chavista, seleccionando como variable independiente el crecimiento económico, y evaluando como este determina la participación electoral. Así, la autora realiza un análisis de la participación electoral desde 1958, señalando los niveles de polarización social y el crecimiento, a partir del año 2000, de la contribución del electorado en las urnas.

Otro de los ejes sobre el cual versan los capítulos del presente volumen, y el cual sin lugar a dudas representa una de sus mayores virtudes, es el análisis sobre los liderazgos de cada uno de los presidentes que comandaron los procesos políticos durante el período comprendido, en cada uno de los países. Así, los capítulos de Alberto Baldoli y Santiago Leiras, y el de Hernan Fair retoman este fenómeno, en tanto el primero de estos se propone realizar un análisis sobre el modelo de liderazgo en Venezuela desde una perspectiva histórica, haciendo principal hincapié en el proceso chavista. Por su parte, el segundo de los citados capítulos se propone llevar a cabo un análisis sobre el discurso político del ex presidente Hugo Chaves Frias durante el período de

1999 y 2002, analizándolo de manera comparada con el régimen puntofijista y explicando las rupturas que el mismo constituyó, a la luz de los procesos neoliberales de la década anterior.

Este primer apartado da lugar a la segunda parte del libro, donde se analizan los procesos políticos de algunos de los países de la región a la luz de un mismo interrogante: ¿han sido los gobiernos del nuevo milenio en América del Sur una continuidad con las políticas neoliberales, o representan estos un cambio rotundo en las prácticas políticas, sociales, económicas y hacia el interior de los partidos políticos?

Siguiendo esta premisa, el primero de los capítulos del segundo apartado tiene como objetivo estudiar en profundidad el caso boliviano. Para ello, Natalia Ceppi presenta las características generales en materia política y económica tanto de la presidencia de Morales, como así también del primer período neoliberal y su posterior recuperación económica. Así también, la autora intenta dar cuenta del proceso de transformación del Estado que atravesó el país andino como consecuencia de las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Morales. Para ello se centrará en realizar un análisis del grado de implementación de las reformas constitucionales como así también evaluar las políticas de Estado desde la vigencia de la nueva Carta Magna.

En concordancia con el interrogante planteado para este segundo apartado, el capítulo sobre Argentina, escrito por el mismo Leiras, intenta responder a esta pregunta a través de un análisis pormenorizado sobre las políticas sociales y económicas de la presidencia de Néstor Kirchner y la primera presidencia de Cristina Kirchner, para demostrar si los mencionados gobiernos representaron una ruptura o una continuidad con las políti-

cas neoliberales y el gobierno de Carlos Menem. El presente capítulo provee al lector de datos electorales, políticos y económicos que no sólo resultan de gran utilidad para futuros estudios sobre la política argentina, sino también para evidenciar la forma en la que los diversos actores políticos se comportaron en el marco de la crisis política y económica que atravesó el país durante el año 2001.

El séptimo capítulo del presente libro repasa la historia de los partidos políticos uruguayos y analiza la conformación y los gobiernos del Frente Amplio. Adolfo Garcé se encarga de proveer al lector con detalles en términos económicos y de presentar las diversas disputas hacia el interior del mismo Frente Amplio para luego dar una explicación a cerca de la forma en la que el partido se institucionalizó y consolidó a través de distintas negociaciones y modificaciones a su propio programa político.

Finalmente el octavo capítulo, escrito por Fernando Martínez Escobar, analiza el surgimiento y consolidación de fuerzas políticas consideradas progresistas en Paraguay, a partir del año 2008 con la presidencia de Fernando Lugo. En el artículo, el autor estudia el surgimiento de terceras fuerzas que se consolidaron, desde el 2008, como opositoras a los tradicionales partidos Colorado y Liberal. Así, el artículo presenta una explicación sobre los procesos de institucionalización y transformación que han experimentado estos partidos progresistas a lo largo de la historia paraguaya.

La presente compilación representa un aporte fundamental para comprender los procesos políticos suscitados durante los últimos veinte años de la democracia latinoamericana, incorporando así al análisis político variables similares para distintos fenómenos políticos, contribuyendo así sustancialmente al estudio com-

Reseñas

parado. Sin lugar a dudas, este volumen se constituye en un libro de consulta para cualquier estudiante o investigador que quiera conocer en profundidad los pormenores que subyacen y explican los fenómenos latinoamericanos transcurridos

en el marco de un gran avance de partidos políticos con programas económicos heterodoxos y con políticas sociales redistributivas y de bienestar social, invitando así a reflexionar sobre el porvenir en la región.

Comunicación política y gobierno de coalición

Joan Ridao (editor)

Editorial UOC, Barcelona, 2016, 339 páginas

Sofía Santamarina

Toda política es con comunicación, y toda acción de un gobierno comunica. Si se entiende a la comunicación política como un proceso interactivo a través del cual los actores que conforman la opinión pública—política, medios de comunicación y ciudadanos— intercambian información, es posible afirmar que la comunicación política como generadora de consensos se ha convertido en un instrumento fundamental de gestión de los gobiernos.

A pesar de la larga tradición anglosajona en el estudio de la comunicación gubernamental, esta ha ahondado profundamente en la relación con los medios pero ha descuidado el estudio de la comunicación política en relación a los gobiernos plurales. Buscando llenar este vacío y en el marco del Observatorio de los Gobiernos de Coalición y el proyecto de investigación «¿Merece la pena pactar?», Joan Ridao se propone abordar las coaliciones políticas desde la perspectiva comunicacional, reuniendo el trabajo de catorce expertos en el área.

Organizado en nueve capítulos, los autores mantienen un hilo conductor partiendo de la premisa de que en los gobiernos de coalición la comunicación gubernamental es más compleja y por tanto, los esfuerzos son mayores que en un gobierno monocolor. Por consiguiente, la comunicación debe ser considerada una pieza estratégica donde no exista improvisación sino, por el contrario, protocolos de funcionamiento del aparato comu-

nicativo para conciliar la pluralidad y mantener un equilibrio conceptual al interior de una coalición; la cual exige pacificación y al mismo tiempo, la necesidad de cada partido de afirmar su discurso para no defraudar a su base. Una mala comunicación gubernamental impacta en la estabilidad del gobierno y luego, al interior de cada socio—si sus seguidores se sienten traicionados tras el pacto—.

Los dos primeros capítulos hacen un repaso sobre algunos conceptos de la ciencia política que resultan fundamentales para los próximos capítulos: en primer lugar, definir a la comunicación política como factor dinamizador de la política en un sentido amplio y multidisciplinario, diferenciándolo del marketing político; y posteriormente, dar cuenta de la adaptación de los partidos políticos, en cuanto organizaciones, a las nuevas sociedades «mediáticas o de audiencia».

Los siguientes dos capítulos focalizan en la necesidad de protocolos y planes consensuados como estrategia global de los gobiernos de coalición. Este tipo de gobierno es un ámbito favorable al diálogo, consenso, corresponsabilidades y mayor transparencia. Pero requiere de acuerdos internos previos que logren construir un plan comunicativo para demostrar *coherencia, equilibrio y eficacia*, satisfaciendo de esa forma, a receptores pro-gubernamentales heterogéneos.

Estos protocolos de funcionamiento interno son el resultado del análisis de los factores que influyeron en la confor-

mación de la coalición, los objetivos de gobernabilidad y finalmente, el reparto cuantitativo y cualitativo de poder que cada socio detenta para sí. Las reglas de funcionamiento interno deben reflejar el ADN plural de la coalición como unidad superadora de las partes que la conforman, de allí la importancia de la coordinación interministerial a través de órganos estratégicos específicos y áreas de comunicación de cada departamento que den cuenta de la pluralidad ideológica.

Otro elemento fundamental que debe contemplar el plan es el emisor según el objetivo sea lograr un mayor impacto mediático, solemnidad institucional o dirigirse a un público concreto.

El capítulo V esquematiza lo anteriormente dicho en cuanto a la organización interna de la comunicación gubernamental proponiendo «*cinco factores de gestión*», un «*esquema intrarrelacional de la estructura y organización*» y «*tres niveles de organización*». Los factores aluden a las relaciones entre los diferentes núcleos políticos; el esquema intrarrelacional propone ciertos elementos que en situación de equilibrio indicarían la voluntad de permanencia, estabilidad y éxito de los gobiernos de coalición y, por último, cada nivel de análisis, propone diferentes herramientas de comunicación.

El capítulo sexto aporta uno de los elementos más actuales en el mundo de la comunicación: el uso estratégico de las redes sociales. En el siglo XXI, se suma el territorio virtual como necesidad a conquistar, pero en este ámbito donde se presupone que es la sociedad la protagonista, la política debe adoptar estratégicamente el uso de dichas redes. El argumento principal gira en torno a que el uso de las redes debe significar presencia e interacción activa. Para ello es fundamental elegir la red más adecuada, y no tratar de abarcar todas, aprehender la ló-

gica propia de funcionamiento de la red elegida e incorporar en el protocolo de funcionamiento interno límites internos, definir prioridades y voceros autorizados en redes para dar debate. Sin embargo, el liderazgo político siempre debe ser más que el liderazgo mediático.

El séptimo capítulo profundiza en la comunicación de los partidos al ingresar en un pacto de gobierno. El objetivo principal es polemizar la vigencia de los tres grandes paradigmas de la comunicación cuando se trata de partidos que no gobiernan solos sino en coalición con otros socios. En primer lugar, «la campaña permanente» es difícil de mantener cuando se persigue un programa que es fruto de acuerdos y consensos; en el caso del paradigma del «marketing político», este puede ser letal y favorecer la competencia interna dado que exige un alto grado de complicidad entre los partidos, quienes en su interior, no dejan de ser competidores ubicados en el mismo mercado. Por último, y algo más optimista, el paradigma del «*storytelling*» favorece a la cohesión comunicativa, porque contempla la posibilidad de construir un relato que articule los relatos individuales y que incluso se proponga como superador; plantea una manera fácil de integrar las discrepancias en favor de una causa superior. Sin embargo, siempre es latente el riesgo de competencia entre los líderes de los partidos por convertirse en el protagonista de la historia.

El siguiente capítulo tiene la riqueza de la praxis. Se analizan tres casos: Reino Unido, Cataluña y Euskadi. En el primer caso, analiza la comunicación del gobierno Cameron, liberal-conservador; en el caso de Cataluña se analizan comparativamente los tripartitos de izquierda (2003-2010) con los gobiernos de CiU (2010-2015). En el caso vasco se analizan los sucesivos gobiernos a partir de la coa-

lición PNV-PSE (primer gobierno Ardanza). Lo valioso de estos recorridos históricos es la posibilidad de evaluarlos con las herramientas previamente desarrolladas. Por ejemplo, como plantea Ridaou, el tripartito adoleció comunicativamente de las pugnas PSC-ERC y consiguientemente de la dualización de estructuras y la desconfianza entre departamentos. El recambio del portavoz dotaba al gobierno de una imagen plural pero distorsionaba el mensaje con un exceso de polifonía. En el caso británico, la comunicación de gobierno estuvo demasiado apegada a la comunicación del partido conservador mientras que los Lib-Dem fracasaron en su estrategia —tanto política como comunicacional— generando sentimientos de desconfianza entre sus fieles.

Finalmente, el noveno y último capítulo propone a modo de cierre, un repaso por la transformación de los paradigmas de la comunicación a partir de la crisis de la política de representación de masas. Las nuevas formas de comunica-

ción son menos jerárquicas, más interactivas y personalizadas, rompen los muros simbólicos del tiempo y el espacio. Sin embargo, los gobiernos democráticos continúan siendo protagonistas de la representación política, lo que implica un exigente compromiso comunicativo de la acción de gobierno para evitar caer en la lógica propagandística y más bien seguir una lógica informativa hacia el ciudadano; siempre en vista de que una eficiente comunicación externa es reflejo de una buena comunicación interna que concilie centralidad, transversalidad, descentralización y coordinación.

El libro no solo profundiza en un tema escasamente estudiado, sino que se propone como una excelente herramienta práctica al definir esquemas de trabajo y modelos de organización de comunicación estratégica para futuros —o actuales— gobiernos de coalición; esquemas y modelos que servirán, a su vez, como herramientas para una posterior evaluación académica comparada.

El poder de la agenda. Política, medios y público

Natalia Aruguete

Editorial Biblos, Buenos Aires, 2015, 199 páginas

Philip Kitzberger

El rol de las instituciones mediático-periodísticas en la distribución del poder político ha vuelto al primer plano. Las confrontaciones de populismos y experiencias gubernamentales de izquierda en América Latina, la polarización de Trump con las empresas periodísticas a lo largo de su ascenso y el marco más general de cambio de las tecnologías comunicativas y su impacto en la comunicación política, ilustran el nuevo escenario que suscita importantes interrogantes para la ciencia política.

El poder de la agenda recorre pormenorizadamente los debates, teorizaciones y aportaciones empíricas iniciadas con la publicación, en 1972, del seminal artículo sobre la función de *agenda setting* de los medios. Al postular y evidenciar empíricamente un significativo efecto cognitivo de los medios, la hipótesis original de Maxwell McCombs y Donald Shaw supuso un punto de inflexión en la tradición de la *mass communication research*, al desafiar al entonces hegemónico paradigma de los efectos mínimos. La tesis según la cual *los medios pueden no ser exitosos en decirnos cómo pensar, pero sí al indicarnos qué pensar*, abrió un torrente de investigación empírica sobre los factores y condiciones que habilitan o inhiben dicho efecto. Este libro permite ir más allá de la muy citada formulación y entrar en una discusión crítica, bucear en los problemas conceptuales y relevar los hallazgos empíricos de esta importante pero poco conocida tradición de investigación

A lo largo de 10 capítulos (más introducción y conclusiones) el libro explora casi 50 años de investigación disparada por el hallazgo de Chapel Hill, lo que representa una enorme cantidad de estudios empíricos (400 estudios de caso contabilizaba McCombs en 2007), que han interpelado y enriquecido la teoría del establecimiento de agenda. En forma paralela, reseña el puñado de estudios llevados a cabo en Argentina.

Destacaremos algunos de los más sugestivos ejes problemáticos interpelados por el libro, a veces en capítulos específicos.

Una importante preocupación de la autora es ubicar la teoría de la *agenda setting* en el contexto más amplio de la tradición académica norteamericana del *mass communication research* y explorar los antecedentes intelectuales y los presupuestos teóricos de la hipótesis central. Esta perspectiva permite ver el carácter polémico de la teoría en su controversia con el llamado paradigma de las mínimas consecuencias que, derivado de investigaciones encabezadas por figuras como Paul Lazarsfeld (y esponsoradas por los lobbies de los propietarios de periódicos interesados en rebatir cuestionamientos al poder de la prensa), atribuía a los medios un mero efecto de refuerzo de predisposiciones preexistentes en virtud de procesos de autoselección o percepción selectiva. En trabajos clásicos como los de Lippmann, Park, Cohen y los esposos Lang, el libro explora los antecedentes y

presupuestos que allanaron el camino a la formulación de la hipótesis de la *agenda setting* como el del carácter creado de las representaciones de todo lo no-directamente vivido y la función indicadora de las noticias.

Otra línea de lectura provechosa reside en la reconstrucción de la evolución temporal de los distintos efectos atribuidos a los medios en la tradición teórica. La tesis original de la *agenda setting* postulaba efectos mediáticos circunscriptos al ámbito cognitivo. Los primeros hallazgos empíricos mostraban que la relevancia adquirida por un tópico en la agenda mediática (medida con análisis de contenido) se transfiere a las agendas de la audiencia o la opinión pública (auscultadas por técnicas de panel, encuestas o experimentos) en términos de atención a *issues*. Sin embargo, con el tiempo, se abrieron filones investigativos postulando consecuencias actitudinales en términos de efectos sobre los modos en que el público interpreta y valora situaciones y figuras públicas a los que queda expuesto a través de las noticias. El libro hace dialogar provechosamente esta fase de la teoría con las vertientes de estudio sobre *priming* y *framing*. Trabajos ulteriores han arriesgado, a su vez, hipótesis sobre efectos comportamentales vinculados al voto y a otros comportamientos sociales. Esta deriva de la *agenda setting* hacia la imputación de efectos actitudinales o conductuales implica un alejamiento de la definición canónica del artículo de 1972 según la cual los medios no serían capaces de condicionar el *cómo*, si no, tan solo, *sobre qué* pensamos.

Como hipótesis del poder no tan mínimo de los medios, el efecto de agenda ha ido lidiando con preguntas sobre los factores que condicionan el efecto potencial. En ese plano la teoría se diferencia, en sus presupuestos, de las anti-

guas tesis de la comunicación de masas que asumían públicos pasivos, aislados y situados en una suerte de vacío social. El libro recorre trabajos empíricos orientados a esclarecer condicionantes de orden demográfico, psicológico, institucional-mediático, social y político. Sobre estos factores cabe destacar dos afirmaciones generalizables. Primero, la presencia de fuentes alternativas de información como inhibidor o refuerzo de los efectos mediáticos sobre las audiencias constituye un factor contextual clave. Estas fuentes alternativas pueden provenir, por caso, de la comunicación interpersonal, de la experiencia directa vivida en torno a los temas tratados en la cobertura o de otras interacciones sociales. Segundo, como surge de la investigación sobre cobertura de política exterior en los EEUU, cuanto más se distancia un tema jerarquizado en los medios de la experiencia directa del público, mayor es el efecto potencial.

Otro conjunto de preguntas enfoca cuestiones como los niveles de credibilidad mediática, los efectos diferenciales de los distintos tipos de medio ante la opinión, la direccionalidad de la influencia de sus respectivas agendas (*intermedia agenda setting*) o la variación del impacto en función de diferentes usos mediáticos por parte de audiencias diversas. Esta última pregunta tiene enorme importancia en relación al estudio de los condicionantes político-contextuales: si en individuos con identificación político-partidaria los medios tienden a ser fuente de refuerzo de preferencias preconstituidas, en el caso de ciudadanos no políticamente alineados los mensajes mediáticos tenderán a responder más a una necesidad de orientación en el mundo político.

El libro ofrece también una interesante mirada sobre la cuestión de la *agenda building*. Es decir, sobre el conjunto de relaciones y conflictos entre las institucio-

nes mediáticas y las élites políticas, cuyo resultante es la configuración de la agenda mediática. De factor explicativo, la agenda mediática pasa a ser el resultado de un proceso colectivo estructurado por rutinas periodísticas, valores noticiosos, patrones de interacción periodista-fuente y complejos de expectativas recíprocas entre estos actores mediados por creencias acerca del impacto en la opinión pública.

Finalmente, la preocupación por pensar esta tradición teórica de investigación —producto epocal de la era analógica y de la televisión generalista— en el nuevo ecosistema mediático de audiencias fragmentadas, revolución tecnológica y nuevos actores e instituciones, atraviesa todo el libro y recibe tratamiento explícito en el capítulo final. Aquí el libro pone en evidencia cómo la teoría de la *agenda setting* constituye una perspectiva que ayuda a formular las preguntas relevantes sobre el lugar de los nuevos medios y sobre las dinámicas de efectos y de poder en el nuevo escenario: ¿Subsiste la

capacidad de fijar agendas públicas en este nuevo contexto? ¿Persiste la concentración tradicional en el mercado de la información creíble sobre asuntos públicos? ¿En qué medida disputan o desafían las redes sociales el monopolio y liderazgo de los llamados medios tradicionales para fijar agendas? ¿En qué medida la curaduría algorítmica que pasaron a ejercer las redes sociales y los motores de búsqueda no horadan a los editores periodísticos en su capacidad de edición e incidencia en las agendas?

El libro es una inestimable vía de acceso a estos y a otros aspectos ligados a la teoría de la *agenda setting*. Pese a que la estructura y el orden argumental no son siempre transparentes, los politólogos interesados en problematizar las complejas relaciones entre instituciones mediáticas y poder político encontrarán respuestas claras en el trabajo de esta investigadora de la comunicación política a la elusiva cuestión de los efectos y el poder de los medios.

Understanding nonviolence: Contours and contexts

M. Carter Hallward y J. M. Norman (eds.).
Polity Press, Cambridge, 2015, 304 páginas

Maximiliano E. Korstanje

Vivimos en un momento en donde la violencia política, en manos de grupos terroristas amenaza el funcionamiento de los principales Estados-nación, los cuales lejos de resolver el conflicto, emplean sus instrumentos represivos para provocar una espiral de «violencia» sin precedentes en todo el planeta. Una discusión profunda sobre la convergencia entre violencia y política, es hoy en día por demás necesaria. En este libro, editado por Maia Carter Hallward y Julie Norman, queda en evidencia el rol que juega la no violencia en los procesos políticos de cambio. El presente proyecto se encuentra estructurado en 11 capítulos que se distribuyen a lo largo de tres secciones que discuten la diferencia de concepto entre violencia revolucionaria y el cambio social que decanta por el discurso de la no violencia. Mientras el sentido de violencia apela al uso de la fuerza para canalizar un descontento social emergente, en el segundo caso, el cambio social deviene por un cambio en el centro desde el cual se ejerce el poder. Aun cuando el pacifismo aboga por el fin de la violencia física, otras formas más sutiles deben ser reconsideradas. La paradoja radica en el hecho que todo clima de desconfianza que se canaliza en forma pacífica, encuentra una respuesta violenta por parte del gobierno y/o el *status quo* que se desea cambiar. No obstante, en otros contextos, los resultados no quedan bien determinados debido a que los límites conceptuales respecto a lo que es o no vio-

lento no quedan del todo claro en las ciencias sociales.

En esta perspectiva, la primera sección explora el andamiaje teórico sobre la no violencia y sus límites históricos para orientar la «lucha política». Filosóficamente hablando, los capítulos que forman parte de la segunda sección focalizan no solo sobre la primavera árabe, un movimiento pacífico de protesta que ha tomado fuerza por medio de las redes sociales, sino también en los dilemas éticos de terceros Estados en la intervención de los casos de Kosovo, y Chile, donde el propio gobierno movilizó los recursos necesarios para vulnerar los derechos humanos primordiales de sus respectivos ciudadanos. Ello sugiere una pregunta por demás interesante, ¿qué sucede cuando el propio Estado vulnera los derechos de la ciudadanía o grupo étnico minoritario?

La última sección se refiere, en mayor parte, a qué sucede cuando un grupo no violento gana legitimidad dentro de la opinión pública que le permite desafiar al *status quo*. Si el imaginario colectivo asume que lo violento es parte de la dictadura, mientras la no violencia toma fuerza en la democracia, no solo se equivoca, sino que lejos de resolver el conflicto puede agravarlo. Muchos gobiernos autoritarios pueden colapsar por medio del uso de métodos no violentos.

El libro de referencia, en contextos donde la violencia política y el terrorismo se han manifestado como una forma de cambio habitual, se presenta como una

discusión profunda que intenta dilucidar la dicotomía entre política y coacción. A pesar de las diferencias de postura o de metodología, un riesgo siempre presente en un libro editado que se forma por medio de muchos autores, la obra ofrece un interesante argumento para científicos sociales interesados en cuestiones de política moderna. No obstante, en un sentido más amplio el libro deja de lado una definición consensuada de violencia que le permita comprender que es «la no violencia». De hecho, como bien sugiere Nicole Guidotti Hernández, los Estados nacionales se han construido, sin importar si se trata de un Estado democrático o autoritario, en base a una violencia explícita, la cual con los años ha mutado a una violencia discursiva. Esta violencia discursiva no es ni más ni menos, que la historia, entendida como un cuento fabulado legitimado por el grupo que ha tomado el poder en el Estado. Por ende, debemos comprender que la violencia es el resultado de un desequilibrio en la estructura política; si se quiere, una falla en el sistema de poder que pone a dos grupos en pugna. En muchas ocasiones, los

Estados nacionales despliegan, en términos de Korstanje, una «violencia invisible» que disciplinan a aquellos agentes que no cuadran con la matriz cultural imperante (Korstanje, 2015). Comprender a un grupo humano por fuera de la violencia llama a una incongruencia de base pues sería excluirlo de la posibilidad de hacer política. En este sentido, lo que los editores confunden es la coacción (uso unilateral de la fuerza) con la violencia, la cual puede comprenderse como la reacción necesaria cuando la legitimidad de un grupo se pone en juego. Hay muchas formas no coactivas, que no por eso son menos violentas que la represión del Estado.

Referencias

- Guidotti-Hernandez, N. M. (2011). *Unspeakable violence: Remapping US and Mexican national imaginaries*. Durham, NC: Duke University Press.
- Korstanje, M. E. (2015). *A Difficult world, examining the roots of capitalism*. Nueva York, NY: Nova Science Publishers.

COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (PDF o Word) a revista@saap.org.ar.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada (sin nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a los autores del artículo) para su evaluación externa.
3. Los artículos no deben exceder las 11 000 palabras; las notas y avances de investigación no deben superar las 6000 palabras; y las reseñas bibliográficas no deben exceder las 1300 palabras.
4. En la versión con nombre, toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional del/los autor/es y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
5. Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA (https://es.wikipedia.org/wiki/Estilo_APA). 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, p. 157).

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.
7. Formato general:
 - Tipografía: Times New Roman.
 - Tamaño: 12.
 - Interlineado: 1,0.
 - Tamaño de hoja: A4.

· Márgenes: Normal (superior e inferior = 2,5 cm; izquierda y derecha = 3 cm).

· Tablas:

o 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 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

| Año | Nivel educativo | | | Total |
|--------------------------|-----------------|----------|------------|-------|
| | Inicial | Primario | Secundario | |
| 1998 | 28,9 | 20,8 | 27,1 | 24,1 |
| 1999 | 28,2 | 20,2 | 26,6 | 23,5 |
| 2000 | 28,2 | 20,6 | 26,9 | 23,9 |
| 2001 | 28,3 | 20,5 | 27,0 | 23,9 |
| 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 |
| Variación 2002-1998 (pp) | -1,2 | -0,4 | -0,1 | -0,3 |
| Variación 2010-2003 (pp) | 4,5 | 4,5 | 0,8 | 3,3 |

Fuente: elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación de la Nación.

o Deben estar numeradas en forma correlativa. Tabla 1, Tabla 2, Tabla x, etc.

o Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

· Gráficos:

o Deben figurar en blanco y negro.

o Deben ser editables (no imágenes).

o Deben estar numerados en forma correlativa (Gráfico 1, Gráfico 2, Gráfico x, etc.)

o Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

8. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

La *Revista SAAP* aparece en los siguientes catálogos y bases de datos:

- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Dialnet
- EBSCO
- International Bibliography of Social Sciences (IBSS)
- Latindex
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (CONICET)
- ProQuest
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC)
- SciELO Argentina
- Ulrich