



REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 16, Nº 2, Noviembre 2022



AUTORIDADES SAAP

Presidente

Gustavo A. Dufour (UBA-UNAJ)

Vicepresidente

Cintía Pinillos (UNR)

Secretaria General

María Inés Tula (UBA)

Pro Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorera

Lucía Caruncho (UBA)

Pro Tesorero

Ignacio Santoro (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Juan Pablo Laporte (UBA)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Mónica Cingolani (UCC)

Fernando Domínguez Sardou (UCA)

Melina Guardamagna (UNCU)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Rocío Annunziata (UNSAM)

Anaía Orr (UNPSJB)

Daniela Kunz (UNVM)

Gastón Mutti (UNR)

Anabella Busso (UNR)

Martín D'Alessandro (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

María Cecilia Miguez (UBA)

Javier Ghio (USP-T)

María Eugenia Tesio (UBA)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Esteban Kaipl (UNL)

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández✠ (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández✠ (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

Martín D'Alessandro (2014-2021)

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

VOLUMEN 16 • Nº 2, NOVIEMBRE 2022

Directora

María Laura Tagina
(Universidad Nacional de San Martín)

Editor Asociado

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

Editora Asociada

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

Consejo Editorial

Carlos Acuña
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky
(Harvard University)

Fernando Limongi
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes
(Yale University)

Secretario Editorial

Hernán Pablo Toppi
(Universidad de Buenos Aires - Universidad del
Salvador - Universidad Nacional de San Isidro)

Secretario de Redacción

Franco Castorina
(Universidad de Buenos Aires)

Consejo Asesor

Jorge Battaglino
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares
(CIPPEC)

María Celeste Ratto
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar
Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883


S-A-A-P

Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

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

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

Índice

NÚMERO 2

Editorial 225

ARTÍCULOS

Del “descubrimiento de la ley” al “*lawfare*”
o cómo las uvas se volvieron amargas

Catalina Smulovitz 231-259

Do baixo clero à Presidência da República: explicando
o voto em Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira 261-288

Invisibles. Observaciones desde el Análisis Crítico del
Discurso sobre la presencia —o ausencia— de las amas de
casa como trabajadoras en el sistema previsional argentino

Tatiana Marisel Pizarro 289-315

A History of Relations Between the State
and the Solidarity Economy Movement in Brazil:
Looking from Autonomies’ Perspective

Gustavo Moura De Oliveira y Aline Mendonça Dos Santos 317-345

Pensando el rol de los empresarios
en las políticas ambientales

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat 347-372

Grietas en el campo de los consumos de drogas
en Argentina. Debates sobre las políticas implementadas
durante los gobiernos kirchneristas

Martin Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren 373-398

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- Reflexiones en tiempos de pandemia.
El XV Congreso Nacional de Ciencia Política
Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino 401-411

RESEÑAS

- Latecomer State Formation. Political Geography
and Capacity Failure in Latin America*
de Sebastián Mazzuca
Manuel Alcántara Sáez 415-417
- Después del Terremoto: El sistema político argentino
a 20 años de la crisis del 2001*
de Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro (coords.)
Jennifer Cyr 418-420
- ¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva
de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*
de Juan C. Olmeda
Carlos Vareto 421-423
- COVID-19's political challenges in Latin America*
de Michelle Fernandez y Carlos Machado
Ana Tereza Duarte Lima de Barros 424-426
- Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*
de Mercedes García Montero, Mélangy Barragán Manjón
y Manuel Alcántara Sáez (directoras)
María Laura Eberhardt 427-429
- Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos
el desgaste institucional y la polarización?*
de Adam Przeworski
Analia Orr 430-432

Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.E>

Como en cada número, compartimos con nuestros lectores y lectoras las noticias más recientes referidas a la revista y les adelantamos los contenidos desarrollados en las páginas siguientes. En esta oportunidad, les contamos que Revista SAAP fue seleccionada para integrar la colección de revistas científicas que aportan a *International Political Science Abstracts*, una publicación de la *International Political Science Association* (IPSA) que escoge los resúmenes de los mejores artículos publicados en revistas académicas de todas las regiones del mundo. Con una frecuencia bimensual, esta publicación se ha convertido en una hoja de ruta esencial para la literatura en ciencia política, sociología política, psicología política, relaciones internacionales, derecho internacional, derechos humanos, estudios de conflictos, estudios étnicos y otros campos relacionados. Celebramos esta incorporación que nos permitirá seguir incrementando la visibilidad y el impacto de los textos que publicamos.

También les contamos que en el mes de septiembre fuimos invitados por IPSA a participar de la conferencia *Open Access Publishing: A New Era in Scholarly Communication*. El encuentro se realizó en *Université Concordia*, en Montreal, sede de nuestra asociación mundial. Durante dos días los participantes compartimos diferentes experiencias en el acceso abierto a las publicaciones científicas en todo el mundo y discutimos sobre cómo mantenerlo sostenible, tomando como punto de partida que el conocimiento debe ser considerado como un bien público.

Asimismo, hemos culminado el proceso de actualización ante Redalyc con el envío, en el nuevo lenguaje que exige esa plataforma, de todos los números que hemos publicado desde 2017. Junto con ello, seguimos festejando nuestro 20 aniversario en las redes sociales con una selección de artículos destacados que Revista SAAP publicó entre 2002 y 2022.

Tenemos también novedades sobre nuestro equipo editorial. Este número es el último en el que nos acompañará Hernán Toppi como Secretario Editorial. Quisiéramos aprovechar este espacio para agradecer a Hernán por su trabajo comprometido con la revista durante todos estos años, por sus valiosos aportes, su disponibilidad y acompañamiento en la gestión. ¡Mucho éxito, querido Hernán, en esta nueva etapa! A partir de ahora la secretaría editorial estará a cargo de Melina Levi, politóloga por la Universidad Nacional de La Matanza y maestranda en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Buenos Aires. ¡Bienvenida Melina!

En el presente número publicamos textos en los tres idiomas admitidos por la revista, español, inglés y portugués. En su artículo *Del “descubrimiento de la ley” al “lawfare” o cómo las uvas se volvieron amargas*, Catalina Smulovitz se pregunta si el *lawfare* es un fenómeno novedoso y empíricamente diferenciado de otros ya conocidos. A partir del análisis de un nutrido corpus empírico referido a América Latina concluye que los procedimientos que caracterizan al *lawfare* son prácticas habituales y antiguas en la región y que la acepción latinoamericana del término constituye un caso de encuadramiento de una práctica preexistente. Junto con ello, la autora avanza varias hipótesis para explicar el éxito del proceso de encuadramiento.

Por su parte, Robert Bonifácio, Yuri Machado y Gabriel Madeira, en su artículo *Do baixo clero à Presidência da República: Explicando o voto em Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018*, analizan los determinantes de la victoria electoral de Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales de 2018. Por medio de un análisis multivariado que se apoya en datos del Estudio Electoral Brasileño, concluyen que la operación Lava Jato abrió un hueco para una candidatura no tradicional. Junto con ello sostienen que, al polarizar su campaña, Bolsonaro se ganó a los votantes anti-PT de otras candidaturas. A la vez, el electorado evangélico acompañó al candidato de la mano del eslogan de campaña “Dios sobre todo”. Por fin, aunque limitado, obtuvo el apoyo de las personas más insatisfechas con el desempeño económico.

En *Invisibles. Reflexiones sobre la presencia —o ausencia— de las amas de casa como trabajadoras en el sistema previsional argentino*, Tatiana Marisel Pizarro analiza hasta qué punto las políticas sociales que tienen y tuvieron al ama de casa como merecedora de haberes previsionales en Argentina durante el periodo 2004-2016, cumplen con los objetivos propuestos. A partir de un análisis crítico del discurso institucional legislativo el trabajo logra observar cómo se construye discursivamente a la mujer trabajadora derivada de su papel como ama de casa.

Gustavo Moura de Oliveira y Aline Mendonça dos Santos reflexionan sobre la relación sociedad-Estado desde la categoría autonomía. En su artículo *A History of Relations Between the State and the Solidary Economy Movement in Brazil: Looking from Autonomies’ Perspectives* analizan el caso del Movimiento Brasileño de Economía Solidaria (MBES) a partir de entrevistas semiestructuradas y observación participante. Concluyen que el MBES, en su relación con el Estado, ha pasado de la autonomía independiente a la interdependiente y después a la insertada, en tanto que, en la actualidad, presenta señales de regreso a la autonomía independiente.

En el artículo *Pensando el rol de los empresarios en las políticas ambientales* Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat estudian las estrategias que despliegan los actores empresarios con el objetivo de bloquear el

avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos en distintas provincias argentinas. Tomando como casos de estudio los sectores de hidrocarburos, minería metalífera y ganadería en Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego, concluyen que los empresarios despliegan combinadamente el uso del peso económico del sector en la economía provincial, la legitimidad social y los *links* con funcionarios estatales provinciales.

Por fin, Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren, en *Grietas en el campo de los consumos de drogas en Argentina. Debates sobre las políticas implementadas durante los gobiernos kirchneristas*, analizan los debates y disputas en relación a las políticas de drogas implementadas en Argentina entre 2003 y 2015. A partir del análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas a referentes en la temática, concluyen que estos debates constituyeron una dimensión más de la “grieta”: el carácter antinómico con que se expresaron las posiciones de los actores intervinientes reprodujo esta forma de codificación de conflictos de la sociedad argentina contemporánea.

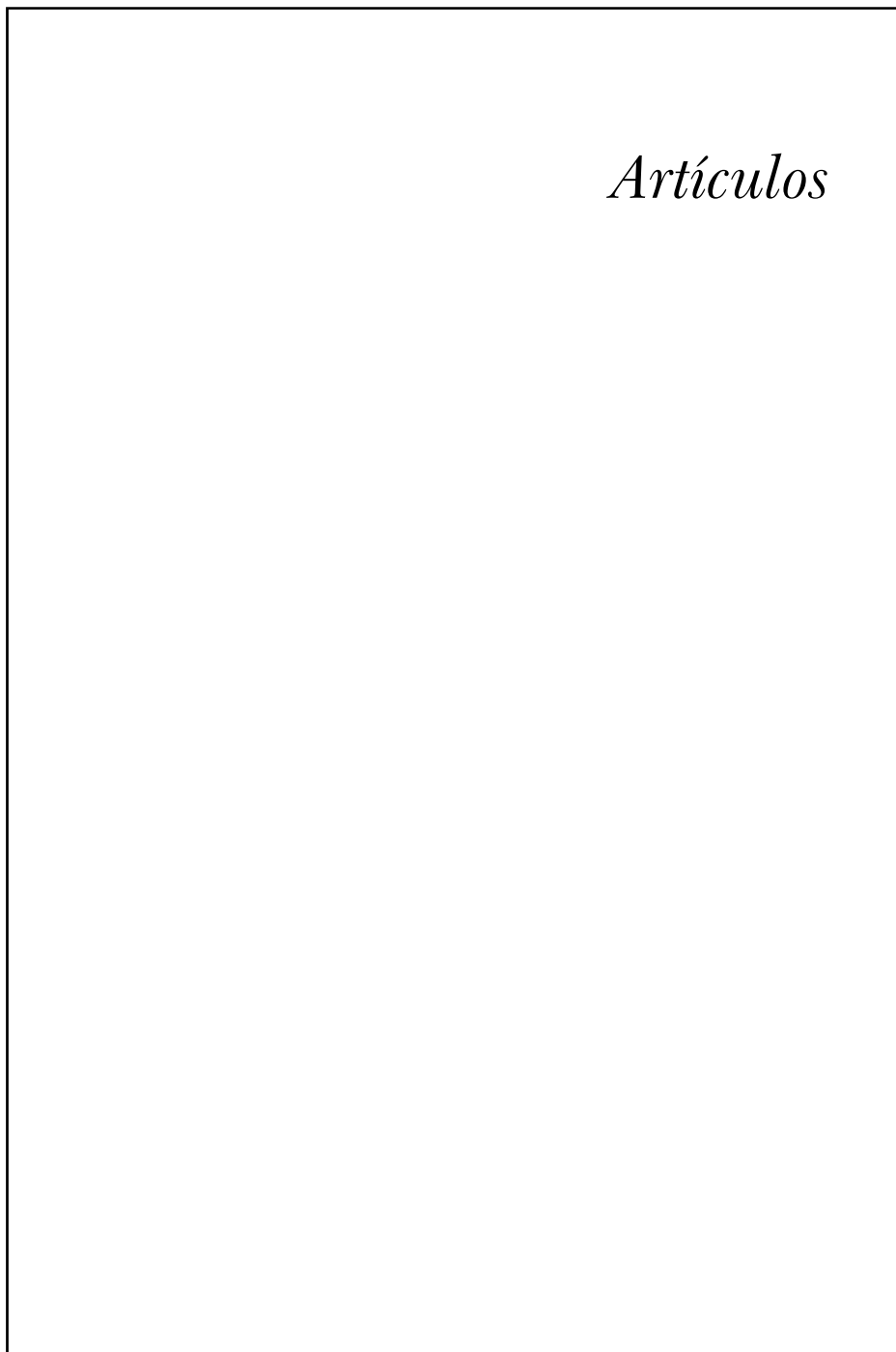
Por su parte, Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino nos acercan un análisis completísimo sobre el Congreso SAAP celebrado en noviembre de 2021, a través de su nota *Reflexiones en tiempos de pandemia. El XV Congreso Nacional de Ciencia Política*.

Cierran este número seis reseñas de libros recientemente publicados en Estados Unidos, Argentina, México, España y Suiza. A cargo de Manuel Alcántara Sáez estuvo la reseña del libro “*Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*”, de Sebastián Mazzuca. Jennifer Cyr se ocupó del libro coordinado por Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro “*Después del terremoto. El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001*”, del cual Cruz es también autor. Carlos Varetto reseñó “*La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México*”, de Juan Cruz Olmeda. Ana Tereza Duarte Lima de Barros nos acerca sus reflexiones sobre el libro “*COVID-19’s political challenges in Latin America*”, editado por Michelle Fernandez y Carlos Machado y del cual también son autores. María Laura Eberhardt estuvo a cargo de la reseña de *Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, cuyos directores han sido de Mercedes García Montero, Mélanie Barragán Manjón y Manuel Alcántara. Para finalizar, Analía Orr nos acerca su reseña sobre *Las crisis de la democracia. ¿A dónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?*, de Adam Przeworski.

¡Que disfruten la lectura!

María Laura Tagina
Directora





Artículos





Del “descubrimiento de la ley” al “lawfare” o cómo las uvas se volvieron amargas*

From «discovery of the law» to «lawfare» or how grapes turned sour

CATALINA SMULOVITZ

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina¹

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

smulovitz@utdt.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A1>

Resumen: ¿Qué es el *lawfare*? ¿Un fenómeno novedoso y empíricamente diferenciado de judicialización de la política, una estrategia retórica defensiva adicional a ser utilizada en conflictos partisanos, o un caso de “reframing” de una práctica de persecución judicial de larga data en la región? El artículo analiza los instrumentos, la orientación ideológica y los resultados políticos que caracterizarían su uso y los comparara con aquellos que caracterizan a otras guerras jurídicas ocurridas con anterioridad a 2016. Estudia a los expresidentes latinoamericanos que iniciaron sus mandatos a partir del año 2000 y que fueron acusados por delitos de corrupción. El trabajo muestra que los procedimientos que caracterizarían al “*lawfare*” eran prácticas habituales y antiguas en la región, que la acepción latinoamericana del término constituye un caso de encuadramiento de una práctica preexistente y avanza varias hipótesis para explicar el éxito del proceso de encuadramiento.

Palabras claves: *lawfare* – persecución judicial – judicialización – Latinoamérica – corrupción

Abstract: What is “*lawfare*”? A novel and empirically differentiated case of judicialization of politics, a defensive rhetorical strategy to be used in partisan conflicts, or the reframing of a long-standing regional practice of judicial persecution? The article analyzes the instruments, the ideological orientation and the political results that characterize their use and compare them with those that characterized legal wars that took place before 2016. In particular, the article analyzes the former Latin American presidents who began their mandates after the year 2000 and accused for crimes of corruption. The study shows that the behaviors and procedures that characterize the practice of «*lawfare*» were usual and ancient practices in the region, that the Latin American meaning of the term indicates the reframing of a pre-existing phenomenon and advances a set of hypotheses to explain the success of the reframing process.

Keywords: *lawfare* – judicial wars – judicialization – Latin America – corruption

1. Introducción

El descubrimiento de la ley como instrumento para la petición de demandas sociales y políticas y la instalación de la arena judicial como ámbito para la resolución de problemas sociales y políticos fueron dos de

* Artículo recibido el 7 de marzo de 2022 y aceptado para su publicación el 20 de julio de 2022.

¹ Agradezco la asistencia de investigación de Emilia Rizzalli. Por supuesto, los errores siguen siendo míos.

las novedades que trajeron las transiciones a la democracia en América Latina (Smulovitz, 2002; 2008). Las evaluaciones académicas del fenómeno fueron variadas, pero tendencialmente positivas. Si bien hubo advertencias tempranas sobre los potenciales riesgos de politización de la justicia, la literatura tendió a destacar los beneficios de estos nuevos usos del derecho. En los últimos años las evaluaciones auspiciosas se han tornado amargas. Cuatro cuestiones suelen mencionarse como problemáticas: la sustitución del voto popular por la decisión de unos pocos jueces (el riesgo contramayoritario) (Hirschl, 2004), la politización de la justicia (Domingo, 2004), el efecto socialmente regresivo de ciertas decisiones judiciales (Brinks y Gauri, 2014) y la reciente aparición de lo que en el contexto latinoamericano ha empezado a denominarse como “*lawfare*” (Zanin y Martins, 2019; Bielsa y Peretti, 2019; Zaffaroni, Caanaño y Vegh Weis, 2020).

El objetivo de esta investigación es analizar el fenómeno que en Latinoamérica se denomina “*lawfare*”. Las definiciones son variadas y ese es justamente uno de los problemas a considerar. En Latinoamérica, el término empezó a utilizarse en 2016 para referirse a aquellas estrategias que utilizan procedimientos legales irregulares para perseguir a líderes políticos de izquierda (Zanin y Martins, 2019). En el contexto anglosajón, en cambio, el término se utiliza hace mucho tiempo y con otro significado. Ante la creciente difusión y uso del término en la región, cabe preguntarse, a) si es este un fenómeno novedoso y empíricamente diferenciado de otras formas de judicialización de la política, b) si es una estrategia retórica defensiva adicional para conflictos partisanos o c) si es un caso de “*reframing*” de una práctica de persecución judicial de larga data. A fin de determinar de qué hablamos cuando hablamos de “*lawfare*”, el artículo analiza y compara los instrumentos, la orientación ideológica de los políticos perseguidos y los resultados políticos obtenidos que caracterizarían su uso con aquellos que caracterizarían a otras guerras jurídicas. En particular, el estudio examina al conjunto de expresidentes latinoamericanos que, habiendo iniciado sus mandatos a partir del año 2000, fueron acusados por delitos de corrupción y denunciaron ser víctimas de “*lawfare*” y/o persecución judicial.

El trabajo mostrará, por un lado, que la mayor parte de las conductas y procedimientos que caracterizarían al “*lawfare*” son prácticas y procedimientos de uso habitual y de larga data en la región. Más allá de la irregularidad de muchos de los procedimientos, la circulación del término en su acepción latinoamericana parecería estar indicando que, antes que un fenómeno novedoso, el “*lawfare*” es un caso de “*reframing*” o encuadramiento (McAdam, McCarthy y Zald, 1996) de una práctica preexistente. Por supuesto, el empleo previo y frecuente de procedimientos cuestionables no minimiza su grave-

dad. Sin embargo, la emergencia de una nueva denominación para caracterizar un fenómeno preexistente sugiere que es necesario explicar 1) cómo y por qué esa práctica preexistente se transformó y adquirió un nuevo nombre, 2) por qué procedimientos cuestionables previamente tolerados empezaron, a partir del año 2016, a ser denunciados y se convirtieron en banderas políticas y 3) cuáles son las consecuencias políticas de estas prácticas en la región.

Antes de continuar, tres precisiones. En primer lugar, advertir que aun cuando el “*lawfare*” comprendería dimensiones judiciales, comunicacionales y de inteligencia, en este artículo y si bien estas dos últimas dimensiones no estarán ausentes, me concentraré en los aspectos legales del fenómeno. En segundo lugar, hay que aclarar que este estudio no puede determinar si las irregularidades legales que se denuncian existieron o están fundadas en evidencias. Esa es una tarea que escapa a las posibilidades y propósitos de una investigación académica. Finalmente, cabe destacar que, a fin de contar con criterios claros y acotados para la selección de los casos a analizar, el trabajo se concentra solo en aquellos casos que involucran a presidentes y expresidentes y deja de lado las denuncias referidas a otros funcionarios.

La estructura del artículo es la siguiente. En la próxima sección reconstruyo y comparo el origen y genealogía del término en el contexto latinoamericano y anglosajón. En la siguiente comparo la evolución y frecuencia de las irregularidades denunciadas, las características de las inhabilitaciones y la afiliación política de los inhabilitados, así como las diferencias y novedades que presenta el uso de la estrategia en el contexto latinoamericano. Finalmente, en las conclusiones avanzo un conjunto de hipótesis para explicar el éxito del proceso de reencuadramiento.

2. ¿Existe el “*lawfare*”? La metamorfosis de un concepto

A partir de 2016, en Latinoamérica el término “*lawfare*” empezó a utilizarse para referirse a una forma particular de judicialización de la política orientada a neutralizar o inhabilitar en forma permanente o circunstancial a un adversario político. Si bien el término pertenece aún a la esfera de las discusiones políticas y partisanas antes que al de las definiciones técnicas, vale la pena analizar si el “*lawfare*” es un fenómeno novedoso y empíricamente diferenciado o una etiqueta nueva para referirse a un conjunto de viejas prácticas (Gargarella, 2020; Fraga, 2019). Debido a sus connotaciones partisanas el concepto podría ser desestimado, sin embargo, dadas las consecuencias políticas de su uso y de su incorporación al diccionario político de la región, el mismo no puede ser ignorado. Es más, su uso partisano es

uno de los aspectos centrales de la discusión, en tanto impide distinguir si el término está siendo utilizado para cuestionar la legitimidad del control de la legalidad de los actos gubernamentales o para denunciar la existencia de procedimientos jurídicos irregulares.

Primero, un breve comentario sobre los orígenes y genealogía del concepto. El área disciplinar de origen fueron las relaciones internacionales, donde se lo utiliza para describir aquellas estrategias que utilizan argumentos legales para alcanzar objetivos militares. Hacia principios de siglo, Dunlap sostuvo que el “*lawfare*” es “un método de guerra en el cual la ley es usada como un medio para realizar objetivos militares” (2001: 4, traducción propia) y una estrategia que usan actores locales y/o extranjeros para exigir que las acciones militares no violen la letra o el espíritu de la “ley de la guerra”. Para Dunlap (2001), el “*lawfare*” es problemático porque limita el accionar de las FFAA. para llevar adelante operaciones irregulares que considera necesarias. Por este motivo considera que el “*lawfare*” está “socavando la capacidad de los Estados Unidos para llevar adelante intervenciones militares efectivas” (2001: 1, traducción propia) y que es un problema para su seguridad porque somete las acciones de las FFAA. a los límites que impone el derecho público internacional. Dunlap también señala que el “*lawfare*” posiciona a los abogados y a las ONGs de derechos humanos como supervisores de las acciones militares y advierte que aquellos que la utilizan erosionan el apoyo público a las FFAA. en tanto las mismas son denunciadas cuando violan “la ley de la guerra”. En tanto el éxito de la estrategia de “*lawfare*” se decide en la opinión pública, cómo se presentan los casos y qué discusiones despiertan en los medios pasa a ser una parte importante del conflicto y de la estrategia.

¿Qué transformaciones experimenta el concepto cuando aterriza en el contexto latinoamericano? Su arribo estuvo marcado por una transformación y reinterpretación radical y se lo emplea para referirse a aquellas estrategias que utilizan el lenguaje de la ley y procedimientos legales cuestionables y/o irregulares para el logro de objetivos políticos tales como la neutralización de un adversario político. Zanin y Martins (2019), los abogados del expresidente Lula, sostienen que el “*lawfare*” utiliza procedimientos legales irregulares en conflictos políticos no militares para perseguir a líderes políticos de izquierda. La expresidenta Cristina Kirchner argumenta que el “*lawfare*” “es una distorsión en la aplicación de la ley ejecutada por jueces al servicio del poder político-económico-mediático, que persigue opositores al modelo de apropiación inequitativa” (Urgente 24, 2019; Bielsa y Peretti, 2019).

Las definiciones anglosajonas y las latinoamericanas coinciden en señalar que es una estrategia política que utiliza procedimientos jurídicos y que apunta a crear cambios en la opinión pública, pero difieren en la forma en que caracteri-

zan los objetivos, los medios que utilizan y sus consecuencias. Mientras que la definición latinoamericana destaca la utilización de procedimientos irregulares, la anglosajona subraya el uso ilegítimo pero no irregular de los procedimientos. Es más, lo que vuelve eficiente a la estrategia en la versión anglosajona es el apego a los límites que impone la ley. Las dos versiones también difieren en la forma en que caracterizan a sus objetivos y a los actores que la utilizan. En la versión anglosajona, el objetivo es limitar las acciones que pueden llevar adelante las FF.AA., minar su apoyo público y los agentes que la impulsan son las organizaciones de derechos humanos. En la versión latinoamericana, el objetivo sería la neutralización y/o inhabilitación de líderes políticos populares y los agentes que la motorizarían son miembros del poder judicial en connivencia con medios de comunicación, agentes de inteligencia y políticos de derecha. Dado que en la versión latinoamericana la filiación política del perseguido es un elemento central, la discusión inevitablemente se transforma en un debate partisano. En otras palabras, en su periplo hacia el sur, el concepto deja de referirse al uso de procedimientos legales legítimos para la obtención de objetivos políticos y/o militares para convertirse en un instrumento que utilizaría procedimientos irregulares para perseguir a oponentes políticos.

TABLA 1

Diferencias en las definiciones anglosajonas y latinoamericanas de «lawfare»

Definición		
	Anglosajona	Latinoamericana
Coinciden		
Definición general	estrategia política que utiliza procedimientos jurídicos para cambiar la opinión pública y neutralizar oponentes	
Difieren		
Objetivo	Neutralización de acciones militares irregulares	Neutralización líderes políticos progresistas
Medios	Medios legales regulares	Medios legales irregulares
	Opinión pública	Opinión Pública
Agente	ONGs de DD.HH. y abogados	Funcionarios políticos de derecha
		Jueces, medios de comunicación, agentes de inteligencia
Ámbito de Aplicación	Conflictos militares	Conflictos políticos no militares
Arena de conflicto	Tribunales, Opinión Pública	Tribunales, Opinión Pública

Fuente: Elaboración propia.

3. “Lawfare”, ¿viejo, nuevo, o reciclado?

3.1. Sobre lo viejo

¿Es el “*lawfare*” una forma novedosa y específica de judicialización de la política? ¿Es el resultado del “reencuadramiento” (“*reframing*”) de prácticas históricas (McAdam, McCarthy y Zald, 1996) o es un acto del habla que puede oficiar como instrumento retórico defensivo? En esta sección analizo varios de los rasgos que se supone distinguen al “*lawfare*” de otras prácticas de persecución político-judicial. En particular, considero cómo evolucionaron en América Latina los juicios por delitos de corrupción, el tipo y uso de irregularidades procesales denunciadas, las características y la identidad de las inhabilitaciones y de los inhabilitados para competir electoralmente, así como el vínculo de las denuncias de “*lawfare*” con la existencia de leyes de delación premiada.²

Aquellos que denuncian ser víctimas de “*lawfare*” señalan que la práctica comprende el uso de procedimientos judiciales irregulares, la modificación vía interpretaciones *ad hoc* de los alcances de institutos existentes, la difusión en medios de comunicación masiva de información no confirmada con el objeto de crear suspicacias sobre los denunciados, y el uso y difusión de información de inteligencia obtenida a través de procedimientos dudosos. El inventario de procedimientos denunciados incluye cuestiones judiciales, periodísticas y de inteligencia; sin embargo, en este artículo me concentraré solo en la dimensión legal del fenómeno. Varias de las irregularidades denunciadas han sido de uso habitual en la región, lo cual, aun cuando su empleo previo no minimiza su gravedad, lleva a preguntarse: a) si hay rasgos que distinguen al uso más reciente; b) por qué en los últimos años el mismo empezó a ser denunciado; y c) por que las denuncias adquirieron visibilidad.

Las denuncias sobre la existencia de “*lawfare*” en América Latina ocurren en el marco de procesos en los que expresidentes fueron o están siendo

² La información fue recolectada a partir de la lectura de diversos periódicos y sitios web especializados en noticias latinoamericanas y jurídicas y comprende a la totalidad de los expresidentes latinoamericanos que iniciaron sus mandatos a partir del año 2000. La información recolectada es de acceso libre y se encuentra disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1SQtp2mKeqqChezgbaWcXJANoRD2GkDdm>. Esta base de datos contiene información referida a los presidentes acusados por delitos de corrupción, que denunciaron *lawfare* y/o persecución judicial, las causas en las que fueron acusados, las irregularidades denunciadas y el estado de las causas. La información recolectada fue complementada con entrevistas a abogados, periodistas, exministros, fiscales y académicos.

acusados por actos de corrupción. Hasta el final de la Guerra Fría el enjuiciamiento de altos funcionarios públicos por causas de corrupción y/o derechos humanos era poco frecuente. Sin embargo, a partir de fines de los años 80 se observa el crecimiento global y simultáneo de procesos penales por violaciones a los derechos humanos y juicios y condenas de altos funcionarios públicos por crímenes de corrupción (Lutz y Reiger, 2009). Entre 1990 y 2008 se produjeron en Latinoamérica 32 procesamientos contra presidentes, 13 de los cuales involucraron casos de corrupción, mientras que los casos restantes incluyeron causas por violaciones a los derechos humanos. Balán (2019) mostró que, a partir de 1980, el porcentaje de presidentes procesados por corrupción en la región creció década tras década, que el 30% de los presidentes que empezaron sus mandatos en los 80 fueron procesados, que en los años 90 el porcentaje subió a 54% y que ascendió a 56% con posterioridad al año 2000. En otras palabras, los procesos por corrupción contra expresidentes no son un fenómeno exclusivo de Latinoamérica y su origen se remonta a los años 80.

La Tabla N° 2 muestra que, entre el año 2000 y 2022, hubo en la región 101 presidentes, 57 de ellos tuvieron causas por delitos de corrupción, 17 de los cuales declararon que esas causas eran atribuibles a una persecución política, y 12 adujeron también ser víctimas de “*lawfare*”. Los 12 casos que denunciaron la existencia de “*lawfare*” ocurrieron con posterioridad al año 2016, momento en que el término fue puesto en circulación por los abogados del expresidente Lula³. Antes de esa fecha, los expresidentes que tenían causas por corrupción declaraban ser víctimas de persecución política, pero no calificaban lo que les sucedía con la etiqueta de “*lawfare*”. ¿En qué se diferencia el “*lawfare*” de lo que antes se denominaba persecución político-judicial? Y, existan o no esas diferencias, ¿cómo y por qué se produjo esta transformación?

El uso extenso y laxo de la prisión preventiva es uno de los instrumentos que suelen nombrarse para ilustrar el ejercicio del “*lawfare*”. Este instrumento permite el encarcelamiento de acusados mientras se sustancian los procesos y antes de la sentencia definitiva. La literatura muestra el uso global, extendido y de larga data del mismo (Walmsley, 2019; García Castro, 2019; CELS, 2005). Su uso fue también denunciado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que advirtió que su empleo no excepcional es uno de los problemas más graves de la justicia penal de la región. El porcentaje de personas con prisión preventiva en la región

³ Zanin y Martins (2019), abogados del presidente Lula, presentan el término en octubre de 2016 en una entrevista. Cristine Brandao (2018) señala que el término aparece 10 veces en la sentencia dictada por el juez Sergio Moro el 12 de julio de 2017.

varía entre un 77,9% en Paraguay y un 13,3 % en Costa Rica, mientras que en Argentina y Brasil alcanza al 47,7 % y 35,4% de su población carcelaria (García Castro, 2019). Esto es, la prisión preventiva tiene un uso extenso y de larga data en la región y, aun cuando la práctica fue denunciada, solo recientemente dichas denuncias adquirieron visibilidad.

TABLA 2
Presidentes de América Latina (2000-2022)
acusados de corrupción y denuncias de “lawfare” (*)

País	Presidentes 2000/20		# Presidentes que solo denuncian persecución judicial	# Presidentes que denuncian lawfare (***)	Fecha de denuncia lawfare o persecución judicial	# Presidentes inhabilitados para competir	
	# Presidentes en período	# Presidentes con causas corrupción iniciadas (**)				Formal	Ideología de Presidente inhabilitado
Argentina	7	3	1	1	2003/17	0	
Bolivia	8	6	2	2	2007/20/21	3	D, I, D
Brasil	5	4	1	2	2017/19	3	I, I, D
Chile	4	2	0	0		0	
Colombia	4	2	0	1	2020	1	D
Costa Rica	6	3	1	0	2013	1	D
Ecuador	6	3	1	1	2006/18	2	D, I
El Salvador	5	3	2	0	2013/16	2	D, I
Guatemala	8	4	3	0	2010/15/19	2	D, D
Honduras	6	3	0	1	2018	1	I
México	5	4	1	0	2020	0	
Nicaragua	3	1	0	0		0	
Panamá	5	2	0	1	2020	1	D
Paraguay	6	5	2	1	2018	2	I, D
Perú	10	6	3	2	2001/17/18/19/20	5	D, D, D, D, D
República Dominicana	4	3	0	0		0	
Uruguay	5	1	0	0		0	
Venezuela	4	2	0	0		0	
Total	101	57	17	12	-	23	0

(*) No se incluyen Cuba y Puerto Rico.
 (**) Existen presidentes denunciados en más de una causa.
 (***) Todos los que denuncian “lawfare” también denuncian persecución política. Las denuncias fueron hechas por el imputado o por sus seguidores.

(*) No se incluyen Cuba y Puerto Rico.

(**) Existen presidentes denunciados en más de una causa.

(***) Todos los que denuncian “lawfare” también denuncian persecución política.

Las denuncias fueron hechas por el imputado o por sus seguidores.

Fuente: Elaboración propia. Ver base de datos BDL.

Aquellos que denuncian ser víctimas de “*lawfare*” también advierten sobre las interpretaciones laxas de los requisitos que justificarían su aplicación. En el caso argentino, se entendía que la prisión preventiva solo podía ser utilizada si se corría el riesgo de que el acusado se fugara, alterara las pruebas u obstruyera el funcionamiento de la justicia. En el caso brasilero se suponía que solo podía ser utilizada luego de que todas las instancias de apelación hubieran culminado. Sin embargo, en causas que involucraron a los expresidentes Lula (Stephenson, 2019), a Humala (Miani, 2017) o a exfuncionarios kirchneristas, los tribunales de primera instancia encarcelaron a los acusados con anterioridad a la existencia de una sentencia firme, ya sea porque estimaron que había peligro de fuga, ya sea porque consideraban que existía riesgo de obstaculización de la justicia. En el caso argentino, la denominada “Doctrina Irurzun” amplió los presupuestos que habilitaban la prisión preventiva, estableciendo que, además del riesgo de fuga y entorpecimiento de la investigación, el juez podía considerar si el imputado podía continuar interfiriendo en la investigación⁴. Más allá de las controversias que generó esta interpretación (Diario Judicial 2017; 2018), sus fundamentos doctrinarios ya habían sido utilizados en los años 90 en casos de delitos por corrupción y en los 2000 en casos de crímenes de lesa humanidad⁵. Si el argumento del entorpecimiento de la investigación por la persistencia de contactos con funcionarios no era novedoso, cabe preguntarse, otra vez, por qué argumentos que solían ser tolerados empezaron a ser cuestionados.

Los cuestionamientos respecto de la utilización de la figura de la prisión preventiva en casos de corrupción no son recientes y tampoco solo

⁴ En Octubre de 2017, la Cámara Criminal y Correccional Federal dictaminó que “a la hora de examinar la presencia de riesgos procesales, no corresponde limitar el análisis al arraigo o la manera en que los involucrados se comportan formalmente en el proceso penal, sino que resulta especialmente relevante determinar si existen datos reales, concretos y objetivos que permitan razonablemente *presumir que los lazos funcionales tejidos al amparo del acuerdo criminal se encuentran aún vigentes y pueden estar siendo utilizados en perjuicio de la investigación penal*” (Cámara Criminal Y Correccional Federal, 2017, subrayados propios).

⁵ Cuando se extendió la prisión preventiva de María Julia Alsogaray, reconocidos juristas justificaron la decisión señalando que “cabe la hipótesis de *que obstaculice la Justicia o se escape, dado que conserva buenos contactos y que podría afectarla una condena efectiva*” (Hauser I, 2003). Ver argumentos similares en Fallos 335:533 «Acosta», CSJN A.93 XLV, rta. 8 de mayo de 2012, cons. 24.b., cuando la Corte Suprema sostuvo que correspondía mantener la prisión preventiva de Jorge Acosta y otros, porque “Los obstáculos que pueden oponerse a la investigación, entre los que cuenta la circunstancia de que (los delitos que están siendo juzgados) *han sido cometidos desde el Estado, y conforme a un aparato con participación de múltiples personas, que pueden contar aún hoy con encubridores y partícipes desconocidos*”. Fallo disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=151972>.

latinoamericanos. En relación al caso *Mani Pulite*, Nelken señala que “las principales críticas procedimentales se centraron en el uso de la prisión preventiva”, puesto que “los acusados permanecían en prisión con el fin de obligarlos a confesar e involucrar a otros”. De esta forma, los “jueces defendían esta interpretación de sus poderes argumentando que existía un riesgo real de que interfirieran con la evidencia y que solamente la predisposición a colaborar iba a demostrar que el delito no sería repetido (porque ya no podrían ser considerados cómplices confiables)” (Nelken, 1996: 109, traducción propia). Della Porta (2001) y Ocantos e Hidalgo (2019) realizan comentarios similares. Maravall (2003) también muestra que en la “guerra jurídica” entre el PSOE y el PP durante el caso GAL se verificó un uso laxo y partisano del instituto de la prisión preventiva. En Latinoamérica, las denuncias respecto del uso político de la prisión preventiva recién adquieren visibilidad a partir de 2016. Vargas Ramos (2018), Brandao (2018), de Sá e Silva (2019) Prado y Machado (2021) cuestionaron su uso en el caso del expresidente Lula. Ronald Gamarra señaló problemas similares en el caso de Humala en Perú (García Hernández, 2020; BBC 2017; IDEHPUCP, 2020, Alvaro Curi. 2020); Fausto Jarrín lo hizo en relación con el proceso contra Correa en Ecuador (Ortíz, 2020) y los seguidores del expresidente colombiano Álvaro Uribe denunciaron su prisión domiciliaria en Colombia (El Espectador, 2020). Estos ejemplos recuerdan que los cuestionamientos al uso político y partisano de la ley no son recientes y tampoco exclusivamente latinoamericanos.

¿Cómo se comparan las irregularidades procesales mencionadas en los casos de “*lawfare*” con las nombradas en los casos en los que se denuncia persecución judicial? Los presidentes que denunciaron “*lawfare*” y/o persecución judicial mencionaron 22 tipos de irregularidades. La irregularidad más mencionada fue la falta de pruebas consistentes y contundentes (20); 15 irregularidades (68%) fueron mencionadas tanto por los que denunciaron persecución política como “*lawfare*”; otras 6 solo por los que denunciaron ser víctimas de “*lawfare*”; y solo una fue mencionada por los que denunciaron persecución política. En otras palabras, el tipo de irregularidades procesales no parece distinguir al “*lawfare*” de la persecución judicial. La principal diferencia que se observa en estas denuncias se refiere a la forma en que se obtiene y difunde información sobre los casos. Diferencia que sugiere que lo que distinguiría al “*lawfare*” de batallas judiciales pasadas no son las irregularidades procesales, sino el deslizamiento del conflicto jurídico a la arena de la opinión pública.

Catalina Smulovitz

TABLA 3
Irregularidades denunciadas por presidentes
en casos de persecución política o de “lawfare”.

Tipo de Irregularidad (*)	# Total de Menciones (**)	# Presidentes que denuncian Persecución Política	# Presidentes que denuncian Lawfare
Falta de pruebas consistentes y contundentes.	20	8	7
Violación debido proceso.	11	3	7
Violación de presunción de inocencia.	7	2	5
Abuso de poder en medidas cautelares.	5	2	3
Intencionalidad política de acusadores.	5	3	2
Escuchas privadas del acusado de manera ilícita.	5	1	4
Inconsistencias en el caso.	4	1	3
Violaciones a derechos fundamentales del acusado.	4	2	1
Elevación de pena y desproporción de condenas.	3	1	2
Filtraciones material reservado a medios de comunicación.	3	0	3
Parcialidad de los juzgadores.	3	1	2
Presión mediática.	3	2	1
Testigos ilegítimos.	3	0	1
Atípica velocidad de los procedimientos.	2	0	2
Concentración forzada de causas en tribunales hostiles.	2	0	2
Contradicciones en las declaraciones del testigo.	2	1	1
Injerencia extranjera sobre el proceso.	2	2	0
Corte Suprema no acepta declaración voluntaria del acusado.	2	0	1
Manipulación de evidencias y colaboradores.	2	1	1
Reapertura de investigaciones en causa ya juzgadas.	2	1	1
Violación al principio de derecho a la defensa.	2	1	1
Violación al principio de especialidad en acuerdo bilateral de extradición.	2	0	2

Fuente: Elaboración propia. Ver base de datos de BDL.

(*) Mencionadas en al menos en dos ocasiones.

(**) Mencionada por un presidente en más de una causa.

Aquellos que denuncian “lawfare” también señalan que el propósito de esta práctica es neutralizar o inhabilitar a líderes populares de izquierda o progresistas (Bielsa y Peretti, 2019; Zanin y Martins, 2019; Vollenweider y Romano, 2017). Argumentan que los expresidentes Lula da Silva y Evo

Morales fueron inhabilitados para competir en la elección siguiente y que Rafael Correa fue inhabilitado de por vida. Independientemente de si estas exclusiones tuvieron una motivación partisana, el análisis de las inhabilitaciones ocurridas entre 2000 y 2022 muestra que, de los 23 expresidentes formalmente inhabilitados (ya sea porque se les prohibió explícitamente competir; porque estaban detenidos con prisión preventiva o condenados pero sin restricción explícita para competir), 16 tenían simpatías con posiciones de derecha, mientras que los 7 restantes pueden ser identificados por su afinidad con posiciones de izquierda⁶. Los datos también muestran que sólo 5 de los 11 presidentes inhabilitados con posterioridad a 2016 denunciaron ser víctimas de “*lawfare*”, mientras que ninguno de los presidentes inhabilitados con anterioridad a esa fecha (12) denunciaron ser víctimas de persecución política judicial. En conclusión, las inhabilitaciones para competir producto de decisiones judiciales existían con anterioridad a la emergencia de la etiqueta “*lawfare*” y la filiación política de los presidentes inhabilitados no se correlaciona con la afinidad política de izquierda de los mismos (7/23).

¿Qué consecuencias tuvo la iniciación de causas? ¿Determinaron éstas la existencia de inhabilitaciones formales o el abandono de la participación política? El inicio de una denuncia, esté la misma fundada o no, siempre distrae al acusado de su tarea central y erosiona su reputación y, aun cuando algunas puedan ser luego desestimadas, el acusado no siempre consigue recuperarla. De los 57 presidentes acusados por causas de corrupción, 23 fueron formalmente inhabilitados (40%), y también dejó de competir otro 33% que no había sido formalmente inhabilitado. En resumen, como consecuencia del inicio de causas por corrupción dejaron de competir el 73% de los acusados (24+18): 21% de esos expresidentes dejó de competir como consecuencia de inhabilitaciones explícitas, 26% debido al uso de la prisión preventiva, 7% por estar condenados con prisiones efectivas y 45% no continuó participando del juego político. La Tabla 4 también muestra que el 78% de los acusados, formalmente inhabilitados o no, que dejaron de competir pueden ser identificados como pertenecientes a partidos de derecha

⁶ Feierherd, Ocantos y Tuñón (2019) muestran que en Argentina la filiación política de los funcionarios de rangos inferiores acusados por delitos de corrupción también es variada y pareja. Muestran que, entre 2013-2019, 1. el número de acusaciones por delitos de corrupción contra funcionarios asociados con Cristina Kirchner (493) o con Mauricio Macri (505) fue similar; 2. que las causas aumentan cuando el grupo está en el gobierno y disminuye cuando el grupo se encuentra en la oposición y 3. que el aumento de las denuncias coincide con las campañas electorales. El punto 2 es un hallazgo importante, porque contradice uno de los rasgos que se le atribuyen al “*lawfare*” y sugiere que las causas se inician no tanto para neutralizar opositores, sino para dificultar el accionar de los oficialismos.

TABLA 4
Presidentes Acusados formal e informalmente inhabilitados (2000/22)

Orientación ideológica	Presidentes acusados	Presidentes acusados							
		Denuncian persecución judicial o <i>lawfare</i>					No denuncian <i>lawfare</i> o persecución judicial		
		Total	Inhabilitados			No inhabilitados		Total	Dejaron de Competir
			Explícita	Implícita		Sigue compitiendo	Deja de competir		
	Restricción a la competencia	Prisión preventiva	Condena a prisión						
Derecha	40	20	3	11	2	3	1	20	16
Izquierda	17	9	6	0	1	2	0	8	2
Total	57	29	9	11	3	5	1	28	18
				14		6			
				23					

Fuente: Elaboración propia. Ver base de datos BDL.

Los acusados y los abogados de víctimas de “*lawfare*” también señalan que las leyes de arrepentidos o delación premiada sancionadas en América Latina facilitan el uso extorsivo de las prisiones preventivas. ¿Es efectivamente así? Estas leyes implican la concesión de beneficios procesales y penales a cambio de información respecto de delitos de corrupción. La mayoría fue aprobada después del año 2000 (Langer, 2021; Vargas Viancos, 2019). En 9 de los 12 países en los que hubo denuncias de “*lawfare*” existen leyes de delación premiada y en los 6 países donde estas leyes no existen, aun cuando hubo causas por corrupción, solo en 2 hubo denuncias de “*lawfare*”. Según Vargas Viancos (2019) las controversias respecto de la implementación serían atribuibles a la discrecionalidad que otorgan a los funcionarios para establecer acuerdos con las partes.

TABLA 5
Países Latinoamericanos que sancionaron leyes de delación premiada

# Países con		
Leyes de Delación Premiada	Denuncias de Corrupción contra presidente	Denuncias de “ <i>lawfare</i> ”
12	18	9

Fuente: Elaborado a partir de Langer 2021 y Vargas Viancos 2019.

3.2. Sobre lo nuevo

¿Qué características no comparten los casos en los que se denuncia persecución judicial con los que se denuncia “*lawfare*”? Uno de los rasgos que pareciera distinguirlos es la multiplicidad de causas simultáneas contra un mismo acusado. Cristina Kirchner, por ejemplo, estuvo acusada en al menos 12 causas, Ignacio Lula Da Silva en 10, Rafael Correa también en 10, Ricardo Martinelli en 8, Ollanta Humala en 4, Álvaro Uribe en 5 y Evo Morales en 5. Los presidentes que solo denunciaron ser víctimas de persecución político/judicial, con excepción de Mauricio Funes, de El Salvador, enfrentaron menos causas simultáneas. La investigación académica no puede determinar si esta multiplicidad de causas está fundamentada; sí puede, en cambio, preguntarse por las razones y efectos de esta acumulación y conjeturar sobre los motivos que la explican.

¿Por qué se acumulan causas y por qué muchas de ellas luego no prosperan? Los análisis sobre la trayectoria de las causas que ingresan en la justicia latinoamericana señalan dos fenómenos contradictorios. Por un lado, que el principio de legalidad procesal característico de los sistemas inquisitivos impone restricciones para la selección y desestimación temprana de los casos que se reciben y resuelven (CEJA, 2005). Esta restricción incrementa la congestión y mora judicial y también limita la eficiencia y productividad del sistema entorpeciendo la concentración de los funcionarios judiciales en las causas que podrían estar en mejores condiciones de avanzar. Por otro lado, diversos estudios muestran que muchos procesos no filtrados en las etapas iniciales son luego desestimados o se interrumpen. Las interrupciones y desestimaciones no son hechos excepcionales y tampoco necesariamente irregulares. Estas interrupciones pueden ser producto de déficits en la investigación policial y judicial, de problemas procesales o de deficiencias en las pruebas. Un estudio sobre el flujo de casos en la Ciudad de Buenos Aires mostraba que solo el 4% de los mismos pasaba la fase de instrucción, y que el 56% de los que pasaban a la etapa de instrucción terminaban sobreesidos y/o desestimados porque el juez concluía que “los hechos no constituían un delito”, o porque se determinaba que el imputado no había participado en los hechos. (CELIV, 2014). Por su parte, el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012) informaba que entre 2009 y 2012, los casos desestimados aumentaron del 43% al 67%. En contextos altamente politizados y/o polarizados, los dos fenómenos —la acumulación de causas, así como su posterior desestimación— dan lugar a interpretaciones suspicaces. Aun cuando los funcionarios judiciales podrían apelar al principio de oportunidad y desestimar tempranamente ciertos procesos penales, es

poco probable que esto suceda en causas políticamente visibles. Al igual que el resto de los actores, los jueces no son inmunes a las presiones políticas (Epstein y Knight, 1998) ni a las de la opinión pública (Staton, 2010). Cuando enfrentan causas controvertidas tienen incentivos para aceptar su consideración, aun cuando sepan que probablemente muchas de ellas serán luego desestimadas. De esta forma, consiguen posponer la desestimación para un momento en el que la atención pública y mediática sobre estos asuntos haya disminuido, reduciendo su exposición y el costo político de enfrentarse al humor público vigente. Así, también evitan explicitar argumentos jurídicos y procesales que pueden estar técnica y doctrinariamente fundados, pero que suelen ser considerados “tecnicismos leguleyos” por los legos, y consiguen congraciarse con la opinión pública y los líderes políticos del momento. En consecuencia, en contextos políticamente conflictivos y ante causas políticamente controvertidas, el principio de legalidad procesal incentiva a los funcionarios judiciales a admitir causas que podrían haber sido tempranamente desestimadas en cuanto “saben” que esos mismos procedimientos les permitirán luego revisarlas si cambios en los vientos políticos así lo exigieran.

La aceptación irrestricta de causas y su posterior desestimación da lugar a interpretaciones suspicaces respecto de las motivaciones políticas y al uso partisano de los procedimientos legales e incide en las percepciones de la opinión pública y del electorado sobre los procedimientos judiciales. En contextos políticos polarizados y más allá de la consistencia de las pruebas, cada causa que ingresa o que se desestima ratifica las creencias y prejuicios de los seguidores y de los opositores de los imputados. La iniciación y acumulación de causas permite a los primeros confirmar la persecución y victimización política de su líder; y a los opositores ratificar sus creencias sobre las inconductas y delitos que el mismo habría cometido. Por otra parte, si luego alguna causa es desestimada, la decisión es interpretada por los seguidores del acusado como una confirmación de las “irregularidades” y “persecuciones” oportunamente denunciadas y por los opositores como la ratificación de la politización del aparato judicial y de la voluntad política por encubrir actos delictivos. Además, estos efectos se potencian debido a las sucesivas instancias de revisión/apelación que tienen lugar antes de la resolución definitiva de los casos. Estas instancias garantizan el derecho a la defensa, pero también crean la oportunidad para que los funcionarios judiciales adecuen y elijan el momento más conveniente hacer sus intervenciones. La sucesión de instancias de decisión/apelación también desconcierta y confunde al público lego que no siempre entiende qué significan y cuáles son los motivos de las decisiones anunciadas. Cuando decisiones

intermedias son consideradas como definitivas, se suceden confusiones y desconciertos, especialmente cuando luego algunas de ellas son revisadas o revertidas. Casos recientes respecto de causas que involucraban a Ignacio Lula da Silva y a Cristina Kirchner ilustran esta situación⁷. En los dos casos, y más allá de la solidez de los fundamentos jurídicos utilizados para justificar esas revisiones, los procesos anulados y/o sobreesidos no han sido aún definitivamente cerrados. Sin embargo, para el público lego estas decisiones intermedias suelen aparecer como definitivas, lo cual da lugar a reacciones intensas si luego las mismas causas son revisadas. La multiplicidad de recursos y apelaciones es una oportunidad para eludir o posponer los efectos jurídicos de las causas iniciadas. Sin embargo, la persistencia y trayectoria zigzagueante de los procedimientos produce también un efecto de inhabilitación que suele ser denunciado por aquellos que dicen ser víctimas de “*lawfare*”.

La multiplicidad de instancias tiene otro efecto inesperado. Al postergar la decisión definitiva y dejar la resolución del caso en suspenso, habilita a los funcionarios judiciales a continuar haciendo equilibrio entre la oportunidad de sus decisiones, las restricciones que impone el contexto político, a la vez que les proporciona tiempo extra para continuar negociando/protegiendo su permanencia burocrática. En consecuencia, la evolución zigzagueante de las causas alimenta la confusión sobre los procesos, dando verosimilitud a las denuncias de “*lawfare*” como práctica y refuerza su eficacia como acto de habla. La acumulación de causas y la coexistencia de algunas de factura dudosa con otras aparentemente fundamentadas permite preguntarse, ¿por qué funcionarios políticos y judiciales utilizarían procedimientos que saben que pueden ser cuestionados y/o revertidos? ¿Por impericia o por afinidad ideológica? Ninguna de esas dos hipótesis puede ser descartada. Sin embargo, dado que los funcionarios judiciales saben que estos procesos adquirirán alta visibilidad y serán minuciosamente examinados, cabe considerar si estas aparentes desprolijidades son “errores” intencionales.

⁷ En marzo de 2021 un juez de la Corte Suprema de Brasil anuló todas las sentencias que pesaban en contra de Lula (causas del triplex de Guarujá y de la casa de campo en Atibaia) y ordenó comenzar nuevamente la investigación en la Justicia Federal. Como consecuencia de estas anulaciones, el expresidente quedó libre mientras espera se sustancien los diversos procesos que siguen pendientes y que podrían resultar en que sea nuevamente condenado o absuelto. Posteriormente, en enero de 2022, un juzgado de Brasilia archivó el caso de Guarujá (BBC, 2021; Filas 2021; France 24, 2021). En 2019 se revocaron 2 procesamientos contra Cristina Kirchner (“Compra de GNL” y “Renegociación de Contratos de Corredores Viales”); en 2020 fue sobreesida en las causas “Subsidios a colectivos” y en el presunto robo de la “Carta de San Martín a O’Higgins”. En 2021 fue sobreesida en las causas “Dólar futuro” y “Memorandum con Irán”. A la fecha —diciembre 2021—, el resto de las causas sigue vigente (Cappiello, 2021a, 2021b).

Las debilidades procesales de estas causas no necesariamente inquietan a los actores políticos. Éstos saben que, aun cuando muchos procesos sean cuestionados y sus resultados revertidos, en el corto plazo la estrategia les permite obtener resultados eficaces, inhabilitando, paralizando o distrayendo a sus oponentes. Aun cuando haya actores políticos y judiciales con un genuino interés por “hacer justicia”, el desarrollo de procesos dudosos permite neutralizar temporalmente adversarios políticos y/o erosionar sus apoyos. Hasta tanto esas reversiones ocurren, la estrategia les sirve para fortalecerse circunstancialmente y quizás alguno de sus oponentes nunca consiga recuperarse de los daños infligidos.

¿Qué sucede cuando se analiza esta cuestión desde la perspectiva de los funcionarios judiciales? ¿Por qué un funcionario judicial que está decidiendo en causas de alta visibilidad que sabe serán especialmente escrutadas utilizaría procedimientos opinables o potencialmente reversibles? Las explicaciones estratégicas del comportamiento de los jueces (Epstein y Knight, 1998) sostienen que los jueces deciden teniendo en cuenta las amenazas que pueden poner en riesgo su continuidad o la implementación de sus decisiones. Se supone que cuando los jueces consideran que el poder político tiene recursos institucionales para desplazarlos, sus decisiones tienden a ser más complacientes y viceversa. Puede conjeturarse, entonces, que la convivencia de múltiples causas, algunas sólidas y otras dudosas, permite a los funcionarios judiciales acomodar y ajustar sus decisiones y el avance de las mismas a sus presunciones respecto de las amenazas institucionales que enfrentan. La multiplicidad y coexistencia de causas les permite hacer avanzar algunas de ellas si eso es necesario porque saben que “fallas” procedimentales les permitirán revertir dicho avance si eso se requiriera. Los funcionarios judiciales saben que los procesos suelen insumir un tiempo considerable y que decisiones opinables tomadas en t1 pueden ser revisadas en t2 si las condiciones políticas lo exigiesen. Por lo tanto, mientras la factura dudosa de algunas causas permite a los funcionarios judiciales revertir la marcha de ciertos procesos cuando los balances políticos se modifican, la multiplicidad de causas les permite balancear la orientación de las decisiones y congraciarse con los distintos públicos que observan su comportamiento.

En consecuencia, las “fallas” que presentan estos procesos no deben ser vistas solo como producto de la impericia o de las preferencias ideológicas de los funcionarios judiciales, sino también como oportunidades o válvulas de escape que los habilitan a navegar y ejercer la función judicial en contextos marcados por fuertes presiones políticas y de la opinión pública. Los flancos débiles de estos procesos se transforman en instrumentos y oportu-

nidades que permiten a los funcionarios judiciales adaptarse a las circunstancias en las que tienen que decidir. Es la factura aparentemente deficitaria de los procedimientos la que habilita la reversión de los mismos y les permite navegar entre circunstancias cambiantes. Desde esta perspectiva, los funcionarios judiciales no son solo víctimas de presiones políticas ante las que deben acomodarse y protegerse sino también actores que, en contextos volátiles, adaptan, utilizan y crean instrumentos para transitarlos. Es más, es probable que en este tipo de contextos los funcionarios judiciales tengan más incentivos para utilizar este tipo de instrumentos opinables, cuyos efectos puedan ser revertidos. Necesitan protegerse de avatares futuros inciertos y necesitan herramientas que les permitan adaptarse y posponer decisiones definitivas.⁸ Independientemente de las críticas morales que puede despertar este uso de los procedimientos, la hipótesis avanzada permite entender por qué en ocasiones los actores judiciales utilizan procedimientos dudosos y por qué aceptan iniciar en forma simultánea múltiples causas contra un mismo imputado.

Los casos de “*lawfare*” también se diferencian de los casos en los que se denuncia persecución judicial por el uso del término como recurso retórico defensivo. En este formato la denuncia de “*lawfare*” se convierte en un “acto de habla” (speech act), cuya enunciación cuestiona y cubre con un manto de sospecha la legitimidad de los intentos de controlar la legalidad de actos gubernamentales (Austin, 1975; Gordon, 2014). A diferencia de lo que sucede con el “*lawfare*” cuando es denunciado como una práctica, la efectividad del “*lawfare*” como acto de habla es inmediata. La aceptación del término en el contexto latinoamericano facilitó su inclusión en el lenguaje cotidiano y su estiramiento conceptual. En este nuevo registro, el término se utiliza para caracterizar al inicio de procedimientos judiciales contra exfuncionarios electivos independientemente de la existencia de irregularidades procesales. Si bien el “*lawfare*” —como práctica y como acto del habla— tiene funciones diversas, los dos formatos se complementan. Cuando el “*lawfare*” es denunciado como una práctica, sus denunciantes subrayan la intención ofensiva de sus adversarios políticos, que la utilizarían para neutralizarlos políticamente. Cuando el “*lawfare*” opera como un acto de habla es un recurso retórico defensivo que permite a aquellos que denun-

⁸ Graciana Peñafort señalaba en una entrevista: «No soy juez, soy abogada. No puedo, por tanto, determinar inocencia o culpabilidad porque tengo inclusive intereses con muchos de mis defendidos. Estaría mal que yo fuera su jueza» y agregaba que tenía “miedo con el Poder Judicial, que como ahora cambió el ambiente político, quieran dar en bandeja la cabeza de los macristas para que nos olvidemos de que los presos y los muertos no son del macrismo, sino del Poder Judicial” (Perfil, 2020).

cian su existencia cuestionar la legitimidad de la revisión de sus actos. Los dos formatos se complementan. Los procedimientos dudosos que, en ocasiones, presenta la práctica del “*lawfare*” vuelve verosímiles las denuncias retóricas que afirman su existencia, aun en casos donde no hay constancia de irregularidades. Como acto de habla, el “*lawfare*” opera en forma análoga a aquellas situaciones en las que en un evento deportivo un jugador denuncia ser víctima de una falta y presiona por la detención del juego. Haya existido o no la falta, el juego se interrumpe porque los involucrados saben que es plausible que la misma pudo haber ocurrido. Cuando al grito de “foul” un jugador logra detener el juego consigue no solo su cometido inmediato, sino también desviar y enrarecer el juego creando sospechas sobre el comportamiento de sus rivales. A partir de ese momento, el partido es otro.

4. Sobre lo reciclado (o “reframed”)

En Latinoamérica el término “*lawfare*” empezó a circular en 2016 a pesar de que la mayoría de los rasgos que lo caracterizarían ya estaban presentes en los casos en que se denunciaba persecución judicial. Estas circunstancias sugieren que el uso latinoamericano del término es en realidad un caso de “*reframing*” (reencuadramiento) antes que un fenómeno novedoso. El análisis de los casos de persecución por delitos de corrupción ocurridas en América Latina entre 2000 y 2020 muestra que las irregularidades procesales denunciadas no son novedosas y que la afiliación ideológica de los perseguidos e inhabilitados es diversa. Esto no minimiza la gravedad de las irregularidades, pero indica que las denuncias sobre la existencia de “*lawfare*” parecieran enmarcarse en lo que la literatura caracteriza como procesos de reencuadramiento (“*reframing*”) de conflictos políticos y sociales (McAdam, McCarthy y Zald, 1996; Benford, 2000). Nombrar viejas situaciones con otro término permite comprender un fenómeno preexistente con nuevos parámetros interpretativos. Cómo llamamos a las cosas, cómo las denominamos son pasos fundamentales en la historia de un conflicto. El proceso de reencuadramiento cuyo primer síntoma aparece como una lucha por imponer la etiqueta es una disputa por establecer la agenda de temas que deben ser discutidos y la interpretación con la cual los mismos deben ser analizados. Estos marcos interpretativos brindan instrumentos para organizar y entender la experiencia, identifican los agravios que deben ser reparados y los responsables/culpables antes los cuales reclamar. El reencuadramiento del fenómeno de persecución judicial como “*lawfare*” convierte al control de la conducta de los funcionarios públicos en actos partisanos, creando, a

la vez, víctimas que necesitan ser reparadas y ejecutores que deben ser denunciados y castigados. Nombrar e imponer la etiqueta con la cual identificar un fenómeno tiene otra consecuencia: constituye al problema como algo distinto, único y no asimilable a situaciones precedentes. Es justamente esta supuesta condición inédita la que justifica la aparición de una denominación novedosa. Los casos considerados en este artículo muestran cómo la consolidación de la nueva etiqueta permitió reconvertir una práctica tradicional y con antecedentes en la región en un fenómeno sin precedentes y merecedor de una atención particular. Sabemos que la operación de reencuadramiento fue exitosa porque los imputados individuales se transformaron en miembros del colectivo de víctimas damnificadas por la aparición de un fenómeno supuestamente nuevo. El estiramiento conceptual facilitó la eficacia del reencuadramiento ampliando la coalición de los identificados como damnificados y las conductas comprendidas en la etiqueta. En el caso particular de la conversión de la persecución judicial en “*lawfare*”, esto implicó la inclusión de casos caracterizados por la presencia de irregularidades procesales, de otros que, aun cuando no presentaban irregularidades, perseguían a líderes políticos de izquierda y de otros en los que se perseguía con procedimientos legítimos a funcionarios políticos que ocuparon cargos políticos relevantes. Todas estas transformaciones permiten afirmar que lo que en el contexto latinoamericano se ha dado en llamar “*lawfare*” es producto de un eficaz proceso de “*reframing*”.

5. Conclusiones y Conjeturas

El objetivo inicial de esta investigación era determinar si lo que en Latinoamérica se denomina “*lawfare*” es una práctica novedosa y empíricamente diferenciada de otras formas de judicialización de la política. La pregunta importa para evaluar si procedimientos judiciales cuestionables se incorporaron como una nueva herramienta en la competencia política y electoral en la región para “subvertir a la democracia mediante el Estado de Derecho” (Maravall, 2003: 14). Para contestar a estas preguntas, analicé los casos de los expresidentes latinoamericanos perseguidos judicialmente por delitos de corrupción y cuyos mandatos terminaron con posterioridad al año 2000.

La investigación reveló que la mayor parte de las conductas y procedimientos que se consideran específicos del “*lawfare*” eran de uso habitual en los casos en los que antes solo se denunciaba persecución judicial. Aun cuando las diferencias entre los dos fenómenos no son muy relevantes, a

partir de 2016 las discusiones políticas, periodísticas y partisanas registran un creciente uso, aceptación y difusión del concepto de *“lawfare”*. Esto permitió concluir que más que una práctica empíricamente novedosa el *“lawfare”* es un caso de “reencuadramiento interpretativo” de una conducta preexistente. Los procesos de reencuadramiento exitosos producen importantes beneficios consiguen imponer nuevas claves interpretativas para la comprensión de un fenómeno y definir los agravios que deben ser reparados o los posibles cursos de acción para remediarlos. Sin embargo, estos procesos no siempre resultan exitosos y estos nuevos marcos no siempre consiguen imponerse (Benford, 2000). Cabe, entonces, preguntarse por qué y cómo un conjunto de prácticas habituales pasó a ser percibido como un fenómeno sin precedentes y consiguió en el proceso convertirse en un poderoso instrumento político. Esto es, cómo la persistente práctica de persecución judicial se convirtió en *“lawfare”*. En los párrafos que siguen sugiero una serie de hipótesis para entender el éxito del reencuadramiento del concepto de *“lawfare”* en algunos de los países de la región.

Mi hipótesis es que la aceptación y difusión del concepto de *“lawfare”* tiene lugar cuando el partidismo negativo o la polarización afectiva aumentan. Esto es, la aceptación y difusión del concepto de *“lawfare”* ocurre en contextos en los que los ciudadanos manifiestan un fuerte rechazo a votar por determinados partidos o en los que la distancia emocional que separa a los ciudadanos de aquellos otros con los que no comparten sus preferencias es intensa, insuperable y escapa a los argumentos lógicos. (Abramowitz y Webster, 2018; Iyengar et al., 2019; Cyr y Melendez, 2018). Si esta hipótesis es correcta, cuando la polarización afectiva y el partidismo negativo son altos, es más probable que las causas por corrupción contra expresidentes sean caracterizadas como manifestaciones de *“lawfare”*, esto es, como una estrategia partisana e ilegítima orientada a neutralizar a un oponente. En cambio, en países donde la polarización afectiva y el partidismo negativo es bajo, es menos probable que las causas por corrupción contra expresidentes sean consideradas ilegítimas o como el resultado del ejercicio del *“lawfare”*.

La polarización afectiva y la partidización negativa se asociarían con el éxito y difusión de la etiqueta *“lawfare”* porque, cuando la opinión pública está dividida por sentimientos y emociones, las percepciones acerca de los adversarios se alteran. Procedimientos y prácticas que en otras circunstancias resultan intolerables se vuelven aceptables e informaciones y noticias no verificadas respecto de los oponentes políticos se vuelven verosímiles (Kahneman, 2011; Iyengar et al., 2019). En estos contextos, los sentimientos negativos se focalizan en figuras políticamente identificables y poderosas, la fuerte animosidad entre contendientes convierte a prácticas hasta

hace poco inadmisibles en procedimientos necesarios para enfrentar “circunstancias excepcionales” y el aumento de la desconfianza y el rechazo “moral” del adversario facilita la difusión y aceptación de información falsa. En estas circunstancias, los actores tienen dificultades para abstraerse del conflicto político, para distinguir entre hechos y sospechas y la insinuación de actos criminales y las versiones no verificadas sobre los oponentes se vuelven verosímiles. (Calvo y Arruguete, 2020; Damgaard, 2018; Herscovitz, 2020). Los medios tienen un rol muy relevante en la difusión de estas especies, en la creación de agenda y en el “*priming*” de la información. Sin embargo, la resonancia y aceptación de estas interpretaciones es posible porque existe una opinión pública polarizada permeable a aceptar informaciones que confirmen y refrenden sus prejuicios y creencias. En estos contextos, los medios importan porque se convierten en los “traductores” e “intérpretes” en los que confía una audiencia que necesita darle sentido a la complejidad de los hechos. Esta creciente dependencia en aquellos medios que refuerzan las creencias y prejuicios de sus comunidades de pertenencia convierte a algunos periodistas en un actor más del conflicto político y a los medios en otro de los campos de batalla. Cuando la etiqueta “*lawfare*” es aceptada y se incorpora al habla cotidiana, el “concepto” vuelve a transformarse y se convierte en una estrategia retórica defensiva capaz de cuestionar la legitimidad de los intentos de revisión de los actos de funcionarios públicos, que pasan a ser interpretados como operaciones políticas partisanas⁹.

En conclusión, lo que ha empezado a denominarse “*lawfare*” es motivo de preocupación para las democracias de la región por varias razones. Por un lado, porque, más allá de la aparición de una nueva etiqueta, el término pone de manifiesto la persistencia de antiguas inconductas procesales en la región. Por el otro, porque el reencuadramiento del término resultó en su

⁹ La comprobación de estas hipótesis requeriría de una investigación adicional con información empírica, comparada y diacrónica sobre la evolución del partidismo negativo y la polarización afectiva en los países latinoamericanos. Existe en la región una significativa literatura sobre polarización ideológica y programática (Moraes, 2015; Singer, 2016; Tagina, 2014; Calvo y Arruguete, 2020; Alcántara y Rivas, 2007). Sin embargo, los estudios empíricos sobre polarización afectiva y partidización negativa, aun cuando son crecientes, no permiten todavía hacer un seguimiento comparado de la evolución del fenómeno. Los especialistas consultados consistentemente señalan que la información existente es aún incompleta y preliminar. No obstante, los trabajos puntuales sobre casos particulares —Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia— sugieren que las hipótesis avanzadas son plausibles y que el exitoso reencuadramiento del “*lawfare*” se relaciona con la creciente polarización afectiva y partidización negativa en los países en los que hubo denuncias de “*lawfare*”. (Lupu, Oliveros y Schiumerini, 2019; Haime y Cantú, 2022; Calvo y Arruguete, 2020; Samuels y Zucco, 2018; Fuks, Ribeiro y Borba, 2020; Moncagatta y Poveda, 2021; Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública, 2019; Cyr y Melendez, 2018, Torcal, Gunther y Montero, 2002).

conversión en un poderoso acto de habla capaz de deslegitimar y debilitar el ejercicio del control horizontal de los actos de funcionarios públicos. Si bien el *lawfare* es una operación retórica altamente eficaz, no puede desconocerse el fundamento empírico de algunas de las irregularidades denunciadas. Sin embargo, lo novedoso del *lawfare* no son las irregularidades procesales, sino el éxito de la operación de reencuadramiento que reconvierte situaciones preexistentes en un fenómeno distinto y novedoso. Finalmente, el éxito del *lawfare* como fenómeno retórico es preocupante en tanto pone en entredicho la legitimidad de la ley como instrumento de petición social y político y a la arena judicial como ámbito para la resolución de problemas sociales, dos de las grandes novedades que caracterizaron a varias de las transiciones a la democracia en América Latina (Smulovitz, 2002; 2008).

Referencias bibliográficas

- Abramowitz, A. y Webster, S. (2018). Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave Like Rabid Partisans. *Political Psychology*, 39, 119-135.
- Alcántara, M. y Rivas, C. Las dimensiones de la polarización partidista en América Latina. *Política y gobierno*, 14(2), 349-390.
- Alvaro Curi, J., (2020). “Ollanta Humala y Nadine Heredia: ¿Por qué el caso continúa en control de acusación y no pasa a juicio oral?”. *RPP Noticias*. 9 de junio de 2020. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/judiciales/ollanta-humala-y-nadine-heredia-por-que-el-caso-continua-en-control-de-acusacion-y-no-pasa-a-juicio-oral-noticia-1271447?ref=rpp>.
- Austin, J. L. (1975). *How to Do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bagnat, M. (2020). “Una oportunidad para el cambio. Conceptos básicos sobre los principios de legalidad procesal y oportunidad”. *Revista Pensamiento Penal*. 24 de agosto de 2020. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/49309-oportunidad-cambio-conceptos-basicos-sobre-principios-legalidad-procesal-y>
- Balán, M. (mayo, 2019). *Prosecuting corruption by former executives in Latin America. Once the exception, now the rule*. Trabajo presentado en el XXXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Boston.
- BBC (2017, 14 de julio). Perú: ¿por qué dictaron orden de prisión contra Ollanta Humala y Nadine Heredia? ¿Y qué tienen que ver con el escándalo Odebrecht y Venezuela? *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40604896>
- BBC (2021, 16 de abril). Lula da Silva: la Corte Suprema de Brasil ratifica el fallo que le permitiría presentarse a las presidenciales de 2022. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56768549>

- Benford, R. y Snow, D. (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- Bielsa, R. y Peretti, P. (2019). *Lawfare. Guerra Judicial-Mediática*. Buenos Aires: Ariel.
- Brandao, C. (2018). “Guerra jurídica: (o, simplemente, guerra)”. En Carol Proner, Gisele Cittadino, Gisele Ricobom, y Joao Ricardo Dornelles (Eds.). *Comentarios a una sentencia anunciada: el proceso Lula* (pp. 153-160). Buenos Aires: CLACSO.
- Brinks, D. y Gauri, V. (2014). The Law’s Majestic Equality? The Distributive Impact of Judicializing Social and Economic Rights. *Perspectives on Politics*, 12(2), 375-393.
- Calvo, E. y Arruguete, N. (2020). *Fake News, trolls y otros encantos. Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cámara Criminal y Correccional Federal (2017, 17 de octubre). Sala 2cfp 5218/2016/17/Ca14 Sala Ii - Cfp 5218/2016/17/Ca14 Larregina, Miguel A. y otros s/detención Juzgado 9, Secretaría 18. Buenos Aires. Disponible en: <https://docplayer.es/60654911-Poder-judicial-de-la-nacion.html>.
- Cappiello, H., (2021 a). “Los jueces Grünberg y Obligado, con un fallo calcado de los planteos de la defensa de Cristina Kirchner”. *La Nación*. 26 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-jueces-grunberg-y-obligado-con-un-fallo-calcado-de-los-planteos-de-la-defensa-de-cristina-nid26112021/>.
- Cappiello, H., (2021b). “Los mismos jueces que anularon ‘dólar futuro’ revisarán ahora Hotesur y el pacto con Irán”. *La Nación*. 26 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/los-mismos-jueces-que-anularon-dolar-futuro-revisaran-ahora-hotesur-y-el-pacto-con-iran-nid26112021/>
- CELV (2014). *¿A quién y cómo se juzga en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? Una radiografía de la Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional*. Buenos Aires: Universidad de Tres de Febrero.
- CEJA (2005). *Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina*. Santiago de Chile.
- CELS (2005). *El debate en torno a la prisión preventiva y la impunidad*. (Informe Anual 2005 Derechos Humanos en la Argentina). Buenos Aires: CELS.
- Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. *Ciudadatos Número 5*. Cochabamba.
- Cyr, J., and Melendez, C. (enero, 2018). *Nascent Negative Partisanship in Fluid Party Settings*. Trabajo presentado en el 89th Southern Political Science Association Annual Conference. New Orleans.
- De Sá e Silva, F. (2019). “The Trial of Luiz Inácio Lula Da Silva”. En Conor Foley (Ed.) *In Spite of You. Bolsonaro and the New Brazilian Resistance* (pp. 32-46). Nueva York: OR Books.
- De Sá e Silva, F. (2020). From Car Wash to Bolsonaro: Law and Lawyers in Brazil’s Illiberal Turn (2014-2018). *Journal of Law and Society*, 47(1), 90-110.

Catalina Smulovitz

- Damgaard M., (2018). *Media Leaks and Corruption in Brazil: The Infostorm of Impeachment and the Lava-Jato Scandal*. New York: Routledge.
- Della Porta, D. (2001) A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy. *European Journal of Political Research*, 39. 1-21.
- Dezalay, Y., y Garth, B. (2002). *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Diario Judicial (2017, 11 de diciembre). Previniendo las preventivas. *Diario Judicial*. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/79664/penal/previniendo-las-preventivas.html>
- Diario Judicial (2018, 15 de enero). "Guerra de Doctrinas en Comodoro Py". *Diario Judicial*. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/79885>
- Domingo, P. (2004). Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America. *Democratization*, 11(1), 104-126.
- Dunlap Jr., C. (noviembre de 2001). *Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Century Conflicts*. Conferencia pronunciada en Carr Center for Human Rights Policy, Harvard University, Washington D.C.
- El Espectador (2020, 1 de septiembre). "Free Uribe", la campaña en defensa del expresidente lanzada en EE. UU. *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/free-uribe-la-campana-en-defensa-del-expresidente-lanzada-en-ee-uu-article/>
- Epstein, L. y Knight, J., (1998). *The Choices Justices Make*. Washington, DC: CQ Press.
- Filas, C. (2021). "Un juez de la Corte Suprema ordenó anular las causas contra Lula da Silva". *El Cronista*. 8 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.cronista.com/internacionales/brasilun-juez-de-la-corte-suprema-ordeno-anular-las-causas-contralula-da-silva/>
- Fraga, R. (2019). "La teoría del 'lawfare' en América Latina". *Los Andes*. 8 de diciembre. Disponible en: <https://www.losandes.com.ar/la-teoria-del-lawfare-en-america-latina—por-rosendo-fraga/>.
- France 24 (2021, 16 de abril). "Supremo Tribunal de Brasil ratifica la anulación de las sentencias contra el expresidente 'Lula'". *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210416-brasil-luiz-inacio-lula-da-silva-supremo-tribunal-ratifica-anulacion-sentencias>
- Fuks, M., Ribeiro, E. y Borba, J. (2020). Antipartidismo y tolerancia política en Brasil. *Revista de Sociología y Política*, 28(76), 1-18.
- Feierherd G., Ocantos, E. y Tuñón, G. (2019). Witch Hunts? Electoral Cycles and Corruption Lawsuits in Argentina. Artículo en revisión.
- García Castro, T. (2019) *Prisión Preventiva en América Latina: El Impacto Desproporcionado en Mujeres Privadas de Libertad por Delitos de Drogas (Informe de Mujeres, Políticas y Encarcelamiento)*. Wola - De Justicia - IDPC.

- García Hernández, S. (2020). “Los expresidentes de Latinoamérica que perdieron su libertad en medio de conocidos casos judiciales”. *Anadolu Agency*. 5 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/los-expresidentes-de-latinoam%C3%A9rica-que-perdieron-su-libertad-en-medio-de-conocidos-casos-judiciales/1932782>
- Gargarella, R., (2020). “¿Por qué el ‘lawfare’ es un cuento?”. *Clarín*. 15 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/lawfare-cuento_0_mrNkXtBup8.html
- Gloppen, S., (2017) Conceptualizing Lawfare: A Typology & Theoretical Framework. *Centre on Law & Social Transformation*, 1-31.
- Gordon, N. (2014). Human Rights as a Security Threat: Lawfare and the Campaign against Human Rights NGOs. *Law & Society Review*, 48 (2), 311-344.
- Ocantos, E., Hidalgo, V. (2019). Lava Jato beyond Bordes. The Uneven Performance of Anticorruption Judicial Efforts in Latin American. *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1), 63-89.
- Gunther, R. y Montero, J. (eds.) (2002). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Haime, A., Cantú, F. (2022). Negative Partisanship in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 64(1), 72-92.
- Hauser I. (2003). “La duración del cautiverio de María Julia Alsogaray alimenta el debate”. *Página 12*. 14 de agosto de 2003. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-24103-2003-08-14.html>.
- Herscovitz, H. (2020). Leading Newspapers in Brazil as Political Actors (1994-present). *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 30(2), 93-122.
- Hirschl, R. (2004). The Political Origins of the New Constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 11(1), 71-108.
- IDEHPUCP (2020). *Observatorio Anticorrupción. Casos Emblemáticos. Humala-Heredia*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Iyengar S., Yphtach L., Levendusky, M., Malhotra, N. y Westwood, S. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.
- Kahneman, D. *Thinking, Fast and Slow*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Langer, M. (2021) Plea Bargaining, Conviction Without Trial, and the Global Administratization of Criminal Convictions. *Annual Review of Criminology*. 4(1), 377-411.
- Lupu N., Oliveros V., Schiumerini, L. (2019). *Campaigns and Voters in Developing Democracies: Argentina in Comparative Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lutz E. y Reiger, C. (eds.) (2009). *Prosecuting Heads of State*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Maravall J. (2003) "The Rule of Law as a Political Weapon". En José Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law* (pp. 261-301). Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press
- Miani, J. (2017) "Las Claves de la Prisión Preventiva de Ollanta Humala". *El Comercio*. 14 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/claves-prision-preventiva-ollanta-humala-nadine-heredia-noticia-481704-noticia/>
- Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012). *Informe anual 2012*. Buenos Aires: Procuración General de la Nación.
- Moncagatta, P., y Poveda, A. (2021). La Creciente Polarización Ideológica en Ecuador bajo el Gobierno de Rafael Correa. *Estado y Comunidades, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(12), 55-71.
- Moraes, J. (2015). The Electoral Basis of Ideological Polarization in Latin America. *Kellogg Institute*, 403, 1-27.
- Nelken, D. (1996). The Judges and Political Corruption in Italy. *Journal of Law and Society*, 23(1), 95-112.
- Ortíz, S., (2020). "El abogado del expresidente Correa dice que el caso Sobornos se inició con 'información obtenida ilícitamente'". *El Comercio*. 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/abogado-correa-caso-sobornos-puebas.html>
- Peñafort, G. (2020) «En Temas judiciales y políticos los medios son los principales constructores» *Diario Perfil*. 16 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/graciana-penafort-en-temas-judiciales-y-politicos-los-medios-son-los-principales-constructores.phtml>.
- Procuración Penitenciaria de La Nación. *Informe Anual 2019: La Situación de los Derechos Humanos en las Cárcel Federales de la Argentina*. Buenos Aires: Procuración Penitenciaria de la Nación.
- Samuels, D., y Zucco, C. (2018). *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Singer, M. (2016). Elite Polarization and the Electoral Impact of Left-Right Placements: Evidence from Latin America, 1995-2009. *Latin American Research Review*, 51(2), 174-194.
- Smulovitz, C. (2002). The Discovery of Law: Political Consequences in the Argentine Case en Yves Dezalay., y Brian Garth, *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smulovitz, C. (2008). La Política por Otros Medios. Judicialización y Movilización Legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 287-305.

- Staton J. (2010) *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephenson, M., (2019). “Lula’s Lawyers Respond to the Lava Jato Prosecutors” Letter. *GAB The Global Anticorruption Blog*. 20 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/09/20/lulas-lawyers-respond-to-the-lava-jato-prosecutors-letter/>
- Tagina, M. (2014). Política y Polarización en Argentina: Un Estudio del Comportamiento de las Elites, los Partidos Políticos y la Opinión Pública. *Revista de Derecho Político*, 17, 185-212.
- Torcal, M., Gunther, R. y Montero, J. (2002) Anti-party sentiments in southern Europe. In Richard Gunther y José Montero (eds.) (2002). *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 257-290). Oxford: Oxford University Press.
- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia Exp. N° 04780-2017-PHC/TC, fundamento 83 sobre el caso. Disponible <https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorruption-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/humala-heredia/Urgente24>. (2019, 3 de diciembre). Completa y ordenada por capítulos: CFK difundió su indagatoria (Videos). *Urgente 24*. Disponible en: <https://urgente24.com/actualidad/politica/completa-y-ordenada-por-capitulos-cfk-difundio-su-indagatoria-videos>.
- Vargas Ramos B. (2018). “El Juez, el Colaborador y las Lagunas del Relato Condenatorio”. En Carol Proner, Gisele Cittadino, Gisele Ricobom, y Joao Ricardo Dornelles (Eds.). *Comentarios a una sentencia anunciada: el proceso Lula* (pp. 97-102). Buenos Aires: CLACSO.
- Vargas Viancos, J. (2019). *Elementos Legales Generales Relevantes para la Provisión de Proyectos de Infraestructura Pública*. (Informe de proyecto). CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
- Vollenweider, C y Romano S. (2017). *Lawfare. La judicialización de la política en América Latina*. CELAG. Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2017/03/LawfareT.pdf>
- Volosin, N., (2019). “Es hora de que las fuerzas progresistas se hagan cargo de la lucha contra la corrupción”. *Infobae*. 9 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2019/03/09/natalia-volosin-es-hora-de-que-las-fuerzas-progresistas-se-hagan-cargo-de-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
- Walmsley R, (2019) World Pre-trial/Remand Imprisonment List. *World Prison Brief*.
- Zaffaroni, E., Caamaño, C. y Vegh Weis, V. (comp.) (2020). *¡Bienvenidos al Lawfare!: Manual de Pasos Básicos para Demoler el Derecho Penal*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Zanin, C. y Martins, V (2019). “Lawfare, el Uso del Sistema como Arma de Guerra Política y Económica”. *Nodal*. 22 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.nodal.am/2019/08/lawfare-el-uso-del-sistema-como-arma-de-guerra-politica-y-economica-por-cristiano-zanin-y-valeska-martins/>

Catalina Smulovitz

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Entrevistas

Entrevista 1. Abogado Alejandro Rua, (Abogado) 30 de julio de 2020

Entrevista 2. Abogada Natalia Volosin (Abogada) 30 de agosto de 2020

Entrevista 3. Fiscal Penal Federal Federico Delgado 1 de septiembre de. 2020

Entrevista 4. Exministro de Justicia German Garavano, 8 de septiembre de 2020

Entrevista 5. Periodista Néstor Espósito, (Periodista) 9 de septiembre de 2020

Entrevista 6. Periodista Lucía Bertoia, 12 de septiembre de 2020.



Do baixo clero à Presidência da República: explicando o voto em Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018*

From the low clergy to the Presidency of the Republic: explaining the vote for Bolsonaro in the 2018 presidential election

ROBERT BONIFACIO

Universidade Federal de Goiás, Brasil
rbonisilva@gmail.com

YURY MACHADO

Universidade de Brasília, Brasil
yurymmoura@gmail.com

GABRIEL MADEIRA

Escola de Administração Pública e Privada da Fundação Getúlio Vargas, Brasil
gabriel.bento@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A2>

Resumo: Investigamos os determinantes da eleição de Jair Bolsonaro para Presidente do Brasil em 2018, a partir de descrição de sua trajetória política, de leitura de conjuntura da campanha eleitoral, de discussão teórica e de análise de dados. Realizamos análise multivariada de dados, sendo eles provenientes do *survey* Estudo Eleitoral Brasileiro, de 2018. Verificamos que a predileção por regime político autoritário, o antipetismo, a identificação com ideologia de direita e a filiação religiosa evangélica foram características associadas positivamente ao voto em Bolsonaro. O trabalho prioriza a abordagem contextual do fenômeno político, ao condicionar a discussão teórica à leitura de conjuntura, e a sua análise de dados provê evidências robustas sobre os fatores que explicam a transformação de um político outrora reconhecido como de “baixo clero” em chefe do Poder Executivo federal.

Palavras-chave: eleição presidencial – autoritarismo – antipetismo – Jair Bolsonaro

Abstract: We analyze the determinants of Jair Bolsonaro's electoral victory in the Brazilian presidential election in 2018, through the description of his political trajectory and electoral campaign, a theoretical discussion and data analysis. A quantitative technique is used for a multivariate analysis of data extracted from the 2018 Brazilian Electoral Survey. We show that the predilection for authoritarian political regimes, the antipetism, the identification with right wing ideology and evangelical religious affiliation were characteristics positively associated with the vote for Bolsonaro. This research prioritizes the contextual approach to the political phenomenon, by conditioning the theoretical discussion to the reading of the context, and its data analysis provides robust evidence on the factors that explain the transformation of a politician formerly recognized as “low clergy” into chief of the federal executive branch.

Keywords: presidential election – authoritarianism – antipetismo – Jair Bolsonaro

* Artigo recebido el 28 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2022.

Introdução

A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 representa uma importante mudança na política brasileira. Marcadamente, sua eleição rompeu o controle eleitoral que o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) mantiveram por seis eleições consecutivas para o cargo (Limongi e Cortez, 2010). Nesse cenário, torna-se importante investigar quais foram os fatores associados à vitória eleitoral de Jair Bolsonaro, um veterano parlamentar, sempre considerado de baixo clero, mas que fez o Brasil dobrar a direita (Nicolau, 2020).

Usamos a eleição Presidencial de 2018 para atingir quatro objetivos gerais. Primeiro, testamos as teorias dos efeitos de valores autoritários em um contexto que é extraordinário da perspectiva da maioria dos estudos recentes sobre o voto, pois é a primeira vez que um candidato de extrema direita competitivo participa do pleito. Isso pode ser explicado pelo fato de que se espera que o aumento de valores autoritários aumente o apoio a partidos radicais e permitam a ascensão de lideranças de fora (*outsider*) dos quadros da elite dos partidos tradicionais. Votar ou não em Bolsonaro é o tipo de questão de alta relevância para a qual esperaríamos atitudes não cristalizadas e fortes efeitos do autoritarismo.

Em segundo lugar, os efeitos do antipartidarismo, mais especificamente, do antipetismo, no contexto das eleições presidenciais de 2018 também podem ter sido maiores do que o esperado devido à forte polarização da política brasileira naquele momento. Se a literatura já apontava mesmo antes de 2018 para o petismo e o antipetismo como as únicas fontes consistentes de partidarismo no Brasil, as altas taxas de rejeição ao Partido dos Trabalhadores foi salientada mesmo antes da campanha e o antipetismo foi fortalecido com a derrotas do partido no impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e da prisão de seu principal líder em abril de 2018. Neste sentido, a eleição de 2018 representou uma situação em que as posições petista e antipetistas eram ainda mais bem definidas. Portanto, espera-se que os efeitos do antipetismo sejam grandes e substantivos.

Mesmo antes das eleições presidenciais, os eleitores consideraram a questão da corrupção e do apoio a operação Lava-jato como a principal questão que o país enfrentava. Além disso, durante a campanha a proibição da participação do principal candidato e oponente ao Executivo federal fortaleceu a saliência do discurso anticorrupção da campanha de Bolsonaro, com apoio direto dos membros da operação Lava-jato. Então, antes mesmo da campanha para as eleições os consumidores da mídia no Brasil foram expostos a pelo menos quatro anos de cobertura “lavajatista”. A preocupa-

ção pública com a corrupção e a insatisfação com a política tradicional foi alvo do PSL, que venceu as eleições para a Presidência de 2018 e garantiu a segunda maior bancada na Câmara dos Deputados. Isso criou uma situação em que os enquadramentos argumentativos que enfatizavam considerações previamente sublinhadas podem ter surtido efeito e dado alta relevância para a questão. É particularmente incomum que mensagens positivas —mas não negativas— tenham o potencial de influenciar as opiniões. O viés da negatividade geralmente leva a uma maior atenção mental aos argumentos negativos em relação aos positivos, levando a maiores efeitos de persuasão e enquadramento. Mas, neste caso, esperamos que a visão positiva sobre a operação resultante de ampla cobertura midiática tenha beneficiado a campanha anticorrupção de Bolsonaro.

A religião também exerceu um papel central nas eleições de 2018. Durante a campanha, a candidatura de Bolsonaro ativou mágoas que estavam latentes no eleitorado evangélicos (Layton et al., 2021), o que resultou em maior engajamento deste público em sua campanha, principalmente nas mídias digitais (Sousa et al., 2021).

Examinamos simultaneamente cada uma das hipóteses acima com um modelo *logit* multinomial para o primeiro turno e *logit* para o segundo. Demonstramos várias descobertas interessantes. Primeiro, o apoio a ditadura: o apoio dos eleitores ao regime democrático em 2018 eram menores do que em anos anteriores e em nossas estimativas mostram que isso teve um grande efeito para o voto em Bolsonaro. Em segundo lugar, demonstramos que as percepções dos eleitores sobre o Partido dos Trabalhadores continua sendo a principal divisão partidária no país (Samuels e Zucco, 2018) e o antipetismo foi marcadamente um dos principais preditores da vitória bolsonarista. Os eleitores de Bolsonaro foram influenciados pela questão que Bolsonaro mais enfatizou: a corrupção do governo do PT. Neste caso, o apoio que os eleitores davam à Operação Lava Jato é significativo. Finalmente, demonstramos que, embora Bolsonaro possa ter sido especialmente atraente para os eleitores cristãos, são entre os evangélicos que ele mostrou ser mais atrativo. Pois se a filiação religiosa importa, no segundo turno também se mostrou claro o clamor daqueles que mais frequentam cultos religiosos no apoio ao ex-capitão.

O artigo se inicia com uma descrição da trajetória política e uma leitura conjuntura da campanha eleitoral de Jair Bolsonaro, na próxima seção. Em seguida se realiza a discussão teórica dos fatores explicativos, sendo seguido do capítulo sobre dados e métodos para o teste de nossas hipóteses. Os resultados são apresentados e discutidos e, por fim, são feitas as considerações finais.

1. Trajetória política e conjuntura da campanha eleitoral de 2018

Faz-se aqui um panorama da trajetória política e uma leitura de conjuntura da vitoriosa campanha eleitoral de Jair Messias Bolsonaro para Presidente da República em 2018, destacando os fatos e os elementos entendidos como os mais significativos. Inicialmente, nos dois primeiros subtópicos, são destacados a sua carreira parlamentar e o desempenho eleitoral na eleição para presidente. Posteriormente, nos demais sub tópicos, são abordados os principais temas enfatizados por Bolsonaro, tanto em sua vida política de modo geral quanto em sua última campanha eleitoral: o apego ao autoritarismo, a defesa do uso de soluções liberais para a economia, o combate à corrupção, o antipetismo, e o apego a valores evangélicos e conservadores.

1.1. Panorama da carreira parlamentar

Bolsonaro serviu como militar, ingressando-se na Academia das Agulhas Negras, em 1974. Conquistou sua mais alta patente, a de capitão, em 1986; foi para a reserva em 1988; e saiu da reserva para tornar-se reformado em 2015. A sua conturbada trajetória nas Forças Armadas, apesar de ter lhe rendido algumas semanas de encarceramento (Bolsonaro, 1986) e um processo no Superior Tribunal Militar (Veja, 1987), trouxe a visibilidade necessária para que pudesse pleitear um cargo eletivo. Inicia sua carreira política sendo eleito vereador na cidade do Rio de Janeiro, assumindo o mandato pelo então Partido Democrata Cristão (PDC). Posteriormente, em 1990, elegeu-se deputado federal pelo mesmo partido, iniciando uma longa trajetória de 29 anos de atuação parlamentar (1 ano como vereador e 28 anos como deputado federal), que teve 6 reeleições e 8 mudanças partidárias. A Tabela 1 informa as passagens de Bolsonaro pelos partidos ao longo de sua carreira política.

Durante sua trajetória como deputado federal, Bolsonaro concentrou a maioria de suas propostas em benefícios para servidores militares e na área de segurança pública. Dos 171 projetos de leis apresentados, somente 2 foram aprovados e tornaram-se leis (1,17% do total), sendo uma delas revogada pelo Supremo Tribunal Federal (Agência Senado, 2015).

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

TABELA 1
Filiação de Bolsonaro a partidos ao longo de sua carreira política

Partido	Sigla	Período
Partido Democrata Cristão	PDC	1989 – 1993
Partido Progressista	PP	1993 – 1993
Partido Progressista Reformador	PPR	1993 – 1995
Partido do Povo Brasileiro	PPB	1995 – 2003
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB	2003 – 2005
Partido da Frente Liberal	PFL	2005 – 2005
Partido Progressista	PP	2005 – 2016
Partido Social Cristão	PSC	2016 – 2018
Partido Social Liberal	PSL	2018 – 2019

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações de meios de comunicação e Câmara dos Deputados.

1.2. Desempenho eleitoral em 2018

Em 2016, Bolsonaro expôs publicamente a sua intenção de se candidatar ao cargo de presidente da república. Até então, o seu nome só aparecia como opção para as eleições presidenciais de 2018 por meio de especulações nas redes sociais. As pesquisas eleitorais feitas pelo Datafolha (2018), entre o final de 2016 e o outubro de 2018, apontam uma tendência de crescimento de intenção de voto. Entre junho e outubro, período de campanha eleitoral, esse crescimento se dá de modo ininterrupto, atingindo o montante de 14% de diferença. Dois fatos são marcantes no período: a saída da disputa eleitoral do ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, que possuía o maior percentual de intenção de votos, com a entrada de Fernando Haddad em sua substituição como candidato do PT, em 11 de setembro de 2018; e o atentado sofrido por Bolsonaro, em plena campanha, na cidade de Juiz de Fora, Minas Gerais, em 06 de setembro de 2018. O candidato foi gravemente ferido por um golpe de faca e precisou passar por várias cirurgias. Depois do evento, Bolsonaro afirmou não poder mais participar de debates ou

comparecer em eventos de sua campanha, se comunicando com eleitores sobretudo via redes sociais.

Neste contexto, Bolsonaro consegue arrematar 46,03% dos votos válidos no primeiro turno da eleição presidencial, tendo quase 17% de votos a mais que o segundo colocado, Fernando Haddad, com 29,28%. A diferença entre a porcentagem de eleitores dos primeiros colocados em relação ao restante indica uma alta concentração de votos, tendo em vista que Bolsonaro e Haddad acumulam cerca de 75% dos votos válidos. Já no segundo turno ocorre um estreitamento entre a diferença de votos no candidato do PSL e do PT, de modo que Bolsonaro sai vitorioso da disputa, com 55,13% dos votos válidos, 11% a mais que o obtido pelo concorrente petista (44,87%).

1.3. O apego à ditadura militar

Apesar da risível influência política na Câmara dos Deputados, a visibilidade de Bolsonaro se dá a partir da ressonância de seus posicionamentos polêmicos, proferidos em programas de televisão e nas redes sociais. Algumas manifestações que alcançam maior destaque são as que expressam o saudosismo pelo período da ditadura militar, ocorrida no Brasil entre 1964 e 1985. Em 1999, no programa “Câmara Aberta”, da TV Bandeirantes, o então deputado federal defendeu o fechamento do Congresso Nacional e opinou que a ditadura militar deveria ter assassinado cerca de 30 mil corruptos, começando pelo Presidente da República em exercício na época, Fernando Henrique Cardoso.

Recentemente, no dia 31 de março de 2016, ocasião em que se completava 52 anos do início da ditadura militar brasileira, Bolsonaro publicou um vídeo na sua conta do *Twitter* no qual dizia que “[...]devemos sim, comemorar essa data [...] Afinal de contas, foi um novo 7 de setembro” (Schwarcz, 2019). No mesmo ano, durante a sessão de votação do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, o ex-deputado homenageou o coronel Carlos Alberto Brilhante Ustra, o primeiro militar reconhecido pela Justiça Brasileira como torturador durante a ditadura militar (Santiago, 2012).

Esse posicionamento não mudou no decorrer do período de campanha eleitoral. Em julho de 2018, no programa Roda Viva da TV Cultura, Bolsonaro declarou que não houve golpe militar em 1964, já que, em sua narrativa, a repressão deste período foi apenas uma respostas aos desafios políticos da época, impostos pela corrupção e pelo avanço de uma esquerda comunista, bem como uma solução eficaz para a segurança pública. Ainda durante a campanha, o capitão retoma sua narrativa negacionista ao afir-

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

mar que “hoje em dia grande parte da população entende, que o período militar não foi ditadura, como a esquerda sempre pregou” (Folha de São Paulo, 2019).

1. 4. O “posto Ipiranga”

Em paralelo aos primeiros resultados de intenção de voto favoráveis, Bolsonaro começou a estruturar a sua plataforma política de modo a agregar às pautas já consolidadas aquelas pouco tratadas. Em especial, questões de natureza econômica. Para tanto, a solução encontrada foi a inclusão de Paulo Guedes no grupo político, um empresário e professor universitário, PhD em ciências econômicas pela Universidade de Chicago, dos Estados Unidos da América (EUA). Bolsonaro passa a atribuir a Guedes a responsabilidade de criar soluções para as adversidades econômicas enfrentadas pelo Brasil na época, sendo a confiança depositada ilustrada no discurso feito pelo candidato no evento que marcou a incorporação oficial de Guedes à sua equipe, afirmando que “[...] essa nossa equipe não está no Posto Ipiranga¹, mas vai trazer as soluções para o Brasil” (Gaspar, 2018).

Com isso, houve um alinhamento do candidato à plataforma de propostas econômicas de cunho liberal, que tinha como foco, segundo o plano de governo do então presidencial, a redução dos gastos estatais e a criação de empregos, através da abertura da economia, da realização de privatizações e da atenuação dos déficits primários (Tribunal Superior Eleitoral, 2018). Esse engajamento com políticas econômicas liberais é visto logo nas primeiras páginas do plano, onde há uma seção intitulada “Liberalismo Econômico”, na qual é afirmado que “as economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego e prosperidade”, e que “o liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidade”.

Ainda neste sentido, o plano de governo de Bolsonaro também trata de assuntos de natureza econômica mais específicos, como o desemprego e a crescente dívida pública, porém sempre com propostas orientadas pelo mercado. Com relação à dívida pública, o plano aponta que a principal forma de lidar com o problema seria “por meio de privatizações, concessões, venda de propriedades imobiliárias da União e devolução de recursos em

¹ A citação do Posto Ipiranga feita por Bolsonaro nessa ocasião faz referência a uma série de propagandas amplamente divulgadas e conhecidas de uma empresa de distribuição de combustível, que tinha como objetivo principal dizer aos motoristas que todas as suas necessidades poderiam ser atendidas em qualquer unidade da empresa.

instituições financeiras oficiais que hoje são utilizados sem um benefício claro a população brasileira” (Bolsonaro, 2018: 56), evidenciando a preferência por medidas com protagonismo do setor privado e menor atuação do Estado na economia.

1.5. A criação da imagem de antagonista da corrupção e do petismo

Além da questão econômica, o combate à corrupção também foi uma pauta de relevo nas eleições de 2018, constituindo-se numa das bandeiras da campanha de Bolsonaro. O tema ganhou cada vez mais espaço no debate público à medida que as investigações da operação Lava Jato ganharam destaque na mídia. Um dos resultados mais importantes da operação foi a prisão do ex-presidente Lula que, por conta da Lei da Ficha Limpa, não pôde se candidatar novamente à presidência. Em seu plano de governo, Bolsonaro enfatiza o combate à corrupção fazendo uso de expressões popularmente difundidas sobre o assunto, dizendo que terá “tolerância zero com o crime, a corrupção e com os privilégios” (Bolsonaro, 2018: 10) logo na apresentação do plano. Na sessão de “Desafios Urgentes”, a “corrupção generalizada” aparece juntamente com as “ameaças às instituições que a estão combatendo” (Bolsonaro, 2018: 12). Todavia, o plano relaciona a corrupção às práticas dos governos petistas, criando uma narrativa de oposição ao partido, evidenciada na seção “O Problema é o Legado do PT de Ineficiência e Corrupção”. Ali, atribui-se ao PT questões como: um déficit nominal para 2019 de R\$ 489,3 bilhões, o excesso de ministérios existentes e a prática do presidencialismo de coalizão, este último sendo “o resultado da forma perniciososa e corrupta de se fazer política nas últimas décadas, caracterizando pelo loteamento do Estado, o popular ‘toma-lá-dá-cá’” (Bolsonaro, 2018: 17).

1.6. Os valores cristãos e a aproximação com os evangélicos

Na esfera dos costumes, Bolsonaro promove discursos que pregam a preservação de valores cristãos. Tal característica é ilustrada pelo *slogan* oficial de sua campanha: “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. A defesa dos valores tratados pelo ex-deputado como sendo familiares, cristãos e conservadores servem não apenas para moldar sua imagem pessoal como candidato, mas constituem uma narrativa na qual o Estado deveria ser norteado por tais valores. Esse discurso sobre um “Estado cristão” pode ser observa-

do em uma de suas falas na Paraíba, antes de sua candidatura oficial, na qual Bolsonaro diz: “Deus acima de tudo [...] Não tem essa historinha de Estado laico não [...] O Estado é cristão e a minoria que for contra, que se mude. As minorias têm que se curvar para as majorias”².

Apesar de ser um católico assumido, Bolsonaro começou a se aproximar dos evangélicos pouco antes de expor seu interesse em disputar a presidência nas eleições de 2018. Um fato que marca essa aproximação foi o seu batismo no rio Jordão em 2016 pelo pastor Everaldo, que na época presidia o Partido Social Cristão (PSC). Bolsonaro também é próximo de outros líderes religiosos evangélicos de vertentes pentecostais, como o Bispo Edir Macedo (fundador da Igreja Universal do Reino de Deus) e o Pastor Silas Malafaia (Assembleia de Deus Vitória em Cristo). Este último foi um ativo colaborador na campanha, chegando a distribuir papéis instruindo os fiéis de sua igreja a votar em Bolsonaro (de Andrade, 2018).

O apoio de lideranças religiosas e declarações esparsas do parlamentar em defesa de valores entendidos como cristãos obtiveram relevância suficiente para lhe proporcionar o apoio da Frente Parlamentar Evangélica (FPE) (Rezende, 2018), que até o ano de 2018 contava com 199 deputados federais e 4 senadores. O apoio da FPE torna-se importante porque possibilita à Bolsonaro acesso direto à base de eleitores evangélicos, um grupo populacional que está em crescimento constante nas últimas décadas³.

A combinação de valores autoritários, liberalismo econômico, combate a corrupção, antipetismo e religião estiveram presentes, com maior ou menor peso, durante toda a campanha de 2018. Mas estes fatores não são apenas conjunturais, uma vez que a literatura sobre comportamento político para o caso brasileiro já destacava estes aspectos em diferentes ocasiões que, conforme argumentado na próxima seção, a conjunção destes fatores explicativos determinou o sucesso de Bolsonaro.

2. Fatores explicativos do voto em Bolsonaro em 2018: discussão teórica e hipóteses

Há vários fatores que podem influenciar o voto, de natureza estrutural e individual. Aqui, optamos por realizar uma discussão teórica sobre os fatores

² Fala de Jair Bolsonaro em um discurso dado em Campina Grande na Paraíba, em 08/02/2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YmE4pxBulMw>.

³ De acordo com o Censo Demográfico de 2010 feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o crescimento da população evangélica passou de 15,4% em 2000 para 22,2% em 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>.

explicativos do voto em convergência com a leitura de conjuntura. Isto é, desenvolvemos nossas explicações e hipóteses dos temas entendidos como sendo os principais para se compreender o caso do voto em Bolsonaro nas eleições de 2018, a saber: autoritarismo, corrupção, antipetismo e religião, conforme descrito na seção anterior.

2.1. Autoritarismo, democracia e voto

As produções científicas sobre a adesão dos cidadãos à democracia ou às formas autoritárias de regime político têm extenso histórico no campo de pesquisas sobre comportamento político, sendo *The Civic Culture*, de Almond e Verba (1963), a obra fundante.

Diversas obras a sucederam e contribuíram para um avanço considerável na literatura especializada. Rose (2002) sustenta que em novas democracias é necessário comparar as preferências dos cidadãos em relação a diversos tipos de regimes políticos e não somente à democracia, uma vez que algumas gerações viveram boa parte de suas vidas sob um outro tipo de regime. Dessa forma, há memória e, conseqüentemente, apreciações sobre um regime político autoritário anterior. Neste sentido, Lagos (2000) argumenta que o passado de colonização, de exploração econômica, de patrimonialismo e, mais recentemente, de autoritarismo político, nos países da América Latina, criou uma identidade coletiva na qual os cidadãos, apesar de majoritariamente preferirem a democracia, não se mostram satisfeitos com ela. À essa situação dos latino-americanos a autora dá o nome de “máscara sorridente”.

Algo semelhante é observado por Vilanova et al. (2018) ao aplicar a Escala de Autoritarismo de Direita (EAD) no Brasil. O estudo aponta que grande parte dos cidadãos apresentam traços de submissão acrítica a autoridades, de modo semelhante aos EADs aplicados em outros países da América Latina, em especial os que compartilham o passado autoritário do Brasil. Tais achados corroboram, em parte, a tese de Veiga et al. (2017) de que essas tendências antidemocráticas são mais comuns em nações que possuem democracias recentes, de modo que, quanto mais tempo ininterrupto as democracias possuem, mais a população a vê positivamente e apoia seus valores centrais e suas instituições.

No mesmo sentido, achados mais recentes de Fuks et al. (2019) também evidenciam uma maior coerência entre o apoio à democracia e a internalização de valores democráticos essenciais nos regimes com mais anos ininterruptos de democracia. Além disso, o estudo mostra que a quantida-

de de indivíduos considerados democratas coesos, ou seja, aqueles que não só apoiam o sistema político, mas praticam seus valores centrais, é significativamente baixo nos países latino-americanos.

Algo semelhante também é observado no Brasil por Braga e Casalecchi (2016). O estudo aponta que, na eleição presidencial de 2014, o eleitorado “perdedor” manteve o apoio à democracia, porém, houve um significativo aumento de insatisfação com o funcionamento do regime democrático entre eles.

É possível notar que esses estudos apontam para uma complexa relação entre os cidadãos e a democracia, mostrando que, apesar de cumprirem os deveres próprios de membros desse sistema político, como votar e aceitar o resultado das eleições, existe uma profunda insatisfação com o regime democrático e uma baixa internalização de seus valores por parte dos cidadãos. Assim, ao relacionar tais apontamentos teóricos aos fatos descritos na seção anterior, como os diversos esquemas corrupção expostos na mídia —especialmente as realizadas pela Lava-Jato—, os constantes ataques de Bolsonaro à democracia e suas instituições e seu auto posicionamento como *outsider* do *establishment* político, poder-se esperar que se esses acontecimentos comprometeram ainda mais a frágil relação entre o eleitor e a democracia, favorecendo a captação dos votos dessa parte do eleitorado por candidatos abertamente antidemocráticos, como Bolsonaro. A partir dessas considerações, têm-se as seguintes hipóteses:

- H1: os eleitores que preferiam um regime político autoritário, em comparação com os que preferiam o regime político democrático, apresentaram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018;
- H2: os eleitores que indicavam predileção pela existência de um líder político forte, em comparação com os demais, tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018;
- H3: os eleitores brasileiros que acreditavam que as minorias deveriam se adaptarem aos costumes e tradições do Brasil tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

2.2. *Antipetismo*

A afinidade com um partido ou um líder político tem um importante efeito no processo de decisão do eleitor. No cenário brasileiro não é possível observar uma alta identificação partidária entre os cidadãos, sendo a relação

personalista e clientelista alguns dos marcadores usados no processo de decisão do voto para presidente, como indica Carreirão (2002). Uma das exceções desse contexto é o eleitor petista, que possui forte identificação com o partido e suas pautas, apesar haver uma grande concentração de personalismo em torno do ex-presidente Lula, que é o fundador e o maior líder político do PT (Samuels, 2004).

Apesar dessa baixa identificação partidária, a polarização entre PT e PSDB, que perdurou dos anos 1990 até 2014, vem potencializando o crescimento de sentimentos partidários negativos entre os eleitores, especialmente em relação ao PT, através do antipetismo, de modo que tais sentimentos partidários negativos presentes no eleitorado brasileiro tiveram significativo impacto no direcionamento do voto nas eleições presidenciais de 2014, conforme Ribeiro et al (2016). Resultados encontrados por Borges e Vidigal (2018) sugerem, porém, que o PSDB consegue capitalizar menos da metade do eleitorado antipetista, algo que poderia explicar o motivo pelo qual a queda da popularidade do PT dentro das preferências do eleitorado não significou sua derrota nas urnas nas eleições presidenciais. Esse fato é ainda mais importante tendo em vista a baixa performance obtida pelo PSDB na eleição presidencial de 2018 em vista do sucesso de Bolsonaro, evidenciando que o candidato do PSL obteve maior sucesso na captação de eleitores antipetistas, algo demonstrado empiricamente por Rennó (2020), que mostra que a rejeição ao PT aumenta as chances de o indivíduo possuir afinidade com Bolsonaro.

Vidigal e Borges (2018) afirmam também que o mais provável é que a antipatia dos eleitores voltada ao PT tenha motivações relacionada às avaliações conjunturais dos eventos políticos, podendo ser de cunho econômico, de capacidade governamental ou moral, sendo exemplos, respectivamente, a recessão econômica que permanece desde o fim do governo Lula; o impeachment da ex presidente Dilma em 2016; e a constante exposição de esquemas de corrupção que começaram a macular a imagem do partido em 2005 com o Mensalão. Essa antipatia, segundo os autores, faz parte da composição da identificação partidária do eleitor, de modo que “os eleitores com identidades partidárias mais intensas são aqueles que adotam uma postura do tipo “nós contra eles”, apresentando uma identificação positiva com a legenda de sua preferência, e uma identificação negativa com uma ou mais legendas adversárias.

Nesta linha, Paiva, Krause e Lameirão (2016) fornecem importantes informações para compreender melhor os posicionamentos dos eleitores que possuem aversão ao PT ao demonstrar que o eleitor antipetista posiciona-se na centro-direita ou à direita no espectro político-ideológico. Outrossim, Ribeiro, Carreirão e Borba (2016) completam esse perfil ao asseverar que o

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

perfil dos eleitores antipetista é de centralidade na estrutura social —em termos de escolaridade e cor, quando comparado com o eleitor petista ou neutro em relação a esse partido—.

No entanto, existem fatores exógenos aos abordados até aqui que também possuem influência no desenvolvimento do sentimento antipetista. Telles (2015), por exemplo, aponta que a formação desse sentimento e sua manifestação nos protestos contra o governo da ex presidente Dilma Rousseff em 2014, apesar de apresentarem discursos pautados no combate a corrupção e a insatisfação com a performance do governo em diversos campos, especialmente na economia, “não procede simplesmente de uma reação às notícias sobre corrupção, provém também da divergência com projetos e políticas redistributivas e de expansão dos direitos de minorias” (Telles, 2015: 3).

Logo, ao observarmos o contínuo aumento da parcela do eleitorado antipetista descrita nos estudos citados, a falta de capacidade do PSDB de os atrair e também o perfil político-ideológico desses eleitores, podemos perceber que um/a candidato/a poderia apresentar-se como uma opção viável para os antipetistas na eleição presidencial de 2018 se possuísse três características: 1. mostrar-se antipetista; 2. ser de um partido que não fosse o PSDB; e 3. ser de direita. À vista disso, Bolsonaro torna-se um candidato com claro potencial para arrematar votos desses eleitores, podendo estes se dividirem no primeiro turno entre o ex-deputado e algum outro concorrente com as mesmas características, mas voltando-se fortemente para Bolsonaro no segundo.

Desta forma, debate teórico desenvolvido nesta sessão torna factível a construção da quarta hipótese:

H4: os eleitores antipetistas, em comparação com os demais, tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

2.3. Corrupção

O discurso anticorrupção possui grande espaço nas pautas das disputas eleitorais brasileiras, especialmente, desde a eleição presidencial de 2006, que ocorreu logo após a exposição de um esquema de corrupção conhecido popularmente como Mensalão, em 2005. Estes acontecimentos são responsáveis por um fenômeno que “pode se perpetuar como característica essencial da disputa eleitoral entre oposição e situação no Brasil” (Ames e Júnior, 2014: 41), firmando o discurso anticorrupção no centro do debate político, potencializando sentimentos partidários negativos —como antipetismo—. Tal

premissa pode ser facilmente associada ao cenário da eleição de 2018, tendo em vista o fato de os eleitores de Bolsonaro perceberem a corrupção como uma praga alastrada por todo o país (Rennó, 2020). Ainda, os principais movimentos de direita enquadram a corrupção como principal problema do país e o Partido dos Trabalhadores como o principal culpado pela corrupção, com o PT como um claro inimigo e os procuradores da Lava Jato como heróis

Fackler e Lin (1995), ao avaliar a relação entre denúncias de corrupção no governo e as eleições presidenciais no período entre 1929 e 1992 nos Estados Unidos, perceberam uma significativa relação entre informações sobre corrupção no governo e intenção ou apoio a partidos ou políticos, de tal forma que os eleitores tendem a responsabilizar não só o presidente pelos esquemas de corrupção, mas também o partido ao qual ele faz parte, tendo assim uma grande relevância no processo decisório de eleições níveis do executivo e do legislativo por se tratar um sistema majoritariamente bipartidário. Além disso, o estudo também aponta que os indivíduos tendem a perceber a corrupção como uma falta de ética na esfera política, mais do que um comportamento individual corrupto.

Alterações no comportamento eleitoral derivadas de denúncias de corrupção podem se manifestar de diferentes formas e beneficiam diferentes atores políticos. Ao observarmos o resultado da disputa presidencial de 2006, por exemplo, podemos perceber que, mesmo com as denúncias de corrupção e apesar de incluírem membros muito próximos do então presidente, Lula e vários candidatos do seu partido e de outros partidos envolvidos no Mensalão conseguiram ser eleitos. É provável, então, que fatores como os ganhos resultantes das políticas sociais de seu governo no período de crescimento econômico, a afinidade partidária ou com a figura do presidente, bem com uma orientação prospectiva do voto, foram considerados mais importantes para os eleitores do que seu possível envolvimento e responsabilidade nos esquemas de corrupção (Castro e Nunes, 2014; Meneguello, 2011; Rennó, 2007).

Desta forma, pode-se perceber que, apesar da corrupção ser entendida pelos cidadãos como um grande problema na política brasileira, existem fatores que tornam turva a visão de tal problema, dificultando a tarefa de identificar os efeitos do discurso anticorrupção no comportamento eleitoral. Logo, torna-se necessário entender quem os eleitores, ou grupo de eleitores, percebem como os responsáveis pela corrupção. Nessa perspectiva, Telles (2015) joga luz as opiniões dos cidadãos presentes nas manifestações pró *impeachment* de Dilma Rousseff acerca da responsabilidade da corrupção no governo brasileiro, evidenciando que parte considerável desse grupo (cerca de 36%) afirmam estar se manifestando pela indignação com a cor-

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

rupção, e 66,8% acreditavam que a corrupção era o pior problema do país, no entanto, a maioria declararam que o PT fez um grande mal à nação e mais 80% deles viam, tanto o ex-presidente Lula, quanto a então presidente Dilma como malfeitores —mesmo nenhum deles tendo sido condenados por qualquer crime na época—. A autora parece ser assertiva ao afirmar que este tipo de percepção da corrupção leva ao “aumento da intolerância e desejo de líderes outsiders” e que “a saída para a crise pode passar por um novo líder” (Telles, 2016: 121), tendo em vista as eleições de 2018 e a vitória de Bolsonaro, em que, como aponta Rennó (2020), os apoiadores mais fiéis do candidato eleito veem a corrupção como um dos principais problemas a serem enfrentado pelo país.

Portanto, ao se analisar as discussões teóricas empreendidas acima, considerando que a Operação Lava Jato praticamente monopolizou os debates sobre corrupção nos anos anteriores à eleição e observando a narrativa anticorrupção usada por Bolsonaro antes e durante sua campanha —que culpabiliza os governos petistas e os partidos de esquerda, posiciona-se como outsider do establishment político e se mostra explicitamente apoiador da Operação Lava Jato— constrói-se a sétima hipótese:

H5: os eleitores brasileiros que apoiaram a Operação Lava Jato, em comparação com os demais, tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

2.4. Religião

Os estudos sobre os efeitos da religião sobre o comportamento político nas democracias mostram que nas últimas décadas a religião tem ocupado cada vez mais espaço na esfera política. Ao analisar as causas desse fenômeno, Oro (2005) observa que ele ocorre, mesmo que em magnitudes diferentes, globalmente. Em sua análise, ele conclui que esse fenômeno pode ser atribuído “à desilusão em relação às grandes ideologias, ao fracasso das promessas da modernidade, e, especificamente em relação ao campo político” (Oro, 2005: 12), podendo ser traduzido como um desencantamento com a política e seus representantes vivenciado na contemporaneidade.

Na perspectiva latino-americana, é possível observar uma crescente politização do catolicismo e do protestantismo, especialmente de pentecostais e carismáticos. Walter e Ribeiro (2020) apontam que para uma mudança no comportamento, a partir dos anos 80, de evangélicos e católicos, no sentido um novo posicionamento dessas instituições ante a sua função social e política.

Por meio da mobilização de fiéis e pastores, igrejas têm adentrado a esfera política de diversas formas, indo desde a “intervenção das igrejas no processo de seleção, até a formação e preparação de líderes” (Walter e Ribeiro, 2020).

O cenário brasileiro não se diferencia do restante da América Latina. A relação entre religião e voto está presente nas relações políticas brasileiras desde o século passado, mesmo em um cenário muito diferente do atual, no qual a presença evangélica era pouco significativa. Pierucci e Prandi (1995) realizaram um levantamento pioneiro sobre a filiação religiosa no Brasil, com o principal intuito de observar a relação entre voto e religião no país, evidenciando que na eleição presidencial de 1994 diferentes grupos religiosos possuíam afinidades partidárias distintas e que “a escolha de um candidato pode estar também associada aos conteúdos ideológicos que se mostram com pesos diferentes em cada religião” (Pierucci e Prandi, 1995: 47).

Tais conteúdos podem estar intimamente ligados a pautas culturais e comportamentais, como o posicionamento em relação ao aborto e ao ensino religioso em escolas. Rennó (2020), aponta que os indivíduos favoráveis à prisão de mulheres que abortaram e que apoiam o ensino confessional em escolas tendem a ser eleitores de Bolsonaro.

Isto posto, é preciso salientar que, historicamente, o Brasil, até a década de 70, era essencialmente católico, com mais de 90% da população brasileira sendo adeptos ao catolicismo, mas isso é algo que vem mudando drasticamente, chegando a diminuir para cerca de 60% dos cidadãos brasileiros até 2010, atesta Bohn (2014). O que ocorre aqui, entretanto, não é um decréscimo da população religiosa brasileira, mas o crescimento das igrejas evangélicas por todo o país. Quanto a esse grupo, a autora afirma que (em sua maioria) fazem parte das camadas mais pobres da sociedade e possuem um baixo nível de escolaridade, em especial os pertencentes das denominações pentecostais. Além disso, descreve os evangélicos como um grupo que têm um significativo nível de exposição às autoridades religiosas de suas congregações, sendo, portanto, influenciáveis pelas autoridades religiosas de seu círculo religioso, e possuindo significativo potencial de mobilização política homogênea, caso seja de interesse de tais autoridades, criando uma clientela para políticos que visem capitalizar esse eleitorado.

Bohn (2014) também elucida que, no contexto da disputa presidencial, por falta de partidos confessionais eleitoralmente expressivos, o principal fator para a determinação do papel que a religião exerce sobre o comportamento eleitoral é a mobilização sistemática de uma identidade religiosa por parte de um candidato evangélico durante a campanha. Desta forma, instituições “tais como a Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), por exemplo, fomentam o engajamento político dos fiéis, através do endosso público

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

de candidatos específicos e do pedido que os seus seguidores manifestem seu apoio a esses nomes nas urnas” (Bohn, 2014: 160), tal qual ocorrera em 2018 com o apoio público de Edir Macedo à Bolsonaro.

No entanto, para garantir o apoio dessas lideranças, é importante que os políticos se apresentem como defensores de valores e comportamentos que são tipicamente defendidos pelas instituições religiosas que cortejam. Em consequência disso, questões intimamente ligadas a pautas culturais e morais, como o posicionamento em relação ao aborto e ao ensino religioso em escolas, tornam-se parte significativa do processo eleitoral. Neste sentido, Rennó (2020) aponta que os indivíduos favoráveis à prisão de mulheres que abortaram e que apoiam o ensino confessional em escolas tendem a ser eleitores de Bolsonaro.

Assim, ao relacionarmos o apoio da FPE à Bolsonaro e o seu posicionamento hostil ao Estado laico, apresentando-se como evangélico, posicionando-se como um defensor da família e com valores conservadores, concebe-se a sexta e sétima hipóteses:

- H6: os eleitores brasileiros que indicavam ser evangélicos, em comparação com os demais, tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018;
- H7: os eleitores brasileiros que indicavam serem bastante assíduos a cultos religiosos, em comparação com os demais, tiveram maiores chances de votar em Jair Bolsonaro nas eleições de 2018.

3. Dados e Métodos

Nosso principal interesse neste artigo é explicar o voto em Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais brasileira de 2018. Para tal, utilizamos o Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB), que foi realizada após o segundo turno de 2018. O ESEB 2018 é composto por 2506 entrevistas, realizadas em domicílio com eleitores brasileiros de 172 cidades e 27 estados brasileiros. As entrevistas ocorreram entre os dias 10 e 24 de novembro, logo após o segundo turno. Para a amostra, são utilizadas quotas de sexo, idade, grau de escolaridade, ramo de atividade e número de banheiros no domicílio, baseadas em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desta forma, a margem de erro atribuída ao estudo é 2,2% e seu intervalo de confiança é de 95%. Para a análise dos dados foram selecionadas perguntas que se relacionam da forma mais direta possível com as variáveis criadas a partir das hipóteses levantadas anteriormente.

Estudos anteriores sobre voto em Bolsonaro geralmente examinaram resultados que indicam se um determinado eleitor respondente votou ou não em Bolsonaro. Optamos por uma especificação diferente que nos permite examinar uma gama completa de opções de voto para o primeiro turno. Empregamos uma metodologia específica para analisar o voto em eleições presidenciais multipartidárias: logística multinominal. A maioria das eleições envolve apenas dois candidatos ou a escolha entre partido mandatário e seus concorrentes, e a ciência política tem ferramentas teóricas e metodológicas bem conhecidas para estudar essas eleições. Como argumentamos neste artigo, eleições envolvendo mais de dois candidatos apresentam problemas específicos para esses modelos. Esses problemas não são intratáveis, mas requerem o uso de ferramentas metodológicas apropriadas para garantir que os resultados que obtemos não sejam influenciados por suposições inadequadas.

Isso também é importante para os nossos casos, já que muitos dos partidos no primeiro turno não se enquadram facilmente nas linhas tradicionais de partidarismo e, por mais que tentassem diferenciar entre si, já tinham feito parte de uma mesma coalizão de governo em um passado recente. O ESEB pergunta aos participantes se votaram nas eleições nacionais anteriores e sobre a sua escolha de voto em ambos os turnos para a eleição que acaba de ocorrer. Isso então se torna nossa variável de resultado de escolha de voto. Para cada partido no primeiro turno, codificamos os partidos que receberam pelo menos 2% do total de votos. Caso contrário, codificamos os partidos menores restantes em uma “outra” categoria.

Tentamos evitar o erro de simplesmente pegar os modelos existentes de voto em candidatos de extrema direita em outros países e testá-los em nosso caso, sem considerar fatores contextuais exclusivos.

Autoritarismo: o autoritarismo, por definição, não funciona da mesma forma para os cidadãos dos países de democratização recente. O autoritarismo será analisado por 3 dimensões: a preferência pela ditadura como sistema de governo em certas circunstâncias; a tolerância com as minorias; e a visão positiva de líderes com tendências despóticas no governo.

Antipetismo: em vez da identificação partidária, usamos uma variável que pergunta aos respondentes se eles são próximos de um partido político e, em caso afirmativo, qual. Isso então se torna uma variável binária que indica se o respondente relata ser próximo ao partido do presidente ou não. O antipetismo aqui é uma medida simples a partir de uma variável composta por uma escala de 0 a 10, em que os eleitores atribuem uma nota sobre o quanto gostam do PT.

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

Corrupção: a relação entre a insatisfação com a corrupção será medida através do apoio ou não à operação Lava-Jato, devido ao fato de esta possuir um grande protagonismo nas discussões sobre corrupção no Brasil, e também porque as perguntas do ESEB 2018 que tratam da perspectiva da corrupção diretamente, possuem uma homogeneidade na frequência das respostas demasiada grande, comprometendo a qualidade das possíveis inferências a serem feitas pela análise logística multivariada.

Religião: por último, o aspecto religioso é medido de duas formas: pela frequência com que as pessoas vão aos cultos religiosos e pela filiação religiosa.

Incluimos em nossos modelos também uma série de controles previamente considerados como relevante pela literatura. A insatisfação com a economia é medida pela variável de avaliação econômica sociotrópica retrospectiva, ou seja, a partir de uma pergunta que indaga se o indivíduo percebeu uma melhoria, uma estagnação ou uma piora na economia nos últimos 12 meses antes do *survey*. Para mensurar ideologia, utilizamos uma escala tradicional de onze pontos, que varia da extrema esquerda (=0) até a extrema direita (10) e classificamos como de direita os três últimos pontos da escala e como de esquerda os três primeiros pontos, deixando os restantes como referência. Finalmente, incluimos as variáveis sociodemográficas de idade, educação, gênero e raça.

Os modelos logit multinomiais estimam parâmetros separados para a maneira como um aumento em cada variável independente muda a razão de chances registradas entre cada par de categorias da variável dependente. Uma vez que os resultados dessas estimativas não são facilmente interpretados, tanto em termos de impacto substantivo quanto em número absoluto, apresentamos nossos resultados como um resumo geral das relações estimadas para nossas variáveis-chave entre os partidos concorrentes na eleição de 2018. Uma descoberta significativa pode não ser válida para todas as partes em um determinado país, e coeficientes significativos não se traduzem necessariamente em efeitos marginais significativos. Para melhor interpretação e ilustração, estimamos uma série de quantidades de interesse na forma de efeitos marginais médios. Essas probabilidades são então usadas como base para a discussão de nossas hipóteses.

Resultados

Nas eleições presidenciais de 2018 no Brasil, treze diferentes partidos lançaram candidatos ao cargo do executivo federal. Destes candidatos, apenas cinco receberam pelo menos 2% dos votos válidos. Para os propósitos

deste artigo, não executamos análises multinomiais com todos os partidos brasileiros como categorias separadas da variável dependente. Por esse motivo, construímos uma variável dependente contendo sete categorias. Quatro dessas categorias correspondem a votos para os quatro candidatos mais bem votados, duas categorias para os demais candidatos, segmentados por esquerda e direita, e outra categoria para votos em branco e nulos.

A Tabela 2 apresenta os resultados para o primeiro turno e a Tabela 3 os resultados para o segundo turno. A candidatura de Fernando Haddad (PT) serve como categoria de referência e para qual a direção dos resultados deve ser interpretada.

No primeiro e no segundo turno, os eleitores que possuem apego à ditadura tiveram mais chances de votar em Bolsonaro do que em Haddad, a candidatura de referência nos testes estatísticos. Foi o valor de chance de sentido positivo com mais alto valor e o único com significância estatística, considerando os demais candidatos. Em contraste, Ciro Gomes (PDT) é o candidato com maiores valores de chance negativa e com significância estatística de voto dentre os apoiadores da ditadura.

O auto posicionamento como direita no espectro ideológico também é variável explicativa relevante, uma vez que quem se considera assim apresenta 74% e 86,1% de chances de votar em Bolsonaro, ao invés de votar em Haddad, no 1º e no 2º turnos, respectivamente.

O antipetismo tem estreita relação com voto em Bolsonaro, corroborando a hipótese 2. Os resultados indicam que, quanto menor a nota atribuída ao PT na escala de apreço a partidos políticos, maiores são as chances de voto no candidato. Numa escala que pontua de 0 a 10, uma mudança de 0 para 10 no despreço pelo PT aumenta em 51,4% e 44,4% as chances de voto em Bolsonaro no primeiro e no segundo turno, respectivamente.

Quanto ao apoio dos entrevistados à Operação Lava-Jato e voto em Bolsonaro, observa-se uma associação positiva e estatisticamente significativa de votar em Bolsonaro, no primeiro e segundo turnos, respectivamente, reforçando, portanto, o papel que a Operação teve nestas eleições.

Os eleitores que se classificaram como evangélicos tem chances maiores de votar no candidato do PSL em ambos os turnos, com apenas uma pequena diminuição do número de chances no segundo turno em comparação com o primeiro. Em adição, observa-se que os eleitores que mais comparecem aos cultos religiosos – frequência de uma ou mais vezes por semana - possuem consideravelmente mais chances de votar em Bolsonaro, sendo que no primeiro turno as chances foram relativamente baixas e sem significância estatística, mas mostraram-se robustas no segundo turno.

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

TABELA 2
Determinantes do voto nas eleições presidenciais de 2018 – Primeiro Turno

	Bolsonaro (PSL)	Gomes (PDT)	Alekmin (PSDB)	Outros - Direita	Outros - Esquerda	Nulo ou Branco
<i>Autoritarismo</i>						
Apoio à ditadura	0.6405* (0.2528)	-1.1614* (0.4606)	0.3654 (0.4675)	-0.1027 (0.4438)	-0.2213 (0.6489)	0.5935 (0.3428)
Apego a um líder político forte	-0.0495 (0.1797)	-0.3736 (0.2121)	-0.1196 (0.3524)	-0.8771** (0.3173)	-0.4587 (0.4104)	0.1555 (0.2600)
Anti-minorias	0.0700 (0.1814)	-0.3583 (0.2067)	-0.1939 (0.3538)	-0.4159 (0.2867)	-0.3595 (0.3976)	-0.2123 (0.2619)
<i>Antipartidarismo</i>						
Antipetismo	0.5148*** (0.0278)	0.2136*** (0.0296)	0.3289*** (0.0508)	0.4172*** (0.0466)	0.2803*** (0.0552)	0.3737*** (0.0397)
<i>Corrupção</i>						
Apoio à Lava-Jato	0.4445* (0.1940)	0.1292 (0.2122)	0.3914 (0.4037)	0.0482 (0.3207)	0.1288 (0.4279)	-0.2620 (0.2682)
<i>Religião</i>						
Assiduidade em cultos religiosos	0.1813 (0.1845)	-0.2129 (0.2184)	-0.1254 (0.3678)	0.4280 (0.2992)	0.0920 (0.4142)	-0.2367 (0.2758)
Evangélico	0.8566*** (0.2079)	-0.2901 (0.2626)	0.3136 (0.4289)	0.8205* (0.3309)	-0.4446 (0.5369)	0.0556 (0.3265)
Outras/não tem	0.0099 (0.2537)	0.1630 (0.2578)	0.2339 (0.4683)	0.3009 (0.3894)	-0.1826 (0.5180)	0.3429 (0.3302)
<i>Controles</i>						
Avaliação negativa da economia	-0.7818*** (0.1900)	-0.5633** (0.2148)	-0.8371* (0.3578)	-1.0711*** (0.2914)	-0.2900 (0.4299)	0.1955 (0.3048)
Direita	0.7408*** (0.1952)	-0.6408* (0.2533)	0.5583 (0.3802)	-0.0191 (0.3063)	-0.1530 (0.4963)	-0.6205* (0.2982)
Esquerda	-1.1105*** (0.2703)	-0.0037 (0.2391)	-0.4872 (0.5509)	-1.2942** (0.4853)	0.5540 (0.4612)	-0.8168* (0.3499)
Escolaridade	0.0568 (0.0443)	0.2152*** (0.0542)	0.0124 (0.0828)	0.2007* (0.0789)	0.1268 (0.0969)	0.0686 (0.0640)
Gênero (Homem=1)	0.5841** (0.1796)	0.0529 (0.2061)	-0.1161 (0.3588)	0.4823 (0.2902)	0.5148 (0.3969)	-0.1132 (0.2655)
<i>Faixa etária</i>						
25 à 34 anos	0.3166 (0.2750)	-0.3215 (0.2879)	0.3398 (0.6799)	0.5351 (0.4225)	0.5925 (0.7402)	-0.3187 (0.4254)
35 à 44 anos	0.0081 (0.2791)	-0.4125 (0.2992)	0.5523 (0.6510)	0.0504 (0.4628)	1.2766 (0.6909)	0.2036 (0.3945)
45 à 54 anos	0.2701 (0.2933)	-0.4131 (0.3232)	1.2057 (0.6269)	0.6034 (0.4552)	0.9410 (0.7346)	0.0712 (0.4223)
55 à 64 anos	0.0264 (0.3372)	-0.5800 (0.3999)	0.5585 (0.7180)	-0.2085 (0.5903)	0.0236 (0.9636)	0.1085 (0.4801)
65 anos ou mais	0.1602 (0.4063)	0.0139 (0.4662)	0.9419 (0.8015)	-0.0490 (0.7486)	0.8218 (0.9847)	0.0502 (0.5973)
Raça (branco=1)	0.3543 (0.1974)	0.0545 (0.2240)	0.7297* (0.3597)	0.6757* (0.2993)	0.8739* (0.4021)	0.2543 (0.2812)
Constante	-3.8500*** (0.4493)	-1.6677*** (0.4947)	-4.6000*** (0.9036)	-1.8408*** (0.7569)	-5.3158*** (1.0687)	-3.4874*** (0.6399)
Chi2 (df m)	1.203 (114)					
Pseudo R-quadrado	0.2634					
N	1.503					

A categoria de referência para as faixas etárias foram os eleitores entre 16 e 24 anos de idade. Nas variáveis “Apego a um líder político forte” e “Anti-minorias”, a categoria de referência foi aqueles discordam e discordam muito com a afirmação feita na pergunta. Para a definição do “Apoio à ditadura” foram utilizadas como categoria de referência aqueles que não responderam que em algumas situações é melhor viver em

uma ditadura. A categoria de referência usada para medir a avaliação negativa da economia foram os indivíduos que consideraram que a economia melhorou ou melhorou muito nos últimos 12 meses. Para avaliação do gênero e da raça foram usados os eleitores “mulheres” e não-brancos como categorias de referência, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ESEB 2018. Erros padrões em parênteses como nível de nível significância a * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Os resultados do Gráfico 1 e 2 são derivados para os efeitos marginais médios e se referem aos 1º e 2º turnos da eleição presidencial de 2018, respectivamente. Cada estimativa de parâmetro é o efeito marginal previsto de uma variável explicativa sobre o *log-odds ratio* entre uma das seis categorias e o voto em Haddad (PT) - a categoria de referência. As probabilidades previstas de voto foram derivadas das estimativas dos parâmetros em cada coluna. Tal como já observado na tabela 2, os resultados do gráfico 1 indicam que apoio à ditadura, antipetismo, apoio à Lava-Jato e ser evangélico são as variáveis com maiores capacidades explicativa de voto em Bolsonaro. O Gráfico 2 traz as mesmas tendências, adicionando somente a assiduidade a cultos religiosos como estatisticamente significativa e com associação positiva de voto em Bolsonaro.

A polarização entre PT e PSDB que marcou as disputas pela presidência no Brasil durante mais de duas décadas termina em 2018, dando lugar a novas tendências no comportamento político e no direcionamento do voto dos eleitores. Todavia, esta mudança não representa o fim da polarização em si, mas a realocação daqueles que ocupam os polos e dos parâmetros pelos quais o cidadão escolhe seu lado. O intenso esforço despendido por Bolsonaro para se apresentar como *outsider* do sistema político lhe rendeu a presidência república, erodindo a hegemonia do PT e PSDB.

Entre a candidatura de Bolsonaro, as intervenções da Lava Jato na disputa eleitoral e o impedimento da candidatura do principal candidato, houve muitas características incomuns na eleição de 2018. Nossos resultados confirmam algumas interpretações desta eleição. A primeira interpretação comum da eleição de 2018 que seguimos é a hipótese do eleitor conservador. Como já apontado, a campanha de 2018 trouxe à tona diversos sentimentos que estavam latentes (Layton et al., 2021). Os eleitores de Bolsonaro estavam mais predispostos a deslegitimar a democracia, a ter uma visão mais conservadora sobre valores cristãos e apoiar o combate a corrupção feito pela Operação Lava-Jato.

Robert Bonifacio, Yury Machado y Gabriel Madeira

TABELA 3
Determinantes do voto nas eleições presidenciais de 2018 – Segundo Turno

	Bolsonaro (PSL)- 2º turno
<i>Autoritarismo</i>	
Apoio à ditadura	1.0505*** (0.2489)
Apego a um líder político forte	0.3124 (0.1684)
Anti-minorias	0.1757 (0.1694)
<i>Antipartidarismo</i>	
Antipetismo	0.4445*** (0.0243)
<i>Corrupção</i>	
Apoio à Lava-Jato	0.5516** (0.1795)
<i>Religião</i>	
Assiduidade em cultos religiosos	0.4261* (0.1731)
Evangélico	0.6231** (0.1921)
Outras/não tem	-0.2020 (0.2400)
<i>Controles</i>	
Avaliação negativa da economia	-0.5323** (0.1750)
Direita	0.8615*** (0.1821)
Esquerda	-1.2181*** (0.2460)
Escolaridade	0.0448 (0.0419)
Gênero (Homem=1)	0.3531* (0.1684)
<i>Faixa Etária</i>	
25 à 34 anos	0.5535* (0.2553)
35 à 44 anos	0.4040 (0.2645)
45 à 54 anos	0.7323** (0.2773)
55 à 64 anos	0.6686* (0.3144)
65 anos ou mais	0.3616 (0.3673)
Raça (branco=1)	0.2809 (0.1831)
Constante	-4.1040*** (0.4285)
chi2 (df_m)	876.62 (19)
Pseudo R-quadrado	0.4717

A categoria de referência para as faixas etárias foram os eleitores entre 16 e 24 anos de idade. Nas variáveis “Apego a um líder político forte” e “Anti-minorias”, a categoria

de referência foram aqueles discordam e discordam muito com a afirmação feita na pergunta. Para a definição do “Apoio à ditadura” foram utilizadas como categoria de referência aqueles que não responderam que em algumas situações é melhor viver em uma ditadura. A categoria de referência usada para medir a avaliação negativa da economia foram os indivíduos que consideraram que a economia melhorou ou melhorou muito nos últimos 12 meses. Para avaliação do gênero e da raça foram usados os eleitores “mulheres” e não-brancos como categorias de referência, respectivamente. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do ESEB 2018. Erros padrões em parênteses como nível de nível significância a * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

GRÁFICO 1

Determinantes do voto nas eleições presidenciais de 2018 – Primeiro Turno

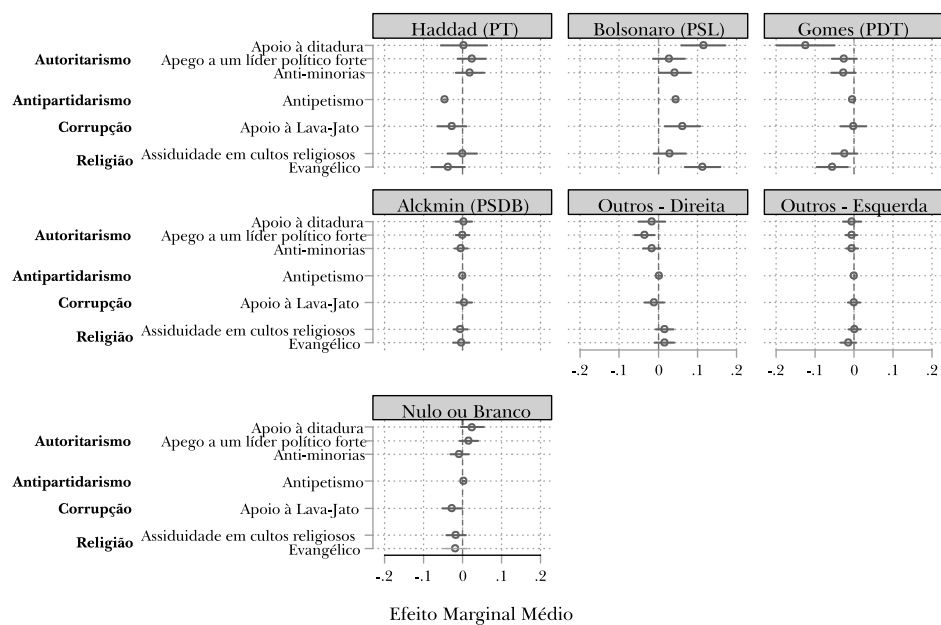
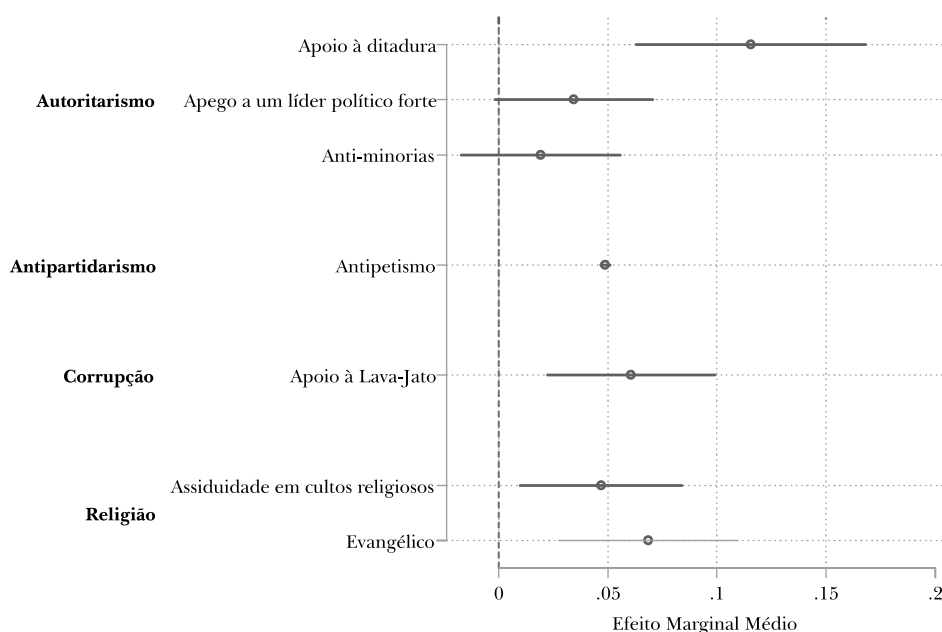


GRÁFICO 2
Determinantes do voto nas eleições presidenciais de 2018 – Primeiro Turno



Considerações finais

A segunda interpretação que consideramos é que o resultado ocorreu porque os Bolsonaro conseguiu ser o polo de contraste em relação ao PT e conseguiu montar uma estratégia que atraísse votos do eleitor antipetista. Ademais, os resultados são úteis para identificar a perceptível polarização ideológica que predominou na campanha eleitoral, na medida em que os eleitores que se consideram de direita e de esquerda apresentaram elevadas chances positivas e negativas de voto em Bolsonaro, respectivamente.

Relações de natureza social e econômicas também são destaque. Por um lado, o direcionamento do discurso religioso e protestante de Bolsonaro lhe rendeu resultados, uma vez que os entrevistados mais assíduos aos cultos religiosos e os de afiliação evangélica mostraram-se uma base eleitoral de apoio. Por outro lado, Bolsonaro não conseguiu atrair o voto de boa parte dos insatisfeitos com a situação econômica do país. Talvez sua inabilidade e dubiedade em tratar de questões econômicas tenha contribuído para que os eleitores insatisfeitos com a situação econômica fossem menos propensos a confiar-lhe o voto.

Podemos tirar três conclusões sistemáticas sobre a vitória de Bolsonaro. Primeiro, a questão que funcionou para ele foi a legitimação perante a população que teve o combate a corrupção organizado pela operação Lava Jato. A maneira como a operação desestruturou o sistema partidário abriu uma brecha para uma candidatura não tradicional que não foi freada pelas principais lideranças partidárias. Em segundo lugar, ao polarizar sua campanha com o antipetismo pré-existente, ele conquistou mais eleitores antipetistas de outras candidaturas. Terceiro, os eleitores que ele escolheu eram de um grupo relativamente coeso: os evangélicos. E o slogan de campanha, “Deus acima de todos”, teve, ao que tudo indica, apelo entre eleitores com maior frequência aos cultos. Além disso, o apelo de Bolsonaro parecia ter pouco componente sistemático sobre as preocupações com a economia. Ele não conquistou os votos das pessoas mais insatisfeitas com o desempenho econômico.

Referências bibliográficas

- Agência Senado (2015). “Fosfoetanolamina sintética”. *Senado*. 20 de maio de 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/fosfoetanolamina-sintetica>.
- Bohn, S. R. (2014). “Religião e Voto nas Eleições Presidenciais (2002-2010)”. Em Roberto Bonifácio, *O Voto para presidente no Brasil* (pp. 157-184). Curitiba: Íthala.
- Bolsonaro, J. O salário está baixo. *Veja*, 3, 154.
- Borges, A. e Vidigal, R. (2018). Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, 24(1), 53-89.
- Braga, M. do S. S., & Casalecchi, G. A. (2016). Vencedores e perdedores nas eleições presidenciais de 2014: O efeito da derrota nas urnas sobre a satisfação e o apoio em relação à democracia no Brasil. *Opinião Pública*, 22(3), 550-568.
- Carreirão, Y. de S. (2002). *A decisão do voto nas eleições presidenciais brasileiras*. Santa Catarina: Editora da UFSC.
- Castro, M. e Nunes, F. (2014). Candidatos corruptos são punidos? Accountability na eleição brasileira de 2006. *Opinião Pública*, 20(1), 26-48.
- Datafolha. (2018). “Bolsonaro chega à véspera da eleição com 55% dos votos válidos”. *Datafolha*. 28 de outubro de 2018. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/10/1983786-bolsonaro-chega-a-vespera-da-eleicao-com-55-dos-votos-validos.shtml>.
- de Andrade, H. (2018, outubro 7). “Malafaia ataca mídia, fala de eleição e culto distribui cola com Bolsonaro”. *UOL* 7 de outubro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/07/pro-bolsonaro-malafaia-ataca-midia-e-fala-de-eleicao-em-culto-para-homens.htm>

- Fackler, T., & Lin, T. (1995). Political Corruption and Presidential Elections, 1929-1992. *The Journal of Politics*, 57(4), 971-993.
- Folha de São Paulo. (2019). Veja 10 frases polêmicas de Bolsonaro sobre o golpe de 1964 e a ditadura militar. *Folha de São Paulo*. 28 março de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/veja-10-frases-polemicas-de-bolsonaro-sobre-o-golpe-de-1964-e-a-ditadura-militar.shtml>.
- Fuks, M., Casalecchi, G. A., e Ribeiro, E. A. (2019). Determinantes contextuais da coesão do sistema de crenças democrático: Evidências a partir da América Latina. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 28, 7-32.
- Gaspar, M. (2018). “O fiador”. *Revista Piauí – Folha de São Paulo*. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-fiador/>.
- Lagos, M. (2000). A máscara sorridente da América Latina. *Opinião Pública*, 6(1), 1-16.
- Layton, M. L., Smith, A. E., Moseley, M. W., & Cohen, M. J. (2021). Demographic polarization and the rise of the far right: Brazil’s 2018 presidential election. *Research & Politics*, 8(1).
- Limongi, F., e Cortez, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos estudos CEBRAP*, 88, 21-37.
- Meneguello, R. (2011). “O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros. Aspectos da relação entre corrupção e democracia”. En Leonardo Avritzer y Fernando Figueiras (org.), *Corrupção e sistema político no Brasil* (pp. 63-82). Rio do Janeiro: Civilização Brasileira.
- Nicolau, J. (2020). *O Brasil dobrou à direita: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018*. São Paulo: Zahar.
- Paiva, D., Krause, S. e Lameirão, A. P. (2016). O eleitor antipetista: Partidarismo e avaliação retrospectiva. *Opinião Pública*, 22(3), 638-674.
- Pierucci, A. F. e Prandi, R. (1995). Religiões e voto: A eleição presidencial de 1994. *Opinião Pública*, 3(1), 32-63.
- Rennó, L. R. (2007). Escândalos e voto: As eleições presidenciais brasileiras de 2006. *Opinião Pública*, 13(2), 260-282.
- Rennó, L. R. (2020). The Bolsonaro Voter: Issue Positions and Vote Choice in the 2018 Brazilian Presidential Elections. *Latin American Politics and Society*, 62(4), 1-23.
- Rezende, C. (2018). “Bancada evangélica da Câmara oficializa apoio a Bolsonaro”. *Estadão*. 4 de outubro de 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,bancada-evangelica-oficializa-apoio-a-bolsonaro,70002532347>.
- Ribeiro, E., Carreirão, Y., & Borba, J. (2016). Sentimentos partidários e antipetismo: Condicionantes e covariantes. *Opinião Pública*, 22(3), 603-637.
- Samuels, D. (2004). As bases do petismo. *Opinião Pública*, 10(2), 221-241.
- Samuels, D. e Zucco, C. (2018). Partisans, Anti-Partisans, and Voter Behavior 1. In B. Ames (Org.), *Routledge Handbook of Brazilian Politics* (p. 269-290). Londres: Routledge.

- Santiago, T. (2012). “Justiça mantém decisão que reconhece coronel Ustra como torturador”. *Veja*. 14 de agosto de 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/justica-mantem-decisao-que-reconhece-coronel-ustra-como-torturador/>.
- Schwarcz, L. (2019). “Ninguém é imune para sempre”. *Nexo Jornal*. Schwarcz, L. 4 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2019/Ningu%C3%A9m-%C3%A9-imune-para-sempre>.
- Sousa, A. H. F., Vettorassi, A., & Júnior, P. M. de A. (2021). A Doxa Conservadora no Brasil: Mídia evangélica e eleições presidenciais em 2018. *Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura*, 15(28), 115-139.
- Telles, H. (2015). Corrupção, antipetismo e nova direita: Elementos da crise político-institucional. *GV-executivo*, 14(2), 36-39.
- Telles, H. (2016). A Direita Vai às Ruas: O antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. *Ponto-e-Vírgula: Revista de Ciências Sociais*, 19, 97-125.
- Tribunal Superior Eleitoral. (2018). *Propostas de governo dos candidatos ao cargo de Presidente da República*. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2018/2022802018/BR/candidatos>.
- Veiga, L. F., Ribeiro, E., Nicolás, M. A., & Callai Bragatto, R. (2017). El efecto de la experiencia democrática en la estructura de la legitimidad en América Latina y el Caribe. *Opinião Pública*, 23(2), 289-315.
- Veja (1987). Pôr bombas nos quartéis, um plano na Esao. *Veja*.
- Vilanova, F., Sousa, D. A., Koler, S. H. e Costa, A. B. (2018). Adaptação transcultural e estrutura fatorial da versão brasileira da escala Right-Wing Authoritarianism. *Temas em Psicologia*, 26(3), 1299-1316.
- Walter, A. e Ribeiro, E. (2020). Religião, mercado religioso e protesto político na América Latina. *I Seminário Discente de Ciência Política da UFPR*, 1-23.

Invisibles. Observaciones desde el Análisis Crítico del Discurso sobre la presencia —o ausencia— de las amas de casa como trabajadoras en el sistema previsional argentino*

Invisibles. Observations from the Critical Discourse Analysis on the presence —or absence— of housewives as workers in the Argentine pension system

TATIANA MARISEL PIZARRO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Nacional de San Juan, Argentina
tatianamariselpizarro@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A3>

Resumen: Este artículo explica cómo se ha construido discursivamente al ama de casa como merecedora de derechos previsionales en Argentina. Los textos y los diarios de sesiones analizados corresponden a la ley 25.994, ley 26.970 y ley 27.260, durante el periodo 2004-2016. La propuesta metodológica de esta investigación es cualitativa y su abordaje es desde el Análisis Crítico del Discurso, bajo los lineamientos de Fairclough y Wodak (2000) y Burman y Parker (1993). Se expone cómo el Estado al relacionar discursivamente el trabajo de las mujeres con las tareas de cuidado y reproductivas consecuentemente cae en los esencialismos de un ideal patriarcal de lo femenino. Con estas construcciones se hace alusión al ser ama de casa como parte constitutiva de la identidad femenina y no como aspecto externo a ella.

Palabras claves: Políticas sociales – Cuidado – Trabajo no remunerado – Jubilación de amas de casa – Análisis Crítico del Discurso

Abstract: This article explains how the housewife has been discursively built as deserving of pension rights in Argentina. The texts and journals of sessions analyzed correspond to the law 25.994, law 26.970, and law 27.260, for the period 2004-2016. The methodological proposal of this research is qualitative and its approach is from the Critical Discourse Analysis, under the guidelines of Fairclough and Wodak (2000) and Burman and Parker (1993). It is explained how the State discursively relating women's work with care and reproductive tasks consequently falls into the essentials of a patriarchal ideal of the feminine. These constructions allude to being a housewife as a constitutive part of the feminine identity and not as an external aspect to it.

Keywords: Social policies – Care – Unpaid work – Retirement of housewives – Critical Discourse Analysis

Introducción

A lo largo de la historia, la mujer ha realizado diversas labores por una paga: como sirvienta, cocinera, jornalera, vendedora, niñera, etcétera. En

* Artículo recibido el 4 de febrero de 2021 y aceptado para su publicación el 12 de julio de 2022.

gran medida, trabajos que le han permitido ser parte del mercado laboral transitoriamente y bajo las reglas de la precarización. Esto se debe a que este tipo de labores le “ayudaron” a conjugar su rol de trabajadora en el ámbito público con el de madre y esposa en el ámbito privado. En otras palabras, le hicieron plausible prolongar esa tarea remunerada a la propia rutina hogareña. En esta línea, Battagliola (2004) explica que el trabajo realizado por las mujeres tiene una diversidad de significados sociales que, consecuentemente, puede ser abordado desde distintas aristas de análisis. Esto es consecuencia de la creación de categorías dicotómicas que establecen diferencias entre lo que es trabajo con aquello que no lo es, al tomar en consideración representaciones que dejan al margen parte de las tareas realizadas mayoritariamente por las mujeres en el hogar (Battagliola, 2004).

Este artículo explica cómo se ha construido discursivamente al ama de casa como merecedora de derechos previsionales en Argentina, en los textos y los diarios de sesiones analizados correspondientes a las leyes 25.994 —Plan de Inclusión Previsional—, 26.970 —2da etapa del Plan de Inclusión Previsional— y 27.260 —Pensión Universal para el Adulto Mayor—, durante el periodo 2004-2016.

La hipótesis por sostener —o no— propone que los textos de las leyes mencionadas y sus respectivos diarios de sesiones dan cuenta de un proceso de alineación progresiva a la construcción de representaciones sociodiscursivas vinculadas al reconocimiento de las amas de casa como trabajadoras beneficiarias de una jubilación. Para verificar —o refutar— dicha afirmación, se indagó en el modo en que fue representado socio-discursivamente a nivel parlamentario y legal el trabajo doméstico y reproductivo no remunerado a partir del otorgamiento de la condición de jubilada a las amas de casa mediante el Plan de Inclusión Previsional. Por ello, se analizaron las construcciones discursivas emitidas al respecto en las leyes involucradas y de los dichos de los/as diferentes senadores/as durante las sesiones ordinarias correspondientes. La propuesta metodológica de esta investigación es cualitativa y su abordaje es desde el Análisis Crítico del Discurso, bajo los lineamientos de Fairclough y Wodak (2000) y Burman y Parker (1993).

Es importante señalar que se opta por el análisis de estos discursos porque toda ley es una forma de poder cuyo fin es establecer normas de conductas en la población que el accionar de las instituciones exige y prohíbe. El qué y el cómo lo dice tiñe el modo en que una sociedad se comporta, expresa e identifica.

Se realizó un Análisis Crítico del Discurso —ACD— bajo los lineamientos de Fairclough y Wodak (2000) y Burman y Parker (1993), ya que se indaga acerca de las relaciones existentes entre los discursos y los contextos sociales,

culturales, económicos, políticos, etcétera, en los que estas medidas se instituyeron. Es importante entonces vincular al discurso con la política, ya que, tal como lo plantea Judith Butler (2004), es con el uso del lenguaje que los seres lingüísticos se transforman en seres políticos.

Se optó por este enfoque con el fin de establecer un acercamiento cualitativo que toma partido por los grupos dominados —mujeres amas de casa cuya labor reproductiva no es valorada como trabajo— en el que se les da la palabra, en contraste con aquellos que tienen poder —quienes naturalizan e invisibilizan la tarea del ama de casa—, que entran ambos en un proceso de concienciación que “abre los ojos” de todos los participantes en el proceso (Vickers, 2002: 68-69).

Se concluye que el Estado al relacionar discursivamente el trabajo de las mujeres con las tareas de cuidado y reproductivas consecuentemente se cae en los esencialismos de un ideal patriarcal de lo femenino. En cierto modo, con estas construcciones se hace alusión al ser ama de casa como parte constitutiva de la identidad femenina y no como aspecto externo a ella.

Este artículo se divide en cinco partes. El primer segmento es un desarrollo conceptual sobre las distintas concepciones del cuidado. El segundo corresponde a una descripción metodológica del Análisis Crítico del Discurso como herramienta de interpretación de leyes y diarios de sesiones. En el tercer segmento se hace una descripción de los discursos analizados, mientras que en el cuarto se presentan los resultados. Finalmente, en el quinto segmento se exponen las reflexiones finales.

1. Esa frontera entre el trabajo y el no trabajo

En las últimas décadas, diversas académicas han manifestado que las mujeres son trabajadoras estando dentro o fuera de sus hogares. Ahora bien, todas ellas concuerdan en que comprender las bases de la subordinación de las mujeres es cardinal para neutralizar la opresión a la que son sometidas (Schweitzer, 2000; Scott y Tilly, 1978; Picchio, 1994; Benston, 1973; Delphy, 1982; Dalla Costa, 2006; Federici, 2013; Rodríguez Enríquez, 2011; entre otras¹). Es importante resaltar la postura de Margaret Benston, que expone al trabajo no remunerado de las mujeres como uno de los más provechosos

¹ Hay una cuantiosa producción científica relacionada a la necesidad de valoración del cuidado como trabajo. Para tener una visión más amplia al respecto es oportuno consultar obras como el de Waerness, Kari (1978) o el de Borderías y Torn (2011) así como también los trabajos de Finch y Groves (1983), Graham (1983), Ungerson (1983) y Hochschild (1983).

para quienes tienen medios de producción. Son las amas de casa las que permiten que su marido —trabajador asalariado— pueda cumplir con su rol. Por esto, esta autora propone a las mujeres como un ejército de reserva del mercado capitalista (Benston, 1973; Borderías et al., 1994). En esta línea, Christine Delphy (1982) reclama por el rol de las mujeres dentro de la familia al argumentar que son los varones los que, a partir de las relaciones patriarcales, se apropian del trabajo² que ellas realizan —presenta a esta labor como trabajo productivo—. Por esto, también se debe mencionar que este modelo dominante de la división sexual del trabajo —impuesto a partir de la industrialización— está relacionado con representaciones culturales que atañen al trabajo masculino con la producción —de la que se derivan interpretaciones concernientes al poder, lo público y la autoridad—; mientras que las labores femeninas tienen que ver con lo doméstico y familiar —afín con la sumisión, la dependencia, lo privado y el cuidado—.

El trabajo remunerado define el lugar y la participación de la persona en el ámbito público y es valorado por la protección social³ que conlleva. De este modo es visto como un modo de proyección futura al momento en que la persona alcance la edad para no desarrollarse en el mercado (Castel, 2004). Por esto, el sistema redistributivo de la Seguridad Social pone en manifiesto la desigualdad entre hombres y mujeres y expía a quienes dedicaron gran parte de su tiempo y vida a las labores domésticas y de cuidado (Sarasúa y Gálvez, 2003: 18).

Mercedes D'Alessandro refuerza esta idea al plantear que “la cuestión con el trabajo doméstico es que, además de no ser pago, se le impuso como una obligación a la mujer y se fue transformando en un atributo de la personalidad femenina: ser una buena ama de casa se convirtió en algún momento en algo deseable o característico de las chicas” (2016: 26). Esto se debe a que el trabajo de cuidado realizado al interior del ámbito privado del hogar es un legado muy difícil de desasir por las mujeres.

El trabajo de cuidado de las criaturas constituye la relación material más difícil de eludir para las mujeres y, al mismo tiempo, también es el que mayores beneficios reporta al Estado capitalista. En efecto, mientras la carga de trabajo doméstico puede reducirse potencialmente al mínimo y repartirse equitativamente entre los miembros adultos de una familia, en el caso del

² Molyneux hace una observación a lo postulado por Delphy al señalar que la autora redujo su planteo a las relaciones matrimoniales y no puso en análisis la opresión que genera la maternidad en este sentido (1994).

³ Sólo el empleo tiene protección social, por lo que es plausible inferir las desigualdades de género surgidas por la escasa participación en el mercado formal del trabajo (Guillén, 1999, p. 318)

cuidado de las criaturas la solución requiere una importante reasignación de recursos y que el Estado y otros agentes organizados asuman la responsabilidad en este ámbito (Molyneux, 1994: 146).

Asimismo, es en buena medida a través del trabajo no remunerado hecho en el ámbito familiar —y por parte de las mujeres— que se compensa y equilibra el déficit que se produce en términos de provisión de servicios por parte del Estado y de la oferta de empleos de calidad por parte de los mercados (Jelín, 2012). Así, el trabajo de cuidado no remunerado se constituye como elemento esencial a la hora de explicar la manera en que las personas acceden al bienestar, a todos los elementos físicos y simbólicos que necesitan para sobrevivir en el marco de las relaciones sociales. En este punto entra en juego la noción de la Organización Social del Cuidado como la forma en que se interrelacionan las familias, el Estado, el mercado y la comunidad para producir y distribuir cuidado (ELA, 2014). El modo en que el cuidado se organiza dará muestras de las implicancias en la reproducción de desigualdades socioeconómicas y de género (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

1.1. Concepciones del ama de casa como trabajadora

Resulta interesante observar cómo el cuidado —y quien lo realiza— está ceñido a la invisibilidad y ha sido naturalizado en las construcciones discursivas contemporáneas como parte de la identidad femenina y de las responsabilidades adquiridas por las mujeres a través de la división sexual del trabajo en la familia y en la sociedad.

Tal como expresa la feminista estadounidense Nancy Fraser (1997), el Estado, en su papel de intérprete de necesidades, da por sentado ciertas significaciones del rol de los agentes en la reproducción social y asume lo justo y adecuado para ellos. Por ejemplo, ante este problema del trabajo de cuidado no remunerado, las Políticas Públicas deberían proponerse como meta: a) el reconocimiento monetario del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado a través de un “salario para el ama de casa”, b) incorporar la perspectiva de género y particularmente la dimensión del cuidado en el diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de toda política económica; c) atender la cuestión del cuidado y operar en un sentido de búsqueda de una mejor distribución de estas responsabilidades, lo que permitiría, a su tiempo, una mayor justicia distributiva (Rodríguez Enríquez, 2011: 62).

Los economistas Rania Antonopoulos y Francisco Cos-Montiel —con su interpretación sociopolítica del desarrollo como proceso cultural, político y económico analizan esta situación desde la perspectiva de las desigual-

dades entre mujeres y hombres derivadas de la división sexual del trabajo, las cuales no serían cuestionadas, sino que se las comprende como resultado de una organización natural de las funciones sociales en que las políticas sociales son formuladas de acuerdo con el modelo de familia nuclear y la mujer toma su rol pasivo dentro de ese desarrollo en el que no se la ve más allá de su rol reproductivo y de cuidadora (Antonopoulos y Cos-Montiel, 2007: 234).

Desde la perspectiva de “cuidado=trabajo” es posible observar que el carácter invisible que éste tiene —así como la transversalidad—, hace que éste sea un terreno de estudio muy escurridizo, en especial desde la óptica abordada.

Esta visión ha sido y es ampliamente ignorada debido a que las mujeres la realizan gratuitamente y “por amor”, cuando esta labor se despliega en el contexto.

2. Los discursos del Estado

Lo expuesto en los apartados previos es clave para entender el trayecto que ha recorrido el cuidado y quien lo realiza para determinar si es visibilizado —o no— por las políticas sociales. Por esto, a los propósitos de este artículo, se propone hacer una construcción discursiva del “yo trabajadora” del ama de casa a partir de políticas sociales⁴ argentinas. Para lograrlo, se optó por seleccionar dos medidas —ambas de gobiernos distintos—: el Plan de Inclusión Previsional (PIP) y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Para analizar las construcciones discursivas en el PIP y la PUAM con relación a las amas de casa y su labor, resultaron necesarios los documentos⁵ mediante los que se crearon o dieron efecto a los programas⁶.

⁴ En este artículo se adoptará la conceptualización de políticas sociales de Oszlack y O’Donell (1982), quienes las consideran como un conjunto de acciones que determinan cierta intervención del Estado en cuanto a la atención, interés o movilización de actores en la sociedad. Los/as destinatarios/as de las políticas es la población; por ende, se hacen realidad como derechos humanos.

⁵ Este tipo de documentos son considerados discursos legales —distinguidos de los judiciales y administrativos—, ya que están relacionados con la producción de normas legales.

⁶ Como se mencionó previamente, el corpus de este artículo está compuesto por los textos referidos a las leyes y los Diarios de Sesiones en los que se abordaron, previo a su aprobación. Los Diarios de Sesiones son publicaciones oficiales de la Honorable Cámara, en los que quedan captados los debates parlamentarios y las sanciones que se dan. En éstos pueden consultarse el listado de diputados/as presentes-ausentes de la sesión, el plan de labor con los temas que se trataron en la misma, el debate, las sanciones, las

Tatiana Marisel Pizarro

Asimismo, resulta necesario mencionar que los discursos emitidos por el Estado son también considerados prácticas sociales, ya que “no existiría el Estado sin escritura y la escritura del Estado no podría existir sin el orden racional que el Estado le marca” (Bianconi y Casabone, 2006, p. 8). En este sentido, este tipo de textos reproducen representaciones sobre los sujetos sociales —nótese que son estos escritos los que orientan las prácticas del Estado a las personas—.

Lo que interesa en este artículo consiste en observar el modo en que se hicieron efectivas estas medidas y el discurso del Estado con relación a la aplicación, efectividad y limitaciones. Es importante aclarar que estas reflexiones se hacen a partir del desarrollo de un proceso crítico en el que se reinterpretan los conceptos presentes en estas medidas, tomando en consideración que fueron creadas por un sistema patriarcal⁷. En este sentido, cabe mencionar que este tipo de discursos es producido por entidades abstractas que pretenden mantener el control social y, en simultáneo, sitúan al/ a la ciudadano/a en los márgenes de éstos, lo que hace ver al Estado como omnipresente y omnipotente (González Salgado, 2009).

2. 1. El Análisis Crítico del Discurso como técnica de investigación

Para realizar este estudio, se optó por el Análisis Crítico del Discurso (ACD) y no de otro tipo, ya que se dirige más hacia los problemas o los temas que hacia los paradigmas (Van Dijk, 1997: 15). Enfoca su atención a temáticas sociales tales como el sexismo, el racismo, el colonialismo, etcétera; asimismo, se centra igualmente en las relaciones de poder, dominación y desigualdad, así como en la reproducción u oposición (resistencia) a través del texto y del habla.

En este análisis se aborda la perspectiva crítica que hace alusión Ruth Wodak (2002) con las *retóricas de la exclusión*, las mismas a las que Van Dijk hacía referencia al hablar de despersonalización, diferenciación, dominación, entre otros. Por esto, adquiere relevancia a los fines de este artículo ver cómo los discursos reproducen desigualdades simbólicas a los grupos vulnerables o *subordinados*. Wodak explica que las representaciones

votaciones (nominales o a mano alzada) y las inserciones pedidas por los/as mismos/as diputados/as, entre otras. Puede considerarse a los Diarios de Sesiones como instrumentos que permiten controlar los actos de Gobierno, la interpretación jurídica, la deliberación en las sesiones, la aplicación judicial de las leyes, etcétera.

⁷ Kate Millet define a la política hegemónica como “aquella actividad que toma lugar entre las estructuras gubernamentales establecidas y las relaciones sociales subyacentes basadas en el poder, donde un grupo de personas es controlado por otro” (1971: 23).

sociodiscursivas pueden mitigar o enfatizar los discursos, ya que “los estereotipos, los prejuicios y las creencias son producidas y reproducidas por medio del discurso y a través del discurso es que estas prácticas discriminatorias y excluyentes son preparadas, implementadas, justificadas y legitimadas” (2002: 206). En el contexto en el que se dan estas retóricas de la exclusión, se puede observar y distinguir al lenguaje como práctica que permite ver las relaciones de poder y, con esto, la instalación de las representaciones sociodiscursivas. En esta conceptualización se sustentó el Análisis Crítico del Discurso abordado⁸, ya que ayudó a encontrar, observar, estudiar y mostrar aquellas construcciones discursivas referidas a las amas de casa mayores, su trabajo y la meritocracia en torno a la percepción de una jubilación.

En este sentido, es necesario aclarar que ante toda la información obtenida de los textos de las leyes y de los diarios de sesiones de la Cámara de Senadores que las abordaron, se puso el foco en el qué y cómo se argumenta. Es decir, en aquellas representaciones sociodiscursivas circulantes sobre las mujeres, sus trabajos y retiro. En el caso de las leyes, el foco se puso en la presencia o ausencia de la mujer en su carácter de ciudadana. En cuanto al diario de sesiones, se observaron los eufemismos, las metáforas, las descripciones que se hace de ellas, de su trabajo (no) remunerado, de la realidad que viven, de su inserción al Plan de Inclusión Previsional. Asimismo, tal como se verá, también se realizó un análisis referido a las *ausencias* y *omisiones*, aquello que no se dice o aquello a lo que se le resta importancia, entre otros aspectos.

Entonces, tal como se mencionó, para realizar este análisis fue necesario identificar y observar aquellas representaciones sociodiscursivas relacionadas a las amas de casa y sus trabajos no remunerados que presentaron aquellos/as senadores/as al momento de sancionar las leyes 25.994, 26.970 y 27.260. De este modo, también con los lineamientos propuestos por el Análisis Crítico del Discurso, se pudieron identificar las representaciones sociodiscursivas emitidas en las sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores y captadas en los textos de las leyes relativas al Plan de Inclusión Previsional y a la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Luego, con ambos componentes fue posible percibir cómo las distintas representaciones analizadas en este estudio se entrelazaban y retroalimentaban. Este tipo de textos se denominarán *discursos de élite* (van Dijk, 1993). Éstos comprenden aquellos emitidos por grupos considerados dominantes por su visibilidad, réplica y/o propagación, lo que puede derivar, por el grado de persuasión que inviste, en la instauración de afirmaciones de carácter colectivo.

⁸ Este artículo también se sustenta en lo planteado por Wodak (2009), quien propone al ACD como ecléctico y moldeable a cada investigación.

2. 2. El porqué de la elección de estos discursos

En este punto es importante hacer hincapié en el motivo de la elección de los diarios de sesiones ordinarias de la Honorable Cámara de Senadores como parte del corpus de este estudio. Se optó por este tipo de discurso político, debido a que quienes emiten los dichos parlamentarios son representantes del pueblo argentino; lo que, en cierta medida, significa que en sus exposiciones se puede observar cómo percibe la realidad una parte de la ciudadanía. O, en su defecto, estos discursos generan un grado de influencia en la opinión de ésta y, tal como se expresó previamente, esta práctica tiene el poder de transformar realidades. Por otro lado, la elección de analizar los textos de índole legal-normativa se resume en que son discursos legítimos desde su esencia, ya que tienen la autoridad de determinar los deberes, derechos y obligaciones de los/as ciudadanos/as.

Ante este tipo de observaciones, se efectuó un recorrido por las leyes correspondientes al PIP y sus respectivos diarios de sesiones de la Cámara de Senadores, y se extrajeron aquellas representaciones relacionadas a las amas de casa y su labor. Por ejemplo: trabajo (las representaciones relacionadas al trabajo reproductivo no remunerado, trabajo remunerado, conciliación entre ambos), familia (maternidad, roles), relación entre afecto y cuidado, tiempo (distribución y uso del tiempo), tensiones (jubilación de amas de casa, ciudadanía femenina, remuneración-reconocimiento).

Se analizaron, entonces, discursos de élite recabados de las leyes 25.994 (2004) —Plan de Inclusión Previsional—, 26.970 (2014) —2da etapa del Plan de Inclusión Previsional— y 27.260 (2016) —Pensión Universal para el Adulto Mayor—. Este tipo de análisis es pertinente porque se discurre en que las políticas sociales son parte de una práctica social que, en cierta medida, tiene influencia en la ciudadanía. La selección del corpus está fundamentada en el alto nivel de argumentatividad que poseen, lo que hace que sean ricos en un contenido interesante a ser analizado. La exploración discursiva se realizó teniendo como base aquellas representaciones discursivas más repetidas. Esto permitió rastrear los discursos presentes en todo el corpus. Al pretender una claridad expositiva se abordaron de manera separada las leyes y los diarios de sesiones, a pesar de tener una relación de complementariedad.

A su vez, mientras se realizaba este análisis, surgió la necesidad de sustentar la idea de que existe una interrelación entre los discursos de élite con las representaciones sociodiscursivas de la sociedad sobre un fenómeno en particular, además de tener potestad para la producción simbólica.

Los seis textos analizados —tres leyes y sus correspondientes diarios de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación— hacen referencia a di-

versos sujetos, por lo que para este artículo se seleccionaron aquellos relevantes en función de los objetivos propuestos. Se consideró necesario incluir a los diarios de sesiones porque atañen a los campos de acción referidos también a la formación de la opinión pública, lo que permite captar las representaciones socio-discursivas presentes en los mismos. Debido a que son diversas las unidades de análisis que pueden ser vistas a través del ACD, es preciso dar cuenta de ciertas especificidades que tienen los textos de las leyes al ser abordadas por este tipo de técnica metodológica —no así los diarios de sesiones—.

Se señala, entonces, que las leyes regulan el poder y tienen la potestad de ordenar. De este modo, puede inferirse que las características del lenguaje utilizado en éstas requieren que, durante el análisis del discurso a realizar, se tengan en cuenta estas especificidades. Algunas de las características que se resalta para el análisis es que este tipo de discurso no es espontáneo, ya que deviene del Poder Legislativo, lo que lo convierte en técnico y especializado.

En contrapartida, los diarios de sesiones cuentan con una variabilidad natural del lenguaje en acción, lo que genera en muchos casos la necesidad de contextualizar determinados términos a fin de otorgarle el significado que el enunciante le quiso dar. Esto lo transforma en un discurso con mayor complejidad, ya que cuenta con términos y formas jurídicas/políticas y, en simultáneo, demanda poner en juego las competencias de un análisis conversacional cotidiano.

Asimismo, los diarios de sesiones no son del todo espontáneos, pueden estar guionados por los/as mismos/as expositores/as, que pueden leer sus discursos o bien improvisarlos. Ahora bien, tal como lo explica Fairclough y Wodak (2000), la función textual del lenguaje no sólo radica en lograr un entramado coherente, sino que cada texto se interrelacione con el contexto en el que es desarrollado. Comprender que cada ley fue creada bajo una serie de circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales, permitirá analizar los textos del PIP y PUAM —leyes y diarios de sesiones— al relacionarlas con las circunstancias que los propiciaron.

En relación con esto, Burman y Bunn (2011) resaltan que no hay nada fuera de los textos, en alusión a que en estas construcciones se dejan huellas del contexto —sociales, históricos, culturales, etcétera—. Lo que implica una reflexividad que atiene no sólo a poner atención acerca de lo que se dice, cómo se lo dice, sino también a lo que entra en juego en aquello que no se menciona: los silencios y las omisiones.

3. Acerca de los discursos analizados

3. 1. Ley 25.994: Prestación de Jubilación Anticipada - Plan de Inclusión Previsional

El 16 de diciembre de 2004, el proyecto de ley (CD 124/04) fue aprobado por unanimidad en el Senado argentino, sancionándose así la Ley 25.994⁹ —con ésta la creación de la prestación de Jubilación Anticipada—, que se promulgó parcialmente el 29 de diciembre del mismo año. Ésta preveía un régimen de jubilación anticipada para aquellos/as trabajadores/as que acreditasen 30 años de servicio y que tuviesen más de 60 años en caso de los varones y más de 55, las mujeres, conforme a lo estipulado por la Ley 24.241 —Ley Nacional del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones—. La duración de esta moratoria fue de dos años, con la posibilidad de ser prorrogada por el Poder Ejecutivo en caso de ser justificado¹⁰. Esta ley supone un paso importante en las políticas sociales, ya que tiene un enfoque universalista, como medida redentora de las consecuencias inducidas por las medidas neoliberales adoptadas durante los gobiernos menemistas. Es decir, se trató de una cobertura pensada específicamente para aquellos/as que estaban desempleados/as y que no cumplían hasta ese momento la edad estipulada por el artículo 19 de la ley 24.241.

La Ley 25.994 fue aprobada por unanimidad y sin abstenciones por ambas cámaras del Poder Legislativo, lo que permite inferir que el consenso estuvo dado en torno a la necesidad de una cobertura previsional mayor¹¹. Esto se debe a que durante los '90, la tasa de cobertura previsional de la población pasiva decreció como consecuencia de: a) altos niveles de desempleo, b) precariedad/informalidad laboral, c) la reforma previsional con la consecuente creación de las AFJP¹².

Un dato para destacar es que esta moratoria previsional fue una de las políticas sociales más exitosas en cuanto al impacto en la equidad de género en el acceso a la Seguridad Social, ya que, de la totalidad de los beneficios otorgados, el 73% correspondió a beneficiarias mujeres (Anses, 2010: 6).

⁹ Texto completo de la ley en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm>

¹⁰ Por el artículo 1° del Decreto N°1451/2006 B.O. 23/10/2006 se prorroga la vigencia de esta ley hasta el 30 de abril de 2007.

¹¹ En el inicio del gobierno de corte populista de Néstor Kirchner (2003-2007) el 21,5% de la población estaba desempleada; mientras que, entre quienes tenían empleo, un 49,2% no realizaba aportes. Asimismo, la cobertura previsional rondaba el 60%, es decir, el 40% de la población adulta mayor estaba desprotegida (Anses, 2010).

¹² Administradoras de Fondo de Jubilaciones y Pensiones. Su función radicaba en administrar aportes jubilatorios realizados por los/as trabajadores/as.

Lo paradójico de este caso es que esta moratoria, con el paso de los años, ha sido conocida en el decir común como la “jubilación de amas de casa”, siendo que no se menciona ni a las mujeres ni a la labor doméstica y de cuidado desarrollada en el hogar.

3. 2. Ley 26.970: Sistema Integrado Previsional Argentino – 2da etapa del Plan de Inclusión Previsional

El 2 de julio de 2014 fue sancionada la Ley 26.970¹³ (O.D. N° 244/14) que permitía regularizar aportes previsionales del periodo 1993-2003 a través de un plan de pago de 60 cuotas, destinada principalmente a autónomas/os y monotributistas con edad de jubilarse —65 años los varones y 60 las mujeres—. Éste resulta ser un punto clave, ya que podían acceder aquellos/as trabajadores/as autónomos/as¹⁴ que estén o no inscriptos en el Sistema Integrado Previsional Argentino —SIPA—.

Para acceder a esta prestación sólo bastaba con haber cancelado una cuota¹⁵ del régimen de regularización de deuda y que la Administración Nacional de Seguridad Social —ANSES— determinara el derecho a esta prestación, luego de haber hecho una evaluación socioeconómica y patrimonial para asegurarse que estas prestaciones beneficien al sector de la población más vulnerable. Esto estimuló un impacto redistributivo al ser una medida orientada a garantizar la jubilación y, con esto, una cobertura médica a personas que no podían hacerlo por el alto costo de la deuda previsional. Asimismo, la moratoria permitió un incremento en la recaudación impositiva por los aportes y contribuciones, que contribuyeron a la sustentabilidad financiera del sistema (Anses, 2010).

El punto clave a resaltar en este apartado es que esta moratoria —al igual que la anterior— no hace mención a la mujer trabajadora como beneficiaria, sino que usa el masculino genérico para referirse al conjunto de beneficiarios/as (Art. 1, Art. 2, Art. 3, Art. 4, Art. 6 y Art. 10). Pero durante la sesión ordinaria del 2 de julio de 2014, en la que se trató la ley, se hizo referencia constante al ama de casa, junto a su reciente visibilización por parte del Estado y a la valoración hacia la tarea realizada.

¹³ Texto completo de la ley en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234847/norma.htm>

¹⁴ Se entiende como trabajador/a autónomo/a a aquel/la sujeto/a considerado/a como tal por la Ley 24.241 y sus modificatorias.

¹⁵ El plan de regularización podía contar con 60 cuotas. A partir de la primera cuota vigente desde el otorgamiento de la prestación, las restantes les eran descontadas del haber jubilatorio.

Tatiana Marisel Pizarro

3. 3. Ley 27.260¹⁶: *Pensión para el Adulto Mayor – Ley de Reparación Histórica*

El 29 de junio de 2016 se sancionó la Ley 27.260¹⁷, también conocida como Ley de Reparación Histórica. Ésta es una de las primeras medidas adoptadas en el ámbito previsional por el gobierno de corte neoliberal de Mauricio Macri y reemplaza al Plan de Inclusión Previsional¹⁸, implementado por el kirchnerismo.

Los puntos de *quiebre* principales radican en que ésta no es una jubilación, sino una pensión no contributiva. Pero, además, en que hay un incremento de 5 años en la edad de retiro en las mujeres, la cual no genera derecho a pensión, cuyo monto corresponde al 80% de la jubilación mínima y tiene un carácter de incompatibilidad con otros beneficios como jubilación o pensión. Tal como las normativas anteriores, ésta hace uso del masculino genérico¹⁹.

A pesar de esto, durante la sesión especial del 29 de junio de 2016, en la que se trató la ley, se hizo una referencia constante a los beneficios que trajo en la población adulta el Plan de Inclusión Previsional, especialmente en las amas de casa con el reconocimiento a ellas como receptoras directas.

4. Análisis

4. 1. Las leyes

La mujer en los textos de las leyes analizadas ha estado prácticamente ausente. Sólo se la ha nombrado en dos ocasiones, ambas para especificar la edad que debe tener para acceder a los beneficios. En la Ley 25.994, refiere “a) Edad: Haber cumplido sesenta (60) años los varones o cincuenta y cinco (55) años las mujeres” (Ley 25.994, 2004). En el artículo 22 de la Ley 27.260 se observa que: “Las mujeres que durante el plazo previsto en el artículo 12

¹⁶ En el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica de los Jubilados y Pensionados.

¹⁷ Puede leerse el texto completo en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>

¹⁸ El PIP permitió universalizar el acceso a la seguridad social con una cobertura de casi el 100% de las mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65 años (Indec, 2015).

¹⁹ Esto puede observarse al referirse a “los trabajadores” (Art. 5, Art. 10, Art. 12, Art. 16, Art. 55) y “beneficiarios” (Art. 1, Art. 3, Art. 4, Art. 7, Art. 9, Art. 17, Art. 18, Art. 28, Art. 30 y Art. 36). Sólo se hace mención a la mujer en el artículo 22 al hacer referencia al incremento de edad mencionado anteriormente.

cumplieran la edad jubilatoria prevista en el artículo 37 de la ley 24.241 y fueran menores de la edad prevista en el artículo 13 de la presente, podrán optar por el ingreso en el régimen de regularización de deudas previsionales previsto en la ley 26.970 en las condiciones allí previstas” (Ley 27.260, 2016). Estas son las dos únicas menciones.

En la siguiente tabla, se puede observar, en contrapartida, las numerosas menciones en masculino genérico presentes en los textos, que hacen referencia no sólo al sustantivo hombre, sino también al trabajador y beneficiario de las medidas.

TABLA 1
Argentina. Referencia sobre mujeres y varones en leyes analizadas

	Ley 25.994	Ley 26.970	Ley 27.260
Mujeres	1 (Art. 1)	X	1 (Art. 22)
Hombres	1 (Art. 1)	Sujeto (Art. 1)	1 (Art. 22)
Trabajadoras	X	X	X
Trabajadores	2 (Art. 3 y Art. 6)	13 (Art. 1, Art 2, Art. 4, Art. 6 y Art. 10)	5 (Art. 5, Art. 10, Art. 12, Art. 16 y Art. 55)
Beneficiarias	X	X	X
Beneficiarios	3 (Art. 3, Art. 5 y Art. 7)	X	15 (Art. 1, Art. 3, Art. 4, Art. 7, Art. 9, Art. 17, Art. 18, Art. 28, Art. 36)

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes 25.994, 26.970 y 27.260.

En ninguno de los textos de las leyes analizadas se nombra a las mujeres —más allá de las dos veces señaladas—. Con el uso del masculino genérico, se las contempla como parte interlocutoria y como destinatarias de las moratorias en los discursos emitidos en las sesiones ordinarias correspondientes a las mismas, como se señalará más adelante.

En la indagación de las fuentes documentales descripta no se observa una posible incompreensión del texto por la complejidad de las construcciones discursivas expuestas, sino por los vacíos/omisiones que dificultan el entendimiento de los textos escritos. Estas elipsis estuvieron dadas en relación con la mención de las mujeres y de ellas como trabajadoras, que desde estos silencios permiten hacer foco en el análisis discursivo de los textos escritos —Ley 25.994, Ley 26.970 y Ley 27.260—.

Al respecto, Erica Burman y Geoff Bunn (2011) explican que cada texto se desarrolla en un contexto situado en el que se observan las realidades históricas, sociales, culturales y políticas, lo que conlleva a una práctica reflexiva

que motiva a darle significado tanto a aquello que se nombra (presencias), como a lo que no se nombra (silencios). Esto significa que cada discurso manifiesta ausencias y/o puede omitir a otros o, como en este caso, a otras. Por ejemplo, en la Ley 25.994, de 2004, si bien se hace mención del trabajador y beneficiario como genérico, el texto está escrito impersonalmente. De hecho, en sólo seis artículos se hace alusión al sujeto genérico. En la Ley 26.970, de 2014, se usó el genérico 18 veces y en la Ley 27.260, de 2016, 53 veces. Como puede observarse, a medida que pasaba el tiempo, las leyes intensificaron el uso del masculino genérico, a pesar de que en las últimas dos medidas ya se hablaba de la mujer como principal beneficiaria.

Si bien el mayor porcentaje de beneficios fue otorgado a las mujeres, las leyes descriptas no las mencionan; sino que, por el contrario, recurren al masculino genérico para referirse a ambos sexos, como “los trabajadores” y “los beneficiarios”, lo que demuestra un claro ejemplo del sesgo androcéntrico en el lenguaje (Eichler, 1991).

Es decir, el masculino genérico aparece como una categoría ontológica de orden natural. A pesar de que el uso del masculino genérico no se asienta en la distinción de los géneros, es considerado incorrecto emplear el femenino para nombrar a un conjunto de personas, aunque este grupo estuviese compuesto por más mujeres que varones.

Al optar por este modo de presentar a los/as sujetos/as como un “todo”, las leyes no deconstruyen ni al sexo, ni al género, sino a un ser inmutable, indefinible e indescifrable. Sin poner en consideración la pericia de quienes redactan las leyes, es necesario señalar algunos puntos consecuentes de estos silencios y usos genéricos del lenguaje.

La decisión de usar el genérico lleva a asumir un corte determinante, fijo. Asimismo, al usar al masculino como abarcativo de todos/as los/as sujetos/as se corre el riesgo de darle cierto *estatus* a los varones y ser reduccionista ante las mujeres. De este modo, se transformaría una categoría abstracta en una entidad material que determina exclusiones, ya que restringe sólo a uno las posibilidades: al trabajador. Con esta sutileza es como se produce una elipsis sobre las mujeres que, a través de la ausencia o el silencio, reproduce el sistema heteropatriarcal. Esto da cuenta de que es el patriarcado el que jerarquiza y crea los géneros (Amorós, 1992).

El hecho de no ser nombradas las mujeres en ninguno de los textos analizados en este estudio permite observar que las políticas aún no superan ese enfoque y que no se proponen alternativas conceptuales ni epistémicas del mismo. Asimismo, esta omisión no fomenta la visibilización de los aportes de ellas al sistema económico-social e, incluso, su reconocimiento. De hecho, en estos casos, entra en juego el binomio discursivo

“especificidad cultural – generalidad”, en el que las representaciones sociodiscursivas plasmadas dan cuenta de un “pasar por alto” las menciones a las mujeres en estos discursos, sea por razones culturales, sea por las formas de redacción implementadas por protocolo, etcétera (Burman et al., 1993). A su vez, esta omisión tiene estrecha relación con las nominalizaciones propias de las cosas:

Nombrar, asignar un nombre propio común mediante el cual se identifique y exprese la esencia de un grupo social (Hutchinson y Smith, 1996) es, sin duda, el acto más contundente de revestir en entidad empírica, un fenómeno social. (...) [las nominalizaciones] suelen proceder de clasificaciones elaboradas por autoridades administrativas de un Estado y los investigadores sociales (Burman et al. 1993: 100)

Es importante atender este punto de análisis, ya que permite dar cuenta de la complejidad social e histórica de las subjetividades, que influye en la sociedad promoviéndolas. Así, por ejemplo, en el caso analizado, el Estado construye a partir de la omisión y la ausencia —los silencios— del concepto de *no trabajadora*. En otras palabras, quizás sin pretenderlo, esta construcción elíptica actúa como una herramienta de poder, debido a que clasifica, jerarquiza y, por ende, discrimina. Se señala, entonces, cómo el lenguaje puede influir en el modo en el que los/as ciudadanos/as se desenvuelven como hombres o mujeres, en cómo aquellos/as no nombrados/as son identificados en el antagonismo, en el contraste.

Tal como pudo notarse en este apartado, el uso del genérico masculino conlleva también a lo lineal, a dejar de lado lo distintivo y lo complejo, porque no permite la clasificación e, incluso, la definición de los grupos. Ante lo mencionado, cabe aclarar que no se ha encontrado ninguna resolución o recomendación oficial que se pronuncie a favor del lenguaje no sexista en la redacción de la jurisprudencia. En este sentido, se puede observar que la interpretación y comprensión de las normas jurídicas se redactan para la aplicación de los derechos con independencia de cómo está redactado —con o sin lenguaje sexista—. Resulta resonante que, aun reconociéndose los derechos de las mujeres, con fundamento en el derecho a la igualdad, el lenguaje de las normas gire en torno a un masculino genérico, creando así un contenido de carácter androcéntrico. Entonces, lograr una “igualdad real” puede volverse un nuevo objetivo principal a la hora de formular normas que consideren a mujeres y varones con sus esencialidades y necesidades propias, esto es, al lograr interpretar y reconocer las realidades unívocas de cada género.

4. 2. *Diario de sesiones*

En este tipo de discurso es importante observar el lenguaje simple y llano utilizado por las/os senadoras/es; pero a su vez, fue necesario distinguir las construcciones sociodiscursivas adyacentes para maximizar la comprensión de los textos. En este sentido, se tomaron las transcripciones taquígráficas de cada sesión parlamentaria y se puso el foco sólo en los discursos referidos a las mujeres. Como se verá, éstos son más extensos y variados que los textos de las leyes, ya que hay una multiplicidad de representaciones sociodiscursivas con relación a este tema. En el siguiente cuadro se presentan los ejes de las construcciones discursivas que se tomaron en cuenta para el análisis. Tal como puede observarse, hay una evolución en el debate legislativo junto a una visibilización creciente de la mujer, la organización social del cuidado y su rol como trabajadora desde la sesión ordinaria en la que se abordó la Ley 25.994 (2004) a la sesión ordinaria en la que se abordó la Ley 27.260 (2016).

Con relación a esto, es preciso puntualizar algunos aspectos para tener en cuenta en función a las construcciones discursivas de las sesiones ordinarias seleccionadas. Uno de ellos es que se identifica que sexo y género aparecen como complementarios e incluso derivados; lo biológico es presentado como determinante de lo cultural y lo individual de lo social. Es que, en función a lo que los/as funcionarios/as exponen, la construcción de identidades (mujer/hombre/otres²⁰) determina las relaciones sociales y, en este caso en particular, laborales (trabajadora/trabajador). Otro punto para analizar es que en los distintos discursos se hizo referencia a lo imperativo que es que el rol de la mujer sea revalorado —pero, a pesar de esto, no está detallado en la ley—. Nuevamente, resulta necesario mencionar los *silencios* en torno a la construcción discursiva de *las trabajadoras*. Es interesante observar y hacer una caracterización de la construcción discursiva de cómo se presentan a las mujeres y cuáles son las consecuencias derivadas. En este sentido, los/as distintos/as senadores/as trataron de mostrar un compromiso, defensa y promoción del reconocimiento del ama de casa y su trabajo al promover cambios en ciertos patrones socioculturales. Esto puede observarse también en que todos/as aquellos/as que se refirieron a la moratoria, lo hicieron mediante el uso de la denominación coloquial de la misma: “jubilación de amas de casa”.

²⁰ Se hace alusión a individuos no binarios y personas transgénero. Debido a la posibilidad de incurrir en un mal uso del lenguaje inclusivo, se optó por utilizarlo sólo en este caso, pero se reconoce la necesidad de su empleo.

TABLA 2
 Construcciones discursivas identificadas (ver Ilustración 1)

Construcciones discursivas sobre el ama de casa, la organización social del cuidado, el trabajo doméstico no remunerado y la jubilación
37ª REUNION – 30ª SESION ORDINARIA. 16 de diciembre de 2004. Ley 25.994.
1. Construcciones discursivas sobre la mujer: 1. Edad para acceder a la prestación en el caso de las mujeres: 1
2. Construcciones discursivas relacionadas a la organización social del cuidado: 0
3. Construcciones discursivas relacionadas al trabajo doméstico no remunerado: 0
4. Construcciones discursivas relacionadas a la mujer y el vínculo con la jubilación: 0
10ª REUNIÓN – 6ª SESIÓN ORDINARIA. 2 de julio de 2014. Ley 26.970
1. Construcciones discursivas sobre la mujer: 53 Mujer: 32 Edad para acceder a la prestación en el caso de las mujeres: 1 Madre: 5 Trabajadora: 1 Amas de casa: 15
2. Construcciones discursivas relacionadas a la organización social del cuidado: 1 Cuidado de los hijos: 1.
3. Construcciones discursivas sobre el trabajo doméstico no remunerado: 11 Ser ama de casa es trabajo: 6 Autonomía económica: 3 Invisibilidad: 2
4. Construcciones discursivas relacionadas a la mujer y el vínculo con la jubilación: 10 Sector vulnerable: 3 Jubilación de amas de casa: 5 Prestación derivada del marido: 2
10ª REUNIÓN – 7ª SESIÓN ESPECIAL. 26 de junio de 2016. Ley 27.260
1. Construcciones discursivas sobre la mujer: 285 Mujer: 205 Edad para acceder a la prestación en el caso de las mujeres: 1 Madre: 42 Trabajadora: 8 Amas de casa: 21 Anciana: 8
2. Construcciones discursivas relacionadas a la organización social del cuidado: 42 Cuidado de los hijos: 36 Cuidado en relación con el marido: 6
3. Construcciones discursivas sobre el trabajo doméstico no remunerado: 36 Ser ama de casa es trabajo: 1 Autonomía económica: 33 Invisibilidad: 2
4. Construcciones discursivas relacionadas a la mujer y el vínculo con la jubilación: 11 Sector vulnerable: 8 Jubilación de amas de casa: 2 Prestación derivada del marido: 1

Fuente: Elaboración propia.

Tatiana Marisel Pizarro

En los diversos fragmentos recabados —en este artículo se presentan sólo algunos para ejemplificar la línea expositiva— puede observarse cómo los/as senadores/as hicieron hincapié en sus discursos en las tareas invisibilizadas realizadas por las mujeres dentro del hogar, su constante vulnerabilidad socioeconómica y el reconocimiento como “trabajadoras” otorgado a través de esta moratoria.

Éste es un contraste con la primera medida —Ley 25.994—, en la que ni en el texto de la normativa ni en la sesión se hizo alusión alguna a la mujer. Sólo una efímera distinción al no usar el masculino genérico, que a los fines de este artículo no es analizable: “Señor presidente: simplemente voy a pedir la inserción de mi discurso. Este es un tema fundamental y es una muy buena noticia que les estamos dando a miles de argentinos y de **argentinas**. No tuvimos éxito con la libre opción, pero creo que esto es un avance positivo” (Senador Rubén Giustiniani, 37° Reunión – 30° Sesión Ordinaria, 16 de diciembre de 2004).

Durante la sesión en la que se abordaba la Ley 26.970, los discursos tuvieron una fuerte carga de reclamo/denuncia, cuya finalidad era darles mayor notoriedad a las amas de casa con edad de retiro que resultaron ser las más beneficiadas —sin que las leyes así lo especificasen—.

Porque normalmente figuran (las amas de casa) en todas las estadísticas, cuando se hace una encuesta en un hogar, que fulano de tal trabaja, es contador, y **cuando se le pregunta a la mujer si es ama de casa, se pone al lado “no trabaja”**. Y esa **mujer realiza una tarea que no tiene horarios, que cuida a los hijos, que lava todo lo que tiene que lavar después de que se come, que pone la mesa, que limpia la casa, y no cobra nunca** (...) después de 2003, se aplicó el mismo criterio, porque **las mujeres que no podían aportar eran trabajadoras que no cobraban**; no figuraban en el producto bruto y efectuaban **un trabajo silencioso** sin el cual sería imposible de imaginar la sociedad en su mecanismo normal (Senador Salvador Cabral, 10° Reunión, 6° Sesión Ordinaria, 2 de julio de 2014).

La presencia constante de construcciones discursivas en torno al ama de casa y las referencias a su labor pueden mostrar cierta evolución en las representaciones sociodiscursivas de las tareas domésticas y de cuidado como trabajo, más no el suficiente como para ser manifestado explícitamente en los textos de las normativas. En este sentido, Aguiló, et al. (2012) postulan que este tipo de construcciones discursivas están relacionadas al campo “de

lo decible”. Estos autores expresan que este tipo de discursos cuentan con “presencia de los contenidos moralizantes, estigmatizantes e individualizantes sobre la pobreza propios del marco de referencia de la ideología dominante transformados en sentido común” (2012: 18). A su vez, plantean que aquello naturalizado es propio de la ideología dominante, que en este caso está relacionado al trabajo no remunerado como característica inherente de las mujeres.

En este rastreo de estos discursos, también salta a la vista cómo hay quienes tratan de acoplarse al uso de estas construcciones discursivas en un intento de mostrar una postura afín, pero en definitiva lo que hacen es resaltar una representación opuesta. En este caso, por ejemplo, el falso ideal de que las tareas del ama de casa tienen valor remunerado cuando recién se realizan en el ámbito público:

Estamos de acuerdo en reconocer el trabajo que pudieron haber tenido, algunos en blanco, otros en negro; algunos que perdieron el trabajo o estuvieron trabajando mitad en blanco y mitad en negro. También, **la ama de casa que trabajó haciendo empanadas, vendiendo en su casa**, hasta aquellos que trabajaban delante de un semáforo haciendo algún entretenimiento para hacerse de algún dinero. (...) **La señora ama de casa lavando o planchando para otro** o el vendedor ambulante, todos trabajaron (Senador Roberto Basualdo, 10° Reunión, 6° Sesión Ordinaria, 2 de julio de 2014).

La construcción discursiva creada en torno a la igualdad (*todos*) es planteada en términos de aquellos/as que realizaron trabajos en la esfera pública. El trabajo realizado en el mercado laboral formal, reconocido y visibilizado ante la consideración de todos, involucra esa concepción ontológica que no puede ser comprendida en términos económicos. De este modo, se plantea que las tareas del ama de casa sólo son visibles y valoradas cuando se realizan para *otro ajeno*, generándose una especie de instrumentalización de ellas como *seudo* trabajadoras.

En sintonía con lo dicho, se puede observar una representación sociodiscursiva que erige a una mujer dependiente del Estado, destinataria pasiva de una ayuda que no es en realidad transformadora, debido a que no se emancipa plenamente ni resalta su autonomía:

En este caso, estamos hablando de un Estado presente que entiende que tiene que hacerse cargo, que tiene que acompañar y que de alguna manera tiene que facilitarle a ese sector un derecho

Tatiana Marisel Pizarro

tan importante como la jubilación. Ni hablar del importe del haber jubilatorio. Todavía recuerdo a **mi madre yendo a cobrar su jubilación y viniendo con las moneditas y separando para poder pagar cada una de sus cuentas y esto era todo lo que tenía** (Senadora María Higonet, 10° Reunión, 6° Sesión Ordinaria, 2 de julio de 2014).

Desde la implementación de la primera moratoria hasta la actual Pensión Universal para el Adulto Mayor, en los discursos presentados puede observarse una mayor sensibilización y reconocimiento a la labor y papel que ocupa el ama de casa dentro del hogar. Se percibe un cambio en las representaciones sociodiscursivas que intentan conceptualizar al trabajo. A pesar de que esto abre un nuevo campo de intervención que va más allá del ámbito privado del hogar, sigue aún sin abordarse ni regularse en las políticas específicamente el tema del trabajo de cuidado y doméstico no remunerado ni la organización social del cuidado.

También es cierto que las construcciones discursivas extraídas de las sesiones mencionadas muestran a modo de crítica al ama de casa como un antónimo de ciudadana, al corresponder el primer término al ámbito privado y el segundo a lo público. Si bien en los discursos se trata de marcar una conexión entre lo público-privado, se deduce que lo doméstico —privado— obstaculiza el ejercicio de la ciudadanía —público—.

Es clave resaltar que en las sesiones se mencionaron a las mujeres en su rol de amas de casa, pero ninguno/a de los/as senadores/as hizo alusión a la realidad de desempleo, subocupación y precariedad laboral que ellas atraviesan en su vida económicamente activa, lo que también conlleva que no puedan completar sus aportes previsionales.

En cierto modo, con estas construcciones se hace alusión al ser ama de casa como parte constitutiva de la identidad de la mujer y no como un aspecto externo a ella, una consecuencia de las realidades/decisiones/imposiciones aceptadas al asumir este rol. De hecho, hay una especie de idea hegemónica de la masculinidad respecto a los varones, que aluden a representaciones sociodiscursivas de género en las que se infiere a una pareja heterosexual, proveedora que *toma las riendas* del manejo familiar, lo que también expresa la existencia del binomio dominio-sumisión en la pareja.

Otro punto para destacar es que, si bien en los distintos discursos se ha mencionado esa labor no remunerada, no se ha hecho alusión a la violencia económica o patrimonial que sufren muchas de estas mujeres en los hogares. Con esto, se hace alusión a las limitaciones que impiden una adecuada supervivencia monetaria de ellas o de sus hijos/as, lo que deviene en cargas

psicológicas producto de las relaciones económicas desiguales en una familia, en la que la mujer cuidadora se ve dependiente del varón proveedor.

En estos discursos se identifica una única imagen de mujer, que deja de lado cualquier referencia de autonomía ajena al ámbito familiar; es decir, no hay referencia alguna a alguien emancipado y libre, sino a un ama de casa sumisa y esclava de los quehaceres del hogar.

No nos olvidemos de que, como acá se mencionó —bien se dijo— el 73 por ciento de estos beneficios han sido para mujeres. (...) Dicen que la mujer es el sexo frágil, pero qué mentira tan absurda. **Qué absurdo, señor presidente, que la persona que más trabaja no tenga el registro de su esfuerzo. Por eso, creo que esto es un acto de estricta justicia social** (Senador José Mayans, 10° Reunión, 6° Sesión ordinaria, 2 de julio de 2014).

En este caso, el uso de construcciones en relación con “la persona” como oposición binaria tiene por objetivo contrastar dicotómicamente (ellas versus nosotros). Por eso, el uso de términos que aluden a lo homogéneo y universal tiene una lógica lineal que no atiende a las realidades complejas que van más allá de *las tareas del hogar*. El senador que emitió este discurso hace alusión de la falsedad del sexo frágil, pero no presenta argumentos, sino que se queda en el lugar común de aludir que se hizo justicia social porque se visibilizó a esa minoría, a la *otra* invisible, dejando la distribución del poder indemne. Aun así, es notable cómo han ido mutando las construcciones discursivas en torno a las moratorias y la posterior Pensión Universal para el Adulto Mayor. En este sentido, la justificación de estos cambios puede encontrarse en lo planteado por Pablo Cristoffanini:

(...) sabemos que las representaciones de los Otros se modifican (la de los judíos, los negros, los árabes, la mujer, los homosexuales, los rusos) en grado diferente de sociedad a sociedad, a distintos ritmos, pero cambian. Los estereotipos no sólo cambian, sino que a veces determinadas representaciones desaparecen en contextos históricos y políticos específicos (2003:7).

Es claramente visible en los dichos recabados como parte del corpus la intención del uso de representaciones sociodiscursivas que pretenden destronar aquellas concepciones/percepciones machistas fuertemente arraigadas con relación a las tareas del ama de casa. A continuación, realizamos una breve puntualización de lo abordado en las sesiones ordinarias presentadas:

En la 37° Reunión de la 30° Sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2004 se abordaron los lineamientos de la Ley 25.994 (Prestación de Jubilación Anticipada – Plan de Inclusión Previsional). En ningún momento se

hizo alusión a las mujeres ni a las amas de casa, y tan solo se hizo una breve mención a la deuda social que el Estado tenía con aquellos/as que por su edad podían jubilarse, mas no podían hacerlo por no tener aportes como consecuencia de las crisis de los '90. En línea con el texto de la ley, no aparece ninguna representación sociodiscursiva de la mujer como trabajadora y mucho menos alguna referencia a la organización social del cuidado.

En la 10° Reunión de la 6° Sesión Ordinaria del 2 de julio de 2014 se trató la Ley 26.970 (Sistema Integrado Previsional Argentino – 2da etapa del Plan de Inclusión Previsional). Contrariamente a la sesión mencionada anteriormente, en ésta ya se identificó a la moratoria como *Jubilación de amas de casa*. A pesar de que no estaba estimado en la ley, el público destinatario fue mayoritariamente femenino y de ocupación “ama de casa”. Durante la sesión se habló del trabajo constante, la ausencia de algún registro de esfuerzo por esta tarea e incluso se hizo mención de que se había hecho justicia social. También se hizo una crítica al censo como una herramienta de medición que presenta a las mujeres como inactivas. Durante todas las intervenciones se mencionó al hombre y su desempeño en el ámbito público, mientras que a las mujeres se las colocaba como trabajadoras invisibles, austeras y sumisas.

En la 10° Reunión de la 7° Sesión Especial del 29 de junio de 2016 (Ley 27.260: Pensión para el Adulto Mayor – Ley de Reparación Histórica), los debates estuvieron enfocados en el fin de una moratoria que había beneficiado a miles de mujeres con jubilaciones y que ahora sería una pensión graciable. En la ley tampoco se hizo mención del ama de casa o su labor.

En definitiva, la evolución de las construcciones discursivas con relación a la ama de casa, su trabajo y sus derechos recorrieron un camino similar a la trayectoria de un bumerán. Partió de la nada, de una ley que no la tuvo en consideración en ningún momento —ni en su texto escrito ni en la sesión en la que se abordó—. Luego, se avanzó en una externalidad positiva hacia su reconocimiento como ciudadana, trabajadora y merecedora de derechos como tal. Finalmente, se aterrizó casi en el mismo lugar del que despegó: en una nebulosa de incertidumbre al no saber si será o no-reconocida como trabajadora y, con esto, alcanzar el derecho que todo/a trabajador/a pasivo/a logra: una jubilación.

Quizás esta involución se deba en parte a que aún estos discursos están contruidos con la consideración del binomio espacios privados versus espacios públicos. Es decir, las construcciones discursivas se erigen con el ideal cultural del ama de casa que provee su fuerza de trabajo en el ámbito privado del hogar y una notoria elipsis de ellas como trabajadoras o beneficiarias en las medidas mencionadas; por ende, su no mención está normalizada. Se puede observar, entonces, que las omisiones, los silencios y las palabras nunca son neutrales ni inocentes.

Reflexiones finales

En los textos analizados, lo no dicho mediante el silencio y las omisiones erigen un modo de ver y comprender aquello que nos rodea. En este sentido, los silencios evidenciaron la falta de interrelación entre lo público y lo privado; en especial, en lo referido a las mujeres, la labor como amas de casa y su reconocimiento como trabajadoras merecedoras de derechos. Se sostiene la hipótesis propuesta que planteaba que los textos de las leyes mencionadas y sus respectivos diarios de sesiones sí presentaban representaciones sociodiscursivas vinculadas al reconocimiento de las amas de casa como trabajadoras beneficiarias de una jubilación, pero éstas estaban ceñidas bajo los esencialismos de un ideal patriarcal de lo femenino.

Se observó que tanto el PIP, la segunda parte de éste y la PUAM están pensadas sin una perspectiva de género para un colectivo genérico de trabajadores y no toma en cuenta las especificidades y singularidades de las mujeres —ni de otro grupo—.

Es imperativo mencionar que al realizar un ACD desde las Ciencias Sociales se traspasan los límites de la frase, de la acción y de la interacción, precisamente para explicar el uso del lenguaje y del discurso en los términos más extensos de estructuras, procesos y exigencias sociales, políticas, culturales e históricas. Esto se observa en los textos de las leyes, en las sesiones ordinarias que se resaltan las construcciones discursivas en relación con el ama de casa y la relevancia de su trabajo no remunerado —y, con ello, la necesidad de un reconocimiento mediante un haber jubilatorio—. Cabe mencionar que en los discursos presentados en las sesiones hubo cambios: las amas de casa no son quienes realizan quehaceres por *amor*; sino que es en realidad trabajo no pago. Así, se reconoció la deuda que el Estado tiene con ellas.

Mediante este artículo se puso en consideración cómo estas tres políticas sociales están atravesadas por tres dimensiones sin tenerlo entre sus objetivos: la política propiamente dicha, ya que subyace la división sexual del trabajo; la estructural, por la existencia de la figura del dominador/dominado; y la interpersonal, visible a través de las experiencias sociales colectivas en las que también se reproducen las subjetividades.

Mediante este ACD se expuso cómo las construcciones discursivas de estas moratorias permitieron crear marcos interpretativos e intervenir sutilmente en la valoración como *trabajo* de las tareas de las amas de casa. Con su implementación, el Plan de Inclusión Previsional permitió operar como un timón interpretativo de la realidad, que asintió una nueva conformación de representaciones y construcciones discursivas, con nuevos posicionamientos.

Tatiana Marisel Pizarro

Sin pretenderlo, en las sesiones de estas normativas —después de casi 15 años— quedó evidenciado que se están modificando algunas estructuras de significación, lo que a futuro permitirá generar mayor acción social y un impacto en los/as beneficiarios/as de éstas.

Referencias bibliográficas

- Aguiló, J. C. et al. (2012). La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): su lugar en la lucha ideológica en la Argentina actual. *Revista Confluencia*, 6, 165-189
- ANSES (2010). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Buenos Aires. Recuperado de <http://observatorio.anses.gob.ar>
- Antonopoulos, R. y Cos-Montiel, F. (2007). Estado, diferencia, diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD.
- Barret, M. y McIntosh, M. (1980). The family Wage: some problems for socialists and feminist. *Capital and Class*, 11, 51-72.
- Battagliola, F. (2004). *Histoire du travail de femmes*. París: La Découverte
- Benston, M. (1973). “Para una economía política de la liberación femenina”. En Anna Balletbó et al., *La liberación de la mujer* (pp. 33-47). Año Cero. Barcelona: Granica Editor.
- Bianconi, L. y Casabone, G. (2006). *Estado y escritura: una mirada comunicacional*. Subsecretaría de la Gestión Pública. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Borderías, C. y Carrasco, C. (1994). “Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas” En Cristina Borderías, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comps). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: FUEM - ICARIA.
- Burman, E. y Parker, I. (eds) (1993). *Discourse analytic research: Repertoires and readings of texts in action*. London: Routledge.
- Burman, E & Bunn, G (2011). *Discourse Analysis*. Manchester: Manchester Metropolitan University.
- Butler, J. (2004). *Lenguaje, poder e identidad*. Madrid: Síntesis.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Manantial.
- Cristoffanini, P. (2003). La representación de los Otros como estrategias de construcción simbólica. *Sociedad y discurso*, 3, 1-28
- D’Alessandro, Mercedes (2016). *Economía feminista*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Dalla Costa, M. R. (2006). “La sostenibilidad de la reproducción: de las luchas por la renta a la salvaguardia de la vida”. En Matxalen Legarreta, Débora Ávila Cantos

- y Amaia Pérez Orozco, *Transformaciones del Trabajo desde una perspectiva feminista. Producción, reproducción, deseo, consumo* (pp. 59-78). Madrid: Tierra de Nadie.
- Delphy, C. (1982). *Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos*. Madrid: La Sal.
- Dema Moreno, S. (2000). *A la igualdad por la desigualdad*. Oviedo: KRK.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. 37° Reunión – 30° Sesión Ordinaria. 16 de diciembre de 2004.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. 10° Reunión – 6° Sesión Ordinaria. 2 de julio de 2014.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación. 10° Reunión – 7° Sesión Especial. 29 de junio de 2016.
- Eichler, M. (1991). *Nonsexist research methods: a practical guide*. Londres: Routledge.
- ELA (2009). *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*. Buenos Aires: Biblos.
- Fairclough, N. y Wodak, R. (2000). “Análisis crítico del discurso”. En Teun van Dijk (comp). *El discurso como interacción social* (pp. 367-404). Barcelona: Gedisa.
- Federici, S. (2013). *La revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficante de Sueños.
- Garley, D. (2000). “Perspectivas históricas”. En Margaret Maruani (dir.), *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo* (pp. 35-58) Barcelona: Icaria.
- González Salgado, J. (2009). El lenguaje jurídico del siglo XXI. *Th· mis-Revista De Derecho*, 57.
- Guillén Rodríguez, A. (1999): Protección social, género y ciudadanía. En Margarita Ortega, Cristina Sánchez y Celia Valiente (Eds.), *Género y ciudadanía. Revisiones desde el ámbito privado* (pp. 313-340). Madrid: Instituto Universitario de Estudios de la Mujer-Universidad Autónoma.
- Harrison, J. (1975). “Economía política del trabajo doméstico”. En John Harrison, Wally Seccombe y Jean Gardiner, *El ama de casa bajo el capitalismo* (pp. 7-45). Barcelona: Anagrama.
- Jelin, E. (2012). “La familia en Argentina: Trayectorias históricas y realidades contemporáneas”. En Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin, (Eds), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (pp.45-72). Buenos Aires: IDES.
- Millet, K. (1971). *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- Molyneux, M (1994). “Más allá del debate sobre el trabajo doméstico” En Cristina Borderías, Cristina Carrasco y Carmen Alemany (comps). *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales* (pp. 111-150). Barcelona: FUHEM - ICARIA.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina?*. Cepal: Serie Mujer y Desarrollo N° 109.

Tatiana Marisel Pizarro

- Sarasúa, C. y Gálvez, L. (2003), *¿Privilegios o eficiencia? Mujeres y hombres en los mercados de trabajo*. Alicante: Publicaciones de la Universidad de Alicante
- Schweitzer, I. (2000). *The work of self-representation*. Estados Unidos: The University of North Carolina Press.
- Tilly, L. & Scott, J. (1978): *Women, Work and Family*. Nueva York: Holt, Rinehart and Wiston.
- Van Dijk, T (2003). Ideología y análisis del discurso. Utopía y Praxis Latinoamericana. *Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 29, 9-36.
- Vickers, B. (1990). *In defence of rhetoric*. Oxford: Clarendon Paperbacks.
- Wodak, R. (2000). ¿La sociolingüística necesita una teoría social? Nuevas perspectivas sobre el análisis crítico del discurso. *Discurso y Sociedad*, 2(3), 123-147.



A History of Relations Between the State and the Solidarity Economy Movement in Brazil: Looking from Autonomies' Perspective*

Una historia de las relaciones entre el Estado y el Movimiento de Economía

*Solidaria en Brasil ayer y hoy: una mirada desde la perspectiva de las autonomías***

GUSTAVO MOURA DE OLIVEIRA

Universidad Nacional Autónoma de México, México

comanchi@hotmail.com

ALINE MENDONÇA DOS SANTOS

Universidade Católica de Pelotas, Brasil

aline.santos@ucpel.edu.br

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A4>

Abstract: The advances and setbacks of citizen participation in Brazil, especially since the election of Lula in 2003, have significantly altered the political scenario of the society-State relationship in the country, provoking a discussion on the autonomy of social movements *vis-à-vis* the State. This paper reflects on the society-State relationship from autonomy as a category with the Brazilian Solidarity Economy Movement (BSEM) as the subject matter. Methodologically, this paper comprises partial results of two qualitative studies with the BSEM through the scope of an extensive literature review, desk research, and empirical research through semistructured interviews and participant observation. In its relationship with the State, the BSEM has moved from independent autonomy to interdependent autonomy, and later to embedded autonomy; at present, it shows signs of a return to independent autonomy.

Keywords: Society-State Relationship – Autonomy – Social Movements – State – Brazilian Solidarity Economy Movement.

Resumen: Los avances y retrocesos de la participación ciudadana en Brasil, especialmente desde la elección de Lula en 2003, alteraron significativamente el escenario político de la relación sociedad-Estado en el país, provocando una discusión sobre la autonomía de los movimientos sociales frente al Estado. Este trabajo reflexiona sobre la mencionada relación desde la categoría autonomía y tiene como universo empírico el Movimiento Brasileño de Economía Solidaria (MBES). El trabajo resulta de dos investigaciones cualitativas realizadas bajo el caso del MBES. Metodológicamente, se ha realizado revisión de literatura, investigación documental y empírica con entrevistas semiestructuradas y observación participante. El MBES, en su relación con el Estado, ha pasado de la autonomía independiente a interdependiente y después a la insertada; y, en el presente momento, presenta señales de regreso a la autonomía independiente.

Palabras clave: Relaciones sociedad-Estado – Autonomía – Movimientos sociales – Estado – Movimiento Brasileño de Economía Solidaria.

* Artículo recibido el 4 de febrero de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de octubre de 2022.

** Portuguese to English translation by Zoralis Pérez.

Introduction

Since Brazil's redemocratization process, which occurred during the consolidation of the Federal Constitution of 1988 (FC88), we have observed the emergence of a social and political context in which citizen participation has become a key strategy in spaces of political action in Brazil's democracy. In this context, a closer relationship between the State and society has also been observed, in which, as a social achievement, the public administration is more permeable when it comes to popular participation.

This democracy with more participative features that promotes civil associationism held a privileged space within local governments throughout the 1990s. One example is the Participative Budget (Abers, 1998; Santos, 2003), but it also made its way into the federal sphere after the Political Pact established during the first term of president Luís Inácio Lula da Silva, commonly known as Lula (Labor Party - PT). During this time, new participative institutions were created: for instance, the councils and national conferences¹ that were granted institutional legitimacy with decree N° 8.243² (during Dilma Rousseff's term), which established the National Policy of Social Participation (NPSP) and the National System of Social Participation (NSSP).

The increased presence of militant union members and social movements within the State's structure expanded formal and informal access to institutions and also improved these movements' chances of success, to significant institutional and legal impact. In this way, a new State-reformist paradigm is observed, a paradigm that Santos (1999) calls newest-social-movement-State³. This paradigm posits a rearticulation of State and society, combining representative democracy with participative democracy. With this scenario, the State's reformation began to be viewed not only as an administrative and managerial matter, but also as a political project (Santos, 2019).

¹ According to Enid Silva, "between 2003 and 2006, 43 conferences were held —38 national and 5 international— mobilizing 2 million people from civil society and from public office at the municipal, State, and federal level" (Silva, 2009: 17). Of the conferences held during this time, 16 were held for the first time. Throughout Lula's entire presidency (2003–2010), 74 conferences were held, and 18 councils were created (www.secretariageral.gov.br) across a variety of areas. The General Secretariat of the Republic estimates that at least 5 million people have attended these conferences since 2003.

² Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm.

³ There is not enough space here to delve into Santos's (1999) argument properly. However, it is important to point out that our understanding of the idea of the State also considers the heterogeneous State approach as well as that of the State as a space for

The Brazilian State's condition of «newest-social-movement» was identified, during what was considered to be the most progressive period of government (2003 to 2016), on two fronts: 1. civil society leaderships' (social movements, unions, intellectuals, etc.) great adherence to direct or indirect management of the State⁴; and 2. increased participation space for society in the formulation and implementation of public policy (Santos and Carneiro, 2016).

However, the newest-social-movement-State's incidence involved a situation that generated many questions within popular organization. Despite the progress when it came to better conditions for dialogue and the achievement of policies with a more emancipatory perspective, such as the solidarity economy ones, there was debate, both in politics and academia, about a constant risk that permeated this closer relationship between State and society: a possible co-optation of social movements by the State.

The current Brazilian political context, even when considering a brief period of time, is very different. Starting in 2018, Michel Temer's (2016 to 2018) and Jair Bolsonaro's (2019 - present) administrations gradually eliminated participative processes in public policy management and went back to a more conservative and authoritarian kind of public administration. This premise is found in decree N° 9.759⁵, from April 11, 2019, which revoked decree N° 8.243 and also eliminated and established guidelines, rules, and limitations for federal public administration collegiates.

These conditions alter significantly the political arena of social movements, which were long accustomed to a more relational political action with the State, and that, in light of the current context, need to rethink and reorganize their resistance against capitalist, colonialist, and patriarchal forms of oppression and, consequently, need to organize an opposition and the conditions to fight the State.

Thus, reflecting about and understanding social movements through the lens of autonomy is even more necessary. If the issue of autonomy was

struggle. With this in mind, we hope that it is clear that, from our perspective, not all entry (participation) by the movements —and its activists— into State structures will mean co-optation of these movements by the State. Actually, a notion of this sort would make no sense within the larger discussion presented here.

⁴ Not only do Brazil's civil society organizations negotiate with the State, but they also guarantee "places" in institutional spaces of participation. They also serve at posts inside the State, turning it, in a way, into spaces of political activism. Abers, Serafim and Tatagiba (2011), propose the concept of «interaction repertoire» (from the «repertoire of collective action," coined by Charles Tilly) to reflect this close relationship between State and society.

⁵ Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm.

important before, with the risk of co-optation, now it is necessary in the face of an emerging form of political action that confronts violence, including even the State's offensives. With this in mind, the goal of this article is to talk about autonomy as various different possibilities, based on the experience of the Brazilian Solidarity Economy Movement (BSEM) in its recent relations with the Brazilian State.

In order to achieve this goal, this work combines two studies⁶ coordinated by the authors, which were carried out within the BSEM framework and seek to understand the movement based on its political organization and its relationship with the State and other movements. These studies have a qualitative character and are linked by a methodological and epistemological proposal approached as militant research⁷. In this form of research, the researcher is understood to be “one who participates and shares the social and political project of their field of study” (Cunha and Santos, 2010: 15). This involves partial results of a literature review, documental and empirical research as well as conducting semi-structured interviews and participative observation, making it a scientific article based on an empirical case.

In addition to this introduction and the final remarks, the text is organized as follows: first, a presentation of schemes to interpret autonomy as a key to understanding the actions of movements in different political contexts; a section contextualizing the BSEM experience, detailing its challenges; and, finally, a section reflecting on the BSEM based on the different possibilities of autonomous action.

⁶ “As outras economias e seu movimento político no Brasil: novas configurações do protagonismo popular a partir do ano 2016”, coordinated by Aline Mendonça dos Santos; “‘Caminhar perguntando’: para além, apesar ou com o Estado? A construção de autonomias nos movimentos de economia solidária de Brasil e México”, performed by Gustavo Moura de Oliveira.

⁷ It is important to remark that Santos is a BSEM activist-researcher since the early 2000s, while Oliveira would be characterized in this way since 2014. Currently (May 2022), as part of the movement's national organization, Santos represents the Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, while Oliveira represents the Red Brasileira de Grupos de Consumo Responsável. With this in mind, it is also worth noting that both (only Santos during the early years) were present during the BSEM years under analysis here.

**Autonomy as a key to analyze the actions of social movements
in dynamic political contexts**

The many possibilities of autonomous action

First of all, it is important to note what is understood here as the autonomy of social movements⁸. Therefore, it is worth our while to take a look at the farthest-reaching definitions of the idea of autonomy, albeit in a synthetic manner, and even if it is not a specific objective of this work; these definitions go beyond our more original interpretations, which are described later on in this work. In this way, Gustavo Oliveira and Massimo Modonesi (in print), for instance, performed a mapping of theoretical appearances of Latin American autonomies in the last 20 / 30 years. They found that autonomy can appear as rejection, independence, counter-power (and popular power), emancipation and community (and Good Living).

In this context, it is especially relevant to explore a definition that, as part of our analysis, traverses the five approaches mentioned above and that emphasizes a radically egalitarian form of the exercise of power, meaning a form that is radically opposed to the one practiced by the State and its colonial-capitalist rationality (Marañón, 2017). Aware of the risk of being excessively synthetic, we opt for Gilberto López y Rivas's definition, which posits that autonomy means "to be governed by one's own rules and power, opposed in consequence to all heteronomous dependence or subordination, would be the most widespread definition, regardless of the subjects who put it into practice" (2020: 81). Although the author's definition encompasses a wide variety of subjects, as he himself puts it, it is no small matter that the conversation regarding autonomies in Latin America grew exponentially as a result of the anti-neoliberal movements of the 1990s and 2000s. As part of this context, it is worth highlighting the Zapatista movement in Mexico, in 1994—which served as a catalyst for countless other indigenous movements—as well as the uprisings of December 19-20, 2001, in Buenos Aires and its environs (the Piqueteros, neighborhood assemblies, businesses occupied and recovered).

As we can see, not all approaches to autonomy—and, in turn, autonomous actions or practices—focus on its relational character, meaning that

⁸ It is worth highlighting that the literature about autonomies is not always related to the social movements category. However, we find that, at least when the approach to autonomy is that of a collective action, the absence of this relationship is more likely to happen because the very concept of autonomy contains that of social movements than due to any sort of opposition between autonomy and social movements.

which concerns itself both with autonomy and with the “other” that autonomy interacts with. Emancipatory or communal approaches, for example, focus more on their own constructive and constitutive characteristics than on their relationships with other subjects or institutions. In this way, it is worth highlighting that this work is embedded within the context of conversations about autonomy as independence, in which autonomy’s “category pair” is the State. In other words, the way that the BSEM will become more or less independent, or more or less dependent, is through its relationship with the State.

In these terms, as well as in previous studies on the subject, autonomy is defined as the collective, lucid, and reflective capacity (Castoriadis, 2013) to, first, reject a part of the State or to reject it entirely, and, later, to build an alternative for that rejection. Therefore, autonomy is understood as a double relational process of rejection-construction, as a concrete, superimposed, and combined approach to autonomy as rejection, and also as emancipation, as we noted above in the theoretic approach. If Castoriadis’s (2013) imagined society (or, in potentially more didactic terms: emancipated society) is still a project, the movements’ capacity to reject injustices that have been legitimized by the State-form and to create alternatives to the space they rejected is a strategy of anticipation today for the imagined society of the future. This paragraph articulates, broadly speaking, the theoretical-analytical argument that is the guiding thread of this study.

In order to reinforce the notion of autonomy as a properly relational category, it is necessary to consider that a movement or experience can only be declared autonomous as long as there is a relationship with an “other.” Basically, it is when a movement or experience is self-determined, self-organized, and self-governed in relation to an institution or an individual or collective subject that could, in theory, impose on it a way of functioning.

The very category of autonomy challenges us to think about it in a different way, since, whether or not we see it as a preview of the autonomous society of the future (Castoriadis, 2013; Oliveira and Dowbor, 2020), it represents merely localized experiences in intense interactions of conflict, mainly, with the capitalist system, with colonialism, with the patriarchy, and with the nation States that they are a part of. In this context, the process of autonomy is a process of infinite forms of action that occur in the movements’ day-to-day.

We also need to emphasize that it is not possible to think about autonomy as a category that explains what a certain social movement is. Movements are fluid and oftentimes unpredictable, since they are affected by countless different social dynamics. In the words of a renowned Brazilian researcher of these movements: “There will never be a completely finished

and definite theory about them. This is a characteristic of the object of study itself” (Gohn, 1997: 343). That is, we are not proposing to think of autonomy as a totalizing key to explain social movements, which, in this case, would be autonomous above all else. It is important to stress this matter concerning the arguments that frequently point to the end of autonomy when it is co-opted by another subject, in our case, the State. The analysis that sees an automatic cause-and-effect process between autonomy and co-optation is simplistic (Zibechi, 2007). For this reason, we consider autonomy to be a frame of action for movements —whether it is in the form of conflict or cooperation with the State (Santos, 2019), or in the form of developing self-governing practices and policies (Baschet, 2017)—. Therefore, this means thinking of autonomy as action located at a specific place and time (Holloway, 2011).

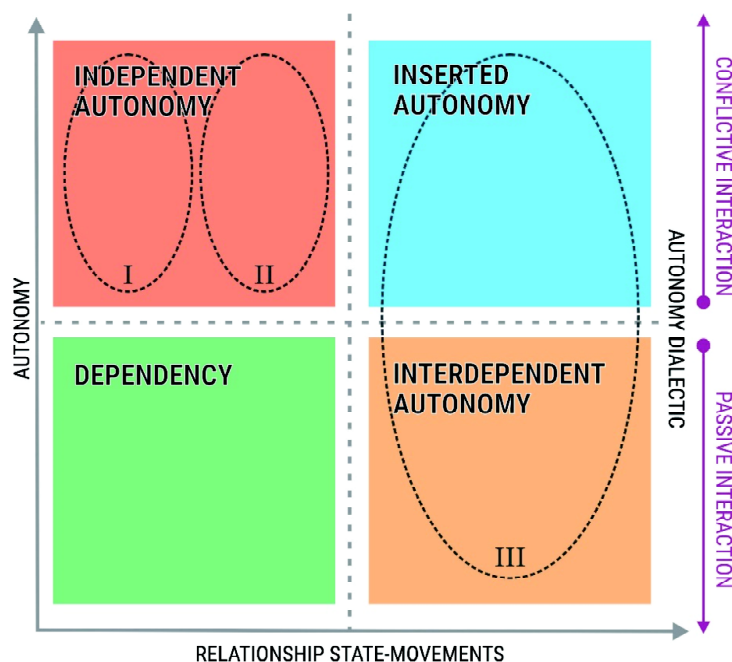
Keeping in mind the reflections presented up to this point, we now present the typology that is used as a reference to understand the different types of autonomy in a scheme of analysis that combines autonomy with State-movements relations:

- (i) Rejecting the State in its entirety leads to constructing ways of life in its margins;
- (ii) Rejecting the State’s ways of functioning leads to constructing alternative forms of organization and political conflict outside of institutions;
- (iii) Rejecting the historical inequality of the State’s decisions leads to producing public policies and constructing alternative proposals to such policies (Oliveira y Dowbor, 2020: 3)

Putting it briefly, in the first type, the movements reject the State in its entirety and, as a result, create other ways of living based on how essentially different they are from the State and how differently they see the world. In this case, even when there are opportunities for movements to access (participate in) the State, autonomy means a set of actions at its margins, meaning the absence of direct interaction. In the second type, movements reject the State’s power and hierarchical functioning and, as a result, create alternative forms of organization and political conflict outside of institutions that achieve more or less pressure, recognition, and inclusion of issues in the State’s agenda. Finally, in the third type, movements reject the historical inequality in the State’s decision-making process that remove these decisions from the movement’s worldview, and, as a result, create public policies and practices/dynamics that aim to produce new institutional mindsets within the State itself.

Graphic 1, seen below, indicates that an experience may move up or down on the vertical variable (autonomy), according to having more or less of the relational process of rejection-construction. For such an experience, however, to be considered interdependent autonomy, embedded autonomy, or independent autonomy, it will also depend on the political context and the possibility of State-movements relations to unfold as institutional participation, as can be seen in the subsection that follows.

GRAPHIC 1
Possibilities of autonomous action by social movements



Source: Elaborated by the authors.

* Items (i), (ii) and (iii) represent the analytical formulations for each one of the three types of autonomy, as in Oliveira and Dowbor (2020: 3).

** It is worth clarifying that the “Dependence” quadrant means both the absence of direct interactions between movements and the State, but also the absence of autonomy itself as action and as a category of analysis. In other words, a movement that claims to be autonomous (or that is considered to be by analysis) and decides not to interact with the State could, hypothetically, orbit the “Independent Autonomy” quadrant, but not the “Dependence” one, since, in this case, autonomy would be a fact.

Political context and State-movements relations

State-movements relations as institutional participation are twofold. On one hand, participation occurs in both general and specific contexts, in an intertwined way, and not as a permanent or endogenous version of the State-form. At this point, it is important to highlight that the possibility of participation emerges as a political opportunity that a movement may or may not use as a form of institutional action (Dowbor, 2012). When this action is carried out, it is only one form of action within a wider range of a determined repertoire. On the other hand, considering a favorable political context that leads to some sort of participative or “porous” State, movements could autonomously opt for non-participation.

At this stage, it is important to keep two things in mind: 1. certain political contexts present more (or fewer) possibilities of institutional participation than others, with horizons being a total impossibility of participation (“Dependency” quadrant in Graphic 1), the possibility of participation as an interdependent autonomy or embedded autonomy (interdependent autonomy and embedded autonomy quadrants in Graphic 1); and finally, 2. even in contexts where participation is highly likely, movements could opt for actions outside of institutions that may or may not be conflictive (independent autonomy quadrant in Graphic 1). In this case, there is a State-movements relationship, but it is an extra-institutional one that may unfold in a direct or indirect manner. Considering the typology for each form of autonomy, mentioned above, types one and two may be located at some point within the interdependent autonomy quadrant, while type three may be at some point between interdependent autonomy and embedded autonomy.

To determine whether a political context leads to more or fewer possibilities of participation, we need to consider various conditions. First, it is necessary to look at each administration’s political project⁹ during each period under analysis (Dagnino, Olvera and Panfichi, 2006). Secondly, it is necessary to reflect upon the arguments that characterize the types of management¹⁰ in the context of Latin American governments (Bringel and Falero, 2016).

⁹ There are three possibilities for political projects: 1. authoritarian project, 2. democratic-participative project, and 3. neoliberal project.

¹⁰ There are four possibilities for types of management: 1. selective authoritarianism and widespread violence in the social fabric, 2. business management with governments from the political right, 3. business management with progressive governments without attempts at transformation of the inherited State-form, and 4. contradictory management with attempts to transform the inherited State-form. It is just as important to point out that, originally, the authors explored “types of government.” However, we have opted to switch to “types of management” to avoid any confusion regarding the types of

It is also important to think in terms of macroeconomic association¹¹ (Boito Jr. and Berringer, 2013) in the center-periphery relationship of the capitalist-colonial-patriarchal world-system (Wallerstein, 2008).

The Solidarity Economy Movement in Brazil: context and current challenges

Methodological aspects

As already exposed in the introduction, the discussions presented here are framed within the methodological scope of a comprehensive-interpretative approach; in our case such scope was carried out from militant research (Cunha y Santos, 2010; Fals Borda, 2009; Russell, 2015). The character of our militant research —as well as the choice of the case— is explained, as already mentioned, because both authors are part of BSEM as researchers and militants. The purpose of highlight this dual character is important since as researchers we are fully aware of neither generate biases in the inner organization of the movement nor in the rigor of the scientific work.

The Brazilian Solidarity Economy Movement (BSEM) has always been a political space where people with the most divergent visions and strategies coexist. Therefore, it is characterized as a heterogeneous space of political action where a significant variety of groups converge and recognize each other in the perspective of another economy project based on collective organization, political participation, self-management, solidarity, respect for nature, centering work's role in life (Coraggio, 1998; Santos, 2010). For a long time, this movement was understood based on a collective subject that responded as a privileged interlocutor: the Brazilian Solidarity Economy Forum (BSEF) which was born in 2003.

However, the current situation changed over time, not only in the State arena, as was mentioned in this article's introduction, but also in civil society. In terms of the BSEM, which emerged in the early 1990s as a political organization, about 10 years before BSEF, these changes consist of the recognition of other active subjects in this process, not just the BSEF. In this way, it is important to understand the popularity of the political movement

government from classical political science literature, which describes types of government as presidential or parliamentary, in a democracy, and dictatorship/authoritarianism in an autocracy.

¹¹ There are two possibilities for macroeconomic association: (i) neoliberal and (ii) neo-developmentalism.

that represents Brazil's many other economies, keeping in mind the new configurations it adopts—especially starting in 2016, when there was a break in the relationship between these movements and the State—.

It is in this context and historical framework that many collective subjects reaffirm themselves while others emerge and join the BSEM; even though at that time not all of them assume the BSEF as a legitimate representative. At the national-level, we are talking at least about Support and Promotion Entities; Network of Public Policy Managers for Solidarity Economy; Entities for the Representation of Solidarity Economy Enterprises; Quilombola and Indigenous women and men; Feminist Economy Network; Network of Community Banks and Currencies; Brazilian Network of Responsible Consumption Groups; Network of Technological Incubators of Popular Cooperatives, the latter driven by academics; National Agroecology Articulation; National Movement of Recyclable Material Collectors; Youth and Solidarity Economy Network; etc.

These views on the process are justified, given that, currently, there is a significantly larger number of solidarity economy experiences, and also other types of economy that do not necessarily identify with that forum's vision and, therefore, engage in other forms of political organization. In addition, the BSEF has experienced significant changes in its organization after the 2016 period, when Brazil's political scene changed. Considering this complexity, for the scope of this work, we used the following research techniques:

- a) literature review, to deepen the research themes;
- b) Participant observation in meetings (working groups, commissions, management committees), seminars, internal events of BSEM, and dialogues between the movement and the State from 2016 to 2020;
- c) Semi-structured interviews with BSEM subjects (12 interviews) and with State agents linked to solidarity economy policies (4 interviews). The choice of interviewees was based on their protagonism in the movement; taking care to consider representatives from the most diverse regions of the country has been important;
- d) Documentary analysis of dissemination materials, bulletins, reports, studies, technical and informative notes, and other documents and publications produced by BSEM or the State, in this case regarding solidarity economy policies.

Below, we provide some context for these two processes.

Changes in the political movement of other economies

After 2003, Brazil witnessed an advancement of the initiatives considered to be a part of the solidarity economy in favor of a nationwide organized movement that sought to consolidate space for the many different expressions of counter-hegemonic economies. It was in this context that the Brazilian Solidarity Economy Forum (BSEF) first emerged. The BSEF was born from the National Solidarity Economy Plenary Sessions (NSEPS) organized by the Brazilian Solidarity Economy Working Group.

This Working Group emerged as a result of an organization and articulation process during the first World Social Forum (WSF). It was made up of 12 organizations and solidarity economy networks, and it was structured throughout a period of two and a half years (from 2001 to 2003). In their commitment to the emancipatory character of the movement, Working Group representatives encouraged regional/state pro-forum debates in order to inspire commitment in everyone involved in the matter, especially workers. This process of debate and organization led to the birth of the NSEPS. The first NSEPS was held in December 2002 in São Paulo, with around 200 participants; the second NSEPS was in Porto Alegre during the 2003 WSF, with 800 participants; the third NSEPS was in late June 2003 in Brasília, with 830 participants; the fourth NSEPS took place in March 2008 in Luísiana, with approximately 400 participants; and the fifth NSEPS was held in December 2012 in Brasília, with approximately 600 participants.

Among other topics, the plenary sessions discussed pending issues in the context of Lula's and Dilma's administrations as well as the BSEF's formation and political organization. This is where Brazil's legitimate solidarity economy movement first emerged. After these plenary sessions, a commission was formed, responsible for negotiating the insertion of public solidarity economy policies in Lula's government platform; also as a result of this conversation, the National Solidarity Economy Secretariat (NSES) was formed, led by professor Paul Singer (undoubtedly one of the most renowned researchers of this topic in the country).

Another important fact that resulted from this movement was the first "Encontro de Empreendedores", held in mid-2004 in Brasília, where it was agreed that the BSEF was not merely an organization made up of agents that supported the solidarity economy, but rather a space where the public sector came together with public power and the third sector, resulting in a consolidated movement with different categories. At this event, solidarity *empreendedores* were evidently the protagonists, showing how they became national leaders and political subjects based on an affirmative forum.

Considering what we have discussed so far, reflections on the solidarity economy seem to transcend the socioeconomic process of the *empreendimentos*' day-to-day, emerging as a construction linked to a larger plane that seeks to legitimize a political space in today's society. Thus, BSEF's construction as a political subject led to new developments that allowed for innovative reflection both in the theoretical and the empirical field. The BSEF is a new organization, historically speaking; in previous studies, we sought to understand its origins, management, possibilities, and political potential—the movement itself—.

It is very symbolic for solidarity economy subjects, as well as frequently mentioned in its documents¹², that the BSEF's creation and the elaboration of a Letter of Principles and of a Solidarity Economy Platform materialized in the third NSEPS, in June 2003, around the same time that the NSES was officially implemented at the heart of the Ministry of Labor and Employment (MLE). In this way, it is possible to say that the birth of the solidarity economy at the national level occurred in the State and in civil society at the same historical moment through interlinked processes.

Since its creation, the BSEF and its member-entities enjoyed a role as privileged interlocutors at the NSES—at least during Lula's first term—when it came to demanding, proposing, executing, and monitoring actions and public policies. The BSEF was often questioned regarding this role in relation to the State and its composition and management structure (very contentious issues at the fourth National Plenary Session in 2008), although it is hard to deny that it has obtained the leading position as the main national solidarity economy network in Brazil.

When defining and describing the solidarity economy movement, it was always taken into account that the BSEF is not the be-all and end-all of Brazil's solidarity economy. The latter is much broader and includes subjects who do not identify with this Forum. However, in recent years, this diversity has increased significantly, not only in terms of economic organization forms, but also in terms of collective and representative organization. For this reason, we choose to see this movement as a political movement of other economies, recognizing the movement based on the solidarity economy, while also broadening perspectives in order to study the forms of political organization of the different subjects that make up the universe of other economies¹³. By other

¹² See BSEF (2005, 2006) and NSES/MLE (2004, 2006).

¹³ Therefore, when we talk about the «Brazilian Solidarity Economy Movement» (BSEM), we are talking about a wide variety of collective subjects, more or less articulated amongst each other and with the BSEF, but we are not saying that the BSEM is synonymous with the BSEF. In other words, the BSEF is merely one of the BSEM's subjects.

economies we mean the economic initiatives that oppose the hegemonic concept of economy and use survival strategies practices to bring to the economical scene political elements characterized by solidarity, collectivity, sustainability, trust, and emancipation, among others. From this, a significant diversity of economic activities considered counter-hegemonic arise (solidarity economy, indigenous economy, feminist economy, peasant economy, economy of the common, popular economy, etc.) that make up the universe of other economies (Santos, 2019).

Changes in the Brazilian political context

President Dilma Rousseff's (PT) second term adopted a stance that was closely related to the neoliberal offensive. The electoral process that reelected Dilma was a very tight race, and the president only emerged victorious after she made a commitment to focus the government's attention on the demands of social movements (who played a key role in the reelection), to the detriment of the dominant system's economic growth logic. However, this did not happen. After the campaign, the president began to adopt economic measures that she had promised she would not, such as changing labor laws and increasing taxes. Instead of honoring her commitment to youth, women's, black, and rural/urban workers' movements, all of which supported the government in the campaign, Dilma presented names for ministerial composition that favored economic policies more than social ones (for example, Kátia Abreu, the main leader of agribusiness Brazil and enemy of the rural movement, nominated as head of the Ministry of Agriculture). She also limited the space for emancipatory policies, merging the offices for women, youth, human rights, and race into a single ministry.

In addition to upsetting social movements and leftist sectors, Dilma also made things uncomfortable for allied parties when she rearranged the ministries. The government base parties claimed that they were not contemplated as they would have liked in the distribution of high-ranking posts. This generated an even bigger crisis in the public machine because these went on to join forces and an extensive coalition (even with a significant adherence to common sense produced by the media and by more conservative groups of society) against PT, which, later on, led to an impeachment and the removal of the president from office. This process was possible only with the complicity of the judiciary branch, server of the interests of the ruling class, which created the conditions for the removal of the president, once it promoted a judgment much more political than technical, provid-

ing evidence of abuses to the Federal Constitution of '88, as seen in the display, on national television, of an illegal clip, in order to encourage the tacit and public condemnation of president Dilma. In this case, we can state that the dispersion mechanisms enabled by the law in order to mediate the capitalist State's power relations and which were pointed out by Santos in the *Negative State Dialectic* (1982) now take on a new appearance (one that deserves to be studied in future analyses), but what still stands out is the starring role played by the law in the capitalist State's revitalization.

This brief historical review allows us to comprehend structural differences that precede the timeline of the PT's actions over the last few years. There were some very important and recognized steps forward. However, expectations surrounding the highly anticipated reforms (tax, political, agrarian, etc.) were higher, even when it came to the State's democratization. The complexity in comprehending the reasons for the processes that occur in this story lies in the political capacity to attend various matrices that unfold in a wide variety of organized interests in all sectors of Brazilian society that reflect directly on the interests of the different political forces that made up the government. In this sense, the PT made an effort to address these different interests, but it did nothing to compromise the project to accelerate Brazilian capitalism.

The PT's choices with regard to the contradictions of the heterogeneous State (Dagnino, Olvera and Panfichi, 2006) were naive and created the conditions for the removal of president Dilma. According to Santos (2016), such choices reflect a significant number of misconceptions:

[...] once in power, the PT decided to rule in an old-fashioned manner (that is, through oligarchy) with new and innovative goals. Ignorant of the lessons left behind by the Weimar Republic, they believed that any «irregularities» they committed would be treated with the same benevolence as the irregularities of the elite and conservative political classes that had dominated the country since it became independent. Ignorant of the Marxist lessons they claimed to have learned, they did not understand that capital trusts only its own to govern and that it is never grateful to those who are not its own yet do it favors. Taking advantage of an international context of great appreciation for primary products, caused by China's development, it encouraged the rich to become richer as a way to guarantee that it would have the necessary resources to carry out the extraordinary social redistribution politics that made Brazil a substantially less unjust country by freeing more than 45 million

Brazilians from poverty's endemic yoke. As the favorable international context comes to an end, only a «new-style» politics could sustain the social redistribution, that is, a politics that, among many other aspects, would be based on the political reform to neutralize the promiscuity between political power and economic power; on the reform to tax rich people in order to finance the social redistribution after the end of the commodities boom, and on the media reform, not to censor, but to ensure the diversity of published opinions. However, it was too late to accomplish so many things that could only be done on their own time and not during a crisis (Santos, 2016).

Given the circumstances, Michel Temer began his term in office based on a perverse agenda against the poor, workers, minorities, and public assets, as is expressed on the program called “Ponte para o futuro”. It is a neoliberal proposal similar to the one in Europe and that had been losing the race against the popular vote in the elections that preceded this administration, although previous administrations had already shown strong signs of implementing it. Either way, it is a governmental logic that attacks labor victories and social policies in particular, while also limiting the space for the emancipatory policies, the solidarity economy ones, for instance.

Subsequently, in 2018, Jair Bolsonaro was elected, and with him a project even more conservative and offensive to social policies and human rights. The new administration would go on to end a significant number of social policies, relegating them to a more peripheral and assistance-based status. In this context, solidarity economy policies are downgraded and sent to a department within the Ministry of Citizenship that is managed by people without political recognition in the universe of other economies.

Considering that the BSEF initially emerged as a political interlocutor and that it had at its disposal public resources not just to support its causes, which became NSES programs, but also for the movement's political formation and organization, we can see, in a certain way, the dismantling of a State that is more attentive to the matters of social movements has a significant impact on civil society. It is important to understand these conditions when it comes to the political dynamics (progress and limits) of the solidarity economy within the federal government, especially, because they influence the social movements' organization designs and the construction of resistance against the dominant logic.

The changing political contexts and autonomous actions of the Brazilian Solidarity Economy Movement

It is within the context presented above that the BSEF became fragile, and other political forces in the movement, especially the ones linked to unions, such as the National Union of Solidary Cooperativist Organizations (UNICOPAS), went on to become the protagonists and principal interlocutors. With this in mind, the BSEF, alongside other solidarity economy subjects, is organizing the sixth NSEPS, the mobilization for which began in 2019 and is supposed to end in 2022. In this way, it becomes important to comprehend the protagonism of this movement in a historical moment in which it is articulating the resistance and rethinking its political organization.

TABLE 1
Historical background of political contexts

	Lula and Dilma (2003-2016)	Temer and Bolsonaro (2016 - present)
<i>Political project</i>	Participative-democratic	Neoliberal / Authoritarian
<i>Type of management</i>	Business management with progressive government without attempts to transform the inherited State-form	Business management with right-wing government
<i>Macroeconomic association</i>	Neo-developmental	Neoliberal
<i>Possibility of institutional participation¹⁴</i>	Partial participation	Very low

Source: Elaborated by the authors.

The BSEM’s experience takes place within the social whole. Therefore, it exists in an intense interaction with the political context; it also produces a determined context. This observation helps avoid misconceptions that deny in any way the link between action and context: the action happens

¹⁴ As a metric to analyze the possibility of institutional participation, adapting Carole Pateman’s (1992) typology, we propose: 1. none, 2. very low, 3. pseudo-participation, 4. partial participation, and 5. full participation.

within the context and, therefore, it has an impact on its continuity or breaks, which, in turn, will also have an impact on the movement's future actions. The description and analysis in this section look at the context backgrounds as presented on Table 1, on one hand, and on Graphic 1, on the other.

Considering the factors for the different political contexts, as presented in the “Political context and State-movements relations” subsection (notes 12, 13 and 14), and the contextual description in the section immediately before this one, we can assert that the political context of both PT administrations (Lula and Dilma) was a context that combined a participative-democratic political project, a business type of management with a progressive government without attempts to transform the inherited State-form, and neo-developmental macroeconomic association. It is necessary to highlight that, particularly with the last variable in mind, almost at the same time that Lula handed over the presidency to Dilma the world economy was in a deep recession. This meant, among other things, the previously mentioned end of the *commodities boom* that, consequently, brought Dilma's macroeconomic policies to the border between neo-developmentalists and neoliberals. It is important to highlight this situation because this movement also represented the beginning of a troubled period in Brazil's politics and economy that would lead to the 2016 Coup.

The possibility to participate in Lula's and Dilma's administrations was the «partial participation» kind, meaning that the social movements that understood that participation was a strategy that they could use found opportunities to do so. It is worth mentioning, though, that this “opportunity to participate” was seen by some authors as a form of currency, given the need to “soften” in a way the social movements' critiques of the government. For example, Mauro Iasi (2012), called this process the silencing of the working class. Ana Claudia Teixeira (2013), in turn, found that the State's openness to participation during the PT administrations started out promising to be provide an opportunity for a true social transformation, but it ended up being, however, no more than a space for the government to listen, without any real progress regarding the movement's demands.

In this context, it is necessary to point out that this silencing, to borrow Iasi's term, at least in the BSEM's case, did not mean co-optation, as Lúcia says in an interview¹⁵:

I always say that it is not a matter of co-optation —it never has been— of any movement: “oh, the State co-opted the movements!”

¹⁵ In order to guarantee the privacy of all interviewed subjects, the names provided here are fictional.

No, the movements discussed that relationship and decided...they were aware of the risks, they were aware of the issues, they asked questions, and, despite that, they decided to have a closer relationship with the State (2020).

From the point of view of the autonomies, going back to Graphic 1, it is necessary to note the difference between interdependent autonomy and embedded autonomy. Three aspects are important: 1. both have a direct and explicit relationship with the State; however, 2. the intensity of the movement's twofold process of rejection-construction in relation to the State is different for each case; this means 3. conflictive interaction¹⁶ for embedded autonomy and passive interaction for the interdependent autonomy.

From 2003 to 2010, Lula's administrations, the BSEM's worldview was so aligned with the administration's political project that the movement entered the State, participated, and achieved some of its demands. However, it did not play a starring role in explicit conflicts of ideas; and if there are no opposing ideas or practices, there is no dialectic in the relationship under analysis. Autonomy and dialectics go hand in hand; therefore, it was a low-intensity period for the BSEM'S autonomy in relation to the State, per the terms used here.

In contrast to Dilma's presidency, in which the PT's political project remained, from the point of view of intentions, but was not consolidated in practical terms, in Lula's administrations, especially because the world's economy was going through a "good time" and Brazil was a part of it, the difference between intentions and action was pretty small. And so, the social, democratic and popular character that is a historical feature of the PT's political projects was aligned with the BSEM's identity when it came to intentions in both administrations (Lula and Dilma), but they diverged when it came to concrete actions in both periods. During Lula's administration, the BSEM's constructions based on the State-movement relationship were more or less agreed upon between the two subjects. Therefore, it was almost impossible to see anything related to the process of rejection-construction that is a characteristic of autonomy. In other words, the movement rejected little to nothing from the State and, because of it, its constructions did not originate in an intense process of rejection. Lula's presidency was a time during which the BSEM's autonomy was of the interdependent autonomy type. There was clarity and reflection in the movement's actions (as is clearly

¹⁶ By conflict, we don't mean violence or concrete confrontation such as the kind seen in Brazil during the protest cycle that became known as *Jornadas de Junho* in 2013. We mean the conflict of ideas, political objectives, and worldviews.

expressed in Lúcia's words, presented above), but this rarely showed itself as a rejection of the State or of any of its fractions or facets.

This first year of Dilma's administration would change the BSEM's autonomy, from interdependent to embedded autonomy. Two important events marked this shift in autonomy type because they produced intense conflicts of ideas that were responsible for the emergence of rejection as a precedent for the BSEM's constructions. In 2011, the first year of Dilma's administration, two State measures produced intense debate at the heart of the movement. The first one was when the executive branch sent the legislative branch Bill 865, dated March 31, 2011 (Bill 865)¹⁷, which would create the Special Microbusiness Secretariat; the latter would function as a sort of ministry and incorporate the NSES and the National Solidarity Economy Council (NSEC). According to interviewee Joaquim (2020, verbal information), who was part of the BSEF's executive secretariat, the BSEM responded with a form of mobilization that was a first in its history. The novelty lay, precisely, in the conflictive character, in terms of the ideas and evaluations about the institutional architecture and the solidarity economy's place within it, which was debuting in the State-BSEM relationship at the time.

Realizing the need to reject that State action, the movement mobilized a great deal of its bases and built, within the State itself, a form of collective action new to it. There were "twenty-three public hearings (in different States of the country), with over 2,500 attendees, dozens of federal and State representatives, micro and small business leaders, representatives from the federal government (NSES) and State governments [...]" (Bertucci, 2011). The rejection of State action as expressed in the mobilization against the approval of Bill 865 was effective, and the movement's constructions resulted in the NSES remaining within the structure of the Ministry of Labor and Employment. This is a textbook case of embedded autonomy because the movement rejected something in/from the State and built, based on institutional participation, ways to guarantee a consensus regarding what the BSEM saw as appropriate for its demands.

The second measure of Dilma's presidency, also in June 2011, that would generate unease in the State-BSEM relationship was the launching of the *Brasil Sem Miséria* (BSM) plan. BSM was a program that integrated many ministries in its actions and whose main objective was expanding the effects of the *Programa Bolsa Família*. It was a plan led by the Ministry of Social Development and *Combate à Fome*. The solidarity economy was part of BSM's

¹⁷ Available at: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=496725>.

action plan. It was precisely this what led to great differences (rejection) in the BSEM with regard to the plan. As Joaquim points out, discussions revolved around diverging ideas about the character of solidarity economy policies that would be a part of social assistance policies.

On one hand, the opinion of a considerable number of BSEM workers and activists who found that the solidarity economy, due to its liberating character and potential to reinvent the labor relationships rendered natural by the capitalist-colonial-patriarchal world-system, should not be confused for charitable social assistance actions; on the other hand, the Dilma administration, as well as some of the NSES's commissioned positions, who believed that the high budgetary contribution that would result from this integration could produce positive results for solidarity economy experiences and vulnerable sectors of the population. At this point, even with the two-fold relational process of rejection-construction in evidence, the struggle to reach a consensus at the heart of the movement resulted in low mobilization, and the solidarity economy remained within the actions of BWP. Even so, this event can also be seen as embedded autonomy because, although the State measure prevailed, the BSEM rejected something in/from the State that it did not agree with and proposed its own alternative for actions to replace what it rejected. However, the lack of consensus and, in turn, of mobilization within the movement itself, reduced its chances of success.

The last period to be analyzed is the time between the Coup of 2016 and the present time (December 2020). In terms of political context, it is a period in which the political project is a clear mix of neoliberal and authoritarian projects, with a business-type management and a right-wing government, although at the border of selective authoritarianism and extended violence in the social fabric, and with a neoliberal macroeconomic association. This alignment of conditions in the political context indicates a very low possibility of institutional participation. Proof of this is Jair Bolsonaro's attempt to end the functioning of national councils that managed public policies, to which the NSEC belongs; and, specifically about the solidarity economy sector, it is important to point out the NSES's depreciation during Michel Temer's administration and its end during Bolsonaro's.

The State's evident rejection of participation, which began with Temer in 2016, produced a new wave of internal discussions in the movement about a wide range of issues, including discussions about the very reason for the existence of its main political subject, the BSEF. In a BSEF reunion during the Latin American Solidarity Economy Fair in Santa Maria, Rio Grande do Sul, in July 2017, many workers and activists from across Brazil were of the opinion that the experience of intense State-BSEM relations,

which started in 2003 and ended in 2016, had left them a few lessons. With a focus on critiques of the BSEM's financial dependence on the State, some of the remarks were striking: "We understand that we are coming from a time of dependence on public policy, and now we need to move forward with the idea of becoming self-sustainable", "we became spoiled because we trusted too much that we would always public policy money", "I think that we have always played a subaltern role in relation to the [institutional] policy—we need to revert this—", "could this be the right time to detach ourselves a little from this [institutional policy, political parties]?"

The BSEM's withdrawal from direct relations with the State, is, for the most part, a product of the political context post-2016 and could be interpreted as a return of sorts to an emancipatory historical horizon with regard to the capitalist-colonial-patriarchal world-system and, specifically, the State. Even before the meeting mentioned above, which took place between May and June 2016, when Dilma had just temporarily left her post due to the impeachment process that would lead to the Coup, two facts stood out: first, on May 11, soon after the president's temporary removal, Paul Singer and Roberto Marinho, his assistant secretary, asked to be dismissed from their positions at the NSES; afterwards, on the first days of June, the BSEF sent out a letter announcing its disapproval, that it did not recognize the new secretary, appointed by Temer, and that it would be unwilling to participate in dialogue with the new government (Santos, 2019).

From that moment on, what we could see in terms of public solidarity economy policies at the federal level was an ever greater dismantling. It is too early to say what the movement is constructing with regard to the place of explicit rejection articulated in the letter of repudiation. From the autonomies' perspective, we could go as far as to say that the present moment represents a return to independent autonomy¹⁸. With an open horizon, it is true that, as part of the mobilization and construction of the sixth NSEPS, the movement's restructuring concerns itself with the following topics¹⁹: resistance to capitalism's crisis; convergence with other social movements; the BSEF's organicity; and the relations with the State.

In order to make a summary of the period under analysis, it is worth noting that in the time of intense BSEM-NSES interactions—meaning, the

¹⁸ It is a return because, until PT made it to the federal government, despite the few possibilities (although existing) of participation during the Fernando Henrique Cardoso administration, the BSEM's constructions happened outside the State, in its margins. As was previously mentioned, the BSEF, which was the BSEM's main interlocutor during the PT governments, did not even exist before 2003.

¹⁹ These four topics are part of "Documento Provocador: Rumo à VI Plenária Nacional de Economia Solidária," a document launched by the BSEF in May 2019.

PT administrations (2003-2016)— either in the period of interdependent autonomy or embedded autonomy, the State-movement relationship produced countless public policies that had been, for the most part, demanded by the BSEM, as Natália States (verbal information):

I think the NSES was very mindful of the guidelines agreed upon at the conferences; I think their policies were designed based on what was discussed at the conferences, especially the first conference. So, in this way, I am completely certain that all the government programs were put in motion according to the movement's causes. Therefore, there was, as you can see, the movement's strategy platform, there were two main documents, a statement of principles and a strategy platform (I can't remember its name), and in the platform were the movement's main causes. If you look at the political organization of the government programs, they correspond with those causes; in a way, they correspond with the guidelines that were discussed at the conferences (2020).

In more specific terms regarding public policies, along the axes of “credits for the solidarity economy and support for solidarity finances”, “technical training and assistance”, “commercialization and production and consumption networks”, “solidarity economy's legal framework”, “information and knowledge for the promotion of the solidarity economy”, “the institutionalization of solidarity economy policies and social dialogue”, “promotion of specific segments” (Cunha, 2012), there were more than 40 actions and policies in only the first eight years of the secretariat, during Lula's terms.

In an interview, João (2020, verbal information) notes three policy areas that he considered were successful. First, he highlights the Cataforte program, which focused on recycling cooperatives. Also, the Cooperation Networks program, which sought to promote productive activities, services, credit, commercialization, and consumption among the solidarity economy's-associated-collective working groups.

Lastly, João highlights the policies related to solidarity finances, which promoted everything from local experiments with social currency to the creation of community banks —Banco Palmas stands out— of which there were more than 1,000 in Brazil at the end of 2013 (Singer, 2014).

Around the time when the BSEM stepped back from interactions with the State, a period that we call “a return to independent autonomy” (from 2016 onwards), the question is: in terms of autonomies in the broadest sense, meaning the sense promoted by López y Rivas (2020), for example, what is

the legacy left behind by the years of intense interactions between the State and the BSEM? As we look for a possible answer, it is important to point out that, although Paul Singer has tried to push forward his endo-development²⁰ proposal, Paola (in an interview), whose views are shared by Leda (also in interview), seems to find that the BSEM's relationship with the State has, in some way, rendered the colonial-capitalist (Marañón, 2017) reasoning insurmountable at the heart of the movement itself, turning it into an obstacle for the strengthening of autonomy and self-management:

I think there's something linked to the present moment, a paradigmatic moment, let's say. We have a pyramidal way of structuring society, and, obviously, this reflects on political parties, unions, and social movements too. For me, the problem is that, no matter how much we defend self-management, we were not able to effectively come up with another structure, and this impacted the way the BSEF was organized. But I don't know if we could have done anything differently because, somehow, we mirror a structure that is part of society. A more horizontal structure, a structure that is more associated with self-management, etc. That structure doesn't exist that much in our society; it is still being born and there, obviously, it has an impact on the lives of people in various places (Paola, 2020, verbal information).

Although, strictly speaking, the endo-development proposal has not become effective as a public policy—which has consequently been a barrier,

²⁰ “Endo-development is characterized by the fact that it is produced by the very community that benefits from it. Because it is a poor community, it does not have resources or the goods and values that could serve as collateral to obtain financing from conventional banks. In order for endo-development to become possible, the community needs to be mobilized and supported by public agencies, and this is the role that the NSES has been playing. The community's mobilization is executed by way of educational activities centering the solidarity economy. Its fundamental vision is the working class's redemption can only be the work of workers themselves organizing in various types of association that, united by the bonds of solidarity, constitute *emprendimientos* capable of producing quality goods and services that can compete in the market and thus make enough profits to rescue all members of the community from poverty. Endo-development is justified because it aims to unite the entire community in egalitarian terms, so that nobody is excluded from the benefits of development, which should be the result of the combined efforts of all members who are able to work in the community. Endo-development becomes possible when the efforts made thanks to the entire community's mobilization are supported and complemented by the State, in terms of political and technical formation, offered by development agents duly trained to take on this role” (Singer, 2014: 91-92).

on the one hand, to overcoming the capitalist-colonial rationality within the BSEM and, on the other, to strengthening autonomy and self-management—, it is necessary to recognize that: 1. the solidarity economy policy in Brazil was a BSEM conquest that articulated the processes and meant guaranteeing the State's attention to the demands; 2. the relationship between the movement and the State was exhaustively discussed in the internal political organization, even when BSEM opted for collective action in dialogue with the State; 3. public policy, although peripheral in the budgetary sense, made a difference in the lives of the subjects of the solidarity economy; as a result, they began to have access to rights and dignity through programs and projects resulting from the public policy of solidarity economy in Brazil.

There have been mistakes and victories, progress and setbacks, but one thing is certain, and that is that the BSEM's experience, from its birth to the present time, calls our attention both economically and politically, as well as academically speaking.

Final remarks

From a theoretical perspective, this analysis sought to go beyond the appraisals that see the actions of movements that enter processes of intense relations with the State and the government as a loss of autonomy. If we understand autonomy, first of all, as a collective capacity for clarity and reflection about the necessary decision-making that the movements must face in their daily activities, this opens up an attractive field of study concerning autonomies. In other words, it could be fruitful, instead of abandoning the autonomy category and substituting it for others such as interdependence or even co-optation, to look at it in terms of its analytical potential as well as its potential to define abilities and strengths in the State-movements relationship. To continue with this theoretical discussion, it is worth noting that, in the context of emancipatory struggles within the capitalist-colonial-patriarchal world-system, it is this twofold relational process of rejection-construction that expresses the capacity of clarity and critical reflection that assume various shapes in determined political contexts.

For a critical, albeit synthetic, analysis of the BSEM's experience in the two periods studied in this chapter, we add some final remarks that are, obviously, not definitive nor seek to be hegemonic with regard to different assessments. For this critical assessment, it is important to point out that talking about the solidarity economy presupposes, at least within a diverse group of characteristics, thinking about self-management and thinking about

it as a form of organization of associated-collective work. With this in mind, we can identify mistakes and possibilities in the historical process in which the BSEM was and still is involved.

For the first half of the first period under analysis, that of Lula's presidency, we find that the BSEM's almost nonexistent critical rejection regarding the State left the door open for a kind of adaptation or an "unintentional feeling of dependence". It is important to highlight that, in terms of actions that aim at a radically different society from the ones that make up the capitalist-colonial-patriarchal world-system, it would not be possible to relate with the State architecture and its functioning without an intense process of critical rejection. The absence of rejection could only produce continuities on the side of civil society, culture, and the reproduction of symbols, since more significant ruptures, of production and reproduction of autonomies, would require the construction of alternatives and rejection of the "State *status quo*". It was precisely the capacity and intentionality of critical rejection what took the second half of the first period under analysis into embedded-autonomy territory. In this second half, the rejection was evident, and this evidence is what allows for the politicization of the moment of construction, whether it is within the State or at its margins.

Finally, the second period under analysis opened the door for BSEM itself to discuss its tactics and even its strategic objectives. It also makes it possible to project that a context of extremely low possibilities of institutional participation points to at least two movements: a) that defining, explaining, and promoting self-management — understood as a way of organizing work— should be the movement's top priority; and that all the movement's actions as a collective subject, within the State or in its margins, should strive for this b) the BSEM opting for institutional participation as an action strategy is only explained by the possibility of using the State as a tool to build and strengthen experiences of self-managed associated-collective work; changes in the political context may result in the disruption of some policies —however, these changes are unable to take away the lessons about self-management learned by subjects of the solidarity economy—.

If a movement's objective is to reinvent certain types of social relationships, as is the case of the BSEM in terms of work, production, circulation, and consumption relationships, it can be powerful to think about interdependent and embedded autonomies simply as mean or paths —mostly hard to walk on— that take us to independent autonomy as a total rejection of the State and as the construction of forms of self-managed work and life in community.

References

- Abers, R. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537.
- Abers, R., Serafim, L. y Tabagiba, L. (outubro, 2011). *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. Work presented at 35º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- Baschet, J. (2017). *Podemos governarnos nosotros mismos: La autonomía, una política sin el Estado*. San Cristóbal de las Casas: Universidad de la Tierra.
- Bertucci, A. (2011). Economia solidária e microempresa, algo em comum? *Teoria e Debate | Mundo do Trabalho*. Available in <https://teoriaedebate.org.br/2011/09/01/economia-solidaria-e-microempresa-algo-em-comum/>.
- Boito Jr., A. y Berringer, T. (2013). Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 31-38.
- Bringel, B. y Falero, A. (2016). Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones. *Caderno CRH*, Salvador, 29(3), 27-45.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Mexico: Tusquets Editores.
- Coraggio, J. L. (1998). *Economia urbana: La perspectiva popular*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Cunha, G. y Santos, A. M. dos (2010). "Economia solidária e pesquisa em ciências sociais: desafios epistemológicos e metodológicos". Em Pedro Hespanha, y Aline Mendonça dos Santos (Orgs.). *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas* (pp. 153-170). Coimbra: Almedina.
- Cunha, G. (2012). *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)*. (Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Sociologia, ICS/UnB).
- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A. (2006). *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Dowbor, M. W. (2012). *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. (Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Ciência Política, FFLCH/USP).
- Fals Borda, O. (2009). *Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2005). *Boletim do FBES. 22-24 de abril*. Brasília: FBES.
- Fórum Brasileiro de Economia Solidária (2006). *A experiência de gestão e organização do Movimento de Economia Solidária no Brasil*. Brasília: FBES, Secretaria Executiva.

- Gohn, M. da G. (1997). *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola.
- Holloway, J. (2011). “Las grietas y la crisis del trabajo abstracto”. En Ezequiel Adamovsky (Org.). *Pensar las autonomías: alternativas de emancipación al capital y el Estado* 309-328). México D.F.: Sísifo Ediciones, Bajo Tierra.
- Iasi, M. (2012). “Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora”. In Evilasio Salvador, Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Sara Granemann (orgs.), *Financeirização, fundo público e política social* (pp. 217-240). São Paulo: Cortez.
- López y Rivas, G. (2020). *Pueblos indígenas en tiempos de la Cuarta Transformación*. México: Bajo Tierra.
- Marañón, B. (2017). “Notas sobre la solidaridad económica y la decolonialidad del poder”. En Jose Luis Coraggio *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina* (pp. 245-280). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Oliveira, G. M. de y Dowbor, M. W. (2020). Dynamics of autonomous actions in social movements: from denial to construction. *Latin American Perspectives*, 47(5), 49-61.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Russell, B. (2015). Beyond activism/academia: militant research and the radical climate and climate justice movement (s). *Area*, 47(3), 222-229.
- Santos, A. M. dos (2010). *O Movimento de economia solidária no Brasil e os dilemas da organização popular*. (Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado em Serviço Social da FSS/UERJ).
- Santos, A. M. dos (2019). *Sob o fio da navalha: relações Estado e sociedade a partir da ação política da Economia Solidária no Brasil*. Marília: Lutas anticapital.
- Santos, A. M. dos y Carneiro, V. (2016). As estruturas de ação política e de representação da Economia Solidária no Brasil. *Revista Economia Solidária*, 9.
- Santos, B. de S. (1982). O Estado, o Direito e a Questão Urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9, 9-86.
- Santos, B. de S. (1999). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez.
- Santos, B. de S. (Org.) (2003). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, B. de S. (2016). O Brasil ainda pode evitar o “novo” golpe. *Outras Palavras: Comunicação compartilhada e pós colonialismos*. Available in: www.outraspalavras.net/brasil/boaventura-no-brasilhavera-tempo-contra-o-golpe/.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES/TEM (2004). *Plano de Ação 2004*. Brasília: MTE, SENAES.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES/TEM (2006). *Atlas da economia solidária no Brasil 2005*. Brasília: MTE, SENAES.
- Silva, E. R. A. da (2009). *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Brasília: IPEA.

Gustavo Moura de Oliveira y Aline Mendonça Dos Santos

- Singer, P. (2014). Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). *Mercado de trabalho*, 56, 89-93.
- Teixeira, A. (2013). *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. (Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Unicamp).
- Wallerstein, I. (2008). *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos*. México, Ciudad de México: Contrahistorias.
- Zibechi, R. (2007). *Autonomías y emancipaciones: América Latina en movimiento*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales.



Pensando el rol de los empresarios en las políticas ambientales*

Thinking about the rol of entrepreneurs in environmental policies

MARIANO NOVAS

Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina¹
mnovas@unsam.edu.ar

LUCAS FIGUEROA

Instituto de Investigaciones Políticas (IIP)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
lfigueroa@unsam.edu.ar

JUAN MARTÍN AZERRAT

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Argentina
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
azerrat.martin@conicet.gov.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A5>

Resumen: El artículo estudia teórica y empíricamente las estrategias que despliegan los actores empresarios con el objetivo de bloquear el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos. Los casos seleccionados son tres sectores productivos (hidrocarburos, minería metalífera y ganadería) en tres provincias argentinas (Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego). Para esta investigación se utilizaron dos técnicas de construcción de datos: el análisis y sistematización de documentos y entrevistas en profundidad efectuadas a actores empresarios y estatales. Los resultados muestran que los empresarios despliegan combinadamente tres tipos de acciones para incidir en las regulaciones ambientales: el uso del peso económico del sector en la economía provincial, la legitimidad social y los *links* con funcionarios estatales provinciales.

Palabras clave: Argentina – actores empresarios – política ambiental – política subnacional – recursos naturales

Abstract: *The article studies theoretically and empirically the strategies deployed by business actors with the aim of blocking the advancement of environmental policies or regulations that may put a limit on the expansion of their productive projects. The selected cases are three productive sectors (hydrocarbons,*

* Artículo recibido el 25 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2022.

¹ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por revisores anónimos de esta revista e integrantes del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín quienes han contribuido a mejorar el artículo.

metal mining and livestock) in three Argentine provinces (Neuquén, San Juan and Tierra del Fuego). Two data construction techniques were used for this research: the analysis and systematization of documents and in-depth interviews with business and state actors. The results show that entrepreneurs deploy three types of actions combined to influence environmental regulations: the use of the economic weight of the sector in the provincial economy, social legitimacy and links with provincial state officials.

Keywords: Argentina – Business Actors – Environmental Politics – Subnational Politics – Natural Resources

1. Introducción

Como consecuencia de un aumento sostenido de la demanda internacional de materias primas y de innovaciones tecnológicas asociadas con distintas áreas productivas, en América Latina la producción, comercialización y exportación de *commodities* se incrementó considerablemente desde comienzos del presente siglo (Bebbington 2012; Engels y Dietz, 2017). En Argentina, el denominado *boom* se vio reflejado, puntualmente, en tres sectores específicos: agropecuario, metalífero e hidrocarburífero (Murillo y Mangonnet, 2013). En pocas palabras, este escenario permitió aumentar la rentabilidad de dichos sectores y, a su vez, los ingresos económicos del Estado nacional y los subnacionales que, en parte, fueron redistribuidos hacia sectores históricamente vulnerados (Martínez-Alier y Walter, 2016; Richardson, 2009).

Como contrapartida, a escala local o provincial, distintas organizaciones de la sociedad civil (asambleas ciudadanas, organizaciones socioambientales, ONG ambientalistas, comunidades indígenas, entre otros) se opusieron al avance de estas actividades productivas. En términos generales, estas organizaciones expusieron los efectos negativos (sociales y ambientales) que tenía la instalación y expansión de dichos proyectos. A su vez, apuntaron hacia empresarios y productores ligados al *boom* y demandaron la sanción e implementación de políticas que rechacen o regulen estos emprendimientos (Svampa y Viale, 2014; Christel, 2019).

A la par que aumentaron los conflictos, también lo hicieron los estudios que los abordaron. Estos trabajos se centraron, principalmente, en torno a dos aspectos. Por una parte, algunos trabajos profundizaron acerca de los discursos y acciones de las organizaciones socioambientales a escala local y provincial que rechazaban los proyectos productivos (Delamata, 2013; Cáceres, 2015). Por otra parte, otros estudios expusieron los vínculos o alianzas estratégicas que actores estatales y sociales establecieron con el objetivo de promover o bloquear el avance de una política de protección ambiental (Gutiérrez, 2017; Fernández Milmanda y Garay, 2019; Christel, 2020). No obstante, como es posible observar, aún son escasos los trabajos que se centran en el análisis de las estrategias y acciones de los empresarios o productores asociados al *boom* de las materias primas, ya que, en general, suelen ser caracterizados como aquellos que orientan las acciones del Estado (Bull, 2016).

Dentro de los diversos campos de la ciencia política, la economía política comparada ha desarrollado herramientas teóricas y conceptuales para comprender la acción de los empresarios (Culpepper y Reinke, 2014; Fairfield, 2010; Hacker y Pierson, 2002; Lindblom, 1982). Sin embargo, las mismas no han sido lo suficientemente utilizadas para analizar los procesos de discusión de las políticas ambientales.

Partiendo de esta corriente bibliográfica, entendemos que los empresarios son actores con capacidad estratégica que utilizan sus recursos para trasladar sus preferencias políticas individuales y colectivas hacia la toma de decisiones (Culpepper y Reinke, 2014; Fairfield, 2015). A su vez, tenemos en cuenta que las políticas ambientales tienen efectos distributivos, ya que no afecta a los intereses de los actores del mismo modo (Gutiérrez, 2015). De esa manera, es posible que las cargas y costos de estas políticas impacten negativamente en los intereses económicos inmediatos de los empresarios, generando incentivos para rechazar o limitar la regulación ambiental mediante distintas acciones estratégicas.

Por lo tanto, este trabajo propone “desarmar” teórica y empíricamente a los empresarios, analizando las estrategias que despliegan con el objetivo de bloquear el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos en distintas provincias argentinas. Particularmente esperamos responder a la pregunta: ¿Cuáles son las estrategias que despliegan los empresarios con el objetivo de incidir en los resultados de las regulaciones o políticas ambientales en las provincias argentinas?

Sostenemos que, con el objetivo de bloquear el avance de normativas de regulación ambiental, los actores empresariales despliegan tres tipos de acciones. La primera se refiere al conjunto de discursos y tareas específicas con las que buscan construir aval social y político para impulsar o llevar a cabo un proyecto productivo, que lo definimos como legitimación social. La segunda remite a los *links* (formales e informales) con los funcionarios estatales con los que pueden lograr interactuar con los tomadores de decisiones y, de ese modo, incidir en la decisión política. Estas dos acciones se corresponden con lo que la literatura de economía política comparada denomina poder instrumental (Fairfield, 2015; Freytes, 2009). Por último, los empresarios utilizan el peso que tienen en el sector económico provincial como estrategia para bloquear el avance de las políticas ambientales. Esta acción está vinculada con lo que se denomina poder estructural. Para responder la pregunta planteada, analizamos el intento de incidencia de los empresarios en tres áreas productivas, en tres provincias argentinas diferentes: la extracción de hidrocarburos mediante la técnica de fracking o fractura hidráulica en Neuquén, la minería metalífera en San Juan y la ganadería en Tierra del

Fuego. Identificar las interacciones complejas entre instituciones, economía y política requiere un análisis minucioso (Wibbels, 2006).

En este sentido, este trabajo pretende contribuir a la agenda que considera que los empresarios desempeñan un rol importante en la toma de decisiones sobre política ambiental y que se refleja en las acciones que llevaron a cabo durante las últimas décadas en un escenario de alta conflictividad socioambiental. Adicionalmente, el análisis comparativo a nivel subnacional responde a que en Argentina, dadas las características institucionales del federalismo, las provincias tienen autonomía para definir, entre otras cosas, su política económica y para manejar los recursos naturales presentes en su territorio (Behrend y Bianchi, 2017). Por lo tanto, el aporte que esperamos realizar con este artículo es doble: primero, contribuir en los estudios que abordan las estrategias empresariales en general y, en particular, a los vinculados a temáticas ambientales.

Para llevar a cabo el trabajo se llevaron a cabo dos técnicas de construcción de datos: el análisis y sistematización de documentos primarios y secundarios y 37 entrevistas en profundidad a diferentes actores empresarios y estatales en las provincias bajo estudio.

Lo que resta del artículo está dividido en las siguientes secciones. En primer lugar, describimos la literatura especializada sobre poder empresarial donde se analizan las principales dimensiones del poder estructural e instrumental. En segundo lugar, detallamos en profundidad los aspectos metodológicos utilizados para este trabajo. En tercer lugar, realizamos un estudio detallado a partir de tres indicadores de poder empresarial a nivel subnacional en las provincias de Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego y su injerencia en asuntos ambientales. Finalmente, realizamos una serie de reflexiones comparativas y planteamos líneas de investigación futura.

2. El poder empresarial en contexto: poder estructural e instrumental

En función del enfoque de poder empresarial, consideramos que los empresarios no sólo son actores económicos, sino que también que tienen un importante rol en la arena política a partir de dos tipos de poder: el poder estructural (Lindblom, 1977; Voguel, 1987; Hacker y Pierson, 2002; Broockman, 2012; Fairfield, 2015b) y el poder instrumental (Fairfield, 2010; Culpepper y Reinke, 2014; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). Por lo tanto, el análisis de los empresarios es de suma importancia para comprender el alcance de las políticas públicas en términos de promoción o restricción de diversas actividades económicas.

En términos generales, esta literatura pone el foco en la influencia que los actores empresariales ejercen en la toma de decisiones políticas. Esta influencia está dada, en parte, por la centralidad de estos actores en la estructura económica al interior de un Estado particular (Vogel, 1987, Schneider, 2014). Como se mencionó recientemente, el análisis del poder de los actores empresariales se organizó en dos tipos: el poder estructural y el poder instrumental. El poder instrumental se refiere a los diversos medios, no relacionados con las funciones básicas de la empresa, a través de los cuales los empresarios influyen en la política. El poder estructural, por el contrario, es inherente al hecho de que las empresas son agentes de la actividad económica en las democracias. Debido a que el Estado depende de la inversión empresarial para generar crecimiento económico, la capacidad de las empresas de no invertir puede causar daños a la economía y, por ende, a los políticos que la gobiernan (Culpepper y Reinke, 2014: 429). Ambos poderes pueden ser ejercidos deliberadamente en función de los objetivos de la empresa, por eso, es necesario precisar los intereses y preferencias de esta más allá de lo que aparentan mostrar públicamente (Broockman, 2012). Dicho esto, entonces, las estrategias empresariales son elementos centrales para analizar. No sólo nos pueden mostrar estos intereses y preferencias, sino, también, nos permiten descifrar qué mecanismos de poder ejercen tanto en los territorios locales como en las esferas políticas.

En primer lugar, al analizar el poder estructural, Culpepper y Reinke (2014) demuestran que las respuestas divergentes de distintos Estados ante un mismo hecho económico son producidas por el uso de este tipo de poder empresarial. En ese sentido, estos autores argumentan que el poder estructural puede ejercerse no sólo en forma automática por el peso económico que un sector particular presenta en la economía de un país o territorio, sino que, también, puede efectuarse de manera deliberada (Culpepper y Reinke, 2014: 431). Esto significa que el empresariado implementa estrategias de acción que podría no accionar desde una lógica económica, por ejemplo, la amenaza directa de desinversión. Al ser un actor prioritario en términos de peso en la actividad económica, la amenaza directa de desinversión toma un carácter ya no esencialmente económico, sino también político. Se trata, entonces, de un recurso de negociación que utilizan los empresarios con el propósito de disuadir las preferencias políticas de un gobierno y orientarlas a sus intereses sectoriales.

Otros autores matizan estos argumentos aseverando que el poder estructural puede variar a largo del tiempo dentro de un país a nivel subnacional, dependiendo del tipo de actividad que se esté estudiando (Vogel, 1987; Fairfield, 2010). En este sentido, un sistema de gobierno

federal y/o descentralizado, en el que las provincias tienen autonomía para definir los lineamientos de su propio desarrollo económico, habilita la posibilidad que los empresarios desplieguen estrategias heterogéneas (Behrend y Bianchi, 2017). De ese modo, es esperable que estos actores puedan ampliar su abanico de estrategias en estos contextos institucionales específicos (Engels y Dietz, 2017). En esta línea, Hacker y Pierson (2002) refinaron el concepto de poder estructural al sostener que las preferencias de los empresarios no son homogéneas entre sí, sino que dependen del sector o tipo de actividad, y que, a su vez, es necesario pensar cómo el poder de estos actores interactúa con el entorno institucional que define las reglas de juego.

En segundo lugar, el poder instrumental refiere principalmente a los diversos mecanismos no relacionados con las funciones estrictamente económicas de las empresas para influir en la decisión política (Fairfield, 2010; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). La literatura encuentra que la interacción entre las variables del poder instrumental y estructural pueden reforzarse mutuamente en un efecto *feedback* influenciando la decisión pública. Así, se encuentran trabajos que dan cuenta de distintos indicadores sobre el poder instrumental y formas de medirlo empíricamente, tales como “la puerta giratoria” entre funcionarios públicos y cargos dentro de la actividad privada; estrategias comunicacionales —a nivel local y al público en general—; y el “cabildeo” o *lobby* a miembros del Congreso Nacional o legislaturas subnacionales para impulsar o frenar leyes que afecten sus actividades (Broockman, 2012; Godfrid, 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019).

En este trabajo utilizaremos dos indicadores para capturar el poder instrumental en casos subnacionales: la legitimación social y los *links* (formales e informales) con los funcionarios estatales (Amengual, 2018; Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). El primer indicador, la legitimidad social, está relacionado con acciones y discursos que despliegan las empresas con el objetivo de legitimar sus proyectos o explotaciones productivas (Godfrid, 2016) y que, generalmente, tienen un arraigo en los pilares del desarrollo: crecimiento económico, generación de empleo y sustentabilidad. El segundo indicador, *links* formales o informales, está relacionado con los vínculos directos que los actores empresariales tienen con funcionarios públicos y/o la participación directa en las instituciones estatales.

En relación con este último punto, existe una literatura que analiza los *links* mencionados como una captura de las empresas sobre los organismos estatales. Esto quiere decir que las agencias estatales, en vez de controlar y fiscalizar las diferentes actividades de las empresas, toman decisiones que favorecen, en todos los casos, a los intereses de los empresarios (Potter, Olejarski, y Pfister, 2014; Rex, 2020). En este trabajo no consideramos que

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

las agencias públicas de control logren ser “capturadas” por completo sino que hay un ejercicio dinámico en el que las tomas de decisiones del Estado pueden estar alineadas o no con los intereses empresariales.

3. Metodología

En este trabajo utilizamos la metodología cualitativa comparada de casos subnacionales (Snyder y Wolfson, 2009). Para reconstruir las acciones y estrategias de los empresarios recurrimos a documentos publicados por asociaciones empresariales o productivas como de las empresas bajo estudio, a notas publicadas en periódicos nacionales y provinciales y a entrevistas realizadas a empresarios, productores y actores del Estado nacional y de las provincias. En total se realizaron 37 entrevistas semi-estructuradas a actores empresarios y estatales de las tres provincias bajo estudio en forma presencial y virtual durante 2020 y 2022. Por último, para evaluar el peso de las actividades productivas en las matrices económicas provinciales, recopilamos datos provistos por el Ministerio de Economía de la Nación, Ministerios de Economía de las provincias estudiadas y por consultoras externas. La sistematización, clasificación y análisis del material recopilado fue procesado con el software de análisis cualitativo ATLAS.ti.

En el trabajo se analizan tres provincias argentinas en las cuales se desarrollan actividades productivas económicamente significativas y que se vinculan con la explotación de recursos naturales. Primero, en Neuquén analizamos el avance en la implementación de la técnica de la fractura hidráulica (fracking) en la formación Vaca Muerta, a pesar de las protestas impulsadas por diferentes actores sociales que denuncian daños sanitarios y socioambientales. Segundo, en San Juan la economía provincial gira en gran medida en torno a la minería metalífera y en especial al yacimiento Veladero, explotada hace casi 20 años por la trasnacional Barrick Gold Corporation. Aquí veremos las acciones desarrolladas por dicha corporación que han permitido la continuidad de la actividad a pesar de numerosas resistencias sociales y normativas. Por último, en Tierra del Fuego, estudiamos las acciones que llevó adelante el sector ganadero en su intento de bloquear una normativa impulsada por la secretaría ambiental provincial para regular el uso de los bosques nativos ante un proceso de degradación impulsado por la producción ganadera.

Con respecto a los casos seleccionados, estos son relevantes porque los empresarios realizan acciones similares, a pesar de no contar con la misma relevancia en la estructura económica provincial. Como se verá más adelan-

te, la matriz económica de Neuquén y San Juan depende, en su mayor parte, de la explotación de los hidrocarburos y de la extracción de metales, respectivamente. Por el contrario, en Tierra del Fuego, la ganadería realiza aportes marginales a las cuentas provinciales. La diferencia en su relevancia estructural y la semejanza en las acciones que despliegan para incidir requiere que sea necesario detenerse en el análisis de las estrategias que estos actores realizan. Este aspecto es relevante para complejizar los estudios que argumentan que, generalmente, los empresarios inciden de forma lineal en la toma de decisiones del Estado en lo relacionado con la política ambiental (Fairfield, 2015; Bull, 2016). Por lo tanto, esperamos que esta primera comparación sea apropiada y nos permita reflexionar sobre las estrategias y acciones que despliegan los empresarios².

4. Análisis de casos

4.1. Neuquén: el fracking en el centro de la controversia

Argentina se ubica entre los países con mayores reservas de hidrocarburos no convencionales a nivel global (tercer país con mayores reservas de *shale gas* y cuarto de *shale oil*). En 2011, ante un escenario de declinación de pozos convencionales y crisis energética, el Estado nacional y las provincias impulsaron junto a firmas petroleras emprendimientos extractivos de hidrocarburos mediante la técnica de fractura hidráulica o *fracking*³ en diferentes localidades, consolidando o expandiendo la frontera energética. La provincia de Neuquén se destaca a nivel nacional por las numerosas concesiones otorgadas a este tipo de emprendimientos, por las inversiones realizadas y por ser la principal productora de hidrocarburos no convencionales (HNC) de todo el país. Esto se debe principalmente al significativo potencial de la formación Vaca Muerta⁴, el interés de compañías hidrocarburíferas,

² Utilizamos el término “empresarios” (en masculino) dado que los sectores económicos bajo estudio son liderados en forma predominante por varones, lo que podría mostrar un sesgo de género en estos ámbitos políticos.

³ Es una técnica que consta en inyectar a gran presión un fluido compuesto en un 95% de agua, 4% de arena y menos de 1% de químicos o aditivos, el cual genera fisuras espesas como un pelo de entre 60 a 150 metros de extensión a través de las cuales fluyen el petróleo y el gas hacia la superficie. La fractura solo se usa en la etapa de perforación de los pozos (YPF, 2019). Disponible en: https://www.ypf.com/energiaypf/Metodosdeextraccion/extraccion_no_convencional.html

⁴ Esta formación ocupa 30 mil kilómetros cuadrados y abarca las provincias de Neuquén, Mendoza, La Pampa y Río Negro.

y los estímulos económicos que brinda el Estado nacional para producir allí (Ejes, 2019).

La explotación de estos recursos adquiere una relevancia estratégica para la matriz energética nacional (la cual depende en un 80% del gas como fuente primaria de energía) al tiempo que permite atraer inversiones y exportar el excedente. No obstante ello, los cuestionamientos socioambientales hacia la industria hidrocarburífera son cada vez más potentes en un contexto de cambio ambiental global y compromisos asumidos por el Estado nacional en pos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (Crutzen y Stoermer, 2000; Svampa, 2019). Particularmente, el *fracking* constituye una técnica económicamente más costosa en capital y ambientalmente más dañina que la convencional. Entre los tópicos sanitarios y ambientales más relevantes que se registran en la literatura se encuentra: 1) aumento de la actividad sísmica, 2) utilización de productos químicos como el naftaleno, el metano y el ácido fórmico, 3) contaminación del aire, y 4) disposición final del “agua de retorno” —*flowback*⁵— y residuos peligrosos (Stevens, 2013, Heikkila et al., 2017). En efecto, quienes se oponen al *fracking* acuden a acciones de protesta, ordenanzas municipales de restricción, litigio judicial o reclamos territoriales con el objetivo de obstruir o establecer moratorias que impidan el uso del *fracking* en el territorio (Novas, 2018). En Neuquén, el desarrollo de los hidrocarburos no convencionales se ha expandido en forma notoria en muy poco tiempo y, para ello, resultó clave la construcción de una narrativa territorial y comunicacional por parte de las empresas con el objetivo de mejorar su imagen y construir consenso en torno a la actividad. Para brindar mayor claridad, se analiza el caso de Neuquén durante el período 2013-2018, prestando especial interés a la importancia del sector en la provincia (poder estructural) y luego a las acciones de legitimidad social de compañías (poder instrumental) en la localidad de Añelo, núcleo de las operaciones no convencionales⁶.

*Indicador 1. Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

Neuquén es una provincia eminentemente petrolera desde hace más de sesenta y cinco años y la posibilidad efectiva de explotar Vaca Muerta (a

⁵ Este líquido no es potable y requiere tratamiento ya que contiene el remanente de los aditivos químicos utilizados.

⁶ Añelo es la ciudad más cercana al yacimiento de Loma Campana en Vaca Muerta, la principal formación de recursos no convencionales en Argentina.

través del *fracking*) implicó ampliar el horizonte de reservas hidrocarburíferas en un escenario de caída de la producción. Esta industria dinamiza la economía provincial y es fuente de regalías, impuestos provinciales y mano de obra privada. Según los datos publicados por la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la provincia de Neuquén (2020), el sector representa más del 35 % del Producto Bruto Geográfico y los hidrocarburos representan gran parte del ingreso de divisas (inversiones extranjeras directas y exportaciones). Adicionalmente, el sector petrolero emplea cerca del 9% de la población económicamente activa en la provincia (aproximadamente 19 mil puestos de trabajo) y los salarios sectoriales doblan la media nacional. Este escenario de potencialidad del sector petrolífero se refuerza, además, por un entramado de sectores corporativos y sindicales que encuentran en la promoción del *fracking* una forma efectiva de sostener sus propios intereses. Las rentas petroleras representaron en promedio más del 36% del total del presupuesto provincial entre 1993-2019, alcanzando en 2002 el pico máximo con un 65%, la mayor proporción entre las provincias que dependen del petróleo. Esto refleja el enorme peso que posee el sector en la estructura económica subnacional.

Cabe destacar que a partir de 2005 las inversiones, reservas, producción y rentas petroleras comenzaron a declinar fuertemente. La producción de petróleo por ejemplo tuvo una baja de un 30% entre 2006 y 2012. Por estos motivos, los descubrimientos de HNC en Vaca Muerta resultaron una nueva oportunidad para actores políticos provinciales que, en pos de recobrar el potencial hidrocarburífero, impulsaron una nueva estrategia de alianzas con actores empresarios para promover la producción.

Indicador 2: Construcción de legitimidad social (poder instrumental)

El *fracking* constituye el centro de las controversias socioambientales en Neuquén. En la última década los conflictos en torno a esta técnica fueron múltiples y con diferentes niveles de intensidad. En 2013, cuando se selló el acuerdo entre YPF S.A y Chevron Corporation, puntapié inicial de la actividad no convencional en Argentina, diferentes actores políticos y sociales (ONG ambientalistas, comunidades indígenas y productores regionales) denunciaron la nula consulta previa, libre e informada⁷ y se manifestaron en contra del proyecto por potenciales efectos negativos en sus territorios. Las

⁷ La consulta es una obligación internacional de los Estados de acuerdo con las disposiciones plasmadas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

acciones de este grupo de actores (contenciosas, jurídicas y políticas) constituyen una amenaza de regulación que motorizó discursos y operaciones por parte de las empresas.

Desde 2013, el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG), principal institución técnica que agrupa a más de 140 empresas del sector hidrocarburífero, comenzó una activa estrategia comunicacional para difundir los beneficios económicos y la inocuidad del *fracking* en el ambiente y la salud de las personas, presentándola como una herramienta “segura, responsable y rentable” (López Anadón, 2013). El Coordinador de Educación y del Plan de Comunicaciones del IAPG, Fernando Halperín, describe de esta manera la estrategia comunicacional del IAPG respecto al *fracking*:

“Arrancamos de a poquito. En un principio la idea era salir a empapelar la ciudad, pero no tenía sentido salir masivamente a decir “miren ahora viene esto: Vaca Muerta, el *fracking*, lo lindo, lo bien que lo hago”. Empezamos a probar con algunas premisas del sentido común. Primero no tener miedo a comunicar [con los periodistas]. Segundo, ser transparentes, a veces es incómodo ser transparentes. Cuando uno va a hacer *fracking* tiene que tomar agua maravillosa, inmaculada y pura de un lago y le tiene que inyectar productos químicos. Pero decirlo es mejor que no hacerlo, porque me permite explicar realmente qué se hace y cómo reducir los riesgos. La defensa técnica debe ser impecable. Destacar el cambio tecnológico y sacar la idea antigua de que todo es un enchastre y un desastre. Hay que contar. Tomar el toro por las astas, cada vez que nos denuncian algo, también hay que meterse y defenderse. Y después, dar la cara, salir a la calle y darle a la industria un rostro humano. Por eso, donde nos invitan vamos” (Halperín, 2015).

El IAPG articuló con las empresas un discurso unificado y comenzó a divulgar contenidos en múltiples espacios, fomentando el uso del *fracking* en charlas, notas periodísticas, redes sociales (principalmente en la web www.shaleenargentina.com y el canal de YouTube), debates legislativos y en la organización de eventos especializados. En 2015 el IAPG publicó el libro de descarga gratuita *El ABC de los no convencionales* como clara respuesta a los detractores del *fracking* y con el objetivo de “evitar que se generen mitos que suelen provenir del prejuicio y la falta de información” (López Anadón, 2015). En paralelo, las principales empresas productoras que invirtieron capital y apostaron a los no convencionales (YPF, Tecpetrol, Chevron y Pluspetrol) también movilizaron recursos para mostrarse como compañías involucradas con

la sociedad y el ambiente. Es posible identificar como denominador común dos acciones simultáneas que operan en Vaca Muerta. Por un lado, los directores ejecutivos de las empresas (CEO por sus siglas en inglés) plantearon discursivamente la oportunidad económica de utilizar el *fracking* apelando a un imaginario de prosperidad y oportunidad histórica. Miguel Galuccio (CEO de YPF en el período 2012-2016) afirmó que “los argentinos tenemos que tomar una decisión muy importante que repercutirá en las próximas décadas: ¿queremos ser o no dependientes energéticamente? Esto implica muchísimas cosas, que aceptamos que la estimulación hidráulica es fundamental para desarrollar estos recursos, que entendemos que no lo podemos hacer solos y cuando viene una compañía como Chevron, y se sienta en el asiento de acompañante, aceptamos que eso es necesario» (Télam, 2013). Y, por otro lado, las compañías mantuvieron una activa agenda de donaciones, informes de sustentabilidad anual y acciones de Responsabilidad Social Empresaria (RSE) en las localidades donde se explotan los recursos, interviniendo activamente en las comunidades. Particularmente, estas operaciones se pueden visualizar en el Municipio de Añelo donde la Fundación YPF, en forma conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo, asumió voluntariamente y lideró un plan de ordenamiento territorial del municipio de acuerdo a sus preferencias productivas, marcando no solo el rumbo de las principales obras de infraestructura en las próximas décadas, sino también el origen de los fondos. El *master plan* denominado “Añelo Sostenible, innovación para la planificación de la ciudad” (2015) imprimió una hoja de ruta que en su etapa inicial contó con financiamiento de RSE de YPF-Chevron⁸ para emplazar múltiples obras de infraestructura social como la nueva planta de agua potable, planta de tratamiento de efluentes y el centro de salud⁹. De esta manera, las empresas asumen el doble rol de representar los intereses públicos y al mismo tiempo ejecutarlos.

⁸ El fondo de Responsabilidad Social Empresaria es de USD 45 millones y se creó a partir de la renegociación de las concesiones de Loma Campana entre YPF y Chevron y se administra y ejecuta a través de la provincia según dispone la normativa local (YPF, 2015). Disponible en <https://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Paginas/Noticias/YPF-logro-duplicar-la-inversion-y-la-actividad-productiva-en-estos-tres-anos-de-gestion.aspx>

⁹ En simultáneo, otras compañías como Tecpetrol y Chevron (a través de la Fundación Baylor) también otorgan fondos para programas de salud, educación y ambiente que se mantienen constantes y que colaboran a fortalecer el perfil industrial petrolero de Añelo.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

Indicador 3: Influencia de la decisión política (poder instrumental)

Ante la movilización ambiental para prohibir o restringir el *fracking*, los principales actores políticos (gobernadores, ministros, legisladores y concejales de las principales fuerzas políticas de Neuquén), se mostraron poco permeables a las demandas restrictivas y proclives a generar incentivos económicos y políticos para permitir el avance del *fracking*. Fue así como, a partir del año 2012, comenzaron a realizarse cumbres anuales denominadas “*cluster shale*”, organizadas por el gobierno provincial con el propósito explícito de impulsar el *fracking* y afianzar los vínculos entre los principales empresarios del sector y tomadores de decisión. Estas reuniones de negocios apuntaron a forjar lazos estratégicos entre el ámbito privado y el público para facilitar operaciones, aumentar las inversiones y difundir el discurso referido a los beneficios del *fracking*. Incluso, cuando desde el nivel inferior de gobierno se adoptaron políticas de prohibición en el ejido municipal (como son los municipios de Junín de los Andes, Aluminé, Zapala y Vista Alegre), el ejecutivo provincial se presentó formalmente ante el Tribunal Superior de Justicia para que declare la inconstitucionalidad de las ordenanzas (Novas, 2018). Posteriormente, el gobernador afirmó: “Pregunto a quienes se oponen [al fracking], ¿en qué provincia están pensando?, ¿qué otra cosa puede hacer Neuquén más que desarrollar los recursos naturales que tiene? Esto es progreso. Me niego a creer que el destino de la provincia sea le subdesarrollo y la pobreza” (Diariamente Neuquén, 2017).

4.2. San Juan: Barrick Gold y la megaminería

Desde 2004 y a lo largo de una década San Juan fue el máximo exponente de la “nueva minería” en Argentina a partir de la expansión de la industria metalífera a gran escala (Giovani et al., 2009). En el año 2005 se puso en pleno funcionamiento la mina más importante explotada por la empresa transnacional de origen canadiense, Barrick Gold: Veladero¹⁰. Así, la provincia se convirtió en la tercera del país con explotación de minería metalífera, sumando al otro importante proyecto binacional con Chile: Pascua Lima, también operado por la Barrick en ambos países. En el año 2018, Veladero fue vendido en un 50% a Shandong Gold (China) y se confirmó una inversión para prolongar la vida útil del complejo hasta el año 2035 (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

¹⁰ Más datos ver: <https://ejatlas.org/conflict/veladero-san-juan-argentina>

*Indicador 1: Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

La explotación de minerales no metalíferos representó para el año 2018 un 69,8% de las exportaciones provinciales, llegando a ser en el año 2011 del 74,7% (INDEC, 2018). Pero este factor debe ser considerado reciente ya que, antes del año 2005, la provincia de San Juan se caracterizaba por la exportación de otro tipo de productos (Azerrat, 2021:144).

A partir del 2005, tanto la economía como la matriz productiva de la provincia se explican a partir de la explotación de minería metalífera de oro y plata. Por ende, la dinámica económica de esta industria primaria afecta directamente a los ingresos de la provincia vía regalías. Así, se extiende como principal eje dinámico de la economía provincial, marcando el ritmo de un estilo de producción primarizado (O'Donnell, 1978) que define claramente a los actores en disputa. Por un lado, quienes lo impulsan (principalmente el Ejecutivo Provincial y departamentos vinculados a la actividad) y parte de la sociedad que pueden acceder a sus beneficios (puestos de trabajo directos o indirectos). Por otro lado, a quienes lo rechazan (sectores sociales que no están vinculados a esta actividad o que se ven afectados por la contaminación ambiental de la misma, entre otros).

En segundo lugar, se define a la Barrick Gold como *transnacional exportadora*. El rol de empresa transnacional le da ventajas comparativas: a nivel tecnológico, de amortización de inversiones a largo plazo, de ubicación estratégica en todo el ciclo de políticas públicas y de producción total de bienes y servicios. Esto se vio reflejado en la última Expo San Juan Minera 2020 en la cual el CEO de la Barrick Gold, Mark Bristow, participó en una de las conferencias, reafirmando la estrategia corporativa en el encuentro anual más importante en materia de actividad minera del país (Panorama Minero, 2020). Allí se expuso un informe detallado sobre el peso de la transnacional en la actividad económica de San Juan y la dependencia del resto de los sectores económicos ante esta actividad, argumentando que en el período analizado Veladero aportó a la provincia U\$S 9.5 billones en calidad de compra de bienes y servicios, impuestos y salarios (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

*Indicador 2: Construcción de legitimidad social
(poder instrumental)*

Las acciones políticas que se desarrollan tienen el fin de mostrarse ante la sociedad y ante los distintos organismos del Estado como “portadores del

interés general de la sociedad” y no solo de intereses propios (Godfrid, 2016). Así, la empresa se muestra institucionalmente frente a los actores como una garantía de “desarrollo económico y social”, “responsabilidad empresarial”, “sustentabilidad ecológica”, “innovación tecnológica”, “generadora de empleo local”, “acompañante e inversora en las comunidades locales” (Barrick Gold, 2017a, 2017b, 2018, 2019a) entre las más repetidas en sus espacios de difusión. En lo referente a San Juan, la empresa se muestra como “Andinas del Sol S.A.” y en línea con su perfil institucional, hay un especial hincapié en el uso de la innovación tecnológica para el “cuidado del ambiente” a partir de los “métodos tecnológicamente más avanzados”, pero, también, la reproducción de otros puntos importantes (Barrick Gold, 2019b): desarrollo económico y social a través de las regalías mineras que administra el Ministerio de Minería Provincial (COFEMIN, 2018) o de inversiones para acrecentar los proyectos en la provincia —Veladero y Pascua Lama— (Iprofesional, 2019); generación de empleo local y acompañante e inversora en las comunidades locales (Barrick Gold, 2019b).

Iezzi (2011) muestra que, desde el inicio de actividades de la empresa en la provincia en el año 2000, la Barrick Gold realizó diversas acciones comunitarias en los departamentos cercanos a los emprendimientos y, también, una fuerte campaña de difusión e información a través de medios locales y propios. La autora destaca la donación de camionetas a la municipalidad del Rodeo (2001), la organización de un Programa de Salud Bucal en el Valle de Jáchal (2005) y el desarrollo de cursos de capacitación docente en los municipios de la Iglesia y Jáchal (2009). Además, en un detallado trabajo empírico sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de la Barrick Gold en San Juan, Godfrid (2018: 221) muestra la red de integradores territoriales que la transnacional dispuso en Iglesia, Jáchal y San Juan Capital con el objetivo de trabajar cotidianamente a través de un grupo de interés concreto que diariamente desarrollaba territorialmente. En el reporte de RSE para Argentina, la Barrick Gold detalla que para el año 2012 se realizaron 482 charlas comunitarias, 26.484 recorridos de puerta a puerta y 188 visitas programadas a Veladero (Barrick Gold 2012:2). Además, recientemente, la empresa detallada realizó distintos tipos de acciones en San Juan y, en especial, en Jáchal e Iglesia para “la lucha contra el COVID-19”, comprando distintos tipos de insumos como testeos, infraestructura para centros de aislamiento y equipo médico para la provincia (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

En lo referente a la incorporación de trabajadores y generación de empleo directo, según un estudio técnico del 2018 de la consultora canadiense RPA en donde se detallan con precisión datos sobre Veladero, en la mina

trabajan un total de 3977 personas distribuidas de la siguiente manera (Rock Solid Resources, 2018): 1477 trabajadores estables¹¹ y 2500 trabajadores temporales (constructores). Estos contradicen el Informe de RSE del 2012 que afirma que la empresa es la principal generadora de trabajo privado de la provincia de San Juan (Barrick Gold 2012, 4). Al mismo tiempo, según el Informe de Diagnóstico Laboral del Ministerio de Trabajo de la Nación, para el año 2017 en San Juan la minería empleaba a 3516 personas, mientras que rubros como la construcción empleaban a 13.842, los servicios, a 33.284 y la ganadería, a 6.939 (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2019).

*Indicador 3: Influencia de la decisión política
(poder instrumental)*

El punto central donde se entrelaza el vínculo del Estado provincial con la acción de la Barrick Gold en la configuración de las políticas públicas son las regalías mineras. Analizando sólo el Presupuesto 2018 de la provincia, se observa que las mismas se distribuyen 55% para las rentas generales, 33% para los municipios y 12% para el Ministerio de Minería (fijado por la Ley 716-M). Esta legislación significa una fuente de financiamiento importante para la distribución de políticas públicas a lo largo de toda la provincia. Además, se puede observar que, de los recursos que ingresan por regalías mineras, algunos son destinados a obras de infraestructura para los municipios aledaños a los proyectos. Por ejemplo, en lo referente a Pascua Lama, se observan cuatro grandes obras: la ruta nacional N°150; la construcción de un acueducto en Las Flores; la electrificación rural del departamento de Iglesia; y un sistema de riego para el mismo departamento.

En segundo lugar, en relación con el cabildeo ante el Congreso y el Poder Ejecutivo provincial y nacional existen diversos ejemplos del ejercicio de la empresa frente al poder político del cual este trabajo propone seguir investigando en el futuro, pero hay uno que es simbólica y concretamente un parteaguas: el llamado “veto Barrick Gold”¹². El título ya nos induce a observar el ejercicio de la empresa en el poder político por la afectación de sus intereses frente a una Ley nacional específica sancionada en el año 2008. La Ley de Glaciares (N°26.418/08) había sido sancionada en ambas cámaras por unanimidad cuando la entonces presidenta Cristina Fernández de

¹¹ Trabajadores en los rubros: mina, mantenimiento y otros, proceso, IROC, general y construcción

¹² Llamado así por el entonces presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) Enríquez Martínez.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

Kirchner (Frente para la Victoria), en sus facultades constitucionales, vetó la misma a través de su primer decreto presidencial (1837/08). El veto de una ley que comprometía directamente los proyectos de Veladero y Pascua Lama (por estar ubicados en territorios periglaciares que la reciente ley prohibía esa situación) fue total (Christel y Torunczyk, 2017).

Tanto en la Ley 26.418 —vetada por el PE— como en la definitiva Ley N°26.639 sancionada en el 2010 se puede observar cómo los legisladores de San Juan de ese entonces fueron proclives al voto negativo, ausencia o abstención de ambas leyes, aun cuando los demás legisladores nacionales del mismo partido apoyaron y sancionaron dicha ley. El único voto positivo en el 2010, del entonces diputado Mauricio Ibarra (Peronismo Federal), se explica por su acercamiento ideológico al impulsor de la ley, Miguel Bonasso (Frente para la Victoria). La direccionalidad del voto de los legisladores de San Juan mostró una tendencia negativa a establecer los Presupuestos Mínimos para la preservación de Glaciares y del Ambiente Periglaciario. En complementación, el entonces gobernador de la provincia, José Luis Gioja, se pronunció al respecto: “hay más de 100 mil millones de dólares esperando ser invertidos respecto de este tapón que tenemos que es la Ley de Glaciares. En San Juan hemos demostrado que cuidamos el ambiente, cuidamos la seguridad de las personas y hacemos minería también” (Cámara Minera de San Juan, 2019).

No podemos concluir, sin embargo, que esto se debe exclusivamente a la influencia del poder instrumental de la Barrick Gold, pero sí podemos argumentar que los discursos expuestos en las sesiones parlamentarias de los legisladores sanjuaninos y del entonces gobernador estaban en concordancia con los intereses de la empresa (Amorós, 2011; Packmann, 2014). Ambos apuntaban a continuar explotando la minería en territorios de glaciares y periglaciares a pesar de la reciente sanción de la Ley mencionada.

4.3 Ganadería en Tierra del Fuego y el uso de los bosques nativos (2008-2012)

A fines de 2007, fue sancionada la Ley Nacional de Protección de los Bosques Nativos (Ley 26.331). En pocas palabras, la ley nacional estableció que todas las provincias debían sancionar una ley clasificando los bosques nativos en tres categorías de conservación (las llamadas leyes de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos —OTBN—): dos en las que no se podían desmontar (categorías roja y amarilla) y una en la que podría desmontarse (categoría verde).

El proceso de formulación de la ley de OTBN en Tierra del Fuego fue sumamente conflictivo. En parte, el conflicto se explica porque alrededor del 90% de la superficie boscosa se encuentra en dominio de productores ganaderos. Por ese motivo, estos actores buscaron bloquear la sanción de una normativa que regule el uso de dichos recursos naturales (Collado et al., 2017). En este apartado, analizamos las estrategias de los actores empresariales para oponerse a la iniciativa de la secretaria ambiental provincial de sancionar una normativa de protección los bosques en esta provincia.

*Indicador 1: Peso del sector en la matriz económica subnacional
(poder estructural)*

Antes de analizar las estrategias de los productores ganaderos es necesario mencionar que, a diferencia de las provincias anteriormente analizadas, el sector ganadero genera un aporte marginal a la economía provincial (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017). Según datos del Ministerio de Hacienda nacional (2017), Tierra del Fuego tiene una estructura económica diversificada en el que se destaca el sector terciario e industrial. Estos sectores son los que mayores aportes realizan al presupuesto provincial. En esta estructura, la producción ganadera, como otras actividades primarias¹³, no se encuentran dentro de los diez sectores que mayores ingresos generan a nivel local (Ministerio de Hacienda de la Nación, 2017). De ese modo, en comparación con las provincias previamente analizadas, los actores relacionados con el complejo ganadero en Tierra del Fuego no cuentan con la capacidad para utilizar el poder estructural de modo estratégico.

No obstante, si bien el sector ganadero no tiene gran relevancia en la economía provincial, logró bloquear el avance del OTBN en la legislatura provincial durante cuatro años. Esto puede explicarse por el uso de la estrategia de legitimidad social y, sobre todo, por los *links* con los actores estatales.

*Indicador 2: Construcción de legitimidad social
(poder instrumental)*

A pesar de no tener una relevancia significativa en las cuentas provinciales, el sector ganadero, a través de la Asociación Rural de Tierra del Fuego (ARTdF), tiene una importante legitimidad social arraigada a la tradi-

¹³ Por ejemplo, la producción forestal primaria.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

ción productiva de ganadería ovina o bobina. A modo de ejemplo, hace aproximadamente cuarenta años se realiza, en el predio de la ARTdF, la Exposición Ganadera, Industrial, Comercial y Artesanal de Tierra del Fuego. Este evento es significativo para la provincia y suelen acudir las máximas autoridades locales, entre ellos, gobernadores y los ministros de Agricultura y Ganadería (entrevista miembro ARTdF, abril de 2020). De esta manera, la ARTdF, que nuclea a los productores ganaderos, se fue constituyendo como un actor que es convocado, consultado y considerado por las autoridades estatales en toda discusión normativa que pueda involucrar sus intereses económicos.

Como fue dicho, la ARTdF fue un opositor central en todo el proceso de discusión de la ley de OTBN. Como manifestaron distintos actores que formaron parte de la Secretaría ambiental, el sector ganadero fue el principal responsable de que la ley no fuera aprobada en 2010, cuando se presentó a la legislatura. Esto se debe, en gran parte, a los vínculos entre la ARTdF y los legisladores provinciales: “lo que yo aprendí es que el sector agropecuario no quiere lo que son leyes en el campo, no quiere que nadie les marque la cancha, entonces ese era el primer escollo, no tenía tanto que ver con las características de la ley, sino que no querían ninguna ley y usaron sus recursos para oponerse” (Entrevista exfuncionario ambiental, junio de 2019).

En pocas palabras, lo que ilustra este subapartado es que la legitimidad social construida a lo largo del tiempo fue útil para estos actores empresariales, ya que fueron convocados a discutir una política que afectaba sus intereses económicos por parte de los tomadores de decisiones (en este caso, los legisladores).

*Indicador 3: Influencia de la decisión política
(poder instrumental)*

Como se dijo en el apartado anterior, la ARTdF tiene vínculos formales e informales con funcionarios estatales. De esta manera, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) generalmente participa activamente de las ferias productoras y hay legisladores que pertenecen a familias de fuerte tradición en el sector (como los Loffler) o tienen vínculos informales con éstos. De esta forma, entre la ARTdF, algunos legisladores y algunos funcionarios estatales del MAGyP conformaron un grupo de actores que accionó con el objetivo de bloquear el avance normativo. Entre 2008 y 2011, el proyecto no pudo ser tratado por la legislatura debido a los vínculos estrechos entre legisladores y la ARTdF (Vara y Collado, 2013). Entre esos años,

el proyecto perdió estado parlamentario en 2010 sin ser tratado en las comisiones legislativas. En 2011, la Secretaría Ambiental intentó nuevamente, pero los *links* entre legisladores y productores ganaderos continuaron inhabilitando su tratamiento.

No obstante, en el verano de 2012 se desataron unos incendios forestales de gran magnitud que tuvieron una amplia repercusión social y mediática. Dicha repercusión motivó la movilización de distintas organizaciones sociales y de la comunidad en general que demandó por la protección de los bosques provinciales (Clarín, 2012). Ese escenario fue utilizado por el secretario de la SAyDS, quien abiertamente en una conferencia de prensa organizada por la gobernadora y transmitida por cadena provincial comunicó que Tierra del Fuego se encontraba en una situación de inferioridad con respecto a otras provincias al no contar con la ley provincial de bosques. A su vez, denunció que la falta de esa legislación se debía a la presión de “algunos pocos que no querían tener los beneficios de la ley de bosques” (Entrevista exfuncionario ambiental, junio 2019).

En el marco de esa movilización y de la amplia repercusión en la opinión pública, el proyecto de OTBN fue debatido en las comisiones y elevado hacia la legislatura en marzo de 2012. En los primeros días de abril, el OTBN fue sancionado, a pesar de la fuerte resistencia del sector ganadero quien intentó reducir, aunque sin éxito, los estándares normativos de protección ambiental.

5. Reflexiones finales

Este trabajo genera contribuciones teóricas y empíricas sobre un área que no ha sido lo suficientemente estudiada en la ciencia política argentina, la cual vincula a los actores empresarios y las políticas ambientales. A modo de inicio de una línea de investigación, hemos estudiado las acciones que despliegan los actores empresariales para bloquear o limitar el avance de políticas o regulaciones ambientales que puedan poner un límite a la expansión de sus proyectos productivos.

Nuestro análisis comparativo muestra que, más allá de los diferentes sectores económicos y provincias estudiadas (hidrocarburos en Neuquén, minería metalífera en San Juan y ganadería en Tierra del Fuego), los actores empresariales despliegan acumulativamente tres tipos de acciones: el uso del peso económico del sector en la economía provincial, la legitimidad social y los *links* con funcionarios estatales provinciales. Mientras que las últimas dos pueden ser desplegadas por cualquier tipo de actor empresario, la

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

primera se relaciona, lógicamente, con la posibilidad de que los empresarios sean parte de un sector relevante para la economía provincial.

En nuestros casos, esto último se manifestó tanto en Neuquén como en San Juan donde las actividades de extracción de recursos naturales no renovables ocupan un lugar central en la generación de ingresos a nivel subnacional. Un elemento destacado de estos dos casos es que la ventaja de ser un sector importante en la economía provincial no reduce la posibilidad de que estos empresarios desplieguen acciones de legitimidad social y profundicen los vínculos con los funcionarios provinciales. Por su parte, el caso de Tierra del Fuego muestra que, a pesar de no ser un sector importante para la economía provincial, la fuerte tradición del sector ganadero, producto de la institucionalización de la ARTdF, permitió que sus demandas fueran escuchadas por los actores que buscaban promover la ley provincial de bosques. A su vez, ante la posibilidad de la sanción de una normativa ambiental que podría afectar sus intereses, utilizaron los *links* formales e informales que tenían establecidos con funcionarios del poder ejecutivo y del poder legislativo para poder bloquear el avance de dicha política.

Si bien excede los alcances de este trabajo, otro aporte comparativo de los tres casos es que en Neuquén y en San Juan, donde se combinaron las tres acciones, los empresarios pudieron bloquear exitosamente el avance de regulaciones ambientales exigentes. Por el contrario, en Tierra del Fuego, luego de tres años de bloquear el avance de una normativa de regulación ambiental, la Secretaría Ambiental pudo imponer restricciones al desarrollo de la ganadería en la provincia. Esto podría deberse a la falta de relevancia del sector económico en la economía provincial. En todo caso, como línea de investigación futura, proponemos analizar las causas que motivan el éxito de los empresarios para bloquear o limitar el avance de regulaciones ambientales.

A modo de cierre, consideramos que el aporte del análisis propuesto en este trabajo contribuye a comprender las acciones que realizan los actores empresarios con el objetivo de incidir en las políticas ambientales.

Referencias bibliográficas

- Amengual, M. (2018). Buying stability: The distributive outcomes of private politics in the Bolivian mining industry. *World Development*, 104, 31-45.
- Amorós, M. L. (2011). Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares. *Cuadernos de Polipub.org*, 2, 1-39.
- Azerrat, J. (2021). Las estrategias del poder empresarial minero en las provincias argentinas: el caso de la Barrick Gold en San Juan (2002-2019). *Revista SAAP*, 15(1), 130-159.

- Barrick Gold. (2012). *Reporte de Sustentabilidad Argentina 2012*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2017a). *Economic Contributions Report*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2017b). *Sustainability Report Summary*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2018). *Annual Report 2018*. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2019a). *A proven management team committed to value creation* (Economic Contributions Report). Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2019b). "Argentina-Veladero". *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://www.barrick.com/Spanish/presencia/argentina/default.aspx>
- Barrick Gold y Shandong Gold. (2020). *El oro y la minería de oro en 2020 y más allá...* Barrick Gold y Shandong Gold.
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. Routledge and the Institute of Social Studies.
- Behrend, J. y Bianchi, M. (2017). Estructura económica y política subnacional en Argentina. *Caderno CRH*, 30(80), 217-35.
- Bril Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.
- Bril-Mascarenhas, T. y Madariaga, A. (2019). Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.
- Broockman, D. E. (2012). The "Problem of Preferences": Medicare and Business Support for the Welfare State. *Studies in American Political Development*, 26 (2), 83-106.
- Bull, B. (2014). *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development*. Londres: Routledge.
- Cáceres, D. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina: Accumulation by Dispossession and Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15(1), 116-147.
- Christel, L. G. (2019). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)* [Doctorado de Ciencia Política]. Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, L. G. y Gutiérrez, R. A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347.
- Christel, L. y Torunczyk, D. (2017). Sovereignities in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies - Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 104, 47-68.

- Clarín. (2012, 17 de febrero). “Sigue ‘activo y descontrolado’ el incendio forestal en Tierra del Fuego”. *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/sociedad/sigue-descontrolado-incendio-tierra-fuego_0_BkCWBD3DXL.html
- COFEMIN (2018, 5 de julio). “San Juan: Minería destina \$15 millones a tecnología en jardines de infantes”. *COFEMIN*. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sanjuan-mineria-destina-15-millones-tecnologia-en-jardines-de-infantes>
- Collado, L., Ríos, P y Bonomi, A. (2017). Implementación de la Ley 26.331 en Tierra del Fuego. *Patagonia Forestal*, 1, 14-20.
- Culpepper, P. D. y Reinke, R. (2014). Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States. *Politics & Society*, 42(4), 427-454.
- Crutzen, Py Stoermer, E. (2000). The Anthropocene. *Global Change Newsletter*, 41, 17-18.
- Delamata, G. (2013). Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de “sustentabilidad fuerte” en el sector extractivista megaminero. *Entramados y perspectivas*, 3(3), 55-90.
- Diariamente Neuquén. (2017). “Prohibir el fracking es ‘un disparate’, según Sapag”. *Diariamente Neuquén*. Disponible en <https://www.diariamenteneuquen.com.ar/V3.0/2017/04/28/prohibir-el-fracking-es-un-disparate-segun-sapag/>
- EJES (2019). *Coyuntura hidrocarburífera. Julio 2019* (Informe). Enlace por la Justicia Energética y Socioambiental
- Engels, B. y Dietz, K. (Eds.). (2017). *Contested extractivism, society and the state: struggles over mining and land*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fairfield, T. (2010). Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2015b). Structural Power in Comparative Political Economy: Perspectives from Policy Formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411-41.
- Fernández Milmanda, B. y Garay, C. (2019). Subnational Variation in Forest Protection in the Argentine Chaco. *World Development*, 118, 79-90.
- Fundación YPF (2015). *Año Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad*. Fundación YPF.
- Giovani, S., Orellana, M., Rochetti, D. y Vega, A. (2009). “La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: El concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación”. En Maristella Svampa y Mirta Antonelli (Eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales* (pp. 255-278). Buenos Aires: Biblos.
- Godfrid, J. (Ed.). (2018). “La implementación de iniciativas de responsabilidad social empresaria en el sector minero. Un estudio a partir de los casos Alumbrera y Veladero”. En Laura Álvarez Huwiler y Julieta Godfrid (Comp.). *Megaminería en*

- América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales* (pp. 199-228). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini - Universidad Nacional de Quilmes.
- Godfrid, J. (2016). La estrategia comunicacional en el sector mega-minero. Un estudio del caso La Alumbrera en Argentina. *Question/Cuestión*, 1(50), 297-314.
- Godfrid, J. y Damonte, G. (2020). La Provincia de San Juan entre la promoción minera y la defensa del agua: “narrativas territoriales” en disputa. *Quid*, 16 (13), 85-112.
- Gutiérrez, R. A. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates*, 30, 13-36.
- Gutiérrez, R. A. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.
- Hacker, J. S. y Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics & Society*, 30(2), 277-325
- Halperín, F. (2015). *Segundo Congreso Latinoamericano y del Caribe de Perforación, terminación, refinación y servicios de pozos*. Instituto Argentino del Petróleo y el Gas. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Lz5YLAcxvBY&ab_channel=IAPGCHANNEL
- Heikkila, T., Berardo, R., Weible, C., y Yi, H. (2017). A comparative view of advocacy coalitions: Exploring shale development politics in the United States, Argentina, and China. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21(2), 151-166
- Iezzi, L. E. (2011). *Minería aurífera a cielo abierto en Argentina. El caso del emprendimiento Veladero, provincia de San Juan* (Trabajo final de grado). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- INDEC. (2018). *Origen provincial de las exportaciones* (Informes Técnicos, vol. 3, nro. 45). Ministerio de Hacienda – INDEC.
- Iprofesional (2019). La canadiense Barrick invertirá 135 millones de dólares en la mina Veladero. *Iprofesional*. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/dolarhoy/292621-empresa-proyecto-barrick-gold-otros-La-canadiense-Barrick-invertira-135-millones-de-dolares-en-la-mina-Veladero>.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Nueva York: Basic Books.
- Lindblom, C. E. 1982. The Market as Prison. *The Journal of Politics*, 44(2), 324-36.
- López Anadón, E. (2015). *El abecé de los hidrocarburos en reservorios no convencionales*. Buenos Aires: Instituto Argentino del Petróleo y del Gas.
- Martínez-Alier, J. y Walter, M. (2016). Social Metabolism and Conflicts over Extractivism. En Fabio de Castro, Barbara Hogenboom y Michiel Baud, *Environmental Governance in Latin America* (pp. 58-85). London: Palgrave Macmillan.

Mariano Novas, Lucas Figueroa y Juan Martín Azerrat

- Murillo, V. y Mangonnet, J. (2013). La economía política de la Argentina exportadora en el nuevo milenio: proponiendo una nueva agenda de investigación. *Desarrollo Económico*, 53, 209-210.
- O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales*, 12, 1-44.
- Packmann, M. (diciembre, 2014). *Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares*. Trabajo presentado en las VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.
- Panorama Minero. (2020). "Ciclo de charlas magistrales: Mark Bristow CEO Barrick Gold en Expo San Juan Minera 2020". *Panorama Minero*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bKe3oXMopFY>
- Potter, M., Olejarski, A. y S. Pfister. (2014). Capture theory and the public interest: Balancing competing values to ensure regulatory effectiveness. *International Journal of Public Administration*, 37(10), 638-645.
- Rex, J. (2020). «Anatomy of agency capture: An organizational typology for diagnosing and remedying capture.» *Regulation & Governance* 14(2), 71-294.
- Richardson, N. P. (2009). Export-Oriented Populism: Commodities and Coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44(3), 228-255.
- Rock Solid Resources. (2018). *Technical report on the Veladero mine, San Juan Argentina*. *Rock Solid Resources* Disponible en: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/756894/000119312518094430/d542549dex991.htm>
- Snyder, R. y Wolfson, L. (2009). Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales. *Desarrollo Económico* 49(194), 287-306.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.
- Svampa, M. (2019). *Antropoceno. Lecturas globales desde el Sur*. Córdoba: La Sofía Cartonera.
- Stevens, P. (2013). *Shale Gas in the United Kingdom*. London: Chatham House.
- Télam. (2015). "Inversión de 9 millones de dólares en Añelo para obras de infraestructura y servicios". *Télam*. Disponible en <https://www.telam.com.ar/notas/201507/111583-inversion-de-9-millones-de-dolares-en-anelo-para-obras-de-insfraestructura-y-servicios.php>
- Télam. (2013). "Galuccio: 'Argentina será otro país si desarrolla energía no convencional'". *Télam*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201312/43229-galuccio-argentina-sera-otro-pais-si-desarrolla-energia-no-convencional.php>
- Télam. (2018). "Procesan y embargan a dos ex funcionarios por el derrame en la mina Veladero". *Télam*. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201804/270306-procesamiento-mayoral-derrame-mina-veladero.html>

- Voguel, D. (1987). Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science* 17(4), 385-408.
- YPF. (2019). *Reporte de sustentabilidad 2019*. YPF. Disponible en https://www.ypf.com/LaCompania/Documents/YPF-Reporte-de-Sustentabilidad-2019.pdf?_ga=2.33413052.307440531.1615817593-594468154.1613116097

**Grietas en el campo de los consumos de drogas en Argentina.
Debates sobre las políticas implementadas
durante los gobiernos kirchneristas***

Fissures within the field of drug use in Argentina.

Debates around the policies implemented during the Kirchners administrations

MARTIN GÜELMAN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
marguelman@gmail.com

ANA CLARA CAMAROTTI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
anaclaracamarotti@gmail.com

ANA LAURA AZPARREN

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
anaurazparren@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.A6>

Resumen: En este artículo analizamos una serie de debates y disputas en relación a las políticas de drogas implementadas en Argentina durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015), particularmente en el período que se abre tras el fallo Arriola de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009. Para ello, utilizamos una estrategia metodológica cualitativa, a partir del análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2016 y 2019 a referentes en la temática. El artículo concluye afirmando que los debates en el campo de los consumos de drogas constituyeron, en el período analizado, una dimensión más de la “grieta”. El carácter antinómico con que se expresaron las posiciones de los actores intervinientes reprodujo esta forma de codificación de conflictos de la sociedad argentina contemporánea.

Palabras clave: Política de drogas – Kirchnerismo – Sociedad Civil – Estado – Consumos problemáticos de drogas

Abstract: In this paper we analyze some of the debates on drug policies adopted in Argentina during the administrations of the Kirchners (2003-2015), in particular during the period that began with the Arriola's decision of the Argentine Supreme Court in 2009. We develop a qualitative research strategy. The data consists of semi-structured interviews that were carried out between 2016 and 2019 with stakeholders. The article concludes stating that the debates within the field of drug use have constituted another dimension of the “fissure”. The antinomic character with which were expressed the views of those that took part in the debates have reproduced this way of coding the conflicts of contemporary Argentine society.

Keywords: Drug policies – Kirchnerism – Civil Society – State – Drug Abuse

* Recibido el 29 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2022.

Introducción

El campo de los consumos de drogas es un ámbito de importantes disputas tanto en la definición del problema como en los tipos de respuestas preventivas y asistenciales que se consideran más adecuadas. Mientras que los consensos son escasos, las controversias son fuertes y las posturas contrapuestas son numerosas y notorias.

Durante las tres gestiones gubernamentales kirchneristas —el mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015)— y, en particular, a partir de la sanción de la ley Nacional de Salud Mental (ley 26.657) en 2010, se suscitaron importantes debates públicos en relación con tres grandes dimensiones. Por un lado, la definición del problema, es decir, la forma de conceptualizar los usos de sustancias psicoactivas. Por otro lado, dos aspectos vinculados a la consideración sobre el modo en que deben abordarse, en términos preventivos y asistenciales, los consumos problemáticos de drogas: a) quién debe encargarse; y b) cuáles son las modalidades socio-terapéuticas más adecuadas. Las discusiones en relación a estas tres grandes dimensiones supusieron, en múltiples ocasiones, la reactualización de debates preexistentes.

En este artículo analizamos los debates y disputas en relación a las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas. En particular, identificamos dos grandes debates. En primer lugar, recuperamos la discusión surgida a partir de la emergencia de la vulnerabilidad social como un nuevo paradigma para concebir el consumo problemático de drogas. Específicamente, analizamos si, desde la óptica de los/as referentes entrevistados/as, estos cambios tuvieron impacto en las respuestas implementadas o sólo se redujeron al campo de lo discursivo. En segundo lugar, analizamos los debates en torno a los dispositivos creados durante la gestión de Molina en la SEDRONAR¹. En particular, nos centramos en las discusiones respecto de si los mismos incorporaron (o no) un nuevo enfoque territorial y comunitario².

¹ Cabe aclarar que, a lo largo del trabajo, empleamos el término “dispositivo” como sinónimo de centro de tratamiento para los consumos de drogas y no como artefacto discursivo.

² Este artículo se enmarca en dos proyectos de investigación de la Universidad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), dirigidos por Daniel Jones y Ana Clara Camarotti. En los mismos abordamos los conflictos y alianzas entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las personas consumidoras de drogas a la hora de debatir, diseñar e implementar políticas públicas sobre drogas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, entre 2003 y 2015.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

La hipótesis principal de este artículo es que las disputas y debates del período configuraron una dimensión más de la “grieta” desde la que se ha interpretado una gran cantidad de conflictos de la sociedad argentina en las tres primeras décadas del siglo XXI. La idea de “grieta” y la construcción de antagonismos nos llevan a pensar en una lógica que es característica de los discursos populistas, en los que se construye una frontera interna que divide el espacio social en dos campos (Laclau, 1996; 2009).

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, identificamos los principales ejes temáticos desde los que se han estudiado, en la última década en Argentina, las políticas de drogas. Para cada una de ellas, identificamos algunos de los antecedentes que consideramos más relevantes. A continuación, presentamos las hipótesis y los principales conceptos teóricos trabajados, en particular, la definición que utilizamos del concepto de “grieta”. Seguidamente, describimos la estrategia metodológica que implementamos para construir y analizar la información. En cuarto lugar, desarrollamos los dos debates mencionados en relación a las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas. Finalmente, recopilamos los principales hallazgos, proponemos, a partir de los debates analizados, algunas claves interpretativas de las políticas de drogas en Argentina y sugerimos nuevas líneas de investigación.

Estudios sobre políticas de drogas en la Argentina contemporánea: algunos antecedentes

La revisión de antecedentes sobre la temática de las políticas de drogas en Argentina permite identificar dos grandes ejes analíticos. Por un lado, los trabajos que describen el proceso de diseño de políticas de drogas. Por el otro, los que abordan la implementación y la evaluación de estas políticas. A continuación, presentamos algunos estudios producidos en la última década en Argentina.

Entre los trabajos que abordan diversos aspectos ligados al diseño de políticas de drogas cabe mencionar la contribución de Cutrona (2022), quien analiza los motivos por los cuales las contradicciones existentes en las políticas de drogas en Argentina no derivaron en una política progresista. La ausencia de una normativa basada en el enfoque de los derechos humanos es, para el autor, una deuda pendiente desde el retorno de la democracia. Por otra parte, Corbelle (2013; 2018) analiza los aportes de la sociedad civil en los debates legislativos tendientes a la introducción de cambios en las normativas sobre drogas y, en especial, a la reforma de la ley 23.737. Por su parte, desde una

perspectiva politológica, Cunial (2016; 2018) indaga la trastienda política de los proyectos legislativos para despenalizar el consumo de drogas, impulsados entre 2010 y 2013, y los motivos por los que los mismos no prosperaron. Fusero (2015; 2016) realiza, desde la investigación jurídica, un seguimiento y actualización de los proyectos de ley para la despenalización de dos figuras jurídicas: la tenencia para consumo personal y el autocultivo de cannabis. El relevamiento parte de 2009, en coincidencia con el año en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dio a conocer el fallo “Arriola”. Este hecho, como mencionaremos, fue una ventana de oportunidad para la discusión sobre la despenalización del consumo de drogas. Como señala Fusero, el fallo contenía “(...) determinados lineamientos sustanciales sobre la temática (...) [que fueron] interpretados y contemplados en el desarrollo de los proyectos legislativos presentados (...) en lo sucesivo” (2016: 5). Por último, una línea de investigación más reciente la constituyen los trabajos que analizan el debate sobre el uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados y la sanción, en 2017, de la ley que avanza en dicha dirección (ley 27.350) (Pasciullo, 2017; Labiano, 2018).

En lo que respecta a la implementación y evaluación de políticas de drogas es posible diferenciar dos grandes líneas de trabajos: aquellos que se centran en las respuestas socio-sanitarias y los que abordan aspectos asociados a lo jurídico-represivo. Los primeros se han ocupado, en lo fundamental, de analizar las características y las dinámicas de trabajo de dispositivos socio-terapéuticos para los consumos de drogas de diversa modalidad de abordaje (residencial, ambulatoria, comunitaria-territorial), orientación (religiosa, espiritual, no religiosa) y régimen de gestión (estatales, gestionados por organizaciones de la sociedad civil, co-gestionados entre el Estado y la sociedad civil) (Camarotti, Jones y Di Leo, 2017; Güelman y Azparren, 2017; Jones y Cunial, 2017; Camarotti, Güelman y Azparren, 2018; García Bossio y Monjeau Castro, 2018; Ferreyra, 2019a; 2019b; Güelman, 2019; Güelman y Ramírez, 2020; Garbi, 2020; Mecha, 2020; Azparren, 2021; Güelman, 2021). En menor medida, las contribuciones sobre respuestas socio-sanitarias para los consumos de drogas se han encargado de sistematizar o evaluar prácticas preventivas en distintos ámbitos —mayoritariamente instituciones educativas— (Segovia y Gonçalves, 2011; Camarotti, Kornblit y Di Leo, 2013) y de analizar programas e intervenciones basados en el enfoque de reducción de riesgos y daños³ (Camarotti, 2011; Goltzman, 2016; Harm Reduction International, 2020).

³ “Las estrategias de intervención basadas en el enfoque de Reducción de Daños pueden entenderse tanto como una estrategia de trabajo para intervenir en el campo de las consecuencias individuales y colectivas, sociales y sanitarias del uso de drogas y de sus

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

Por su parte, en relación a lo jurídico-represivo, existe una tradición de trabajos centrada en el análisis de las consecuencias (habitualmente consideradas negativas) de la legislación vigente. Estos trabajos han abordado, por ejemplo, los costos desproporcionados (económicos, institucionales y de recursos humanos) de la normativa punitiva vigente (Corda, 2012), o de la “adicción punitiva”, así como el impacto de este *corpus* jurídico en la exclusión en salud que sufren las personas con problemas de drogadependencia (Epele, 2010; Vázquez, 2014). También se han ocupado de analizar la selectividad que emplea el sistema penal para castigar las infracciones a la ley 23.737, ya sea en la judicialización y el encarcelamiento de jóvenes consumidores/as de drogas de sectores populares (Corda, Galante y Rossi, 2014; Llovera y Scialla, 2017), como de aquellas personas —especialmente mujeres en situación de vulnerabilidad social— que integran los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico (Alonso Merino, 2017; Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, 2019).

Este artículo se inscribe en el segundo eje analítico que identificamos en esta revisión de antecedentes sobre políticas de drogas en Argentina (implementación y evaluación de políticas). A diferencia de los estudios citados, este trabajo se centra en el análisis de las perspectivas de referentes en la temática acerca de las políticas de drogas implementadas durante el período kirchnerista. En otras palabras, no es nuestra pretensión evaluar las políticas implementadas, sino indagar las principales dimensiones de los debates, los actores intervinientes y sus posturas en dichos debates.

Enfoque teórico e hipótesis

La hipótesis principal de este artículo es que las disputas y debates del período kirchnerista en relación al consumo de drogas pueden ser interpretadas a partir de la noción de “grieta”, un término surgido del ámbito periodístico que ha adquirido una fuerte connotación política en las primeras décadas del siglo XXI en Argentina. A través del mismo se apela a la división que sería característica de la sociedad argentina contemporánea. Empleamos el término como metáfora para ilustrar tanto el fuerte antagonismo que caracterizó a buena parte de los debates que se suscitaron en el campo de los consumos de drogas en el período analizado, como la dificultad para arribar a con-

políticas de regulación, como una referencia política para aglutinar al colectivo de organizaciones y personas que cuestionan las actuales políticas de regulación de las drogas en el contexto internacional, que podemos sintetizar en el paradigma de ‘guerra contra las drogas’” (Goltzman, 2016: 5).

sensos. Como señalan Castro Rubel, Artese y Tapia (2016), en los últimos años el discurso público argentino estuvo marcado por la referencia reiterada a un nuevo conflicto: el enfrentamiento entre kirchneristas y antikirchneristas.

Una lectura ampliamente difundida de este enfrentamiento afirma que el mismo es la resultante de un modo particular de ejercer el gobierno por parte de los ex presidentes Néstor Kirchner (...) y de Cristina Fernández (...). Así en la Argentina actual existiría una “grieta” que separaría a los argentinos como resultado de dicha forma de gobernar. En esta lectura de la realidad, la división de la población argentina —al menos en el plano político— sería una característica ajena, extraña a las particularidades del país. Sería entonces una división “artificial” que se debería superar para regenerarse la “unidad” preexistente (Castro Rubel, Artese y Tapia, 2016: 1).

En sintonía con el planteo de los autores, entendemos que la grieta no es una expresión que remite solo a los gobiernos kirchneristas, sino que los enfrentamientos en la sociedad argentina pueden rastrearse desde la propia constitución de la nación. A su vez, compartimos la idea de que el conflicto es una modalidad inherente a las relaciones sociales. No obstante, no podemos dejar de reconocer que, a partir del enfrentamiento del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner con las patronales agropecuarias en 2008, se produjo una radicalización discursiva tanto del gobierno como de sectores opositores (Aronskind y Vommaro, 2010). Ello dio lugar a una profundización de la grieta en diversos ámbitos, incluyendo, como desarrollaremos a lo largo del artículo, el campo de las políticas de drogas.

La noción de “grieta” nos resulta útil para dar cuenta del carácter fuertemente antinómico con que se expresaron —y se expresan— las posiciones de distintos actores del campo respecto de ciertos debates relevantes. Sin embargo, cabe aclarar aquí que el empleo que realizamos de la idea de “grieta” para el análisis de los debates que puntualizaremos a continuación no supone la codificación de las posturas de referentes del campo de los consumos de drogas bajo las coordenadas kirchnerismo/antikirchnerismo o peronismo/antiperonismo.

Una particularidad del fenómeno en el período en cuestión es que la grieta no necesariamente dividió espacios y colectivos antagónicos en términos políticos. Así, por ejemplo, un proyecto legislativo podía cosechar adhesiones transversales entre los diferentes partidos políticos y generar fuertes enfrentamientos al interior de la propia gestión de gobierno. Un caso paradigmático para ilustrar un enfrentamiento al interior de la propia

gestión de gobierno es el conflicto, que comenzó en 2008, entre José Ramón Granero, titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) y el por entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación, Aníbal Fernández, por las posturas contrapuestas en relación al prohibicionismo y los proyectos de despenalización del consumo de drogas (Llovera y Scialla, 2017).

En los debates que tuvieron lugar en el período analizado no resulta frecuente encontrar posturas que puedan comprenderse a partir de la pertenencia al espacio político kirchnerista o bien que se entiendan como una expresión antagónica del mismo. Como mostraron, por un lado, el apoyo transversal al proyecto de reforma de la ley de estupefacientes (ley 23.737) y, por el otro, el mencionado enfrentamiento entre Granero y Fernández, no era habitual que las/os referentes del campo del consumo de drogas se posicionaran en los debates del período de acuerdo con la lógica clasificatoria kirchnerismo/antikirchnerismo.

Una segunda hipótesis de nuestro trabajo es que, a partir de la sanción de la ley Nacional de Salud Mental, las disputas adquirieron una significatividad distinta a la que habían tenido en los años anteriores al período analizado. A partir de ese año se sucedieron una serie de debates y acontecimientos, entre los que se destacan los proyectos de despenalización del consumo de drogas⁴, la sanción de la ley 26.934 que instauro el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (PLAN IACOP) y los cambios discursivos y la creación de nuevos dispositivos de abordaje durante la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina en la SEDRONAR⁵. Con cierta distancia temporal de los debates y acontecimientos que analizamos, podemos afirmar que, más allá de los resultados efectivos, la vertiginosidad con la que se sucedieron los acontecimientos y se presentaron los debates en los últimos años del período que analizamos (2009-2015) brindan la sensación de que todos los aspectos vinculados con el consumo de drogas parecían haber sido puestos en discusión.

⁴ Un acontecimiento que operó como ventana de oportunidad (Kingdon, 2013) para la apertura del debate de la despenalización del consumo de drogas fue el fallo “Arriola” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009. El fallo estableció la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal y permitió que, desde 2011, comenzara a debatirse la pertinencia de reformar la ley 23.737 y, en particular, los artículos referidos a dicha penalización. La discusión parlamentaria contó con el apoyo de un heterogéneo arco partidario y de organizaciones sociales (Cunial, 2016; 2018).

⁵ En 2017, la denominación “Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico” fue modificada por la de “Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina” (decreto 33/2017).

Otro elemento teórico que empleamos para el análisis es el de “significante vacío”. En términos de Laclau (2009), los significantes vacíos nuclean a un conjunto heterogéneo de posiciones que carecen de un contenido concreto. La lógica de los discursos populistas supone que, al interior de una disputa de poder, cada polo antagónico llena de significado el significante en cuestión.

(...) la lógica equivalencial se basa en un “vaciamiento” cuyas consecuencias son, al mismo tiempo, enriquecedoras y empobrecedoras. Enriquecedoras: los significantes que unifican una cadena equivalencial, al tener que cubrir todos los eslabones que integran esta última, tienen una referencia más amplia que un contenido puramente diferencial que vincularía un significante a un sólo significado. Empobrecedoras: precisamente por esta referencia más amplia (potencialmente universal), su conexión con contenidos particulares tiende a reducirse drásticamente (Laclau, 2009: 60).

Como veremos en el análisis desarrollado en el artículo, algunas nociones centrales para las políticas de drogas como “vulnerabilidad social” y “enfoque territorial y comunitario” asumieron, en el período en cuestión, la condición de significantes vacíos.

Estrategia metodológica

Para responder a los objetivos de la investigación, empleamos una estrategia metodológica cualitativa. El material empírico que analizamos se compone de 18 entrevistas semi-estructuradas realizadas entre 2016 y 2019 a referentes en la temática del consumo de sustancias psicoactivas y las políticas de drogas. De las 19 personas entrevistadas (en una de las entrevistas participaron dos referentes), ocho son o fueron funcionarios/as de alto rango de organismos nacionales o provinciales de drogas, otras ocho se desempeñan como directivos/as o integrantes de organizaciones de la sociedad civil con amplio trabajo en la temática y tres participan de organismos internacionales de drogas.

La guía de pautas indagó las siguientes dimensiones: trayectoria profesional y cargo al momento de la entrevista; experiencias de trabajo en torno a la temática de las drogas; percepciones sobre las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2015); principales actores que considera que deben participar de las políticas de drogas; opiniones sobre la despenalización del consumo de drogas y la legislación

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

vigente; entre otras. Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial, con excepción de una que se realizó a través de una videollamada, en virtud del Aislamiento Social, Preventivo y obligatorio (ASPO) dictado por motivo de la pandemia de COVID-19.

Para la realización de las entrevistas tomamos los resguardos éticos necesarios. Previo a la realización de las mismas, leímos y entregamos a cada participante un consentimiento informado en el que se explicaba brevemente el marco institucional, los objetivos de la investigación, el carácter voluntario de la participación y las condiciones de confidencialidad de los datos recogidos, y se solicitaba autorización para grabar el audio de la conversación. En virtud del estatuto de las personas entrevistadas (importantes referentes del campo de los consumos de drogas en Argentina), consideramos relevante incluir sus nombres en un cuadro que puede consultarse en el anexo del presente artículo⁶. Para ello, enviamos un correo electrónico a cada participante para solicitarle su consentimiento. En todos los casos, las personas entrevistadas aceptaron que su nombre fuera incluido en el trabajo.

Con excepción de algunas expresiones provenientes de la entrevista realizada a Juan Carlos Molina⁷, garantizamos, a lo largo del trabajo, la confidencialidad de las respuestas. En otras palabras, no es posible asociar los fragmentos de entrevista utilizados con las personas que los expresaron.

La heterogeneidad de las trayectorias profesionales de las personas entrevistadas da cuenta de la pluralidad de voces que intervienen en el campo de los consumos de drogas en Argentina. Entre las profesiones más comunes se encuentran la psicología, la sociología y el derecho, pero también se destacan otras como la comunicación social, el trabajo social y la psicología social. Entre las personas entrevistadas se encuentra también un sacerdote, un especialista en estadística y salud pública, y un contador público.

Para el análisis de los datos, inicialmente codificamos las entrevistas con apoyo del programa informático *Atlas. ti*. Posteriormente, realizamos una

⁶ En el cuadro incluimos también el cargo por el que los/as contactamos para que fueran entrevistados/as y el período en que lo ocuparon.

⁷ Junto con el pedido de consentimiento para incluir su nombre, a Juan Carlos Molina le solicitamos expresa autorización para poder publicar, sin anonimizarlo, algunos de los fragmentos de su entrevista en este trabajo. A nuestro entender, en virtud de su rol como titular de la SEDRONAR, su figura puede ser muy fácilmente identificable a partir de sus dichos. Por otro lado, la mayoría de las ideas que emergieron en la entrevista ya las había expresado públicamente, tanto en entrevistas periodísticas como en artículos académicos que recogen resultados de proyectos de investigación en los que fue entrevistado (por ejemplo, Ferreyra, 2019a y 2019b). Por último, al tratarse de un trabajo que analiza los debates en relación con políticas implementadas durante su gestión, consideramos importante que pueda existir un espacio donde queden representadas su voz y sus posturas en tanto actor central del período en cuestión.

ficha para condensar la información más relevante de cada entrevista. Luego, volcamos dicha información en una matriz temática y buscamos identificar los principales debates a partir de las entrevistas realizadas. Mediante la confección de las fichas y de la matriz buscamos facilitar la reconstrucción descriptiva de las distintas dimensiones analíticas y avanzar en la comparación, conceptualización y construcción teórica (Freidin, 2017).

Resultados

Debate 1. El consumo problemático de drogas como expresión de la vulnerabilidad social, un nuevo paradigma. ¿Cambios en las respuestas o mero eslogan?

Durante las gestiones kirchneristas surgieron nuevas formas de conceptualizar la problemática del consumo de drogas. Vázquez (2014) señala que, entre 2008 y 2010, se introdujeron un conjunto de modificaciones discursivas y se implementaron una serie de acciones significativas en el escenario de las políticas de drogas a nivel nacional que buscaron transformar el ideario criminalizador y patologizante desde el que se concebía a las personas con consumos problemáticos de sustancias psicoactivas. En suma, emergió un nuevo paradigma de pensamiento.

Un indicador de la emergencia de un nuevo paradigma es la irrupción del concepto “consumo problemático”. Este ha ganado una primacía significativa en la disputa de sentido contra el término “adicción”, una categoría tradicionalmente asociada al campo psi y los abordajes biomédicos. En términos generales, la opción por el término “consumo problemático” se vincula a la pretensión de contemplar los condicionantes sociales que pueden derivar en que un uso de sustancias psicoactivas adquiera tal estatuto.

Entre los acontecimientos destacados por Vázquez (2014) se encuentran: el cambio en el discurso del gobierno nacional en relación a la necesidad de descriminalizar la tenencia de drogas para consumo personal; el Fallo Arriola; la sanción de la ley Nacional de Salud Mental; la creación de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones dentro del Ministerio de Salud de la Nación; y la adopción del enfoque de derechos humanos en algunos de los nuevos efectores de la red de atención asistencial. Desde 2009 comenzaron a elaborarse, desde el Estado nacional, respuestas alternativas a la problemática del consumo de drogas, con foco en la promoción de los derechos humanos y la salud pública. Ello supuso, al menos en el plano discursivo, un quiebre con la orientación que habían tenido hasta el

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

momento las políticas públicas dirigidas al abordaje de los consumos de drogas (Camarotti y Güelman, 2018).

(...) en lo que puede definirse como una verdadera “esquizofrenia normativa” (no exclusiva del campo de las drogas), el marco legal vigente se extiende desde la mirada punitiva hasta el paradigma de la salud pública, la inclusión social y los derechos humanos. Mientras que la ley 23.737 contempla la posibilidad de someter compulsivamente a un tratamiento de rehabilitación a quien sea hallado con alguna/s sustancia/s ilícita/s para uso personal y sea física o psíquicamente dependiente, las leyes 26.657 (ley nacional de Salud Mental) y 26.934 (Plan Integral para el Abordaje de los Consumos problemáticos) obligan a respetar la voluntad del “paciente” [y lo conciben como un sujeto de derechos] (Camarotti y Güelman, 2018: 147).

Con la gestión del sacerdote Juan Carlos Molina al frente de la SEDRONAR (noviembre de 2013-mayo de 2015⁸) se profundizó la tendencia que venía advirtiéndose desde 2008 respecto a la forma de conceptualizar el uso de drogas ilegalizadas. La decisión gubernamental de circunscribir la actividad de la SEDRONAR a las tareas de prevención y asistencia de los consumos de drogas y quitar de su órbita la lucha contra el narcotráfico —que fue asignada al Ministerio de Seguridad (decreto 48/2014)— contribuyó a la fractura de la asociación entre consumo y delito, así como al surgimiento de una nueva definición del problema que fue ganando primacía. De acuerdo con esta nueva definición, el consumo problemático de drogas debe ser conceptualizado, en lo fundamental, como un fenómeno asociado a la exclusión social. Las intervenciones estatales, por su parte, deben dirigirse prioritariamente a la reinserción social de las personas con consumos problemáticos (Cunial, 2015).

A partir del análisis de las entrevistas a referentes en la temática, encontramos que existe un importante consenso en la consideración de que la

⁸ El nombramiento de Molina, referente de una organización de la sociedad civil con trabajo en adicciones en las provincias de Santa Cruz y Chaco, marcó un hito en la política argentina: por primera vez desde el regreso de la democracia en 1983, un religioso ordenado ocupaba un cargo político tan alto (Jones y Cunial, 2017; Ferreyra, 2019a). Si bien quien dirige la SEDRONAR es un/a secretario/a de Estado, esta dependencia tiene rango ministerial, hecho que torna aún más relevante el nombramiento de Molina. Para Romero (2020), la designación de Molina es un ejemplo resonante de la naturalización y legitimidad de la presencia de agentes religiosos (especialmente católicos) en el área de las políticas sociales en Argentina.

gestión de Molina introdujo un nuevo paradigma en la forma de concebir al consumo de drogas. La nueva forma de conceptualizar el consumo de drogas resultaba novedosa si se consideran los enfoques predominantes en que se enmarcaba el accionar de la SEDRONAR. Como señala Levin (2010), del análisis de los folletos elaborados por esta secretaría —indicadores de la forma en que se concibe a la sustancia, al sujeto que consume drogas y a los modos de intervención frente a la problemática— se desprende que desde su creación en 1989 hasta 2005 primó la concepción médica. En los materiales de difusión del período se observa, de acuerdo con la tipología de Nowlis (1975)⁹, una presencia mayoritaria del modelo psico-social.

Tanto para Molina como para otros/as referentes entrevistados/as, el consumo problemático de drogas no es un asunto de salud mental, sino de “salud social”. La conceptualización de Molina abrió un frente de disputa al interior del gobierno, en particular, entre la SEDRONAR y la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Esquemáticamente, para quienes creen que la salud mental y las adicciones forman parte de un mismo núcleo de problemas —en su artículo 4°, la ley Nacional de Salud Mental indica que “las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental”—, la definición del consumo problemático de drogas como un asunto de salud social carecería de sentido. Desde esta línea argumental se considera que, si bien el problema puede tener aristas sociales, debe abordarse, fundamentalmente desde las herramientas del campo psi.

El empleo de la noción de “salud social” implica, para Molina, la consideración de que “no es solamente el pibe [con consumo abusivo de drogas]

⁹ La tipología se compone de cuatro modelos. El surgimiento de un modelo no supuso el reemplazo de los anteriores. Como en toda tipología, los modelos no suelen presentarse de forma pura en la realidad, sino en diversas combinaciones entre sí. La diferencia fundamental entre los modelos está dada por la relevancia que se otorga a cada uno de los elementos que interactúan en una práctica de consumo de drogas: la sustancia, el sujeto y el contexto. De dicha relevancia se desprenden distintos tipos de medidas sociales, políticas y sanitarias. En primer lugar, el modelo ético-jurídico se centra en la sustancia, enfatiza en las medidas legales y penales y considera al/a la consumidor/a de drogas como un delincuente. El modelo médico-sanitario, por su parte, concibe al/a la adicto/a como un/a enfermo/a al que hay que curar y reinsertar socialmente. En tercer lugar, el modelo psico-social corre el foco de la sustancia y lo coloca en el sujeto y se preocupa por las necesidades que lo llevan al consumo abusivo. La adicción aquí es interpretada como la resultante de un malestar psíquico o como un desorden de la actividad psicológica del individuo. Por último, el modelo socio-cultural enfatiza en el contexto social. Los/as consumidores/as de drogas son vistos/as como excluidos/as y la adicción es considerada una enfermedad social. El fundamento que rige a este modelo es que una política preventiva efectiva no puede hacer abstracción de la estructura socioeconómica y del contexto sociocultural en que se insertan los/as consumidores/as de drogas (Nowlis, 1975; Camarotti, 2010; Levin, 2010).

el que tiene el problema. Es el entorno el que tiene el problema”. De allí que, durante su gestión, comenzara a hablarse de “terapia de entorno”, una conceptualización que, a su entender, resultaba novedosa no solo para Argentina, sino también para el contexto latinoamericano. Molina señaló también en la entrevista que le realizamos que, antes de su asunción, la SEDRONAR no tenía “una perspectiva social”. Desde su óptica, una de las grandes deudas del período analizado es no haber promulgado una normativa que conciba a las adicciones como un problema de salud social y no haberlas quitado de la órbita de la ley Nacional de Salud Mental.

La forma en que Molina refiere a la incorporación de la “salud social” y de la “terapia de entorno” como líneas programáticas de la SEDRONAR permite percibir que la evaluación que él mismo realiza de su gestión al frente de dicha secretaría se dota de un fuerte carácter fundacional. En algunas de las entrevistas realizadas, Molina fue señalado como alguien que “creía estar haciendo una revolución en el campo de las drogas”. Ha de reconocerse que, ya desde su nombramiento al frente del organismo, el gobierno había atribuido a su gestión una impronta innovadora. En la conferencia de prensa donde se anunció su nombramiento, el jefe de Gabinete de Ministros de ese momento, Jorge Capitanich, señaló que “la instrucción de la presidenta [Cristina Fernández de Kirchner] ha sido (...) su designación para trabajar desde una óptica absolutamente diferente respecto al tema de la drogadicción” (Televisión Pública Argentina, 2013; Ferreyra, 2019a).

En la mentada conferencia de prensa, Capitanich destacó la “experiencia en el trabajo territorial” de Molina y su “vocación de servicio hacia los más pobres, hacia los más humildes” (Televisión Pública Argentina, 2013; Ferreyra, 2019a). La vinculación entre ambos atributos adquiere relevancia ya que, como señala Ferreyra (2019b), la exclusión y la vulnerabilidad social, apuntadas como objetivo de la política pública durante la gestión de Molina, eran interpretadas como fenómenos eminentemente territoriales.

La noción de territorio, como muestra Goltzman (2016), irrumpió en los últimos años en la agenda de las políticas sociales y se convirtió en una clave ineludible para pensar el escenario de gestión de las intervenciones. El trabajo desde y en el territorio “(...) se presenta como la posibilidad de visibilizar un conjunto de variables que afectan a la salud de las personas: densidad de lazos sociales de sostén; normas grupales o colectivas de gestión del espacio público; condiciones del hábitat; interacción entre diversos actores sociales; relación con las redes y servicios de la seguridad social, entre otros” (Goltzman, 2016: 4). En términos teórico-conceptuales, concebir la adicción a las drogas como una “enfermedad social” supone inscribirse dentro del modelo socio-cultural, siguiendo la clasificación de Nowlis (1975).

Ahora bien, del análisis de las entrevistas se desprende que el consenso existente en relación a la emergencia de un nuevo paradigma para concebir los consumos de drogas desaparece cuando se juzga si este nuevo paradigma se tradujo en transformaciones en las políticas implementadas o si, por el contrario, se trató solo de un cambio discursivo o se redujo a un mero eslogan. Es en relación a esto que encontramos un primer núcleo de conflictos o una primera “grieta”, de acuerdo con la terminología que venimos empleando.

La consideración según la cual en el período analizado no se registraron cambios en las respuestas se fundamenta en posicionamientos de diversa índole. A continuación, describimos algunas de estas posturas.

Una primera postura —representada en las voces de ex funcionarios/as y referentes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan desde el enfoque de la reducción de riesgos y daños— se basa en la idea de que la aceptación discursiva del mentado enfoque por parte de las autoridades gubernamentales no resulta suficiente para concluir que en el período se hayan producido transformaciones significativas. Dos elementos interrelacionados son ponderados por quienes ubicamos en esta postura para sostener que la referencia a la “salud social” terminó por convertirse en un mero eslogan: no haber dado por tierra con el paradigma prohibicionista; y no haber hecho del enfoque de reducción de riesgos y daños el eje fundamental de la política oficial. Quienes sostienen que el paradigma prohibicionista no ha sido superado justifican su posición aludiendo al fracaso de los intentos por reformar la ley 23.737¹⁰.

Dentro de esta posición se destaca el discurso de una referente entrevistada, con amplia trayectoria en una organización de la sociedad civil. Esta referente sostuvo que, si bien la política de drogas del período analizado tenía un posicionamiento ideológico interesante, cuando se solicitaba a los/as funcionarios/as gubernamentales que operacionalizaran dicha orientación en contenidos concretos, la impresión que se obtenía es que la misma se trataba de una “cáscara sin contenido”.

En la CND [Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas] del 2014 (...) yo estuve en la Mesa Redonda de Reducción de la Demanda. Entonces, por Argentina (...) no estaba [Juan Carlos] Molina, estaba un segundo, tercera línea. Le toca a Argentina decir cuál es la política, o sea, la posición de Argentina y el tipo lo que dice es que la posición y la política argentina en materia de preven-

¹⁰ Llovera y Scialla (2017) refieren a la convivencia entre paradigmas durante el período kirchnerista como una puja entre lo heredado y lo reformulado.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

ción y asistencia es, como dice la presidenta [Cristina Fernández de Kirchner], “La patria es el otro” [frase acuñada en 2013 por la entonces presidenta de la nación, tendiente a ilustrar principios pretendidamente característicos de su gestión como la igualdad, la solidaridad y la inclusión social]. (...) Si vos sacás semánticamente todo lo que eso significa, digo: «Bueno”. Yo estoy más cercana con un discurso que te plantea esto (...) que con alguien que te diga que está montado en el más puro prohibicionismo. O.K. (...) [Pero] si uno empieza a bajar qué significa esto (...) [es] un discurso político-partidario muy vacío de cualquier otro contenido respecto de la temática (Referente de organización de la sociedad civil).

Sobre la base de los aportes teóricos de Laclau (2009) podemos pensar que nociones como “enfoque territorial y comunitario”, “abordaje con perspectiva de derechos” y “abordaje con perspectiva de género” resultan significantes tan generales que no pueden más que cosechar una gran adhesión al interior del campo de las políticas de drogas. Al funcionar como premisas, resulta difícil expresar, respecto de ellas, desacuerdo ideológico. No obstante, como vimos en el fragmento precedente, con frecuencia terminan convirtiéndose en significantes vacíos sin contenido específico.

La segunda postura que recuperamos en relación a la consideración de que el nuevo paradigma para pensar el consumo problemático de drogas no redundó en cambios en las respuestas se centra en la presunta ausencia de modificaciones en las prioridades de la SEDRONAR. En particular, se señala que el nuevo discurso de la salud social y la importancia atribuida al abordaje comunitario y territorial resultaba contradicho por la escasa asignación presupuestaria destinada a los nuevos centros de tratamiento. En suma, pese a la retórica y a la creación de los dispositivos mencionados, esta secretaría no habría modificado su foco en la internación y el financiamiento de comunidades terapéuticas. Subyace a esta postura la idea de que un cambio en la forma de concebir la problemática del consumo de drogas para ser genuino debe acompañarse de una modificación presupuestaria significativa que permita financiar los nuevos abordajes.

En contraposición a esta postura, Ferreyra (2020) encuentra que, desde 2013, la SEDRONAR registró un importante crecimiento presupuestario y experimentó un proceso de territorialización que se reflejó en el incremento de su cuerpo de funcionarios/as y en la creación de ocho coordinaciones al interior de la Subsecretaría de Diseño, Monitoreo y Evaluación de Abordaje Territorial. Entre 2013 y 2014, el presupuesto de la SEDRONAR registró un aumento del 130%. Alrededor del 70% de dichos recursos estuvieron

expresamente destinados a solventar un programa denominado “Recuperar Inclusión”, en el marco del cual se crearon los dispositivos de abordaje territorial y comunitario a los que referiremos en el siguiente apartado.

Del análisis de las entrevistas a referentes en la temática emergió también un heterogéneo conjunto de razones para sostener que en el período analizado se produjeron cambios significativos que no se limitaron a lo meramente discursivo. Cabe destacar que estas posturas se encuentran representadas en las voces de exfuncionarios/as gubernamentales —tanto del Poder Ejecutivo Nacional como de reparticiones provinciales y municipales identificados/as con distintas líneas ideológico-partidarias—, referentes de organizaciones de la sociedad civil y activistas por la despenalización del consumo de drogas y la incorporación del enfoque de reducción de riesgos y daños. Lógicamente, el propio Molina es uno de los referentes que adhiere a la idea de que en el período analizado se produjeron cambios significativos.

La postura fundamental entre quienes afirman que en el período considerado hubo cambios en las respuestas se asienta en la consideración de un presunto resquebrajamiento del paradigma prohibicionista, a partir de la sanción de las leyes de Salud Mental y la que instauro el Plan IACOP. Desde este posicionamiento, la promulgación de normas que avancen en la conceptualización de las personas que consumen drogas ilegalizadas como sujetos de derechos es una transformación positiva, al tiempo que constituye la antesala de una futura reforma legislativa integral.

Debate 2: Dispositivos implementados por la SEDRONAR en el marco del Programa Recuperar Inclusión ¿nuevo enfoque o viejo paradigma?

En el marco de un nuevo paradigma, y con el sustento normativo del Programa Recuperar Inclusión, fueron creados, en 2014, un conjunto de dispositivos como los Centros Preventivos Locales de Adicciones (Ce.P.L.A.)¹¹ y las Casas Educativas Terapéuticas (C.E.T.)¹². Si existe consenso entre las

¹¹ Los Ce.P.L.A. son “(...) espacios preventivos de encuentro para jóvenes, adolescentes y la comunidad en general. Allí se promueven hábitos saludables a través del deporte, las actividades recreativas y artísticas (...) ofrecen también, a través de sus talleres de formación, herramientas para la construcción y el fortalecimiento de los proyectos de vida (...)” (Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, 2016: 512).

¹² Las C.E.T. son centros de día de atención y acceso a la salud. “Son lugares que reciben y acompañan; espacios educativos (...), patios de encuentro con la cultura, el deporte y la recreación. Estas acciones acompañadas de un proceso profesional de atención promueven un abordaje integral terapéutico en el problema del consumo de sustancias” (Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, 2016: 511).

personas entrevistadas en que aquello que fue planificado en la política pública tuvo un correlato material, a partir de la instalación de los dispositivos mencionados en distintas localidades del país cabe preguntarse: ¿qué implica sostener que los cambios en lo referido a la asistencia de los consumos de drogas constituyeron un mero eslogan? ¿Significa que estos dispositivos, lejos de trabajar bajo el enfoque de la “salud social”, siguieron anclados a un paradigma anterior considerado “anacrónico”? ¿Implica que los mismos, en función de ciertas decisiones consideradas incorrectas (como su localización geográfica o la falta de articulación con otros actores relevantes dedicados a la temática), no lograron los resultados esperados, es decir, no alcanzaron a la población potencialmente destinataria?

En relación al enfoque, encontramos en las personas entrevistadas dos posturas contrapuestas. Por un lado, quienes sostienen que los dispositivos creados en el marco del programa Recuperar Inclusión adoptaron un enfoque o, al menos, ciertos lineamientos concebidos como adecuados. Así, por ejemplo, un exfuncionario señaló que estos tuvieron una impronta “comunitaria”, es decir, “buscaron insertarse en la comunidad y llegar a los sectores más excluidos” o insertarse en los barrios donde el consumo problemático de drogas registra mayor prevalencia. Esta pretensión debe entenderse en el marco de los cuestionamientos que, en los últimos años, han comenzado a recibir los tratamientos residenciales por su supuesta ineficacia y a la “(...) escasez de intervenciones que puedan dar una respuesta integral a los problemas derivados del uso de drogas cuando estos impactan a poblaciones empobrecidas” (Goltzman, 2016: 4). Otro aspecto destacado es que los mismos contemplaron la incorporación de operadores/as comunitarios/as en sus equipos de trabajo, alejándose de una mirada exclusivamente profesionalizada. Finalmente, algunos/as referentes resaltaron que tanto los Ce.P.L.A. como las C.E.T. asumieron una lógica de proximidad y eran dispositivos “amigables” para con los/as usuarios/as.

Por otro lado, se encuentran quienes sostienen que las C.E.T. y los Ce.P.L.A. no adoptaron, en su metodología de trabajo, los lineamientos del abordaje territorial o comunitario de los consumos de drogas. Para estas personas, estos dispositivos terminaron replicando una lógica abstencionista de los consumos de drogas. Algunos/as entrevistados/as (de diversas inserciones profesionales y adhesiones político-partidarias) resaltaron que los dispositivos creados en el marco del Programa Recuperar Inclusión no tuvieron un enfoque claro y su equipo de trabajo carecía de herramientas conceptuales y técnicas para el abordaje de la problemática. Desde la óptica de estos/as referentes, la ausencia de un enfoque claro redundó en que los dispositivos implementados en el marco del Programa Recuperar Inclusión

no tuvieran objetivos definidos y su metodología de trabajo fuera difusa. Un corolario adicional de la presunta ausencia de un enfoque territorial o comunitario es que, si bien existían algunos lineamientos comunes, cada dispositivo funcionaba de distinta manera, dependiendo del/de la profesional que estuviera a su cargo.

Me parece un avance importante reconocer primero...poner el foco en los sectores más excluidos en todo lo que hace a la llegada del Estado de alguna u otra forma (...). Y empezar a poner sobre la mesa todo lo que tiene que ver con las intervenciones o las propuestas más comunitarias (...) eso me parece sumamente importante. Lo que a mi juicio no sucedió en ese tiempo es que esa iniciativa o ese abordaje (...) no tuvo un contenido técnico ni un marco conceptual adecuado. (...). Reconozco poner el tema sobre la mesa. Me parece que lo que faltó fue un contenido conceptual y metodológico adecuado (Exfuncionario).

Si bien no existe acuerdo en que los dispositivos hayan incorporado el enfoque que contempla la vulnerabilidad social para el abordaje de los consumos problemáticos de drogas, existe un amplio consenso sobre la falta de efectividad en las respuestas implementadas. Esta falta de efectividad es entendida como el fracaso para alcanzar a la población potencialmente destinataria.

Quienes plantearon que los Ce.P.L.A. y las C.E.T. no fueron efectivos —en general, referentes de organizaciones de la sociedad civil— sostuvieron que estos no lograron los resultados esperados por un conjunto de decisiones incorrectas y por la ausencia de articulación e instancias de consulta con organizaciones de la sociedad civil y otros actores clave dedicados al abordaje de la problemática del consumo de drogas. Un aspecto que habría conspirado contra el “éxito” de los dispositivos fue la percepción de autosuficiencia estatal que primaba en las concepciones de los/as funcionarios/as jerárquicos/as de la SEDRONAR. En múltiples entrevistas emergió la idea de que esta secretaría estaba replicando dispositivos que las organizaciones de la sociedad civil venían implementando desde hacía mucho tiempo, sin recuperar los aprendizajes y el bagaje experiencial de estas. El mayor anclaje territorial y legitimidad social de las intervenciones de la sociedad civil es lo que explicaría la receptividad diferencial de unos y otros dispositivos. La supuesta falta de articulación con referentes de la sociedad civil y con los gobiernos provinciales (los que podían brindar un panorama más amplio de la problemática) explicaría también decisiones juzgadas como inconvenientes vinculadas, por ejemplo, con la cons-

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

trucción de dispositivos en ciudades pequeñas o pueblos en los que no existía un número considerable de personas que demandaran tratamiento. Como señala una exfuncionaria entrevistada:

(...) si vos hacés una política pública a nivel nacional, te tenés que sentar con los actores provinciales. Y ahí tomar decisiones en relación a los lugares, a los diagnósticos y no decir: «Bueno, a ver, yo conozco al intendente de Palpalá [provincia de Jujuy] y entonces voy a armar un [dispositivo] acá, porque se me ocurrió» (...) En Forestal [departamento de Palpalá], que tiene un enorme edificio con pileta y todo, no porque Forestal es así [gesto con la mano que significa pequeño] y está lejos de todo. Entonces vos ponés un dispositivo al que nadie puede llegar solo. Entonces tienen que poner una combi, que vaya desde el centro de [San Salvador de] Jujuy, ¿sí? Y algunos van hasta el centro. Algunos los van recolectando para llevarlos a pasar el día en Forestal, por ejemplo. Entonces, esto tiene que ver con cómo se planifica.

El propio Molina, en una frase que debe entenderse en el marco del paradigma que hace hincapié en la necesidad de propender a la inclusión social de las personas con consumos problemáticos de drogas, señaló que en su gestión el objetivo fue construir dispositivos “en lugares donde no había nada”. Quienes sostienen una posición crítica entienden que, en lugar de emular dispositivos, la política de drogas debería haberse centrado en robustecer las iniciativas de la sociedad civil que ya contaban con la “confianza” de la población destinataria fruto de su inserción en el territorio y su amplia experiencia en la temática.

Reflexiones finales

En este artículo hemos analizado las perspectivas de referentes en el campo de los consumos de drogas acerca de las políticas en la materia puestas en marcha durante el período kirchnerista. La revisión bibliográfica nos permitió constatar una vacancia de estudios que indaguen la implementación y evaluación de políticas de drogas desde las miradas de informantes clave en la temática.

En particular, hemos analizado dos debates en relación con las políticas de drogas implementadas durante los gobiernos kirchneristas en Argentina. La mayoría de los debates y disputas no se originaron en el período considerado (2009-2015), pero adquirieron en el mismo una relevancia sig-

nificativa. Si bien en estos años se reactualizaron muchos debates —por ejemplo, la despenalización del consumo de drogas, las formas en que deben ser concebidas la práctica de consumo y la figura de la persona usuaria, las características que deben asumir las respuestas asistenciales y preventivas—, también se abrieron nuevas fuentes de discusión y conflictos.

El primer debate que analizamos se vinculó con el paradigma que concibe el consumo de drogas como consecuencia de la vulnerabilidad social. Si bien existe consenso entre las personas entrevistadas respecto de que, a partir de la gestión de Juan Carlos Molina en la SEDRONAR, puede hablarse de un nuevo enfoque asociado a la “salud social”, encontramos posturas contrapuestas con respecto a las consecuencias efectivas de este nuevo paradigma en las políticas de drogas implementadas. Mientras que para algunos/as de los/as referentes entrevistados/as se produjo una modificación sustancial en la forma de concebir a las personas consumidoras al considerarlas sujetos de derechos —modificación que tuvo su correlato normativo en la ley Nacional de Salud Mental y el Plan IACOP—, para otras personas se trató sólo de un cambio discursivo, que no se vio reflejado ni en la modificación de la legislación prohibicionista (particularmente la ley 23.737), ni en la reasignación de partidas presupuestarias, ni en la incorporación del enfoque de reducción de riesgos y daños en las respuestas terapéuticas.

El segundo debate que tuvo lugar en el período analizado tuvo como eje a los nuevos dispositivos creados por la SEDRONAR en el marco del Programa Recuperar Inclusión, particularmente los Ce.P.L.A. y las C.E.T. Al igual que en el debate anterior, si bien todas las personas entrevistadas destacaron la importancia de la creación de estos nuevos dispositivos, encontramos posturas contrapuestas respecto a si los mismos pudieron incorporar un enfoque territorial o si, por el contrario, replicaron viejos paradigmas de abordaje, como el modelo abstencionista. En la primera postura se ubican quienes consideran que los nuevos dispositivos creados incorporaron lineamientos de abordaje adecuados, ya que se localizaron en barrios vulnerabilizados con altas tasas de prevalencia de consumo de drogas, incluyeron en sus equipos de trabajo a referentes comunitarios y desarrollaron respuestas “amigables” y accesibles. Quienes sostienen, por el contrario, que los nuevos dispositivos creados terminaron replicando viejos paradigmas de abordaje, entienden que faltó dotar a los equipos de trabajo de herramientas conceptuales y técnicas propias del modelo comunitario. Con base en Laclau, nociones como “enfoque territorial y comunitario” terminaron siendo significantes vacíos. Para estos/as entrevistados/as, la falta de lineamientos claros por parte de la SEDRONAR redundó en que cada dispositivo funcionara de acuerdo con la formación y las ideas previas que tenían sus directivos/as.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

La gran mayoría de las personas entrevistadas fue muy crítica respecto a la efectividad de los dispositivos creados por la SEDRONAR. Principalmente, cuestionaron la falta de articulación de la política nacional tanto con los gobiernos provinciales como con las organizaciones de la sociedad civil con trabajo en la temática. Esta falta de diálogo habría generado que los dispositivos creados no alcanzaran a la población potencialmente destinataria y no lograran reflejar, en los hechos, los cambios discursivos que tuvieron lugar en el período.

A partir del análisis realizado vislumbramos la apertura de nuevas líneas de investigación para futuros trabajos. Por un lado, entendemos que los debates desarrollados, si bien resultan significativos, no son los únicos que se suscitaron en el período considerado. La identificación de otras disputas —junto con la descripción de los actores involucrados y sus posturas— se presenta como una agenda investigativa relevante para el campo de los consumos de drogas. Por otro lado, creemos que sería pertinente recuperar otras voces presentes en estos debates, como las de referentes de centros de tratamiento y de organizaciones de personas usuarias de sustancias psicoactivas.

A modo de cierre, quisiéramos plantear algunas reflexiones sobre las consecuencias de estas disputas en el campo de los consumos de drogas en Argentina. Lejos de contar con una política que incluya y articule las distintas respuestas existentes para los consumos de drogas (comunidades terapéuticas, programas de reducción de riesgos y daños, abordajes territoriales y comunitarios, etcétera), estas son percibidas como antagónicas, y las posturas entre los principales actores del campo se presentan muchas veces como inconciliables. Esta falta de consensos básicos en el campo de los consumos de drogas puede estar relacionada, no sólo con los intereses propios de cada actor, sino también con la inexistencia de espacios de debate permanentes donde se puedan dirimir estos conflictos y arribar a algunos acuerdos básicos. Trascender estas “grietas” constituye el primer paso para la elaboración de una política integral y de largo plazo, y para la construcción de un sistema integrado de respuestas con un rol protagónico del Estado, donde se ofrezcan acciones de promoción de derechos e inclusión social, programas preventivos y de reducción de riesgos y daños, así como tratamientos de diverso tipo con modalidades de atención diferenciadas.

Referencias bibliográficas

- Alonso Merino, A. (julio-agosto, 2017). *Los costos del encarcelamiento de las mujeres*. Trabajo presentado en Seminario Internacional Fazendo Gênero 11 y 13th Women's Worlds Congress, Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Aronskind, R. y Vommaro, G. (2010). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Azparren, A. L. (2021). *Del consumo al cuidado. Trayectorias de personas usuarias de pasta base/paco en villas de la Ciudad de Buenos Aires (2014-2018). Análisis desde una perspectiva interseccional* (Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires).
- Camarotti, A. C. (2010). *Prácticas, discursos y nuevos espacios de sociabilidad en torno al consumo de éxtasis de jóvenes de sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis de doctorado no publicada, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires).
- Camarotti, A. C. (2011). *Política sobre drogas en Argentina. Disputas e implicancias de los programas de supresión del uso y de reducción de daños*. Madrid: Editorial Académica Española.
- Camarotti, A. C. y Güelman, M. (2018). Revisión histórica de las respuestas socio-terapéuticas para los consumos de drogas en Argentina. *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, 64(2), 136-148.
- Camarotti, A. C., Güelman, M. y Azparren, A. L. (2018). ¿Enfermedad, exclusión o pérdida del sentido de la vida? Las causas que llevan a consumir drogas según referentes de programas religiosos y espirituales. *Socio Debate. Revista de Ciencias Sociales*, 7, 27-56.
- Camarotti, A. C., Jones, D. y Di Leo, P. F. (2017). *Entre dos mundos. Abordajes religiosos y espirituales de los consumos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.
- Camarotti, A. C., Kornblit, A. L. y Di Leo, P. F. (2013). Prevención del consumo problemático de drogas en la escuela: estrategia de formación docente en Argentina utilizando TIC. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, 17, 695-703.
- Castro Rubel, J., Artese, M. y Tapia, H. (diciembre, 2016). *Reflexiones a orillas de la grieta. Representaciones de la conflictividad social en trabajadores de empresas recuperadas, asalariados y comerciantes*. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2019). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2019*. Buenos Aires: CELS-Siglo XXI.
- Corbelle, F. (2013). Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo. *Avá* 22, 97-119.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

- Corbelle, F. (2018). *El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional*. Buenos Aires: Teseo.
- Corda, A. (2012). *Sistemas desproporcionados: desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil-Universidad de Buenos Aires.
- Corda, A., Galante, A., y Rossi, D. (2014). *Personas que usan estupefacientes en Argentina. De "delincuentes-enfermos" a sujetos de derechos*. Buenos Aires: Intercambios-Universidad de Buenos Aires.
- Cunial, S. (2015). El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 165-195.
- Cunial, S. (2016). Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014). *Revista SAAP*, 10(2), 221-248.
- Cunial, S. (2018). "Acciones desde abajo, argumentos desde arriba. La Iglesia Católica y la despenalización del consumo de drogas en Argentina (2008-2014)". En Daniel Jones (Dir.), *Sexo, drogas y religión. Debates y políticas públicas sobre drogas y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 111-148). Buenos Aires: Teseo.
- Cutrona, S. (2022). *Drogas, política y actores sociales en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Eudeba.
- Epele, M. (2010). *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferreya, F.G. (2019a). "El cura de Alicia". Alicia Kirchner en la trayectoria y gestión del sacerdote Juan Carlos Molina en la SEDRONAR (Argentina, 2000-2015). *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales-Universidad Nacional de Jujuy*, 55, 159-180.
- Ferreya, F.G. (2019b). "Un nuevo paradigma en salud social": el Programa Recuperar Inclusión en la SEDRONAR del sacerdote Molina (2013-2015). *De Prácticas y discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 8(11), 3-28.
- Ferreya, F.G. (2020). Interacciones socioestatales y presupuesto público. El caso de las políticas públicas de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas en Argentina (2013-2018) (Tesis de maestría no publicada). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México D.F., México.
- Freidin, B. (2017). "El uso de despliegues visuales en el análisis de datos cualitativos. ¿Para qué y cómo los diseñamos?". En Pablo Borda, Valeria Dabenigno, Betina Freidin y Martín Güelman, *Estrategias para el análisis de datos cualitativos* (pp. 72-108). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Fusero, M. (2015). La adicción al prohibicionismo y un caso de uso medicinal de cannabis. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: <http://www.pensamiento-penal.com.ar/doctrina/41909-adiccion-al-prohibicionismo-y-caso-uso-medicinal-cannabis>

- Fusero, M. (2016). Comparativo de proyectos de ley sobre despenalización de delitos de consumo de drogas en Argentina (2009/2016). *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44229-comparativo-proyectos-ley-sobre-despenalizacion-delitos-consumo-drogas-argentina>
- Garbi, S. (2020). *De aislamientos y encierros. Modos “legos” y “expertos” de tratar los consumos problemáticos de drogas*. Buenos Aires: Teseo.
- García Bossio, M. P. y Monjeau Castro, C. (2018). Entre las religiones y el Estado: el caso de las Expo Promo Salud en la provincia de Buenos Aires. *Salud colectiva*, 14(2), 323-340.
- Goltzman, P. M. (2016). *Memorias del Encuentro Intervenciones desde la Reducción de Daños: perspectivas y desafíos actuales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil.
- Güelman, M. (2019). “De una vida a otra vida. Experiencias biográficas y procesos de individuación de ex residentes de comunidades terapéuticas religiosas”. En Ernesto Meccia (Dir.), *Biografías y sociedad. Métodos y perspectivas* (pp. 289-308). Buenos Aires: Eudeba-Ediciones UNL.
- Güelman, M. (2021). La fabricación de un modelo de sujeto en comunidades terapéuticas de fuerte impronta religiosa. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 91, 67-82.
- Güelman, M. y Azparren, A.L. (2017). El anclaje territorial en los abordajes religiosos para el consumo de drogas en Buenos Aires (Argentina). *Revista Española de Drogodependencias*, 42(2), 43-55.
- Güelman, M., y Ramírez, R. (2020). Las cuatro “C”: calle-cárcel-cementerio o conversión. Narrativas de transformación identitaria de residentes y ex residentes de comunidades terapéuticas religiosas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *Religião & Sociedade*, 40, 171-194.
- Harm Reduction International (2020). *The global state of harm reduction 2020*. Londres: Autor.
- Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación (2016). *Memoria detallada del estado de la Nación 2015*. Buenos Aires: Autor.
- Jones, D. y Cunial, S. (2017). Más allá de los límites del Estado. Instituciones católicas y evangélicas de partidos del Gran Buenos Aires (Argentina) en la implementación de políticas públicas sobre drogas. *Desafíos*, 29(2), 85-123.
- Kingdon, J. (2013). Why some issues rise and others are negated. En S. Theodoulou y M. Cahn (Eds.), *Public policy. The essential readings* (pp.157-163). Nueva York: Pearson.
- Labiano, V. I. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 75-98.
- Laclau, E. (1996). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?” En Ernesto Laclau, *Emancipación y diferencia* (pp. 85-95). Buenos Aires: Ariel.

Martín Güelman, Ana Clara Camarotti y Ana Laura Azparren

- Laclau, E. (2009). "Populismo: ¿qué nos dice el nombre?". En Francisco Panizza (Coord.), *El populismo como espejo de la democracia* (pp. 51-70). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Levin, L. G. (2010). Individuos, sustancias e intervenciones en las campañas públicas de la SEDRONAR. *Eä Journal*, 2 (2), 1-17.
- Llovera, M. S. y Scialla, M. (2017). Políticas de drogas en Argentina (2003-2015). Reflexiones en torno a la puja entre lo heredado y lo reformulado. *Temas y Debates*, 34, 77-99.
- Mecha, A. (septiembre, 2020). CAACs. Descripción y análisis. Relevamiento de dos Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario de la zona norte del Gran Buenos Aires durante los años 2018 y 2019. Trabajo presentado en XIV Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, Argentina.
- Nowlis, H. (1975). *La verdad sobre la droga: la droga y la educación*. París: UNESCO.
- Pasciullo, M.A. (2017). *Cannabis medicinal: proyecto de ley y su avance en la legislación argentina* (Tesis de licenciatura no publicada, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Siglo XXI, Buenos Aires).
- Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica subsidiaria. *Revista SAAP*, 14(1), 157-179.
- Segovia, N. S. y Gonçalves, M. F. C. (2011). Los espacios escolares para la prevención de la drogodependencia: concepción de directivas de escuelas secundarias. *Revista latino-americana de enfermagem*, 19, 782-788.
- Televisión Pública Argentina (29/11/2013). *Visión 7: El padre Molina nuevo titular del Sedronar* (Video Youtube). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Zyrwvs3yTsY>.
- Vázquez, A. (2014). Políticas públicas en materia de drogas en Argentina: políticas de estigmatización y sufrimiento. *Saúde em Debate*, 38, 830-839.

Anexo
Cuadro 1-Listado de personas entrevistadas

Nombre	Cargo por el cual fue entrevistado/a	Institución	Período en que ocupó el cargo
Graciela Ahumada	Coordinadora de Investigaciones y Directora del Observatorio Argentino de Drogas	SEDRONAR	2001-2013
Edith Benedetti	Directora General	Hospital Nacional en Red Especializado en Salud Mental y Adicciones "Lic. Laura Bonaparte"	Primer período: Noviembre 2012 a diciembre 2015. Segundo período: marzo 2020 a diciembre 2021
Rafael Bielsa	Secretario	SEDRONAR	Diciembre 2011-marzo 2013
Alberto Calabrese	Director	Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones-Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias-Ministerio de Salud de la Nación	Enero 2011-diciembre de 2015
Roberto Canay	Subsecretario	Subsecretaría de Prevención y Tratamiento-SEDRONAR	Diciembre 2015-diciembre 2019
Ignacio Cárcamo	Presidente	Asociación Civil Programa Andrés Rosario	Agosto 2018 y continúan
Antonio Tesolini	Director terapéutico		
Fabián Chiosso	Presidente	Federación de Organizaciones No Gubernamentales de Argentina para la Prevención y el Tratamiento del Abuso de Drogas (FONGA) y Federación Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas (FLACT)	2011 y continúa
Francisco Cumsille	Jefe	Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)-CICAD-OEA	2004-2017
Pablo Cymerman	Coordinador	Área de Relaciones Institucionales e Incidencia Política-Intercambios Asociación Civil	1995 y continúa
Anibal Fernández	Ministro	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Argentina	Diciembre de 2007-julio de 2009
Mariano Fusero	Director	Resat Política de Drogas y Derechos Humanos	2019 y continúa
Silvia Inchaurreaga	Presidenta honoraria	Asociación de Reducción de Daños de Argentina (ARDA)	1999 y continúa
Claudio Mate	Ministro	Ministerio de Salud-Provincia de Buenos Aires	Diciembre 2005-diciembre 2007
Juan Carlos Molina	Secretario	SEDRONAR	Noviembre de 2013-mayo 2015
Cecilia Nieto	Secretaria	Agencia de Prevención de Consumo de Drogas-Provincia de Santa Fe	Octubre 2016-diciembre 2019
Ignacio O'Donnell	Subsecretario	Subsecretaría de Planificación, Prevención y Asistencia-Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (SEDRONAR)	2012- 2013
Luciana Pol	Investigadora	Equipo de Trabajo Internacional-Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)	2014 y continúa
Graciela Touzé	Directora ejecutiva	Intercambios Asociación Civil	1995 y continúa

Fuente: Elaboración propia.



Notas de investigación





Reflexiones en tiempos de pandemia.

El XV Congreso Nacional de Ciencia Política

Reflections during the pandemic. The XV Political Science National Conference

NAHUEL NICOLÁS PEÑA

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina.

Universidad de Morón, Argentina.

Área de Estado y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

nahu_nicolas@hotmail.com

LUCILA DENISE PALAVECINO

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina.

lucilapalavecino27@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.N1>

Introducción

Como sucede de forma ininterrumpida cada dos años desde el primer encuentro en 1993, entre los días 10 y 13 de noviembre del año 2021 se celebró en la Universidad Nacional de Rosario (UNR) el XV Congreso Nacional de Ciencia Política. Coorganizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la UNR, el mismo se tituló «La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública», y tuvo la particularidad de realizarse de forma conjunta con el VII Congreso Internacional de Democracia de la UNR, el cual se suspendió en el año 2020 por la pandemia.

La realización en simultáneo de ambos Congresos producto del fuerte impacto de la crisis sanitaria en 2020 resultó ser no solo una importante oportunidad para la articulación entre ambas organizaciones en la búsqueda de un objetivo conjunto, sino que, como resultado de su rotundo éxito, con más de 1500 participantes, también es una clara señal de la fortaleza, la madurez y la capacidad de construcción colectiva de la ciencia política local.

La presente nota de investigación tiene como objetivo analizar al XV Congreso, destacando a través de esta los aspectos más importantes del encuentro. Comenzará con un primer apartado en el cual se realizará un recorrido histórico por los Congresos organizados por la SAAP, enfatizando el rol que cumple su institucionalización en la consolidación de la comuni-

dad politológica en Argentina. En segundo lugar, se procederá a describir en profundidad el último encuentro, abordando diferentes aspectos de su desarrollo, participantes y debates centrales de las jornadas. Cerraremos la presente nota dejando algunos comentarios finales y desafíos futuros para la disciplina en nuestro país.

Los Congresos y la consolidación de la Ciencia Política en Argentina

La Sociedad Argentina de Análisis Político fue fundada en el año 1982, siendo una asociación civil sin fines de lucro que nuclea a politólogos e internacionalistas argentinos. Desde su origen, ha tenido como principal objetivo contribuir a la construcción y consolidación de la Ciencia Política en Argentina, representando también a la comunidad local frente a la International Political Science Association (IPSA). Dentro de las actividades que lleva adelante la SAAP, sin dudas la Organización cada dos años del Congreso Nacional de Ciencia Política es una de las principales.

Tal como es sostenido por De Luca (2006), los congresos son una instancia única para promover el intercambio de ideas entre investigadores, la difusión del conocimiento generado por la disciplina y la consolidación de vínculos tanto personales como entre instituciones. De esta forma, cumplen un rol central como eventos que permiten la consolidación y reproducción de la comunidad científica, siendo destacado por los investigadores como un elemento central para el desarrollo de la ciencia política en Argentina (Bulcourn y D'Alessandro, 2002; Abal Medina, Leiras y D'Alessandro, 2005).

Además, tienen también la función de vincular al campo académico con la sociedad en la cual se encuentra inserto. Esto se produce mediante la transferencia de conocimiento hacia la comunidad que implican los encuentros, como también a través de la discusión científica dentro de los mismos de cuestiones relevantes para la realidad nacional y la participación en las diferentes jornadas de actores relevantes de la política y la sociedad civil.

Otro aspecto a destacar es que, como sucede con toda disciplina científica, un rasgo central de la profesionalización de la ciencia política se vincula con lograr el reconocimiento de su actividad por el resto de la sociedad (Bulcourn, 2012). En este sentido, resulta relevante señalar que el XV Congreso fue declarado de interés por el Senado de la Nación Argentina, por la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, por el Concejo Municipal de la ciudad de Rosario, por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario y por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencia Política y

Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

TABLA 1
Congresos Nacionales de Ciencia Política organizados por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)

Número	Año	Ciudad (Provincia)	Título
I	1993	Huerta Grande (Córdoba)	El malestar de la democracia
II	1995	Mendoza	Globalización, entre el conflicto y la integración
III	1997	Mar del Plata (Buenos Aires)	Democracia, reforma económica y cuestión social
IV	1999	Buenos Aires	Desempeño institucional y control democrático a fines de siglo
V	2001	Río Cuarto (Córdoba)	La primacía de la política. Ética y responsabilidad de los actores sociales y políticos
VI	2003	Rosario (Santa Fe)	La política en un mundo incierto: Representación, gobernabilidad democrática e inclusión social
VII	2005	Córdoba	Agendas regionales en escenarios de conflicto
VIII	2007	Buenos Aires	¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción internacional, calidad institucional y nuevas representaciones
IX	2009	Santa Fe	Centros y periferias: Equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder
X	2011	Córdoba	Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos para el análisis político.
XI	2013	Paraná (Entre Ríos)	La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales
XII	2015	Mendoza	La política en balance. Debates y desafíos regionales.
XIII	2017	Buenos Aires	La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática
XIV	2019	San Martín (Buenos Aires)	La política en incertidumbre: Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia
XV	2021	Rosario (Santa Fe)	La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública

Fuente: Elaboración Propia en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002), De Luca (2006), Rotman (2010 y 2012), Cruz (2013), Vallejo (2017), Talavera (2019) y SAAP.

Relaciones Internacionales. También el encuentro contó con el apoyo de la Fundación Banco Ciudad, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la empresa Express Corp, la Municipalidad de Rosario, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo, entre otras instituciones, dejando así en evidencia la relevancia que tienen estos encuentros y el reconocimiento que implican para la comunidad politológica nacional por parte de otros actores.

Al realizar un recorrido histórico por los diferentes Congresos que se han celebrado desde el año 1993 (Tabla 1), podemos distinguir —además de la ya mencionada continuidad temporal— un primer elemento característico: su fuerte compromiso federal. Tal como ha sido señalado por Talavera (2019), la SAAP ha procurado entre las diferentes ediciones del encuentro mantener un equilibrio entre Buenos Aires y la Ciudad Autónoma con el resto del país, habiéndose celebrado desde la primera edición 5 Congresos entre la provincia y la Ciudad de Buenos Aires, 4 en Córdoba, 3 en Santa Fe, 2 en Mendoza y 1 en Entre Ríos. En el caso específico de la Ciudad de Rosario, ha sido por segunda vez sede del evento en el año 2021.

Otro aspecto a abordar al observar la tabla de los diferentes encuentros es como han variado los títulos de los mismos a lo largo de las ediciones. Estos han sido definidos por los correspondientes comités organizadores de acuerdo con las discusiones consideradas relevantes para la disciplina al momento de realización de los Congresos, estando —entre otros factores— también influenciados por la coyuntura política nacional y global. A pesar de no ser consignas excluyentes para la participación del encuentro, dado que se presentan ponencias, conferencias y charlas sobre diversos temas y disciplinas, nos permiten identificar cambios y continuidades entre las preocupaciones y temáticas centrales de las convocatorias.

En la XV edición el tema convocante fue “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, el cual incentivó a los principales investigadores y estudiantes de la disciplina a realizar sus indagaciones y discutir ideas respecto a los desafíos que enfrentan los sistemas democráticos en un contexto de profunda crisis multidimensional causada por la pandemia. Esta implicó un fuerte aumento de las demandas sobre los diferentes gobiernos, elevó la acción colectiva y problematizó el agravamiento de las desigualdades en el mundo, siendo un objeto de estudio relevante para la disciplina y un fenómeno sobre el cual la comunidad disciplinaria puede realizar importantes aportes.

El XV Congreso

Como bien se ha mencionado con anterioridad, el XV Congreso Nacional de Ciencia Política se llevó a cabo durante cuatro jornadas en el mes de noviembre del año 2021 en la Universidad Nacional de Rosario. El mismo, contó con 1.592 inscriptos totales, de los cuales hubo 1.334 asistentes presenciales —83,8% de los inscriptos—. Tal como se observa en la tabla 2, respecto al Congreso previo realizado en la Universidad Nacional de San Martín, se registró una baja del 21,8% en la cantidad de estudiantes e investigadores enlistados para participar del encuentro. No obstante, para analizar este dato es importante contemplar que, a pesar del bajo nivel de contagiosidad que permitió la asistencia presencial, la pandemia continuaba aún vigente al momento de realizarse el encuentro. También cabe destacar que las dos ediciones anteriores se realizaron en la provincia y en la Ciudad de Buenos Aires, región en la cual por conocidas razones —ambas concentran alrededor del 50% de la población nacional, además de gran parte del sistema científico— se encuentra afianzada la mayor parte de la comunidad politológica nacional.

La apertura del XV Congreso contó con la presencia del Intendente de la ciudad de Rosario, el Lic. Pablo Javkin, la Presidenta del Concejo Municipal de la ciudad de Rosario, la Lic. María Eugenia Schmuck, el Rector de la Universidad Nacional de Rosario, el Lic. Franco Bartolacci, el Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, el Lic. Gustavo Marini, y el Presidente de la SAAP, el Dr. Martín D'Alessandro. La presentación del encuentro en forma conjunta por parte de la representación de SAAP, la Universidad Nacional de Rosario y de autoridades políticas locales es un importante elemento que evidencia no solo el mencionado reconocimiento del evento por parte de la comunidad, sino también la inserción y el diálogo en el marco del encuentro de actores de diferente naturaleza enriqueciendo el Congreso.

En las diferentes jornadas, el evento tuvo la participación de destacados investigadores de la academia nacional, muchos de ellos con amplio reconocimiento internacional, los cuales participaron tanto de forma presencial como remota. Entre ellos podemos destacar profesionales como Andrés Malamud (Universidad de Lisboa), Ernesto Calvo (Maryland University), Hugo Quiroga (Universidad Nacional de Rosario), María Esperanza Casullo (Universidad Nacional de Río Negro), María Victoria Murillo (Universidad de Columbia) y Mario Riorda (Universidad Austral), entre otros. Además, a pesar de las restricciones sanitarias vigentes al momento de realizarse el Congreso, se contó también con la asistencia —aunque en cantidad muy

reducida— de invitados internacionales de gran prestigio tales como Daniel Buquet, Fernando Calderón, Marcelo Mella y Pierre Ostiguy; y también otros que estuvieron presentes de manera virtual, como Emilia Palonen y Gianfranco Pasquino. La presencia de estos invitados refuerza la vinculación y el prestigio del evento por parte de la comunidad académica nacional e internacional.

TABLA 2
 Datos sobre la participación y composición de los 15 Congresos Nacionales de Ciencia Política

Congresos	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV
Inscriptos	400	900	792	603	509	1170	981	953	1239	1718	1830	2036	2326	2035	1592
Paneles	25	34	23	24	27	40	41	49	98	128	290	273	259	435	247
Mesas especiales	3	8	8	12	6	21	17	24	60	33	22	51	34	73	16
Conferencias	0	1	2	6	2	1	2	2	4	21	15	5	8	12	11
Sesiones plenarias	1	2	2	2	3	4	3	3	3	3	4	3	2	2	2
Simposios	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1	10	11	12	14	11
Paneles de estudiantes	0	s/d	0	0	4	6	8	11	19	32	31	42	35	51	23

Fuente: Elaboración Propia en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002), De Luca (2006), Rotman (2010 y 2012), Cruz (2013), Vallejo (2017), Talavera (2019) y SAAP.

Adentrándonos en el análisis de la composición del encuentro, durante los cuatros días del Congreso se registraron más de 450 eventos, de los cuales 247 fueron paneles —un número sensiblemente menor en comparación a ediciones previas del evento—. De estos, 105 se constituyeron como regulares —conformados por ponencias propuestas por investigadores inscriptos individualmente—, mientras que los restantes fueron paneles cerrados o llevados adelante específicamente por grupos de investigación acreditados institucionalmente.

Los diferentes tipos de paneles se encuentran divididos dentro del programa general del encuentro en 9 áreas temáticas: Relaciones internacionales; Estado, Administración y políticas públicas; Teoría y filosofía política; Política comparada; Género y política; Opinión pública, comunicación y

Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

marketing político; Historia y política; Instituciones políticas; Desarrollo, enseñanza y metodología de la ciencia política. Esta segmentación busca, además de organizar el encuentro, reflejar también los principales campos de investigación con los que cuenta la disciplina y da cuenta de la pluralidad de áreas temáticas en las cuales se fue desarrollando la ciencia política local.

Tal como se observa en la Tabla 3, las áreas que tuvieron mayor cantidad de paneles fueron las de Relaciones Internacionales, con 63; Estado, Administración y políticas públicas, 55 secciones; y Teoría y Filosofía Política, que contó con 50 paneles participantes

TABLA 3
Distribución de paneles por área temática

Área temática	Cantidad de paneles
Relaciones internacionales	63
Estado, administración y políticas públicas	55
Teoría y filosofía política	50
Política comparada	28
Género y política	18
Opinión pública, comunicación y marketing político	11
Historia y política	10
Instituciones políticas	8
Desarrollo, enseñanza y metodología de la ciencia política	4

Fuente: Elaboración propia en base al Programa del XV Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP, 2021).

Otro de los tipos de eventos que se desarrollaron en el marco del XV Congreso son las mesas especiales, las cuales son propuestas de forma exclusiva por la organización del evento y cuentan con expositores que presentan libremente un tema sin estar limitados a la presentación de una ponencia. Hubo 16 mesas de este tipo, las cuales abordaron diversos temas dentro de las diferentes áreas de estudio de la disciplina. Se destacan mesas que han trabajado, en línea con el título convocante del encuentro, los desafíos a la democracia, la búsqueda de consensos, el problema de los estallidos sociales y los autoritarismos a nivel subnacional. Otras han abordado temas relacionados con las relaciones internacionales, los derechos humanos, la agenda de género, la ciencia política como disciplina, entre otros aspectos.

También a través de las diferentes jornadas se han brindado 11 conferencias, las cuales han contado con la exposición de destacados especialistas de la disciplina invitados/as por el Congreso. Han participado como conferencistas investigadores del reconocimiento de Catalina Smulovitz, Eduardo Rinesi, el ya mencionado Gianfranco Pasquino y Oscar Oszlak, entre otros/as. Sin dudas, estas instancias permiten aumentar el prestigio de los encuentros y le brindan un gran reconocimiento tanto en la comunidad local como a nivel internacional.

Una de las instancias principales de todos los Congresos Nacionales de Ciencia Política son las sesiones plenarias, las cuales consisten en mesas especiales que por su relevancia no se superponen con ninguna otra actividad del congreso. En esta edición, tuvieron lugar 2 instancias de sesiones plenarias, una de ellas centrada en la política argentina en un contexto de incertidumbre y la otra vinculada a la crisis del regionalismo y el orden internacional en transición.

En cuanto a las mesas de estudiantes, las que desde su lanzamiento en el V evento nacional se sostuvieron como encuentros importantes, se desarrollaron en total 23 paneles en 9 áreas temáticas distribuidas de igual forma que como ha sido descripto en el caso de los paneles regulares. Estas mesas son paneles compuestos específicamente por estudiantes de grado que tienen por objetivo estimular a los/as futuros/as politólogos/as y analistas políticos/as en el ámbito académico y de investigación. Cumplen sin dudas un rol fundamental en continuar reproduciendo la comunidad politológica nacional, siendo un elemento a destacar su continuidad y crecimiento como espacio a través de los diferentes Congresos.

También a través de las cuatro jornadas en las cuales se desarrolló el evento hubo 11 simposios temáticos con ejes vinculados con la heterogeneidad de los temas de interés de la disciplina: estudios electorales, políticas públicas, política latinoamericana comparada, populismo, campañas elec-

Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

torales en pandemia y transformaciones de los partidos políticos en América Latina, entre otros.

Para dar cierre a las cuatro jornadas del evento, en el marco del acto de clausura se contó con el saludo a través de un video de la Presidenta de la International Political Science Association (IPSA), Dr. Dianne Pinderhughes. Gracias a ello, y en sintonía con los mencionados objetivos fundacionales de la SAAP, la ciencia política local sigue vinculada a la comunidad disciplinaria global y logra el reconocimiento del evento.

Entre los últimos aspectos a destacar de las jornadas, resulta fundamental mencionar que, entre los diferentes participantes del evento, se reconocieron a las mejores presentaciones con 12 premios, los cuales tienen el objetivo de incentivar el desarrollo de la investigación por parte de jóvenes graduados fomentando la participación en los congresos nacionales de SAAP. Estos reconocimientos estuvieron vinculados a investigaciones en: Comunicación política; Estado, Administración y políticas públicas; Federalismo, relaciones intergubernamentales y políticas públicas; Género y política; Historia política; Instituciones políticas; Partidos políticos; Política comparada; Política latinoamericana; Relaciones internacionales; Teoría democrática y elites políticas y Teoría y filosofía política. Hubo también dentro de las jornadas, al igual que como ha sucedido en las diferentes ediciones del Congreso, un espacio para el reconocimiento a importantes académicos argentinos fallecidos de forma reciente. El 10 de noviembre, durante la primera jornada del XV encuentro, se llevó adelante un homenaje al politólogo e internacionalista Carlos Escudé. En el segundo día del Congreso, también a modo conmemorativo por su reciente desaparición física, diferentes especialistas participaron de una charla sobre José Nun y su impacto en las ciencias sociales.

Comentarios finales

A pesar del desafío que ha significado la pandemia, el XV Congreso ha logrado dar muestras de su fuerte institucionalización como evento central para la ciencia política nacional. La capacidad de la SAAP y de la UNR de organizar de forma conjunta los dos eventos más importantes de la comunidad politológica local, con la dificultad extra que representó la crisis sanitaria, es sin dudas un gran logro no solo de ambas instituciones, sino también otro paso fundamental para sostener y acrecentar todo lo alcanzado por la disciplina en nuestro país.

La elevada participación con más de 1500 inscriptos y de 1300 asistentes de forma presencial sigue evidenciando la relevancia que tiene el en-

cuentro y el prestigio que le reconocen al mismo no solo los investigadores más importantes de nuestro país y del mundo, sino también aquellos que se inician en la disciplina. Para los futuros profesionales la posibilidad de exponer en el Congreso en las mencionadas mesas de estudiantes es una gran oportunidad no solo para difundir sus investigaciones, sino también para entrar en contacto con otros colegas y futuros profesionales. Desde la potencialidad futura de la ciencia política nacional, estas mesas aseguran su reproducción en el tiempo y el crecimiento intergeneracional de la disciplina en el país, siendo espacios privilegiados para aquellos que expondrán en los posteriores encuentros grandes aportes a las ciencias sociales.

A través de los diferentes eventos transcurridos en las cuatro jornadas que duró el evento han quedado evidenciadas las diferentes áreas de interés de la disciplina, la diversidad de enfoques y la pluralidad metodológica que caracteriza a la academia local.

En la tarea de continuar avanzando en la construcción de la comunidad de ciencia política en Argentina será necesario no solo continuar con los congresos bienales, sino también fortalecer otros espacios que permitan la vinculación interna de la disciplina, ampliando las redes de contacto entre los especialistas ya afianzados y también con los nuevos profesionales, que aseguren su reproducción intergeneracional. Por otra parte, otro de los grandes desafíos que tiene por delante la disciplina es continuar ampliando su vinculación con la sociedad en la cual se encuentra inserta, aportando ideas, argumentos y evidencia desde la rigurosidad académica para fortalecer la democracia en nuestro país y promover el desarrollo nacional.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M., Marcelo Leiras, M. y D'Alessandro, M. (2005). Ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política*, 25(1), 76-91.
- Bulcourn, P., y D'Alessandro, M. (2003). "La ciencia política en la Argentina". En Julio Pinto, *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cruz, F. (2013). La (ciencia) política avanza: El XI Congreso Nacional de Ciencia Política en Paraná. *Revista SAAP*, 7(2), 493-503.
- De Luca, M. (2006). Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP. *Revista SAAP*, 2(3), 637-647.
- Gervasoni, C. (1997). El Congreso de Mar del Plata en números. *Boletín SAAP*, 3 (5).
- Gervasoni, C. (1999). Un balance del Congreso de Buenos Aires. *Boletín SAAP*, 5(9).
- Gervasoni, C. (2002). El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis. *Revista SAAP*, 1(1).

Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

- Rotman, S. (2010). Los logros de la ciencia política argentina: el IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe. *Revista SAAP*, 4(2), 261-270.
- Rotman, S. (2012). La promesa de la ciencia política: El X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en perspectiva comparada. *Revista SAAP*, 6 (2), 345-354.
- SAAP (1993). Programa I Congreso Nacional de Ciencia Política, “El Malestar en la Democracia”, Huerta Grande, 4-7 de noviembre.
- SAAP (1995). Programa II Congreso Nacional de Ciencia Política, “Globalización, entre el Conflicto y la Integración”, Mendoza, 1-4 de noviembre.
- SAAP (1997). Programa III Congreso Nacional de Ciencia Política, “Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social”, Mar del Plata, 5-8 de noviembre.
- SAAP (1999). Programa IV Congreso Nacional de Ciencia Política, “Desempeño institucional y Control Democrático a Fines de Siglo”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17-20 de noviembre.
- SAAP (2001). Programa V Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos”, Río Cuarto, 14-16 de noviembre.
- SAAP (2003). Programa VI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social”, Rosario, 5-8 de noviembre.
- SAAP (2005). Programa VII Congreso Nacional de Ciencia Política, “Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto”, Córdoba, 15-18 de noviembre.
- SAAP (2007). Programa VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, “¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6-9 de noviembre.
- SAAP (2009). Programa IX Congreso Nacional de Ciencia Política, “Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder”, Santa Fe, 19-22 de agosto.
- SAAP (2011). Programa X Congreso Nacional de Ciencia Política, “Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y Desafíos para el Análisis Político”, Córdoba, 27-30 de julio.
- SAAP (2013) Programa XI Congreso Nacional de Ciencia Política, “La Política en Movimiento. Estados, Democracia y Diversidades Regionales”, Paraná, 17-20 de julio.
- SAAP (2021). Programa XV Congreso Nacional de Ciencia Política, “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, Rosario, 13-20 de noviembre.
- Talavera, P. (2019). Crónicas de la expansión. Notas sobre el XIV Congreso de Ciencia Política. *Revista SAAP*, 13(2), 411-419.
- Vallejo, A. (2017). El XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. *Revista SAAP*, 11(2), 387-399.



Reseñas



Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America

Sebastián Mazzuca

Yale University Press. New Haven & London. 448 páginas.

Manuel Alcántara Sáez

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R1>

La historia es la guía maestra de la ciencia política. Es posible que una afirmación tan rotunda conduzca a cierta parte de la audiencia interesada por esta última a la desazón, cuando no a la irritación. Afectada en gran medida por la competencia con otras disciplinas, y siguiendo el imperativo sartoriano de la búsqueda de su autonomía, su caída parcial en la seducción metodológica le alejó de aquella. Además, el impacto de la revolución conductista marcó un parteaguas casi definitivo por el que los individuos adquirieron un peso determinante en detrimento de las estructuras o de las instituciones.

El señuelo de los métodos duros alcanzó pronto tal paroxismo que la separación se ahondó y la ignorancia del significado y la influencia del pasado, cuando no directamente el desdén, se impuso. Poco importó que la tradición señalara a Maquiavelo como el hito fundador de la ciencia política moderna, alguien que basó la interpretación de lo que ocurría en su tiempo en el conocimiento exquisito del tiempo pretérito. La obsesión por el método, sin duda necesario, terminó convirtiéndose en muchas ocasiones en una finalidad por sí misma.

En otro orden de cosas, algo similar ha venido sucediendo con los temas objeto de estudio. El Estado gozó de una notoria centralidad a lo largo del siglo pasado que se fue diluyendo

ante el avance de la teoría de sistemas o de la elección racional. Apenas el neoinstitucionalismo volvió a conferirle cierto vigor y algunos esfuerzos intelectuales —como el protagonizado en 1985 por Evans, Rueschemeyer y Skocpol— supusieron intentos a la hora de no descuidar el estudio de un asunto tan clásico.

En ambas cuestiones, la producción académica registrada en y sobre América Latina no ha sido ajena. Las excepciones, no obstante, han supuesto jalones destacados en el desarrollo intelectual de la región. Los trabajos en torno al Estado de O'Donnell, Cavarozzi y Oszlak empatan con los de Annino, Centeno y López Alves, así como con el de Huber y Stephens, por citar solamente unos cuantos.

América Latina tuvo éxito en la formación del Estado, pero fracasó en el proceso de su construcción. Si bien las fronteras fueron pronto delimitadas y la definición del territorio se consolidó tempranamente, el paso de un escenario de dominación patrimonialista a la articulación del predominio de una administración burocrática en términos weberianos fue un fiasco. El monopolio de la violencia legítima también sufrió avatares que se extendieron hasta prácticamente la actualidad, como resulta evidente para el caso colombiano o en aquellos países en que las fuerzas de seguridad cuando

terminan su trabajo se desplazan a sus hogares en barriadas controladas por mafias delincuenciales. Asimismo, la configuración de la nación renqueó necesi-tándose décadas para que el sentimiento nacional imperase de forma generalizada, una evolución que ahora choca con la reivindicación del plurinacionalismo que confunde los pasos anteriores dados en la construcción del Estado-nación.

Sebastián Mazzuca se mueve en un terreno que domina a la perfección y que parte de la reivindicación del conocimiento del pasado para analizar la formación del Estado en América Latina conjugando el efecto de tres aspectos que considera cardinales como son los puertos, las formaciones partidistas y los caudillos. La comprensión que tiene de la evolución histórica es minuciosa y siempre adopta una perspectiva comparada con los casos europeos, una región, advierte, con la que solo Paraguay y Ecuador ajustan su extensión al promedio de la de sus Estados.

El libro de Mazzuca lleva a cabo una contribución sustantiva a los debates clásicos sobre el desarrollo político de América Latina, centrándose en las causas de su actual geografía política sin olvidar plantearse las razones de su escaso éxito en relación con países de otras latitudes (Europa y Oceanía), a la vez que sus mayores logros (cuando se compara con África). Por otra parte, la obra se articula sobre la idea de que la formación del Estado en los países de la región fue la coyuntura crítica por excelencia en su historia, en los términos de su mentor David Collier.

El aporte se manifiesta en dos aspectos claves como son, en primer lugar, que la periodización tuviera como momento inicial el lapso comprendido entre 1845 y 1875 y no el que habitualmente se asume definido por las independencias; ello supuso que no hubo un automatismo en-

tre éstas y el momento efectivo de la articulación de los Estados. De hecho, las independencias abrieron un sinfín de vías de desarrollo con un número importante de alternativas viables, que oscilaron entre la fragmentación en una miríada de pequeñas unidades y la consolidación de unidades territoriales de gran extensión. En las conclusiones, el autor señala que al periodo de independencia (1808-1825) siguió lo que él denomina uno de “fracaso” (1825-1845) marcado por la presencia del caudillismo (*warlordism*), el secesionismo, los proyectos fallidos de conglomeración territorial y la fluidez fronteriza. En segundo lugar, se enfatiza la creación de una geografía política propia de América Latina paralela a la formación de los Estados, que supuso un verdadero parteaguas y que será la posible raíz que cause problemas estructurales en el futuro.

Mazzuca invita a proseguir la investigación sobre los efectos que trajo la peculiar forma en que se llevó a cabo la construcción del Estado en cuestiones que han llamado la atención a la politología actual, como puede ser el caso de los estudios acerca de la calidad de la democracia. El autor subraya, en la línea apuntada por su maestro, Guillermo O’Donnell, que esta es una cuestión que es menos un atributo del régimen que del Estado. Las constricciones existentes por su naturaleza patrimonial, heredadas del siglo XIX, conducen a Estados que son incapaces de ofrecer los bienes públicos que espera el electorado; pero, además, la disfuncionalidad de muchas combinaciones territoriales que dan cobijo a bastiones patrimoniales deriva en gobiernos autoritarios subnacionales. Por consiguiente, futuras investigaciones deberían centrarse en la manera en que ha evolucionado el intercambio entre los gobernantes centrales y las elites políticas periféricas. Una segunda línea de investigación, a mi juicio más innovadora, debe-

Reseñas

ría tener por objeto los efectos económicos desde una perspectiva de geografía política, que aborde el impacto de una configuración territorial disfuncional heredera de la etapa de formación del Estado.

El libro es una pieza fundamental para quienes tengan interés en la política comparada de América Latina. El conocimiento del intrincado pasado es un activo permanente de sus páginas, así como

su constante engarce con problemas actuales. La atención a todos los países de América Latina, y no solo a aquellos de mayor peso, es una grata decisión que dice mucho de la vocación intelectual de su autor. Finalmente, la consideración de la región como una pieza más en el panorama mundial, y no como un caso aislado y ensimismado, confieren a la obra una relevancia destacable.

Después del Terremoto: El sistema político argentino a 20 años de la crisis del 2001

Facundo Cruz y Gastón Pérez Alfaro (coordinadores)

Edición Caterina Gostisa. Buenos Aires. 387 páginas.

Jennifer Cyr

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R2>

“Después del Terremoto” es un libro importante, informativo, iluminante. Demuestra, de manera persuasiva, que para poder interpretar el sistema político actual hay que hacer una lectura profunda del pasado, y, específicamente, de un evento particular del mismo: la crisis del 2001.

Si el terremoto que representó la crisis del 2001 fue “un momento histórico que marcó a fuego a una generación” (9), este libro es un análisis de las quemaduras que perduraron y de los pasos que se han hecho para resurgir de las cenizas. Cada capítulo se dedica a una faceta del sistema político argentino actual y explica detalladamente el impacto del terremoto sobre ella. Se pregunta: ¿cuáles fueron las consecuencias de la crisis del 2001? ¿Hasta dónde se ha avanzado desde entonces? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas para los partidos políticos, el poder judicial, la política exterior?

Para contestar estas preguntas, el libro divide al escenario político argentino en tres planos. El primero de ellos se dedica a distintos actores políticos. Aprendemos, por ejemplo, cómo el terremoto impactó de manera distinta en los miembros de la Alianza y cómo el sistema de partidos evitó el colapso total gracias en parte a la persistencia del peronismo. Se observa, también, el impacto del terremoto desde la perspectiva de las mujeres en la política. La crisis abrió terreno para

fomentar la participación de ellas, aun si su situación de “inclusión subordinada” no se ha revertido.

El segundo plano examina las distintas instituciones de gobierno que, junto a los partidos políticos, fueron objeto de la ira social producida por el terremoto. La sección demuestra cómo cada una enfrentó la crisis de legitimidad, incluyendo las reformas que adoptaron y los pasos que tomaron para (empezar a) implementarlas. A pesar de tanta incertidumbre y rechazo, las instituciones de gobierno lograron salir adelante, preservándose y preservando, a la vez, al régimen democrático. En este sentido, “la gobernabilidad democrática primó en la Argentina” (24). Esta sección permite comprender precisamente las causas de que, a pesar de todo, esta gobernabilidad democrática haya primado.

El tercer plano busca analizar el impacto de la crisis desde la perspectiva de la gobernanza, enfocándose en los cambios en la política exterior del país, los avances realizados por parte de los gobiernos municipales y la evolución de las políticas sociales. Finalmente, en un breve y magistral epílogo, Yanina Welp resume todo lo que se ha aprendido en el texto y define qué es lo que aún hace falta por aprender. El aporte de Welp resume, pero también orienta.

El libro arranca con tres reflexiones más generales que, a la par con el epílo-

go, ayudan a orientar al lector y a la lectora. Primero, un capítulo escrito por los editores que sitúa la crisis del 2001 y sus secuelas dentro del contexto latinoamericano. Luego, un ensayo de Camilo Perochena, en el cual se analiza el terremoto como un “lugar de memoria” desde el cual el kirchnerismo —el fenómeno político argentino más importante de las últimas dos décadas— logra forjar una identidad política propia y reivindicar al campo político como un espacio público. Finalmente, en su capítulo, Mauricio Vázquez pregunta: ¿han logrado los/as politólogos/as arrastrar al debate público más allá de la mirada dicotómica tan típica de la prensa argentina y, por ende, la sociedad? (59) *Spoiler alert:* La respuesta es no, pero en el texto él nos da algunas pistas para avanzar el debate.

Entonces, ¿qué hemos aprendido en las últimas dos décadas? ¿Qué impacto tuvo, finalmente, este terremoto que sacudió tan violentamente a la política argentina? Las lecciones son múltiples en un libro tan comprensivo, pero un consenso claro es que la crisis del 2001 marcó un antes y un después. Fue una coyuntura crítica luego de la cual el país se abrió al cambio. Y ese cambio, para gran parte de los autores, representó una oportunidad: para reformar, para fortalecer, y para recuperar.

Dejustti, por ejemplo, sugiere que la crisis fue el “puntapié de un ciclo reformista” que se centró en “moldear el sistema político a través de la regulación de partidos” (210). Numerosas reformas fueron hechas, además, para incrementar la legitimidad de las cortes frente a la población, según los capítulos de Fernández y también de Toscano y Cetrángolo. Prieto enumera la cantidad de iniciativas instituidas para que las mujeres y otros grupos históricamente marginados tuvieran más visibilidad y protagonismo en la política, produciendo “una creciente con-

vergencia entre representación descriptiva y representación sustantiva” (187).

Las dos décadas posteriores al terremoto también sirvieron para fortalecer ciertas instituciones. Por ejemplo, Coutinho analiza al poder Ejecutivo enfocándose en las transformaciones de los Ministerios y en particular en el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM). Sugiere que el poder Ejecutivo se ha ido consolidando gracias a los cambios introducidos para ayudarle al JGM a cumplir con sus responsabilidades constitucionales.

Cruz explica que, aunque la crisis produjo inicialmente un periodo de desnacionalización y fragmentación del sistema de partidos, “para sorpresa de muchos”, y gracias a la importancia de las coaliciones electorales, el sistema termina consolidándose y estabilizándose bajo una lógica bicoaliccionista (92).

Las coaliciones electorales no son nuevas en la política argentina, pero sí se volvieron una estrategia de supervivencia luego de la crisis del 2001, por lo menos para la Unión Cívica Radical (UCR). Así nos cuentan Goyburu y Prats en su capítulo sobre el partido centenario. Gracias a su aparato territorial extensivo, la UCR logró sobrevivir a la crisis de representación y, con el tiempo, recuperarse a nivel nacional. Utilizando una “estrategia aliancista” (139), la UCR se reinsertó en la política nacional a través de coaliciones con partidos territorialmente concentrados, como el PRO.

Sin ninguna duda, la recuperación no fue posible para todos los partidos. En su capítulo sobre la “agonía” del FREPASO, Minutella y Suárez aseveran que la crisis marcó el “principio de un fin” del progresismo en el país (166). Para Calvo, el kirchnerismo de cierta manera responde a esa pérdida ideológica, ya que la legislación auspiciada por los gobiernos kirchneristas ha sido, más que otra

cosa, social-demócrata (117). Además, el kirchnerismo termina concentrando al gran porcentaje de la militancia peronista. La recuperación del sistema de partidos a nivel nacional también se debe a él.

Los 20 años desde la crisis fueron, entonces, años de reformas, fortalecimiento y recuperación. Hoy en día el país se encuentra con cierta estabilidad: la gobernabilidad democrática, nuevamente, ha primado (24). Pero, ¿hasta qué punto será esa gobernabilidad resistente a los desafíos que actualmente enfrenta el país? Un atentado de magnicidio. Un nivel de polarización cada vez más preocupante. Una pandemia global. ¿Estarán las instituciones democráticas a la altura de estas (nuevas y no tan nuevas) circunstancias? ¿Sabrá Argentina mitigar las crisis que sean el producto de futuros terremotos?, pregunta Ansorena Gratacos en el último capítulo del libro (370).

Es una buena pregunta. Para poder responderla con este libro, necesitaríamos entender mejor el propio terremoto del 2001. ¿Qué tipo de crisis fue? No todos los terremotos son iguales. Sin una definición clara del tamaño y la magnitud del de 2001, es difícil saber con certidumbre para qué tipo de “futuros terremotos” podemos aplicar las lecciones aprendidas de éste.

Por otro lado, y bien como nos explica esta obra, la Argentina de hoy no es la de hace 20 años. Entonces, para entender las crisis del futuro, hay que entender y matizar las instituciones y los actores actuales. Es tarea de las politólogas y los politólogos, nos dice Vázquez en su capítulo, pero también es tarea de toda la ciudadanía en una democracia. Por suerte, este libro nos da un fundamento excelente para seguir avanzando en ella.

¿La unión hace la fuerza? La política de la acción colectiva de los gobernadores en Argentina, Brasil y México

Juan C. Olmeda

Centro de Estudios Internacionales. México. 407 páginas.

Carlos Varetto

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R3>

Los estudios sobre el federalismo y las relaciones entre niveles de gobierno han sido prolíficos en las últimas décadas en América Latina. La mayor parte se concentró en comprender la naturaleza de las interacciones y las disputas entre los gobernadores y los presidentes, justificando la capacidad y autonomía de los primeros y la necesidad de los segundos de establecer algún tipo de coordinación con ellos para llevar adelante sus políticas. No obstante, a través de un ejercicio ilustrativo, se puede dar cuenta de que el estudio sobre los gobernadores se encuentra relativamente poco presente en el campo de las ciencias políticas y sociales. Una revisión de los resúmenes de los artículos y notas de investigación de los últimos 12 años, incluidos en tres importantes revistas de cada uno de los casos nacionales bajo estudio —Revista SAAP (Argentina), la Revista Política y Gobierno (México) y la Revista Datos (Brasil)—, revela que la palabra gobernador aparece apenas en 24 escritos sobre alrededor de 630, en tanto que la palabra presidente se encuentra unas 90 veces. En este marco, el libro de Olmeda realiza aportes novedosos y ofrece nuevas teorías para fortalecer esta línea de investigación. El autor busca comprender de qué manera el federalismo afecta la dinámica política y las acciones de los principales actores que participan en ella. Lo realiza enfatizando una vinculación diferente a

la predominante: en vez de enfocarse en las relaciones verticales, entre gobernador y presidente, el autor se propone colocar el foco en las relaciones horizontales entre gobernadores y en las posibilidades de que conformen una coalición para negociar con el nivel presidencial.

En este sentido, el objetivo de Olmeda es desarrollar un modelo teórico y ponerlo a prueba. Así los capítulos dos y tres se orientan a la elaboración teórica y los restantes al análisis de casos (Argentina, México y Brasil) y a extraer conclusiones del análisis comparado de los mismos.

El modelo propuesto está orientado a comprender las negociaciones que buscan redefinir las reglas de juego sobre las cuales se vinculan las partes del sistema federal. La reconfiguración que puede derivarse de esa modificación de reglas de juego puede afectar a la repartición de poder y recursos entre el gobierno central y las unidades subnacionales en conjunto y la distribución horizontal entre las propias unidades subnacionales. Ambas dimensiones estarán presentes en la elaboración de estrategias de los actores.

La propuesta teórica está ideada como un juego de actores condicionados por variables estructurales, pero en última instancia desarrollado por la agencia de ciertos “emprendedores”. Las coaliciones dependen de la posibilidad que tengan los actores políticos, en este caso

los gobernadores, de establecer compromisos creíbles entre sí. Esta condición se encontrará en buena medida condicionada, por una parte, por el nivel de heterogeneidad interprovincial política y fiscal; y por la otra, por el nivel de fortaleza política y fiscal de los presidentes. Es decir, es más probable que los gobernadores establezcan coaliciones entre sí para enfrentar al (o defenderse del) presidente si se parecen más entre sí y si este último no cuenta con herramientas y recursos para romper las alianzas potenciales o establecidas entre ellos. En este marco, la expectativa teórica central es que las coaliciones de gobernadores “serán improbables cuando los presidentes sean poderosos en términos fiscales y políticos, particularmente cuando esto se dé en escenarios en donde la heterogeneidad interprovincial sea alta” (27). Cuando el escenario sea el inverso, las coaliciones de gobernadores serán más probables. Resulta interesante cómo Olmeda, resaltando la importancia de las relaciones horizontales del federalismo, pone de relieve nuevamente la centralidad de las relaciones verticales: la posibilidad de ocurrencia de las coaliciones entre gobernadores queda supeditada en gran medida a la fortaleza del presidente en relación con los primeros. Más interesante aún resulta que Olmeda retoma la idea de que estas dimensiones funcionan como escenarios de un juego estratégico de dos tableros, donde las jugadas en la dimensión vertical están condicionadas por la información sobre sus propios recursos, pero también por las condiciones de posibilidad de coaliciones entre los gobernadores y, viceversa, las condiciones de creación de las coaliciones de gobernadores por el juego entre estos junto a la evaluación de las vinculaciones con el presidente. Si bien esto excede los límites del argumento del libro nos permitiría

pensar no solo por qué ocurren o no las coaliciones, sino también por qué a veces se inician y otras no las negociaciones sobre los acuerdos federales.

No obstante, el modelo no se limita a ponderar la posibilidad de ocurrencia de la coalición, sino también su forma. En un escenario de baja variabilidad interprovincial y debilidad presidencial se espera que las coaliciones de gobernadores sean comprensivas, o sea, que incorporen a la totalidad de gobernadores. Pero existe la posibilidad de coaliciones parciales de base partidista cuando exista baja heterogeneidad política y, en el escenario contrario, alta heterogeneidad económica y fiscal y de base regional.

Adicionalmente, el autor sostiene que los factores estructurales resultan condiciones necesarias pero no suficientes para la ocurrencia de coaliciones de gobernadores. Para que se pongan en marcha, es preciso que existan gobernadores que adopten el rol de “emprendedores políticos” y operen para hacer visibles los intereses en común por sobre las demandas individuales, generando un sistema de incentivos positivos que sostenga la unión. El esquema teórico si bien es completo otorga un carácter un tanto monolítico y uniforme a los actores participantes, especialmente a los gobernadores que, por momentos, son tratados como actores individuales que toman decisiones solo basadas en los tableros de las relaciones entre ellos y el presidente, cuando podría pensarse que además están inmersos en otros juegos —como sus propias relaciones intergubernamentales subnacionales horizontales (con las legislaturas) y verticales (con el tercer nivel de gobierno)—.

Luego de profundizar en cuestiones relativas a la conceptualización de las variables centrales y su medición, el libro realiza un detallado y sistemático análisis de una selección de negociaciones en el

Reseñas

marco de procesos donde se ponen en cuestión las regulaciones distributivas y fiscales: presupuestos nacionales y acuerdos fiscales, lo que el autor denomina “aspectos del contrato fiscal intergubernamental”. Esto es definido como un conjunto de reglas (formales e informales) que regulan aspectos fundamentales de las relaciones fiscales entre el gobierno federal y las unidades subnacionales.

La investigación se centra en tres negociaciones de este tipo en tres países federales —Argentina, Brasil y México—. Se trata de un estudio de *N* chica (pocos casos) que tiene como fuerte la variabilidad de su variable dependiente (ocurrencia o no de coalición, y diferentes tipos de coalición: comprensiva, regional y partidaria) y de sus variables independientes (estructurales y de agencia) entre países y a lo largo del tiempo. Sobre cada uno de estos casos nacionales y procesos de negociación presenta información institucional y de cada una de las variables de manera detallada, dando cuenta de otra de las virtudes de este libro: la presentación de indicadores a nivel subnacional comparables entre países.

El análisis de casos le permite a Olmeda confirmar el argumento general, pero también señalar la existencia de casos contraintuitivos como la existencia de coaliciones de gobernadores frente a presidentes poderosos (por ejemplo, el de Menem en los pactos fiscales de Argentina en 1992 y 1993) y de coaliciones que no logran conformarse a pesar de contextos teóricamente favorables (por caso, ante la reforma fiscal y de seguridad social de Lula en Brasil durante el año 2003).

Sin lugar a duda, este libro constituye un avance significativo en el entendimiento de las interacciones intergubernamentales no institucionalizadas en países federales y de cómo factores estructurales y dinámicos moldean las estrategias de los actores participantes. Realiza un paso importante y promisorio para profundizar en una agenda que desarrolle una mirada sistemática entre los niveles verticales y horizontales de las relaciones intergubernamentales y que, incluso, puede expandirse e ir más allá de gobernadores y presidentes para incluir al tercer nivel de gobierno.

COVID-19's political challenges in Latin America

Michelle Fernandez y Carlos Machado
Springer. Cham. 209 páginas.

Ana Tereza Duarte Lima de Barros

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R4>

La pandemia de Covid-19 tomó por sorpresa a todos los países del mundo. América Latina, con sus numerosos problemas estructurales, se vio obligada a enfrentar un nuevo desafío de origen natural. Para una mejor comprensión del manejo de la pandemia por parte de los líderes políticos latinoamericanos es que Springer publicó "COVID-19's political challenges in Latin America", un libro editado por Michelle Fernandez y Carlos Machado.

En el capítulo inicial, Fernandez y Machado contextualizan el escenario político que atravesaba América Latina en la década previa a la pandemia. La mayor estabilidad política fue contrarrestada por políticas neoliberales que afectaron, en mayor o menor medida, a los países de la región, lo que directa o indirectamente se reflejó en la capacidad con la que cada uno pudo enfrentar la pandemia. La obra está dividida en cuatro partes: la primera dedicada a los negacionistas; la segunda se ocupa de las acciones del Estado durante la pandemia del Covid-19; la tercera de los movimientos sociales y la pandemia; y la cuarta gira en torno a la opinión pública y la pandemia.

Es conveniente una primera parte dedicada a los negacionistas, ya que muchos líderes siguieron los pasos populistas de Donald Trump y buscaron minimizar o, de hecho, negar la verdadera nocividad del virus. Esto es lo que ocurrió en Brasil y México, donde ambos

presidentes le dieron al virus menos importancia de la que merecía (el brasileño de manera mucho más enfática). Sin embargo, aún existen diferencias significativas en ambas administraciones, como se desprende de los artículos de André Borges y Lucio Rennó y de Bruna Cavalcanti. Si bien Brasil y México son países federales, el manejo de la pandemia en este último estuvo centralizado por el gobierno federal, que incluso comenzó a actuar desde temprano para contener su propagación. El gobierno brasileño, en cambio, desde que comenzaron a aparecer los primeros casos en el territorio y hasta la etapa de compra de vacunas, no buscó crear un plan federal para combatir el virus, ni se interesó en actuar de manera coordinada con los gobernadores estatales, quienes tuvieron que asumir la responsabilidad de adoptar muchas de las medidas restrictivas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En Nicaragua, a la grave crisis política que persistía desde 2018, se sumó aquella generada por el coronavirus. Mateo Jarquín y Salvador Martí i Puig explican que el interés del Gobierno de Ortega era mantener un clima de normalidad política, razón por la cual negaron el virus, circularon información ambigua y utilizaron medidas represivas para contener la disidencia, absteniéndose de imponer medidas de distanciamiento.

La segunda parte del libro trata sobre las acciones estatales durante la

pandemia. Nadia Pérez-Guevara y María Eugenia Bonilla estudiaron el caso de Colombia, donde el presidente, siguiendo la tradición latinoamericana de gobernar por decreto, recibió críticas por utilizar la pandemia para emitirlos sobre asuntos ajenos a la pandemia. Si bien el gobierno se ha comportado activamente, imponiendo medidas y creando fondos de asistencia, Colombia, al igual que Brasil y México, no ha tenido éxito en el manejo de la pandemia, siendo incluso el último país del continente en implementar políticas de vacunación.

El capítulo de Germán Bidegáin, Martín Freigedo y Guillermo Fuentes trata sobre la gestión de la pandemia en Uruguay. Desde un inicio se puede apreciar cuán consolidada está la cultura política democrática y ciudadana del país en comparación con los demás países estudiados hasta el momento. Aunque con un gobierno de derecha dispuesto a reducir el tamaño del Estado, el Ejecutivo uruguayo nunca negó la gravedad del virus. Por el contrario, desde el comienzo del brote, ha buscado el consejo de científicos para ayudar en las decisiones gubernamentales. La existencia de un sistema de salud pública eficiente y bien integrado, sumado a decisiones políticas bien orientadas a la lucha contra el Covid-19, convirtieron al país en un ejemplo de oro en la lucha contra la pandemia en América Latina.

La tercera parte del trabajo trata sobre los movimientos sociales en la pandemia. En el capítulo sobre Brasil, Rebecca Neaera Abers y Marisa von Büllow arrojaron luz sobre la importancia de las redes de solidaridad y las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la pandemia. Las iniciativas existentes, digitales o no, se han adaptado a la realidad de la pandemia. Dado que la mayoría de las unidades de cuida-

dos intensivos están ubicadas lejos de las comunidades más pobres, estas organizaciones fueron fundamentales en la implementación de las políticas públicas.

Sobre las protestas en Chile, Nicolás M. Somma y Felipe Sánchez concluyeron que la pandemia, sumada al contexto político preexistente de descontento generalizado, hizo que incluso aumentara el número de protestas en comparación con el período previo a la pandemia, especialmente las movilizaciones de trabajadores. El desgastado gobierno de Piñera no logró la legitimidad para hacer cumplir las medidas restrictivas.

La cuarta y última parte del libro trata sobre la opinión pública y la pandemia. María Laura Tagina destaca los altos niveles de aprobación que mantuvo Alberto Fernández durante todo el período de la pandemia. Con una postura proactiva, que implicó la temprana emisión de medidas y decretos de necesidad y urgencia, el mandatario argentino aprovechó el efecto «*round-the-flag*», que supone que, en tiempos de crisis internacional, los ciudadanos tienden a apoyar a su jefe de gobierno. Un dato interesante es que, en general, Fernández también contó con el apoyo de la oposición, algo bastante inimaginable en muchos otros países. A diferencia de Brasil, el gobierno argentino sintió la urgencia de garantizar la compra de vacunas.

En Brasil, estar en contra o a favor de las medidas de salud pública se relaciona con estar a favor o en contra del presidente Bolsonaro. Amanda Medeiros, Frederico Bertholini y Carlos Pereira utilizan encuestas en línea para evaluar el apoyo al presidente, los gobernadores y las medidas restrictivas. Los resultados de las encuestas de opinión realizadas por los autores fueron interesantes ya que revelaron una división dentro de la derecha. Aquellos con fuertes valores conser-

vadores tienden a apoyarlo pase lo que pase, mientras que aquellos más pragmáticos, que lo respaldaron para evitar que el Partido de los Trabajadores (PT) siguiera en el poder, sintieron cierto temor por su salud y no acompañaron las posiciones extremistas del presidente.

Respecto a la pandemia en Ecuador, Angélica Abad Cisneros relata algunos de los problemas enfrentados. A diferencia del presidente argentino, que supo hacer uso del efecto «*round-the-flag*», en Ecuador la crisis económica, las altas tasas de desempleo, un sistema de salud pública ya colapsado desde antes de 2020 y numerosos escándalos de corrupción que involucraban a la dirección de la pandemia llevó a los votantes a castigar al partido de turno en las elecciones del año pasado.

El último capítulo del libro, de Alejandro Natal, trata sobre el liderazgo del presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien, al igual que su homónimo argentino, ha mantenido altos sus índices de aprobación. El alto número de muertes y contagios, sumado a la crisis económica y el desempleo, no mermó la popularidad del pre-

sidente. Una de las explicaciones que dan los autores es la misma que experimentó el presidente argentino Fernández, el efecto «*round-the-flag*», que tiene que ver con que la población entiende que la crisis viene de afuera, y no es provocada por el gobierno, por lo que no habría ninguna razón para retirar su apoyo.

Los países latinoamericanos tienen muchas similitudes: el pasado colonial, el sistema presidencial y, más recientemente, el mal manejo de la pandemia. Sin embargo, existen diferencias, como bien destacaron los organizadores en el último capítulo. La cultura política y la consolidación democrática uruguaya lo convirtió en el único que efectivamente manejó la crisis. Las diferencias en el estilo de liderazgo político y los niveles de polarización social también explican por qué algunos países eligieron el camino del negacionismo y otros no. Es porque hace falta una mejor comprensión de los tipos de errores (y aciertos) gubernamentales en la gestión de políticas públicas que el libro “COVID-19’s political challenges in Latin America” resulta de lectura obligatoria.

Los parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia

**Mercedes García Montero, Mélangy Barragán Manjón
y Manuel Alcántara Sáez (directoras)**

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 514 páginas.

María Laura Eberhardt

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R5>

Esta obra, dirigida por tres notables especialistas en el estudio de los parlamentos, se inserta en el contexto de la Pandemia Covid-19 en América Latina. El periodo estudiado va de 2020 a 2021 y se pone el foco en la actuación de los Congresos, desarrollada en medio de una situación sanitaria crítica, totalmente inédita, regulada, en muchos casos, por un marco normativo excepcional de aislamiento social preventivo.

Es decir, la originalidad e interés del libro se asienta en su afán por estudiar un órgano central de gobierno, el Parlamento, cuya razón de ser es el diálogo, la persuasión, la búsqueda de consensos, y la votación de las y los presentes; pero, en esta ocasión, en un entorno en el que la reunión de personas, su cercanía y el intercambio presencial entre ellas ha sido restringido por el riesgo inminente para la vida que ello significaba.

Como indican sus autores y autoras, América Latina es una de las regiones en las que el impacto de la pandemia se sintió con más fuerza, tanto en cuanto a la cantidad de contagios y de muertes contabilizadas a causa de la enfermedad, como respecto de la caída estrepitosa de los indicadores económicos.

En ese marco crítico y excepcional, las y los especialistas convocadas y convocados para la elaboración de este libro llevaron a cabo 18 estudios de casos que versan sobre la actuación del Poder Le-

gislativo y sobre su relación con el Ejecutivo en estos tiempos de pandemia.

Retrotrayéndonos a los comienzos, cuando el coronavirus llegó al subcontinente hacia marzo de 2020, la mayoría de sus países (a excepción de Uruguay y de Costa Rica) atravesaban un periodo que Alcántara Sáez denominó de “democracias fatigadas”, caracterizadas por un aumento de la desconfianza popular hacia las instituciones, un crecimiento de la desafección ciudadana hacia la política, el debilitamiento de los partidos y la caída del apoyo a la democracia. La causa era el incremento de la desigualdad, la pobreza, la inseguridad y la corrupción política.

Tal escenario de crisis y malestar popular fue además propicio para el surgimiento de liderazgos personalistas y populistas, que atentaron contra la plena vigencia del Estado de derecho, de las instituciones republicanas y del marco democrático representativo.

Sobre esa base, la llegada de la pandemia supuso un alto riesgo de deterioro democrático para la mayoría de sus países. Ello, en virtud de las medidas paliativas adoptadas por varios/as presidentes/as. Dichas medidas de emergencia habilitaron un ejercicio abusivo o discrecional de la fuerza pública; limitaron derechos básicos como los de expresión, comercio, circulación; dilataron los procesos judiciales; postergaron elecciones;

prohibieron las manifestaciones populares; y restringieron las reuniones presenciales de los parlamentos.

Ciertamente, bajo el paraguas de la excepcionalidad se firmaron decretos y normativas que incrementaron el poder presidencial de forma extraordinaria, afectando en gran parte también la función primordial de control de los parlamentos sobre los ejecutivos.

Así, la situación previa, signada por liderazgos personalistas, altos índices de pobreza, crisis sociales y un constante avance contra el Estado de derecho y las instituciones liberal republicanas se vio potenciado por las políticas contra el Covid adoptadas en la mayoría de los países, que profundizaron el desbalance entre el Ejecutivo y el Legislativo, siempre a favor del primero.

A su vez, la obra pone de manifiesto los retos que los Parlamentos debieron afrontar para poder ejercer sus atribuciones en el contexto de la pandemia, sobre todo las atribuciones referidas a su función de control del ejecutivo. Dichos retos radicaron en la necesidad de reorganizar su actividad, ya que, debido al confinamiento obligatorio, por un tiempo ésta no pudo ser presencial, lo que dificultó la supervisión de las acciones del ejecutivo y afectó el desarrollo de las discusiones; así como la gestión de los vínculos con el Ejecutivo, que muchas veces se plasmaban en vetos y derogaciones mutuas que entorpecían la toma de decisiones.

Frente a dichos retos generales, los 18 estudios de caso se encargan de dar cuenta de las diversas respuestas ensayadas por los Parlamentos en cuanto a su funcionamiento en un contexto restrictivo y a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, dependiendo éstas de las diversas composiciones partidarias de los mismos.

Como corolario se presenta un estudio comparado entre todos los casos so-

bre los diversos modos en que la llegada intempestiva de la pandemia Covid-19 comprometió aún más la ya delicada situación de las instituciones de la democracia representativa en la región. Por ejemplo: las dificultades de funcionamiento de órganos e instituciones del gobierno y de la administración pública que no estaban preparados para trabajar en aislamiento; el surgimiento de nuevas oportunidades y prácticas de corrupción; la radicalización del enfrentamiento entre las fuerzas oficialistas y opositoras, entre los distintos niveles de gobierno y entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; la adopción de medidas de excepcionalidad constitucional y de urgencia que sembraron la incertidumbre general en la población; la restricción de las relaciones con ciertos países (como el cierre de fronteras, los límites al ingreso de personas provenientes de países más afectados, etc.); entre muchos otros.

En lo que respecta a los Parlamentos, los/as autores/as exponen los cambios ocurridos en el nuevo contexto. Estos debieron reorganizar su modo de funcionamiento (presencial limitado, semipresencial, online, voto electrónico) para poder sesionar bajo el reciente marco normativo que restringía las reuniones presenciales. Ello requirió una modificación de las reglas de funcionamiento de las cámaras; la incorporación de nuevas tecnologías que permitieran el trabajo remoto; y la adopción de medidas de ciberseguridad para la protección de datos y de las votaciones. Asimismo, los Parlamentos debieron, en gran parte, suspender o dejar de lado (salvo algunas excepciones) sus agendas legislativas previas para incorporar el tratamiento de las nuevas medidas de emergencia. Si bien lograron mantener, en forma loable, su nivel de actividad y su capacidad de producción legislativa, se modificaron sustancialmente los contenidos de

Reseñas

los proyectos tratados, la mayoría de ellos vinculados con los distintos ámbitos afectados por la crisis sanitaria. Finalmente, en lo que hace a la relación Ejecutivo-Legislativo, muchos parlamentos vieron limitada su capacidad de control del presidente y, en varios casos, tuvieron que convalidar la hipertrofia de las facultades de este. La diferencia la hizo la composición de fuerzas de ambos órganos: bajo gobierno unificado, el Congreso facilitó el accionar del Ejecutivo y su papel predominante en la gestión de la pandemia; mientras que, con gobierno dividido, salvo alguna excepción, la tensión entre ambos poderes se hizo evidente y hasta se exacerbó, con la proliferación de obstáculos mutuos (vetos, desaprobación de proyectos, etc.) No obstante, en no pocos casos también se detectó la implementación de mecanismos extraordinarios destinados al control de la gestión de la emergencia sanitaria.

En definitiva, el libro centra su atención en una serie de dimensiones de importancia fundamental para esta región

como lo son las relaciones entre los poderes de gobierno, el control mutuo, el equilibrio de poderes, y la vigencia de las libertades individuales y de las garantías republicanas. La conclusión de esta obra es que la llegada de tales coyunturas críticas extraordinarias contribuye a profundizar (más que a atenuar) las tendencias anti-democráticas, anti-republicanas y/o anti-liberales preexistentes en la región, lo que “estresa” aún más el sistema político y lo empuja a las puertas de las llamadas democracias meramente electorales y/o autocracias.

Por lo dicho, recomiendo la lectura de este libro, de gran profundidad y alcance, como un aporte fundamental para las ciencias sociales en general y como un insumo necesario para conocer y comprender el funcionamiento y la capacidad de respuesta de los sistemas políticos democráticos en América Latina y, específicamente, de sus Parlamentos, frente a un fenómeno inusitado que puso en vilo a la humanidad.

Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?

Adam Przeworski

Siglo XXI Editores. Buenos Aires. 240 páginas.

Analía Orr

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.2.R6>

Reseñar un texto de Adam Przeworski es adentrarse en la obra de una vida. Así sucede con “Las Crisis de la democracia”, trabajo publicado originalmente en inglés por Cambridge University Press en 2019 y ahora disponible en español en la edición de Siglo XXI Editores Argentina.

La estructura del libro expresa una dimensión temporal en el abordaje del problema, ordenado en tres partes. La primera se titula “El pasado: las crisis de la democracia”, la segunda se denomina “El presente ¿qué está sucediendo?” y, finalmente, la última se pregunta por “¿El Futuro?” estableciendo la preocupación que atraviesa a diversos estudios sobre el tema: ¿hasta dónde puede llegar el deterioro de la democracia? En otras palabras, la pregunta que ronda este libro es acerca de los límites de probabilidad empírica del problema, porque de esa evidencia depende el concepto mismo de democracia.

El desencanto con la democracia y la preocupación por su eficacia no son algo nuevo en la ciencia política. Desde la enumeración de las promesas incumplidas de la democracia por Bobbio (1993), la evaluación de los resultados de la democracia por Maravall (1995), la dedicación a la comprensión de las relaciones entre régimen, Estado y derechos en O'Donnell (1993, 2007, 2010), la enunciación del problema conceptual que acarrea la adjetivación de la democracia

(Collier y Levitsky, 1997), la impugnación de un concepto de democracia cuyos indicadores ignoran el sufragio femenino (Paxton, 2008), hasta la apertura de la pregunta por cómo mueren las democracias (Levitsky y Ziblatt, 2018), la ciencia política se ha interrogado con frecuencia sobre el significado y destino de las democracias.

Entonces, ¿qué es lo nuevo en el trabajo de Przeworski? El libro constituye un aporte a la disciplina por su capacidad de síntesis de evidencia empírica, por su orientación hacia la construcción de explicaciones y, por lo tanto, a la identificación de causas de las crisis de la democracia. Este aspecto es de suma importancia a los efectos de producir una ciencia política con incidencia práctica sobre los procesos políticos cuyo devenir concita nuestra atención.

En efecto, luego de señalar los problemas de clasificación de los casos como democráticos, no democráticos o alguna categoría híbrida, en la primera parte del libro (dedicada al pasado) el autor se propone identificar patrones, regularidades de las crisis de las democracias, con explícita intención comparativa respecto al presente.

Al comparar las democracias que cayeron con las que sobrevivieron, Przeworski extrae algunas lecciones sobre las variables que importan: condiciones económicas (ingresos, crecimiento económico, distri-

bución); historia democrática (arraigo de hábitos electorales); diseño del sistema político (tendencias mayoritarias, pero no golpistas); polarización (intensidad de las divisiones, hostilidad).

No obstante, en la propuesta del libro las condiciones mencionadas no determinan comportamientos. En particular, el autor profundiza cuatro casos de crisis como modo de captar dinámicas contingentes que interactúan con factores institucionales: la caída de la república en la Alemania de Weimar (1928-1933) y de la democracia en Chile (1970-1973), y las crisis políticas resueltas institucionalmente en Francia (1954-1962) y EE.UU (1964-1976)—aun que con diferentes impactos—.

En la segunda parte del trabajo (dedicada al presente), Przeworski profundiza con cautela sobre un aspecto de la estructura analítica que elabora para estudiar las crisis de la democracia: las señales. Luego de advertirnos sobre el problema de la incertidumbre en el estudio de los fenómenos políticos y acerca de los límites de la aproximación epistemológica posible desde la ciencia, que incluye la discusión sobre los hechos que observamos, el autor señala que, además, no siempre las conexiones lógicas que buscamos desde la ciencia están efectivamente ahí, no siempre todo tiene o puede tener sentido. Por ello, el recurso a la identificación de señales permite ordenar historias, casos y contingencias sin pretensiones de determinismo.

Las señales de las crisis de la democracia que identifica Przeworski son la rápida erosión de los sistemas de partidos tradicionales (fragmentación de las preferencias electorales y del sistema de partidos, volatilidad electoral, deslizamiento hacia la derecha de programas partidarios); el ascenso de partidos y actitudes xenófobas, racistas y nacionalistas (populismo de derecha antiinstitucional,

opuesto a la democracia representativa); la mengua del apoyo a “la democracia”¹ en encuestas de opinión pública (con dificultades para captar el significado que los individuos le asignan al régimen en diferentes países).

Al preguntarse sobre los límites de lo imaginable en términos de crisis de la democracia, Przeworski introduce cierto alivio destacando la escasa probabilidad de la caída de la democracia en países con ingreso per cápita elevado y la importancia que conlleva que “las fuerzas armadas han desaparecido en buena medida de la escena política” (161-162).

En la tercera parte (que se dedica al futuro), Przeworski adelanta la complejidad de identificar con claridad las crisis de la democracia, puesto que en ocasiones el proceso de deterioro no implica necesariamente violaciones de la constitucionalidad. Sin embargo, un atributo de la democracia resulta saliente para la definición del concepto: las democracias resuelven conflictos pacíficamente a través de sus instituciones. Dichas instituciones estructuran, absorben y regulan los conflictos de acuerdo con reglas. En ese sentido, es decisivo que aquello que está en juego no sea demasiado ni muy poco, es decir, que perder las elecciones no constituya un desastre o un evento carente de relevancia, y que las fuerzas políticas en conflicto obedezcan los resultados de la elección, sin violencia física. En su lugar, “las boletas electorales son ‘piedras de papel’” (183).

Las señales no siempre son estridentes. Por el contrario, el peligro consiste en la posibilidad de un deterioro gradual y subrepticio de la democracia con la intensificación de la polarización política, la erosión de los partidos de centro y la incursión de los extremos.

¹ Las comillas pertenecen al texto original.

Finalmente, una frase de Przeworski refleja los riesgos de la irresponsabilidad política, cuyas expresiones observamos a diario: “Los errores de cálculo, ya sean de parte de los gobiernos o de diferentes grupos que se oponen a ellos, desencadenan derrumbes institucionales” (191).

Pasado, presente y futuro de las democracias son mirados en este libro desde la vasta experiencia de Adam Przeworski. Ese abordaje de los tres momentos para pensar las crisis de la democracia es, en suma, una aspiración de completitud que la obra satisface con creces.

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. (1993). Las promesas incumplidas de la democracia. *Zona Erógena*, 14, 1-11.
- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). “*Democracy with adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*”. En *World Politics*, 49(3), 430-451.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Buenos Aires: Ariel.
- Maravall, J. M. (1995). *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. En *Desarrollo Económico*, 33 (130), 1-32.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Paxton, P. (2008). “Gendering Democracy”. En Gary Goertz y Amy Mazur, *Politics, Gender and Concepts. Theory and Methodology* (pp. 47-70). New York: Cambridge University Press.

COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (únicamente en Word) a REVISTA@SAAP.ORG.AR.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada para su evaluación externa. En la misma debe eliminarse toda referencia que permita identificar la autoría, tales como nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a autores y autoras del artículo, agradecimientos a personas o instituciones, investigaciones previas que dieron origen al artículo, indicación de presentación previa en seminario, etc.
3. En la versión con nombre, toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los/as autores/as y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
4. Los artículos no deben exceder las 11.000 palabras; las notas y avances de investigación las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas 1.300 palabras.
5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en el idioma en el que están escritos y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas. Los manuscritos en inglés deberán incluir también un resumen en castellano.
6. Formato general:

Tipografía: Times New Roman.

Tamaño: 12.

Interlineado: 2,0.

Tamaño de hoja: A4.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las citas y referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA, según se ejemplifica a continuación:

Libro:

Durkheim, E. (1895). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyede.

Capítulo de libro:

Pizarro, C. (2016). «Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Interior del río Paraná». En S. Aparicio y R. Benencia (Eds.), *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino* (pp. 115-138). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Artículo de revista:

Barringer, M.N., Sumerau, J.E., y Gay, D. (2020). Generational Variation in Young Adults' Attitudes toward Legal Abortion: Contextualizing the Role of Religion. *Social Currents*, 7(3), 279-296.

Artículo de diario online:

Calvo, J. (2021). «El cambio puede ser ir separados». *Diario Perfil*, 27 de junio de 2021. Extraído de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-cambio-puede-ser-ir-separados-por-javier-calvo.phtml>

Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación:

Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005: 157).

TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas:

Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

TABLA 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 2002-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1

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

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

Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

Gráficos:

Deben figurar en blanco y negro.

Deben ser editables (no imágenes).

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

Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Los artículos y notas de investigación aprobados por la Dirección de la Revista, serán sometidos a doble evaluación externa de pares. En dicho proceso se mantendrá el anonimato entre los/as autores/as y los/as evaluadores/as, y se valorarán los siguientes aspectos: originalidad del aporte; conocimiento y grado de actualización de la literatura; uso de la teoría y de la metodología. La Dirección se reserva la decisión final sobre la publicación de los trabajos

PLAGIO Y FRAUDE CIENTÍFICO

Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Autores y autoras son enteramente responsables de su contenido y deben evitar toda práctica de plagio y/o auto-plagio.

Revista SAAP revisa todas las colaboraciones recibidas mediante el software iThenticate (Similarity Check - Crossref). Ante la detección de plagio el artículo será inmediatamente rechazado por el equipo editorial.

DATOS RESPALDATORIOS

Los artículos aceptados para publicación deberán presentar un link de acceso a los datos respaldatorios de la investigación, los cuales deberán estar depositados en un sitio electrónico de acceso público. Es obligatorio para autores y autoras el cumplimiento en sus investigaciones de las protecciones habituales para los sujetos humanos (consentimiento informado, supervisión ética).

DERECHOS DE AUTOR

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la revista los derechos de reproducción, así como el derecho de ser el primer ámbito de publicación del artículo.

Los textos publicados por Revista SAAP se distribuyen amparados bajo una Licencia CREATIVE COMMONS 4.0 ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL INTERNACIONAL (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del artículo y a la primera publicación en esta revista.

Autores y autoras conservan el derecho de autor.

ÉTICA DE LA REVISTA

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en PUBLICATIONETHICS.ORG. Estos principios aplican a todas las personas implicadas en el proceso de publicación de la Revista: editores/as, Comité Editorial, Comité Asesor, autores/as y evaluadores/as.

Algunos de los principios planteados por COPE a los que Revista SAAP se compromete son los siguientes, sin perjuicio de los que aquí no se enumeran:

Contar con un equipo editorial, un consejo editorial y un consejo asesor comprometido con el buen funcionamiento de la publicación.

Garantizar un proceso de revisión por pares de las contribuciones que el equipo editorial considere pertinentes de acuerdo a los objetivos de la revista.

Garantizar los derechos de autor y de difusión de los artículos publicados en la revista.

Sostener la calidad ética del material publicado en la revista, identificando y evitando malas prácticas en la investigación científica.

Mantener la periodicidad semestral en cuanto a la publicación de la revista.

Permitir el acceso gratuito a todo el material publicado en la web de la revista.

Publicar correcciones así como retractaciones y pedido de disculpas en caso de que sea necesario.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

Revista SAAP es de acceso abierto y no tiene ningún costo para los/as autores/as. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista.

