



REVISTA  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 16, N° 1, Mayo 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 1, MAYO 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 1

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

- Supervivencia de los gobiernos y régimen político en Argentina  
*Juan Manuel Abal Medina, Ernesto Calvo,  
Sabrina Ajmechet, María Celeste Ratto* ..... 13-36
- El estudio de la polarización afectiva: una mirada metodológica  
*Esteban Freidin, Rodrigo Moro, María Inés Silenzi* ..... 37-63
- Trayectorias de la regulación estatal de la paternidad en  
América Latina y sus implicaciones para la igualdad de género  
*Juliana Martínez Franzoni, Wendy León Arias* ..... 65-91
- La coparticipación municipal bonaerense  
y los incentivos para el sistema público de salud:  
la política de la “reforma imposible”  
*Guillermo Víctor Alonso* ..... 93-119
- Luces y sombras para los concursos de la alta dirección  
pública en el Sistema Nacional de Empleo Público  
(SINEP) de la APN de la República Argentina  
entre los años 2017 y 2019  
*Diego Luxardo* ..... 121-151
- ¿Lo qué importa es la unidad? Impacto de las primarias  
obligatorias en el sistema de partidos bonaerense (2011-2019)  
*Ignacio Santoro* ..... 153-180

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Quién susurra al oído de los presidentes?  
Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares.  
Ecuador en perspectiva comparada  
*Santiago Basabe-Serrano, Pablo Medina* ..... 183-197

## RESEÑAS

- Patronage at Work:  
Public Jobs and Political Services in Argentina* Libro  
de Virginia Oliveros  
*María Esperanza Casullo* ..... 201-203
- Liderazgos en su laberinto.  
Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI*  
de Mariano Fraschini y Santiago García (comps.)  
*Sergio De Piero* ..... 204-206
- Élites, radicalismo y democracia:  
un estudio comparado sobre América Latina*  
de Asbel Bohigues  
*Mariana Sendra* ..... 207-209
- Polarizados ¿Por qué preferimos la grieta?  
(aunque digamos lo contrario)*  
de Luis Alberto Quevedo e Ignacio Ramírez (coords.)  
*Leonardo Kordon* ..... 210-212

# Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.E>

Estimadas lectoras y lectores,

En el mes de octubre se cumplirán 20 años de la publicación del primer número de Revista SAAP. Han transcurrido desde entonces dos décadas de intensa actividad, acompañando la expansión y profesionalización de la ciencia política en Argentina y América Latina, reflejando y, a la vez, dando forma a la agenda de investigación de nuestra disciplina y trabajando por una comunidad académica cada vez más integrada al mundo.

Con razón podríamos preguntarnos cómo en un tiempo tan difícil como lo fue 2002, signado por la incertidumbre que implicó la crisis política, económica y social más profunda de la historia reciente de Argentina, pudo gestarse esta iniciativa. Probablemente la respuesta esté en la misma pregunta: las crisis siempre alumbran oportunidades. En este caso, fue Arturo Fernández, por entonces presidente de SAAP, quien visualizó la necesidad de dotar a la institución que nucleaba a las y los politólogos del país de una publicación que estuviera a tono con los desafíos disciplinares y políticos que se planteaban, dando así un paso adelante en la política de publicaciones de la asociación. Junto a quienes tuvimos el honor de acompañarlo en su gestión desde la Comisión Directiva, Arturo le encomendó a los colegas Martín D'Alessandro y Pablo Bulcourf que lo secundaran en dicha iniciativa, ambos con experiencia en el mundo editorial. Años más tarde, Martín D'Alessandro fue designado director de la revista.

Desde entonces, se han publicado 250 artículos, distribuidos en 15 volúmenes y 33 números, de autores y autoras con adscripción en instituciones nacionales y del exterior, de un total de 15 países. En homenaje a ello, iniciamos 2022 compartiendo con ustedes en las redes sociales una selección de estos artículos, que recorren los temas más significativos de la disciplina en los últimos 20 años, y planeamos hacerlo a lo largo de todo el año.

Pasando ahora a las novedades de los últimos meses, les contamos que, como parte de nuestra política de excelencia, hemos reforzado las prácticas de control de plagio, incorporando a nuestra rutina de trabajo el uso del software IThenticate, a través del servicio Similarity Check que presta la organización Crossref. Esto nos permite cumplir más acabadamente con las

exigencias de las bases de datos bibliográficas de las revistas científicas más prestigiosas del mundo.

Otra noticia importante es que tenemos un nuevo Secretario de Redacción: le damos la bienvenida a Franco Castorina, politólogo y magíster por la Universidad de Buenos Aires, y becario doctoral de CONICET. Le deseamos también nuestros mejores deseos a Leandro Eryszewicz en la nueva etapa profesional que emprende.

Este número vuelve a reunir a investigadoras e investigadores de reconocimiento internacional, con artículos sobre instituciones políticas, opinión pública, administración y políticas públicas. En el primero de ellos, “*Supervivencia de los gobiernos y régimen político en Argentina*”, Juan Manuel Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María Celeste Ratto analizan las causas de la inestabilidad institucional argentina desde 1862 hasta la actualidad. Los resultados de su investigación indican que las formas de acceso al poder —por elecciones u otras vías— tienen efecto tanto en la duración de los gobiernos como en los patrones de supervivencia política de esos gobiernos.

Esteban Freidin, Rodrigo Moro y María Inés Silenzi, en su artículo “*El estudio de la polarización afectiva: una mirada metodológica*”, presentan una revisión sistemática y crítica de la literatura empírica sobre polarización afectiva, un concepto que ha ganado resonancia en la última década. Su análisis devela la variedad de medidas que se han utilizado para dar cuenta de este fenómeno y la ambigüedad con la que viene siendo utilizado el concepto, al tiempo que sugiere cómo superar los problemas identificados.

En el artículo “*Trayectorias de la regulación estatal de la paternidad en América Latina y sus implicaciones para la igualdad de género*”, Juliana Martínez Franzoni y Wendy León Arias abordan los alcances de las transformaciones normativas de la paternidad para la igualdad de género en Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Chile durante el período comprendido entre 2000 y 2019. Concluyen que cada país, con su propio ritmo y especificidades en el tipo y secuencia de medidas adoptadas, ha experimentado cambios que tendieron gradualmente a incrementar la corresponsabilidad entre madres y padres.

En su trabajo “*La coparticipación municipal bonaerense y los incentivos para el sistema público de salud: la política de la “reforma imposible”*”, Guillermo Alonso se pregunta cuáles son los factores que explican la prolongada inercia del régimen de coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires, impugnado por diversos actores. A partir de un argumento causal en términos de *path dependence*, muestra cómo ese persistente *statu quo* remite a la existencia de puntos de veto localizados en la propia estructura institucional,

fundamentalmente en la Legislatura provincial, junto con otros mecanismos de reforzamiento, como las ideas que orientan a los actores.

Por su parte, Diego Luxardo en *“Luces y sombras para los concursos de la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019”*, evalúa la calidad de la implementación de los concursos de acceso a la Alta Dirección Pública de la Administración Pública Nacional durante el gobierno de Mauricio Macri y estima los avances y/o continuidades en relación a un problema recurrente como lo es la sustitución de los mecanismos meritocráticos para la cobertura de estos cargos por designaciones transitorias directas de las autoridades políticas. Sus resultados muestran que, pese a los cambios procedimentales, aún existen fuertes indicios de la continuidad de las designaciones discrecionales.

Por fin, Ignacio Santoro en su artículo *“¿Lo qué importa es la unidad? Impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense (2011 – 2019)”*, analiza los efectos de la incorporación de la Ley 14.086 de primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense. Concluye que su incorporación generó un efecto reductor de la competencia electoral, achicando la oferta y aumentando la concentración electoral. Asimismo, muestra que, a pesar ser pocos los partidos que presentaron más de una lista en las primarias, estos no tuvieron consecuencias negativas o positivas directas en los resultados que obtuvieron en la elección general.

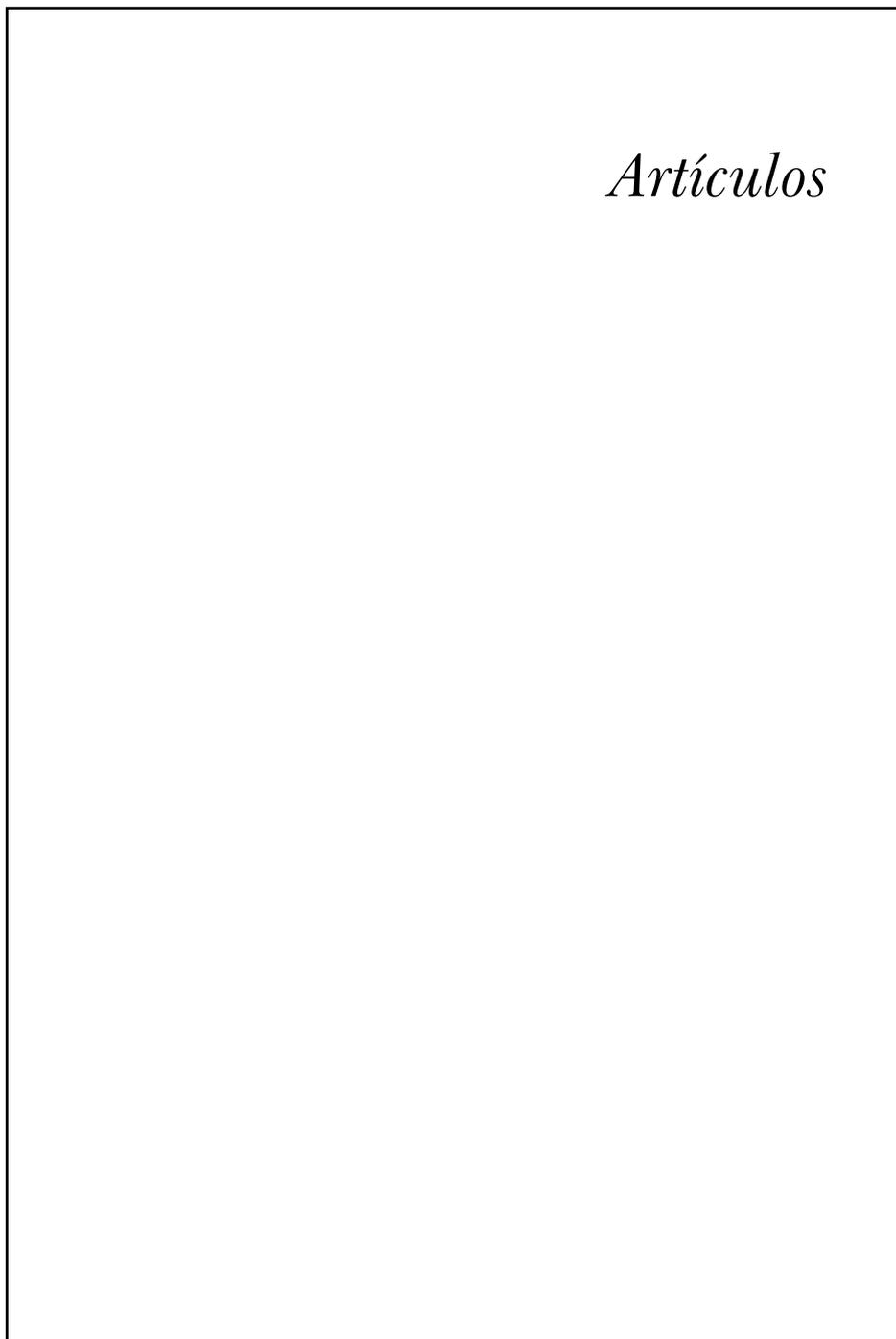
En la nota de investigación *“¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación partidista a la asesoría de amigos y familiares. Ecuador en perspectiva comparada”*, Santiago Basabe-Serrano y Pablo Medina se preguntan si la ausencia de institucionalización partidista puede ser un factor decisivo para la presencia prioritaria de amigos o familiares como asesores y consejeros directos de los presidentes. A partir de una comparación preliminar de los presidentes ecuatorianos Rafael Correa y Lenín Moreno, observan que, cuando hay déficit en la institucionalización de los partidos políticos, la emergencia de amigos y familia como actores determinantes de la política del Ejecutivo es mayor.

Cierran este número cuatro reseñas de libros publicados recientemente en Argentina, Estados Unidos y España, a cargo de María Esperanza Casullo, Sergio De Piero, Mariana Sendra y Leonardo Kordon.

¡Que disfruten la lectura!

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora Revista SAAP





*Artículos*





## **Supervivencia de los gobiernos y régimen político en la Argentina\*** *Government Survival and Political Regime in Argentina*

JUAN MANUEL ABAL MEDINA\*\*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
juanabalmolina@uba.ar

ERNESTO CALVO  
Universidad de Maryland, Estados Unidos  
ecalvo@umd.edu

SABRINA AJMECHET  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
ajmechet@gmail.com

MARÍA CELESTE RATTO  
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
mceleste\_ratto@hotmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A1>

**Resumen:** La historia argentina ha estado signada por largos períodos de inestabilidad institucional. En este artículo intentamos aportar algunos elementos que nos permitan evaluar algunas de las causas de dicha inestabilidad. El presente artículo tiene como propósito identificar los factores que explican las variaciones en la duración (y estabilidad) de los gobiernos en la Argentina. Analiza el conjunto de presidentes que gobernaron la República Argentina desde 1862 hasta la actualidad, enfatizando el efecto que poseen las formas de acceso al poder sobre la duración de los gobiernos. Los resultados muestran distintos patrones que explican diferencias entre la supervivencia de presidentes que llegaron al cargo consagrados por el voto popular y aquellos gobernantes que accedieron por otros mecanismos. Estos últimos registran mayores riesgos de quiebre al asumir el gobierno, situación que disminuye con el transcurrir de la presidencia. En cambio, los gobernantes que accedieron mediante el voto popular enfrentan la situación contraria: el riesgo se incrementa a lo largo de sus mandatos. Por tanto, podemos sostener que las probabilidades de reemplazo en gobiernos con un origen distinto al electoral resultan de conflictos de intereses que se expresan a partir de su falta de legitimidad de origen y minan su capacidad de gobierno rápidamente, en tanto que la de los gobiernos originados en procesos electorales es resultado de un desgaste político que se da en el mediano o largo plazo.

**Palabras claves:** Argentina – Supervivencia – Régimen Político – Partidos – Democracia

\* Artículo recibido el 22 de agosto de 2019 y aceptado para su publicación el 22 de junio de 2021.

<sup>1</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/153758>

\*\* Los autores agradecen las valiosas críticas y comentarios de Aníbal Pérez-Liñán y de Julieta Suárez-Cao, así como los de tres revisores anónimos. También los aportes realizados por Andrea Ariza, Laura Eberhardt, Pablo Garibaldi y Matías Triguboff, integrantes del Observatorio de Partidos Políticos de la Universidad de Buenos Aires, quienes trabajaron en la confección de la base de datos.

**Abstract:** *Argentine history has had long periods of institutional instability. In this article we try to evaluate some of the causes of this instability. The purpose of this article is to identify the factors that explain the variation in government survival in Argentina. This analyzes the set of presidents who governed the Argentine Republic from 1862 until the present, emphasizing the effect that the ways of access to power have on the longevity of governments. The results show different patterns that explain differences between the survival of presidents who came to office by popular vote and those rulers who acceded throughout other mechanisms. The latter register greater risks of bankruptcy when they assume the government, a situation that diminishes as the presidency goes on. On the other hand, the rulers who acceded by popular vote face the opposite situation: the risk increases along their mandates. Therefore, we can argue that the probabilities of replacement in governments with a different origin than electoral result from conflicts of interest that expressed their lack of legitimacy of origin and undermine their capacity to govern. On the contrary way, governments that results of electoral processes suffer from political erosion that occurs in the medium or long term.*

**Key words:** *Argentine – Government Survival – Political Regime – Parties – Democracy*

## 1. Introducción

La historia política argentina, al igual que la de gran parte de los países de América Latina, ha estado signada por largos períodos de inestabilidad institucional. Desde su constitución como Estado nacional hasta nuestros días, se ha pasado por períodos de democracia restringida, ausencia de garantías para la realización de elecciones libres, competitivas y limpias, fraude sistemático por parte de las elites gobernantes, hasta dictaduras con regímenes militares a cargo del gobierno. Durante un largo período, los gobiernos militares, en oposición a los gobiernos civiles, se presentaron como una forma de vida aceptada —o por lo menos no cuestionada— por una parte importante de la población (Rouquié, 1984). Si rastreamos esa historia desde el año 1862, encontramos sólo 28 presidencias que llegan a ocupar el poder mediante elecciones, frente a 29 que lo hacen por otros mecanismos, 12 en virtud de las reglas de sucesión vigentes en la época y 17 que lo hacen a partir de golpes militares. Claramente la inestabilidad institucional ha sido la regla durante gran parte de la historia argentina.

Desde la historiografía, una gran cantidad de trabajos han realizado importantes aportes para describir y comprender las razones del proceso histórico. Desde la ciencia política, los avances para explicar la inestabilidad institucional del régimen político se han centrado fundamentalmente en un período en particular, principalmente en los golpes militares sucedidos entre 1930 y 1983. A raíz de ello, poco sabemos sobre qué factores pueden favorecer u obstaculizar los quiebres institucionales ocurridos durante los más de 150 años de historia institucional argentina, o cómo las características del régimen institucional instaurado en 1862 pueden haber influido en la estabilidad o no de los mandatos presidenciales. Así, el principal interro-

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

gante que guía este trabajo es cuáles han sido los factores determinantes de la duración de los mandatos presidenciales y en la estabilidad de los gobiernos en la Argentina.

Para ello hemos empleado una base de datos inédita, que contiene información sobre las presidencias que gobernaron la República Argentina desde 1862 hasta la actualidad, su duración en días y datos sobre las características del régimen político-institucional bajo las cuales tales gobernantes accedieron al poder y las formas en las que transitaron sus presidencias. El período considerado se inicia con la presidencia de Bartolomé Mitre en 1862, luego de la reunificación de todas las provincias argentinas, hasta la presidencia recientemente finalizada de Mauricio Macri. Esta base de datos de las presidencias en Argentina fue relevada de los *Libros de Actas de Juramentos de los Miembros del Gobierno de la Nación Argentina* de la Escribanía General del Gobierno de la Nación (Libros de Actas, en adelante) y presentada de manera preliminar por uno de los autores en Abal Medina, 2019<sup>2</sup>.

Para estudiar los determinantes de la duración de los gobiernos a lo largo de la historia argentina, realizaremos un análisis de tipo estadístico mediante un modelo de regresión multivariado y tales resultados serán interpretados a la luz de una reconstrucción cualitativa del proceso histórico-político. Tal análisis nos ha permitido generar aportes concretos a la disciplina de la ciencia política. Los resultados muestran distintos patrones que explican el tiempo de supervivencia de los gobernantes entre los casos de presidentes que asumieron por la elección popular y aquellos que llegaron mediante otros mecanismos.

Dentro de los gobiernos que no acceden directamente mediante el voto popular debemos diferenciar dos subtipos. Por un lado, aquellos presidentes que llegan a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo por la aplicación de normativa legal vigente, ya sea la propia Constitución o la llamada Ley de Acefalía, luego de la renuncia o muerte de quien estaba a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. También entran en esta categoría los gobiernos militares que se hicieron con el poder mediante un golpe de Estado. Mostramos en nuestro análisis que los gobernantes que no acceden mediante el voto popular, enfrentan riesgos más altos al asumir el gobierno y menores riesgos

---

<sup>2</sup> Los Libros de Actas representan una fuente objetiva y contrastable para definir quienes han gobernado nuestro país hasta nuestros días. En los Libros figura no solamente quien ha ejercido el gobierno del país de manera permanente durante un periodo temporal, sino también quien lo ha reemplazado interinamente por alguna de las causas previstas en la normativa como ser una licencia (por enfermedad, generalmente) o un viaje (fuera del país en años recientes, fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el artículo 88 de la Constitución Nacional).

de reemplazo conforme pasa el tiempo. Como contraste, los presidentes democráticos que ocupan el cargo por el voto popular tienen bajas tasas de riesgo al asumir sus mandatos, las cuales van creciendo a lo largo de sus presidencias. Los resultados muestran que la probabilidad de reemplazo en gobiernos con un origen distinto al electoral está relacionada con una probable falta de legitimidad de origen que, vehiculizada a través de luchas de facciones dentro de las Fuerzas Armadas o de los partidos o coaliciones de gobierno que apoyan al sucesor no electo, minan la autoridad del gobernante de facto. Los gobiernos electos, por otro lado, tienen una tasa de supervivencia que es sensible al desgaste político, lo que se suele denominar “legitimidad de ejercicio”. Estos hallazgos coinciden con aquellos trabajos que estudian el ciclo de popularidad de los presidentes democráticos, (Carlin et al., 2018)<sup>3</sup>. Tal como se describe precedentemente, los aportes de este trabajo no sólo podrán dialogar con los hallazgos previos en relación a la duración de mandatos en presidentes democráticos, sino que también nos permitirán hacer una evaluación más amplia, incluyendo los gobernantes no democráticos y también aquellos elegidos por mecanismos no electorales, pudiendo concluir sobre los efectos particulares del régimen político, siendo este un aporte original y trascendente.

En particular, las elecciones intermedias son claves, incluso antes del cambio constitucional de 1994. Comenzando por Hipólito Yrigoyen, pasando por Arturo Illia y Arturo Frondizi hasta llegar a Fernando De La Rúa, los efectos negativos de las elecciones intermedias en la estabilidad presidencial son notables<sup>4</sup>.

## 2. Supervivencia de regímenes y gobiernos

En la literatura existe una rica y vasta tradición que estudia la supervivencia o caída de los regímenes políticos, especialmente los democráticos o

<sup>3</sup> Estos trabajos insinúan un grado de determinismo por el cual los presidentes están destinados a perder apoyo en el transcurso de sus administraciones y solo recuperar parte de él hacia el final (Carlin, R. y Martínez-Gallardo, 2019: 8). Para más detalles se recomienda el número especial de la Revista Latinoamericana de Opinión Pública “Outliers of Presidential Approval: Dynamics, Levels and Rates” Vol. 8 No. 2 (2019).

<sup>4</sup> Tal interpretación es válida para el período anterior a la reforma constitucional de 1994, cuando los períodos presidenciales duraban 6 años y no había reelección presidencial. Desde 1995, uno podría interpretar el efecto de resultados negativos en las elecciones intermedias también como un proceso de pérdida de apoyos electorales que, de no revertirse luego, se plasma en el cambio de gobierno. Es decir, las elecciones intermedias son una alarma que los gobiernos deben atender, ya que pueden ser la antesala de la pérdida de las próximas elecciones.

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

competitivos (Pérez Liñan y Mainwaring, 2014). Estos trabajos se han interesado especialmente en dos temas: las condiciones que explican la supervivencia o el quiebre de las democracias (desde Lipset, 1959 y O'Donnell, 1973, hasta Przeworski et al., 2000, Mainwaring y Pérez-Liñan, 2013) y el mecanismo específico por el que los gobernantes democráticos son reemplazados con la participación central de las Fuerzas Armadas, los “golpes de estado” (Putman, 1967; Finer, 1988; Lehoucq y Pérez-Liñán, 2014 y Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017). Si bien varios trabajos han señalado que los golpes no son privativos de las democracias y ocurren también en los regímenes autoritarios (Gandhi, 2019; Huntington, 1968), el principal foco de atención ha estado en aquellos que deponen a gobernantes democráticos.

Durante varios años y en los albores de las transiciones democráticas en América Latina, gran parte del debate sobre cómo asegurar las condiciones de estabilidad política que las nuevas democracias requerían estuvo centrado en el ya clásico debate sobre si era necesario virar hacia sistemas parlamentarios (Linz y Valenzuela, 1994) o si el presidencialismo también podía ser garantía de estabilidad (Shugart y Carey, 1992 y Mainwaring y Shugart, 1997). En tal contexto se aportaron interesantes conclusiones sobre cómo los gobiernos de coaliciones pueden apuntalar la estabilidad en gobiernos democráticos (Chasqueti, 2008: 98). También sobre la dinámica de la formación de coaliciones en sistemas presidencialistas latinoamericanos, como en el caso de Uruguay. Al respecto, Altman (2000) señala que la probabilidad de que un grupo político permanezca en una coalición ejecutiva disminuye a medida que transcurre el período presidencial. Como resultado, es probable que ocurran ciclos de cooperación y estancamiento entre los actores políticos.

En años recientes, a la par que se iban consolidando los regímenes democráticos y los golpes de estado se volvían menos frecuentes en nuestra región, el interés académico fue virando hacia los presidentes que son destituidos o forzados a renunciar por mecanismos distintos a la imposición militar, especialmente el denominado “juicio político”, en lo que se ha descrito como “el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina” (Pérez-Liñan, 2009: 321). Distintos trabajos han abordado este “nuevo” fenómeno en el que la destitución de un presidente no conlleva a la caída del régimen democrático (Llanos y Marsteintredet, 2010; Kim, 2014; Martaintredet y Malamud, 2019).

Si bien algunos trabajos han propuesto esquemas analíticos para estudiar estos quiebres presidenciales en conjunto con los golpes militares (Kim y Bahry, 2008 y Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016), en general la literatura los estudia como formas distintas, “viejas” y “nuevas”, de inestabilidad

política y siempre dentro del régimen democrático. Pero carecemos, al día de hoy, de lecturas que abarquen distintos períodos históricos y que puedan incluir en un mismo análisis los distintos tipos de inestabilidad experimentadas por diferentes tipos de gobiernos.

El caso argentino nos permite una lectura distinta. Desde 1862 hasta nuestros días, siete presidentes constitucionales han tenido que renunciar anticipadamente a su mandato<sup>5</sup> y seis fueron depuestos por golpes militares<sup>6</sup>. Miguel Juárez Celman en 1890 y Luis Sáenz Peña en 1895 dejaron sus cargos en situaciones que se asemejan a lo que la literatura denomina formas nuevas de inestabilidad, mucho antes de que el primer golpe militar asolará al país. A su vez, este patrón de inestabilidad ha afectado también a los gobiernos autoritarios, donde los golpes militares han sido igual de frecuentes<sup>7</sup>. De esta forma, los datos de las presidencias argentinas pueden funcionar como un caso testigo que nos permita pensar en las consecuencias que algunas características de los regímenes políticos han tenido a través de distintos tipos de inestabilidad enfrentados a lo largo del proceso histórico, y así poder extrapolar tales conclusiones para pensar las realidades de otros países.

### 3. Régimen y Gobierno

Para avanzar con nuestro análisis, compilamos un listado de quienes han gobernado la República Argentina hasta nuestros días. La información se basa en los Libros de Actas, confeccionados ininterrumpidamente desde el 15 de octubre de 1862, para lo cual definimos algunos términos claves como *gobernante* y *gobierno*. En primer lugar, por gobernante entendemos a aquella persona que figura en los Libros de Actas, de manera directa o indi-

<sup>5</sup> Nos estamos refiriendo a Miguel Juárez Celman, Luis Sáenz Peña, Héctor Cámpora, Raúl Alfonsín, Fernando De La Rúa, Adolfo Rodríguez Saa y Eduardo Duhalde. No tomamos en cuenta a los que renunciaron por motivos de salud como Roberto Ortiz.

<sup>6</sup> Estos presidentes fueron Hipólito Yrigoyen en su segunda presidencia, Ramón Castillo, Juan Perón en su segundo mandato, Arturo Frondizi, Arturo Illia y María Estela Martínez de Perón.

<sup>7</sup> En el golpe que se produjo en 1943, Rawson no llegó a asumir y Ramírez solo gobernó nueve meses siendo obligado a renunciar para que finalmente asuma Farrell. En el golpe de 1955, luego de dos meses, Lonardi fue depuesto en su cargo y reemplazado por Aramburu. Onganía lideró el golpe de 1966 y estuvo al frente del Ejecutivo hasta 1970, cuando fue reemplazado primero por Levingston y después por Lanusse. En la última dictadura militar, Videla gobernó desde 1976 a 1981 y luego se sucedieron en el Ejecutivo Viola, Galtieri y Bignone (Romero, 2012).

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

recta<sup>8</sup>, como estando a cargo del Poder Ejecutivo de una manera definitiva y no solamente como reemplazo temporal de otra.

Definimos como gobernantes sólo a los definitivos porque la sustitución (provisoria) no implica que el sustituto pueda tomar decisiones importantes, dado que convive con el legítimo gobernante que ostenta el cargo y que pronto volverá a ocuparlo (Serrafero, 1999: 86). Los reemplazos provisorios son generalmente por viajes o por enfermedad del titular.

Por varios motivos, utilizamos el término gobernante y no el de presidente que establece nuestra Constitución. El primero obedece a que las propias Actas algunas veces no lo utilizan, recurriendo a la fórmula “en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional”, generalmente para aquellos que ocupan la primera magistratura en virtud de la Ley de Acefalía. En segundo lugar, porque aquellos que alcanzaron el Poder Ejecutivo mediante la ruptura del orden constitucional, si bien generalmente se auto titularon como “presidentes”, a diferencia de los presidentes constitucionales, lo ejercieron con la suma del poder público o, en todo caso, “compartiéndolo” con otras instituciones no constitucionales como la “Junta Revolucionaria” de 1963 y la “Junta Militar” de 1976, que, según las actas, eran quienes los designaban y podían removerlos de sus cargos<sup>9</sup>. De esta manera utilizaremos siempre los términos gobernante y gobierno, empleando sólo como sinónimo los de presidente y presidencia en los casos de gobiernos constitucionales.

En segundo lugar, a los fines del presente trabajo, entendemos por “gobierno”<sup>10</sup> al periodo transcurrido desde la asunción de una determinada persona hasta su reemplazo definitivo por otro o por ella misma si accede a un nuevo periodo de gobierno. Es decir que definimos al periodo de gobierno independientemente de si se acertó por la renuncia o muerte del titular del Ejecutivo o por una ruptura del orden constitucional.

En tercer lugar, clasificamos a los gobernantes de acuerdo con la modalidad con la que llegaron a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo; es

<sup>8</sup> La asunción del gobernante en el Libro de Actas puede ser directa o indirecta por el hecho de que, hasta el 4 de junio de 1946, cuando figura expresamente que Juan Perón es el presidente al que se le entregan “los atributos del mando supremo que acaba de asumir al prestar ante la Honorable Asamblea Nacional el juramento” (Libro de Actas, Libro 1: 260), el primer acto de gobierno que figura de cada gobernante es el juramento que le toma a quienes pasan a ser sus ministros, no su propia asunción.

<sup>9</sup> Así consta en los Libros de Actas respectivos (Libro de Actas, Libro 2: 85-87; 152-154; 174-175; 270-271; 317; 327; 330; 336; 337). Asimismo, estas dos entidades plurinominales han ejercido el Poder Ejecutivo de manera directa. La Junta Revolucionaria, entre el 28 y el 29 de junio de 1966 (Libro de Actas, Libro 2: 85-86) y la Junta Militar, entre el 24 y el 29 de marzo de 1976 (Libro 2: 270).

<sup>10</sup> Utilizamos el término gobierno como equivalente al que la ciencia política estadounidense emplea como «President’s administration».

decir, si lo hicieron fruto de una elección popular, si lo hicieron a través de los mecanismos legales sucesorios (Constitución Nacional o Ley de Acefalía) o si accedieron a él mediante el quiebre de los procedimientos constitucionales y fueron, por lo tanto, gobernantes de facto.<sup>11</sup>

En el caso de los gobernantes o presidentes electos, tomamos simplemente el hecho de que hayan sido elegidos a través de elecciones realizadas de acuerdo con la normativa vigente para la época. Somos conscientes de que estamos incluyendo a presidentes que fueron electos en elecciones que no serían calificadas como democráticas con los criterios actuales junto con otros que lo fueron en comicios que sí lo serían (Pérez-Liñán y Mainwaring 2014: 142-143). Si bien existen actualmente varios interesantes estudios clasificatorios de los regímenes políticos (Cheibub, Ghandi y Vreeland 2010; Przeworski et al., 2000; Polity IV, 2012; V-Dem, 2021), para los fines de este trabajo, consideraremos gobernantes de origen electoral a todos aquellos que hayan accedido al cargo en comicios, sin calificarlos<sup>12</sup>.

El segundo grupo lo constituyen aquellos mandatarios que accedieron al cargo cumpliendo los requisitos que la normativa fijaba en la época, respetando lo establecido por la Constitución o por lo que en Argentina se conoce como Ley de Acefalía<sup>13</sup>. En este grupo conviven gobernantes de diferentes orígenes, algunos que habían sido electos como vicepresidentes, otros que ocupaban algún cargo que figuraba en la línea sucesoria y finalmente otros que fueron designados por el Congreso, siempre respetando la normativa vigente.

<sup>11</sup> En la literatura, los gobernantes no constitucionales son denominados muchas veces como «presidentes de facto», siguiendo la expresión que integra la doctrina de los gobiernos de facto, creada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1930 para dotar de legalidad al gobierno dictatorial de José Félix Uriburu que surgió del golpe de estado de ese año.

<sup>12</sup> Para el análisis que llevamos a cabo, el elemento que nos interesa reside en si el origen de las presidencias es o no electoral. Con este fin, se entiende a las normativas electorales como reglas de juego acordadas entre los actores en competencia, por lo que no entra en el análisis ni el tipo de sistema electoral ni tampoco si se le permitía votar tanto a hombres como a mujeres. Las concepciones sobre cómo deben ser las elecciones fueron cambiando a lo largo de la historia electoral argentina (Abal Medina y Suárez Cao, 2003; Vanossi, 1982) y la intención explícita es la de no juzgar elecciones de otros momentos con parámetros que tienen sentido en la construcción de la ciudadanía actual.

<sup>13</sup> La Constitución establece en su actual artículo 88 que “En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del presidente del Poder Ejecutivo será ejercido por el vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del presidente y vicepresidente de la Nación, el Congreso determinará qué funcionario público ha de desempeñar la Presidencia, hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo presidente sea electo” (Constitución Nacional Argentina, 1853, Artículo 88). El Congreso sancionó la primera ley de acefalía, la Ley 252, en

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

Finalmente, el tercer grupo está formado por aquellos que alcanzaron la titularidad del ejecutivo mediante un golpe al que definimos como “un intento exitoso de voltear a un presidente realizado por las fuerzas armadas” (Lehoucq y Pérez-Liñán, 2013: 6). De esta manera, el origen “golpista” del gobernante le corresponderá a cualquier persona o grupo de personas que ocupe la titularidad del ejecutivo violando las normativas constitucionales mediante el apoyo de las fuerzas armadas, tanto sea frente a un gobierno constitucional como ante uno de facto.

Finalmente, para precisar la duración de los gobiernos utilizamos los días que transcurren entre su designación y su reemplazo de acuerdo con lo señalado por los Libros de Actas<sup>14</sup>.

#### 4. Datos descriptivos

A continuación, basándonos en el contenido de los Libros de Actas, el relevamiento de diarios nacionales y la bibliografía específica<sup>15</sup>, e incorporando asimismo las definiciones fundamentadas más arriba, presentamos la información en la Tabla 1 y avanzamos en la sistematización de los datos para posteriormente analizar la tasa de supervivencia (reemplazo) de los gobernantes de la Argentina.

---

1868, durante la presidencia de Bartolomé Mitre. Esta ley estableció que, ante la falta del presidente y vicepresidente, asumirán provisoriamente el cargo el presidente provisional del Senado. A falta de este, el presidente de la Cámara de Diputados, y, a falta de este, el presidente de la Corte Suprema, con el agregado de «en ejercicio del poder ejecutivo», debiendo alguno de ellos convocar a elecciones dentro de los 30 días subsiguientes. La Ley 252 fue modificada por la Ley 20.972 del 11 de julio de 1975 durante la presidencia de Isabel Perón y por la Ley 25.716 del 28 de noviembre de 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde, manteniéndose el orden sucesorio, pero reemplazando el llamado a elecciones por la sesión de la Asamblea Legislativa dentro de las 48 horas subsiguientes. La Asamblea Legislativa elegirá por mayoría absoluta al nuevo presidente que completará el mandato constitucional y que, al momento de su elección, deberá estar desempeñando “alguno de los siguientes mandatos populares electivos: Senador Nacional, Diputado Nacional o Gobernador de Provincia” (Ley 25.716, 2002: Artículo 4) y cumplir los requisitos que la Constitución establece para ocupar la presidencia.

<sup>14</sup> Esto debemos hacerlo así tanto porque en 9 casos no figura en las actas la hora en las que ocurrió el acto administrativo como porque en los gobiernos constitucionales el verdadero inicio institucional del mandato sucede en la jura ante la Asamblea Legislativa, usualmente algunas horas antes de la confección del acta.

**TABLA 1**  
Gobiernos de la Argentina

Gobernante	Asunción	Duración en días	Origen
Bartolomé Mitre	15/10/62	2191	Electoral
Domingo Faustino Sarmiento	12/10/68	2191	Electoral
Nicolás Avellaneda	12/10/74	2194	Electoral
Julio Argentino Roca	13/10/80	2192	Electoral
Miguel Juárez Celman	13/10/86	1395	Electoral
Carlos Pellegrini	07/08/90	799	Sucesión legal
Luis Sáenz Peña	12/10/92	833	Electoral
José Evaristo Uriburu	23/01/95	1360	Sucesión legal
Julio A. Roca	13/10/98	2192	Electoral
Manuel Quintana	13/10/04	519	Electoral
José Figueroa Alcorta	15/03/06	1673	Sucesión legal
Roque Sáenz Peña	12/10/10	1226	Electoral
Victorino de la Plaza	18/02/14	968	Sucesión legal
Hipólito Yrigoyen	12/10/16	2192	Electoral
Marcelo Torcuato Alvear	12/10/22	2193	Electoral
Hipólito Yrigoyen	12/10/28	697	Electoral
José Félix Uriburu	08/09/30	531	Golpe
Agustín Pedro Justo	20/02/32	2193	Electoral
Roberto Marcelino Ortiz	20/02/38	927	Electoral
Ramón S. Castillo	03/09/40	1008	Sucesión legal
Pedro Pablo Ramírez	07/06/43	267	Golpe
Edelmiro Julián Farrell	28/02/44	828	Golpe
Juan Domingo Perón	04/06/46	2193	Electoral
Juan Domingo Perón	04/06/52	1207	Electoral
Eduardo Lonardi	23/09/55	53	Golpe
Pedro Eugenio Aramburu	14/11/55	900	Golpe
Arturo Frondizi	01/05/58	1430	Electoral
José María Guido <sup>16</sup>	30/03/62	562	Golpe
Arturo Umberto Illia	12/10/63	991	Electoral
JUNTA REVOLUCIONARIA <sup>17</sup>	28/06/66	2	Golpe
Juan Carlos Onganía	29/06/66	1442	Golpe
Pedro Alberto José Gnani	09/06/70	10	Golpe
Roberto Marcelo Levingston	18/06/70	279	Golpe
Alejandro Agustín Lanusse	23/03/71	795	Golpe
Héctor José Cámpora	25/05/73	50	Electoral
Raúl Alberto Lastiri	13/07/73	92	Sucesión legal
Juan Domingo Perón	12/10/73	263	Electoral
María Estela Martínez de Perón	01/07/74	633	Sucesión legal
JUNTA MILITAR <sup>18</sup>	24/03/76	6	Golpe
Jorge Rafael Videla	29/03/76	1827	Golpe
Roberto Eduardo Viola	29/03/81	258	Golpe
Carlos Alberto Lacoste	11/12/81	12	Golpe
Leopoldo Fortunato Galtieri	22/12/81	179	Golpe
Alfredo Oscar Saint Jean	18/06/82	14	Golpe
Reynaldo Benito Bignone	01/07/82	528	Golpe
Raúl Alfonsín	10/12/83	2038	Electoral
Carlos Saúl Menem	08/07/89	2192	Electoral
Carlos Saúl Menem	08/07/95	1617	Electoral
Fernando De La Rúa	10/12/99	743	Electoral
Federico Ramón Puerta	21/12/01	3	Sucesión legal
Adolfo Rodríguez Saá	23/12/01	9	Sucesión legal
Eduardo Oscar Camaño	31/12/01	3	Sucesión legal
Eduardo Alberto Duhalde	02/01/02	509	Sucesión legal
Néstor Carlos Kirchner	25/05/03	1661	Electoral
Cristina Fernández de Kirchner	10/12/07	1461	Electoral
Cristina Fernández de Kirchner <sup>19</sup>	10/12/11	1460	Electoral
Mauricio Macri	10/12/15	1461	Electoral

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas que figuran en los Libros de Actas de Juramentos de los Miembros del Gobierno de la Nación Argentina.

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

En la historia política Argentina hemos tenido 57 gobiernos y 51 gobernantes, dado que 5 lo han sido en más de una ocasión. Tal como podemos observar en la Tabla 2, de los 57 gobiernos, 28 (el 49%) tuvieron un origen electoral<sup>20</sup>, 12 (el 21%) asumieron su cargo mediante los criterios legales de sucesión y otros 17 lo hicieron mediante un golpe de Estado (el 30%). Sin embargo, la relativa paridad que observamos en el número de gobiernos de los tres tipos desaparece cuando analizamos el tiempo que han gobernado cada uno de ellos. Así, los gobiernos de origen electoral han gobernado 41.902 días (casi 115 años), es decir, el 73% del período, mientras que los que asumieron en virtud de los criterios sucesorios legales lo hicieron 7619

<sup>15</sup> Fueron consultados: “Las Fuerzas Armadas restituyen el imperio de la soberanía popular” Tomo I, (1946), publicación realizada por la subsecretaría de informaciones del Ministerio del Interior; las ediciones de “Elecciones”, Vol. 1 y 2 (1993), publicadas bajo la serie de Estudios e Investigaciones de la secretaría parlamentaria de la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación; Botana, 1977; Justo López, 2001; Levene, 1992; Molinelli et al., 1999; Sábato et al., 2011.

<sup>16</sup> Es difícil definir con exactitud el acceso al poder de Guido. En 1962 se produjo un golpe de Estado impulsado por las tres fuerzas armadas. Una vez que lograron la renuncia de Frondizi, los militares tenían que definir quién sería el que asumiría al frente del Poder Ejecutivo Nacional. En el transcurso de la noche en el que se estaba definiendo esta cuestión, Guido era presidente provisional del Senado y, luego de la renuncia del presidente y vicepresidente, invocó la Ley de Acefalía para asumir con el acuerdo de la Corte Suprema, que fue la responsable de tomarle juramento. Estos sucesos hacen compleja la clasificación, toda vez que Guido asume siguiendo la Ley de Acefalía, pero se llega a esa situación luego de un golpe de Estado que obliga al binomio presidencial a renunciar (Romero, 2012).

<sup>17</sup> La Junta Revolucionaria estaba compuesta por el comandante en jefe del ejército, teniente general Ángel Pistarini; comandante de operaciones navales, almirante Benigno Ignacio Varela y el comandante en jefe de la fuerza aérea, brigadier mayor, Alfonso Teodoro Álvarez, (Libro de Actas, Libro 2: 85-86)

<sup>18</sup> La Junta Militar estaba conformada por el comandante general del ejército, teniente general Rafael Videla; el comandante general de la armada, almirante Emilio Massera y el comandante general de la Fuerza Aérea, brigadier general Ramón Agosti. Libro 2 página 270.

<sup>19</sup> El 9 de diciembre del año 2015, la Jueza Federal con competencia electoral, María Servini de Cubría, a resultas de una acción iniciada por la alianza Cambiemos ganadora de la elección presidencial, dictó una sentencia declarativa que estableció la hora de finalización del mandato de la entonces presidenta Fernández de Kirchner en la medianoche del día 9 de diciembre y el inicio del mandato de Macri en las 0 horas del 10 de diciembre. Pero al no poder tomar Macri posesión del cargo hasta que hubiese jurado ante la Asamblea Legislativa, cosa que ocurriría al mediodía de ese día, el jefe de Estado sería Federico Pinedo, presidente provisional del Senado en virtud de la Ley de Acefalía. (La Nación, 2015)

<sup>20</sup> Realizamos también análisis alternativos distinguiendo el grupo de gobiernos elegidos electoralmente con anterioridad a la Ley Sáenz Peña. Estos análisis alternativos pueden ser solicitados a los autores.

días (casi 21 años) y los que ocuparon el cargo a través de un golpe, 7931 días (casi 22 años).

Podemos observar así que la duración promedio de cada tipo de gobierno según su origen es claramente distinta. Los gobernantes que accedieron al cargo en comicios presentan una duración claramente mayor: en promedio, 1496,5 días, lo que equivale a 4,1 años; aquellos que lo hicieron siguiendo los criterios legales sucesorios duraron en promedio 634,9 días, equivalente a 1,74 años; mientras que los que accedieron mediante un golpe de Estado permanecieron 466,5 días, esto es, 1,28 años. La relativa paridad que muestran los gobiernos con un origen no electoral podría estar indicando un papel importante de los comicios a la hora de explicar la tasa de supervivencia y los riesgos de reemplazo de los gobiernos.

**TABLA 2**  
Estabilidad de los gobiernos según tipo de origen

Origen	Días	Años	Casos	Prom. días	Prom. años
Electoral	41902	115,04	28	1496,5	4,10
No electoral	15550	42,57	29	536,2	1,47
Total	57452	157,73	57	1007,9	2,77

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas que figuran en los Libros de Actas de Juramentos de los Miembros del Gobierno de la Nación Argentina y la bibliografía indicada en la nota 15.

En el siguiente apartado buscaremos explicar estas notorias diferencias que presentan los gobiernos en cuanto a su estabilidad, analizando los determinantes de la longevidad de los gobiernos en la Argentina, proponiendo algunas hipótesis y poniéndolas a prueba.

## 5. Supervivencia política

Los datos descriptivos muestran una significativa variación en la longevidad de los gobiernos entre aquellos que tienen su origen en elecciones y aquellos que no. En esta sección, analizamos la supervivencia política de los gobernantes argentinos, poniendo a prueba la hipótesis que señala que el origen, electoral o no, de un gobierno afecta su longevidad y la tasa de riesgo de ser reemplazado que enfrenta en el transcurso de su mandato. De corroborarse la hipótesis los gobiernos de un tipo y otro no sólo deberían

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

diferir en su longevidad sino también en los patrones de transformación de la tasa de riesgo de reemplazo que enfrentan en el transcurso del tiempo.

Para realizar el análisis estimamos distintos modelos de supervivencia utilizando los datos descritos en la Tabla 1. Tomados de la epidemiología, los modelos de supervivencia buscan explicar el tiempo que demora un paciente en fallecer o curarse como resultado de distintas variables de interés. La variable dependiente de estos modelos es el número de días que transcurren desde que se inicia la medición, por ejemplo, cuando una enfermedad es diagnosticada, hasta el momento en el cual el paciente muere o se recupera.

En el análisis político, los modelos de supervivencia han sido extensamente utilizados para analizar el cambio institucional, por ejemplo el tiempo que persisten distintos arreglos institucionales, desde sistemas electorales hasta regímenes políticos, desde que son inaugurados hasta ser reemplazados o eliminados<sup>21</sup>.

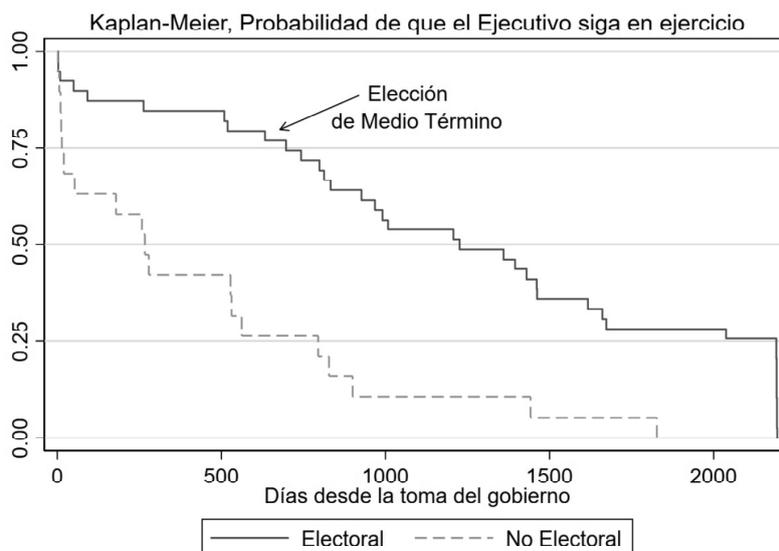
En el estudio del cambio de régimen político, Przeworski et al., (2000) y Epstein et al., (2006) mostraron modelos de supervivencia que explican las tasas de transiciones de democracias (Democratización endógena) así como también la tasa de resiliencia de las democracias existentes (Democratización exógena).

En este artículo, emplearemos este tipo de modelos para explicar la inestabilidad política de Argentina. Así, evaluaremos la cantidad de días que dura un gobierno desde la toma de posesión hasta su reemplazo. La tasa de supervivencia, entonces, puede leerse como una razón que indica el número de días hasta que es reemplazado un ejecutivo en cada uno de los tres regímenes (electoral, sucesorio, golpe de Estado). En el primer día (ascensión), la tasa de supervivencia es 1 (100% en el eje vertical). Cada día que pasa, vemos que la tasa de supervivencia cae. Por ejemplo, a los 1000 días de gobierno, alrededor de un 75% de los ejecutivos democráticos sigue en su cargo. Como contraste, menos de un 10% de los ejecutivos que accedieron en forma no-electoral permanece en el cargo.

---

<sup>21</sup> Para una discusión general sobre los modelos de supervivencia en el análisis político, ver Ver Box-Steffensmeier y Zorn (2001).

**GRÁFICO 1**  
Días de Supervivencia de Ejecutivos que accedieron al poder por la vía electoral o por otro mecanismo



Nota: Los gráficos Kaplan-Meier describen el número de días hasta que es reemplazado un ejecutivo en cada uno de los tres regímenes.

Fuente: Elaboración propia.

Comparemos, por ejemplo, el número de días promedio de supervivencia de un ejecutivo que accede al poder a través de elecciones con aquellos que acceden en forma no electoral, por ruptura del orden constitucional o por los mecanismos sucesorios legales. Las líneas en el Gráfico 1 describen la tasa de gobernantes que continúan en funciones por cada día que transcurre su gobierno. Por ejemplo, si consideramos la línea superior, la cual describe gobiernos con origen electoral, vemos que, después de 500 días, poco más de un 80% de los gobernantes sigue en funciones. Vale la pena contrastarlo con los gobiernos con un origen no electoral, entre los cuales tan solo un 40% de los gobernantes continúan en funciones luego de 500 días. Este número declina rápidamente, con menos de un 25% de los gobernantes que accedieron por golpe o Ley de Acefalía todavía en funciones luego de 600 días.

## 6. Resultados estadísticos

Si bien los resultados presentados en el Gráfico 1 son interesantes, este análisis tiene algunos límites, ya que sólo intervienen dos variables: cantidad de gobernantes y días de gobierno. Es importante controlar el efecto de estas variables e introducir algunas otras que también pudieran estar interviniendo en esta relación. Por ejemplo, se vuelve relevante evaluar la tasa de supervivencia de los distintos ejecutivos controlando por factores tales como la muerte o renuncia de un presidente, así como también el tipo de origen precedente. Ello nos permitirá dar otras respuestas a interrogantes tales como: ¿Cuál es el tiempo de supervivencia esperado por un gobierno democrático luego de una transición democrática? ¿En qué medida la tasa de supervivencia es mayor o menor bajo distintos partidos? ¿Cuál es la diferencia en la tasa de supervivencia de acuerdo al origen por el que los gobiernos accedieron al poder?

Para realizar este análisis en forma sistemática, Przeworski et al., (2000) utilizaron un modelo de supervivencia Weibull, el cual mide no sólo el efecto de covariados en la tasa de supervivencia, sino también el efecto del desgaste a lo largo del tiempo, es decir, cuánto dura el efecto y si éste decae con el transcurso de los días. Consideremos a la institución “poder ejecutivo” como un metal que sufre desgaste y, eventualmente, se quiebra. Las instituciones pueden con el paso del tiempo debilitarse (fatiga del metal) o fortalecerse (asentamiento). El modelo de Weibull permite evaluar si con el paso del tiempo la tasa de riesgo del poder ejecutivo (fatiga) aumenta o disminuye (asentamiento), permitiéndonos concluir más específicamente sobre el efecto de largo plazo de algunas variables de interés. Epstein et al., (2006), por otro lado, utilizan un modelo de supervivencia de Cox que permite que la tasa de riesgo varíe a lo largo del tiempo en forma no monotónica.

En este trabajo aplicaremos el mismo modelo de supervivencia para evaluar el efecto a largo plazo que poseen algunos factores del sistema político sobre la cantidad de días de duración de los gobiernos.

La variable dependiente de nuestro análisis, por tanto, es el tiempo de duración de los gobiernos, tal y como fue descrita en las páginas precedentes. En la Tabla 3, presentamos tres modelos que estiman la supervivencia de gobiernos cuando este tiene un origen electoral o no. El segundo modelo evalúa el efecto de una ruptura mediante golpe de Estado, muerte o renuncia. Finalmente, estimamos el mismo modelo agregando variables partidarias. En los modelos de supervivencia, los coeficientes describen la tasa de riesgo, es decir, el aumento o disminución en la probabilidad de que el ejecutivo sea reemplazado. Valores negativos describen una disminución

en la tasa de riesgo, en tanto que valores positivos describen un mayor riesgo de reemplazo.

**TABLA 3**  
Modelos de Supervivencia de las Presidencias en Argentina

	Tiempo de supervivencia		
	Weibull (1)	Weibull (2)	Cox (3)
No Electoral <sup>+</sup>	1.237*** (0.372)	1.500*** (0.390)	2.495*** (0.538)
No Electoral[t-1]	-0.470 (0.360)	-0.801** (0.380)	-1.321*** (0.423)
Muerte/Renuncia		1.302*** (0.325)	2.241*** (0.422)
Golpe		0.606* (0.364)	1.182*** (0.419)
Peronismo			0.937** (0.390)
UCR			-0.0513 (0.478)
LN(P)	-0.0912 (0.117)	0.0134 (0.116)	
Constante	-6.390*** (0.788)	-7.460*** (0.893)	
Observaciones	57	57	57
LogLik	-101.1	-93.78	-153.6

Nota: Errores estándares en paréntesis: \*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$ .

+No electoral describe un ejecutivo que no accedió al gobierno mediante elecciones. Los modelos 1 y 2 presentan coeficientes de riesgo de modelos Weibull. El modelo 3 presenta estimados de CoxPH.

Fuente: Elaboración propia.

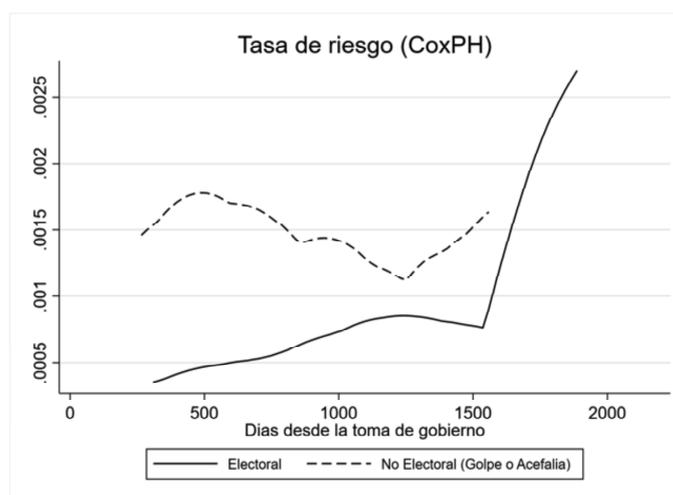
En el modelo 1 de la Tabla 3, vemos que el coeficiente de la variable *No Electoral* es 1,23 y de signo positivo, lo que describe un aumento en el riesgo de reemplazo (menor supervivencia) de los gobiernos que no fueron elegidos mediante voto frente a los gobiernos electos democráticamente. Podemos evaluar su efecto de una forma más intuitiva exponenciando el coeficiente. Es decir, el riesgo de reemplazo de un ejecutivo que no fue elegido electoralmente es 3,44 veces mayor que la de un ejecutivo que accedió mediante el voto. Sin embargo, vale la pena destacar que un gobierno no electo que sucede a otro gobierno no electo (No Electoral[t-1]) es considerablemente más estable, con una tasa de riesgo que es tan solo el doble que el de una democracia, un efecto

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

conjunto estadísticamente significativo. La reducción del riesgo, con su consiguiente aumento en el tiempo de supervivencia, es mayor luego de una transición democrática, como muestran también en el segundo modelo los coeficientes negativos de No Electoral[t-1]. En aquel modelo, el efecto de este término es negativo y estadísticamente significativo.

## GRÁFICO 2

Tasa de Riesgo (Hazard) de los tipos de origen de los gobiernos



Nota: Cambio en la tasa de riesgo por día y régimen político. La tasa de riesgo (“*Hazard rate*”) describe la probabilidad de que un gobierno termine en el día  $x$ . Por ejemplo, la probabilidad de que un gobierno autoritario concluya en el día 500 es .002, es decir, 0.2%. En los modelos de Cox, la tasa de riesgo es variable, indicando periodos en los cuales es más probable que el gobierno concluya.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 3 muestra también otros resultados interesantes. En primer lugar, como muestra el coeficiente LN(P), que mide el riesgo acumulado, conforme pasa el tiempo, la tasa de riesgo se vuelve relativamente estable. Es decir, no hay un elemento de auto reforzamiento del gobierno conforme pasa el tiempo. Más aún, la tasa variable de riesgo, que es estimada por el modelo de Cox y graficada en el Gráfico 2, muestra que los gobiernos democráticos de origen electoral sufren desgaste político después de las elecciones intermedias, que generalmente se producen alrededor de los 700

días después de haber asumido el cargo. Es decir, mientras que los ejecutivos elegidos democráticamente son considerablemente más duraderos que los originados en un golpe o en sucesión legal, la probabilidad de una ruptura aumenta considerablemente después de las elecciones intermedias. Es decir, si bien un gobernante que asciende al poder político por un golpe o una determinada regla sucesoria tiene un déficit de origen que hace más probable su reemplazo en los dos primeros años, vemos que los gobiernos que surgen de elecciones son muy sensibles al desgaste político a partir de su tercer año de gobierno<sup>22</sup>.

Para una mejor comprensión de este punto es necesario tener en cuenta que el caso de los gobernantes que accedieron mediante elecciones es muy diferente al de quienes asumieron como consecuencia de los criterios legales sucesorios o como consecuencia de un golpe de Estado. Estos dos últimos casos comparten la característica de no contar con el respaldo popular para ejercer el cargo y, por lo tanto, su legitimidad de origen está puesta en cuestión. De todos modos, resulta necesario también diferenciar los gobiernos surgidos como consecuencia de lo establecido por la Constitución o ley de acefalía de aquellos que llegaron al poder mediante un golpe. Mientras que en los casos en los que se aplica la sucesión legal la legitimidad está dada precisamente por la normativa que establece el procedimiento<sup>23</sup>, la historia nos muestra cómo los gobiernos surgidos de golpes fueron fruto de negociaciones improvisadas al calor del levantamiento sin que, en muchos casos, existieran definiciones previas sobre quién sería el responsable del PEN de triunfar la acción militar. Los acontecimientos posteriores a los golpes de 1930, 1943 y 1955 mostraron rápidamente fuertes disidencias entre quienes realizaron el golpe y los conflictos internos de 1966 y 1976, si bien no fueron tan visibles, hoy sabemos que también existieron<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> La legitimidad de origen estabiliza a los gobiernos individuales, no al régimen. Es el efecto estabilizador que el régimen da a un gobierno.

<sup>23</sup> Sin embargo, es evidente que esta legitimidad es más débil que la que otorga el triunfo en una elección popular y depende de un conjunto de factores contextuales. Brevemente, no es lo mismo el caso de alguien que ocupa el cargo por haber compartido la fórmula electoral con su antecesor como candidato a vicepresidente, y más aún si tuvo una amplia participación en la campaña, que la situación de quien accede por el hecho de formar parte como legislador de la línea sucesoria. De los once individuos que accedieron al cargo mediante sucesión legal, 6 lo hicieron después de haber sido electos como vicepresidentes y 5 por haber ocupado otros cargos en la línea sucesoria o electos por el Congreso. Los primeros tienen una duración promedio de 1073,5 días mientras que los segundos apenas 123 días.

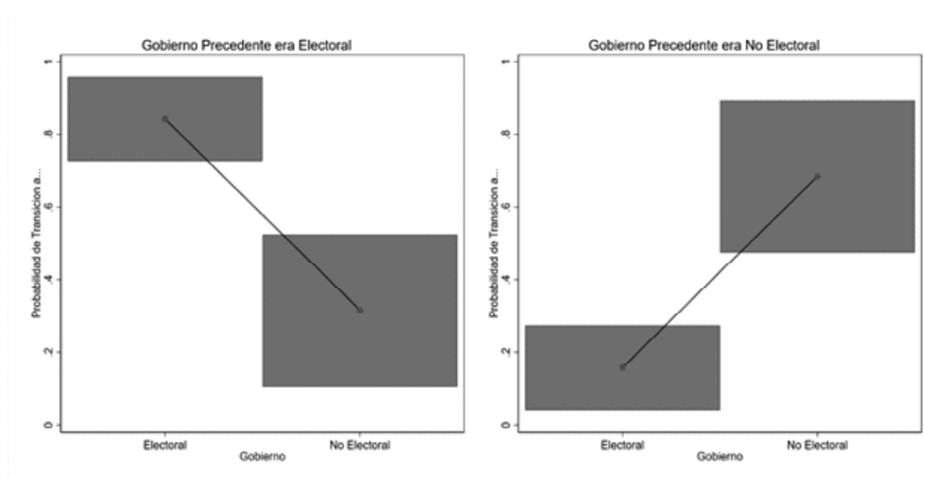
<sup>24</sup> En el caso del golpe militar de 1930, la debilidad del poder de José Félix Uriburu quedó en evidencia cuando se vio obligado a renunciar a su proyecto de reforma de la Constitución Nacional e implementación de un régimen de tipo corporativista. En los acontecimientos posteriores a los golpes de 1943 y 1955, se evidencian también conflictos internos entre quienes realizaron el golpe y los conflictos internos de 1966 y 1976, si bien no fueron tan visibles, hoy sabemos que también existieron.

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

Finalmente, de los datos que presentamos en este trabajo podemos derivar las tasas de transición entre gobiernos electorales y no electorales en cada año. Vemos que, en cada caso, la probabilidad de que un tipo de gobierno continúe es alta (hay baja tasa de reemplazo). Notamos, sin embargo, que dicha continuidad es más alta para los de origen electoral y que para los otros.

### GRÁFICO 3

Tasa de transiciones entre los tipos de origen de los gobiernos



Nota: La Figura 3 estima las probabilidades de transición entre ejecutivos elegidos mediante el voto o que accedieron al poder por mecanismos no electorales como acefalía o golpe.

Fuente: Elaboración propia.

tecimientos posteriores al golpe de 1943, Rawson —quien se suponía que iba a ser el presidente de facto— no llegó a asumir por apostar por un proyecto político que incorporara a funcionarios del gobierno de Castillo, lo que fue vetado por sus compañeros de armas. La consecuencia fue la designación de Ramírez. De todos modos, su gestión al frente del Ejecutivo Nacional fue breve, ya que luego de la declaración de la guerra al Eje en el marco de la Segunda Guerra Mundial se vio obligado a renunciar. La fragilidad de los ejecutivos surgidos de un golpe militar se volvió a comprobar en 1955 con el breve gobierno de Lonardi, quien fracasó rápidamente en su pretensión de reeditar un gobierno nacionalista como el de 1943, en el que existiera un pacto entre los militares, la Iglesia y los trabajadores. Esta propuesta fue vetada por los sectores liderados por Aramburu, que apostaron a una política de proscripción del peronismo. (Canelo, 2016; De Riz, 2000; Potash, 1971; Rouquié, 1981, entre otros)

Podemos acercarnos entonces a resultados que nos permiten pensar en los efectos concretos sobre la estabilidad e inestabilidad política a lo largo de la historia argentina. Mientras que un gobierno electoral es sucedido por otro electoral en más de un 85% de los casos, los gobiernos no electorales son reemplazados por otros gobiernos con ese origen en alrededor de un 70% de los casos y con una alta variabilidad. Esa información la obtenemos del coeficiente de la variable No Electoral[t-1], que caracteriza al tipo de gobierno previo a un mandato determinado. En otras palabras, mientras que los tipos de gobierno en la Argentina tienen mayor continuidad que la que es habitualmente reconocida (gobernantes electos suceden a otros electos y gobernantes no electos suceden a otros gobernantes con el mismo origen), la estabilidad (baja tasa de riesgo) y longevidad (reemplazo tardío) de los gobiernos propiamente democráticos, electos por el pueblo, ha sido considerablemente mayor que la de los gobiernos de otro origen. Es decir, los quiebres institucionales propician gobiernos más cortos e inestables y los democráticos conllevan gobiernos más duraderos y estables. La legitimidad de origen no sólo afecta la supervivencia de los gobiernos, sino que condiciona su porvenir.

## 7. Conclusiones

La inestabilidad política ha caracterizado a gran parte de la historia institucional de la Argentina. En este artículo, nos propusimos hacer un análisis que comprendiera las distintas etapas y procesos que tuvieron lugar desde 1862 hasta nuestros días y poder concluir sobre las causas de dicha inestabilidad. La información contenida en los Libros de Actas y utilizada para analizar la estabilidad de los gobiernos en la Argentina nos permite llegar a algunas conclusiones interesantes que merecen mayor investigación en el futuro.

En primer lugar, los datos demuestran que la estabilidad de los gobiernos es explicada en gran medida por su origen, electoral o no electoral. Los gobiernos surgidos de elecciones son siempre más estables y duraderos que los que tienen otro origen, ya sea sucesión legal o golpe de Estado, siendo el riesgo de ser reemplazados de los segundos casi 3,5 veces más alto que el de los primeros.

A su vez, los patrones de estabilidad también son marcadamente distintos. Así, mientras que los gobiernos surgidos de elecciones comienzan con una alta tasa de supervivencia y, por lo tanto, con un nivel de riesgo de reemplazo muy bajo, los gobiernos que tienen un origen diferente al electo-

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

ral tienen en sus primeros días una baja tasa de supervivencia y altas posibilidades de reemplazo. Con el paso del tiempo, los gobiernos electorales empiezan a acrecentar su riesgo, reduciendo sus posibilidades de supervivencia, especialmente en el momento de afrontar su primera elección de renovación parlamentaria y sus secuelas (a los 700 días aproximadamente). Por el contrario, los gobiernos no electorales, si bien son siempre menos estables que los electorales, reducen el riesgo de sustitución después de cierto tiempo (500 días aproximadamente).

Posiblemente, estos patrones distintos puedan explicarse por el hecho de que los ejecutivos que no llegaron a través del voto son generalmente reemplazados debido a déficits de origen, sufriendo mayores riesgos de reemplazo en su primer año de gobierno, en tanto que los electorales son reemplazados debido al desgaste político. Esto puede observarse en el sostenido incremento en la tasa de riesgo de los gobiernos democráticos con el paso del tiempo.

En tercer lugar, los datos muestran que la continuidad de los gobiernos en la historia argentina es mayor a lo que muchas veces se sostiene y que, lejos de una sucesión de gobiernos electorales y no electorales, lo que puede observarse es que, en la mayoría de los casos, los gobiernos son sucedidos por gobiernos del mismo origen, especialmente aquellos surgidos de la elección popular.

Finalmente, es interesante señalar que los gobiernos que son, en principio<sup>25</sup>, productos de la “vieja” y “nueva” inestabilidad señalada por la literatura, es decir, de golpes de estado o de renuncia obligada, tienen patrones de comportamiento muy similares y contrastantes con los que presentan los gobiernos originados en el voto popular.

### Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2019). Gobiernos y gobernantes de la República Argentina. *PostData*, 24(19), 11-34.
- Abal Medina, J. M., y Suarez-Cao, J. (2003). Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo. *Revista de Ciencias Sociales*, 17, 121-150.
- Altman, D. (2000). The Politics of Coalition Formation and Survival in Multi-Party Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6(3), 259-283.

<sup>25</sup> Dentro de este grupo están también aquellos que accedieron al cargo por la muerte o incapacidad de su antecesor; pero son pocos casos, solamente 4 de 29.

- Botana, N. (1977). *El orden conservador: la política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Edhasa.
- Box-Steffensmeier, J. M. y Zorn, C. J. W. (2001). Duration models and proportional hazards in political science. *American Journal of Political Science*, 45(1), 972-988.
- Canelo, P. (2016). *La política secreta de la última dictadura argentina (1976- 1983)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Carlin, R. E., Hartlyn, J., Hellwig, T., Love, G. J., Martínez-Gallardo, C., y Singer, M. M. (2018). Public support for Latin American presidents: The cyclical model in comparative perspective. *Research & Politics*, 5(3), 1-8.
- Carlin, R. y Martínez-Gallardo, C. (2019). Outliers of Presidential Approval: Dynamics, Levels and Rates. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 8(2), 7-27.
- Castro, M. (2012). *El ocaso de la República Oligárquica: poder político y reforma electoral, 1898-1912*. Buenos Aires: Edhasa.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: CAUCE-Universidad de la República.
- Cheibub, J. A, Gandhi, J. y Vreeland, J. R. (2010). Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143(1/2), 67-101.
- De Riz, L. (1982). Argentina: ni democracia estable ni régimen militar sólido. *Revista Mexicana de Sociología*, 44(4), 1203-1223.
- De Riz, L. (2000). *La política en suspenso: 1966/1976*. Buenos Aires: Paidós.
- Di Tella, T. S. (1971). La búsqueda de la fórmula política argentina. *Desarrollo Económico*, 11(42-44), 317-325.
- Epstein, D. L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., y O'Halloran, S. (2006). Democratic Transitions. *American Journal of Political Science*, 50(3), 551-569.
- Finer, S. E. (1962). *The Man on Horseback*. London: Pall Mall.
- Gandhi, J. (2019). The Institutional Roots of Democratic Backsliding. *The Journal of Politics*, 81(1), 11-16.
- Hardoy, E. (1993). *Historia de las fuerzas políticas conservadoras en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación Argentina.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. London: Yale University Press.
- Kim, Y. H. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*, 21(3), 519-553.
- Kim, Y. H. and Bahry, D. (2008). Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics*, 70(3), 807-822.
- La Nación (2015). "Terminó el mandato de Cristina Kirchner y Federico Pinedo será presidente por 12 horas". *La Nación*, 9 de diciembre de 2015. Extraído de <https://www.lanacion.com.ar/politica/termino-el-mandato-de-cristina-kirchner-y-federico-pinedo-sera-presidente-por-12-horas-nid1852837/>

Juan M. Abal Medina, Ernesto Calvo, Sabrina Ajmechet y María C. Ratto

- Lehoucq F., Pérez-Liñán A. (2014). Breaking Out of the Coup Trap: Political Competition and Military Coups in Latin America. *Comparative Political Studies*, 47(8), 1105-1129.
- Levene, G. (1992). *Historia de los presidentes argentinos*. Buenos Aires: Sánchez Teruelo.
- Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2010.) *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Justo López, M. (2001). *Entre la hegemonía y el pluralismo. Evolución del sistema de partidos políticos argentinos*. Buenos Aires: Lumiere.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- López Hernández, J. L. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos de filosofía del derecho*, 18, 154-166.
- Luhrmann, A., Tannenberg, M., y Lindberg, S. (2018). Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. *Politics and Governance*, 6(1), 60-77.
- Mainwaring, S. y Pérez Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart M. S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsteintredet, L. y Malamud A. (2019). Coup with Adjectives: Conceptual Stretching or Innovation in Comparative Research? *Political Studies*, 68(4), 1014-1035.
- Molinelli, G.; Palanza, V. y Sin, G. (1999). *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Munck, G. L. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 573-597.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute for International Studies, University of California.
- O'Donnell, G. (1979). "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and The Question of Democracy". Collier, D. (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America* (pp. 285-318). New Jersey: Princeton University Press.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Oszlak, O. (1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 21, 531-548.
- Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Pérez-Liñán, A. (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839-858.
- Pérez-Liñán, A. y Mainwaring, S. (2014). La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005). *América Latina Hoy*, 68, 139-168.
- Potash, R. (1971). *El ejército y la política en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. *Revista Pasado y Presente*, 1, 31-65.
- Przeworski, A., Limongi, F., Alvarez, M., y Cheibub, J. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1967) Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics. *World Politics*, 20(1), 83-110.
- Romero, L. A. (2012). *Breve Historia Contemporánea de la Argentina, 1916-2010*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rouquié, A. (1981). Dictadores, militares y legitimidad en América Latina. *Revista Crítica & Utopía. Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 5, 1-9.
- Rouquié, A. (1981b). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Rouquié, Alain (1984) *El Estado Militar en America Latina*. México: Siglo XXI.
- Sabato, H., Ternavasio, M., De Privitellio, L. y Persello, A.V. (2011). *Historia de las elecciones en la Argentina 1805-2011*. Buenos Aires: Editorial el Ateneo.
- Serrafero, M. (1999). Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado? *Revista Araucaria*, 1(2), 121-154.
- Serrafero, M. D. (2018). Siete cuestiones en torno de la teoría de las caídas presidenciales. *Política y gobierno*, 25(2), 403-440.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M. (1992) *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vanossi, R. (1982). *Historia electoral Argentina (1853-1989)*. Buenos Aires: Lumiere.

## **El estudio de la polarización afectiva: una mirada metodológica\*** *The Study of Affective Polarization: A Methodological Stance*

ESTEBAN FREIDIN

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), UNS-CONICET, Bahía Blanca, Argentina  
efreidin@iieess-conicet.gob.ar

RODRIGO MORO

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), UNS-CONICET, Bahía Blanca, Argentina  
Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina  
rmoro@uns.edu.ar

MARÍA INÉS SILENZI

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS), UNS-CONICET, Bahía Blanca, Argentina  
Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Argentina  
misilenzi@uns.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A2>

**Resumen:** En la última década, la literatura en ciencia política ha introducido un nuevo concepto denominado “polarización afectiva” para caracterizar una forma de polarización política en la que predominan actitudes de favoritismo por el propio grupo y desprecio hacia el grupo rival. Este nuevo concepto nace en un escenario de fuerte tensión entre grupos políticos rivales en diversas democracias modernas. En este artículo, presentamos una revisión sistemática y crítica de la literatura empírica sobre polarización afectiva. El objetivo es poder realizar sugerencias metodológicas a tener en cuenta en la futura investigación en esta área. Como punto positivo, destacamos la variedad de medidas que se han utilizado para medir la polarización afectiva, desde medidas explícitas e implícitas hasta conductuales. Criticamos la ambigüedad con la que viene siendo utilizado el concepto de polarización afectiva, sugiriendo maneras de sobrepasar los problemas identificados. También señalamos la necesidad de una definición precisa de los objetos hacia los cuales las actitudes van a ser medidas. Por último, resaltamos la necesidad de mayores esfuerzos para establecer la validez convergente y discriminante del constructo de polarización afectiva.

**Palabras clave:** Polarización afectiva – Polarización social – Polarización política – Polarización ideológica

**Abstract:** *In the last decade, the political science literature has introduced a new concept called “affective polarization” to describe a form of political polarization in which attitudes of favoritism for one’s own group and contempt for the rival group predominate. This new concept is born in the context of strong tension between rival political groups in different modern democracies. In this article, we present a systematic and critical review of the empirical literature on affective polarization. The goal is to present methodological suggestions to be taken into account in future research in this area. As a positive aspect, we highlight the variety of measures that have been used to measure affective polarization, from explicit and implicit to behavioral measures. We criticize the ambiguity with which the concept is being used, suggesting ways to overcome the identified problems. We also*

\* Artículo recibido el 9 de abril de 2021 y aceptado para su publicación el 25 de agosto de 2021.

*point out the need for precise definition of the objects towards which political attitudes are to be measured. Finally, we highlight the need for further efforts to establish the convergent and discriminant validity of the affective polarization construct.*

**Keywords:** *Affective polarization – Social polarization – Political polarization – Ideological polarization*

## Introducción

La democracia se ha convertido en uno de los bastiones sobre los que se basa el desarrollo de gran parte de las sociedades modernas. Sin ser una forma de gobierno perfecta, existe consenso de que es la forma de gobierno que mejor logra reducir la violencia asociada al cambio de poder político (Przeworski, 2016). No obstante, en las últimas décadas, se ha prendido una señal de alarma que marca un peligro que enfrentan varias democracias del siglo XXI: la polarización política (Carother y O´Donahue, 2019; Schuliaquer y Vommaro, 2020). Algunos ejemplos prominentes van desde Estados Unidos con una creciente intolerancia entre republicanos y demócratas, pasando por la conflictividad con la que el Reino Unido viene transitando el *Brexit*, las dificultades políticas que ha atravesado España, incluyendo las tensiones generadas entre las facciones separatistas y el gobierno nacional. También hay claras instancias latinoamericanas de polarización afectiva como el intenso y sostenido conflicto entre chavistas y anti-chavistas que ha debilitado la democracia venezolana, la elección y oposición a Bolsonaro en Brasil y “la grieta” que divide a la sociedad argentina entre kirchneristas y anti-kirchneristas.

Varios autores ven la polarización política como un fenómeno socialmente pernicioso porque la intolerancia y animosidad que genera (Borah, 2014; Hwang et al., 2018; Layman et al., 2006; Marks et al., 2019) pueden socavar los cimientos mismos del funcionamiento democrático que implican el diálogo, el respeto y la capacidad de colaborar en pos del bien común (Levenduski, 2013; McCoy et al., 2018). En el contexto de los efectos perniciosos de la polarización política, se ha propuesto el concepto de *polarización afectiva* para caracterizar la distancia social, baja tolerancia y afectividad negativa exacerbada que parece describir la situación social en varios países del mundo.

En este artículo, nos proponemos revisar de manera metodológica la literatura en ciencia política sobre polarización, con especial foco en el análisis de la polarización afectiva, un concepto que se ha propuesto en la última década (Iyengar et al., 2012) y que parece describir y caracterizar los problemas que enfrentan varias sociedades modernas. La revisión que pro-

ponemos busca ser sistemática, es decir, que hacemos un recorrido exhaustivo sobre los trabajos que cumplen los criterios de búsqueda que explicitamos más adelante. Nuestra intención es analizar de manera crítica los diferentes procedimientos que se vienen utilizando para medir la polarización afectiva, comentando los resultados principales que se han obtenido y señalando los aspectos metodológicos que creemos que deberían desarrollarse en mayor profundidad para que el conocimiento en esta área progrese de manera sólida y rigurosa. Nuestros aportes más prominentes en este artículo conciernen, en primer lugar, a discusiones en torno a la ambigüedad de diferentes medidas de polarización afectiva que se vienen utilizando y, en segundo lugar, a la validez convergente y discriminante del constructo en cuestión en relación a conceptos vinculados con el de polarización ideológica.

Esta revisión está estructurada de la siguiente manera. Primero, presentamos las definiciones de polarización política, ideológica y afectiva que utilizaremos. Segundo, explicamos la estrategia metodológica de esta revisión sistemática sobre polarización afectiva, dando revista a los procedimientos que se vienen utilizando para medirla, con especial énfasis en discutir sus ventajas y limitaciones. Tercero, presentamos un apartado en que realizamos sugerencias para un desarrollo metodológicamente sólido del área. Finalizamos presentando nuestras conclusiones.

## 1. Polarización política, ideológica y afectiva

Para empezar, el término “polarización” refiere a una determinada distribución en la que los casos se concentran en polos opuestos en detrimento de los casos con valores intermedios (Fiorina y Abrams, 2008). Cuando el término “polarización” es utilizado en el contexto de la política, describe actitudes que lucen relativamente extremas. ¿De qué actitudes estaríamos hablando al referirnos a la polarización política? En este punto, es necesario reconocer que en la ciencia política se vienen utilizando varios conceptos relacionados. Si estamos midiendo actitudes extremas de las personas hacia los partidos políticos (ej., republicanos vs. demócratas) o hacia personajes políticos prominentes (ej., candidatos presidenciales) hablamos de polarización *política*. Incluso, algunos autores han tomado como polarización política el creciente apoyo a partidos políticos ideológicamente más extremos, como serían los casos de algunos partidos de ultra derecha en Europa (Wrinkler, 2019). Si estamos midiendo el extremismo en el auto posicionamiento ideológico (izquierda vs. derecha) hablamos de polarización *ideológica*. Incluso, a veces, también se hace referencia a la polarización ideológica

cuando se evalúan las actitudes respecto a temas específicos, como por ejemplo la legalización/prohibición del aborto, el matrimonio igualitario o el nivel de intervención del Estado en la salud y la educación. También existen consideraciones que refieren tanto a la polarización política como ideológica como cuando se observa una creciente homogeneidad ideológica en el interior de grupos políticos, al mismo tiempo que hay un bajo solapamiento ideológico entre los grupos rivales (Layman et al., 2006). Por último, nos detenemos y queremos dedicar más atención a la caracterización de la polarización afectiva, el fenómeno sobre el que centramos el análisis metodológico en el presente artículo.

Como mencionamos anteriormente, la polarización *afectiva* puede tener como objeto a los partidos políticos dominantes, a las elites políticas o meramente a los simpatizantes de uno u otro partido, líder o, incluso, posicionamiento ideológico (Druckman y Levendusky, 2019; Mason, 2018). Iyengar et al. (2012) propusieron la noción de polarización afectiva para describir el creciente desagrado y hostilidad que se puede observar entre grupos de partidarios políticos en algunas sociedades modernas, diferenciándolo de la mera divergencia de creencias y opiniones. Algunos de los principales términos que caracterizan este fenómeno son la distancia social, la intolerancia, la falta de respeto y una emocionalidad negativa exacerbada hacia los miembros del campo rival.

Iyengar y colaboradores asientan la noción de polarización afectiva en la teoría de la identidad social (Tajfel 1970; Tajfel y Turner 1979). Esta teoría distingue la *identidad personal*, que es lo que las personas piensan y sienten acerca de sus rasgos idiosincráticos, de la *identidad social*, que es la parte del autoconcepto individual que se deriva de ser miembro de un grupo social (o grupos), junto con la significación emocional asociada a esa membresía (Tajfel, 1974: 69). Es un hecho de la política que las personas se identifican con un partido o un líder político, lo que contribuye a definir su identidad social (Van Babel y Pereira, 2018). Algunos autores proponen que un proceso similar puede darse en relación a temas ideológicos (Mason, 2018). Por supuesto, formar una identidad social basada en la pertenencia a un grupo no necesariamente implica odiar a las personas que se identifican con otros grupos. Sin embargo, nuestro funcionamiento psicológico muestra cierta facilidad para la discriminación entre *in-groups* y *out-groups* y el consiguiente favoritismo por el propio grupo. Esto es particularmente cierto en el contexto de la política, en donde las personas tratan señales de acuerdo o simpatía con líderes y partidos políticos como claves de alianza y coalición (Pietraszewski et al., 2015). La polarización afectiva presente en el cruce de opiniones políticas o ideológicas puede ser el resultado de la suma de claves

que marcan la competencia y el conflicto entre grupos rivales. Varios investigadores en ciencia política sostienen que la polarización afectiva refleja ese proceso en un estado de hiperactividad (Garrett et al., 2014; Iyengar et al., 2012; Van Babel y Pereira, 2018).

La evidencia de polarización afectiva en diferentes partes del mundo no es escasa. En su trabajo pionero realizado a partir de datos de encuestas en series de tiempo, Iyengar et al. (2012) mostraron que la creciente hostilidad entre los líderes demócratas y republicanos a partir de campañas agresivas contribuyó a la polarización afectiva en EEUU en las últimas décadas, medida a partir de cambios en la distancia social tolerada y el nivel de cercanía afectiva. Por dar un ejemplo latinoamericano, hace años que en Argentina se habla de “la grieta” en referencia al clima de creciente distanciamiento y encono entre aquellos que apoyan a uno u otro gobierno o líder político (Alonso y Brussino, 2018; Aruguete y Calvo, 2018; Lupu, 2016). El caso de España es de destacar también, ya que aparece como el territorio con mayores indicadores de polarización afectiva en un estudio comparativo de 20 países, que incluye el prominente caso de EEUU (Gridon et al., 2020).

La polarización afectiva parece un concepto intuitivo y explicativo de la realidad que podemos observar tanto en las cenas familiares y en la calle, como en la televisión y las redes sociales, en nuestro pueblo, ciudad o país, como en otras partes del mundo. No obstante, justamente por este carácter intuitivo y de sentido común del fenómeno es que queremos analizar y discutir sus bases metodológicas. Como señala Fiorina y Abrams (2008), la ciencia política suele tener un desarrollo teórico y metodológico menos sistemático que otras ciencias sociales debido a la cercanía que presentan sus abordajes con los eventos del mundo “real”. Esto representa ventajas, seguramente asociadas a la relevancia inmediata de los desarrollos del área, pero también potenciales riesgos en relación a la adecuada fundamentación de los conceptos y métodos que se emplean. El presente artículo busca realizar un aporte en este último sentido.

## **2. Revisión metodológica sobre polarización afectiva**

En esta sección, abordaremos el alcance y las limitaciones de los principales métodos que se han utilizado para medir la polarización afectiva. Para precisar y limitar nuestra tarea, sólo incluimos el análisis de los aspectos metodológicos relevantes de los artículos empíricos que resultaron de una búsqueda sistemática en *Google Académico* y en la lista de referencias de artículos de revisión sobre polarización afectiva. Más específicamente, hemos

considerado las publicaciones en idioma inglés entre enero de 2010 y junio de 2020, utilizando como palabras de búsqueda (en el título y/o en el *abstract*) las siguientes frases: «*affective polarization*»; «*social polarization*»; «*affective*» + «*polarization*»; «*feeling*» + «*polarization*»; «*emotion*» + «*polarization*» y «*polarizing*» (utilizamos en la búsqueda la palabra “*polarization*” y sus derivados, tanto escrita con “z” como con “s”). Para complementar nuestra búsqueda, también revisamos la lista de referencias de las revisiones teóricas sobre el fenómeno de polarización afectiva de Iyengar *et al.* (2019) y Van Bavel y Pereira (2018)<sup>1</sup>. Sólo incorporamos artículos en inglés porque nos limitamos a intentar brindar un pantallazo de la literatura internacional sobre el tema de interés. De ellas revisamos la totalidad de los artículos empíricos de cada lista de referencias para retener aquellos que cumplieren con nuestro criterio de búsqueda. No incluimos *working papers*, sino sólo artículos publicados que pasaron la revisión de pares. A partir de este sondeo, encontramos inicialmente 59 artículos, de los cuales descartamos 18 por no ser pertinentes (ej. artículos *exclusivamente* teóricos, manuscritos no publicados, etc.). Así, obtuvimos 41 artículos empíricos que toman medidas de polarización afectiva. En la Tabla 1 se puede encontrar el detalle de los autores, año de publicación, país de origen de las muestras y medidas de polarización afectiva que utilizaron en cada estudio.

De acuerdo a nuestra búsqueda, Iyengar, Sood y Lelkes (2012) son los primeros autores en acuñar el término “polarización afectiva”. Otros autores en la literatura especializada del área han llamado al fenómeno “polarización social” (Mason, 2015). Nuestra búsqueda nos permite observar que se ha incrementado el estudio del fenómeno desde el 2012, destacándose el año 2018 como el período con mayor número (10) de publicaciones al respecto, aunque el año 2020 seguramente lo supera ya que, hasta junio, contamos 9 publicaciones sobre polarización afectiva.

A continuación, presentamos una clasificación de los principales paradigmas metodológicos que, de acuerdo a la literatura revisada, se han propuesto para estudiar el fenómeno de la polarización afectiva. Seguimos la clasificación de Iyengar *et al.* (2019) en la que se establecen tres tipos de medidas: medidas de auto-reporte, medidas implícitas y medidas conductuales. Esta clasificación nos será útil para enmarcar los principales resultados que se han obtenido en esta área de investigación y también para señalar algunas de las principales ventajas y limitaciones que presenta cada tipo de medida.

<sup>1</sup> Si bien hay cierto solapamiento con estas revisiones, nuestro artículo se enfoca en *mediciones empíricas* de polarización afectiva, dando un pantallazo mucho más exhaustivo, detallado y crítico de este aspecto.

Esteban Freidin, Rodrigo Moro y María Inés Silenzi

**TABLA 1**  
Medidas de polarización afectiva

AUTOR	AÑO	MEDIDAS DE AUTO-REPORTE					MEDIDAS IMPLÍCIT. ej., BIAT	MEDIDAS CONDUCT. ej., Juegos Económicos (Dictador)	PAÍS DE LA MUESTRA
		TERMO-METRO	DIST. SOCIAL	RASGOS TÍPICOS	EMOC. DISCR.	OTRAS			
Iyengar, Sood y Lelkes	2012	X	X	X					EEUU y Reino Unido
Levensdusky	2013	X				X			EEUU
Garrett, Gvirsman, Johnson, Tsfati, Neo y Dal	2014	X	X	X					EEUU e Israel
Huddy, Mason y Aaroe	2015				X				EEUU
Iyengar y Westwood	2015	X					X	X	EEUU
Mason	2015	X				X			EEUU
Suhay	2015				X				EEUU
Lelkes	2016	X							EEUU
Levendusky y Malhotra	2016	X	X			X			EEUU
Mason	2016				X				EEUU
Rogowski y Sutherland	2016	X							EEUU
Bougher	2017	X							EEUU
Lau, Andersen, Ditonto, Kleinberg y Redlawsk	2017	X				X			EEUU
Tsfati y Nir	2017	X				X			Israel
Webster y Abramowitz	2017	X			X				EEUU
Lelkes, Sood e Iyengar	2017	X		X		X			EEUU
Lelkes y Westwood	2017	X							EEUU
Banda y Cluverius	2018	X							EEUU
Garret y Bankert	2018	X	X		X			X	EEUU
Klar, Krupnikov y Ryan	2018		X						EEUU
Lelkes	2018	X							EEUU
Levendusky	2018a	X		X		X			EEUU
Levendusky	2018b	X	X			X			EEUU
Lu y Lee	2018	X							EEUU
Luttig	2018		X						EEUU
Suhay, Bello Pardo y Maurer	2018	X	X			X			EEUU
Wojcieszak y Garrett	2018	X	X	X		X		X	EEUU
Clifford	2019		X						EEUU
Druckman y Levensdusky	2019	X	X	X		X			EEUU
Gidron, Adams y Horne	2019	X							EEUU y otros 19 países

Fuente: Elaboración propia.

### *Medidas de auto-reporte*

De acuerdo a nuestra revisión, el tipo de medida más utilizado ha sido el auto-reporte (*self report*). En una medida de auto-reporte se les pide a los participantes que respondan distintas preguntas acerca de sus propios pensamientos, emociones y/o actitudes con respecto a, por ejemplo, distintos partidos políticos<sup>2</sup>. Una de las grandes ventajas que presentan estas medidas es que, para algunos países (ej., EEUU), vienen siendo incluidas en encuestas de alcance nacional desde hace décadas, de tal manera que pueden ser consideradas en análisis de series de tiempo. Dentro de las medidas de auto-reporte pueden distinguirse la medida de termómetro, la medida de distancia social, la medida de evaluación de rasgos típicos y la medida de evaluación de emociones discretas, como las cuatro más utilizadas (ver Tabla 1).

De acuerdo a nuestra revisión, la medida de *termómetro* (*feeling thermometer*) es la más utilizada para estimar la polarización afectiva, apareciendo en 33 (80%) de los 41 artículos que arrojó nuestra búsqueda.

Esta medida consiste en pedirle a los encuestados que estipulen un número que exprese el grado de afecto hacia (*how you feel toward*), por ejemplo, los dos partidos políticos dominantes, en una escala de 0 a 100, donde 0 es “frío” (*cold*), 100 es “cálido” (*warm*) y 50 es “ni particularmente frío ni particularmente cálido”<sup>3</sup>. La polarización afectiva es típicamente calculada como la diferencia entre la puntuación otorgada al partido al que pertenece o con el que simpatiza el encuestado (*in party*) y el partido opuesto (*out party*). Utilizando esta medida, Iyengar et al. (2012) muestran como la polarización en EEUU ha ido creciendo sostenidamente en las últimas décadas. Esto se debe a que el grado de afecto hacia el partido opositor es cada vez más bajo. En contraste, el grado de afecto hacia el partido propio se ha mantenido relativamente estable a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, no debe pensarse que EEUU está solo en la manifestación de este fenómeno; ni siquiera que es un ejemplo extremo. Gidron, Adams y Horne (2019), también utilizando la medida del termómetro, analizan el nivel de polarización de 20 democracias occidentales de América del Norte y Europa y encuentran que el nivel de polarización en EEUU no es tan alto, ocu-

<sup>2</sup> El objeto actitudinal en los estudios de polarización afectiva no siempre son los partidos políticos, lo cual será discutido en mayor profundidad en la sección 3.2.

<sup>3</sup> Otros autores utilizan la medida de termómetro con distinto fraseo. Por ejemplo, McLaughlin et al. (2020) preguntan a los participantes si tienen pensamientos o sentimientos favorables o desfavorables hacia cada partido político en una escala Likert de 7 puntos (desde extremadamente desfavorable hasta extremadamente favorable).

pando el puesto 13 de 20, siendo España el país que ocupa el número 1 del ranking de polarización afectiva.

Como desarrollaremos en la sección 3 de críticas metodológicas, la literatura sobre polarización afectiva muestra ciertas ambigüedades respecto a la determinación de la medida de termómetro que, como la describimos anteriormente, incluye dos mediciones y un cálculo (una resta). El significado de cada una de las medidas por separado, así como de las diferentes posibilidades de combinarlas, merece ser distinguido y lo discutimos en mayor detalle en la sección 3.3.

Otra de las medidas muy utilizadas en las investigaciones sobre polarización afectiva es la medida de *distancia social*, que aparece en 15 (37%) de los 41 artículos analizados en esta revisión. Considerada de manera general, la distancia social es medida como la (in)satisfacción reportada al imaginarse interactuando con los miembros del grupo opuesto, y, como ejemplificaremos, suele ser evaluada en diferentes escenarios. En su estudio pionero, Iyengar y colaboradores (2012) muestran que los americanos expresan cada vez más negatividad ante la perspectiva de que su hijo se case con alguien del partido contrario. En 1960, sólo al 4-5% le resultaba molesto que su hijo se case con alguien del partido opuesto, mientras que para 2010 esa cifra saltó al 33% en los demócratas y al 50% en los republicanos (Iyengar et al., 2012). Otros escenarios utilizados para medir la distancia social contemplan preguntar por la (in)satisfacción al imaginarse teniendo un vecino o un amigo que es partidario de uno u otro partido político (Iyengar et al., 2012).

Para Klar, Krupnikov y Ryan (2018), las medidas de distancia social no resultan medidas limpias de polarización afectiva, ya que podrían implicar tanto animosidad partidaria como una mera aversión a la política en general. Cuando se le pregunta a la gente sobre el matrimonio de su hijo con alguien del partido contrario, típicamente se asume que el partidismo del encuestado es una parte destacada de una respuesta aversiva hacia un posible cónyuge del partido contrario. Sin embargo, puede ser tanto que el encuestado encuentre aversiva la posición política del posible cónyuge, como el hecho de que el posible cónyuge sea políticamente activo, independientemente del bando. De hecho, Klar, Krupnikov y Ryan (2018) encontraron que cuando a los encuestados se les dice *antes* de la pregunta que el posible cónyuge posee falta de motivación política, su insatisfacción cae notoriamente. Del mismo modo, la oposición al matrimonio entre personas del mismo partido aumenta cuando se les informa que la persona en cuestión discute frecuentemente sobre política. Sin dudas, la comprensión de las limitaciones precisas de las medidas de distancia social es un tema importante para la futura investigación sobre el fenómeno de polarización afectiva.

La medida de *evaluación de rasgos típicos* es la tercera medida de auto-reporte que aparece en la Tabla 1. De los 31 estudios analizados, 8 (20%) reportan el uso de evaluación de rasgos típicos. A través de este tipo de medidas, se les pide a los participantes que expresen qué tan adecuadamente describen a los miembros de cada grupo algunos términos positivos (ej., inteligente, abierto, honesto) y negativos (ej., obstinado, egoísta, deshonesto). Nuevamente, los resultados del uso de esta medida van en el mismo sentido que las medidas anteriores. Por ejemplo, Iyengar et al. (2012) compararon dos encuestas del tipo mencionado, una realizada en 1960 y otra en 2008 en EEUU, y encuentran que el sesgo *in-group* de adscribir más rasgos positivos hacia los del propio partido y el sesgo *out-group* de asignar más rasgos negativos a los miembros del partido rival crecieron exponencialmente de un período al otro. Una limitación de esta comparación es que hay solo dos atributos en común en la encuesta de 1960 y la de 2008, a saber, los términos “inteligente” y “egoísta”. No obstante, cuando el análisis se restringe a esos dos términos, el resultado persiste.

Finalmente, entre las medidas de auto-reporte más utilizadas, se encuentran las que buscan medir *emociones específicas o discretas*. En la Tabla 1 se ve que aquí también 6 de 41 artículos (15%) utilizan este tipo de medida de polarización afectiva. Mason (2016), por ejemplo, les presenta a los participantes una entrada de un blog con cierta opinión política y les pregunta en qué grado el mensaje les hace sentir distintas emociones. Particularmente, les hace establecer el grado de enojo, hostilidad, ansiedad, disgusto, orgullo, esperanza y entusiasmo que les genera el mensaje. Sobre este tipo de medidas (de acuerdo a nuestro conocimiento), no hay encuestas realizadas a lo largo del tiempo, por lo que no hay evidencia disponible sobre cambios en la polarización. Sin embargo, los resultados parecen estar en línea con las predicciones. Por ejemplo, Huddy et al. (2015), en primer lugar, miden a través de varias preguntas el grado de identidad partidaria de los participantes (ej., “cuán importante es ser demócrata/republicano para usted”). En segundo lugar, les presentan a los participantes mensajes de un blog, o bien “amenazantes” (ej., “tu partido va a perder en las próximas elecciones”), o bien “tranquilizadores” (ej., “tu partido va a ganar en las próximas elecciones”). Por último, les piden a los participantes que establezcan cómo se sintieron al leer el mensaje. Particularmente, les preguntaron si se sintieron enojados, disgustados, hostiles (dimensiones del enojo) y esperanzados, orgullosos, entusiasmados (dimensiones del entusiasmo). Los autores reportaron hallar las correlaciones esperadas: cuanto más fuerte era la identidad partidaria, mayor enojo ante mensajes “amenazantes” y mayor entusiasmo ante mensajes “tranquilizadores”.

Una limitación general de los auto-reportes es que la actitud u otra medida consciente reportada puede ser exagerada o suprimida de manera intencional. Las motivaciones para manipular el auto-reporte pueden ser diversas, pero entre las más prominentes está la susceptibilidad a presiones normativas y, en consonancia, a cuidar la imagen. Esto es particularmente relevante en temas sensibles, en los que existe mucha presión social para no expresar públicamente ciertas opiniones o actitudes, como puede ser, por ejemplo, la discriminación racial (Nosek et al., 2014). En una democracia, no es claro qué tipo de presiones normativas, si las hay, rigen el campo de la expresión de actitudes políticas. Hay quienes opinan que la polarización política se da justamente en un contexto en el que es aceptable la animosidad abierta hacia los miembros del grupo rival (Iyengar y Westwood, 2015). No obstante, no conocemos que se haya explorado la idea de que la presión normativa en el seno de la polarización política sea a favor de expresar opiniones más extremas. Algunos resultados de la comparación de medidas de polarización explícitas e implícitas son consistentes con esta idea, como veremos más adelante (Iyengar y Westwood, 2015). Este es un tema que merece ser explorado en mayor profundidad, ya que detrás de la tolerancia al disenso y la diversidad de opiniones políticas propias de la democracia, un clima de creciente polarización podría ser la fuente de mayor presión social en contra de posturas intermedias o moderadas, que no reciben apoyo de los simpatizantes de ninguno de los extremos. En este sentido, el auto-reporte nos podría estar mostrando actitudes exageradas en relación a mediciones implícitas de las mismas actitudes.

A continuación, vamos a analizar otros dos tipos de procedimientos, las medidas implícitas y las medidas conductuales, que buscan superar algunas de las limitaciones mencionadas de los auto-reportes.

### *Medidas implícitas*

Existe una gran variedad de medidas implícitas que se vienen utilizando para medir los efectos automáticos, no controlados, de las actitudes hacia un determinado objeto. Estas técnicas van desde el *Priming* Evaluativo, pasando por el Procedimiento de Atribución Equivocada del Afecto (*Affect Misattribution Procedure*), hasta el Test de Asociación Implícita, entre otras (Nosek et al., 2014).

Conceptualmente, es importante aclarar a qué refiere lo implícito de la medida. Si bien hay autores que asocian las medidas implícitas a la revelación de representaciones no conscientes, Gawronski y De Houwer (2014)

sugieren que la conceptualización apropiada es considerar que las medidas implícitas refieren al efecto automático, no controlado, de la variable psicológica que se pretende medir (ej., una actitud) sobre la respuesta en la tarea que se utiliza para medirla. En este sentido, mientras que una limitación de los auto-reportes es que son susceptibles de ser manipulados de manera intencional, las medidas implícitas prometen, si no eliminar, al menos reducir la capacidad del respondiente de sesgar intencionalmente su respuesta.

Aquí nos concentraremos en la descripción y análisis del Test de Asociación Implícita (IAT, por sus siglas en inglés) por tratarse de la única técnica utilizada para estudiar la polarización afectiva, según nuestra búsqueda. En efecto, la Tabla 1 muestra que solo 1 (2%) de los 41 artículos revisados utilizan la versión breve del IAT para evaluar las actitudes implícitas hacia los partidos Republicano y Demócrata en EEUU.

El IAT sirve para medir el nivel relativo de la asociación entre representaciones. Una de las maneras típicas en que el IAT es utilizado consiste en que los participantes sean expuestos a estímulos asociados a los objetos actitudinales de interés (por ejemplo, símbolos de los partidos Republicano y Demócrata; Iyengar y Westwood, 2015) junto con palabras asociadas a atributos positivos y negativos (por ejemplo, “bueno” y “malo”). El objetivo es ver la fuerza relativa de las asociaciones entre cada objeto actitudinal y los atributos positivos y negativos. Para el caso de la evaluación de actitudes hacia los partidos políticos (Iyengar y Westwood, 2015), en algunos ensayos, se instruye a los participantes para que respondan presionando una tecla (por ej., la letra “e”) si el estímulo que aparece está asociado al partido Republicano o a algo bueno, y que respondan con otra tecla (por ej., la letra “i”) si el estímulo a categorizar está asociado al partido Demócrata o a algo malo. En otros ensayos se revierten las asociaciones, y así tienen que responder con una tecla a Republicano/malo y con otra tecla a Demócrata/bueno. La prueba también incluye otros tipos de ensayos que sirven para evaluar las respuestas a cada estímulo por separado. La lógica de esta prueba es que, si el participante tuviese, por ejemplo, una fuerte actitud positiva a favor del partido Demócrata, sería esperable que las latencias de respuesta fueran relativamente bajas (es decir o, respuestas rápidas) cuando tiene que responder con la misma tecla a símbolos demócratas y a atributos positivos que cuando tienen que responder con la misma tecla a símbolos demócratas y a atributos negativos. Así, el IAT provee una serie de latencias promedio para los distintos bloques de ensayos a los que son expuestos los participantes, permitiendo calcular la fuerza relativa de la asociación entre los estímulos objetivo (por ej., partidos políticos) y los atributos con valencia positiva y negativa.

Como los ensayos dentro de cada bloque se suceden velozmente, y al participante se le pide que responda de manera rápida, esta prueba logra una medida actitudinal, minimizando las chances de que el individuo pueda manipular intencionalmente el resultado. Es importante tener en mente que se habla de que el IAT reduce la capacidad de que el participante controle voluntariamente su respuesta, pero no necesariamente elimina completamente la posibilidad de manipulación. Por ejemplo, se ha visto que cuando los participantes reciben instrucciones para que den respuestas falsas en el IAT, efectivamente logran resultados diferentes a cuando no reciben esa instrucción, sugiriendo así que el IAT no es inmune a la manipulación intencional (Lai et al., 2016). Tampoco puede asumirse que, porque el IAT mide respuestas automáticas, las mismas son inmunes a efectos de contexto, como la presión social. De hecho, Boysen, Vogel y Madon (2006) utilizaron el IAT para medir actitudes hacia la homosexualidad comparando una condición de mayor privacidad con otra más pública. Encontraron actitudes más negativas en la condición de mayor privacidad. Este resultado es similar al hallado cuando se miden dichas actitudes de manera explícita con mayor o menor privacidad.

En el contexto de los estudios de polarización afectiva, por intermedio de la versión breve del IAT, Iyengar y Westwood (2015) mostraron que el sesgo partidario implícito es arraigado; aproximadamente el 70% de los autodenominados demócratas y republicanos muestran latencias de las que se puede inferir actitudes a favor de su partido. Curiosamente, el sesgo implícito es menos pronunciado que el sesgo explícito, el cual fue medido a través de la medida de termómetro. El 91% de los republicanos y el 75% de los demócratas, en la misma evaluación, evaluaron de manera explícita más favorablemente a su partido. Como mencionamos con anterioridad, el resultado que muestra un sesgo partidario explícito mayor que el implícito podría estar sugiriendo que, en un contexto de polarización política, existen normas que presionan a los ciudadanos a expresar posturas políticas más extremas de las que apoyarían cuando no están tan preocupados por su imagen, tal vez por quedar bien con los copartidarios. Lamentablemente, la comparación entre medidas explícitas e implícitas suele ser metodológicamente problemática, porque existen marcadas diferencias en los estímulos y en las escalas de respuesta entre ambos tipos de medidas.

Otra crítica que se suele hacer al IAT es que el resultado que arroja es intrínsecamente relativo. Como fue implementado por Iyengar y Westwood (2015) para evaluar polarización afectiva, el IAT sólo provee el nivel relativo con el que el participante tiene asociados a los partidos Republicano y De-

mócrata con valoraciones positivas y negativas. El IAT, a diferencia de la medida de termómetro, no nos permite obtener una estimación del agrado/desagrado por cada partido por separado para estimar cuánto contribuye el afecto por el propio grupo y el desprecio hacia el grupo rival en la polarización afectiva. No obstante, otras pruebas implícitas sí permiten realizar esta discriminación.

### *Medidas conductuales*

En el estudio de las actitudes, el Modelo Tri-componente contempla que además de un aspecto cognitivo y otro afectivo, las actitudes tienen un componente conductual (Oskamp y Schultz, 2005). De manera complementaria a las medidas de auto-reporte y a las medidas implícitas, algunos investigadores se han orientado hacia el estudio de las manifestaciones conductuales de la polarización afectiva. En la Tabla 1, puede verse que luego de las medidas de auto-reporte, las medidas conductuales han sido de las más utilizadas en la literatura sobre polarización afectiva revisada. De los 41 artículos incluidos en esta revisión, 6 (15%) reportan el uso de medidas conductuales.

Primero, queremos empezar por señalar que algunas medidas que podríamos llamar conductuales, en realidad, se encuentran en un terreno intermedio entre el auto-reporte y la conducta real. Por ejemplo, Garrett y Bankert (2018) les piden a los encuestados que reporten cuán frecuente es que bloqueen a un amigo en Facebook o Twitter si habla de manera positiva del partido político con el que antagonizan, o cuán frecuentemente sienten enojo solo de pensar en los miembros del partido político rival. Comparadas con la medida de termómetro, estas medidas parecerían hacer una evaluación más cercana de la polarización afectiva que las personas expresarían en sus vidas cotidianas (Garrett y Bankert, 2018). Sin embargo, no estamos hablando de mediciones conductuales directas, sino de auto-reportes del recuerdo de las conductas, con las implicancias que ello trae aparejado en términos de posibles sesgos de la memoria y de manipulación intencional de las respuestas.

Segundo, algunas de las conductas que se han estudiado en torno a la polarización afectiva no son de carácter social, en el sentido de que no implican una interacción ni consecuencias para terceros. Un ejemplo de este tipo de medida es utilizado en el estudio de Wojcieszak y Garrett (2018) en el que miden la atención que los participantes prestan a artículos con contenido anti- y pro-inmigración en EEUU. Se trata de una tarea online y la

manera de operacionalizar la atención es a partir del registro de los artículos que los participantes seleccionan y el tiempo que el artículo es desplegado para ser leído. Efectivamente, en el estudio 1, estos autores encontraron que, de una muestra preseleccionada con actitudes anti-inmigratorias, aquellos expuestos a un tratamiento en el que la identidad nacional se volvía prominente mostraron más selección y mayor tiempo de lectura de artículos con una postura anti-inmigratoria que los del grupo control no expuestos al *priming* (Wojcieszak y Garrett, 2018).

Tercero, en otros estudios, se han estudiado conductas reales, pero con consecuencias hipotéticas. A modo de ejemplo, en uno de sus estudios, Iyengar y Westwood (2015) postulan la tarea de seleccionar uno de dos candidatos a una beca universitaria. Los candidatos, ambos de escuelas secundarias, tenían credenciales académicas similares, pero diferían en su origen étnico (blanco o afroamericano) o en su partidismo (demócrata o republicano). Los resultados indicaron poco sesgo racial: los blancos, de hecho, prefirieron al solicitante afroamericano (55,8%). Sin embargo, los datos mostraron un fuerte sesgo partidario: el 79,2% de los demócratas eligieron al candidato demócrata y el 80% de los republicanos eligieron al candidato republicano. Estos resultados se mantuvieron incluso cuando el candidato del otro partido tenía un promedio de notas significativamente más alto (4,0 frente a 3,5); de hecho, la probabilidad de que un partidario seleccionara al candidato más calificado pero simpatizante del otro partido nunca fue superior al 30%. El estudio de la beca mostró que el partidismo ejerce una fuerte influencia aun en contextos que trascienden la política. Este fenómeno de derrame afectivo (*affective spillover*) de las actitudes partidarias e ideológicas ha sido documentado en una variedad de dominios, incluyendo evaluaciones de solicitantes de empleo (Gift y Gift 2015), conductas frente a citas (Huber y Malhotra, 2017), y mercados laborales en línea (McConnell et al., 2018). Estos estudios muestran consistentemente que el partidismo se ha extendido en la esfera no política, orientando a los ciudadanos comunes a recompensar a los copartidarios y penalizar a los simpatizantes del partido rival.

Cuarto, otra de las medidas conductuales utilizadas en la literatura de polarización afectiva son los juegos económicos. La ventaja de los juegos económicos respecto a la medición de decisiones hipotéticas es, justamente, que en los juegos económicos se pueden implementar consecuencias monetarias *reales* asociadas a las decisiones de los participantes. Iyengar y Westwood (2015) introducen ciertos juegos económicos como plataforma para documentar en qué medida los partidarios están dispuestos a dotar o retener recompensas financieras de jugadores que comparten o no su parti-

dismo. Usando el Juego de la Confianza (*Trust Game*) y el Juego del Dictador (*Dictator Game*), los autores midieron el sesgo partidista como la diferencia entre las asignaciones financieras a los copartidarios y a los partidarios rivales. Los resultados de Iyengar y Westwood (2015) muestran que, en el Juego del Dictador, los copartidarios reciben una cuota de generosidad mayor que los partidarios rivales, mientras que, en el Juego de la Confianza, los copartidarios reciben mayor confianza que los partidarios rivales. Nuevamente, los resultados de decisiones con consecuencias reales muestran los efectos de la polarización afectiva, en este último caso, afectando la generosidad y la confianza hacia terceros anónimos.

Por último, algunos autores han tomado comportamientos verbales naturales (ej., posteos en un video de YouTube; Bliuc, Smith y Moynihan, 2020) y los han analizado a partir de su contenido semántico para poder inferir la positividad o negatividad de los mismos (ver también Gonçalves, Pereira y Torres de Silva, 2020).

### 3. Críticas metodológicas

En esta sección, ya habiendo analizado las medidas de polarización afectivas más utilizadas en la literatura, presentamos cuatro críticas metodológicas. Todas ellas refieren a la imprecisión del concepto de polarización afectiva y/o su medición. No obstante, nuestras críticas son de tipo constructivo y en cada caso proponemos al menos un camino de solución al problema planteado.

#### *Ambigüedad del concepto de polarización afectiva*

El primer problema a tratar es el de la imprecisión del concepto mismo de *polarización afectiva*. Iyengar y colaboradores (2012) lo presentan por primera vez en referencia al grado de *simpatía* y *antipatía* (*like-dislike*) intra e inter partido, respectivamente. Pero cuando uno ve la gran variedad de maneras en que se mide la polarización afectiva (resumidas en la sección 2), puede notarse que no sólo se enfocan en *valoraciones afectivas* como el grado de simpatía, sino también en aspectos eminentemente *cognitivos* como la atribución de rasgos típicos de cada grupo. En otros casos, se trataría más bien de una combinación de aspectos cognitivos y afectivos, como cuando se indaga por el grado de confianza en que un determinado candidato hará lo correcto (Levendusky, 2013).

La pregunta que nos hacemos es si hay alguna manera de entender el concepto de polarización afectiva que sea consistente con la gran variedad de maneras en que ha sido medido. Creemos que sí. Parece adecuado entender el fenómeno de la polarización afectiva como de carácter *actitudinal*. En efecto, la psicología socio-cognitiva ha trabajado en detalle sobre el constructo de *actitud*, al que entiende como una *disposición psicológica a responder favorable o desfavorablemente* a determinado objeto (Oskamp y Schultz, 2005). Así, el elemento central de una actitud es una *evaluación* de un objeto, o bien positiva, o bien negativa (Albarracín et al., 2005). Pero el punto relevante para nuestra discusión es que esa disposición psicológica contiene (o es expresada a través de) elementos cognitivos, afectivos y conductuales. En resumen, se puede entender la polarización afectiva como una actitud positiva hacia el partido propio, sus representantes y/o votantes y una actitud negativa hacia el partido opositor, sus representantes y/o votantes. Y dichas actitudes pueden tener consecuencias en los planos afectivos, cognitivos y conductuales. Así, cobra perfecto sentido la utilización de la variedad expuesta de medidas de polarización (Tabla 1).

Un término que mejor reflejaría el estudio del fenómeno que nos atañe sería *polarización actitudinal* más que polarización afectiva. Sin embargo, la solución no es tan sencilla como un mero cambio de nombre. Si se acepta que la polarización afectiva es, en efecto, de carácter actitudinal, se torna importante incorporar los aportes que la psicología socio-cognitiva ha venido realizando a lo largo de décadas de investigación de las actitudes. Por ejemplo, se reconoce que la expresión de actitudes puede ser fuertemente *dependiente del contexto* y, por lo tanto, el contexto suele ser tenido en cuenta en los modelos explicativos propuestos. Los efectos del contexto se relacionan al componente de memoria en los modelos actitudinales y la medida en que la activación de diferentes memorias puede estar guiada por elementos del contexto de recuperación (Krosnick et al., 2005). Sería importante reconsiderar los datos sobre polarización afectiva teniendo en cuenta el contexto de obtención de datos. Por ejemplo, podría haber contextos tendientes a sobrestimar la polarización en los que se resalte la rivalidad partidaria, lo que hay en contienda, o las diferencias en las plataformas de uno y otro bando, mientras que otros contextos podrían subestimar la polarización a partir de resaltar los valores democráticos y la competencia sana como parte del proceso. Estos aspectos del contexto pueden variar en función del momento de la campaña electoral, de algún evento reportado en los medios de comunicación (por ejemplo, un escándalo de corrupción política), o quizá el contexto físico en el que responden los encuestados (por caso, en el campus de la universidad donde se resaltan valores ideales). Estos son sólo posibi-

lidades. La recomendación general sería volcarse sobre la literatura de psicología de las actitudes y sus avances metodológicos y extraer de ella todos los conceptos, técnicas y recursos disponibles para incorporarlos en la investigación sobre polarización afectiva (ver desarrollos relacionados en la sección *Validez de las medidas de polarización afectiva*).

### ***El objeto de la polarización afectiva***

En segundo lugar, nos preguntamos por el *objeto* hacia el que se dirige la polarización afectiva. En otras palabras, cuando los participantes expresan sus valoraciones sobre el partido propio y sobre el partido opositor, ¿en qué piensan exactamente? ¿Piensan en el candidato principal de cada partido, en la elite o en los seguidores típicos de cada partido? Drukman y Levendusky (2019) realizaron un estudio experimental para responder a este interrogante en EEUU. Había 3 condiciones en un diseño inter-sujeto. En una de ellas, los participantes respondían preguntas acerca de los *partidos* (republicano y demócrata); en otra condición, los participantes respondían acerca de los *votantes* de los partidos; finalmente, en la última, los participantes respondían acerca de *candidatos y funcionarios elegidos* de los partidos. El resultado fue que la valoración negativa del *out-group* fue más extrema cuando el objeto de valoración era el *partido rival* o los *funcionarios* del partido rival que cuando se trató de los *simpatizantes*. Así, estos participantes parecieron pensar en la elite cuando se les preguntó por las valoraciones hacia los distintos partidos. Este resultado abre varias preguntas relevantes, como, por ejemplo, en qué medida las asociaciones más fuertes o más débiles entre las referencias a los votantes, las elites y los partidos pueden cambiar con el tiempo, el contexto y las circunstancias.

Más allá del resultado de Druckman y Levendusky (2019), creemos que es fundamental ser muy precisos acerca del fraseo exacto de las preguntas utilizadas para estimar la polarización afectiva, de modo que esta ambigüedad no afecte la interpretación de resultados. El problema señalado es importante en la literatura, ya que para ver la evolución de la polarización afectiva y conceptos relacionados suelen tenerse en cuenta registros de encuestas tomadas a lo largo de varias décadas (por ejemplo, utilizando la medida de termómetro, Gidron et al., 2019). Muchas veces el fraseo de la pregunta puede ser alterado de una encuesta a otra a lo largo del periodo analizado, o aún más problemático es el caso en que el objeto actitudinal es variado (si la pregunta es sobre los votantes, las elites o los partidos<sup>4</sup>). Estos

<sup>4</sup> Ver Iyengar et al. (2012).

cambios son mencionados en la parte metodológica de los estudios, pero pueden ser negligidos en el análisis de resultados, quedando sus potenciales efectos olvidados.

### ***Diversidad de cálculos y tipos de polarización***

Como señala Drukman y Levendusky (2019), hay dos maneras típicas en que las respuestas de los participantes han sido utilizadas para estimar la polarización afectiva. Una de ellas es tomar sólo las valoraciones que hacen los participantes del grupo o candidato opositor (descartando las valoraciones sobre el partido propio). Esto podría tomarse coloquialmente como una *escala de desprecio*. Más académicamente, sería apropiado utilizar el término polarización *negativa* o polarización *outgroup*. Análogamente, podría tomarse sólo el promedio de mediciones hacia el propio partido y denominar a este resultado polarización *positiva* o polarización *in-group*. Esta medida no ha sido tan trabajada por los investigadores, pero es perfectamente razonable tenerla en cuenta como un concepto independiente. De hecho, en un estudio comparado, Gidron, Adams y Horne (2020) encuentran que las polarizaciones *in-group* y *out-group* contribuyen de manera independiente a comprender la relación entre diferentes sistemas electorales y la polarización afectiva.

La otra medida típica que toman los investigadores es la diferencia entre las dos mediciones anteriores, es decir, a la valoración del partido propio se le resta la valoración del partido opositor. Esta operación tiene ventajas metodológicas, pero no vamos a ahondar en este aspecto. El punto es que sería bueno distinguirla de las mediciones anteriores. Proponemos el término *polarización diferencial* para referir a esta escala. Nótese que, aunque las medidas típicas (negativa y diferencial) de hecho se correlacionan porque tienen elementos comunes, son conceptualmente distintas. Para verlo, considérese un individuo que tiene un desprecio absoluto por el partido opositor, pero, a la vez, un aprecio mínimo por el partido propio. Como resultado, tendrá una polarización *negativa alta*, pero una polarización *diferencial intermedia*. Al mismo tiempo, esta conceptualización permite reconocer fácilmente que un mismo puntaje de polarización diferencial puede estar reflejando actitudes muy dispares. Por ejemplo, una polarización diferencial baja indica que las valoraciones de ambos partidos son similares, pero esto puede deberse a que ambas valoraciones son relativamente altas o que ambas son relativamente bajas. Esta heterogeneidad y sus implicancias para el comportamiento político merecen ser estudiadas en mayor profundidad.

*Validez de las medidas de polarización afectiva*

Ante la gran variedad de formas de medir la polarización afectiva, es natural preguntarse si realmente están midiendo el mismo constructo. Nuevamente, de acuerdo a nuestro conocimiento, el único artículo en la literatura que ha tratado ese tema es el de Drukman y Levendusky (2019), quienes tomaron para cada participante 4 medidas y analizaron cuán correlacionadas estaban. Más específicamente, tomaron medidas de termómetro, confianza en que cierto candidato haría lo correcto, valoración de rasgos típicos, y de distancia social. Encontraron que había una correlación fuerte entre las tres primeras medidas (en cada caso, mayor al  $r = 0,50$ ), pero no con la última medida, la de distancia social. Estos resultados encienden una luz de alarma, ya que la medida de distancia social es una de las más utilizadas en la literatura, y se suele incluir porque refleja un aspecto importante de la interpretación teórica dominante del fenómeno de polarización afectiva, llámese la teoría de la identidad social (Tajfel y Turner, 1979). Si bien la noción de identidad social involucra diferentes elementos, va a ser necesario especificar en mayor detalle qué medidas captan qué aspectos del fenómeno identitario en el caso de la polarización afectiva. Si bien el estudio de Drukman y Levendusky (2019) es un excelente primer paso en este sentido, es necesario continuar con mayor profundidad en esa dirección. La razón es que estos autores sólo consideraron unas pocas medidas y hay una gran variedad de ellas utilizadas en la literatura (ver Tabla 1), por lo que es necesario continuar con estudios metodológicos que evalúen cuán correlacionadas están las distintas medidas, incluyendo también medidas implícitas y conductuales. Estas correlaciones buscarían estimar la validez convergente del constructo, es decir, en qué medida están midiendo el mismo concepto. Incluso desde el punto de vista de la medición, la existencia de diferentes medidas para un mismo constructo es una de las maneras para poder estimar el error de medición asociado a una determinada técnica y así contar con medidas de mayor validez (John y Benet-Martínez, 2014).

Además de la validez *convergente*, también es importante evaluar la validez *discriminante* de una técnica de medición (Krosnick et al., 2005). Este tipo de validez se refiere a la capacidad de un sistema de medición de discriminar entre conceptos distintos, aunque relacionados. Particularmente, es claro que los investigadores del área pretenden distinguir la polarización afectiva (o actitudinal) de la polarización ideológica (Iyengar et al., 2012). Es importante aclarar que en esta distinción el cambio central está en el objeto de la medición actitudinal (política partidaria vs. ideología) y no en el uso del constructo de polarización afectiva. De hecho, Mason (2018) muestra

que el concepto de polarización afectiva perfectamente se puede aplicar en el campo de las actitudes ideológicas. En este sentido es que se vuelve relevante realizar estudios que estimen cuán correlacionadas están las medidas de cada uno de estos conceptos. Iyengar et al. (2012) proveen cierta evidencia al respecto. Utilizan el mismo método (termómetro) para evaluar la polarización afectiva (política) y la polarización ideológica. En el primer caso, utilizan la pregunta de cómo se sienten los participantes en una escala de 0 a 100 hacia el partido republicano/demócrata (o, en otros periodos, hacia republicanos/demócratas<sup>5</sup>). Por otro lado, miden la polarización ideológica con la pregunta acerca de cómo se sienten los encuestados hacia conservadores y liberales. Si el método de medida tiene validez discriminante, es esperable que la correlación sea moderada pero relativamente baja, mostrando que se trata de conceptos diferentes. Aunque Iyengar y colaboradores *no* reportan el resultado de la correlación, sí muestran que mientras la polarización afectiva es creciente con el paso del tiempo, la polarización ideológica es estable. Otro ejemplo a discutir lo proveen Levendusky y Malhotra (2016), que encuentran evidencia de validez discriminante entre las medidas de polarización afectiva más usadas (termómetro, rasgos negativos del *outgroup* y distancia social) y el posicionamiento en temas ideológicos específicos cuando enfrentan a los participantes a artículos periodísticos que describen a los ciudadanos de manera moderada vs. polarizada. Más específicamente, los artículos que muestran un panorama polarizado producen posturas ideológicas más moderadas, al mismo tiempo que intensifican los puntajes en las medidas de polarización (política) afectiva típicas. Nuevamente, estos ejemplos pueden ser vistos como primeros pasos en la validación del concepto de polarización afectiva. No obstante, son necesarias investigaciones metodológicas sistemáticas que respalden la distinción del constructo de la polarización afectiva de otros relacionados, y hacerlo desde una base psicométrica sólida, que busque obtener evidencia de la validez convergente, discriminante y de los errores de medición asociados a las diferentes medidas para ganar en precisión y rigurosidad.

#### 4. Conclusiones

La presente revisión sistemática nos lleva a concluir que el estudio de la polarización afectiva en temas de política partidaria, en última instancia, puede comprenderse como el estudio de la polarización actitudinal hacia

<sup>5</sup> Ver crítica en sección 3.2.

objetos de la política como los partidos políticos, los líderes y los simpatizantes. A partir de explicitar este aspecto actitudinal del estudio de la polarización afectiva es que cobra pleno sentido que se utilicen medidas que no solo miden componentes afectivos, sino también cognitivos y conductuales. Relacionado a este punto, se abre una cuestión teórica relevante, a saber, si puede hablarse de un tipo de polarización *no afectiva*. Como vimos, la característica distintiva de la polarización afectiva sería que se origina en la identificación de las personas con uno o más grupos sociales. Por un lado, este aspecto identitario de la polarización resalta que el camino desde una polarización no afectiva a una afectiva puede estar representado como un continuo asociado al grado de identificación social que experimenten las personas. Por otro lado, queda abierta la cuestión de si es posible que se registre algún tipo de fenómeno de polarización con un origen *distinto* a la identificación a cierto grupo social, por ejemplo, a partir de la convicción moral de las personas (Ryan, 2014).

Para finalizar, resaltamos la relevancia que tiene el estudio de la polarización afectiva para comprender uno de los procesos sociales que parece estar diezmando el funcionamiento democrático y la confianza en esta forma de gobierno en diversas sociedades del mundo. Nuestra revisión muestra que la investigación sobre polarización afectiva se ha concentrado fuertemente en estudiar el caso de EEUU (ver Tabla 1). No obstante, la investigación comparada del fenómeno, si bien escasa, ya está en marcha (por ejemplo, Gridon et al., 2020) y promete poder identificar aspectos idiosincráticos de la polarización afectiva de cada sociedad, así como procesos y patrones generales (Boxell et al., 2020). Distinguir los aspectos singulares y más generales de la polarización afectiva podría implicar la posibilidad de compartir herramientas para minimizar los efectos de un fenómeno que divide internamente a las sociedades.

### Referencias bibliográficas

- Albarracín, D., Johnson, B. T., Zanna, M. P. y Kumkale, G. T. (2005). "Attitudes: Introduction and Scope". En Dolores Albarracín, Blair T. Johnson y Mark P. Zanna (Eds.), *The Handbook of Attitudes* (pp. 3-19). Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Alonso, D. y Brussino, S. (2018). Cultura política en un escenario electoral de polarización en Argentina. *Revista de Investigación Psicológica*, 19, 39-59.
- Aruguete, N. y Calvo, E. (2018). Time to #Protest: Selective Exposure, Cascading Activation, and Framing in Social Media. *Journal of Communication*, 68(3), 1-23.

- Banda, K. K. y Cluverius, J. (2018). Elite Polarization, Party Extremity, and Affective Polarization. *Electoral Studies*, 56(1), 90-101.
- Bliuc, A.-M., Smith, L. G. E. y Moynihan, T. (2020). “You wouldn’t celebrate September 11”: Testing online polarisation between opposing ideological camps on YouTube. *Group Processes & Intergroup Relations*, 23(6), 827-844.
- Borah, P. (2014). Does it matter where you read the news story? Interaction of incivility and news frames in the political blogosphere. *Communication Research*, 41(6), 809-827.
- Bougher, L. D. (2017). The correlates of discord: identity, issue alignment, and political hostility in polarized America. *Political Behavior*, 39(3), 731-762.
- Boxell, L., Gentskow, M., y Shapiro, J. M. (2020). Cross-country trends in affective polarization. *National Bureau of Economic Research* [Trabajo en preparación]. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w26669>.
- Boysen, G. A., Vogel, D. L., y Madon, S. (2006). A public versus private administration of the implicit association test. *European Journal of Social Psychology*, 36(6), 845-856.
- Carothers, T. y O’Donohue, A. (2019). *Democracies divided: The global challenge of political polarization*. Washington: Brookings Institution Press.
- Clifford, S. (2019). How emotional frames moralize and polarize political attitudes. *Political Psychology*, 40(1), 75-91.
- Druckman, J. N. y Levendusky, M. S. (2019). What do we measure when we measure affective polarization? *Public Opinion Quarterly*, 83(1), 114-122.
- Fiorina, M. P. y Abrams, S. J., (2008). Political Polarization in the American Public. *Annual Review of Political Science*, 11, 563-588.
- Garrett, R. K., Gvirsman, S. D., Johnson, B. K., Tsfati, Y., Neo, R., y Dal, A. (2014). Implications of pro-and counter attitudinal information exposure for affective polarization. *Human Communication Research*, 40(3), 309-332.
- Garrett, K. N. y Bankert, A. (2018). The moral roots of partisan division: How moral conviction heightens affective polarization. *British Journal of Political Science*, 50(2), 1-20.
- Gawronski, B. y De Houwer, J. (2014). “Implicit Measures in Social and Personality Psychology”. En Reis, H. y Judd, C. (Eds). *Handbook of research methods in social and personality psychology, Second Edition* (pp. 283-231). New York: Cambridge University Press.
- Gidron, N., Adams, J., y Horne, W. (2019). Toward a comparative research agenda on affective polarization in mass publics. *APSA Comparative Politics Newsletter*, 29, 30-36.
- Gidron, N., Adams, J., y Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge Elements: American Politics, Cambridge University Press.
- Gift, K. y Gift, T. (2015). Does politics influence hiring? Evidence from a randomized experiment. *Political Behavior*, 37(3), 653-75.

- Gonçalves, J., Pereira, S. y Torres da Silva, M. (2020). How to report on elections? The effects of game, issue and negative coverage on reader engagement and incivility. *Journalism*, 1-19.
- Hobolt, S. B., Leeper, T. J., y Tilley, J. (2020). Divided by the Vote: Affective Polarization in the Wake of the Brexit Referendum. *British Journal of Political Science*, 1-18.
- Huber, G. A. y Malhotra, N. (2017). Political homophily in social relationships: evidence from online dating behavior. *The Journal of Politics*, 79(1), 269-283.
- Huddy, L., Mason, L., y Aarøe, L. (2015). Expressive partisanship: campaign involvement, political emotion, and partisan identity. *American Political Science Review*, 109(1), 1-17.
- Hutchens, M. J., Hmielowski, J. D. y Beam, M. A. (2019). Reinforcing spirals of political discussion and affective polarization. *Communication Monographs*, 86(3), 357-376.
- Hwang, H., Kim, Y., y Kim, Y. (2018). Influence of Discussion Incivility on Deliberation: An Examination of the Mediating Role of Moral Indignation. *Communication Research*, 45(2), 213-240.
- Iyengar, S., Sood, G., y Lelkes, Y. (2012). Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405-431.
- Iyengar, S. y Westwood, S. J. (2015). Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization. *American Journal of Political Science*, 59(3), 690-707.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N. y Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129-146.
- John, O. P. y Benet-Martínez, V. (2014). "Measurement: Reliability, construct validation, and scale construction". En Reis, H. y Judd, C. (Eds.), *Handbook of Research Methods in Social and Personality Psychology* (pp. 473-503). New York: Cambridge University Press.
- Klar, S., Krupnikov, Y. y Ryan, J. B. (2018). Affective polarization or partisan disdain? Untangling a dislike for the opposing party from a dislike of partisanship. *Public Opinion Quarterly*, 82(2), 379-390.
- Krosnick, J. A., Judd, C. M., y Wittenbrink, B. (2005). The measurement of attitudes. En Albarracín, D., Johnson, B., y Zanna, M. (Eds.), *The Handbook of Attitudes* (pp. 3-19). Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Lai, C. K., Skinner, A. L., Cooley, E., Murrar, S., Brauer, M., et al. (2016). Reducing implicit racial preferences: II. Intervention effectiveness across time. *Journal of Experimental Psychology: General*, 145(8), 1001-1016.
- Lau, R. R., Andersen, D. J., Ditonto, T. M., Kleinberg, M. S., y Redlawsk, D. P. (2017). Effect of media environment diversity and advertising tone on information search, selective exposure, and affective polarization. *Political Behavior*, 39 (1), 231-255.

- Layman, G. C. y Carsey, T. M. (2002). Party Polarization and 'Conflict Extension' in the American Electorate. *American Journal of Political Science*, 46(4), 786-802.
- Lelkes, Y. (2016). Mass polarization: Manifestations and measurements. *Public Opinion Quarterly*, 80(S1), 392-410.
- Lelkes, Y. (2018). Affective polarization and ideological sorting: A reciprocal, albeit weak, relationship. *The Forum*, 16(1), 67-79.
- Lelkes, Y., Sood, G., y Iyengar, S. (2015). The hostile audience: The effect of access to broadband internet on partisan affect. *American Journal of Political Science*, 61(1), 5-20.
- Lelkes, Y., & Westwood, S. J. (2017). The limits of partisan prejudice. *The Journal of Politics*, 79(2), 485-501.
- Levendusky, M. (2013). Partisan media exposure and attitudes toward the opposition. *Political Communication*, 30(4), 565-581.
- Levendusky, M. y Malhotra, N. (2016). Does media coverage of partisan polarization affect political attitudes? *Political Communication*, 33(2), 283-301.
- Levendusky, M. (2018a). Americans, not partisans: Can priming American national identity reduce affective polarization? *The Journal of Politics*, 80(1), 59-70.
- Levendusky, M. S. (2018b). When efforts to depolarize the electorate fail. *Public Opinion Quarterly*, 82(3), 583-592.
- Lu, Y. y Lee, J. K. (2018). Partisan Information Sources and Affective Polarization: Panel Analysis of the Mediating Role of Anger and Fear. *Journalism y Mass Communication Quarterly*, 96(3), 767-783.
- Lupu, N. (2016). *Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Luttig, M. D. (2018). The "Prejudiced Personality" and the origins of partisan strength, affective polarization, and partisan sorting. *Political Psychology*, 39(1), 239-256.
- Marks, J., Copland, E., Loh, E., Sunstein, C., Sharot, T. (2019). Epistemic spillovers: Learning others' political views reduces the ability to assess and use their expertise in nonpolitical domains. *Cognition*, 188, 74-84.
- Mason, L. (2015). "I disrespectfully agree": The differential effects of partisan sorting on social and issue polarization. *American Journal of Political Science*, 59(1), 128-145.
- Mason, L. (2016). A cross-cutting calm: How social sorting drives affective polarization. *Public Opinion Quarterly*, 80(1), 351-377.
- Mason, L. (2018). Ideologues without issues: The polarizing consequences of ideological identities. *Public Opinion Quarterly*, 82(1), 866-887.
- McConnell, C., Margalit, Y., Malhotra, N., y Levendusky, M. (2018). The economic consequences of partisanship in a polarized era. *American Journal of Political Science*, 62(1), 5-18.
- McCoy, J., Rahman, T. y Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and pernicious consequences for democratic polities. *American Behavioral Scientist*, 62(1), 16-42.

- McLaughlin, B., Holland, D., Thompson, B. A., y Koenig, A. (2020). Emotions and Affective Polarization: How Enthusiasm and Anxiety About Presidential Candidates Affect Interparty Attitudes. *American Politics Research*, 48(2), 308-316.
- Nosek, B. A., Bar-Anan, Y., Sriram, N., Axt, J., y Greenwald, A. G. (2014). Understanding and using the Brief Implicit Association Test: Recommended scoring procedures. *Plos One*, 9(12), 1-31.
- Oskamp, S. y Schultz, P. W. (2005). *Attitudes and opinions, Third Edition*. Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Pietraszewski, D., Curry, O. S., Petersen, M. B., Cosmides, L., y Tooby, J. (2015). Constituents of political cognition: Race, party politics, and the alliance detection system. *Cognition*, 140, 24-39.
- Przeworski, A. (2016). Democracy: A Never-Ending Quest. *Annual Review of Political Science*, 19, 1-12.
- Reiljan, A. (2020). 'Fear and loathing across party lines'(also) in Europe: Affective polarisation in European party systems. *European Journal of Political Research*, 59(2), 376-396.
- Robison, J. y Moskowitz, R. L. (2019). The group basis of partisan affective polarization. *The Journal of Politics*, 81(3), 1075-1079.
- Rogowski, J. C. y Sutherland, J. L. (2016). How ideology fuels affective polarization. *Political Behavior*, 38(2): 485-508.
- Ryan, T. J. (2014). Reconsidering moral issues in politics. *The Journal of Politics*, 76(2), 380-397.
- Ryan, T. J. (2017). How do indifferent voters decide? The political importance of implicit attitudes. *American Journal of Political Science*, 61(4), 892-907.
- Satherley, N., Greaves, L. M., Osborne, D., y Sibley, C. G. (2020). State of the nation: trends in New Zealand voters' polarization from 2009–2018. *Political Sciencia*, 72(1), 1-23.
- Simas, E. N., Clifford, S., y Kirkland, J. H. (2020). How empathic concern fuels political polarization. *American Political Science Review*, 114(1), 258-269.
- Schuliaquer I. y Vommaro G. (2020). Introducción: La polarización política, los medios y las redes. Coordinadas de una agenda en construcción. *Revista SAAP*, 14(2), 235-247.
- Suhay, E. (2015). Explaining group influence: The role of identity and emotion in political conformity and polarization. *Political Behavior*, 37(1), 221-251.
- Suhay, E., Bello-Pardo, E., y Maurer, B. (2018). The polarizing effects of online partisan criticism: Evidence from two experiments. *The International Journal of Press/Politics*, 23(1), 95-115.
- Tajfel, H. (1970). Experiments in Intergroup Discrimination. *Scientific American*, 223(5), 96-102.
- Tajfel, H. (1974). Social identity and intergroup behaviour. *Information (International Social Science Council)*, 13(2), 65-93.

Esteban Freidin, Rodrigo Moro y María Inés Silenzi

- Tajfel, H. y Turner, J. (1979). "An Integrative Theory of Intergroup Conflict". En Austin, W. y Worchhel, S. *The Social Psychology of Intergroup Relations* (pp. 33-47). Monterey: Brooks-Cole.
- Tsatsanis, E., Teperoglou, E. y Seriatos, A. (2020). Two-partyism Reloaded: Polarisation, Negative Partisanship, and the Return of the Leftright Divide in the Greek Elections of 2019. *South European Society and Politics*, 1-30.
- Torcal, M., Santana, A., Carty, E., y Comellas, J. M. (2020). Political and affective polarisation in a democracy in crisis: The E-Dem panel survey dataset (Spain, 2018–2019). *Data in Brief*, 32, 1-12.
- Tsfati, Y. y Nir, L. (2017). Frames and reasoning: Two pathways from selective exposure to affective polarization. *International Journal of Communication*, 11, 301-322.
- Van Bavel, J. J. y Pereira, A. (2018). The partisan brain: An identity-based model of political belief. *Trends in Cognitive Sciences*, 22(3), 213-224.
- Voci, A. (2006). The link between identification and in-group favoritism: Effects of threat to social identity and trust-related emotions. *British Journal of Social Psychology*, 45(2), 265-284.
- Webster, S. W. y Abramowitz, A. I. (2017). The ideological foundations of affective polarization in the US electorate. *American Politics Research*, 45(4), 621-647.
- Wojcieszak, M. y Garrett, R. K., (2018). Social identity, selective exposure, and affective polarization: How priming national identity shapes attitudes toward immigrants via news selection. *Human Communication Research*, 44(3), 247-273.
- Wrinkler, H. (2019). The effect of income inequality on political polarization: Evidence from European regions, 2002–2014. *Economics & Politics*, 31(2), 137-162.



## Trayectorias de la regulación estatal de la paternidad en América Latina y sus implicaciones para la igualdad de género\*

*Trajectories of State Regulation of Paternity in Latin American and its Implications for Gender Equality*

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
juliana.martinez@ucr.ac.cr

WENDY LEÓN ARIAS

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, Costa Rica  
wendy.leonarias@ucr.ac.cr

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A3>

**Resumen:** Este artículo aborda los alcances que en materia de igualdad de género tuvieron las transformaciones experimentadas en la regulación estatal de la paternidad entre el 2000 y el 2019. Partimos de una tipología ya disponible de regulación de las dimensiones biológica, proveedora y cuidadora, que mejoramos para distinguir entre escenarios favorables y desfavorables a la igualdad de género. Examinamos los años de expansión de la política social en América Latina (2000-2013) y los años post-expansivos (2014-2019) en cuatro países que en el 2000 tenían regulaciones contrastantes. Los hallazgos muestran que los países se alejaron de una regulación de la paternidad complementaria a la maternidad. Las implicaciones para la igualdad de género dependieron del carácter consistente o híbrido de la regulación entre las tres dimensiones regulatorias examinadas. La regulación híbrida acentúa de manera asimétrica los deberes maternos y/o los derechos paternos y dificulta construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla.

**Palabras clave:** Paternidad – Regulación estatal – Igualdad de género – Corresponsabilidad – América Latina

**Abstract:** This article addresses the implications for gender equality of changes in the state regulation of fatherhood between 2000 and 2019. We departed from an already available typology that combines the biological, provider and caregiver dimensions, that we improved to distinguish between favorable and unfavorable scenarios for gender equality. We examine the expansionary years of social policy in Latin America (2000-2013) as well as the post-expansionary years (2014-2019) in four countries that in 2000 had contrasting regulations. The findings show that countries moved away from paternity regulation complementary to maternity. The implications for gender equality, however, depended on the consistent or hybrid nature of regulation among the three regulatory dimensions examined. Hybrid regulation asymmetrically accentuates maternal duties and / or paternal rights and makes it difficult to build parentalities that, recognizing the existence of the sexual division of labor, intend to transform them.

**Key words:** Fatherhood – State regulation – Gender equality – Co-responsibility – Latin America

\* Artículo recibido el 30 de julio de 2021 y aceptado para su publicación el 20 de diciembre de 2021.

### **Introducción: trayectorias de la paternidad en América Latina**

Entre el 2000 y el 2014, América Latina experimentó una década expansiva de su política social, históricamente familiarista y maternalista, que amplió el acceso y, en menor medida, la suficiencia y la equidad de los servicios de salud, la protección de la vejez, la asistencia social y los cuidados (Rico y Pautassi, 2011; Rico y Robles, 2016; Pautassi, 2018). Las mujeres ampliaron su acceso por derecho propio y se produjeron cambios positivos para la igualdad de género, como la mayor cobertura de jubilaciones y pensiones (Arza y Martínez Franzoni, 2018; Pautassi y Marco Navarro, 2016). Aunque no se eliminara su matriz familiarista y maternalista inicial, estas transformaciones conllevaron una incorporación del enfoque de derechos a la política social (Pautassi, 2015).

Más allá de las políticas sociales, ese mismo período avanzó en derechos y en la eliminación de legislación discriminatoria contra las mujeres, especialmente en la esfera económica (Rodríguez Gustá y Madera, 2019). Hasta ahora, sin embargo, el balance acerca de las transformaciones en materia de regulación de familia se enfoca principalmente en la política social, dejando afuera el derecho de familia (Martínez Franzoni, 2021). Esta es una omisión sustantiva puesto que el derecho de familia es central en la regulación estatal de las relaciones de género y de la sexualidad, a su vez clave para la reproducción de las desigualdades (Brush, 2003; Connel, 1997). A la vez, al estipular reglas respecto a la manutención económica y a los cuidados, con la consecuente asignación de dinero y de tiempo, el derecho de familia tiene consecuencias distributivas y redistributivas significativas (Htun y Weldon, 2010; Milanich, 2019).

Una caracterización de trayectorias de la regulación estatal de la paternidad requiere contemplar la enorme heterogeneidad familiar existente en América Latina. Esta variedad familiar, que incluye a padres y madres convivientes y no convivientes, ha sido contemplada bajo los estudios de “democratización de las familias” con énfasis en el poder de decisión y autonomía de las mujeres en el uso de recursos (Di Marco, 2005; Jelin, 2005). Sin embargo, estos estudios no necesariamente contemplan el papel del derecho de familia en asignar recursos de tiempo y de dinero.

Asimismo, es indudable la relevancia empírica de considerar el derecho de familia: en 2014, entre un cuarto y un quinto de todas las personas menores de edad de la región vivían con un solo progenitor, generalmente la madre (Lippman y Wilcox, 2014). De ellos y ellas, solo cuatro de cada diez contaban con un aporte económico paterno, en muchos casos discontinuos o incompletos (Bucheli y Vigorito, 2017; Cuesta y Meyer, 2014).

Juliana Martínez Franzoni y Wendy León Arias

Si buscamos tener una mirada amplia respecto a los cambios regulatorios en materia de paternidad en la región, ¿cuáles dimensiones de la regulación estatal actual son atribuibles a la expansión de la política social y cuál es el contenido de estos cambios? Para responder a estas dos preguntas, este artículo reconstruye las transformaciones ocurridas durante la década previa seleccionando cuatro países: Costa Rica, Chile, Uruguay y Ecuador. Estos casos dan cuenta de los cuatro tipos de regulación de la paternidad tal como se establece en los marcos normativos y de política pública, identificados para América Latina (Martínez Franzoni, 2021).

El propósito de este artículo es abonar al conocimiento de las trayectorias de las políticas públicas de la década expansiva, en particular desde la perspectiva de su aporte a la democratización de las relaciones de género. Buscamos hacerlo incorporando al análisis, de forma simultánea, las transformaciones desde la política social y el derecho de familia. Contar con una mirada amplia de las intervenciones políticas que dieron forma a la paternidad, y, por ende, también a la parentalidad y a los cuidados, enriquece la mirada sobre la política social con una perspectiva de género que incorpora qué pasó con los hombres padres. A la vez, en este artículo presentamos una mirada dinámica que ha estado ausente hasta ahora, basada en las trayectorias de ambos tipos de cambios regulatorios, los cuales constituyen las normas que dan forma a las relaciones de género en el ámbito de las familias.

A continuación, explicamos nuestra perspectiva analítica seguida de una explicación metodológica, para luego presentar el análisis empírico, primero de cada caso y luego comparado. Finalizamos el artículo con conclusiones e implicaciones.

## **1. Dinámicas de cambio de las políticas sociales de familia durante los 2000**

En esta sección resumimos lo ocurrido en materia de expansión de las políticas sociales, por un lado, y de derecho de familia, por el otro. Lo primero incluye las licencias por maternidad y por paternidad, provisión para los niños y niñas, y subsidios familiares, entre otros (Eydal y Rostgaard, 2018). El derecho de familia, en cambio, se refiere a las normas legales que rigen la formación y las relaciones internas de matrimonio y su disolución, así como los derechos y deberes de los cónyuges, y las relaciones generacionales (Htun y Weldon, 2018). Una mirada más comprensiva a la regulación estatal de la paternidad, permite ampliar doblemente la mirada sobre la corresponsabilidad: primero, considerando el derecho de familia como un

instrumento mediante el cual el Estado ordena el desempeño de la paternidad y afecta la distribución de poder entre hombres y mujeres en las familias; segundo, como política que, al asignar responsabilidades, define el tiempo dedicado a cuidar y a proveer; y con ello los recursos materiales diferenciales con los que cuentan madres y padres para cuidar (Folbre, 1994).

### *1.1. Desde la política social*

Durante la década expansiva, la dirección del cambio fue, de manera incipiente, hacia una mayor corresponsabilidad entre familias y Estado y, en mucho menor medida, entre hombres y mujeres (Blofield y Martínez Franzoni 2014; Rico y Pautassi, 2011; Rico y Robles, 2016; Marzonetto 2019)<sup>1</sup>.

La mayor corresponsabilidad entre familias y Estado se expresó en la significativa ampliación de servicios públicos de cuidado dirigidos a la primera infancia (Berlinski y Shady, 2015; Mateo y Rodríguez, 2015). Esta expansión tuvo lugar de la mano de nuevos programas y de la creación de redes o sistemas (Blofield y Martínez Franzoni, 2014; Rico y Robles, 2016; Esquivel y Kaufmann, 2017). En general estos criterios siguen estando estrechamente relacionados con la actividad de las madres, ocasionando que los padres estén ausentes en el debate público de los cuidados y reforzando la idea maternalista de que el cuidado de los niños y niñas es una cuestión exclusiva de las mujeres (Staab, 2012; Faur, 2014; Arza y Martínez Franzoni, 2018; Marzonetto, 2019; Blofield y Touchton, 2020).

Algo similar ocurrió en materia de licencias por nacimiento, las cuales incorporaron a trabajadoras remuneradas no asalariadas como las informales y temporales, más que en medidas dirigidas a incorporar a los padres como sujetos cuidadores (Rico y Pautassi, 2011; Blofield y Martínez Franzoni, 2015). Sin embargo, algunos países, como Colombia y Perú dieron pasos en esa dirección y, además, Chile y Uruguay crearon licencias parentales parcialmente compartibles entre madres y padres. A pesar de estos cambios, hacia fines del período expansivo, la mitad de los países latinoamericanos carecían de licencias por paternidad y, con excepciones, eran de menos de cinco días y orientadas a apoyar puntualmente a las madres luego del nacimiento, antes que a cuidar ellos mismos a los recién nacidos (IPC-IG y UNICEF, 2020).

En suma, los pasos para promover la corresponsabilidad entre madres y padres fueron en la dirección correcta, aunque muy tímidos en comparación con la ampliación maternalista —insuficiente pero comparativamente

<sup>1</sup> La literatura sobre políticas de cuidados es rica y extensa. Citamos principalmente estudios comparados.

mayor— de los servicios de cuidado, que, a la vez, tendieron a mantener inalterados los roles de género en torno a la división sexual del trabajo (Pautassi y Zibecchi, 2013).

### *1.2. Desde la legislación en familia*

En la regulación de las relaciones conyugales y parentales, el derecho de familia moldea conductas más allá del ámbito privado y se vuelve un componente de los regímenes de bienestar (Martínez Franzoni, 2021). Ello se hizo evidente durante la pandemia, cuando algunos países permitieron el uso de seguros de paro (Uruguay) y de cesantía (Chile) para atender deudas alimentarias (Martínez Franzoni y González, 2021). Durante el siglo veinte, el salario familiar, las asignaciones familiares y las pensiones por vejez fueron medidas de política social que redujeron la proporción de niñez nacida fuera del matrimonio (Milanich, 2009). Ambas caras del Estado están por lo tanto altamente interrelacionadas.

En términos de las relaciones de género, el derecho de familia refleja históricamente un orden o “contrato sexual” (Pateman, 1998). La regulación denota tipos de paternidad y de maternidad esperados por parte del Estado y ejerce un papel de disciplinamiento en torno a la división entre madres cuidadoras y padres proveedores. Ello se extiende a escenarios de ruptura conyugal entre progenitores, en los cuales las madres crían y los padres deben proveer un aporte económico mensual —la “pensión alimentaria”— dirigida a solventar las necesidades de alimentación, vestido, vivienda y salud.

Una tipología reciente caracteriza tipos de regulación de la paternidad biológica, cuidadora y proveedora en América Latina (Martínez Franzoni, 2021). La tipología distingue entre complementariedad y corresponsabilidad entre los papeles materno y paterno. En el primer caso, el Estado espera que cuidados y manutención económica sean principalmente asumidos por madres y padres, respectivamente. En este modelo, las políticas públicas refuerzan esta idea, por ejemplo, enfocando las licencias paternas en apoyo puntual a las madres y asumiendo que, en casos de separación y/o conflictividad parental, la crianza quede en manos de las madres. El segundo tipo, de corresponsabilidad, asume que tanto las madres como los padres son responsables de las tareas de cuidado y de la manutención económica. En este escenario, se avanza hacia licencias por nacimiento que permitan a los padres cuidar, y existe, además, mayor apertura para los acuerdos de custodia compartida.

El análisis empírico identificó expresiones que la autora denominó como más fuertes y más débiles de cada tipo y que en este artículo renombramos

como consistentes o híbridos. La complementariedad consistente se encuentra ante la división sexual del trabajo más estricta entre padres proveedores y madres cuidadoras. En cambio, la complementariedad híbrida se encuentra cuando la legislación habilita responsabilidades proveedoras por parte de las madres, pero no así responsabilidades cuidadoras por parte de los padres. Si bien el modelo de complementariedad consistente se asienta en la desigualdad de género, tiene como supuesto la especialización de aportes de ingresos y cuidados paternos y maternos, respectivamente. El modelo de complementariedad híbrido “desarma” —al menos en el papel— esta división sexual del trabajo para expandir los deberes maternos, aunque no paternos.

En términos de corresponsabilidad, la consistente alude a pasos dados hacia el involucramiento de los padres en materia de cuidados, tanto desde el derecho de familia como desde las políticas sociales de familia (concretamente, desde las licencias paternales). El escenario de corresponsabilidad híbrida es aquel que expande las atribuciones paternales en materia de cuidado desde la legislación de familia, aun en escenarios parentales conflictivos, pero es tímida en buscar transformar patrones de crianza desde la política social. El modelo es híbrido porque la paternidad cuidadora se promueve tímidamente desde la protección social, pero radicalmente desde el derecho de familia —como si la corresponsabilidad pudiera implantarse judicialmente—. Al hacerlo, amplía el ámbito de acción paterno, desconociendo la división sexual del trabajo que opera en los hechos. La tabla 1 muestra los países que corresponden a cada tipo y sub-tipo.

Esta clasificación de regulación nacional se enfoca en *un* momento en el tiempo, 2018, con independencia de cuán antigua o reciente fuera esta regulación. En la medida en que ofrece una mirada sincrónica, esta tipología no da cuenta de las dinámicas de cambio y continuidades presentes durante el período expansivo de la política social precedente.

Sabemos que los cambios en esta regulación estatal ha sido objeto de conflicto. A raíz de demandas de organizaciones de padres separados, en 2013 Chile adoptó una reforma que admite la custodia compartida, aun en ausencia de acuerdo parental. Previamente, si madre y padre vivían separados, el cuidado personal de los hijos le correspondía a la madre (Ley 19.585, Código Civil, 2000). Conocida como “Amor de Papá”, la ley aprobada en 2013 eliminó la preferencia materna y permitió que madres y padres pudieran acordar cuidados materno, paterno o compartido (Ley 20.680, 2013). Ante desacuerdo, la decisión sería judicial, en base al interés superior del niño y a otros factores como los indicios de alienación parental (Ley 20.680, 2013). Demandas como las planteadas por las organizaciones chilenas se encuentran, por ejemplo, en Ecuador y Uruguay.

**TABLA 1**  
Regulación estatal de la paternidad en América Latina: tipos, sub-tipos y países. Año 2018

Tipos	Sub-tipos	Países
Complementaria	(1) Consistente	Costa Rica, Nicaragua
	(2) Híbrido	Brasil, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana
Corresponsable	(3) Híbrido	Argentina, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador
	(4) Consistente	Uruguay, Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Franzoni (2021), con adaptación de los subtipos.

En otros países, como en Costa Rica, las organizaciones de padres separados han enfatizado demandas relativas a la manutención económica, expresadas en la pensión alimentaria y las sanciones ante incumplimiento (León Arias, 2020). Además, otro tipo de negociaciones, como los convenios colectivos, han cubierto los vacíos de la legislación y abierto la puerta a que los estados regulen las licencias por paternidad (Lupica, 2017; OIT, 2009).

A continuación, este trabajo aborda trayectorias de cambio con la expectativa de que, en el marco del período expansivo, estos cambios hayan: a) conllevado una mayor corresponsabilidad entre madres y padres; b) sido graduales en el paso de un tipo a otro; por ejemplo, de complementariedad consistente a híbrida, de corresponsabilidad consistente a híbrida.

## 2. Metodología

Realizamos un análisis cualitativo de cuatro casos elegidos intencionalmente por sus contrastes. Costa Rica y Ecuador, países con regulación estatal de la paternidad de tipo complementaria (consistente e híbrida, respectivamente) y Uruguay y Chile, países con regulación estatal de la paternidad corresponsable (consistente e híbrida, respectivamente). Los cuatro países

centralizados cuya legislación de familia es única y para todo el territorio nacional —en contrapunto a los países federales con legislación nacional y subnacional—. Tres son países con estados sociales robustos (Chile, Costa Rica y Uruguay), a diferencia de Ecuador, que fue seleccionado como país con complementariedad híbrida (Martínez Franzoni, 2008; Segura Ubierga, 2007; Pribble, 2013).

La evidencia utilizada es de carácter legal. Concretamente, reconstruimos la regulación estatal existente en los cuatro países en el año 2000 y la comparamos con la existente en 2019. Además, identificamos los cambios que se dieron entre uno y otro momento. La tipología de la que partimos representa la regulación de la paternidad para cada país en 2018. Los casi 20 años que comprende este estudio incluye dos períodos de la política social, primero expansivo (de 2000 a 2013) y luego post expansivo (de 2014 a 2019, el año previo a la pandemia producto del COVID-19).

En los cuatro casos relevados, la regulación tuvo lugar mediante leyes que en cada país apuntan a los siguientes aspectos: la determinación de la carga de la prueba biológica de ADN para comprobar la paternidad; la responsabilidad de manutención económica tanto en presencia como en ausencia de relación conyugal; la existencia de licencias por paternidad o parentales; así como la preferencia para asumir la custodia física de las personas menores de edad, ya sea materna o compartida<sup>2</sup>. Generalmente, las piezas legislativas que contienen esta información son los códigos de familia, códigos civiles y códigos de niñez y adolescencia. A tales efectos, nos apoyamos principalmente en la base de datos legislativos generada en el marco del estudio “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”, llevado a cabo desde el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Decimos principalmente por qué dicha base de datos llega hasta 2018 y en este caso incorporamos además reformas realizadas en 2019<sup>3</sup>.

Tres son las dimensiones de la paternidad consideradas: biológica, de cuidados y de manutención económica. La primera tiene que ver con cómo se determina el vínculo genético, en particular, con a) si la carga de la prueba está en madres o padres y b) si se realiza de manera judicial o administrativa. El escenario ideal para la igualdad de género es que las madres puedan —no necesariamente deban— identificar al padre y que, al hacerlo, si el

<sup>2</sup> Vale aclarar que en ninguno de los cuatro casos identificamos regulaciones mediante decretos ejecutivos —en contrapunto a leyes sancionadas por los respectivos congresos—.

<sup>3</sup> En Chile, la persona homosexual puede adoptar sólo como persona soltera (Boletín Nro. 11.447, 2017). En Uruguay, y más recientemente en Costa Rica, es legal la unión y el reconocimiento de hijos e hijas entre parejas del mismo sexo. Sin embargo, este estudio se enfoca en las parejas heterosexuales, específicamente en la paternidad.

hombre identificado niega la paternidad, sea él quien deba demostrarlo mediante una prueba de ADN. Además, que este proceso se realice mediante la vía administrativa favorece más a la igualdad de género que la judicial, puesto que esta última implica un camino más largo, pero también más demandante en dinero y tiempo —dos recursos que las mujeres tienen generalmente menos que los hombres—. Es entonces un avance, pero con barreras para las mujeres.

La dimensión proveedora alude a cómo se define la responsabilidad paterna en materia de manutención. Para la igualdad de género, la responsabilidad económica compartida es positiva siempre que también lo sean los cuidados (corresponsabilidad consistente). En cambio, no lo es cuando se espera que las madres provean económicamente pero no se espera que los padres cuiden (complementariedad híbrida).

La dimensión cuidadora de la paternidad tiene que ver con si el Estado crea condiciones para el ejercicio cuidador de la paternidad, tanto en presencia como en ausencia de conflicto parental. La intervención estatal favorece la igualdad de género cuando tiene lugar aun en ausencia de conflicto parental y cuando, de ocurrir en presencia de conflicto parental, se apoya en las prácticas familiares de cuidado —antes que guiarse por la preferencia materna o la tenencia compartida desprendida de dichas prácticas—.

### **3. Evidencia empírica: los casos**

A continuación, se presenta la evidencia empírica relativa a cada uno de los cuatro países seleccionados. En cada caso se mostrarán continuidades y transformaciones ocurridas durante el período examinado y se cotejarán los hallazgos con las dos expectativas antes definidas.

#### ***3.1. Costa Rica: de complementariedad consistente a complementariedad híbrida***

Costa Rica comenzó el período con complementariedad consistente y lo terminó con complementariedad híbrida. Buena parte de la legislación data de 1974, cuando se sancionó el Código de Familia aún vigente. Los cambios regulatorios ocurridos tuvieron lugar al inicio del período expansivo y al final del período post expansivo considerado, para regular la dimensión biológica y la dimensión de manutención económica, respectivamente.

Un hito en la trayectoria de la regulación en Costa Rica fue la aprobación de la Ley de Paternidad Responsable (Ley 8.101, 2001). Esta normativa trans-

formó la regulación de la *dimensión biológica* de la paternidad al introducir un cambio sustantivo: que la carga de la prueba acerca de quién es el padre biológico pasara de estar a cargo de las madres a través de complejos procesos judiciales, a quedar en manos de los padres mediante un simple proceso administrativo al momento del nacimiento del niño o niña. Esta legislación permitió que la madre, aun en ausencia del padre, pudiera —de desearlo— declarar la identidad paterna al momento de la inscripción del hijo o hija en el lugar del nacimiento. El procedimiento le da al presunto padre un período de 10 días hábiles para disputar la paternidad mediante una prueba de ADN. Si este no se realiza la prueba, se presume su paternidad (Ley 8.101, 2001).

La identificación del padre biológico conlleva la responsabilidad paterna respecto a la *manutención económica* de su hijo/a, expresada en el artículo 35 del Código de Familia del año 1974, que se describe en la tabla previa. Esta complementariedad de roles se extiende a los casos en que padre y madre no conviven. En esos casos, es a través del aporte mensual, es decir, de la pensión alimentaria, incluso si no participa activamente de la crianza. Además, si el padre incumple su obligación económica mensual se enfrenta a sanciones como el apremio corporal y el impedimento de salida del país (Ley de Pensiones Alimentarias, 1997).

El último cambio registrado en esta materia fue el nuevo Código Procesal de Familia, vigente a partir del año 2022, que establece deberes de manutención económica compartidos en casos de separación o divorcio (Código Procesal de Familia, 2018).

En términos de la dimensión del cuidado, durante el periodo de estudio, Costa Rica no presentó cambios regulatorios. Concretamente, el país continúa sin tener una legislación nacional en materia de licencias de paternidad o de parentalidad<sup>4</sup>. Durante el período, se presentaron en el Congreso al menos seis proyectos de ley sobre licencias por nacimiento, de los cuales dos proponían crear la licencia por paternidad<sup>5</sup>. Sin embargo, ninguno de estos proyectos prosperó debido a argumentos fiscalistas (no hay suficientes recursos para financiarlas) y maternalistas (de todos modos, los padres no las usarán). A la vez, la legislación mantuvo la preferencia materna en materia de cuidados. Desde 1974 dicha preferencia materna aplica dentro o fuera del matrimonio y en casos de separación o divorcio (Código de Familia, 1974).

<sup>4</sup> Algunos trabajadores tienen acceso a licencias por medio de convenciones colectivas, como es el caso de trabajadores públicos, y en el caso del sector privado, algunas empresas han establecido permisos para que los padres puedan compartir con sus hijos e hijas (OIT, 2009).

<sup>5</sup> Por ejemplo, los siguientes proyectos de ley: Ley 16.614; Ley 17.872; Ley 18.158; Ley 18.797; Ley 19.840; Ley 20.413; Ley 20.306 y Ley 20.670.

Juliana Martínez Franzoni y Wendy León Arias

En resumen, durante el período analizado, la transformación para identificar la paternidad biológica fue significativa, en la medida en que tanto el ejercicio proveedor como cuidador de la paternidad depende de haber dirimido la dimensión biológica. Durante la mayor parte del período examinado, esta transformación consolidó la regulación de relaciones parentales de complementariedad consistente. Tuvieron que pasar casi 18 años para que tuviera lugar otro cambio legislativo mediante el cual la regulación estatal atribuye la manutención económica a padres y madres, pese a continuar atribuyendo los cuidados exclusivamente a las madres. Así, el país termina el período con una regulación híbrida. Desde el punto de vista de la igualdad de género, dicho carácter conlleva mayores demandas (económicas) a las mujeres sin conllevar mayores demandas (de cuidados) a los padres.

En la tabla 2 se resumen las transformaciones ocurridas en Costa Rica.

**TABLA 2**

Regulación de la paternidad en Costa Rica: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

	Período		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso administrativo (Ley N° 8101, 2001, Art.1)	
Manutención cuando la pareja convive	Principalmente paterna, a la madre en la medida de sus posibilidades (Ley N° 5476, 1974, Art. 35)		
Manutención cuando la pareja no convive	Principalmente una responsabilidad paterna (Ley N° 5476, 1974, Art. 169)		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 19.455, 2018, Art. 35)
Cuidados cuando la pareja convive	Solo licencia de maternidad (Ley N° 2, 1996, Art. 95)		
Cuidados cuando la pareja no convive	Preferencia materna sin límite de edad del hijo o hija (Ley N° 5476, 1974, Art. 155)		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

### **3.2. Ecuador: permanencia de complementariedad híbrida**

Ecuador inicia y termina el período con complementariedad híbrida. Aunque los cambios regulatorios tocaron las tres dimensiones de la regula-

ción de la paternidad, los dos principales hitos durante el período estudiado aludieron a las dimensiones biológica y de cuidados y ocurrieron durante el período expansivo.

El cambio regulatorio más reciente relacionado con la dimensión biológica de la paternidad en Ecuador fue en 2009, cuando se estableció que la demostración de no paternidad biológica estuviera en manos del padre (Ley Reformatoria al Título V, 2009). En este caso, de manera similar a Costa Rica, si el padre se niega a realizarse la prueba de ADN, se presume la paternidad y se puede exigir la pensión de alimentos. A diferencia de Costa Rica, sin embargo, ello no ocurre por la vía administrativa, sino que se requiere ir a la vía judicial (Martínez Franzoni, 2021). Como lo señalamos en la sección metodológica, el camino judicial es más largo y demanda importantes recursos económicos y disponibilidad de tiempo.

En materia de regulación de los cuidados, también en 2009 se estableció por primera vez una licencia por paternidad: se definió de diez días con posibilidad de prolongarse hasta un máximo de 25 días ante nacimientos múltiples o enfermedades que requieran de cuidados especiales al momento del nacimiento (Ley Reformatoria al Título V, 2009; Decreto Ejecutivo Nro. 2.474, 2005)<sup>6</sup>. Según el Código de Trabajo (2009), en sus consideraciones sobre dicha licencia y sus posibles prórrogas, esta busca atender la complejidad que demanda la atención de los recién nacidos en situaciones como las descritas, pero también propiciar la maternidad y paternidad responsable.

También en términos de la regulación de la *dimensión cuidadora* ante separaciones o divorcios, se definió en 2004 la preferencia materna hasta los 12 años de edad (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004). Antes de esto, era un poco más ambiguo, pues la legislación usaba términos como infantes, púberes e impúberes para establecer los límites de la preferencia materna (Código de Menores, 2009). Cumplidos los 12 años, si los padres están en iguales condiciones, se mantiene la preferencia materna, pero se habilita la tenencia compartida (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004)<sup>7</sup>.

Finalmente, con respecto a la dimensión de *manutención económica*, padres y madres son económicamente responsables desde 1992, tanto en presencia de una relación conyugal como en su ausencia (Código de la Niñez y la Adolescencia, 2004; (Código de Trabajo, 2009). En resumen, en Ecuador,

<sup>6</sup> Si se trata de una cesárea o un embarazo múltiple, se prolonga por cinco días. En caso de nacimiento prematuro o en condiciones de cuidado especial, se prolonga por 8 días más. Finalmente, si el hijo o hija nació con una enfermedad degenerativa, terminal o irreversible, el padre podrá optar por una licencia de 25 días

<sup>7</sup> Aunque trasciende nuestro análisis, un aspecto relevante acerca del proceso de custodia física es que desde 1992 la ley establece que se debe escuchar la opinión de la persona menor de edad.

los dos principales hitos durante el período estudiado fueron el cambio en la carga de la prueba para determinar la paternidad biológica y la implementación de la licencia por paternidad —uno afirmando la responsabilidad económica paterna y otra regulando la dimensión cuidadora—. Como resultado, durante el período, el país pasó de un tipo de regulación de complementariedad híbrida a uno de corresponsabilidad híbrida. La transformación relativa a la determinación biológica de la paternidad es muy positiva para la igualdad de género —aunque requeriría avanzar en términos de procesos administrativos y no solo judiciales—. El haber acotado la preferencia materna a los 12 años también es positiva para la igualdad de género, siempre que luego sea acompañada por criterios judiciales caso por caso.

La tabla 3 resume las transformaciones que ocurrieron en Ecuador.

**TABLA 3**

Regulación de la paternidad en Ecuador: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Período		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Art. 10, CNA, 2009)	
Manutención cuando pareja convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 170, Art. 66, 1992)	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 100, Art. 100, 2004)	
Manutención cuando pareja no convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 170, Art. 66, 1992)	Responsabilidad de ambos progenitores (Art. 5, CNA, 2009)	
Cuidados cuando pareja convive		Solo licencia de maternidad (Ley N° 2474, Art. 29, 2005)  Licencia paternidad de 10 días (Código de Trabajo, Art. 12, 2009)	
Cuidados cuando pareja no convive	Preferencia materna restringida: a infantes (Ley N° 170, Art. 53, 1992)	Preferencia materna restringida: hasta los 12 años (Ley N° 100, Art. 106, 2004)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

### **3.3. Uruguay: de complementariedad híbrida a corresponsabilidad consistente**

Uruguay comenzó el período con complementariedad híbrida y lo terminó con corresponsabilidad consistente. Aunque los cambios regulatorios tocaron las tres dimensiones de la regulación de la paternidad, las dimensiones de cuidados y de manutención económica fueron las que más cambios experimentaron, la primera durante el periodo expansivo y la segunda durante el momento post expansivo.

La *dimensión biológica* de la paternidad se determina mediante un proceso judicial. La regulación establece además que, posteriormente a la separación o divorcio, los padres deben determinar por mutuo acuerdo la tenencia de los menores (Ley 17.823, 2004). Ante desacuerdo, existe preferencia materna solo hasta los dos años de edad, luego de lo cual la tenencia puede quedar en manos de madres, padres o ambos<sup>8</sup>. En estos casos, la decisión judicial debe basarse en las situaciones concretas de cada familia.

En materia de regulación paterna de la *manutención económica*, la legislación establece que es obligación de padres y madres, tanto en presencia como en ausencia de relación conyugal (Parlamento del Uruguay, 2004, pág. Art. 51).

En materia de regulación paterna de los *cuidados*, al inicio del periodo de estudio se presentaban diferencias para el sector público y el sector privado con respecto a las licencias por paternidad. Desde 1990, los trabajadores del sector público contaban con una licencia de hasta tres días (Ley 16.104, 1990). En 2005, aumentó a diez días para el sector público (Ley 17.930, 2005) y en el 2008 se estableció una licencia de tres días para el sector privado (Ley 18.345, 2008). En 2013, se estableció una implementación gradual para ambos sectores, de manera que a partir del 2015 la licencia era de 7 días continuos, completándose en el 2016 con 10 días para los padres patronos o trabajadores por cuenta propia y 13 para los padres empleados (Ley 19.161, 2013).

Durante el periodo se creó también la licencia parental que rige luego de la licencia por maternidad y que puede ser usada, aunque no de manera simultánea, tanto por padres y madres (Ley 19.161, 2013). En la medida en que la licencia parental no establece una proporción especialmente dedicada a los padres, es principalmente una licencia utilizada por las madres.

En términos de los cuidados en casos de separación o divorcio, el país tenía una legislación favorable a la corresponsabilidad comparativamente

<sup>8</sup> Se tiene en cuenta la opinión de la persona menor de edad para establecer su custodia física (Parlamento del Uruguay, 2004).

mejor que los restantes tres países incluso desde el inicio del período. En ese momento la preferencia materna se acotaba a los primeros cinco años de vida de la persona menor de edad (Ley 16.603, 1994). En 2004, esta regulación se redujo a los dos primeros años (Ley 17.823, 2004).

En términos de la dimensión de manutención económica, en 2017 se creó el Registro Nacional de Obligados Alimentarios (RENOA) (Ley 19.840, 2017). Esta herramienta busca asegurar el cumplimiento de las pensiones alimenticias a través de un registro en manos del ente de previsión social, el Banco de Previsión Social, el cual procesa la retención alimentaria junto con el resto de aportes a la seguridad social. Una de las consecuencias del RENOA es contar con un instrumento administrativo que evita la judicialización recurrente de los casos de no pago. Esta herramienta ayuda a reducir la enorme cantidad de tiempo y de dinero —por ejemplo, en asesoramiento legal— que las madres destinan a reclamar deudas alimentarias de parte de los padres a sus hijas e hijos en los juzgados de familia. Adicionalmente, el RENOA vincula las dimensiones de manutención económica y cuidadora, al establecer que los padres que aparecen como deudores alimentarios no pueden hacer uso de la licencia por paternidad (Ley 19.840, 2017).

La implementación del RENOA en 2018 tiene implicaciones importantes para la regulación estatal de los deberes paternos en materia de manutención económica, en tanto el registro reduce la necesidad de la judicialización de los procesos vinculados, al garantizar que los niños y niñas reciban una pensión que cubra sus necesidades. Al hacerlo, la legislación deja claro que la licencia por paternidad no se restringe a los padres que conviven con las madres —un aspecto que no necesariamente queda claro en las legislaciones de otros países—.

En resumen, en Uruguay los cambios en materia de licencias por nacimiento y de pensiones alimentarias fortalecieron el papel paterno, así como el papel del Estado en garantizar condiciones para los cuidados y para la manutención económica. El RENOA es una herramienta muy positiva para la igualdad de género en la medida en que busca garantizar el pago de pensiones alimentarias mediante procesos administrativos en manos del Estado, antes que depender de que las madres denuncien o recorran los juzgados de familia.

Se puede encontrar un resumen de estas transformaciones en la siguiente tabla.

**TABLA 4**  
Regulación de la paternidad en Uruguay: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Períodos		
	Pre expansivo	Expansivo	expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 17.823, 2004, Art. 203)	
Manutención cuando pareja convive	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N°16.603, 1994, Art. 176)	Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 17.823, 2004, Art. 51)	
Manutención cuando pareja no convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 17.823, 2004, Art. 51)	RENOA (Ley N° 19.480, 2017)
Cuidados cuando pareja convive	Licencia paternidad de 3 días, sólo sector público (Ley N° 16.104, 1990, Art. 29)	Licencia paternidad de 10 días, solo sector público (Ley N° 16.104, 2005, Art. 26) Licencia paternidad de 3 días, sector privado (Ley N° 18.345, 2008, Art. 26) Licencia paternidad entre 10 y 13 días a toda la fuerza laboral asalariada (Ley N° 19.161, 2013, Art. 8)	
Cuidados cuando pareja no convive	Preferencia materna restringida: hasta los 5 años (Ley N° 16.603, 1994, Art. 174)	Preferencia materna restringida: hasta los 2 años (Ley N° 17.823, 2004, Art. 35)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

### 3. 4. Chile: de complementariedad híbrida a corresponsabilidad híbrida

Chile comenzó el período analizado con complementariedad híbrida y lo terminó con corresponsabilidad híbrida, lo que, como veremos, resulta problemático para la igualdad de género. Aunque tocaron las tres dimensiones de la regulación de la paternidad, la dimensión cuidadora fue la que mayores cambios experimentó, concretamente durante el período expansivo.

En términos de la regulación de la *dimensión biológica* de la paternidad, en ausencia de acuerdo parental tiene lugar un proceso judicial. La negativa injustificada del presunto padre a practicarse la prueba de ADN configura una presunción grave en su contra, pero no es definitiva para la asignación de paternidad. En 2005, este artículo fue modificado para darle al juez la posibilidad, no la obligación, de dar a esas pruebas periciales el valor sufi-

ciente para establecer o excluir la paternidad y la maternidad, según sea el caso (Ley 19.585, Código Civil, 2000).

Con respecto a la regulación estatal de los *cuidados* después de una separación conyugal, previamente a 2013 existía la preferencia materna establecida en el Código Civil (Ley 19.585, Código Civil, 2000). Ese año se aprobó la llamada “Ley Amor de papá”, que toma su nombre de una de las organizaciones de padres que la impulsó (Ley 20.680, 2013). Esta ley establece la corresponsabilidad de los cuidados: en caso de desacuerdo parental, la decisión es tomada judicialmente ya no a partir de la preferencia materna, sino del principio de tenencia compartida (Ley 20.680, 2013). Además, se establece que la relación del padre no residente es tanto un derecho como un deber, que además se puede extender a otros parientes, también con independencia de su práctica de cuidado previa (Ley 20.680, 2013).

El cambio en la tenencia es problemático para la igualdad de género porque facilita que los padres usen la tenencia compartida para no tener obligaciones alimentarias, independientemente de si cuidaban o no previamente y con posterioridad a la separación o el divorcio. Países escandinavos como Suecia y Noruega, pioneros en la búsqueda de incorporar a los padres en los cuidados, establecieron la tenencia compartida definida judicialmente en 1981 (Noruega) y 1998 (Suecia), para eliminarla ambos en 2006 por considerarla inviable e indeseable para hijos e hijas (Friðriksdóttir, 2014). En su lugar, se reforzó la necesidad de basar las decisiones judiciales en valoraciones caso por caso que promuevan la cooperación parental y protejan a los niños de maltrato. Algo similar ocurre en Islandia desde 2013 (Friðriksdóttir, 2014).

En lo que hace a la regulación estatal de la *dimensión cuidadora* de la paternidad, desde 2011 en Chile se otorga a los padres cinco días de licencia por paternidad, a diferencia de los 4 que regían desde 2005, los cuales no son financiados por el Estado (Ley 20.545, 2011; Ley 20.545, 2005). Además, en 2011 se creó la licencia parental remunerada por el Estado, que brinda la posibilidad de tomar hasta 12 semanas (tiempo completo) o 18 semanas a tiempo parcial por licencia parental, siempre que así lo decida la madre (Ley 20.545, 2011). En los hechos, dado que la licencia parental no contempla una “cuota” paterna, esta licencia opera como una extensión de la licencia por maternidad. En esa medida, siendo muy positiva, no reemplaza la licencia por paternidad.

Finalmente, con respecto a la *dimensión proveedora*, Chile mantiene desde el año 2000 la responsabilidad de manutención en ambos padres, tanto durante una relación conyugal entre éstos como con posterioridad a una separación (Ley 19.585, Código Civil, 2000).

Con respecto al tipo de paternidad, Chile se ubica en corresponsable híbrida, y su trayectoria muestra que el hito más importante o de mayor relevancia en cuanto al ejercicio de la paternidad fue la eliminación de la preferencia materna aun en presencia de conflicto parental. Pese a ello, sigue sin avanzar en la creación de condiciones para el ejercicio de paternidad, por ejemplo, con licencias paternas remuneradas. El carácter híbrido de la corresponsabilidad chilena es problemático para la igualdad de género por tres razones: primero, porque amplía derechos paternos por decreto judicial y no por cambios en las prácticas; segundo, porque deja a las madres desprovistas de apoyo económico para la crianza; y, tercero, porque, mientras que antes los padres debían judicializar para disputar preferencia materna, ahora son las madres las que deben judicializar para disputar la pertinencia de la tenencia compartida.

Para un resumen de estas transformaciones, ver la Tabla 5.

**TABLA 5**  
Regulación de la paternidad en Chile: resumen de cambios antes, durante y después del período expansivo

Dimensiones	Períodos		
	Pre expansivo	Expansivo	Post expansivo
Biológica		Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 1, 2000, Art. 199) Carga de prueba de paternidad en los padres a través de proceso judicial (Ley N° 1, 2005, Art. 199)	
Manutención cuando pareja convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N° 1, 2000, Art. 243)	
Manutención cuando pareja no convive		Responsabilidad de ambos progenitores (Ley N°1, 2000, Art. 321)	
Cuidados cuando pareja convive		Licencia paternidad de 4 días (Ley N° 20.545, 2005, Art. 195) Licencia paternidad de 5 días (Ley N° 20.545, 2011, Art. 195)	
Cuidados cuando pareja no convive		Preferencia materna sin límite de edad del hijo o hija (Ley N° 1, 2000, Art. 225) Custodia compartida (Ley N° 20.680, 2013, Art. 225)	

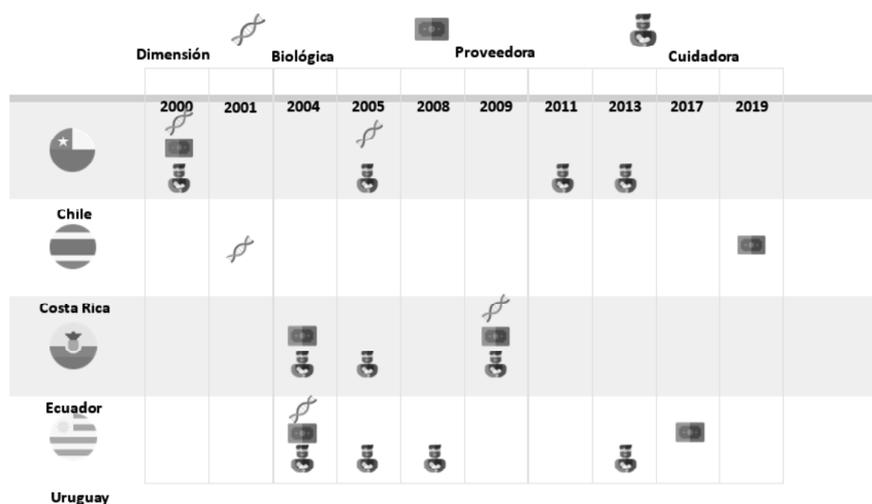
Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

#### 4. Análisis comparado

El período examinado muestra cambios importantes en la regulación estatal de la paternidad de los países seleccionados. El Gráfico 1 reporta los eventos de cambio regulatorio discutidos en las secciones previas y muestra que estos corresponden principalmente al período expansivo de política social en la región (2000-2013). Durante ese período, los cambios se distribuyeron entre las dimensiones biológica (cinco cambios repartidos entre los cuatro países), proveedora (también repartidos entre los cuatro países) y cuidadora (repartidos entre Chile, Ecuador y Uruguay). Costa Rica y Uruguay experimentaron también transformaciones posteriores a 2013, especialmente respecto a la dimensión de manutención económica. Se trató, sin embargo, de cambios cualitativamente distintos: mientras en Costa Rica la expectativa de la manutención económica dejó de ser una responsabilidad principalmente paterna, en Uruguay se establecieron mecanismos para reducir el incumplimiento paterno de los pagos alimentarios, así como la necesidad materna de reclamar este incumplimiento mediante procesos judiciales.

**GRÁFICO 1**

Regulación estatal de la paternidad en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, 2000-2019: eventos de transformación legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

Desde una perspectiva feminista, al final del período considerado, el mejor escenario de determinación de la paternidad biológica lo tenía Costa Rica, cuyo punto de partida era la complementariedad consistente, con el traslado de la carga de la prueba de paternidad a los padres a través de un proceso administrativo ocurrido en 2001. Como se indicó, esta fue una transformación pionera en la región, posteriormente imitada por otros países como Panamá, Guatemala y Honduras (Milanich, 20017)<sup>9</sup>. En términos de la dimensión cuidadora de la paternidad, el mejor escenario lo tiene Uruguay, tanto en términos de licencias remuneradas para padres, como de definición de la tenencia que combina la preferencia materna solo durante los primeros años (menores de 2 años), seguida de la definición caso por caso según las prácticas parentales efectivamente existentes. En términos de la dimensión proveedora de la paternidad, el mejor escenario lo tiene también Uruguay, al haber establecido mecanismos administrativos —no judiciales— para garantizar su pago.

La trayectoria graficada en el Gráfico 2 desagrega las trayectorias observadas a partir de los cambios en las legislaciones nacionales. Se observa una tendencia de la regulación de la paternidad a alejarse gradualmente de un tipo de regulación de complementariedad parental. A priori, esto puede ser tanto una buena como una mala noticia para la asimetría en las relaciones de poder entre madres y padres.

Aunque es claro que la regulación complementaria consistente de la paternidad abona a la desigualdad de género, no es claro que cualquier transformación en dicha complementariedad conduzca a superar la división sexual del trabajo y a crear mejores condiciones para la igualdad de género. El escenario que permite dar pasos en esa dirección es el de corresponsabilidad consistente.

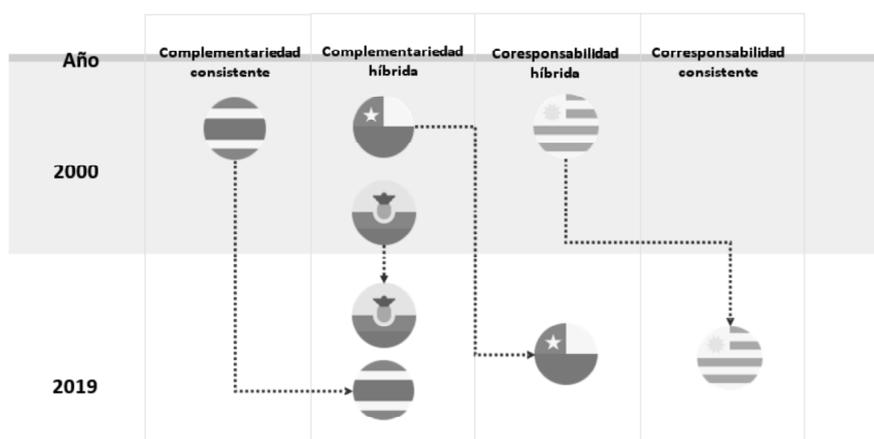
Los escenarios de regulación híbrida, en cambio, acentúan de manera asimétrica los deberes maternos (caso de complementariedad híbrida identificado en Costa Rica y Ecuador) o los derechos paternos (caso de corresponsabilidad híbrida identificada en Chile). Ambos escenarios son problemáticos para construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla. El saldo final de los escenarios híbridos es que los datos terminan cargados en con-

<sup>9</sup> Una diferencia importante entre Costa Rica y estos otros países es que en Costa Rica la dimensión biológica de la paternidad se establece mediante un proceso administrativo. En otros países, en cambio, se establece a través de un proceso judicial normalmente demandante en términos de tiempo, dinero asociado al asesoramiento legal y duración de los fallos. Desde el punto de vista de las relaciones de género, el poner en los padres la carga de la prueba, ciertamente representa un avance cualitativo (Martínez Franzoni, 2021; Bliss, 1999; Blofield y Filgueira, 2019).

tra de las mujeres solo que por distintas razones. El escenario de complementariedad híbrida espera de las madres un doble papel cuidador y proveedor que no espera de los padres.

### GRÁFICO 2

Regulación estatal de la paternidad en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Años 2000-2019: tipo regulatorio vigente al inicio y al final del periodo examinado



Fuente: Elaboración propia con base en datos del proyecto “Entre la ausencia y la sospecha: la construcción estatal de la paternidad en América Latina”.

Aunque en Costa Rica este cambio fue producto de una decisión tan reciente, como 2019, en el resto de los países examinados en este estudio la responsabilidad económica ya se depositaba en ambos progenitores —desde 1992, 1994 y 2000 en Ecuador, Uruguay y Chile, respectivamente— Así, los cambios examinados indican una mayor convergencia de la legislación en torno a la idea de que la responsabilidad económica le corresponde tanto a padres como a madres, mientras que en torno a la pregunta acerca de quién debe ejercer tareas de cuidado, se produce un desbalance regulatorio en detrimento de las madres.

La idea de que los cuidados deben de dejar de ser exclusiva o principalmente responsabilidad materna está menos desarrollada en el caso de padres y madres convivientes, por un lado, y es más controvertida, por sus implicaciones para el pago de aportes económicos paternos, cuando madres y padres no conviven, por el otro.

El escenario de corresponsabilidad híbrida simplemente desconoce la existencia de la división sexual de trabajo. Este es el caso de Chile, que hacia el final del período pasó a tener una paternidad corresponsable híbrida a partir de los cambios introducidos en materia de licencias por nacimiento y el profundo cambio en relación con la tenencia compartida en casos de desacuerdo parental, que le da al proceso judicial la facultad para decretar la corresponsabilidad “desde arriba” y que ignora la división sexual del trabajo y las prácticas de crianza específicas de las familias. Se trata de una transformación que aumenta la necesidad de judicialización materna y más bien tiene complejas consecuencias para la corresponsabilidad parental.

## 5. Conclusiones e implicaciones

Este artículo propuso una manera de reconstruir trayectorias de cambio en la regulación estatal de la paternidad. Al combinar la política social y la legislación de familia al análisis comparado, es posible tener una visión más completa de las transformaciones regulatorias experimentadas en países con puntos de partida diversos en términos de relaciones complementarias o corresponsables para el ejercicio de la parentalidad. Nuestro análisis ha dado cuenta de que, cada país, con su propio ritmo y especificidades en el tipo y secuencia de medidas adoptadas, ha experimentado cambios que gradualmente le han alejado de ejercicios de la maternidad y la paternidad consistentemente complementarios. En efecto, los cambios han ido de menos a más corresponsabilidad entre madres y padres.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista de la igualdad de género, es decisivo determinar el carácter consistente o híbrido de los escenarios regulatorios entre las dimensiones biológica, proveedora y cuidadora de la paternidad. Los escenarios de regulación híbrida acentúan de manera asimétrica los deberes maternos y/o los derechos paternos y son problemáticos para construir parentalidades que, reconociendo la existencia de la división sexual del trabajo, se propongan transformarla.

Estos retos nos recuerdan la importancia de interpretar los cambios y las continuidades con una visión integral de la regulación de la paternidad en su conjunto, comprensiva y sensible a distintas situaciones sociales (Lupica, 2013). La misma medida que en un escenario regulatorio puede tener un resultado, en otro escenario puede arrojar el resultado contrario. Por ejemplo, la tenencia compartida es favorable a la igualdad de género cuando se refleja en prácticas familiares concretas, pero atenta contra la igualdad de género cuando es parte de disputas de poder mediante las cuales los

hombres buscan controlar a sus exparejas. Los conflictos en esta materia son conflictos de poder y, en esa medida, difícilmente constituyen el mejor escenario para construir relaciones de igualdad de género (Guðný Björk y Rostgaard, 2015; Herrera y Lathrop, 2017).

Dada la evidencia empírica respecto a la persistente división sexual del trabajo, cualquier cambio regulatorio que da por sentado su ausencia, tiende a reafirmar la desigualdad. Dos buenas prácticas para que la regulación parental promueva la igualdad de género son, primero, el contar con mecanismos que permitan mejores condiciones para el ejercicio de paternidades cuidadoras en ausencia de conflicto parental. Segundo, que la legislación introduzca valoraciones específicas respecto a las prácticas de crianza de padres y madres —antes que supuestos generales que, o bien reafirman la división sexual del trabajo, o bien pretenden eliminarla desde un despacho judicial—.

En general, los cambios legislativos más recientes dentro del período considerado no han tenido como propósito mejorar la regulación de la paternidad en cuanto a la dimensión de los cuidados. Aunque hay avances, las medidas de política pública que promueven cambios en las prácticas parentales y que hacen los esfuerzos por integrar a los hombres en los cuidados son aún insuficientes (IPPF-WHR y Promundo, 2017). Por ejemplo, en ausencia de cuotas paternas de tiempo, las licencias parentales se convierten en extensiones de las licencias por maternidad (Lupica, 2013; Batthyány, Genta y Perrota, 2015). La alta informalidad laboral también plantea retos importantes para el alcance de las licencias por nacimiento.

En el balance, las regulaciones tienden más a sancionar a los padres que incumplen sus obligaciones alimentarias, pero están aún lejos —en general— de promover su participación en la crianza. No solo las licencias por paternidad continúan siendo cortas, sino que ninguno de los dos países que cuentan con licencias parentales le asigna una cuota de tiempo al padre que, de no tomarse, se pierde. La literatura comparada muestra que este tipo de cuotas son condición necesaria para una participación paterna en estas licencias (OCDE, 2016). De esta manera la regulación estatal de la paternidad reafirma indirectamente la división sexual del trabajo entre padres y madres y se queda corta para crear las condiciones regulatorias necesarias para contar con paternidades cuidadoras.

## Referencias bibliográficas

- Arza, C. y Martínez Franzoni, J. (2018). "A long decade of gendering social policy in Latin America: transformative steps and inequality traps". En Sheila Shaver (ed.), *Handbook on gender and social policy* (pp. 408-429). Cheltenham: Edward Elgan Publishing.
- Batthyány, K., Genta, N., & Perrotta, V. (2015). *El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Berlinski, S., & Schady, N. (2015). *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: BID.
- Bliss, K. (1999). Paternity Tests: Fatherhood on trial in Mexico's revolution of the family. *Journal of Family History*, 24(3), 330-350.
- Blofield, M. y Filgueira, F. (mayo, 2019). *Paternity recognition*. Ponencia presentada en la Conferencia de LASA: "América Latina. Vinculando mundos y saberes, tejendo esperanzas", Boston.
- Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *CEPAL*, 114(138), 107-124.
- Blofield, M., y Martínez Franzoni, J. (2015). *Are governments catching up?* New York: UN Women.
- Blofield, M., y Touchton, M. (2020). Moving away from Maternalism? The Politics of Parental Leave Reform in Latin America. *Comparative Politics*, 53(1), 1-27.
- Boletín Nro. 11.447* (2017). Santiago de Chile: Cámara de Diputados y Diputadas de Chile.
- Brush, L. (2003). *Gender and Governance*. Lanham, Maryland: Rowman Altamira.
- Bucheli, M. y Vigorito, A. (2017). *Separation, child-support and well-being in Uruguay*. (Documento de trabajo). Montevideo: Instituto de Economía.
- Castro, T., Cortina, C., Martín, T. y Pardo, I. (2011). *Maternidad sin matrimonio en América Latina: Análisis comparativo a partir de datos censales*. Santiago: CEPAL.
- Código de Familia*. (1974) San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Código de la Niñez y la Adolescencia* (2004). Quito: Congreso Nacional del Ecuador.
- Código de Menores* (1992). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Código de Trabajo* (2009). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Código Procesal de Familia*. (2018). San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Connel, R. (1997). "La organización social de la masculinidad". En Valdés, T., *Masculinidad/es: poder y crisis* (pp. 31-48). Santiago de Chile: ISIS-FLACSO.
- Cuesta, L. y Meyer, D. (2014). The Role of Child Support in the Economic Well-Being of Custodial-Mother Families in Less Developed Countries: The case of Colombia. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 28, 60-76.

Juliana Martínez Franzoni y Wendy León Arias

- Decreto Ejecutivo Nro. 2.474* (2005). Quito: Poder Ejecutivo de Ecuador.
- Di Marco, G. (2005). *Democratización de las familias: estrategias y alternativas para la implementación de programas sociales*. Buenos Aires: UNSAM.
- Esquivel, V. y Kaufmann, A. (2017). *Innovation in Care: New Concepts, New Actors, New Policies*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung
- Eydal, G. B. y Rostgaard, T. (ed.). (2018). *Handbook of family policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernández Calderón, A. y Martínez Franzoni, J. (2021). ¿Más deberes o más derechos? Diez años de conflictiva regulación estatal en Chile, Costa Rica y Uruguay. (Artículo en prensa). *Revista chilena de Ciencias Políticas*.
- Folbre, N. (1994). *Who Pays for the Kids? Gender and the Structure of Constraints*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Franco Patiño, S. y Llobet, V. (2019). “Los Centros de Desarrollo Infantil y los Procesos de Institucionalización del Cuidado de la Infancia en la Provincia de Buenos Aires”. En Rodríguez Gustá, A. L., *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género: dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 59-86). Buenos Aires: CLACSO.
- Friðriksdóttir, H. (2014). “Nordic family law: new framework”. En Rostgaard, G.B., *Fatherhood in the Nordic Welfare states: Comparing care policies and practice* (pp. 53-78). Bristol: Policy Press Scholarship Online.
- Guðný Björ, E. y Rostgaard, T. (2015). Nordic family law. En Guðný Björ, E. y Rostgaard, T., *Fatherhood in the Nordic Welfare States* (pp. 1-23). Bristol: Policy Press Scholarship Online.
- Herrera, M., & Lathrop, F. (2017). Relaciones jurídicas entre progenitores e hijos desde la perspectiva legislativa latinoamericana. *Revista de Derecho Privado*, 32, 143-173.
- Htun, M. y Weldon, L. (2010). When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216.
- Htun, M. y Weldon, S. L. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women’s Rights Around the World (Vol. 8)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IPC-IG y UNICEF. (2020). *Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe. Políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna*. Brasilia: OIT.
- IPPF-WHR y Promundo. (2017). *Estado de la paternidad: América Latina y el Caribe*. New York: IPPF-RHO.
- Jelin, E. (2005). *Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.

- León Arias, W. (2020). *Las demandas de organizaciones de padres no residentes al Estado: Inventario e interpretación a partir de organizaciones de Costa Rica y Uruguay, 2018* (Trabajo final de graduación inédito). Universidad de Costa Rica, Costa Rica.
- Ley 16.104 (1990). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 16.603 (1994). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 17.823 (2004). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 17.930 (2005). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 18.345 (2008). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 19.161 (2013). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 19.585, *Código Civil* (2000). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 19.840 (2017). Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Ley 20.545 (2005). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.545 (2011). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 20.680 (2013). Santiago de Chile: Congreso Nacional de Chile.
- Ley 8.101 de *Paternidad Responsable*. (2001) San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley de *Pensiones Alimentarias*. (1997). San José: Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Ley *Reformatoria al Título V* (2009). Quito: Congreso Nacional de Ecuador.
- Lippman, L. H. y Wilcox, B. (2014). *Mapping Family Change and Child Well-Being Outcomes. An International Report*. Washington D.C.: Trends Child.
- Lupica, C. (2013). *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. Santiago de Chile: OIT - PNUD.
- Lupica, C. (2015). *Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lupica, C. (2017). Licencias de Paternidad y Permisos Parentales en América Latina y el Caribe. Herramientas Indispensables para Propiciar la Mayor Participación de los Padres en el Cuidado de los Hijos e Hijas. *Masculinities and Social Change*, 5(3), 295-320.
- Marco Navarro, F. (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas
- Martínez Franzoni, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social, y familia en América Central*. San José: CLACSO.
- Martínez Franzoni, J. (2021). Understanding the state regulation of fatherhood in Latin America: Complementary versus Co-responsible. *Journal of Latin American Studies*, 53 (3) 1-25.
- Martínez Franzoni, J., y González, C. (2021). *Protección social y pensiones alimentarias ante la pandemia en América Latina: oportunidades para superar la desconexión. Apuntes*. Manuscrito presentado para su publicación.
- Marzonetto, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)* (Tesis doctoral,

Juliana Martínez Franzoni y Wendy León Arias

- Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires). Recuperado de [https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/756/1/TDOC\\_EPYG\\_2019\\_MGL.pdf](https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/123456789/756/1/TDOC_EPYG_2019_MGL.pdf)
- Mateo, M. y Rodríguez, L. (2015). *Who cares about childcare? Estimations of childcare use in Latin America and the Caribbean*. New York: BID.
- Milanich, N. (2009). *Children of Fate: Childhood, Class, and the State in Chile, 1850-1930*. Durham: Duke University Press.
- Milanich, N. (2017). Daddy issues: “Responsible paternity” as public policy in Latin America. *World Policy Institute*, 34(3), 8-14.
- Milanich, N. (2019). *Paternity: The Elusive Quest for the Father*. Cambridge: Harvard University Press.
- OCDE. (2016). *Parental leave: Where are the fathers?* París: OCDE.
- OIT. (2009). *Licencias y responsabilidades familiares*. Lima: OIT.
- Pateman, C. (1998). *El Contrato Sexual*. Barcelona: Anthropos.
- Pautassi, L. (2015). Los derechos en las políticas sociales: desafíos teóricos y opciones estratégicas. *Revista Debate Público*, 10, 43-59.
- Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(272), 717-742.
- Pautassi, L. y Navarro, F. M. (2020). La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina. *Revue internationale des études du développement*, 242, 143-165.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2013). *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rico, N. y Pautassi, L. (2011). *Licencias para el cuidado infantil: derecho de hijos, padres y madres*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Rico, N. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad*. Santiago: Naciones Unidas - CEPAL.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (2019). When some Rights Matter More than Others: Recent National legislation on Women´s Human Rights in Latin America and the Caribbean. *Canadian Women Studies*, 33(1-2), 117-125.
- Segura Ubierga, A. (2007). *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Staab, S. (2012). Maternalism, Male-Breadwinner Bias, and Market Reform. *Social Politics*, 19(3), 299-332.



**La coparticipación municipal bonaerense y los incentivos para el sistema público de salud: la política de la “reforma imposible”\***  
*The Share Revenue Tax to Municipalities and the Incentives of the Public Health System in Province of Buenos Aires: Politics of the “Impossible Reform”*

GUILLERMO VÍCTOR ALONSO

Instituto de Investigaciones Políticas (IIP), CONICET/Escuela de Política y Gobierno,  
Universidad de San Martín, Argentina.  
guivalon@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A4>

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar las consecuencias perdurables de la imbricación entre la coparticipación municipal bonaerense y aspectos centrales de la política de salud. Se propone responder al interrogante de cuáles son los factores que explican la prolongada inercia de un acuerdo institucional impugnado por diversos actores. En este estudio de caso se postula un argumento causal en términos de *path dependence* y se muestra cómo ese persistente *statu quo* remite a la existencia de puntos de veto localizados en la propia estructura institucional –fundamentalmente en la legislatura provincial– junto con otros mecanismos de reforzamiento –como las ideas que orientan a los actores–. Además, se ofrece una posible estrategia política de cambio gradual de la coparticipación.

**Palabras clave:** Coparticipación municipal – Política de salud – Provincia de Buenos Aires – Dependencia de la trayectoria – Reforma

**Abstract:** *The aim of the paper is to analyze the lasting consequences of the merging between the share revenue tax to municipalities from province of Buenos Aires and the central aspects of the health policy. The objective is to answer which are the elements that explain the long-lasting inertia of an institutional agreement challenged by different actors. In this case study a causal argument is posited in terms of path dependence, and it is shown how this persistent status quo owns its existence to the veto points located in the institutional structure –fundamentally the provincial legislature–, along with other reinforcement mechanisms –like the ideas orienting the actors–. Finally, a plausible political strategy for the gradual changing of the share revenue tax is offered.*

**Key words:** *Share Revenue Tax – Health policy – Province of Buenos Aires – Path Dependence – Reform*

## Introducción

En países federales como la Argentina, la distribución de los recursos fiscales entre los distintos niveles de gobierno constituye una cuestión política altamente relevante y, por lo general, conflictiva. En un país caracterizado por grandes desigualdades regionales y estructurales, la asignación de recursos entre jurisdicciones implica conflictos y tensiones que dificultan la

\* Artículo recibido el 4 de agosto de 2021 y aceptado para su publicación el 23 de diciembre de 2021.

definición de los mecanismos y criterios distribuidores. Todo ello se ha visto agravado en las últimas décadas por los procesos de descentralización de funciones y servicios hacia los estados subnacionales, que al implicar un incremento de los niveles de gasto por parte de éstos los vuelve todavía más demandantes de recursos coparticipables. Habitualmente, la cuestión del federalismo fiscal es estudiada enfocando en el modo en que se distribuyen funciones y gastos entre nación y provincias, quedando en un segundo plano menos considerado el análisis de cómo cada provincia distribuye recursos para sus respectivos municipios. El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de esta relación fiscal en el caso de la provincia de Buenos Aires, pero atendiendo sobre todo a la dinámica política que llevó a, y sostiene perdurablemente, un cuestionado arreglo institucional.

Abordar la cuestión de la coparticipación municipal bonaerense requiere reconocer también sus especificidades; por ejemplo, la peculiaridad consistente en ser la única provincia que utiliza indicadores de política sectorial (salud) en la fórmula de reparto. Ello ha generado inequidades en perjuicio del conurbano e incentivos contrarios al logro de la proclamada centralidad de la estrategia de atención primaria en salud<sup>1</sup>. La inclusión de distribuidores consistentes en indicadores de política sectorial (salud) terminó por imbricar aspectos centrales de la política sanitaria con la lógica de la coparticipación municipal. Dada esta imbricación entre ambas arenas políticas, alterar los incentivos en el ámbito del sistema de salud público en una dirección favorable a la atención primaria obliga a una reforma de la coparticipación. Del mismo modo, reformar la coparticipación en dirección a lograr mayor equidad en la distribución de recursos entre los municipios exige una definición fundamental respecto a qué hacer con el régimen de salud de la coparticipación municipal.

Sin embargo, ninguna propuesta de reforma prospera. Se trata de una reforma tan necesaria como imposible. Cabe interrogarse entonces acerca de cuáles son los factores que explican la prolongada inercia de un acuerdo

---

<sup>1</sup> Un sistema de salud orientado hacia la atención primaria implica tanto una estrategia asistencial como de prevención. Es una visión integral de la salud que busca el fortalecimiento del primer nivel de atención (centros de salud), de modo tal de prevenir la progresión de la enfermedad, al priorizar la atención de las necesidades de salud locales. Esta estrategia permite ganancias claras en términos de eficiencia, pues tratan de resolverse la mayor parte de los problemas de salud en ese nivel, evitándose la hospitalización y sus costos crecientes. El paradigma requiere a su vez de un enfoque comunitario, que implique la programación de la atención no solo en las unidades sanitarias sino también en los domicilios de los pacientes. Ello debería evitar que la descentralización hacia el primer nivel de atención no haga más que replicar el modelo asistencial que opera a demanda de los pacientes. En resumen, una estrategia de atención primaria implica mejoras de eficiencia, equidad y acceso a la cobertura.

Guillermo Víctor Alonso

institucional que, como veremos, recibe la crítica e impugnación de actores políticos y de expertos. Al mismo tiempo, cabe también preguntarse sobre cuáles pueden ser los caminos para un posible cambio institucional.

Como primer paso para encontrar una respuesta a la persistencia del arreglo institucional vigente de la coparticipación municipal bonaerense presentaré los elementos conceptuales del enfoque de *path dependence*, vinculándolo con la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo histórico. Posteriormente, presentaré las consecuencias que ha tenido la imbricación entre coparticipación e indicadores de salud. Luego, me detendré en el análisis de la dinámica política que consolidó ese arreglo institucional, y mostraré cómo ese persistente *statu quo* remite a la existencia de puntos de veto localizados en la propia estructura institucional, fundamentalmente en la Legislatura provincial —donde los municipios del interior bonaerense se encuentran sobrerrepresentados—, y a otros mecanismos de reforzamiento, que, operando conjuntamente, vuelven, hasta el momento, imposible plantear una reforma. Finalmente, esbozaré posibles estrategias de cambio que podrían impulsarse a través de los intersticios de la continuidad.

### **Entre el peso causal del pasado y las posibilidades del cambio limitado**

Un conjunto de investigadores ha mostrado, a través de diversas contribuciones, los problemas e inequidades generados por el sistema de coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires (Barbieri, 2007; Sotelo, 2009; Del Prete y Alvaro, 2010; Lago, Moscoso, Elorza y Ripari, 2011; López Accotto, Martínez, Grinberg y Mangas, 2013). En especial, estos autores señalan las distorsiones e incentivos negativos que genera el régimen de salud de la coparticipación y coinciden en la necesidad de una reforma de la coparticipación. En la perspectiva del federalismo fiscal, estos análisis asumen el punto de vista de la teoría de las finanzas públicas y consideran básicamente la dimensión económica de la cuestión. Esta producción ha permitido un diagnóstico preciso de las fallas y problemas del método distribuidor vigente de la coparticipación. Mi objetivo analítico en este artículo, en cambio, es abordar la cuestión de la coparticipación municipal bonaerense aplicando conceptos politológicos, que permitan identificar los factores que explican la prolongada inercia de un arreglo institucional que, como muestra la literatura antedicha, resulta claramente subóptimo. A su vez, también desde la perspectiva de la ciencia política, mi propósito se dirige a indagar acerca de cuál podría ser una línea viable de cambio institucional.

Para la construcción del argumento causal asumo las premisas del enfoque teórico de *path dependence* o de “dependencia de la trayectoria”. Este es un enfoque dirigido al análisis de los procesos temporales, en los cuales ciertas opciones iniciales producen efectos de retroalimentación positiva que resultan inherentemente difíciles de revertir (Thelen, 1999, 2003; Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Mahoney y Shensul, 2006). Los procesos con efectos de *path dependence* muestran que cuando los actores incursionan en determinado camino se dificulta crecientemente remitir esa trayectoria y, aun cuando se produzcan cambios de contexto, las reglas de juego vigentes no son fácilmente desplazadas (Pierson y Skocpol, 2008: 22).

La imbricación entre política de salud y coparticipación municipal en la provincia de Buenos Aires ilustra una clara situación de *path dependence*, por la cual a partir de medidas coyunturales tomadas a fines de los años setenta, dirigidas a compensar a municipios que habían asumido servicios sanitarios como consecuencia del proceso de descentralización, se disparó una dinámica de retroalimentación, generando “retornos crecientes” (Pierson, 2000) que reforzarían la continuidad del patrón distributivo de los recursos coparticipables. Esa dinámica se consolidó una vez restablecida la democracia, cuando los municipios del interior provincial, favorecidos por la fórmula coparticipable, jugaron como actores de veto institucionales articulados en la legislatura provincial, y produciéndose un efecto de clausura (*lock-in*) de la política. Un argumento causal en términos de *path dependence* muestra cómo el resultado inicial de un arreglo institucional puede lograr un arraigo creciente a través de su persistente capacidad para configurar los incentivos, percepciones y recursos de los actores afectados por esas reglas de juego. No se trata de postular la existencia de un mecanismo inmanente y determinista de reproducción del *statu quo*, sino de considerar que las preferencias y las estrategias de los actores no se configuran sobre una *tabula rasa*, sino que son emergentes de las dinámicas impulsadas por las políticas, instituciones y mapas cognitivos ya vigentes. Cuando un arreglo institucional se caracteriza por una fuerte inercia, resulta relevante analizar la política de su etapa formativa y encontrar ahí las claves que explican su persistencia.

En el caso que analizo, la fuerte *dependencia de la trayectoria* surgió —y se reforzó— a través de procesos convergentes: en principio, la estrategia de compensar las transferencias de servicios sanitarios y de acción social a los municipios, ampliándose luego hacia todos los municipios que contaban con hospitales propios (decretos de 1979 y 1980). Luego, ya en democracia, la sobrerrepresentación electoral de los municipios del interior bonaerense, que había sido consecuencia del desfasaje histórico entre el diseño del sistema electoral en los años treinta y los posteriores movimientos de población hacia

Guillermo Víctor Alonso

el conurbano, operó como un fuerte mecanismo de retroalimentación del arreglo institucional iniciado con los decretos anteriormente señalados. La perspectiva teórica del neoinstitucionalismo histórico (Immergut, 1992) permite identificar aquí el principal punto de veto alojado en la estructura institucional, más precisamente en la legislatura provincial, que refuerza la dependencia de la trayectoria.

Para desarrollar un análisis completo acerca del peso causal del pasado es necesario complementar la aproximación en términos de *path dependence* con una exploración de los posibles factores de cambio endógeno y evolutivo del arreglo institucional, en lugar de pensar la posibilidad del cambio como exógeno, al modo de los modelos de equilibrio interrumpido. Por un lado, el argumento de retornos crecientes permitirá analizar los mecanismos de retroalimentación, y, de este modo, delimitar entre aspectos no modificables y otros susceptibles de cambio. Por otro lado, hacia el final, el análisis será complementado con una mirada atenta a *cómo* puede cambiar el arreglo institucional hoy vigente de la coparticipación municipal bonaerense, es decir, comprender la clase de cambio limitado que resulta posible (Thelen, 2003; Weir, 1992).

Cuando se trata de aportar conocimiento acerca de la lógica política que conduce a la asignación de recursos a las unidades subnacionales, la metodología del estudio de caso resulta adecuada, pues el desarrollo de las estructuras descentralizadas requiere ser comprendido a partir de sus contextos históricos e institucionales particulares. Para la realización del estudio de caso de la coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires, de las tensiones que introduce entre los campos de la política fiscal y de la política de salud, he recurrido a la consulta de fuentes secundarias, a diarios de sesiones de la legislatura bonaerense y de prensa gráfica, además de la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave. Algunos de ellos fueron actores de los procesos que se reconstruyen en el análisis, otros fueron funcionarios en distintas gestiones. Por último, también realicé consultas a asesores de legisladores y a expertos en el tema.

### **La coparticipación municipal. Inequidades territoriales y desincentivos para la atención primaria en salud**

Del total de tributos recaudados por la provincia de Buenos Aires (ingresos brutos, inmobiliario, automotores, sellos, tasas por servicios) más la coparticipación federal, la jurisdicción provincial coparticipa a municipios el 16,14% de esa masa de recursos (distribución primaria). De esa masa

coparticipable, un 58% se reparte entre todos los municipios por superficie, población y en forma inversa a la capacidad contributiva per cápita; un 5% por los servicios no sanitarios transferidos y un 37% por los establecimientos de salud oficiales correspondientes a cada municipio.

La Ley provincial 10.820 de 1989 definió los parámetros de los coeficientes de distribución de la coparticipación por salud. Del total equivalente al 37% de la masa coparticipable, que constituye el régimen por salud, se destina un 35% por el número de camas, ponderadas por perfil de complejidad (consideradas por el máximo nivel de complejidad existente), y el porcentaje ocupacional de camas de los hospitales del municipio. Un 25% por el número de consultas médicas en establecimientos con o sin internación. Un 10% por la cantidad de egresos producidos en los establecimientos con internación. Un 20% por la cantidad de pacientes/días registrados en los hospitales de cada municipio. Y un 10% por la cantidad de establecimientos sin internación en cada municipio. Es decir que sólo un 35% de los recursos a coparticipar por salud se destina a cubrir la función de atención primaria. La Resolución 198 del mismo año, producida por el Ministerio de Economía de la Provincia, buscó precisar aún más algunas de las variables consideradas en la fórmula y estableció que la variable “perfil de complejidad” debía ser entendida como la máxima complejidad existente en los establecimientos sanitarios del municipio, incluso más allá de la incidencia relativa que las camas de este nivel de complejidad tuvieran sobre el total de camas municipales.

El régimen de salud de la coparticipación introduce en su propio diseño una serie de incentivos distorsivos. Al constituir un sistema de transferencias no condicionadas sobre la base de lo “producido en salud” incentiva un aumento innecesario de los gastos municipales en salud, pues se premia el mayor número de egresos y consultas, independizando a la oferta de responder a las necesidades concretas de atención a la salud derivadas de las distintas condiciones socioeconómicas de cada región o distrito (Sotelo, 2009). Además, al tratarse de recursos de libre disponibilidad, éstos pueden ser utilizados en otras finalidades y no solo para financiar el gasto municipal de salud.

Dados los criterios distribuidores de la coparticipación, el componente por salud es el único parámetro sobre el cual los municipios pueden operar en el corto plazo para obtener incrementos en la captación de recursos coparticipables. El criterio de población solo puede ser alterado cada diez años al realizarse un nuevo censo. Tampoco puede modificarse el parámetro de superficie, a excepción de la unión o división de municipios. El criterio distribuidor de «inversa en la capacidad tributaria» tampoco permite su

Guillermo Víctor Alonso

modificación, pues la capacidad contributiva localizada en un distrito tiende a persistir en el tiempo. De todo ello resulta que, para poder incrementar interanualmente la captación de recursos coparticipables, los municipios deben desarrollar estrategias para producir cambios en el componente salud y, dado que éste se basa en indicadores de oferta, el resultado será una “inflación” del producido en salud en un contexto administrativo de gran dificultad para auditar y fiscalizar la información<sup>2</sup>.

Si un municipio dispone de un efector de alta complejidad, optará por aumentar el número de camas ocupadas independientemente de que sean de menor complejidad, pues serán remuneradas como de máxima complejidad. Ello consolida incentivos favorables a un modelo de atención más curativo que preventivo, que mantiene la centralidad del hospital y la internación en detrimento de una estrategia de atención primaria. Se generan incentivos para expandir el número de las camas crónicas, aquellas que están ocupadas al 100% todo el año (por ejemplo, las geriátricas o asilares). Dado que estas camas serán consideradas por el nivel de mayor complejidad que posee cada municipio, será suficiente la existencia de un establecimiento de alta complejidad en un municipio para que se produzca un efecto multiplicador muy significativo en la captación de recursos financieros por coparticipación (Del Prete y Alvaro, 2010). Este esquema de incentivos favorece estructuralmente al interior bonaerense, donde existe un mayor número de hospitales de jurisdicción municipal, frente al conurbano, donde prevalecen los establecimientos provinciales y no todos los municipios tienen hospitales.

Además, las imprecisiones legales que impidieron deslindar claramente entre camas asilares y camas sanitarias facilitaron el recurso a la estrategia señalada y se favoreció a los municipios con hogares geriátricos propios. De nuevo, aquí el interior bonaerense estaría en mejores condiciones para disputar recursos sobre la base de la asimilación de camas asilares como si fueran de salud. Sobre el total de un 17% de camas asilares respecto de todas las camas municipales, alrededor del 90% de ellas se encontraba en el interior provincial (Barbieri, 2007).

El impacto de todas estas distorsiones implica una distribución de los recursos coparticipables que discrimina en general contra los municipios del conurbano y también contra las ciudades del interior provincial. Desde el punto de vista de la relación entre población y captación de recursos

<sup>2</sup> La propensión al “dibujo creativo” del sobrerregistro se manifiesta en el cómputo de las consultas. El estándar de cantidad de consultas es 3 consultas/cápita por año. Según una ex funcionaria del Ministerio de Salud provincial entre 1994 y 2002, de su experiencia en la gestión recuerda que algunos municipios llegaron a registrar hasta 13 consultas/cápita. Con el caso extremo de uno que llegó a registrar 20 consultas/cápita (Entrevista 7).

coparticipables, podemos definir tres agrupamientos de municipios. *Los municipios del conurbano*, que son 24 en total y representan el 63% de la población provincial; sin embargo, captan solo el 47% de los recursos coparticipados por la provincia. Otro agrupamiento está constituido por las *ciudades del interior bonaerense*, que son 13 en total y se caracterizan por tener más de 100.000 habitantes. Ellas representan el 19% de la población de la provincia y capturan el 15% de los recursos de la coparticipación. Las principales son Mar del Plata, Bahía Blanca y La Plata. Finalmente, tenemos a los *municipios rurales*, los cuales son 98 en total y representan al 18% de la población y reciben el 38% de la masa coparticipable (López Accotto et al., 2013). Si observamos la distribución de la coparticipación por salud de acuerdo a la población que solo tiene cobertura pública de salud y por tipo de municipio, y consideramos datos a pesos corrientes de 2009 —el último año del que se dispone información de este indicador— resulta notoria la desigualdad a favor de los municipios rurales de la provincia. Mientras los municipios del conurbano recibían 190 por habitante y las ciudades del interior recibían 239, los municipios rurales obtenían 905 (López Accotto et al., 2013).

De acuerdo a datos más recientes, las tendencias descriptas se mantienen inalterables. Los datos sobre las transferencias por habitante a municipios por parte de la provincia en 2019 vuelven a mostrar entre los más beneficiados a municipios rurales con escasa población. Por ejemplo, Pila, General Guido, Tordillo, Púan y General Lamadrid, con una población de entre dos mil y quince mil habitantes, fueron los más beneficiados y recibieron entre 40.000 y 50.000 pesos per cápita. Mientras que el municipio más poblado de la provincia y ubicado en el conurbano, La Matanza, recibió alrededor de 4000 pesos per cápita en el año 2019, ubicándose bastante por debajo incluso del promedio provincial que fue de alrededor de 7000 pesos per cápita anual. En la lista de los menos beneficiados por la coparticipación, lo siguen otros cuatro municipios integrantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires (conurbano ampliado): Tres de Febrero, Ezeiza, Ituzaingó y General Rodríguez, que obtuvieron ingresos en un rango que va de los 4050 y los 4195 pesos anuales por habitante. Las ciudades grandes de la provincia completan el universo de los más discriminados por el esquema coparticipable. En 2019, Mar del Plata recibió 4488, La Plata, 5112 y Bahía Blanca, 5413 pesos por habitante (López Accotto et al., 2020).

Los datos recientes confirman la vigencia de los incentivos que ha generado el esquema coparticipable en dirección a desarrollar una oferta sanitaria de mayor complejidad dentro de cada municipio y que tiende a desarticular una lógica más integrada del sistema de salud provincial. Así

puede observarse en tres municipios del conurbano que han seguido esta estrategia, como Vicente López, San Isidro y Malvinas Argentinas, que recibieron transferencias en 2019 entre el doble y el triple por habitante que lo que percibieron otros municipios de la misma región (López Accotto et al., 2020).

### **El origen político-institucional del sistema de coparticipación municipal actual y su impacto en la política de salud**

El sistema de coparticipación municipal actualmente vigente en la provincia de Buenos Aires fue consagrado legislativamente entre los años 1987 y 1989, esencialmente en la Ley 10.559 del año 87 y sus modificatorias en los dos años posteriores. Pero para comprender aspectos importantes del sistema de coparticipación definitivamente institucionalizado en esos años, tal como la incorporación de un régimen de salud, debe considerarse la trayectoria de política disparada por decretos previos, que ya tenían varios años de vigencia. Ellos son, en primer lugar, el Decreto 9.347/79, que asignaba financiamiento para compensar a los municipios que habían recibido servicios de salud y de acción social en los años previos. En segundo lugar, el Decreto Ley 9478 de 1980, que creó un nuevo sistema de coparticipación impositiva y que introdujo un distribuidor referido a salud, estableciendo una transferencia del 7% para los municipios con hospitales propios.

Ambos decretos significaron un corte histórico en los criterios coparticipables (Barbieri, 2007), pues se introducía por primera vez un componente de política sectorial, específicamente referido a los servicios de salud. Desde entonces se daría la imbricación entre la coparticipación y aspectos centrales de la política de salud mediante los incentivos que la lógica de la asignación de los recursos coparticipables tiende a generar. El Decreto 9.347/79 representaba básicamente una respuesta pragmática al problema coyuntural ocasionado por la transferencia de los hospitales, a lo que se sumaría al año siguiente (Decreto 9.478/80) la transferencia por los hospitales que ya previamente eran municipales. Al incorporarse a la fórmula indicadores de salud que consistían exclusivamente en hospital/recurso cama<sup>3</sup> se introdujo un sesgo a favor de los municipios del interior de la provincia (sobre todo rurales y semirurales), que son los que suelen tener hospital propio, en detrimento del conurbano. Ambos decretos contribuyeron a

<sup>3</sup> El Decreto 9.478/80 establecía como ponderador el número de camas ocupadas según nivel de complejidad.

disparar un sendero de política que acotó progresivamente el rango de las alternativas futuras.

Una vez restablecida la democracia en 1983, y al momento de legislar nuevamente sobre la coparticipación (1987-89), los municipios del interior de la provincia encontrarían la oportunidad de institucionalizar definitivamente el componente de salud de la coparticipación. Como se verá, también la lógica del juego democrático obligó a introducir modificaciones a la primera formulación del régimen de salud, que atenuarían los desincentivos más fuertes para desarrollar una estrategia de atención primaria en salud y los sesgos inequitativos en detrimento del conurbano; sin embargo, esos cambios acotados no alteraron en lo esencial una lógica que otorga centralidad al hospital y a la mayor complejidad.

### *El mapa político post 83 y su impacto sobre la coparticipación*

El contundente triunfo de Alfonsín en las elecciones de 1983 se reflejó claramente en el mapa político provincial. Además de obtener la gobernación, el radicalismo tendría la mayoría en ambas cámaras de la Legislatura hasta 1989. Si bien en 1983 el radicalismo ganó en casi todas las secciones electorales provinciales, fue en los municipios del interior bonaerense donde obtuvo su mayor ventaja electoral (Ollier, 2010). No obstante, la mayor novedad del importante triunfo radical fue la obtención de nueve intendencias en el conurbano sobre las diecinueve que lo conformaban en aquel entonces (Morón, San Martín, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro, Tigre, Avellaneda, Quilmes y Esteban Echeverría). Sin embargo, este resultado, que hubiera podido contribuir a un debate interno más equilibrado dentro del radicalismo respecto de la relación entre conurbano e interior provincial, se probó como producto de una coyuntura excepcional: en las elecciones de 1987, el radicalismo solo lograría conservar tres de los nueve municipios (Avellaneda, San Isidro y Vicente López) (Tereschuk y Morales, 2017). Quedaba confirmado que el arraigo electoral fundamental del radicalismo estaba en el interior provincial y, en los debates sobre la coparticipación, el partido reflejaría antes que nada los intereses de los municipios del interior bonaerense.

Pero no solamente la dinámica política configuraría un mapa político poco favorable a una reforma del sistema de coparticipación tendiente a lograr una mayor equidad entre conurbano e interior provincial. Los municipios del interior se benefician especialmente de cómo la estructura institucional provincial distribuye los puntos de veto para oponerse a cambios

que consideren desfavorables. La sobrerrepresentación electoral de los municipios del interior bonaerense, especialmente los rurales, vuelve altamente improbable reunir la mayoría necesaria para aprobar la reforma de la coparticipación, pues dichos municipios son los que más se benefician del actual régimen.

La pervivencia de secciones electorales diseñadas previamente a los movimientos de población hacia el anillo urbano que rodea la ciudad de Buenos Aires explica la sobrerrepresentación de los distritos rurales (Escolar et al., 2004). Esta situación perjudica claramente al conurbano, cuyas dos secciones electorales (primera y tercera) concentran dos tercios de la población provincial y sin embargo solo tienen el 35% de las bancas de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Las secciones con mayor sobrerrepresentación electoral son la cuarta y la séptima, ambas compuestas por municipios rurales. Mientras que la sobrerrepresentación disminuye en aquellas secciones electorales del interior con presencia de ciudades importantes, como Mar del Plata (quinta sección) y Bahía Blanca (sexta sección) (Escolar et al., 2004). Es decir que el mapa político parlamentario resultante de la desproporcionalidad geográfica implica una distribución del poder en detrimento del conurbano y, en menor medida, de las grandes ciudades del interior bonaerense; siendo ambas áreas las más perjudicadas por el régimen de salud de la coparticipación municipal y las que más se beneficiarían de una reforma dirigida a modificar los actuales incentivos.

La persistencia de un diseño electoral anacrónico, que sitúa a la Legislatura como punto de veto insalvable en favor del interior bonaerense, junto a la heterogeneidad estructural característica de la provincia, generan también una lógica de los alineamientos más basada en el clivaje territorial entre municipios que en uno de tipo partidario. Al menos en las políticas en que la disputa de recursos fiscales está en primer plano, la dinámica de las negociaciones políticas se construye en gran medida en una línea directa entre los municipios y la gobernación. Los legisladores se alinean por la pertenencia distrital antes que partidaria. Un ex diputado provincial por el radicalismo, que participó en la elaboración de las leyes sobre coparticipación, retrata esa lógica del siguiente modo:

“Siempre se dio un corte entre municipios. Es histórico. La provincia siempre se dividió en dos provincias. En ninguna de las dos cámaras se elige por número de habitantes. El número se da por la ley. Tendría que cambiarse la ley electoral, pero ahí no hay partidos políticos, hay regiones. Desde que yo entré en la cámara

en 1983, esa discusión estuvo siempre y es insalvable. No hay una cosa proporcional. Hay una desproporción muy fuerte a favor del interior. Los diputados se alinean por eso en las necesidades del distrito. Independiente del partido están los intereses del distrito, porque si no uno después no puede volver al distrito” (Entrevista 8).

La lógica descrita se manifestó en la elaboración de las leyes sobre coparticipación en los años 1987-89. El predominio de la negociación directa entre intendentes y gobernador dio escaso margen al debate parlamentario. Menos aún para incluir consideraciones ideológicas acerca de, por ejemplo, cómo la coparticipación podía, al incluir un componente con parámetros de salud, generar incentivos favorables o desfavorables a un determinado diseño del sistema sanitario. De nuevo, el ex diputado citado anteriormente pone esta lógica en blanco sobre negro:

“El debate fundamentalmente lo tuvieron los intendentes. Ellos fueron los que cierran la negociación. Nosotros articulamos el acuerdo que ellos hicieron. En cierto modo, no fue un debate parlamentario. Como pasaría también si se discutiera la coparticipación nacional. Participarían los gobernadores y no los legisladores. Porque no son leyes generales sino que tienen que ver con intereses locales. En estas leyes no hay tanta discusión ideológica como de plata. El argumento puede ser cualquiera mientras te den la plata. Lo que sí tengo conciencia es que en el Conurbano en ese momento había fuerte predominio peronista. En el interior el radicalismo tenía mucho más, como lo sigue teniendo hoy” (Entrevista 8).

En octubre de 1987 se aprobó la Ley 10.559. Esta ley tuvo como uno de sus propósitos principales, además de elevar el coeficiente de distribución primaria a 14,14%, unificar los dos regímenes relacionados a parámetros de salud entonces vigentes, estableciendo en 35% el porcentaje de este componente sobre la masa total de los recursos coparticipables. Esta nueva ley institucionalizó definitivamente en democracia la incorporación de un “componente de salud” dentro de la coparticipación en favor de los municipios con establecimientos sanitarios, ratificando el criterio de asignación de política sectorial establecido por los decretos vigentes desde 1979 y 1980.

Durante el tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados provincial, se deslizaría un error conceptual “fundacional” que se volvería persistente entre actores políticos involucrados en la cuestión de la

coparticipación y su posible reforma. Al referirse al aumento del porcentaje de la masa coparticipable destinado a los municipios con establecimientos sanitarios, el diputado oficialista encargado de la defensa del proyecto de ley sostuvo que “el sentido de priorizar la salud es, evidentemente, altamente plausible” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Provincia de Buenos Aires, 15 octubre de 1987, fojas 1359-62). De lo cual se desprende que se percibía como un mérito de la nueva ley la supuesta intención de fortalecer directamente el gasto en salud por parte de los municipios, como si la coparticipación transfiriera recursos de asignación específica y no de libre disponibilidad. La coparticipación financia a los municipios y no a la salud, por lo tanto, lo que se estaba definiendo eran coeficientes para asignar recursos de libre disponibilidad. Este error conceptual es uno de los elementos que organiza el mapa cognitivo de los actores políticos respecto a la cuestión de la coparticipación municipal, aun de aquellos que son críticos del actual esquema, y con el tiempo ha servido para restar apoyo a ciertas alternativas de reforma; por ejemplo, una estrategia de reforma global del sistema de coparticipación que suprima el componente de salud, pues se presume que de darse una reforma de este tipo se “desfinanciaría la salud”, como si fuera una asignación específica (Entrevistas 4 y 6).

Con el triunfo electoral del peronismo en 1987 y la llegada a la gobernación de Antonio Cafiero se reconfiguró el mapa político-institucional de un modo más receptivo a las demandas de los municipios del conurbano, aunque el radicalismo siguió reteniendo la mayoría en las cámaras hasta 1989. La Ley 10.559 no solo había institucionalizado la existencia de un régimen de salud dentro de la coparticipación, también había otorgado centralidad excluyente al indicador hospital/cama como parámetro de distribución, fortaleciendo el sesgo favorable a los municipios que disponían de establecimientos con internación propios.

En diciembre de 1988 se aprueba la Ley 10.572, que incrementó la distribución primaria a 16,14% y que llevó el porcentaje correspondiente al régimen de salud a un 37%. Además, la misma ley creó una comisión especial integrada por los ministerios de Economía, Gobierno y Salud para que definiera las variables y ponderadores que integrarían el régimen de salud de la coparticipación, aunque ratificó la permanencia de los indicadores de oferta (producción, nivel de complejidad y establecimientos sanitarios). Si bien este último señalamiento de la ley acotaba el rango de las alternativas a considerar por la comisión, conteniéndolas en el cauce abierto por los criterios ya establecidos, se abriría un cierto margen para una perspectiva que trataría de conciliar con demandas de los municipios del conurbano e incorporar de ese modo elementos de un enfoque de atención primaria en salud.

Un ex funcionario del área de Planeamiento del Ministerio de Salud provincial, que participó de las discusiones de la comisión, alude a la dinámica política que promovió el intento de readecuación de los parámetros del régimen de salud, y también reconoce los límites de lo logrado:

“En las discusiones en la comisión se notaba esa división entre municipios, había presiones de ambos lados. Del conurbano venía de los intendentes peronistas; y la resistencia a que se (modificaran parámetros) que les quitara recursos, era de los radicales. La presión política del conurbano fue importante, pero no fue suficiente para corregir el desequilibrio existente. Soy consciente que la nueva fórmula mantuvo la centralidad de la estructura hospitalaria, pero nosotros logramos un cambio positivo, pero no logramos todo, porque vaya a discutir con los legisladores, y así fue que no lo pudieron hacer más” (Entrevista 9).

La propuesta elaborada por la comisión especial fue aprobada como anexo de la Ley 10.820, en octubre de 1989. Respecto a lo existente hasta ese momento, en que solo se consideraba el recurso cama como distribuidor, la nueva ley implicaba una modificación, al incorporar como indicadores de salud las consultas ambulatorias y los establecimientos sanitarios sin internación. Pero la ponderación que se les daba a estas variables (25% y 10% respectivamente) implicaba que, de toda la masa coparticipable por salud, solo un 35% contemplaría funciones de atención primaria y contribuiría a una compensación algo menos desfavorable para el conurbano, en cuya oferta sanitaria predominaban los centros de salud y en menor medida los hospitales municipales.

Esta última ley cerró el ciclo legislativo que regula la coparticipación hasta la actualidad. Además, junto con la Resolución del Ministerio de Economía 198/89, configurarían el marco normativo completo de los criterios coparticipables respecto del componente de salud. Si bien esta última resolución persiguió un propósito de simplificación para el cálculo correspondiente a la variable cama (Entrevista 5), contribuyó a agravar los incentivos más distorsivos, al establecer que el total de camas de un municipio se computarían por el nivel de complejidad del establecimiento de mayor nivel.

Una vez reconocido el limitado alcance del cambio en la fórmula coparticipable, cabe igualmente preguntarse qué factor pudo abrir la ventana de oportunidad que lo hizo posible, considerando que desde entonces ha sido imposible articular un acuerdo político para una reforma total o parcial de la coparticipación. ¿Por qué en esa oportunidad los municipios del interior

bonaerense aceptaron conceder algo y no se resguardaron políticamente en su poder de veto institucionalizado en la Legislatura? Es probable que la oportunidad para un cambio estuviera dada por el contexto político del acuerdo interpartidario peronista-radical, dirigido a promover una reforma de la constitución provincial —finalmente frustrada en 1990—<sup>4</sup>. La intención reformadora de la constitución provincial había estado presente desde 1983. Primero, asumida por el oficialismo radical hasta 1987 y, luego, levantada como necesidad por el gobernador Cafiero desde su asunción; intención que sería ratificada por éste en el discurso de apertura de sesiones en mayo de 1989 (Pozzoni y Suárez, 2017). Una de las innovaciones institucionales más importantes que incorporaba el proyecto de reforma constitucional era el fortalecimiento de la autonomía municipal, tanto en la esfera institucional, política, económico-financiera, tributaria y administrativa, con la posibilidad de que los municipios pudieran dictar su propia carta orgánica (Sabsay y Saba, 1991).

El fortalecimiento de la autonomía municipal había sido una reivindicación constante del radicalismo desde 1983 y, hacia fines de la década, el partido aún controlaba un alto número de intendencias provinciales, fundamentalmente en el interior<sup>5</sup>. Para los municipios del interior bonaerense y, por ende, para el radicalismo provincial, podía resultar una opción atractiva conceder limitadamente sobre criterios para la asignación de los recursos coparticipables, cuando a futuro ganarían significativamente en competencias. Más aún en presencia de un nuevo ciclo político en el que ya no parecía probable volver a alinear gobierno nacional, provincial e intendencias de un mismo signo radical: en 1987 se había perdido el gobierno provincial y en 1989 se asistía a la crisis final del gobierno nacional de Alfonsín. Este *quid pro quo* habría permitido desplegar la lógica de un “juego anidado” (Tsebelis, 1990) entre arenas interrelacionadas por la coyuntura, donde las jugadas en el tablero de las negociaciones para la reforma constitucional podían ameritar concesiones en el juego de la coparticipación.

El resultado del juego permitió un cambio en la continuidad. La ley de 1989 incluyó algunos incentivos favorables a la estrategia de atención primaria en salud, pero sin alterar globalmente un mismo patrón distribuidor. La propuesta de la comisión especial había conservado un componente por salud en el que seguía manteniendo centralidad el hospital/cama/complejidad. Además, el mantenimiento de indicadores de oferta evitaba la

<sup>4</sup> El proyecto de reforma constitucional fue rechazado en un plebiscito realizado el 4 de agosto de 1990.

<sup>5</sup> Con el triunfo electoral de 1983, el radicalismo había alcanzado el control del 75% de los municipios bonaerenses y, aun después de la derrota de 1987, alrededor del 50% de los municipios seguían en manos de intendentes radicales (Rotman y Varetto, 2017).

consideración de criterios fundados en necesidades de salud derivadas de las distintas condiciones socioeconómicas de cada distrito, como indicadores de necesidades básicas insatisfechas o demanda potencial de cobertura (población municipal con solo cobertura pública). Los intendentes del interior bonaerense fueron reacios a considerar como distribuidores a indicadores como el de necesidades básicas insatisfechas, pues entendían que dado el índice más alto que el conurbano presenta en necesidades básicas insatisfechas (NBI) se desequilibraría la coparticipación en detrimento del interior bonaerense (Entrevista 8).

La fórmula coparticipable, al incluir un componente por salud, compuesto por indicadores de oferta con centralidad del hospital (camas más complejidad), representa una solución subóptima, tanto en términos de eficiencia asignativa como de equidad, cuya persistencia se explica por una dinámica de “rendimientos crecientes” favorable a determinados actores (Pierson, 2000). Una explicación en términos de *path dependence* puede servir para comprender la prolongada inercia de este arreglo institucional. Las características del mecanismo de dependencia de la trayectoria, tal como son sintetizados por la literatura ya citada, resultan evidentemente aplicables. La existencia de un *punto de ruptura inicial*, representado por los decretos de 1979 y 1980, sentaron las bases de un componente por salud de la coparticipación, que estableció la centralidad del hospital y el ponderador de camas por nivel de complejidad.

La respuesta coyuntural y pragmática, que consistía en introducir un método de reparto en base a indicadores de política sectorial, *no encontraba fundamento en ninguna teoría* consistente. La estrategia de retribuir una función o actividad con indicadores parciales de esa actividad contraviene principios sostenidos por la teoría de las finanzas públicas (Entrevista 7). Además, repartir recursos mediante asignación automática y de libre disponibilidad, atándolos a criterios de política sectorial podría colocar al método de reparto coparticipable en una dinámica de cambiantes priorizaciones de nuevas políticas que irrumpen como necesarias. El carácter *contingente* del establecimiento de un componente por salud dentro de la coparticipación, en el sentido de que fue una respuesta entre otras posibles, se hace evidente en el hecho de que Buenos Aires es la única provincia que mantiene ese mecanismo para distribuir recursos coparticipables.

La restauración democrática de 1983 podría haber representado un cambio a nivel de régimen político que produjera las condiciones para impactar sobre el arreglo institucional de la coparticipación entonces vigente y quebrara, de este modo, la dependencia de la trayectoria disparada desde los decretos de fines de los setenta. Sin embargo, en la provincia de Buenos

Aires, la transición democrática haría converger sobre la dinámica política de la coparticipación la incidencia de otro factor históricamente contingente, pero con fuerte gravitación en los equilibrios político-institucionales de la provincia: la sobrerrepresentación electoral de los municipios del interior bonaerense. Todo ello resultaría en otro fuerte factor de *path dependence*, reforzando la dinámica de “rendimientos crecientes”, pues elevaría aún más los costos políticos de intentar un cambio de los criterios fundamentales que caracterizan al régimen de coparticipación municipal. Por otra parte, tiende a confirmarse lo que sostienen los argumentos en términos de *path dependence*, en cuanto a que los factores que están en el origen de un arreglo institucional no necesariamente son los mismos que explican su persistencia.

Sin embargo, si bien el cambio en el entorno político-institucional representado por la transición democrática no produjo las condiciones para un *shock* exógeno que indujera un cambio global del sistema de la coparticipación municipal, al modo en que los enfoques de “equilibrio interrumpido” conciben el cambio institucional, sí fue capaz de promover una “innovación limitada”; es decir, un cambio canalizado a través de elementos de continuidad (Weir, 1992), que mantuvo la vigencia de un componente de salud, pero introdujo algunos cambios más favorables a la concepción alternativa de la atención primaria.

### **La política de la *reforma imposible*.**

En este apartado mostraré los mecanismos de reproducción del arreglo institucional de la coparticipación municipal bonaerense, considerando cómo se manifiesta la dependencia de la trayectoria en las distintas arenas institucionales y en la lógica de acción de los actores políticos. Un recorrido por el mapa político-institucional y cognitivo de los mecanismos de reproducción será el primer paso para luego considerar, en las reflexiones finales, cómo puede cambiar el sistema de coparticipación.

Por comenzar señalemos la escasa interacción efectiva entre políticos y técnicos en el ámbito de esta política, quizás como resultado inevitable de una solución subóptima que difícilmente pueda someterse al escrutinio de los criterios de eficiencia o de equidad. Como ya fue dicho, en el ámbito de los especialistas existe un amplio consenso respecto de los problemas e inequidades generados por el sistema de coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires, y se coincide en la necesidad de una reforma de la coparticipación. Las propuestas han abarcado desde formulaciones más radicales, en cuanto a reformular todo el régimen de coparticipación

municipal sin incluir un criterio distribuidor por salud, o limitarse a una reformulación del componente de salud, tratando de establecer incentivos que recompensen sobre todo el desarrollo de la atención primaria en salud. Sin embargo, el consenso de los expertos no ha logrado proyectar efectivamente su visión sobre la política pública.

Immergut (1992) enfatiza que las chances de éxito para una reforma de política pública dependerán de cómo la estructura institucional distribuye los puntos de veto. Si la estructura institucional fortalece la arena política centrada en el Poder Ejecutivo, aumentarán las chances de que un proyecto sea aprobado. Si el Poder Ejecutivo no dispone de una mayoría parlamentaria estable o la disciplina partidaria es débil, entonces el parlamento emergerá como un punto de veto. Como han observado Bertranou et al. (2016), en los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas, la legislatura bonaerense adquiere una gravitación significativa y limita la capacidad de acción del Poder Ejecutivo. La representación legislativa se caracteriza por la sobrerrepresentación de los municipios del interior bonaerense, donde, a diferencia del conurbano, el radicalismo ha mantenido un peso electoral significativo. Si algo ilustra emblemáticamente este aspecto es la “reforma imposible” de la coparticipación municipal. En la legislatura provincial está localizado el principal punto de veto disponible para los municipios que más se benefician de la coparticipación.

Tampoco parece viable un acuerdo entre los principales partidos para impulsar una reforma, ni parece éste un mecanismo idóneo para promoverla. Por un lado, el radicalismo ha tenido poca presencia en el conurbano al mismo tiempo que controla un número considerable de municipios en el interior provincial. Por otro lado, los municipios peronistas, junto con los legisladores a ellos vinculados, han tendido a alinearse, en general, por el clivaje conurbano-interior provincial, y ni siquiera parece probable un consenso intrapartidario sobre el tema. Incluso, la persistencia de los incentivos institucionalizados por el régimen de coparticipación ha promovido que también municipios del conurbano, algunos de los cuales son de origen peronista, comiencen a desarrollar estrategias que buscan aprovecharlos, tendiendo a desarticularse de una lógica integrada del sistema de salud provincial. Aun la irrupción de terceras fuerzas, como desde 2015 parece suceder con el partido PRO, tampoco podrían escapar a una polarización interna en torno al mismo clivaje, si dicho partido alcanza el control de municipios tanto en el conurbano como en el interior provincial. Por último, Ollier (2010) ha observado que la reproducción político-electoral de los intendentes bonaerenses depende escasamente del factor de la pertenencia partidaria, con lo cual la disciplina partidaria no parece ser un mecanismo disponible para alinear preferencias de los intendentes

bonaerenses respecto de cuestiones como la coparticipación y sobre los incentivos que ésta genera para la política de salud. La excepción de 1989, en que el paraguas del acuerdo interpartidario sobre un proyecto de reforma constitucional viabilizó un cambio limitado de la fórmula coparticipable, fue posible porque los municipios del interior podían obtener una compensación institucional y administrativa a futuro y el radicalismo como partido podía alinearse en esa posición.

El bloqueo de la arena parlamentaria podría ser relativamente compensado con una reforma parcial realizada desde la propia arena del ejecutivo. Ello sería posible mediante la modificación de la Resolución 198/89 del Ministerio de Economía provincial, que fuera la que introdujo los incentivos más distorsivos. También se podría establecer mediante normas administrativas una regulación más adecuada de la categorización de los hospitales, introduciendo un control más estricto de los mecanismos que permiten acreditar los niveles de complejidad. Pero el recurso a esta estrategia no alcanzaría para cambiar las normas que establecieron el marco general de incentivos, que fuera introducido por las Leyes 10.559, de 1987, 10.752, de 1988 y 10.820, de 1989, las cuales regularon sucesivamente el régimen de salud de la coparticipación. Para ello sería necesaria una nueva legislación aprobada por la legislatura bonaerense.

Otra estrategia de desbloqueo podría ser trasladar un proyecto de reforma a la arena electoral, sometiéndolo a consulta popular. En este caso, prevalecería el mayor caudal electoral del conurbano, bajo el supuesto —seguramente discutible— de que una reforma de la coparticipación pueda debatirse y dirimirse adecuadamente en los términos de un plebiscito. La Constitución provincial introduce en su artículo 67 el mecanismo de la consulta popular, pudiendo ser convocada tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo. Pero, para que sea vinculante, debe ser convocada por el Legislativo, volviendo a operar nuevamente el poder de veto de los municipios del interior.

La *política de la reforma imposible* impone un cálculo de reacción anticipada en actores interesados en promover una reforma de la coparticipación, lo que lleva a descartar la viabilidad política de acciones concretas en ese sentido. Como testimonian ex funcionarios del Ministerio de Salud provincial durante los años noventa, ya desde esa época se propusieron reformas de la fórmula coparticipable que, sin embargo, no podían superar las resistencias dentro del propio gabinete: los ministerios de Economía y de Gobierno se posicionaban en contra de las iniciativas de Salud (Entrevistas 5 y 7). Según una ex funcionaria: “no querían asumir los costos (políticos) de la redistribución de recursos al conurbano” (Entrevista 7).

Durante la gestión ministerial provincial que culminó en diciembre de 2015, también se consideraron entre funcionarios de Salud algunas ideas para una eventual reforma del régimen de salud (Entrevistas 1 y 2). Sin embargo, no se elaboró ni se envió a la Legislatura ningún proyecto. Incluso, tampoco se dio apoyo político desde el Poder Ejecutivo a proyectos de reforma de la coparticipación surgidos de la propia fuerza oficialista en la Legislatura. Uno de ellos fue presentado en abril de 2014 y se proponía una reformulación global del sistema de coparticipación<sup>6</sup>. Meses después, también se daría entrada a comisiones a un proyecto dirigido a la modificación de la coparticipación, pero solamente en los criterios concernientes al componente salud<sup>7</sup>. En este último caso, la gestión del Ministerio de Salud había apoyado inicialmente la idea de modificar el componente de salud de la coparticipación municipal, pero finalmente se inclinó por considerar políticamente inviable promover una reforma de ese tipo, pues se descontaba el veto de los municipios del interior bonaerense. Esta reticencia fue lo que llevó a algunos diputados del bloque oficialista a presentarlo como iniciativa parlamentaria (Entrevista 3). Como era esperable, ninguno de los dos proyectos prosperó en el tratamiento de las comisiones, pues no lograron el apoyo mayoritario del propio bloque oficialista ante la resistencia de los diputados del interior de la provincia.

Como último capítulo de esta saga de reiteradas pero frustradas iniciativas de cambio legislativo, vale recordar lo sucedido en la gestión provincial iniciada en 2015: los lineamientos de un proyecto de reforma de la coparticipación en el que trabajaba el Ministerio de Economía provincial terminaron “cajoneados” ante la presión ejercida por el propio vicegobernador, un político radical proveniente del interior provincial y que actuaría en la ocasión como una suerte de vocero de los municipios de esa región (Entrevista 7).

El cálculo sobre los posibles costos coalicionales de plantear un conflicto con los municipios del interior bonaerense evitó incluso avanzar en los aspectos que son competencia del Poder Ejecutivo provincial, como la modificación de resoluciones y normas administrativas. Así se demuestra con la persistencia de la resolución ministerial 189/89, que, aunque es conceptualmente indefendible, se sostiene en ese cálculo de reacción anticipada. Este mecanismo constituye un fuerte factor de *path dependence* y muestra la perduración de un arreglo institucional sustentado en lo que se ha llamado la “segunda dimensión” del poder (Barach y Baratz, 1970; Lukes,

<sup>6</sup> Proyecto de ley D-431/14-15. Régimen de coparticipación municipal de recursos. Fecha de estado parlamentario: 9/4/2014. Autor: Marcelo Saín. Coautor: Adrián Grana.

<sup>7</sup> Proyecto de ley D-2967/14-15-0 Modificando artículos de la Ley 10820, Régimen de coparticipación a los municipios. Fecha de estado parlamentario: 21/10/2014. Autora: Viviana Nocito. Coautora: María del Carmen Pan Rivas.

1985); es decir, una asimetría de poder —en este caso, institucionalizada— que tiende a descartar como inviables ciertas alternativas por descontarse el veto de determinados actores, así como promueve un sesgo de “control de agenda” legislativa ante la posibilidad, por ejemplo, de dividir a la coalición propia (Pierson, 2015: 129).

Finalmente, cabe considerar en este apartado otro mecanismo de refuerzo del arreglo institucional: el *mapa cognitivo* que orienta a los actores políticos involucrados en la cuestión. Como señalé anteriormente, un sistema de coparticipación transfiere recursos que son de libre disponibilidad y que podrán ser gastados en lo que cada jurisdicción decida autónomamente. Sin embargo, la percepción que tiende a prevalecer entre los actores es que los recursos que se obtienen por el componente de salud de la coparticipación serían de asignación específica y deberían aplicarse al financiamiento de la salud. Cabe aclarar que no es ésta una percepción puramente equívoca, sino que deriva en última instancia de los incentivos introducidos por la coparticipación. Pues, como ha sido demostrado, existe una relación directa entre lo que los municipios reciben por salud y lo que gastan en salud (Barbieri y otros, 1997), y ello resulta de un círculo vicioso derivado de los indicadores de oferta sanitaria que retribuye la fórmula coparticipable. Por lo tanto, cuanto más “producido en salud” se haga, más recursos se obtendrán, y cuanto menos se haga en salud, menos se recibirá.

El resultado de esa percepción predominante entre los actores ha contribuido, por un lado, a rechazar una reforma de la coparticipación que suprima al componente de salud, pues se supone que ello la desfinanciará y, por otro, ha servido para dificultar la articulación de una alianza política entre los municipios del conurbano y las ciudades del interior bonaerense (más de 100.000 habitantes), que son los distritos desfavorecidos por la coparticipación. En efecto, la creencia en que lo obtenido por el componente de salud de la coparticipación es una asignación específica para financiar la función sanitaria ha llevado a que algunas ciudades, donde se da una fuerte presencia de oferta hospitalaria provincial, operen bajo el supuesto de que esa función ya está cubierta por esa oferta y descuiden el desarrollo de la propia oferta municipal<sup>8</sup>. La idea subyacente es que la función salud ya está

<sup>8</sup> Ejemplos paradigmáticos de esta situación son las ciudades de Mar del Plata y La Plata, donde hay importantes hospitales de jurisdicción provincial. En el caso del municipio de La Plata, se observa la presencia de nueve hospitales provinciales y, simultáneamente, no se caracteriza por el fortalecimiento de la oferta sanitaria propia ni por una gestión eficiente en el aprovechamiento de los incentivos que ofrece el régimen de salud de la coparticipación, al punto de subregistrar las consultas. Por ejemplo, en 2019, La Plata, un municipio con alrededor de 800.000 habitantes, solo registró 560.000 consultas (Entrevista 7).

resuelta por la oferta provincial y, bajo el supuesto de que lo obtenido por el componente de salud de la coparticipación es asignación específica, no es necesario disputar ese financiamiento. El resultado de esta lógica es la ausencia de una coalición política entre el conurbano y las grandes ciudades de la provincia de Buenos Aires sobre la cuestión de la coparticipación, que podría generar una relación de fuerzas más favorable para una posible reforma.

### **Reflexiones finales (en tributo al optimismo de la voluntad).**

La explicación en términos de “retornos crecientes” no alcanza para contar toda la historia, pues los perdedores de determinado arreglo institucional no quedan definitivamente desplazados del juego (Thelen, 1999) y buscarán en sucesivos *rounds* promover nuevas impugnaciones al *statu quo*. Ello explica porque en política “los retornos crecientes no necesariamente resultan en un equilibrio irreversiblemente bloqueado” (Thelen, 1999: 386). A lo largo del artículo, se ha aludido a la crítica y al rechazo mayoritario del actual régimen de coparticipación por parte de los municipios del conurbano, los principales perjudicados por la distribución de los recursos coparticipables. En el cambio limitado que representó la ley de 1989 se aludió al despliegue de poderes de presión por parte de estos municipios. Con posterioridad, los intentos de introducir nuevos lineamientos que, aunque finalmente frustrados, no dejan de reiterarse regularmente durante distintas gestiones políticas. Además, esos intentos fundamentalmente promovidos por funcionarios de perfil más técnico expresan también un conocimiento experto, tanto fiscal como sanitarista, que sistematiza la crítica al actual sistema y promueve alternativas. Entre los intentos que regularmente se han dado no pueden dejar de considerarse también los proyectos presentados en la Legislatura. En resumen, la arena de la coparticipación no es solo un espacio para la reproducción institucional, sino también un ámbito de disputa política.

El análisis en clave de *path dependence* ha permitido mostrar los límites para un cambio global disparado por transformaciones de los entornos político-institucionales dentro de los cuales se configuró el sistema de coparticipación municipal. Pero el análisis de lo que permanece también ha revelado factores de cambio endógeno favorables a una “innovación limitada” (Weir, 1992) y la forma en que podrían renegociarse parcialmente algunos aspectos del arreglo institucional vigente. Se trata, entonces, de combinar en el análisis elementos de clausura (*lock in*) y una perspectiva de cambio posible.

Como pudo verse a lo largo de la historia política de la coparticipación municipal, dado el predominio del clivaje territorial por encima del partidario, una posible reforma surgirá de la negociación directa entre el Poder Ejecutivo provincial y los municipios, cuyo posible acuerdo se proyectará luego hacia la Legislatura. Si los nuevos criterios coparticipables a introducir buscan incentivar las acciones de atención primaria a nivel municipal, así como dirigir los recursos hacia las áreas más pobladas y con peores indicadores sociales, deberán buscarse los equilibrios que compensen adecuadamente a los municipios que podrían perder relativamente con el nuevo esquema. Al representar la coparticipación, y en especial el régimen de salud, una parte significativa de los recursos presupuestarios de los municipios del interior bonaerense<sup>9</sup>, difícilmente podrá avanzarse en una nueva legislación si ésta no prevé alguna estrategia de compensación respecto a esos municipios. Esta sería la idea general para viabilizar la búsqueda de un acuerdo con los municipios que se benefician del actual *statu quo*.

Los autores que han estudiado el cambio institucional gradual han propuesto distintas formas a través de las cuales éste se puede producir, más allá de buscar fuentes de transformación institucional provenientes de cambios en el entorno o de shocks exógenos. Una de las formas y estrategias posibles es la que denominan *layering* (Thelen, 2003; Mahoney y Thelen, 2010), cuya traducción sería la de pensar en un proceso de “estratificación” por acumulación de distintas capas. Esta idea de “adicionar capas” remite a una estrategia de agregación de un nuevo arreglo institucional sobre el anterior, antes que su desmantelamiento completo. Es una estrategia que implica acomodarse a la lógica del esquema preexistente, pero, a diferencia de cómo podría ser percibido en clave de los argumentos de “retornos crecientes”, las acciones impulsan desarrollos que gradualmente se apartan de la dirección predominante del sendero establecido. Se establecen nuevas reglas que se añaden a las ya vigentes, al modo de un esquema paralelo o superpuesto.

La modalidad de *layering* tiene lugar cuando el desplazamiento o remoción completa del arreglo institucional vigente resulta imposible debido a que actores de veto lo defienden consistentemente, pero que al mismo tiempo éstos no necesariamente resistirán la inclusión de nuevos elementos (Mahoney and Thelen, 2010). En el caso de la coparticipación municipal bonaerense, el análisis de los mecanismos de reproducción institucional ha

<sup>9</sup> Si consideramos cuánto es el peso relativo de la coparticipación en los presupuestos municipales, se estima que una cuarta parte de los 135 municipios bonaerenses tenían una incidencia de entre el 41% al 55% sobre el presupuesto total (datos de 2017). En general, en este rango más alto se ubican municipios que tienen menos de 30.000 habitantes (Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca, 2020).

mostrado la baja probabilidad de sortear los puntos de veto institucionales que podría tener un proyecto de reforma que se plantee un desplazamiento total de las actuales reglas de juego. Incluso el mapa cognitivo que orienta a los actores, incluyendo a partidarios de una reforma, vuelve políticamente inconveniente postular una supresión del componente de salud de la coparticipación.

Cabe entonces explorar las líneas de un posible diseño de reforma que busque mantener el régimen actual y, al mismo tiempo, incorporar en forma paralela otro esquema de distribuidores, impidiendo que en el tiempo de la reforma los municipios favorecidos por el actual sistema pierdan ingresos coparticipables respecto del año anterior. A su vez, los recursos coparticipables que se vayan agregando incrementalmente se distribuirán de acuerdo al nuevo esquema distribuidor (Entrevistas 4 y 6). Ello demandará incrementos en la distribución primaria<sup>10</sup>, que operará también como una nueva *moneda de cambio* para viabilizar políticamente una reforma. El incremento de la coparticipación primaria permitiría incrementar en términos absolutos lo que recibe cada municipio, compensando de este modo la disminución en porcentaje que pueda operar el cambio en algunos casos (Entrevista 6). Los incrementos en la coparticipación primaria permitirán definir un mecanismo de compensación global para todos los municipios, lo que constituye una estrategia política de compensación más adecuada que negociar compensaciones selectivas cuando se tiene un universo de 135 municipios.

En este apartado, he recurrido a una mirada del cambio institucional para especular sobre una posible estrategia política que haga más viable una reforma de la coparticipación municipal bonaerense. Al hacerlo, sugerí de modo general algunos componentes estratégicos y políticos de una posible reforma, antes que un análisis de sus contenidos más específicos. Pero estos elementos que forman parte ya del debate técnico de los expertos no pueden hacer perder de vista que, en última instancia, una reforma será una construcción política que reclamará el protagonismo de los actores con auténtica “vocación política”. Aquellos que, como enseñaba Weber, sean capaces de comprender que “no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez” (Weber, 1982: 363-364).

De un modo equivalente a un juego de cajas chinas, la coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires replica una dinámica político-institucional análoga a la de la coparticipación federal, al reproducir bloqueos institucionales que han vuelto imposible hasta la fecha abordar su reforma.

<sup>10</sup> En el proyecto de reforma constitucional de 1990 ya se preveía llevar la coparticipación primaria al 21%. Desde entonces, los municipios han incorporado un número creciente de nuevas funciones, lo que vuelve aún más necesario ese incremento.

Guillermo Víctor Alonso

En el caso de la coparticipación federal, la razón del bloqueo político a una reforma resulta del establecimiento de una protección constitucional especial, que requiere en los hechos del improbable acuerdo de la totalidad de las provincias; mientras que en el caso de la coparticipación bonaerense se debe al resultado de la bifurcación histórica entre el diseño del sistema electoral provincial y de los movimientos demográficos posteriores. No obstante, el estudio de la dinámica político-institucional de la coparticipación municipal bonaerense nos puede aleccionar sobre cómo plantear, para ambos casos, la común necesidad de desplegar los complejos intercambios políticos que persuadan a los actores de abandonar las “trincheras” institucionales desde las cuales articulan su poder de veto.

### Referencias bibliográficas

- Bachrach, P. y Baratz, M (1970). *Power and Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbieri, N. (2007). Política fiscal y política sanitaria: tensiones evidentes a partir de los criterios de reparto de la masa coparticipable y los métodos de determinación de transferencia. *Salud Colectiva*, 3(1), 49-61.
- Barbieri, N., Iacobucci P., y Rocha S. (1997) *Análisis de la distribución de la coparticipación por salud a los municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en las 30º Jornadas de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Bertranou, J. y Isuani, F., (2016). “Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas de la provincia de Buenos Aires”. En Bertranou, J, Isuani F. y Pereyra E. (comp.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires* (pp. 85-122). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chiara, M. (2012). “La política sanitaria en los límites de la fragmentación: un análisis del caso de Malvinas Argentinas”. En Chiara M. (comp.), *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires* (pp. 111-142). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca, (2020). *Indicadores Actividad Económica*. Bahía Blanca: CREEBBA.
- Del Prete, S. y Alvaro, P. (2010). *Medición de equidad y eficiencia en la distribución territorial del financiamiento en salud. El problema de las fórmulas de reparto*. La Plata: Mimeo.
- Escolar, M., Minvielle, S. y Castro, L. (2004). “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria”. En Tula M.I. (ed.), *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense* (pp. 83-128). Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Gola, L. y Schiavi, M. (2017). *La coparticipación provincial bonaerense* (Serie Documentos CEM Nro. 6). Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.

- Immergut, E. (1992). "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden". En Steinmo, S., Thele, K. y Longstreth, F., *Structuring Politics* (pp. 57-80). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lago, F., Moscoso N., Elorza, M.E., Ripari, N., García Dieguez, M. y Ghigliani, M. (2011). *Diagnóstico y propuesta de reforma del sistema de coparticipación municipal por salud de la Provincia de Buenos Aires*. Bahía Blanca: Mimeo.
- López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- López Accotto, A., Martínez, C., Mangas, M., Pararás, R. (2020). "Cambiar la distribución a los municipios". *Página 12*. 5 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/251032-cambiar-la-distribucion-a-los-municipios>.
- Lukes, S. (1985). *El poder: un enfoque radical*. México D.F.: Siglo XXI.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. and Schensul, D (2006): "Historical Context and Path Dependence". En Goodin, R y Tilly, Ch. (ed.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis* (pp 3-32). Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J. y Thelen, K (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change". En Mahoney, J. y Thelen, K. (eds.), *Explaining Institutional Change* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ollier, M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2015). "Power and path dependence". En Mahoney J. y Thelen, K. (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis* (pp. 123-146). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P; Skocpol, T. (2008): El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Pozzoni, M. y Suárez, F (2017). *La reforma constitucional que no fue. Provincia de Buenos Aires, 1989-1990* (Documento de trabajo). Mar del Plata: Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Provincia de Buenos Aires (1987). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (3ra sesión de Prórroga). Disponible en: <https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/diarios/diario11513.pdf>
- Rotman, S. y Varetto, C. (2017). Carreras y ambición política a nivel subnacional. Análisis de las carreras políticas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires (Argentina), 1983-2015. *Revista de Ciencia Política*, 55(1), 65-98.
- Sabsay, D. y Saba, R. (1991). El frustrado intento de reforma de la constitución de la provincia de Buenos Aires. *Revista de Derecho Político*, 34, 331-353.

Guillermo Víctor Alonso

- Sotelo, R. (2009). *Coparticipación municipal de la provincia de Buenos Aires* (Tesis de Maestría inédita). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Tereschuk, N. y Morales, M. (2017): *Elecciones locales en el Gran Buenos Aires 1983-2017* (Documento CEM Nro. 10). Buenos Aires: Centro de Estudios Metropolitanos.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2003). "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En Mahoney, J. and Rueschmeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested Games*. Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (1982). *Escritos políticos II*. Madrid: Folios.
- Weir, M. (1992). "Ideas and the politics of bounded innovation". Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (comp.), *Structuring Politics* (pp. 188-216). Cambridge: Cambridge University Press.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

### Entrevistas

- Entrevista 1.* Funcionario del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación de la Salud, 11 de julio de 2014.
- Entrevista 2.* Funcionario del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Coordinación de Políticas de Salud, 17 de julio de 2014.
- Entrevista 3.* Asesor de una diputada provincial bonaerense del Frente para la Victoria entre 2011-2015, 16 de enero de 2018.
- Entrevista 4.* Asesor en la Cámara de Diputados de la Legislatura de la Pcia. De Buenos Aires 2011-15. Economista especializado en Finanzas Públicas. 10 de mayo de 2019.
- Entrevista 5.* Ex funcionario del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, Subsecretaría de Planificación, entre 1996-2002. 21 de mayo de 2019.
- Entrevista 6.* Asesor de un diputado provincial bonaerense por Nuevo Encuentro, entre 2011-2015. 28 de mayo de 2019
- Entrevista 7.* Ex funcionaria de los ministerios de Economía (1991-1994) y de Salud de la provincia de Buenos Aires (1994-2002). 12 de julio de 2019.
- Entrevista 8.* Ex diputado provincial bonaerense por la UCR, entre los años 1987-1991. 4 de marzo de 2021.
- Entrevista 9.* Ex funcionario del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires, Dirección de Planeamiento (1987-2000). 11 de marzo de 2021.



## **Luces y sombras de los concursos para la alta dirección pública en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina entre los años 2017 y 2019\***

*Lights and Shadows of the Contests for Public Senior Management in the National Public Employment System (SINEP) of the APN of the Argentine Republic between 2017 and 2019*

DIEGO LUXARDO

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

diegoluxardo@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A5>

**Resumen:** Entre las principales dificultades con que se han topado los procesos de institucionalización de sistemas de Alta Dirección Pública de la Administración Pública Nacional argentina (regida por el Sistema Nacional de Empleo Público) en estos últimos veinte años se halla la sustitución de los mecanismos meritocráticos para la cobertura de estos cargos (los concursos) por designaciones transitorias directas de las autoridades políticas. Pero la gestión de Mauricio Macri (2015-2019), a partir del año 2017, restableció (parcialmente) los concursos. El presente trabajo aborda específicamente este nuevo aspecto de la actual situación con el fin de evaluar la calidad de esta implementación (de los concursos), procurando estimar avances y/o continuidades en relación a la deficiencia mencionada. Para esto, despliega dos estrategias: indaga el vínculo entre los ganadores de los concursos y las designaciones transitorias previas, y estima el nivel de apertura efectivo de los concursos, es decir, el porcentaje de ganadores que provinieron desde fuera de la APN. Como se desprende de sus resultados, pese a los cambios procedimentales, aún existen fuertes indicios de la continuidad de las designaciones discrecionales.

**Palabras claves:** Alta dirección pública – Designaciones transitorias – Concursos – Nivel de apertura de la competencia

**Abstract:** Among the main difficulties that have been encountered in the processes of institutionalization of public senior management systems of the Argentine National Public Administration (governed by the National Public Employment System) in the last twenty years is the replacement of meritocratic mechanisms for the coverage of these positions (the contests) by direct transitory appointments of the political authorities. But the management of Mauricio Macri (2015-2019), from the year 2017, restored (partially) the contests. The present work specifically addresses this new aspect of the current situation in order to evaluate the quality of this implementation (of the contests), trying to estimate progress and/or continuities in relation to the aforementioned deficiency. For this, it deploys two strategies: it investigates the link between the winners of the contests and the previous transitory designations, and estimates the level of effective opening of the contests, that is, the percentage of winners who came from outside the APN. As is clear from their results, despite procedural changes, there are still strong indications of the continuity of discretionary appointments.

**Key words:** Public Senior Management – Transitional Designation – Contests – Level of Openness of the Competition

\* Artículo recibido el 29 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 14 de octubre de 2021.

## Introducción

Componente constitutivo de las burocracias estatales, la Alta Dirección Pública (ADP) juega un rol fundamental tanto en el desempeño profesional de éstas como en el diseño e implementación de sus políticas públicas. En sintonía con esta percepción, numerosos trabajos dan cuenta de la incidencia crítica de la ADP sobre las estructuras y capacidades estatales (Cortázar Velarde, Lafuente y Sanginés, 2014; Longo, 2014; Martínez Puón, 2011; Iacoviello y Zuvanic, 2010). El reconocimiento de esta circunstancia ha llevado a la mayoría de los Estados, principalmente a partir de la experiencia estadounidense del *Senior Executive Service* de 1979, a introducir (o intentarlo) sistemas de ADP profesionales en los procesos de modernización de sus aparatos públicos.

Sin embargo, la suerte de estos sistemas ha variado significativamente según los países. En muchos de estos Estados, las resistencias políticas tendieron a socavar el avance y la institucionalización de estas reformas. Ese ha sido el caso de América Latina en general (con algunas excepciones relativamente recientes, como Chile y Perú), y Argentina en particular, cuyos sistemas de ADP aún distan mucho de poder considerarse plenamente institucionalizados.

La mayor parte de los diagnósticos ha sido particularmente crítica respecto a los distintos sistemas de ADP que han procurado introducirse en las últimas décadas en Argentina. Un breve repaso histórico por los principales hitos de la ADP en su Administración Pública Nacional (APN)<sup>1</sup> desde el año 1983 arroja resultados definitivamente poco alentadores: una vasta sucesión de proyectos discontinuos, de aplicación parcial o trancos (Oszlak, 1997; Iacoviello y Llano, 2017). Esta es la suerte que han corrido, en mayor o menor medida, los principales sistemas, entre los que se cuentan el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (Piemonte, 2005), los Economistas de Gobierno, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa o SINAPA (Decreto N° 993 del año 1991), el Programa de Gerentes Públicos y, por último, el actual Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), establecido a través del Decreto N° 2098 del año 2008 (Zuvanic y Diéguez, 2016)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La AP de Argentina se compone de tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), y tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial, éste último sólo en los dos primeros niveles de gobierno). El Sistema de Empleo Público mencionado incluye, dentro de la Administración Central de la APN argentina, al personal del Poder Ejecutivo Nacional, excluyendo a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y a numerosos Organismos Descentralizados (AFIP, ANSES, etc.) que se rigen mayoritariamente por la Ley de Contrato de Trabajo, Ley N° 20.744.

<sup>2</sup> Como sostienen Zuvanic y Diéguez (2016), “a partir del año 2000 estas iniciativas quedaron desactivadas (Escuela de Gobierno y Gerentes Públicos) o agonizantes (SINAPA y su posterior reconversión en el SINEP en el año 2008 y el Cuerpo de Administradores Gubernamentales)”.

Diego Luxardo

Esas resistencias políticas al establecimiento de sistemas de ADP, que se encarnan en un predominio de la confianza política por sobre el mérito profesional o idoneidad como criterio de cobertura de cargos directivos, se han traducido en los últimos 20 años en una sistemática elusión del procedimiento establecido para garantizar la ponderación de ese mérito o idoneidad, los concursos de oposición y antecedentes (los concursos) y su sustitución por figuras contractuales que permitieron (y permiten) la designación discrecional de los ocupantes de estos cargos. Es decir, la disyuntiva entre confianza política y mérito se ha encarnado en la contraposición entre decretos de asignación transitoria de funciones ejecutivas, o designaciones transitorias, y concursos. En este punto coinciden la inmensa mayoría de los diagnósticos en la materia (Coutinho, 2016; Iacoviello y Llano, 2016 y 2017; Iacoviello, Llano y Ramos, 2017; Iacoviello, Pulido y Llano, 2018; Chudnovsky y Cafarelli, 2018; Chudnovsky y Doussett Farjat, 2016; Gasparin y Diéguez, 2018; Zuvanic y Diéguez, 2016; Zuvanic, 2016a y 2016b; y, Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019).

Sin embargo, a partir del año 2017, durante la gestión de Mauricio Macri que abarcó entre los años 2015 y 2019, algunos nuevos acontecimientos parecieron abrir una brecha en este escenario tan adverso: la reintroducción del sistema de concursos para la cobertura de cargos directivos dentro del SINEP<sup>3</sup>. Si bien se trata de un cambio apenas incipiente, comprendiendo sólo al 5% de estos cargos (Gasparin y Diéguez, 2018), la experiencia no deja de representar un punto de inflexión en la materia: la puesta a prueba del nuevo sistema en su intento de regular (y regularizar) esta faceta estratégica de las burocracias estatales. De ahí la necesidad de realizar un diagnóstico sobre estos primeros pasos en la implementación del sistema. Esta recomendación es formulada por Cortázar, Lafuente y Weber (2017) en un importante trabajo en la materia, quienes proponen algunos ejes para “orientar el análisis y la reflexión sobre el proceso de implementación” de los sistemas de ADP (Cortázar, Lafuente y Weber, 2017: 41). El presente trabajo se vincula con el cuarto eje, “La difusión y evaluación de la experiencia”, que recomienda la evaluación del proceso de concursos, con propuestas de mejora, y la difusión de la reforma y de los resultados de los primeros concursos. En este eje se destaca la relevancia de evaluar las experiencias de este proceso (principalmente las primeras) con el fin de “poder reaccionar rápidamente para perfeccionar y optimizar el proceso” (Cortázar, Lafuente y Weber, 2017: 53).

<sup>3</sup> Los únicos concursos previos dentro del SINEP habían sido para cubrir sólo siete cargos, en el año 2011, y se hallaban sujetos a circunstancias muy específicas vinculadas a la creación, en el año 2007, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Siguiendo esta recomendación, la presente investigación aborda específicamente el primer y más numeroso proceso de concursos para la cobertura de cargos directivos dentro del SINEP (con la excepción mencionada en la nota 3), desarrollado entre los años 2017 y 2019, con el objetivo de estimar sus avances, debilidades y continuidades respecto, fundamentalmente, al principal problema detectado en los diagnósticos mencionados: el elevado nivel de discrecionalidad (o, en otros términos, el excesivo predominio del criterio de confianza política por sobre el de idoneidad) en la designación de los ocupantes de los cargos directivos. Para esto se diseñaron dos categorías de análisis que serán definidas en el apartado siguiente: *ganadores de concursos con designaciones transitorias previas* y *nivel de apertura de la competencia en los concursos*. La hipótesis que guía esta investigación es que, pese al avance que representa en algunos aspectos la reintroducción del sistema de concursos (como el mayor cumplimiento de requisitos formales en la ocupación de los cargos), aún persiste, en un grado que procurará estimarse, el problema mencionado.

Cabe agregar, para concluir con la introducción, que el presente es un primer trabajo exploratorio en la materia y que será continuado, en una segunda fase de la investigación, con entrevistas en profundidad a los actores claves de este universo, procurando indagar principalmente aquellos factores que contribuyen a explicar los resultados obtenidos.

### **Estrategia teórico-metodológica. Las dos categorías de análisis.**

Como se mencionó, el actual diagnóstico se compone de dos categorías de análisis (las variables indagadas), que pasaremos a definir y describir a continuación. Éstas fueron diseñadas a partir de la detección de cierta “insuficiencia” en la metodología empleada por los trabajos previos, principalmente frente al nuevo escenario abierto por los concursos.

Estos estudios emplearon, en su inmensa mayoría, una metodología que asociaba la dicotomía discrecionalidad/mérito al procedimiento de cobertura del cargo directivo: mientras que la primera implicaba designaciones por excepción (decretos de asignación transitoria de funciones ejecutivas), el mérito suponía la competencia a través del sistema de concursos<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Como sostienen Chudnovsky y Cafarelli (2018: 285): “con respecto de la dicotomía mérito-confianza es preciso distinguir a los servidores públicos que ingresan al Estado mediante un sistema que permita demostrar su idoneidad y mérito [...] “concursos”, [...] de aquellos a quienes se nombra políticamente (tanto la alta dirección pública como el alto gobierno).”

Diego Luxardo

De este modo, bastaba con hacer el recuento y establecer el peso relativo de unas (designaciones transitorias) y otros (concursos) para estimar el nivel de discrecionalidad o meritocracia existente. Desde esta perspectiva, la realización de los concursos se presentaba como una superación del problema, cuya aplicación sistemática y generalizada suponía el encaminamiento de la cuestión hacia una resolución genuina. ¿Pero esto es necesariamente así?

Como numerosos autores han advertido, el vínculo entre las instituciones formales y las prácticas efectivas que pretenden ser reguladas por esas instituciones suele ser complejo; entre unas y otras dista mucho de existir un vínculo causal lineal (Acuña y Chudnovsky, 2013). De ahí la relevancia de indagar si efectivamente, o hasta qué punto, la implementación de los concursos representa una auténtica mejora (por muy parcial que sea), o si estamos ante cambios mayormente formales (procedimentales) que apenas afectan al problema de fondo.

Como puede advertirse, la metodología expuesta resulta insuficiente para esto. Entonces, ¿qué puede indagarse en este nuevo escenario? La respuesta a este interrogante es, inevitablemente, compleja.

El presente trabajo de investigación parte de la premisa de que no existe una variable única o un conjunto de variables que permita evaluar directa y unívocamente la nueva situación (como lo eran las designaciones transitorias en la situación anterior a los concursos). En consecuencia, procura hallar “indicios relevantes” que contribuyan a elaborar, indirectamente (y en gran medida con carácter hipotético), ese diagnóstico respecto a la persistencia del problema en cuestión —la elevada discrecionalidad—. De estos indicios surgirán las dos variables que componen el diagnóstico elaborado en el presente trabajo. Éstos vienen sugeridos por ciertas impresiones manifestadas por algunos de los trabajos mencionados, aunque no trabajadas sistemáticamente. Zuvanic sostiene que “puede suceder, que posteriormente se busque legitimar la designación a través de un concurso cuyo ganador puede ser el mismo ocupante transitorio” (2016b: 11). También Iacoviello, Llano y Ramos, en referencia a concursos previos desarrollados en el marco del SINEP, reparan en la “creciente pérdida de credibilidad en el sistema”, y agregan, precisando el contenido de esta falencia, que en “los remanentes procesos de selección que se aplican, prevalece la percepción generalizada de que el sistema es objeto de manipulación, desalentando a los eventuales aspirantes” (2017: 204).

A partir de estas impresiones, y en función del objetivo expuesto, el presente trabajo introduce dos variables a indagar. La primera, los *ganadores de concursos con designaciones transitorias previas*, surge del vínculo entre estos nuevos acontecimientos, los concursos y el problema principal detectado

en los diagnósticos previos, las designaciones discrecionales. Más precisamente, esta variable revela la situación de los ganadores de los concursos en relación a las designaciones transitorias previas, buscando establecer hasta qué punto ambos coinciden. Un elevado grado de coincidencia proporcionaría un importante indicio de esa “creciente pérdida de credibilidad” del sistema, de su carácter “influenciable”, principalmente por parte de las autoridades políticas, actor de mayor peso en la gestión de los concursos y principal beneficiario de esa discrecionalidad.

De la consideración de ese “desaliento a los eventuales aspirantes” surge la segunda categoría a indagar, el *nivel de apertura de la competencia en los concursos*. Ésta estima el grado de apertura “real o efectivo” del sistema de concursos, más allá de lo que establece la norma (que define el grado de apertura “formal”). Brindaré algunas precisiones al respecto.

Conocer el nivel de apertura “formal” de un sistema es sencillo, basta con revisar la normativa respecto al tipo de convocatoria a los concursos. Estos son tres<sup>5</sup>: Convocatoria Interna (para integrantes de la jurisdicción donde se hallan los cargos), Convocatoria General (para integrantes de la APN en general), y Convocatoria Abierta (sin restricciones de pertenencia, incluye a la ciudadanía externa a la APN). Los concursos analizados fueron todos de Convocatoria Abierta; es decir, formalmente, presentaban el máximo nivel de apertura posible. Frente a esta noción, el nivel de apertura “efectivo o real” de un sistema —contemplado en esta segunda variable— deriva de evaluar la procedencia de los ganadores de los concursos para determinar si éstos ya pertenecían al organismo o a la APN, o provenían de afuera de ésta. Sólo en este último caso podemos hablar, estrictamente, de “ingresos”, ya que en los casos restantes se trata más bien de “ascensos” a cargos directivos. Una inconsistencia demasiado significativa entre una apertura formal muy elevada y una apertura efectiva muy reducida representaría, desde la perspectiva del presente trabajo, un indicio de la existencia de prácticas tendientes a favorecer a los integrantes del organismo o de la APN en los concursos, en detrimento del sector externo a la APN, y, por ende, una restricción o falencia de la competencia por acceder a los cargos en cuestión, socavando el carácter meritocrático de la misma.

Ambas variables, *ganadores de concursos con designaciones transitorias previas* y *nivel de apertura de la competencia*, cimientan el diagnóstico que procura dar cuenta del problema de la discrecionalidad de las designaciones en el nuevo escenario abierto por los concursos.

<sup>5</sup> Ver Decreto N°2098/08.

Diego Luxardo

En cuanto a la metodología de estimación de la variable, ésta es la siguiente. Para estimar el valor de la primera variable, los *ganadores de concursos con designaciones transitorias previas*, se revisaron los antecedentes de los ganadores de los concursos en relación a esas designaciones, apelándose a las siguientes fuentes:

- La nómina de ganadores fue extraída de la página web oficial<sup>6</sup> (la Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros), donde constan los órdenes de mérito con los ganadores de los concursos (información actualizada al día 31/12/2020);
- Las designaciones transitorias fueron obtenidas a través de los Decretos de asignación transitoria en funciones ejecutivas publicados en el Boletín Oficial (ver Anexo).

En cuanto a la segunda categoría, el *nivel de apertura de la competencia en los concursos*, para su estimación se agregó al procedimiento anterior —la indagación de las designaciones transitorias de los ganadores— la evaluación de su pertenencia o no a la APN (previa a los concursos), incluyendo a los cargos no directivos. Para esto se utilizó, además de los decretos con designaciones transitorias mencionados, una publicación del Registro Central de Personas Contratadas de la ONEP (Oficina Nacional de Empleo Público) de la Secretaría de Empleo Público, disponible en la página web del Ministerio de Modernización, con la nómina del personal con contratos vigentes al mes de diciembre del año 2015 en las jurisdicciones de la APN que se hallan bajo la órbita del SINEP<sup>7</sup>.

### **Definición, dimensiones en el SINAPA/SINEP y modelos de ADP**

Siguiendo a la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), la ADP se define por su función de conducción de las estructuras y los procesos de implementación de las políticas públicas para la provisión de servi-

<sup>6</sup> Disponible <http://www.argentina.gob.ar/concursar/convocatorias-alta-direccion-publica>  
<sup>7</sup> La información sobre el personal contratado se hallaba disponible en el siguiente enlace: [http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos\\_los\\_contratos\\_anuales/index\\_main\\_rpc.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rpc.html), pero éste fue removido. Sin embargo, para la consulta de la nómina del personal contratado, se ha puesto a disposición el siguiente enlace de Google Docs: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1rWV682YAELLxgxQvVfC3BN84N0etJAWs/edit#gid=319840727>.

cios públicos, sujeta a la dirección estratégica y el control de las autoridades políticas.

Dos características fundamentales de la ADP se desprenden de esta definición: la primera, su posición “intermedia” entre la esfera de las autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios), y el resto de la organización, abocada a la labor operativa, administrativa y técnica; la segunda, la naturaleza de su función de “vaso comunicante” (Zuvanic 2016a: 2), que consiste en articular y comunicar ambas esferas, respondiendo a sus demandas y requerimientos, si no abiertamente contradictorios, en gran medida no exentos de tensión. De aquí proviene la doble índole de su gestión.

Dentro del principal sistema de empleo público de la APN de la República Argentina (perteneciente a la administración central del Poder Ejecutivo Nacional), el SINEP, la ADP abarca a directores nacionales, generales y simples, coordinadores y jefes de departamento. En los últimos 20 años (comprendiendo al SINEP desde el año 2008 y previamente al SINAPA), sus dimensiones han experimentado diversas modificaciones, derivadas de cambios en el organigrama —variaciones en el número de ministerios, secretarías, subsecretarías, organismos descentralizados, etc.—. Al concluir el gobierno de Néstor Kirchner, el número de cargos directivos ascendía a 882, cifra que se elevó a 1013 en la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner y experimentó otro salto del 129% en la segunda, alcanzando los 2324 cargos. En la gestión de Mauricio Macri, en el año 2016, se pasó de la estructura de 18 ministerios, heredada de su antecesora, a 22, aunque posteriormente, con la inclusión del Ministerio de Comunicaciones dentro del de Modernización, quedó en 21. Esto conllevó un engrosamiento en las filas del personal de gabinete: las secretarías se incrementaron en un 20%, pasando de 71 a 86, mientras que las subsecretarías, que previo a la modificación eran 145, ascendieron a 207, mostrando un incremento del 43%. Esto se tradujo, a su vez, en un crecimiento del 25% en los cargos políticos (autoridades superiores) entre 2015 y 2017. En este contexto, el total de cargos directivos ascendió a 2707. Esta cifra retrocedería en un 20% en el año 2018, con la sanción del Decreto N° 174/2018, que introdujo nuevas modificaciones en el organigrama —entre ellas, la reducción a 10 en el número de ministerios—, procurando racionalizar el gasto público ante un escenario económico muy adverso (GPS del Estado, sobre la base de Boletín Oficial<sup>8</sup>).

Retomando la descripción de la principal función de la ADP —la de articular la esfera política y la técnica/operativa—, ésta hace que deba res-

<sup>8</sup> Todos estos datos se encuentran disponibles en: <http://www.gpsdelestado.org/>

ponder a una doble demanda. Por un lado, la ADP debe hallarse en consonancia con las autoridades políticas, de quienes depende jerárquicamente, las cuales definen las políticas públicas a implementar con el fin de lograr lo que se conoce como la *responsiveness* de la burocracia. De aquí la relevancia de la confianza (política) en la ocupación de los cargos. Pero, por otro lado, también deben atender los requerimientos técnicos y operativos propios de la gestión de las organizaciones burocráticas que lideran, lo cual supone ciertas pericias específicas, lo que se conoce como el mérito profesional. Estos dos imperativos definen, por así decirlo, la naturaleza de estos cargos.

Lo que todo sistema de ADP pretende lograr es un balance entre ambas demandas, entre esa “sensibilidad” que la burocracia en general, y la APD en particular, deben mostrar al liderazgo político, y la autonomía que requiere un desempeño basado en la competencia técnica y el mérito (Peters, 2000, citado en Peters y Pierre, 2004); es decir, “un equilibrio razonable entre idoneidad meritocrática y confianza política” (Cortázar Velarde, Lafuente, Longo y Schuster, 2014: 126).

Pero ese punto de equilibrio, como puede suponerse, no es unívoco. Esto acabó generando distintos sistemas que, a grandes rasgos, pueden agruparse en dos grandes modelos o tradiciones de ADP, a partir del énfasis que se deposite en uno u otro imperativo.

Por un lado, un modelo de corte gerencial, el modelo de posiciones, vinculado al *New Public Management* (NPM), que otorga mayor relevancia a la confianza política y, consecuentemente, ensancha los márgenes de discrecionalidad en la elección de los ocupantes de estos cargos; modelo que antepone la obtención de resultados (la gestión por resultados) al acatamiento a procedimientos normativizados como criterio para la ocupación de los cargos. El modelo surge en Estados Unidos en el año 1979, y de allí se expande, con distintas especificidades, hacia la mayor parte de los países de la OCDE (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014; Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Lah y Perry, 2008). El modelo buscaba incrementar el nivel de control político sobre la burocracia y la ADP, reduciendo sus márgenes de autonomía, excesivos para la percepción predominante en aquel entonces (Campbell y Wilson, citados en Rouban, 2007).

Contrariamente, en el modelo de carrera, la ADP representa el último eslabón de una carrera ascendente, más allá del cual se hallan los cargos netamente políticos. El procedimiento de cobertura de los cargos consiste en un sistema de concursos basado en el mérito profesional, circunscrito a integrantes de la organización que pretenden acceder a los mismos. De este modo, los márgenes para influir en la elección del candidato por parte de las autoridades políticas se reducen sustancialmente.

Dentro de los sistemas de ADP de América Latina, han predominado aquellos con componentes del sistema de carrera (Iacoviello, Pulido y Llano, 2018), pero existen ejemplos de ambos tipos. Entre los casos de modelo gerencial o de posiciones, encontramos los sistemas de ADP de Chile (SADP) y Perú (SERVIR). En cuanto al modelo de carrera, hallamos los casos de Brasil y Uruguay (Zuñanic, 2016a y 2016b).

En cuanto al SINEP, en términos de marco normativo, éste puede considerarse un sistema híbrido, con elementos de los dos modelos. Por un lado, y propio del modelo de carrera, establece una competencia regulada, en la cual los antecedentes juegan un papel nada despreciable. Pero, por otro lado, la apertura de la convocatoria —que impide circunscribir la convocatoria a integrantes de la APN o de la jurisdicción en la que se hallan los cargos a cubrir—, y cierto margen de discrecionalidad en la elección del ocupante del cargo —las autoridades tienen la posibilidad de elegir al ganador entre los tres primeros integrantes del orden de mérito de cada concurso—, constituyen elementos que lo aproximan al sistema gerencial o de posiciones. Como puede observarse, el sistema busca conciliar ambos imperativos.

### **El problema crónico de la implementación**

Ahora bien, hasta aquí hemos hablado de modelos y marcos normativos, pero en los hechos los intentos de implementación de estos sistemas en América Latina, y en Argentina en particular, han presentado serias dificultades. Ese equilibrio entre ambos imperativos —la confianza política y el mérito— que los distintos sistemas de ADP procuran conseguir y resguardar ha sido, hasta el presente, bastante arduo, volátil, cuando no inexistente. En esta región, la balanza se ha inclinado decididamente hacia el lado de la confianza política como criterio determinante en la cobertura de estos cargos (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016), socavando, en consecuencia, los procesos de institucionalización de la mayor parte de estos sistemas. La elevada politización de los servicios civiles ha contribuido a erosionar esos intentos de sustituir la confianza política por criterios meritocráticos en la cobertura de los cargos. Los sistemas de ADP han experimentado, incluso en mayor medida, esa dinámica de construcción, deconstrucción y reconstrucción que se ha dado en los intentos de institucionalización de los servicios civiles, producto del profundo arraigo del patronazgo en tanto factor de poder y como instrumento de flexibilización de la gestión (Grindle, 2012). Este proceso remite, en última instancia, a la subordinación incondicionada —es decir, al margen de los condicionamientos que establecen los marcos normativos que regulan esa re-

lación de poder— de las burocracias estatales a las élites políticas en el gobierno, y en última instancia, al presidente (Geddes, 1996).

Como se mencionó en la introducción, en estos últimos 20 años el predominio de la confianza política por sobre el mérito como criterio de acceso a los cargos directivos se tradujo, básicamente, en una sustitución del sistema de concursos por el de designaciones transitorias (discrecionales). Respecto a los orígenes de estas designaciones, si bien eran una práctica inveterada en la APN argentina, la modalidad específica de la asignación transitoria por decreto remite al gobierno de La Alianza, entre los años 1999 y 2001<sup>9</sup>. Ya con Duhalde, en el año 2002, el Decreto N° 1.140/2002 instrumentó la modalidad de cubrir los cargos directivos por decreto, de modo transitorio, por períodos de 180 días, pero renovables indefinidamente. Esto explica la consolidación y difusión de esta práctica en esta gestión y en la siguiente, a cargo de Néstor Kirchner. Sin embargo, aun a mediados del año 2003, este mecanismo de cobertura de cargos no era del todo predominante. Las asignaciones transitorias de las funciones ejecutivas rondaban el 24%, mientras que el 56% había sido asignado por concurso. El porcentaje de cargos directivos ocupados por profesionales —con título de grado y posgrado— ascendía al 83%. Pero unos pocos años después, hacia el año 2006, Iacoviello y Zuvanic (2006) ya reconocían el casi completo predominio de las designaciones provisionales, en detrimento de los concursos, que para ese entonces ya constituían la excepción a la regla.

En el año 2008, con la introducción del SINEP, se restableció el sistema de concursos para la cobertura de los cargos directivos —así como para el resto de los cargos, similar al del SINAPA—. El sistema vigente establece que los cargos directivos deben cubrirse a partir de un proceso de concursos, de convocatoria abierta, por plazos de cinco años y con posibilidad de prórroga por otros dos años. Pero a pesar de estas innovaciones normativas, las designaciones transitorias continuaron en ascenso. Para el año 2015 representaban el 77% de los cargos de directores nacionales y generales o sus equivalentes, mientras que los cargos con función ejecutiva concursados se reducían a un 6%, no pudiéndose establecer, en aquel entonces, la situación del 17% restante (Zuvanic, 2016a; Coutinho, 2016; Iacoviello y Llano, 2016). La evolución de la situación había sido inequívocamente desfavorable: mientras que en el año 2003 las funciones ejecutivas concursadas ascendían al 76%, para el año 2015 éstas se habían derrumbado a un exiguo 5% (GPS del Estado, sobre la base de Boletín Oficial<sup>10</sup>).

<sup>9</sup> En sus comienzos, se apeló para su justificación a la necesidad de centralizar el control del gasto en personal, por un lado, y de disponer de un mecanismo expeditivo, acorde a las urgencias de la crisis económica de aquel entonces, por el otro.

<sup>10</sup> Datos disponibles en: <http://www.gpsdelestado.org/>

La gestión de Mauricio Macri, en sus primeros años, mostró una clara continuidad con las prácticas preexistentes. Si bien por un lado procuró ordenar los niveles medio y bajo de la APN (continuando con la regularización de las modalidades contractuales transitorias), por otro, en las altas esferas (alto gobierno, ADP, extraescalafonarios, asesores, etcétera), extendió e intensificó las designaciones transitorias, “superpoblándolas” (Chudnovsky y Cafarelli, 2018). Para el año 2016, de los 2707 cargos que conformaban la ADP en el SINEP, más del 85% tenía designación por excepción, mientras que el 15% restante la tenía vencida (GPS del Estado, sobre la base de Boletín Oficial)<sup>11</sup>.

### **La introducción de los concursos (años 2017-2019)**

Por todo esto, y como se dijo, los concursos desarrollados entre los años 2017 y 2019 representaron una verdadera novedad en la materia, al menos en los últimos 20 años. Éstos se desarrollaron entre los años 2017 y 2019, reglamentados por la Resolución N° 82-E/2017 de la Secretaría de Empleo Público del ex Ministerio de Modernización de la Nación, y contaron con las siguientes etapas: evaluación de antecedentes curriculares y laborales; evaluación técnica; evaluación mediante entrevista laboral; y evaluación del perfil psicológico.

En cuanto a la distribución del peso de cada factor en la conformación de los órdenes de mérito, fue la siguiente: la primera (antecedentes curriculares y laborales), representaba un 15%, la segunda (técnica), el 60%, y la tercera (entrevista laboral), el 25%. La última (perfil psicológico), establecía un coeficiente entre 1% (Muy Adecuado) y 0,70% (Adecuado). Del proceso en su conjunto provenía un puntaje para cada participante, a partir del cual se establecía un orden de mérito. Los tres primeros puntajes conformaron la terna para cada cargo, de la cual el ministro o secretario de Presidencia de la Nación —según correspondiera— escogería al ganador.

Respecto a su contenido, los concursos fueron para cubrir 161 cargos directivos que incluían los cargos de director nacional, director simple, coordinador, auditor y supervisor. La Tabla 1 muestra el modo en que dichos cargos fueron distribuidos:

<sup>11</sup> Este escenario adverso presenta incluso otro agravante, dado por el incremento de casos en los cuales no se cumplieron los requisitos establecidos para el cargo. Mientras que en el año 2015 el 32% de los ocupantes cumplían estos requisitos, ese porcentaje descendió al 18% para el año 2017. Una evolución análoga (negativa) muestra el porcentaje de profesionales en estos cargos: mientras que en el 2015 ascendían a un 72%, en el 2017 se habían reducido al 66% (Gasparin y Diéguez, 2018).

Diego Luxardo

**TABLA 1**  
Distribución de cargos concursados por jurisdicción

JURISDICCIÓN	CANTIDAD DE CARGOS
Agencia de Acceso a la Información Pública	4
Caja de Retiros Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal	3
Jefatura de Gabinete de Ministros	4
Ministerio de Defensa	7
Ministerio de Hacienda	9
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	15
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	8
Ministerio/Secretaría de Gobierno de Modernización	26
Ministerio de Producción y Trabajo	5
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	13
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	7
Ministerio de Seguridad	10
Ministerio/Secretaría de Gobierno de Turismo	7
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	25
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	14
Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia	2
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	2
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>

Fuente: Cartelera Pública Central de Ofertas de Empleo Público (Secretaría de Gestión y Empleo Público. Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>12</sup>).

### Resultados de la investigación

Como se mencionó, los concursos fueron para cubrir 161 cargos. Pero al 31 de diciembre de 2020 (momento en el que se tomó la muestra), en la página oficial en la que consta la información sobre los concursos<sup>13</sup> figuraban sólo 86 órdenes de mérito —algo más de la mitad (53,4%)—. Muchos concursos figuran como “Finalizado” desde hace más de dos años, sin haber pasado a la posterior y última fase (“Orden de mérito”). También debe mencionarse que 35 casos, si bien declaraban disponer de los órdenes de mérito, no los tenían. Todo esto nos hace suponer que el cambio de gestión, que incluyó un cambio de signo político en el partido gobernante, condujo a una detención del proceso de selección.

<sup>12</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concur-sar/cartelera-centraldeempleo/convocatoriassinpabierta>

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/concur-sar/convocatorias-alta-direccion-pu-blica>

En relación a la primera variable a estimar, los *ganadores de concursos con designaciones transitorias previas*, los resultados arrojados por la investigación fueron los siguientes. De los 86 ganadores cuyos datos se hallaban disponibles en los órdenes de mérito, 64 ya tenían una o más designaciones por excepción en esa misma gestión de gobierno. Es decir, el 74,4% de las personas que accedieron a estos cargos vía los concursos ya contaban con el aval previo o la confianza política de las autoridades vigentes en ese momento —de quienes dependía, en última instancia, la gestión de los concursos—. Ocho de estos 64 casos, habían tenido también designaciones transitorias en la gestión del gobierno anterior, a cargo de Cristina Fernández de Kirchner.

Incluso, con excepción de cuatro de los 64 casos, los 60 restantes tenían designación transitoria en el mismo cargo que obtuvieron por los concursos, o en alguno muy similar de la misma jurisdicción. Es decir, de las 86 personas que obtuvieron el primer lugar en los concursos, el 69,8% ya se desempeñaba en el cargo que obtuvo (o uno muy similar).

Respecto a los 22 casos que no tenían designación transitoria previa, se detectó que tres personas obtuvieron dos cargos cada una, lo cual hace que sólo fueran 19 las personas que obtuvieron esos 22 cargos. Dentro de este grupo también hubo otros tres casos en los cuales, si bien no había existido designación transitoria al momento del concurso ni con esa misma gestión de gobierno, habían tenido designación transitoria en gestiones anteriores —en las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner— entre los años 2010 y 2013.

Un detalle a considerar es que de los 64 ganadores que tenían designación transitoria en la misma gestión de gobierno, a fines de 2015, durante el final de la gestión de Cristina Kirchner, 46 de ellos (el 71,9%) no figuraban como integrantes de los organismos en los que se hallaba el cargo, ni tampoco de la APN en general (en otro organismo)<sup>14</sup>. Es decir, estos casos carecían de una trayectoria extensa en la APN o el organismo en cuestión. Esto socavaría la suposición de que la trayectoria laboral en la institución haya sido determinante en el acceso a estos cargos (como ocurre en los sistemas de carrera).

La otra variable indagada fue el *nivel de apertura “real o efectivo” de estos concursos a la ciudadanía externa*, la cual refleja el porcentaje de ingresos genuinos a la APN. Los resultados arrojados en este aspecto fueron los siguientes. Como se mencionó, 64 de estos 86 ganadores tenían designación transitoria, por lo tanto, en estos casos no se produjo un ingreso a la APN, ni siquiera un cambio de cargo o puesto de trabajo (ya pertenecían a los cargos directivos), sino un cambio de modalidad contractual: pasaron de la desig-

<sup>14</sup> Esto se desprende de la presencia o ausencia de los ganadores de los concursos en la nómina del personal con contratos vigentes al mes de diciembre de 2015 en el Registro Central de Personas Contratadas de la ONEP, mencionada en el apartado metodológico.

nación transitoria a la planta permanente con la estabilidad limitada propia de los cargos directivos de carrera (5 años).

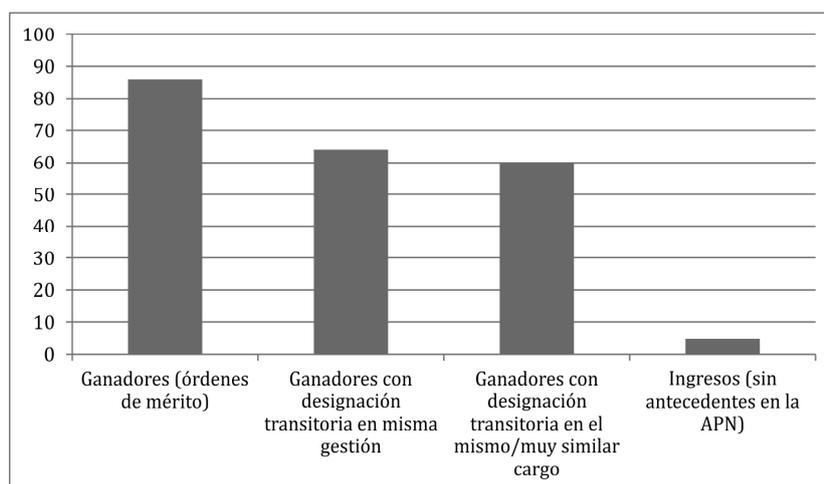
Respecto a los 22 restantes, sólo cinco cargos (el 5,8% de los 86) fueron obtenidos por personas que no registraban antecedentes en la APN (de los cuales dos de estos cargos fueron obtenidos por una misma persona, lo cual hace que solo cuatro personas hayan ingresado a la APN en general, y a los cargos directivos en particular). Los 17 restantes, o bien ya pertenecían a la APN, o bien tenían antecedentes de vínculo laboral en los años previos.

Otro indicio que refuerza nuestra hipótesis del “cierre” de los concursos está dado por el hecho de que en 24 de los 86 concursos (27,9%) los órdenes de mérito ni siquiera llegaron a completarse (es decir, constituir una terna), ya que tenían menos de tres concursantes. En 17 de estos casos, dicho orden estuvo constituido por un solo participante, y en los siete restantes, por dos.

Cabe preguntarnos en este punto por qué la realidad —el cierre de los concursos— se disocia tanto de lo que prescribe la norma —la apertura de la convocatoria—. Se podrá alegar que la experiencia previa en el organismo o en el cargo directivo tiene un peso determinante en la asignación del puntaje en la competencia. Pero no es esto lo que se desprende de la normativa. Ésta pondera la experiencia laboral en el organismo y/o la APN en general, dentro de los antecedentes curriculares y laborales (que representaban el 15% del total del proceso evaluativo), y del siguiente modo: la pertenencia al SINEP aportaba un 20%; para aquellos que se hallaban en la órbita del Convenio Colectivo de Trabajo General para la APN (Decreto N° 214/06), ese aporte era del 10%; y para aquellos otros que pertenecían a cualquier otra esfera del sector público sería del 5%. Es decir, en el mejor de los casos, la experiencia en la APN representaba un 20% dentro del 15% del total. Como puede apreciarse, normativamente no era un peso determinante. Formalmente, el sistema resguarda un nivel de apertura muy elevado para los concursos. Se podrá pensar que la experiencia en el ejercicio del cargo directivo es determinante, no en lo formal, sino en los hechos, para atravesar exitosamente las instancias de evaluación. Pero esto no zanjaría la cuestión de fondo —la discrecionalidad en el acceso a estos cargos—, sino que más bien la desplazaría a una instancia previa, ya que si esta experiencia decisiva proviene del ejercicio del cargo, al cual se accede a través de una designación transitoria, entonces la discrecionalidad radicaría en la asignación de esa experiencia.

Concluyendo sobre este aspecto, podríamos decir que la información presentada constituye un fuerte indicio —aun pese a las reservas respecto al *status* de las pruebas— de que, pese a lo que establece la normativa en relación a la apertura de la competencia, esto no se tradujo en una apertura efectiva, registrándose un número muy reducido de ingresos.

**GRÁFICO 1**  
Ganadores con designación transitoria previa e ingresos a la APN



Fuentes: Boletín Oficial y Registro Central de Personas Contratadas de la ex ONEP (Oficina Nacional de Empleo Público), de la ex Secretaría de Empleo Público.

Pasando en limpio la información que se desprende de ambas variables indagadas, ya sea porque la experiencia previa en el cargo resultó ser muy preponderante (y esa experiencia se asigna discrecionalmente, a través de una designación transitoria), o porque las autoridades políticas lograron influir, en cierta medida, en el proceso evaluativo, existen fuertes indicios de la continuidad de un elevado grado de discrecionalidad en la selección de los ocupantes de los cargos directivos por parte de estas autoridades, aun durante la implementación del sistema de concursos; en otros términos, la confianza política parece continuar siendo un factor excesivamente preponderante en la regulación del acceso a estos cargos.

Se reitera en este punto la advertencia formulada en un trabajo previo (Luxardo, 2019), en relación a un proceso de concursos para el ingreso a la planta permanente en el SINEP (en cargos no directivos), en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el año 2015: debe tratar de evitarse la dinámica por la cual los concursos funcionan, sistemática y deliberadamente, como «legitimadores» de los hechos consumados, que acaban confirmando en los cargos concursados a sus ocupantes provisionales (con designaciones o contrataciones transitorias).

Pero, ¿cuál sería el móvil para introducir los concursos en los cargos directivos? ¿Por qué no continuar con las designaciones transitorias? Este

interrogante ilumina las dos principales diferencias entre un cargo directivo obtenido por concurso y una designación transitoria. La primera, la “legitimidad” que confieren los concursos —después de todo, las designaciones transitorias también son legales— deriva de una mayor ponderación del mérito profesional, producto, por un lado, de un mayor cumplimiento de requisitos formales (profesión, formación, antecedentes laborales, etc.), y, del otro, de una mayor apertura en la competencia por acceder al cargo. El mayor cumplimiento de los requisitos formales representa una mejora genuina en el escenario actual (las designaciones directas permitían exceptuar los requisitos exigidos por el cargo a ocupar). En cuanto a la apertura de la competencia, todo parece indicar que se trata de un cambio con avances mucho más modestos, es decir, en gran medida, un cambio “formal” sin demasiado correlato en los hechos.

La segunda diferencia entre designaciones transitorias y concursos está dada por la permanencia en el cargo: los cargos concursados se extienden por cinco años, mientras que las designaciones se revocan con un simple acto administrativo. Cabe preguntarse aquí cómo afectará la alternancia de gobiernos, principalmente de distinto signo político, en la composición de la ADP. ¿Los gobiernos entrantes respetarán el resultado de los concursos? ¿Reconocerán formalmente esos cargos, pero desplazando su poder “real” de decisión hacia otras figuras que gocen de su confianza, duplicando de este modo el personal directivo? Aún incipientes, estas experiencias abarcan a un sector minoritario de la ADP (5%), pero es importante formular estos interrogantes antes de que esta dinámica se consolide e instituya, agregando “capas geológicas” (Oszlak, 1992) —a las ya existentes— de directivos, ex directivos, directivos “formales” y directivos “de hecho” dentro de los organismos.

La información expuesta hasta aquí parece respaldar el diagnóstico de Chudnovsky y Cafarelli, según el cual “los ingresos por confianza son una constante y que lo que cambia es la estrategia mediante la cual se implementan” (2018: 279). Estas autoras mencionaban dos estrategias para esto: las ya mencionadas formas “alternativas” de contratación (designaciones transitorias), y otra más novedosa, que consistía en modificar el organigrama de los organismos para incrementar el número de cargos directivos, con la fundada expectativa de cubrirlos con gente de su confianza. Pues bien, a estas dos estrategias habría que incorporar una tercera: la utilización de los concursos, por parte de las autoridades políticas, con el fin de legitimar y extender en el tiempo (más allá de su gestión de gobierno) una ocupación de los cargos directivos basada en el criterio de la confianza política.

## Conclusiones

Retomando el planteo inicial que dio lugar al presente trabajo, cabe señalar que, pese a la aceptación generalizada del rol fundamental que los sistemas de ADP cumplen en las burocracias estatales, en el SINEP las resistencias políticas que socavaron e hicieron naufragar a los sistemas de ADP previos (Administradores Gubernamentales, SINAPA, Gerentes Públicos, etc.) no parecen haber desaparecido ni perdido del todo su eficacia. Esto se refleja no sólo en su parcial institucionalización —los concursos hasta el presente han abarcado sólo al 5% de los cargos—, sino también dentro del sistema de concursos reintroducido en el año 2017, en la existencia de los indicios que dan cuenta de la continuidad de la principal problemática previa —la discrecionalidad en la cobertura de los cargos—.

En este sentido, la información recabada parece convalidar las dudas de los autores mencionados (Zuvanic, 2016b; Iacoviello, Llano y Ramos, 2017) respecto a la credibilidad en el sistema de concursos, respaldando la hipótesis que hemos propuesto al inicio del trabajo en relación a la continuidad de las falencias descritas pese al cambio normativo y procedimental. Las dos variables indagadas confieren respaldo a esta hipótesis (desde luego, no concluyente<sup>15</sup>).

En primer lugar, el elevado porcentaje de ganadores de los concursos para acceder a los cargos directivos con designaciones transitorias previas constituye un importante indicio de la continuidad de esta discrecionalidad en la cobertura de los cargos por parte de las autoridades políticas. Esto señalaría la continuidad de la confianza política como criterio predominante de acceso a los mismos, ya sea esto por razones indirectas (como el otorgamiento de una experiencia laboral determinante en los concursos) o directas (mediante la manipulación de los procesos evaluativos para favorecer a determinados candidatos). En este aspecto, la superación de la problemática mencionada aún continúa siendo más formal que efectiva, y las nuevas prácticas de los concursos parecen representar un cambio más bien procedimental, desnaturalizando en parte el “espíritu de la norma” —encarnado en este caso en la garantía de una competencia abierta con la idoneidad como criterio rector—.

En segundo lugar, el reducido nivel de apertura efectivo (o bajo nivel de ingresos) de los concursos contribuye a reforzar las dudas respecto a la credibilidad del funcionamiento del sistema. En este sentido, la adopción de

<sup>15</sup> Reitero en este punto el carácter exploratorio e inicial de la presente investigación, que será complementado en fases posteriores con otras metodologías, fundamentalmente entrevistas en profundidad a los actores involucrados.

un modelo específico de ADP (en el caso del SINEP, más afín al de posiciones que al de carrera) deviene una decisión meramente formal, ya que el principal rasgo que distingue a ambos, el nivel de apertura “formal” de la competencia, no se traduce en una apertura efectiva. Cabe preguntarnos aquí si alguna modificación en la normativa, estableciendo ciertos umbrales de apertura efectiva, no podría contribuir a un mejor desempeño del sistema actual en este aspecto.

En términos generales, respecto al funcionamiento del sistema de concursos, del presente estudio se desprende que, si bien en algunos aspectos han existido avances, como en el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el cargo directivo a cubrir, en otros, como el carácter abierto y competitivo del proceso evaluativo, o en las garantías de imparcialidad en la gestión de dicho proceso por parte de las autoridades políticas, existen importantes indicios de ser aún asignaturas pendientes.

### Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). “¿Cómo entender a las instituciones y su relación con la política? Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Acuña, C. (Comp.), *¿Importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores de la política argentina* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chudnovsky, M. y Doussett Farjat, M. (2016). Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, 55(217), 315-341.
- Chudnovsky, M., Cafarelli, M. L., Celorio Morayta, G., & Mabire, B. (2018). Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado y su vínculo con la composición del empleo público. Argentina, 2003-2016. *Foro internacional*, 58(2), 275-312.
- Cortázar Velarde, J. C., Fuenzalida, J. y Lafuente, M. (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos. ¿Mejor desempeño del Estado?* Washington: BID.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Schuster, C. (2014). “Estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina”. En Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds.), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (pp. 75-118). Washington: BID.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Longo, F. y Schuster, C. (2014). “La agenda a futuro: estrategias y tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina”. En Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M. y Sanginés, M. (Eds.), *Al Servicio del*

- Ciudadano. Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004–13)* (pp. 119-144). Washington: BID.
- Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M. y Weber, A. (2017). *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?* Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8113/Como-disenar-e-implementar-un-segmentodirectivo-profesionalizado-opciones-para-una-gerencia-publica-la%20carta.pdf?sequence=1>
- Cortázar Velarde, J.C., Lafuente, M. & Sanginés, M. (eds). (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID.
- Coutinho, M. E. (2016). “Directivos públicos - funcionarios políticos. Una relación débilmente institucionalizada”. En CIPPEC y ASAP (Eds.), *GPS del Estado* (p. 26). Buenos Aires: CIPPEC, ASAP.
- Diéguez, G., Rubio, J. y Zuvanic, L. (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gasparin, J. y Diéguez, G. (2018). *GPS del Estado: radiografía de 2017-2018*. (Documento de políticas públicas - Análisis N°206). Buenos Aires: CIPPEC.
- Geddes, B. (1996). *Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in comparative perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2010). “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”. En C. Scartascini, E. Stein & M. Tommasi (eds.) *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 147-176). Inter-American Development Bank.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2016). “Política y burocracia. Apuntes de una relación (históricamente) difícil”. En CIPPEC y ASAP (Eds.), *GPS del Estado* (pp. 24-25). Buenos Aires: CIPPEC, ASAP.
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006). Síntesis del diagnóstico caso Argentina. En Koldo Echabarría (ed.). *Informe sobre la situación del servicio civil en Latinoamérica* (pp. 73-96). Washington DC: BID.
- Iacoviello, M., Llano, M. y Ramos, C. (2017). Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas. *Revista de Gestión Pública*, 6(2), 173-214
- Iacoviello, M., Pulido, N. y Llano, M. (2018). Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3(1), 13-45.

Diego Luxardo

- Lafuente, M., Manning, N. y Watkins, J. (2012). "International Experiences with Senior Executive Service Cadres". En *World Bank's Global Expert Team on Public Sector Performance* (pp. 1-17). Washington: World Bank.
- Lah, T. J. y Perry, J. L. (2008). The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform. *Review of Public Personnel Administration*, 28(3), 282-299.
- Longo, F. (2014). "Tendencias internacionales en Alta Dirección Pública". En Servicio Civil del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile, *Seminario Internacional Alta Dirección Pública 2014: Nuevos Desafíos y Reformas Pendientes* (pp. 46-54). Santiago de Chile: Chile.
- Luxardo, D. (2019). El patronazgo en los tiempos del sistema nacional de empleo público (SINEP) de la APN de la República Argentina. Nuevos escenarios de un lastre atávico. *Documentos Y Aportes en Administración Pública Y Gestión Estatal*, 19(32), 173-196.
- Martínez Puón, R. (2011). *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Oszlak, O. (1997). The Argentine Civil Service: An Unfinished Search for Identity. *Research in Public Administration*, 5, 267-326.
- Oszlak, O. (noviembre, 1992). *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. Trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.
- Peters, G. (2004). "Politization in the United States". En Peters, B. G. y J. Pierre, *Politization of the Civil Service in Comparative Perspective* (pp. 125-138). Londres: Routledge.
- Piemonte, V. (octubre, 2005). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la Piedra Fundamental*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Rouban, L. (2007). Political-Administrative Relations. En Raadschelders, J. C., Toonen, T. A. J. y Van der Meer, F. M. (Eds), *The Civil Service in the 21st Century* (pp. 263-278). Londres: Palgrave Macmillan.
- Zuñanic, L. (2016a). "La función directiva en Argentina". En CIPPEC y ASAP (Eds.), *GPS del Estado* (pp. 22-23). Buenos Aires: CIPPEC, ASAP.
- Zuñanic, L. (2016b) *En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina* (Documento de Políticas Públicas - Análisis N°180). Buenos Aires: CIPPEC.
- Zuñanic, L. y Diéguez, G. (2016) *El rompecabezas del empleo público en Argentina: El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos*. (Documento de Políticas Públicas / Análisis N°181). Buenos Aires: CIPPEC.

**ANEXO**

**Normas de designaciones transitorias**

<b>Organismo</b>	<b>Denominación del puesto</b>	<b>Norma de Designación Transitoria</b>
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECTOR NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR	Ministerio de Cultura - Decisión Administrativa - 1232/2018 - 25-06-2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 224/2018 - 01-03-2018 - Ministerio de Modernización - Resolución - 365/2018 - 29-06-2018
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECTOR DE GESTIÓN DE POLÍTICAS REPARATORIAS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Resolución - 1394/2019 - 12-12-2019 - Decreto 470/2012 PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.)
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL DE RECURSOS HUMANOS	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 628/2017 - 15-08-2017 - Ministerio de Modernización - Resolución - 290/2018 - 23-05-2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	Ministerio de Modernización - Resolución - 550/2017 - 18-10-2017 - Decisión Administrativa 416/2016 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN DE PLANES TÉCNICOS Y ESPECTRO RADIOELÉCTRICO	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 63/2018 - 09-02-2018
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Decisión Administrativa - 785/2016 - 03-08-2016
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	Jefatura de Gabinete de Ministros - Decisión Administrativa - 655/2018 - 20-04-2018
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	Jefatura de Gabinete de Ministros - Decisión Administrativa - 655/2018 - 20-04-2018
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR DE PROTECCIÓN DE LA PRIVACIDAD	Jefatura de Gabinete de Ministros - Decisión Administrativa - 839/2018 - 03-05-2018
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR DE POLÍTICAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA	Jefatura de Gabinete de Ministros - Decisión Administrativa - 839/2018 - 03-05-2018
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	DIRECTOR DE ASUNTOS JUDICIALES	Ministerio de Desarrollo Social - Resolución - 1700/2017 - 17-08-2017
Secretaría de Gobierno de Turismo	DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍA	Ministerio de Turismo - Decisión Administrativa - 897/2017 - 17-10-2017
Secretaría de Gobierno de Turismo	DIRECCIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS	Ministerio de Turismo - Decisión Administrativa - 897/2017 - 17-10-2017
Ministerio de Relaciones exteriores y Culto	DIRECCIÓN DE TRADUCCIONES	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - Resolución - 304/2019 - 04-07-2019
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y FINANZAS	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 919/2018 (04-09-2018) - Resolución - 1230/2017 (28-11-2017) - Resolución - 260/2017 (03-04-2017)
Ministerio de Seguridad	DIRECTOR DE PROYECTOS, EVALUACIÓN Y REDACCIÓN DE LEYES Y DECRETOS	Ministerio de Seguridad - Resolución - 538/2019 - 21-06-2019 - Decisión Administrativa - 1565/2018 - 31-08-2018

## Diego Luxardo

Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACION DE DICTÁMENES	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 1186/2017 - 23-11-2017 - Resolución 285/2017 - 20-04-2017 - Decisión Administrativa - 796/2016 - 05-08-2016
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACION DE ASUNTOS CONTENCIOSOS	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 1121/2017 - 10-11-2017 - Resolución 266/2017 - 17-04-2017 - Decisión Administrativa 908/2016 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACIÓN DE ASUNTOS LEGALES	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Decisión Administrativa - 1142/2016 - 19-10-2016
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	SUPERVISOR DE AUDITORIA DE GESTIÓN Y LEGAL	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 1086/2017 - 03-11-2017 - - Resolución - 267/2017 - 17-04-2017
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología - Resolución - 198/2019 - 28-03-2019 - Resolución 950/2017 - 05-10-2017 - Resolución - 877/2016 - 05-01-2017
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 726/2018 - 25-07-2018 - Resolución 932/2017 - 04-10-2017 - Decisión Administrativa - 124/2016 - 29-02-2016
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE OBJETIVOS Y PROCESOS INSTITUCIONALES	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 938/2018 - 04-09-2018 - Resolución - 878/2016 - 05-01-2017 - Decisión Administrativa - 110/2016 - 24-02-2016
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	COORDINADOR DEL HOGAR BERNARDO Y JUANA ETCHART CARRICART	Ministerio de Desarrollo Social - Decisión Administrativa - 1392/2018 - 27-07-2018
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINADOR DE GESTIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SECTORIALES Y...	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 1192/2017 - 23-11-2017 - Resolución 236/2017 - 28-03-2017
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 1187/2017 - 24-11-2017 - Resolución - 46/2016 - 25-01-2017
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DEL FONDO TECNOLÓGICO ARGENTINO	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - Resolución - 624/2018 - 14-06-2018 - Resolución - 880/2017 - 19-09-2017 - Resolución - 856/2016 - 30-12-2016 - Decisión Administrativa - 179/2016 - 14-03-2016
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	Decreto 1626/2015 - Decreto 2808/2012
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINACION DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS	Ministerio de Modernización - Resolución - 476/2018 - 13-08-2018 - - Decisión Administrativa - 956/2017 - 30-10-2017

Revista SAAP · Vol. 16, N° 1

Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINACIÓN DE REGISTRO Y NORMATIVA GREMIAL	Ministerio de Modernización - Resolución - 24/2018 - 18-01-2018 - - Decisión Administrativa - 747/2016 - 26-07-2016
Ministerio de Defensa	COORDINACIÓN DE PRESUPUESTO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS	Ministerio de Defensa - Decisión Administrativa - 1009/2018 - 16-05-2018
Ministerio de Defensa	COORDINACIÓN DE PRESUPUESTO DE COMISIONES AL EXTERIOR	Ministerio de Defensa - Decisión Administrativa - 1117/2018
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	Ministerio de Hacienda - Resolución - 573/2018 - 24-07-2018
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE SECTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES	Ministerio de Hacienda - Resolución - 602/2018 - 07-08-2018
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	Ministerio de Hacienda - Resolución - 573/2018 - 24-07-2018
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE EMPRESAS PÚBLICAS, FONDOS FIDUCIARIOS Y OTROS ENTES EXCLUIDOS EXPRESAMENTE DE LA...	Ministerio de Hacienda - Resolución - 573/2018 - 24-07-2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE ITINERARIOS FORMATIVOS	Ministerio de Modernización - Resolución - 292/2018 - 23-05-2018 - - Decisión Administrativa - 669/2017 - 25-08-2017
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECCIÓN DE MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SECTORIALES Y ESPECIALES	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Decisión Administrativa - 522/2018 - 13-04-2018 - Decreto 2705/2012
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE CALIDAD	Ministerio de Agroindustria - Resolución - 97/2018 - 23-05-2018 - Resolución - 295/2018 - 07-09-2018
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	SUPERVISOR EN AUDITORÍA OPERACIONAL	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Decisión Administrativa - 461/2018 - 11-04-2018 - - Decisión Administrativa - 145/2018 - 21-02-2018
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	SUPERVISOR DE AUDITORÍA CONTABLE	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Decisión Administrativa - 461/2018 - 11-04-2018 - - Decisión Administrativa - 145/2018 - 21-02-2018
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	SUPERVISOR DE AUDITORÍA PRESUPUESTARIA	Ministerio de Agroindustria - Decisión Administrativa - 175/2018 - 23-02-2018
Ministerio de Modernización	COORDINADOR DE ANÁLISIS DE CONVENIOS COLECTIVOS	Decisión Administrativa 743/2018 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 25/4/2018
Ministerio de Modernización	DIRECCIÓN DE POLÍTICA SALARIAL	Decisión Administrativa 743/2018 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - 25/4/2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE ESCUELA FORMACIÓN PÚBLICA	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 807/2017 - 29-09-2017
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Decisión Administrativa - 349/2018 - 21-03-2018 - Decisión Administrativa - 70/2016 - 16-02-2016
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE ANÁLISIS Y PLANEAMIENTO DE DOTACIONES	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 384/2018 - 03-04-2018

## Diego Luxardo

Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	Ministerio de Modernización - Resolución - 23/2018 - 18-01-2018 - Decisión Administrativa 176/2017 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE CONTROL OPERATIVO	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 384/2018 - 03-04-2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE INTERPRETACIÓN Y ASISTENCIA NORMATIVA	Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa - 744/2018 - 26-04-2018
Ministerio de Producción y Trabajo	DIRECTOR DE GESTIÓN DOCUMENTAL	Ministerio de Producción - Decisión Administrativa - 1567/2018 - 31-08-2018
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE EQUINOS	Resolución Sintetizada 252/2019 SECRETARIA DE GOBIERNO DE AGROINDUSTRIA - Decreto 468/2013 - Decreto 1677/2011
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE PORCINOS, AVES DE GRANJA Y NO TRADICIONALES	Ministerio de Producción y Trabajo - Resolución - 341/2019 - 18-07-2019
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE GANADERÍA BOVINA	Resolución Sintetizada 273/2019 SECRETARIA DE GOBIERNO DE AGROINDUSTRIA - Decreto 1189/2014 - Decreto 1792/2012 - Decreto 1036/2010
Ministerio de Producción y Trabajo	DIRECTOR DE SUMARIOS	Decisión Administrativa 308/2016 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	DIRECTOR DE SUMARIOS	Decisión Administrativa 271/2017 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE ASUNTOS JUDICIALES	MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA - Decisión Administrativa 1141/2018 - 04/06/2018
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE NORMATIVAS ESPECIALES	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda - Decisión Administrativa - 1561/2018 - 30-08-2018 - Decisión Administrativa - 93/2018 - 15-02-2018
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE GESTIÓN DOCENTE Y VINCULACIÓN INSTITUCIONAL	Decisión Administrativa 220/2019 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa 911/2017 - 19-10-2017
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN	Decisión Administrativa 220/2019 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS - Ministerio de Modernización - Decisión Administrativa 911/2017 - 19-10-2017
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS	Decisión Administrativa 120/2016 JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	DIRECTOR DE DICTAMENES	Decisión Administrativa 2 / 2017 - 04-01-2017 - Decisión Administrativa 162/2016 - 07/03/2016
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	DIRECTOR DE DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CARRERA ADMINISTRATIVA	MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Resolución 651/2018 - 20/07/2018 - Decreto 17/2018 - 09-01-18
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DOCUMENTAL	Decreto 1530/2013 - Decreto 2118/2010 (designación transitoria en la gestión anterior)
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	COORDINACIÓN DE DESPACHO	Decreto 1530/2013 (designación transitoria en la gestión anterior)

### Órdenes de Mérito

Organismo	Denominación del puesto	Orden de Mérito
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECTOR NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190828a17-justicia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190828a17-justicia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE VALOR AGREGADO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a14-sgmod-valoragregado.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a14-sgmod-valoragregado.pdf</a>
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECTOR DE GESTIÓN DE POLÍTICAS REPARATORIAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190902a17-justicia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190902a17-justicia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL DE RECURSOS HUMANOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190712a13-sgmod.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190712a13-sgmod.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a15-sgmod-radioelectrico.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a15-sgmod-radioelectrico.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN DE PLANES TÉCNICOS Y ESPECTRO RADIOELECTRICO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a15-sgmod-radioelectrico.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190729a15-sgmod-radioelectrico.pdf</a>
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191128a16-justicia.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191128a16-justicia.pdf</a>
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	<a href="https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218571/20191010">https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218571/20191010</a>
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	<a href="https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218574/20191010">https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/218574/20191010</a>
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR DE PROTECCIÓN DE LA PRIVACIDAD	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190710a17.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190710a17.pdf</a>
Agencia de Acceso a la Información Pública	DIRECTOR DE POLÍTICAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190710a17.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190710a17.pdf</a>
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	DIRECTOR DE ASUNTOS JUDICIALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190711a14-syds.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190711a14-syds.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Turismo	DIRECCIÓN DE TECNOLOGÍA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-turismo-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-turismo-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Turismo	DIRECCIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-turismo-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-turismo-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Relaciones exteriores y Culto	DIRECCIÓN DE TRADUCCIONES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-minrel.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a13-minrel.pdf</a>

## Diego Luxardo

Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y FINANZAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a14-ciencia.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a14-ciencia.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINADOR DE CONTROL DE GESTIÓN	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a14-ciencia.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190628a14-ciencia.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	AUDITOR INTERNO ADJUNTO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190626a14-interior-orden_de_merito-ok.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190626a14-interior-orden_de_merito-ok.pdf</a>
Ministerio de Seguridad	DIRECTOR DE PROYECTOS, EVALUACIÓN Y REDACCIÓN DE LEYES Y DECRETOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190705a13-seguridad.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190705a13-seguridad.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACIÓN DE DICTÁMENES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACIÓN DE ASUNTOS CONTENCIOSOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINACIÓN DE ASUNTOS LEGALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190624a13-sgciencia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DOCUMENTAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190611a14_cs_sga_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190611a14_cs_sga_orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	COORDINACIÓN DE DESPACHO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190611a14_cs_sga_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190611a14_cs_sga_orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	SUPERVISOR DE AUDITORÍA DE GESTIÓN Y LEGAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190531a15_-_orden_de_merito_-_mincyt.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190531a15_-_orden_de_merito_-_mincyt.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN	<a href="https://www.argentina.gob.ar/jefatura/concursar/convocatoria-adp-de-la-secretaria-de-gobierno-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-productiva-1-cargo">https://www.argentina.gob.ar/jefatura/concursar/convocatoria-adp-de-la-secretaria-de-gobierno-de-ciencia-tecnologia-e-innovacion-productiva-1-cargo</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE INFORMACIÓN CIENTÍFICA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE OBJETIVOS Y PROCESOS INSTITUCIONALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190530a19_-_orden_de_merito_-_mincyt_5_cargos.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR NACIONAL DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	COORDINADOR DEL HOGAR BERNARDO Y JUANA ETCHART CARRICART	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190514a14_-_orden_de_merito_-_coordinador_hogar_carricart_senaf.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190514a14_-_orden_de_merito_-_coordinador_hogar_carricart_senaf.pdf</a>

Revista SAAP · Vol. 16, N° 1

Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	COORDINADOR DE GESTIÓN Y MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SECTORIALES Y...	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	DIRECTOR DEL FONDO TECNOLÓGICO ARGENTINO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190502a15c3-sgctip.pdf</a>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190506actn15-rreec8c_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190506actn15-rreec8c_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	COORDINACIÓN DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA.	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190506actn15-rreec8c_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190506actn15-rreec8c_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	DIRECCIÓN DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190417a14_-_reyc3g.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190417a14_-_reyc3g.pdf</a>
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	COORDINADOR DE DESARROLLO DE CAPACIDADES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191113a14-misyds.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191113a14-misyds.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINACIÓN DE NEGOCIACIONES COLECTIVAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190315_acta_ndeg18_-_cs.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190315_acta_ndeg18_-_cs.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINACIÓN DE REGISTRO Y NORMATIVA GREMIAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190315_acta_ndeg18_-_cs.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190315_acta_ndeg18_-_cs.pdf</a>
Jefatura de Gabinete de Ministros	COORDINADOR DE GESTIÓN DOCUMENTAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a13c1_-_cs_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a13c1_-_cs_-_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Defensa	COORDINACIÓN DE PRESUPUESTO DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_orden_de_merito_-_defensa.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_orden_de_merito_-_defensa.pdf</a>
Ministerio de Defensa	COORDINACIÓN DE PRESUPUESTO DE COMISIONES AL EXTERIOR	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_orden_de_merito_-_defensa.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_orden_de_merito_-_defensa.pdf</a>
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf</a>
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE SECTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf</a>
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf</a>

## Diego Luxardo

Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE PRESUPUESTO DE EMPRESAS PÚBLICAS, FONDOS FIDUCIARIOS Y OTROS ENTES EXCLUIDOS EXPRESAMENTE DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DEPENDIENTE DE LA OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO DE LA SUBSECRETARÍA DE PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190124a14_-_orden_de_merito_bis.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE ITINERARIOS FORMATIVOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191106a15-inap-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191106a15-inap-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECCIÓN DE MONITOREO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS SECTORIALES Y ESPECIALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN NACIONAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN DE GESTIÓN DE CALIDAD	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECCIÓN DE CADENAS ALIMENTARIAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190103a16c3_-_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	SUPERVISOR EN AUDITORÍA OPERACIONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190107a14_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190107a14_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	SUPERVISOR DE AUDITORÍA CONTABLE	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190107a14_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190107a14_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181214a15_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181214a15_-_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECCIÓN DE SUMARIOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181214a15_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181214a15_-_orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	SUPERVISOR DE AUDITORÍA PRESUPUESTARIA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181228a19_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20181228a19_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Hacienda	DIRECCIÓN DE MEDICINA DEL TRABAJO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacienda1a13c1_-_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacienda1a13c1_-_orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN Y CONTROL PRESUPUESTARIO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_ndeg_13_comite_ndeg_4_mi_orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_ndeg_13_comite_ndeg_4_mi_orden_de_merito.pdf</a>

Revista SAAP · Vol. 16, Nº 1

Ministerio de Modernización	COORDINADOR DE ANÁLISIS DE CONVENIOS COLECTIVOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf</a>
Ministerio de Modernización	DIRECCIÓN DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE CARRERA DEL PERSONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf</a>
Ministerio de Modernización	DIRECCIÓN DE POLÍTICA SALARIAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf</a>
Ministerio de Modernización	DIRECCIÓN DE PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mm_-_9_cargos_-_c1_-_a15_-_orden_de_merito-b.pdf</a>
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	SUPERVISOR LEGAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190822a14-justicia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190822a14-justicia-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	AUDITOR ADJUNTO DE ACTIVIDADES SUSTANTIVAS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190822a14-justicia-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190822a14-justicia-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECCIÓN NACIONAL DE ESCUELA FORMACIÓN PÚBLICA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190816a14-inap.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190816a14-inap.pdf</a>
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-interior-_orden_de_merito_0.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190906a16-interior-_orden_de_merito_0.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE ANÁLISIS Y PLANEAMIENTO DE DOTACIONES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE CONTROL OPERATIVO	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE INTERPRETACIÓN Y ASISTENCIA NORMATIVA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito_0.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito_0.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE ASISTENCIA TÉCNICA DE EVALUACIÓN DE PERSONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito_0.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190830a14-sgmod-orden_de_merito_0.pdf</a>
Ministerio de Producción y Trabajo	DIRECTOR DE GESTIÓN DOCUMENTAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190912a14-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190912a14-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE EQUINOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE PORCINOS, AVES DE GRANJA Y NO TRADICIONALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Agroindustria	DIRECTOR DE GANADERÍA BOVINA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20190920a16-agro-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Seguridad	COORDINADOR DE SUMARIOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191122a19-minseg-om.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191122a19-minseg-om.pdf</a>

## Diego Luxardo

Ministerio de Producción y Trabajo	DIRECTOR DE SUMARIOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191108a15-minpye.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191108a15-minpye.pdf</a>
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	DIRECTOR DE SUMARIOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191108a15-minrel.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191108a15-minrel.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE ASUNTOS JUDICIALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191112a11-interior-complementaria.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191112a11-interior-complementaria.pdf</a>
Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda	DIRECTOR DE NORMATIVAS ESPECIALES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191112a11-interior-complementaria.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191112a11-interior-complementaria.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	COORDINADOR DE GESTIÓN DOCENTE Y VINCULACIÓN INSTITUCIONAL	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191030a14-inap.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191030a14-inap.pdf</a>
Secretaría de Gobierno de Modernización	DIRECTOR DE GESTIÓN DE LA CAPACITACIÓN	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191030a14-inap.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191030a14-inap.pdf</a>
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191121a15-jegami-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191121a15-jegami-orden_de_merito.pdf</a>
Subsecretaría de Coordinación Administrativa	DIRECTOR DE DICTÁMENES	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191121a15-jegami-orden_de_merito.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191121a15-jegami-orden_de_merito.pdf</a>
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	DIRECTOR DE DESARROLLO DE CAPACIDADES Y CARRERA ADMINISTRATIVA	<a href="https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191113a14-misyds.pdf">https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/20191113a14-misyds.pdf</a>



## ¿Lo qué importa es la unidad? Impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense (2011 - 2019)\*<sup>1</sup>

*What Matters is Unity? Impact of Mandatory Primaries in Buenos Aires Party System (2011- 2019)*

IGNACIO SANTORO

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina.  
ignaciodontesantoro@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.A6>

**Resumen:** Las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) fueron sancionadas a nivel nacional en el año 2009. Siguiendo a esta normativa, once provincias crearon leyes análogas. Buenos Aires fue la primera de ellas. En el siguiente trabajo se realiza un análisis de los efectos de la incorporación de la Ley 14.086 de primarias obligatorias en el sistema de partidos bonaerense. Para ello se observa si los principales objetivos perseguidos por la ley fueron cumplidos y sus impactos en la elección general. Se estudia la competencia por los cargos legislativos y la gobernación en el período 1983 - 2019 y las PASO celebradas entre 2011 y 2019. Como conclusión del análisis, se muestra que su incorporación generó un efecto reductor de la competencia electoral, reduciendo la oferta y aumentando la concentración electoral. Asimismo, a pesar ser pocos los partidos que presentaron más de una lista en las primarias, los partidos y alianzas que compitieron con dos o más listas internas en la primaria no tuvieron consecuencias negativas o positivas directas en los resultados de la elección general.

**Palabras clave:** Elecciones primarias – Provincia de Buenos Aires – selección de candidatos – sistemas electorales.

**Abstract:** *The Primary, Open, Simultaneous and Compulsory Elections Law (PASO in Spanish) was passed in 2009 in Argentina by the national Congress. Later, eleven provinces enacted their own PASO laws. Buenos Aires Province was the first. In this paper we analyze the effects of Law No. 14.086 on Buenos Aires's party system. We focus on the main objectives of the law and we have assessed its accomplishment. We study the competition for legislative and executive posts in the general elections held between 1983 and 2019 and primary elections between 2011 and 2019. We conclude that in primary elections only a minority of political parties compete with more than one list, nevertheless, the PASO Law curtailed party competition reducing the electoral fragmentation and increasing the votes won by the main parties. All in all, we show that the competition in primaries with more than one list does not affect the results in the general election.*

**Key words:** Primary Elections – Buenos Aires Province – Electoral System – Candidate Selection

### Introducción

La provincia de Buenos Aires aprobó hacia finales del año 2009 la Ley 14.086 de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS).

\* Artículo recibido el 3 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 15 de marzo de 2022.

<sup>1</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo se encuentran disponibles en: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/e/2PACX-1vFoZlM1ulNSw1OoOnopKLO\\_3Hz5L7dHK6m6NHP92OE191Y7pcKGT8JFoOXYA182rGI3CF4Bky2hsNVG/pubhtml?urp=gmail\\_link](https://docs.google.com/spreadsheets/d/e/2PACX-1vFoZlM1ulNSw1OoOnopKLO_3Hz5L7dHK6m6NHP92OE191Y7pcKGT8JFoOXYA182rGI3CF4Bky2hsNVG/pubhtml?urp=gmail_link)

La ley bonaerense siguió los lineamientos de la normativa nacional sancionada tan sólo unos días antes. Al observar la provincia de Buenos Aires, los redactores destacaban las mismas dificultades presentes en el sistema de partidos nacional: una creciente fragmentación política y descontento con las elites partidarias (Tullio y Álvarez Travieso, 2015). Asimismo, la incorporación de las primarias serviría como mecanismo de unificación de las disidencias presentes en diversos partidos, especialmente en el peronismo, conocido por su resolución de disputas internas con la creación de nuevas y momentáneas estructuras partidarias a partir de la competencia “por afuera” (Galván, 2011).

En este estudio nos centramos en el análisis de la provincia de Buenos Aires por su relevancia política y electoral, al ser el distrito con mayor cantidad de electores (cerca del 40%) y termómetro de distintas candidaturas nacionales<sup>2</sup>.

Por otro lado, Buenos Aires es uno de los casos con mayor experiencia en el uso de esta herramienta, ya que, desde la sanción de la normativa en 2011, fue utilizada en tres elecciones ejecutivas y seis legislativas. El único distrito con una trayectoria similar es Santa Fe, el cual celebró cinco primarias obligatorias, pero, a diferencia de la provincia estudiada, los cargos ejecutivos y legislativos se renuevan en una misma jornada, es decir, sin elecciones de medio término. De esta forma, se busca observar el funcionamiento de una normativa prácticamente análoga a la sancionada a nivel nacional, así como también indagar los posibles efectos de la ley en un terreno de competencia diferente.

A lo largo del trabajo nos proponemos dos objetivos. Por un lado, contrastar los postulados para los que fueron creadas las primarias obligatorias bonaerenses con la realidad empírica e indagar las consecuencias que tuvo en el sistema de partidos bonaerense y sus estrategias de resolución de candidaturas. Además de ello, buscamos brindar herramientas técnicas al creciente debate sobre la suspensión o eliminación de las PASO que tiene lugar en la esfera pública<sup>3</sup> y en los actores políticos<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Como ejemplo pueden citarse dos casos. Por un lado, los comicios de 2005, donde Hilda González de Duhalde encabezó la lista legislativa disidente del peronismo contra el oficialista Frente Para la Victoria, liderado por Cristina Fernández de Kirchner. Por otro, el lanzamiento de Sergio Massa en 2013 bajo el sello del Frente Renovador en los comicios legislativos de 2013.

<sup>3</sup> Este debate tomó relevancia en los comicios de 2019, pero volvió a tener eco de cara a las elecciones de 2021, donde diferentes dirigentes políticos bregaron por su suspensión. Véase “Massa pidió la suspensión de las PASO o que se hagan ‘El mismo día que la elección general’”, *Telam*, 4/4/2021. O bien “Gasto Inútil: un sector de Cambiemos impulsa suspender las PASO”, *La Nación*, 24/6/2019.

<sup>4</sup> A nivel subnacional, algunos distritos optaron por su suspensión, como Chaco (2019) y Salta (2021); otros, por su modificación, como San Luis (2017), el cual, al quitar su obligatoriedad, eliminó, por ende, el espíritu que caracteriza a la norma.

Ignacio Santoro

Haciendo foco en la competencia por las candidaturas a cargos legislativos provinciales y la gobernación, como primera hipótesis se propone que las EPAOS generaron un efecto reductor de la competencia electoral en la elección general. Asimismo, se estudia el comportamiento de los partidos frente a las primarias, presentando una o más listas internas. En relación a este tópico, como segunda hipótesis se postula que competir con más de una lista interna en las PASO afectó negativamente el desempeño en la elección general. Los resultados corroboran nuestra primera hipótesis, mostrando una reducción de la competencia electoral en los indicadores observados en el período estudiado, pero no encontramos una relación positiva o negativa entre competir con dos o más listas internas en las primarias y los votos obtenidos en la elección general.

El orden del análisis es el siguiente. Luego de esta introducción, destacamos la importancia de los sistemas electorales y de selección de candidaturas en la dinámica partidaria. En tercer lugar, se resaltan las principales características del sistema electoral provincial. En cuarto lugar, desarrollamos las características de la ley de primarias obligatorias en la provincia. En quinto lugar, se introduce la metodología y seguida a ella se realiza la contrastación empírica. Finalmente proponemos algunas conclusiones del análisis.

### **Los sistemas de selección de candidaturas y sus efectos**

Los partidos políticos actúan en contextos institucionales que pueden afectar su comportamiento. La literatura destaca a los sistemas electorales como uno de los elementos centrales que influye en las estrategias político-electorales de partidos y electores (Sartori, 1992; Cox, 2004). Las distintas reglas que los componen pueden generar efectos mecánicos en los partidos políticos o psicológicos en los electores, reduciendo la oferta electoral (Duverger, 1992; Sartori, 1992). De esta forma, tanto partidos como electores buscan maximizar sus resultados electorales a partir de la adopción de un comportamiento estratégico, logrando maximizar sus preferencias (Cox, 2004).

Para observar la fortaleza de los efectos de los sistemas electorales, los autores clásicos coinciden en cuatro elementos que influyen en el sistema de partidos: el tipo de fórmula (mayoritaria o proporcional), la cantidad de bancas en juego (magnitud de distrito), la presencia de umbrales legales o fácticos y el diseño de la herramienta de votación (Rae, 1971; Sartori, 1992; Duverger, 1992; Nohlen, 1994; Cox, 2004).

Asimismo, los procesos anteriores a la elección general también son afectados por las reglas electorales, especialmente en sistemas que han adopta-

do reformas que llevan a métodos más inclusivos de selección de candidaturas y cargos en general, como aquellos que incorporaron el sistema de voto preferencial (o listas semi abiertas, donde el elector puede establecer una preferencia en uno o más candidatos), listas abiertas o primarias, entre otros (Alcántara Sáez, 2002; Abal Medina, 2004; Freidenberg, 2005; Negretto, 2010; Gallo, 2011). Estas modificaciones impactan de forma significativa en el *selectorado*, es decir, quienes están habilitados para escoger a un candidato, pasando desde modelos más exclusivos donde la selección depende de un líder o cúpula partidaria hacia modelos más inclusivos habilitando a una porción mayor del electorado, siendo su punto más extremo las elecciones primarias (Rahat y Hazan, 2001).

Particularmente en América Latina, uno de los métodos más utilizados fue la incorporación de las primarias (Freidenberg, 2005; Negretto, 2010). La literatura abordó el surgimiento y los efectos de las primarias, centrándose en su impacto en el proceso de selección de candidaturas (Alcántara, 2002; Serra, 2011; De Luca, Jones y Tula, 2002; Gallo, 2011; Freidenberg y Dosek, 2016), así como también los efectos del uso de las primarias en las elecciones generales, ya sean positivos, convirtiéndose en un “plus electoral” para los candidatos desafiantes en primarias competitivas (Lazarus, 2005; Carey y Polga Hecimovich, 2006; Adams y Merrill, 2008); negativos, afectando al partido en la elección general (Colomer, 2002); o bien modestos, sin grandes consecuencias en el desempeño en la elección general (De Luca, Jones y Tula, 2008).

A pesar de la relevancia continental, los estudios en Argentina son relativamente escasos. Una importante parte de la literatura se desarrolló en períodos previos a la implementación de las PASO, donde los partidos políticos tenían plena libertad en escoger sus métodos de selección de candidaturas (De Luca, Jones y Tula, 2002; 2008; Gallo, 2011; Pedrosa, 2012). Luego de la incorporación de las primarias, al modificarse y unificarse la forma de nominar las candidaturas, surgieron estudios en la arena nacional que se centraron en la nueva normativa y sus efectos (Straface y Page, 2009; Alessandro, 2011; Mustapic, Scherlis y Page, 2011; Scherlis, 2011; Scherlis, Page y Pomares, 2012; Domínguez Sardou, 2015; 2017; Gallo, 2015; 2017; 2021). Entre ellos, algunos afirmaron que la PASO generó positivos cambios en la competencia partidaria, provocando una reducción de la cantidad de partidos, concentrándose la oferta en grandes alianzas, especialmente en los distritos de mayor población (Alessandro, 2011; Domínguez Sardou, 2017; Santoro, 2020). Para otros, la reforma benefició al partido en el poder y deterioró la competencia, con una profundización de alianzas lábiles e incongruentes y un aumento del personalismo (Scherlis, 2011; Gallo, 2015).

Ignacio Santoro

A diferencia del plano nacional, es reducida la cantidad de trabajos que se han centrado en el análisis de los distritos subnacionales. Particularmente, son pocas las publicaciones sobre la provincia de Buenos Aires, a pesar de su relevancia. Algunos antecedentes en esta línea de investigación indagaron en las características de la norma y su proceso de sanción, así como también trabajos exploratorios de González (2015) y Santoro (2019), junto con los estudios de Clerici, Cruz y Goyburu (2016; 2020), en los que se analizó el impacto negativo de las primarias competitivas en las transferencias de votos desde la PASO a la elección general a nivel municipal.

Tomando los lineamientos propuestos por la Ley 14.086 de PASO bonaerense y la literatura sobre selección de candidaturas, este trabajo indaga en los efectos buscados por la misma, es decir, los cambios en la competencia electoral y las consecuencias en la elección general de competir con más de una lista. Para ello, formulamos dos hipótesis.

En primer lugar, siguiendo a los estudiosos de los sistemas electorales, postulamos que, producto de reglas más exigentes para la competencia, las PASO lograron un efecto reductor en la competencia electoral, observado a partir de una reducción en la oferta electoral y un aumento en la concentración del voto. Así, queda formulada la *hipótesis 1*, que afirma que las primarias obligatorias tuvieron un efecto reductor en la competencia electoral.

En segundo lugar, a luz del impacto de las primarias, contrastamos si en las primarias obligatorias la competencia con más de una lista tiene efectos positivos, negativos o neutrales en la cantidad de votos obtenidos en la elección general. Se espera que, dado que en las primarias hay más de una lista en competencia, el partido o alianza tenga una pérdida de votos entre ambas instancias de votación. De esta manera, la *hipótesis 2* sostiene que presentar dos o más listas internas produjo una pérdida de votos entre la PASO y la elección general.

A continuación, se detalla el marco normativo provincial sobre el cual se analizan ambas hipótesis.

### **Las reglas del juego provincial**

La provincia de Buenos Aires establece sus principios básicos de ordenamiento social en la Constitución Provincial. En ella se describe la composición de los poderes del Estado y se establece que el Poder Legislativo se conforma de una legislatura bicameral, compuesta por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera se encuentra integrada por 92 diputados, mientras que la Cámara de Senadores se forma con 46

miembros. La Constitución prevé ante un posible crecimiento demográfico un aumento en la cantidad de legisladores en ambas cámaras<sup>5</sup>. Además, el mandato de los senadores y diputados provinciales tiene una extensión de cuatro años y ambas cámaras se renuevan por mitades cada dos años<sup>6</sup>. Los legisladores provinciales pueden ser reelectos en sólo una ocasión (Ley 14.835).

El principio que guía la distribución de bancas de ambas cámaras es el de representación proporcional y la fórmula utilizada es de cociente (Hare), con premios a la mayoría, por ello algunos autores la han denominado como “Hare a la Bonaerense” (Varani, 2004)<sup>7</sup>. Por otro lado, el mapa electoral se establece a partir de las unidades administrativas locales (municipios) constituyendo cada uno de ellos un distrito electoral. Para la elección de cargos provinciales legislativos, los municipios son agrupados y toman el nombre de secciones electorales, formándose ocho secciones electorales<sup>8</sup> de magnitud variable<sup>9</sup>, teniendo un mínimo de tres senadores y seis diputados

<sup>5</sup> La legislación establece un tope a la cantidad de bancas que pueden ser incorporadas en ambas cámaras; un máximo de 100 diputados y de 50 senadores.

<sup>6</sup> Alternativamente, cuatro secciones escogen diputados y los cuatro restantes escogen senadores.

<sup>7</sup> El autor hace especial énfasis en como este tipo de fórmula impacta en la existencia de un umbral fáctico alto, especialmente en el nivel municipal (Varani, 2004).

<sup>8</sup> Sección Capital: La forma el partido de La Plata.

Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, José C. Paz, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

Segunda Sección Electoral: Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

Tercera Sección Electoral: Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Cnel. Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, La Matanza, Quilmes y San Vicente.

Cuarta Sección Electoral: Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Irigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

Quinta Sección Electoral: Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, De La Costa, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Pinamar, Rauch, San Cayetano, Tandil, Tordillo y Villa Gesell.

Sexta Sección Electoral: Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Daireaux, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, González Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Monte Hermoso, Patagones, Pellegrini, Púan, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

Séptima Sección Electoral: Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

Ignacio Santoro

por circunscripción. Para acceder al reparto en ambas cámaras no existe un umbral legal. Asimismo, desde 2016 las listas partidarias deben respetar, al momento de ser conformadas, una composición alternada y secuencial entre hombres y mujeres (paridad de género) (Ley 14.848).

El Poder Ejecutivo provincial se encuentra encabezado por la figura del Gobernador y el Vicegobernador, electos de manera simultánea en una misma boleta, durando su mandato cuatro años con posibilidad de ser reelectos una sola vez. Los cargos ejecutivos son electos por simple mayoría de votos y de manera conjunta con la elección de cargos legislativos. Las elecciones generales tanto legislativas como ejecutivas puede desdoblarse de la nacional, pero tradicionalmente han sido conjuntas.

Finalmente, la normativa provincial permite la existencia de dos tipos de partidos: partidos provinciales y agrupaciones municipales, siendo los primeros autorizados a postular candidatos a cargos electivos en toda la provincia y los segundos en sus respectivos municipios (Ley 9.889). La legislación también establece la posibilidad de formar federaciones (uniones partidarias de carácter permanente) y alianzas de carácter transitorio, ya sea entre federaciones, partidos o agrupaciones municipales, las cuales deben establecerse para todas las categorías en que participe la alianza.

### **EPAOS, la PASO bonaerense**

La ley de primarias nacional (Ley 26.571) fue ideada en torno a tres grandes objetivos (Straface y Page, 2009; Alessandro, 2011; Pomares, Page y Scherlis, 2012; Tullio y Álvarez Travieso, 2015): 1. reducir la fragmentación del sistema de partidos, al crear mayores requisitos para la competencia partidaria, junto con el establecimiento de un umbral legal necesario a ser superado para acceder a la elección general; 2. generar una mayor apertura de los partidos en la selección de candidatos, buscando democratizar las nominaciones así como también estimular la resolución de conflictos entre dirigentes dentro de las estructuras partidarias; 3. finalmente, se persiguió una mayor transparencia y equidad en las campañas electorales, a partir de la garantía de espacios de propaganda audiovisual a todos los partidos por parte del Estado, y la consecuente prohibición de contratación de publicidad privada.

<sup>9</sup> La primera sección escoge 15 diputados y 8 senadores; la segunda sección, 11 y 5, respectivamente; la tercera 18 y 9; la cuarta, 14 y 7; la quinta 11 y 5; la sexta, 11 y 6; por último, tanto la séptima como la octava (sección Capital) escogen ambas 6 diputados y 3 senadores.

La Ley 14.086 de PASO bonaerense fue sancionada menos de un mes después de la ley de primarias nacional. Otras provincias incorporaron leyes análogas en los años posteriores<sup>10</sup>.

Debido a esta cercanía temporal y a presiones por parte del Poder Ejecutivo nacional (Santoro, 2019), la ley de primarias provincial persiguió los mismos dos primeros objetivos antes postulados y su articulado resultó similar a la Ley 26.571. Concretamente los objetivos de la ley provincial se plasmaron en diferentes cláusulas en la normativa:

1. Democratización partidaria; la resolución de todas las candidaturas mediante elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los partidos políticos y la ciudadanía en su conjunto.

2. Orden en la oferta partidaria a partir de:

2.1. Mayores requisitos para la competencia: a) primeramente, se reclamaron mayores exigencias para la presentación de precandidaturas; b) junto con ello, se estableció un umbral legal del 1,5% de los votos positivos necesario a ser superado para poder acceder a la elección general y c) la exigencia de una demostración anual de las afiliaciones partidarias.

2.2. La prohibición de las listas espejo<sup>11</sup>.

A continuación, estudiamos el impacto de la normativa en el sistema de partidos bonaerense para los cargos legislativos provinciales (diputados y senadores) y la Gobernación.

## Metodología

A fin de contrastar las hipótesis propuestas, se crean dos variables: 1. Competencia electoral; 2) Impacto en la elección general.

La primera variable, competencia electoral, busca capturar los cambios en la arena electoral. Para medirla se crean dos dimensiones. Por un lado, se mide la oferta electoral en relación a dos indicadores: a. la cantidad de fuerzas políticas en competencia en la elección general y b. la cantidad de fuerzas políticas que superan las PASO, mientras que, por el otro lado, para estudiar la concentración electoral, se analizan c. el Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso y Taagepera, 1979), el cual mide el grado de frag-

<sup>10</sup> San Juan (2010), Salta (2011), Chaco (2012), Ciudad de Buenos Aires (2013), San Luis (2013), Mendoza (2013), Chubut (2014), Río Negro (2014), Entre Ríos (2015) y Catamarca (2015).

<sup>11</sup> “Las “listas espejo” son listas idénticas entre sí, con iguales candidatos, pero presentadas por diferentes partidos o frentes electorales, que suman luego los votos recibidos por cada uno de ellos” (Mustapic, Scherlis y Page, 2011:4)

mentación a partir de los resultados electorales; y d) la concentración de las primeras fuerzas políticas cuya función es contabilizar la suma de los votos obtenidos por las primeras fuerzas partidarias<sup>12</sup>.

**TABLA 1**  
Variables, dimensiones e indicadores

Variable	Dimensión	Indicador
<b>Competencia electoral</b>	Oferta electoral	Cantidad de fuerzas políticas en la elección general
		Cantidad de fuerzas políticas que superan las primarias
	Concentración electoral	Número Efectivo de Partidos Concentración de las primeras fuerzas políticas
<b>Impacto en la elección general</b>	Diferencia de votos entre elecciones	Diferencia de votos PASO vs elección general

Fuente: Elaboración propia.

Por último, en el caso de la segunda variable, “Impacto en la elección general”, se observan las cinco fuerzas políticas que más votos cosecharon en cada elección y sus resultados en la elección general. En ellas, se indaga en la competencia interna que tuvieron a partir de analizar dos dimensiones: a) la cantidad de fuerzas que tuvieron competencia y b) la competitividad de las mismas. La medición de la competitividad se realiza a partir del margen de victoria (MV) (Valdés, 1995; Méndez de Hoyos, 2003), el cual mide la diferencia entre la primera y segunda fuerza política<sup>13</sup> (en este caso entre la primera y segunda lista interna dentro una fuerza) en una elección: cuanto mayor es el MV, menor es la competitividad. Siguiendo a los trabajos de Cruz (2016) y Gallo (2021), en la competencia por la Gobernación se clasifica a las primarias dentro de cada fuerza política como competitivas cuando la diferencia entre la

<sup>12</sup> En el caso del Poder Legislativo, para simplificar el análisis, se realiza un promedio de los resultados de cada uno de los comicios para los cargos de senadores y diputados, agregando los resultados de las cuatro secciones que eligen representantes para cada cámara.

<sup>13</sup> A continuación, se utiliza “Fuerza Política” como sinónimo tanto de partidos políticos como de alianzas electorales.

primera y segunda lista sea menor al 15% y como no competitivas cuando sea mayor al 15%. En cuanto a los cargos legislativos se consideran primarias competitivas cuando el MV supera la mediana de la muestra de competitividad (25%); en caso de ser el MV mayor, se clasifican como no competitivas. Para estudiar los cargos legislativos, ambos indicadores se miden a partir de establecer un promedio del total y se resalta cuántas fuerzas políticas tuvieron competencia en al menos una sección electoral.

En base a la clasificación anterior, se distingue entre primarias “competitivas”, “no competitivas” y “sin competencia”. En el caso de los cargos legislativos, se agrupó cada partido político o alianza según el tipo de primaria. Luego, se realizó un promedio de los resultados, enfrentando los desempeños de cada partido entre las primarias obligatorias y la elección general, clasificando la diferencia de votos entre elecciones como “ganó”, “mantuvo” o “perdió” en relación a las voluntades obtenidas desde una instancia electoral a la siguiente. Se utiliza para la medición el porcentaje de votos, ya que, al aumentar la participación electoral<sup>14</sup> desde la elección PASO a la general, se busca normalizar los resultados para poder realizar la comparación entre ambas instancias electorales, destacando los cambios en los apoyos partidarios.

En total se examinan 19 elecciones generales para cargos legislativos, y 10 elecciones generales de Gobernador en el período 1983 - 2019. Asimismo, se estudian las elecciones PASO celebradas entre 2011 y 2019 para los mismos cargos. Fueron siete elecciones primarias legislativas y tres ejecutivas. Los datos utilizados fueron obtenidos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

## **1. Competencia electoral**

### ***1.1. Oferta electoral***

#### ***1.1.1. Cantidad de fuerzas en competencia en la elección general***

Uno de los objetivos principales de las primarias fue reducir la fragmentación del sistema de partidos. Ello se tradujo en la normativa y en aquellos que buscaron explicarla como un orden en la oferta partidaria (Tullio y Álvarez Travieso, 2015). A continuación, analizamos el escenario previo a

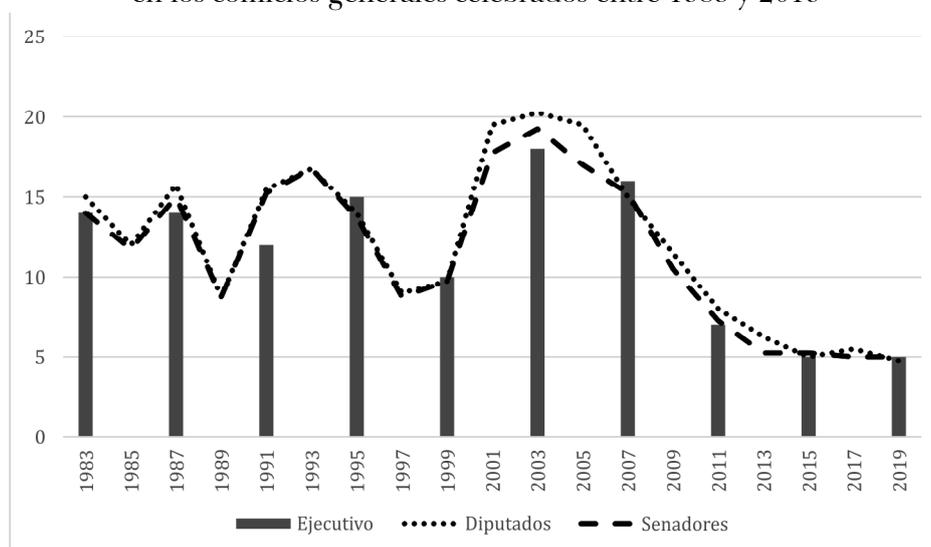
<sup>14</sup> A modo de ejemplo, la diferencia de electores entre PASO y general fue, en 2011, de 155.169 electores más en la elección general, en 2015, de 773.0775 y en 2019, de 526.886.

Ignacio Santoro

la incorporación de las PASO y los cambios luego de los comicios de 2011. En el Gráfico 1 se contabilizan la cantidad de fuerzas políticas (partidos y alianzas) que presentan una lista de candidaturas a elecciones generales.

### GRÁFICO 1

Cantidad de fuerzas (partidos y alianzas) en competencia para los cargos de Gobernador, diputados y senadores provinciales en la provincia de Buenos Aires en los comicios generales celebrados entre 1983 y 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Al observar el Gráfico 1, si entendemos un orden en la oferta como la reducción de los partidos y alianzas en competencia en la elección general, podemos afirmar que la PASO fue efectiva al lograr una continuidad en una tendencia reductora de la oferta. En el período previo a la implementación de las primarias (las elecciones celebradas entre 1983 y 2009), destacamos dos etapas. La primera iniciada en el retorno democrático y su continuidad hasta 2003, marcada por una oferta fragmentada y oscilante; en todo el período se mantiene por encima de las diez fuerzas políticas para cargos legislativos y ejecutivos, llegando a su pico en los comicios de 2003, donde se presentaron 18 listas para el cargo de Gobernador y, en promedio, 19 para senadores y 20 para diputados. Una segunda etapa se inicia en los comicios

de 2005, cuando comenzó una tendencia a la reducción de la cantidad de partidos en competencia, asemejándose a los niveles más bajos en momentos previos en la década del noventa. De todas formas, se mantuvo una oferta relativamente alta, siendo los comicios de 2009 los de mayor reducción, con un promedio de 12 fuerzas para la Cámara de Diputados y 11 para la Cámara de Senadores.

La incorporación de las PASO en 2011 trajo una continuidad en la reducción de la oferta partidaria, además de profundizarla y estabilizarla: a partir de 2013 la oferta para todos los cargos oscila en torno a cinco fuerzas políticas<sup>15</sup>.

En el siguiente apartado analizamos si esto fue producto de una dinámica propia del sistema de partidos o bien de las incidencias de la norma.

### ***1.1.2. Cantidad de fuerzas que superan las PASO***

A continuación, nos preguntamos qué impacto tuvieron las nuevas reglas institucionales en los cambios en la oferta. Para ello, comparamos la cantidad de fuerzas en competencia en la primaria con aquellas que logran superar el umbral legal del 1,5% de los votos positivos que permiten acceder a la elección general.

Al realizar una mirada general, notamos que la cantidad de partidos y alianzas que se presentaron en las elecciones primarias no fue decreciendo, sino aumentando. Especialmente en los comicios de 2017. Sin embargo, el umbral legal tiene un rol clave, al concentrar la oferta en las primeras fuerzas políticas y eliminar a los partidos que no logran conseguir el 1,5% de los votos. Asimismo, parece haber un comportamiento estratégico de los electores después de las primeras experiencias en 2011 y 2013, optando por menos fuerzas partidarias a pesar de mantenerse una extensa oferta partidaria.

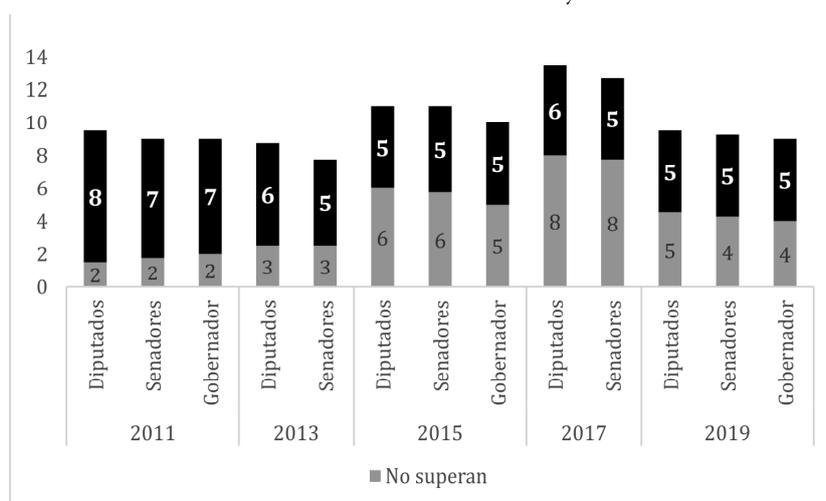
---

<sup>15</sup> Es importante resaltar como matiz de este argumento que una reducción de la oferta no necesariamente repercute en una reducción del sistema de partidos, ya que, como notamos a lo largo de este trabajo, la reducción de la oferta puede ser producto de la generación de alianzas electorales, las cuales tienen un carácter transitorio, al menos en términos formales. En caso de que las mismas se institucionalicen, estaríamos en condiciones certeras de afirmar un efectivo cambio en el sistema de partidos.

Ignacio Santoro

## GRÁFICO 2

Cantidad de fuerzas (alianzas y partidos) que superan las primarias en la provincia de Buenos Aires para los cargos de Gobernador, diputados provinciales (promedio) y senadores provinciales (promedio) en las PASO celebradas entre 2011 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia.

En resumen, en este apartado notamos que la cantidad de partidos y alianzas que compitieron en cada elección primaria se mantuvo alta y, por ende, la reducción de la oferta en la elección general no fue espontánea. A partir de la incorporación del umbral legal, la PASO fue efectiva en reducir a las fuerzas políticas de menor caudal de votos de cara a la elección general.

### 1.2. Concentración electoral

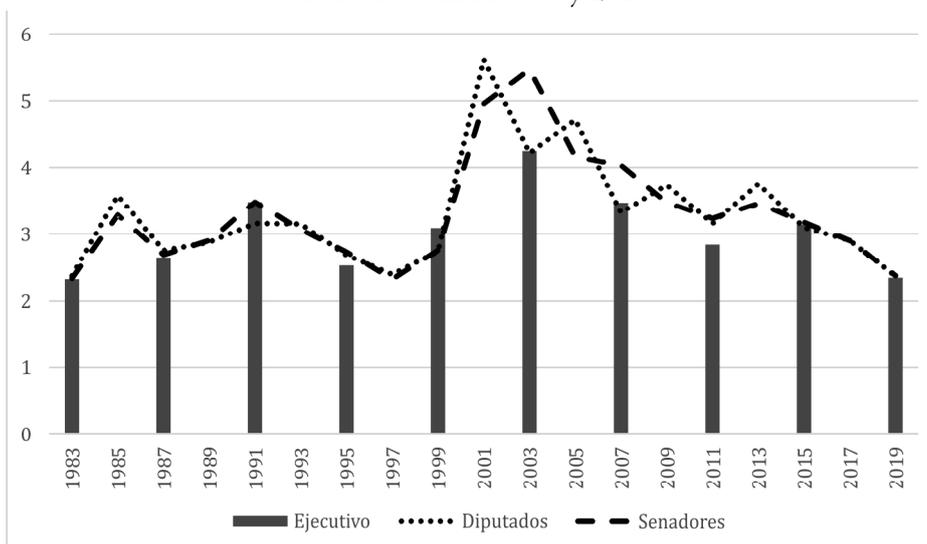
#### 1.2.1. Número Efectivo de Partidos

El indicador Número Efectivo de Partidos (NEP), creado por Laakso y Taagepera (1979), mide el grado de fragmentación partidaria. De esta forma, el NEP electoral logra evaluar cuántas fuerzas concentran la competencia por el acceso a los cargos. En este caso se utiliza el indicador sobre la competencia electoral y no sobre las bancas obtenidas por los partidos políticos. Para el caso del Poder Legislativo, se hace un promedio en cada elección entre las secciones que escogen senadores y aquellas que eligen diputados.

A pesar de tener objetivos diferentes, la dinámica es similar al indicador de la oferta, es decir, que, en primer lugar, la competencia por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores es semejante durante todo el período estudiado, al igual que en la lucha por la Gobernación.

### GRÁFICO 3

Número Efectivo de Partidos para los cargos de Gobernador, diputados y senadores en la provincia de Buenos Aires en los comicios generales celebrados entre 1983 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

La competencia partidaria en la provincia tiene un origen similar al nacional, dado que en ambas arenas el espectro político se organizó en dos partidos: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. En 1983, la UCR triunfó en la Nación y en la provincia. Luego de esta primera experiencia, el NEP comienza a elevarse hasta tres partidos políticos, llegando a un pico en los comicios de 2001.

En la primera elección del nuevo milenio, la crisis económica derivó en una crisis política y social en los distritos metropolitanos (Torre, 2003). En el NEP se reflejó, al igual que en la oferta, en una fragmentación partidaria, llegando al pico histórico en la disputa por las bancas de diputados (5,62) y a un nivel alto en la Cámara de Senadores (4,68). La fragmentación conti-

Ignacio Santoro

nuó en los comicios de 2003, donde el NEP alcanzó su máximo valor en la carrera por la gobernación (4,25) y en la competencia por la Cámara de Senadores (5,47) y se mantuvo alto en la disputa por la Cámara de Diputados (4,22). Luego de este terremoto electoral, en los comicios siguientes el sistema tendió a normalizarse. Tal es así que en las elecciones de 2005, 2007 y 2009 la fragmentación se encontró por encima de tres partidos.

La incorporación de las PASO en 2011 mantuvo la dinámica anterior, especialmente en sus primeros usos en 2011, 2013 y 2015. Los comicios legislativos de 2013 muestran un salto respecto a momentos previos, donde el NEP de la competencia por las bancas de la Legislatura oscila entre 3,5 (diputados) y 3,8 (senadores), explicado por la aparición del Frente Renovador conducido por Sergio Massa. A partir de 2015, el NEP se reduce constantemente, llegando a su mínimo histórico en la elección de 2019 (2,4 para todos los cargos).

Como conclusión de este apartado, podemos destacar dos observaciones. Hasta 2013, la incorporación de las PASO no significó grandes cambios, ya que en dichas elecciones legislativas el NEP volvió a crecer con un valor similar a la última elección sin PASO (2009). Sin embargo, desde los comicios de 2015 en adelante, la reducción de la oferta es acompañada por un NEP menor. Las siguientes elecciones legislativas y ejecutivas mantuvieron esta tendencia. Incluso en aquellos comicios donde el peronismo se dividió en Unidad Ciudadana y el Frente Justicialista, el NEP continuó su tendencia decreciente<sup>16</sup>.

### 1.2.2. Concentración de las primeras fuerzas

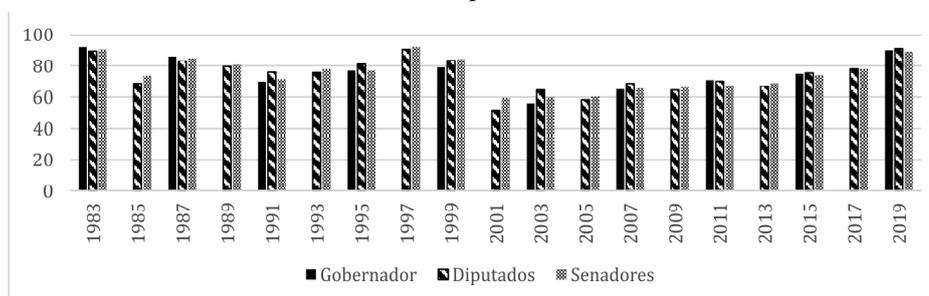
El Gráfico 4 muestra el indicador “concentración del voto de las primeras fuerzas”. Vinculado al NEP, la concentración del voto inicia en 1983 en una cifra cercana al 90% en todas las arenas de competencia. Sin embargo, a medida que avanzamos en el período estudiado, la misma se reduce en torno al 80% con picos en 1997 y 1999, momentos en que los partidos no peronistas se organizan en torno a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación y el peronismo se mantiene unido.

En las elecciones de medio término de 2001 y como muestra de la crisis y la fragmentación partidaria, la concentración del voto de las primeras dos fuerzas alcanza su mínimo histórico (52% diputados y 60% en senadores).

<sup>16</sup> Es importante destacar que la cantidad de partidos políticos reconocidos continúa siendo alta, dejando abierta la posibilidad de que haya una expansión de la oferta y del NEP frente a una fractura en las alianzas.

Estos valores se mantuvieron estables en los años siguientes, incluyendo los comicios de 2011 y 2013 con las PASO ya en acción, donde se siguió un lento pero constante proceso de concentración del voto, sin superar el 70%.

**GRÁFICO 4**  
Concentración del voto de las primeras dos fuerzas en elecciones generales por cargos legislativos y de Gobernador en la provincia de Buenos Aires en el período 1983 - 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Este indicador encuentra un salto en los comicios de 2015, cuando en las tres arenas las primeras fuerzas acumulan el 75% de las voluntades, y se consolida en la elección de 2017, acompañando lo observado en el NEP. El año 2019, se muestra que la concentración logra su valor máximo desde 1997, obteniendo la suma de las primeras dos fuerzas alrededor del 90% de los votos.

## 2. Competencia interna en las PASO e impacto en la elección general

### 2.1. Competencia y competitividad

A continuación, estudiamos el grado de uso de las primarias para resolver candidaturas en los cargos legislativos y el cargo de Gobernador. En el caso del Poder Legislativo provincial, se contabiliza si los partidos tuvieron competencia interna en al menos una sección electoral. En la Tabla 2<sup>17</sup> se observa que el uso de las PASO para la resolución de candidaturas fue disímil. Desde la primera implementación en 2011, donde casi la mitad de las

<sup>17</sup> Para mayor detalle ver Tabla 6 (Anexo).

Ignacio Santoro

fuerzas políticas que compitieron presentaron al menos una lista interna, los partidos y alianzas fueron reduciendo de forma progresiva la resolución de candidaturas por este medio, llegando a su pico mínimo en los recientes comicios de 2019, donde tan solo una fuerza postuló más de una lista en una sección (ver columna tres, fuerzas políticas que presentan internas en al menos una sección).

**TABLA 2**

Cantidad (promedio) de fuerzas políticas (partidos y alianzas) (\*) con competencia en elecciones primarias para cargos legislativos (diputados y senadores) en la provincia de Buenos Aires en las PASO celebradas entre 2011 y 2019.

Elección	Promedio de fuerzas políticas totales	Fuerzas políticas que presentan internas en al menos una sección	Fuerza política	Secciones con competencia	Primarias Competitivas	Porcentaje primarias competitivas
2011	9	4 (44%)	FPV	5	0	38%
			FP	6	4	
			CF	2	1	
			UDESOS	1	1	
2013	8	3 (37%)	FPCyS	3	0	60%
			CF	6	5	
			FR	1	1	
2015	11	4 (36%)	Progresistas	6	3	59%
			FTT	7	7	
			Cambiamos	1	0	
			UNA	1	1	
2017	13	3 (23%)	Unidad Federal	7	1	70%
			PS	1	1	
			F. Just.	1	1	
2019	9	1 (11%)	Consenso Federal	1	1	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

(\*) Referencias: Frente Para la Victoria (FPV), Frente Popular (FP), Compromiso Federal (CF), Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), Frente Renovador (FR), Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), Partido Socialista (PS) y Frente Justicialista (F. Just)

Es llamativo, sin embargo, que en la mayoría de los frentes que presentaron más de una lista tuvieron internas competitivas. Especialmente en las elecciones primarias de 2011, 2013 y 2015 (columna siete, “porcentaje primarias competitivas”). En los comicios de 2017, se redujo la cantidad de partidos y alianzas que resolvieron sus candidaturas mediante elecciones primarias, pero no así el grado de competitividad de las mismas. En 2019, última elección analizada, únicamente una fuerza política presentó competencia (Consenso Federal) en la sección Capital, con un alto grado de competitividad.

**TABLA 3**

Cantidad de fuerzas políticas con competencia interna para el cargo de Gobernador de la provincia de Buenos Aires en las elecciones primarias celebradas entre 2011 y 2019

Elección	Fuerzas políticas totales	Fuerzas políticas que presentan listas internas <sup>1</sup>	Fuerza política	Cantidad de listas internas	MV	Competitivas
2011	9	1 (11%)	FPV	2	88%	No
2015	10	3 (30%)	FPV	2	4%	Si
			Progresistas	2	34%	No
			FIT	2	14%	Si
2019	Sin competencia interna					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En el caso del Poder Ejecutivo (Tabla 3), las primarias fueron utilizadas en menor medida para la resolución de candidaturas. En la primera experiencia en 2011, sólo una alianza tuvo disputa interna, el Frente Para la Victoria, donde la lista del Gobernador que buscaba la reelección, Daniel Scioli, se enfrentó al desafío de Mario Ishii, de pocas posibilidades de triunfo. Los resultados mostraron una amplia ventaja de Scioli, con cerca del 90% de los votos internos.

Los comicios de 2015, en cambio, fueron los más competidos del período, donde tres frentes (30%) tuvieron más de una lista interna. Dos de ellos fueron con listas competitivas, el Frente de Izquierda y de los Trabajadores

<sup>18</sup> Entre paréntesis, porcentaje sobre el total de fuerzas políticas que presentaron listas internas.

Ignacio Santoro

(FIT), enfrentándose referentes de los dos partidos de la alianza: Néstor Pitrola (Partido Obrero) encabezó una de las precandidaturas y Cristian Castillo (Partido de los Trabajadores Socialistas), su competencia. Al igual que en el plano legislativo, la interna fue muy competitiva y culminó con un ajustado triunfo de Pitrola. En segundo lugar, la primaria del Frente Para la Victoria tuvo una extrema competitividad, al enfrentarse las precandidaturas de Julián Domínguez y Aníbal Fernández en una primaria con un MV estrecho y acusaciones cruzadas sobre “fuego amigo”<sup>19</sup>. Finalmente, la primaria de Progresistas fue la única no competitiva: la lista de Jaime Linares se impuso fácilmente a la de Jorge Ceballos.

De la experiencia bonaerense podemos destacar dos grandes conclusiones. Por un lado, las PASO fueron utilizadas para dirimir candidaturas por diversos frentes políticos, desde aquellos con un bajo caudal electoral hasta el oficialismo provincial en dos ocasiones. La mayoría de las primarias tuvieron competitividad. Sin embargo, existió una tendencia decreciente a la utilización de las mismas, observadas especialmente en los comicios de 2019, donde en la arena legislativa solo un frente presentó más de una lista interna en una única sección electoral, mientras que en el poder ejecutivo no hubo competencia. Los peligros del “fuego amigo” y el foco puesto en la primaria competitiva del FPV en 2015 junto con la derrota electoral, pudieron haber dejado una reticencia en las dirigencias para la presentación de más de una lista, al concluir que una interna competitiva dañó las posibilidades del espacio de llegar a la máxima magistratura provincial.

Si bien el contexto de las primarias argentinas y bonaerenses implican un marco normativo atípico al estudiado por la literatura, ya que en este caso son compulsivas tanto para los partidos políticos como para los electores, en el caso de las PASO, la hipótesis sobre el impacto negativo de las primarias competitivas sería contraria a la línea de investigación que afirma que la selección de candidaturas mediante primarias premia a las fuerzas políticas con un “plus electoral” (Carey y Polga Hecimovich, 2006) y, por el contrario, coincidiría con la hipótesis de Colomer (2002), quien señala que un selectorado extenso beneficia a candidatos impopulares o potenciales perdedores. En base a este supuesto, la utilización de las primarias obligatorias en territorio bonaerense podría haber tenido una mirada negativa de los actores, quienes encontraron un riesgo en la competencia interna de cara a la elección general. Partiendo de esta conjetura, en el siguiente apartado buscamos contrastar si competir con más de una lista en las PASO afecta negativamente al resultado en la elección general.

<sup>19</sup> Véase «Aníbal adjudicó su derrota a un complot interno del FPV», *La Nación*, 27/8/2015.

## 2.2. Impacto en la elección general

En la Tabla 4 se examina cómo se comportaron los cinco partidos que más votos concentraron en el período 2011 - 2019 en la competencia por la Gobernación respecto a las primarias y las consecuencias del tipo de primaria (competitiva, no competitiva o sin competencia) en la elección general.

**TABLA 4**

Balance de votos desde la PASO a la elección general en la competencia por la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires en las elecciones celebradas entre 2011 y 2019 (\*)

ELECCIÓN	FUERZA POLÍTICA	TIPO DE PRIMARIA	RESULTADO (%) EN LA PASO	RESULTADO (%) EN LA ELECCIÓN GENERAL	BALANCE
2011	FPV	No competitiva	50	55	Ganó
	FAP	Sin competencia	10	12	Ganó
	FIT	Sin competencia	3	3	Mantuvo
	Frente Popular	Sin competencia	9	6	Perdió
	UDESOS	Sin competencia	17	16	Perdió
2015	Cambiamos	Sin interna	30	39	Ganó
	FIT	Competitiva	3	4	Ganó
	UNA	Sin interna	20	19	Perdió
	Progresistas	No competitiva	4	2	Perdió
	FPV	Competitiva	40	35	Perdió
2019	Juntos por el Cambio	Sin competencia	35	38	Ganó
	FIT	Sin competencia	3	3	Mantuvo
	Consenso Federal	Sin competencia	6	5	Perdió
	NOS	Sin competencia	2	1	Perdió
	FDT	Sin competencia	53	52	Perdió

Fuente: Elaboración propia

(\*) Referencias: Frente Para la Victoria (FPV), Frente de Todos (FDT), Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), Frente Amplio Progresista (FAP), Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), Unidos por la Libertad y el Trabajo (UNIDOS), Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT).

Ignacio Santoro

Como advertimos, la cantidad de partidos que deciden presentar competencia interna son pocos. Sin embargo, a diferencia de lo postulado acerca de los malos resultados producto de la competencia en primaria, los datos arrojan una conclusión diferente. Dos casos pueden utilizarse a modo de ejemplo: las primarias competitivas del FPV y del FIT en las elecciones ejecutivas del 2015. Si bien la primera tuvo resultados negativos para el frente en la elección general, perdiendo cinco puntos, en el caso del FIT su desempeño mejoró levemente, de 3% a un 4% en la general.

Por otro lado, aquellas primarias no competitivas —el FPV en 2011 y Progresistas en 2015— también tuvieron resultados ambiguos. El FPV ganó casi 5% de votos entre la PASO y la general, mientras que Progresistas perdió cerca de la mitad de su apoyo. Los partidos que optaron por no presentar más de una lista en las PASO tuvieron resultados disímiles. Iniciando el análisis por el Frente de Todos (ex FPV) en los comicios de 2019, con el reciente recuerdo de la disputada interna entre Domínguez y Fernández, compitió con un solo candidato, Axel Kicillof. Sin embargo, la lista única mejoró levemente su desempeño entre la PASO y la elección general. El FIT, a diferencia de la experiencia anterior, también apostó por una candidatura única, con una ligera mejoría de su performance electoral. En el resto de las unidades analizadas, el resultado es diverso. En algunos casos los partidos ganaron votos desde la PASO a la general (como Juntos por el Cambio en 2015 y 2019) y otros perdieron (como el Frente Popular). Es importante destacar que, si bien hay cambios en el caudal de votos, en pocas ocasiones la variación entre la PASO y la general es abrupta. Por el contrario, las oscilaciones mayores al 2% son una anomalía.

El Poder Legislativo muestra un escenario similar. La cantidad de unidades analizadas es mayor por el hecho de haber distinguido en cada partido entre las secciones electorales donde hubo competencia (ya sea competitiva o no competitiva) y los casos donde no hubo competencia. De esta forma, la unidad de análisis se construyó observando cada partido y su comportamiento en las primarias. En la Tabla 5, se distinguen las estrategias de los cinco principales partidos políticos en cada una de las ocho secciones electorales y en cuántas de ellas se llevó a cabo el mismo tipo de primaria.

**TABLA 5**

Balance de votos desde la PASO a la elección general en la competencia por la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (diputados y senadores) en las ocho secciones electorales que escogen cargos legislativos durante los comicios celebrados entre 2011 y 2019<sup>20</sup>

Elección 2011					
Tipo de Primaria / Fuerza Política	FPV	Fte. Popular	UDESOS	Compromiso Federal	FAP
Competitiva		Perdió (4/8)	Perdió (1/8)	Ganó (1/8)	
No competitiva	Ganó (6/8)	Perdió (2/8)		Perdió (1/8)	
Sin competencia	Ganó (2/8)	Perdió (1/8)	Perdió (7/8)	Ganó (6/8)	Ganó (8/8)
Elección 2013					
Tipo de Primaria / Fuerza Política	FPV	Fte. Renovador	FPCyS	UNIDOS	FIT
Competitiva		Ganó (1/8)			
No competitiva			Mantuvo (3/8)		
Sin competencia	Ganó (8/8)	Ganó (7/8)	Perdió (5/8)	Perdió (8/8)	Ganó (8/8)
Elección 2015					
Tipo de Primaria / Fuerza Política	FPV	UNA	Cambiamos	Progresistas	FIT
Competitiva		Perdió (1/8)		Perdió (2/8)	Ganó (7/8)
No competitiva			Ganó (1/8)	Perdió (5/8)	Ganó (1/8)
Sin competencia	Perdió (8/8)	Ganó (7/8)	Ganó (7/8)	Perdió (1/8)	
Elección 2017					
Tipo de Primaria / Fuerza Política	Fte. Justicialista	Unidad Ciudadana	Cambiamos	1 País	FIT
Competitiva	Ganó (1/8)				
No competitiva					
Sin competencia	Perdió (7/8)	Ganó (8/8)	Ganó (8/8)	Perdió (8/8)	Ganó (8/8)
Elección 2019					
Tipo de Primaria / Fuerza Política	FDT	Consenso	Cambiamos	NOS	FIT
Competitiva	Perdió (1/8)				
No competitiva					
Sin competencia	Mantuvo (8/8)	Perdió (7/8)	Ganó (8/8)	Perdió (8/8)	Mantuvo (8/8)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>20</sup> En la Tabla 5 se aclara entre paréntesis la cantidad de secciones electorales en que cada frente tuvo cada tipo de primaria, ya sea competitiva, no competitiva o sin competencia. Por ello, su lectura es en función de la cantidad de secciones electorales con X tipo de primaria/total de secciones electorales.

Ignacio Santoro

(\*) Referencias: Frente Para la Victoria (FPV), Frente de Todos (FDT) Unión para el Desarrollo Social (UDESOS), Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), Frente Amplio Progresista (FAP), Unidos por una Nueva Alternativa (UNA), Unidos por la Libertad y el Trabajo (UNIDOS), Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT).

Cuando observamos la cantidad de partidos que decidieron presentar más de una lista en las primarias de forma competitiva, no competitiva o bien no hacerlo (sin competencia), no arroja regularidad. Fuerzas políticas que tuvieron primarias competitivas, en algunos casos ganaron votos, como el Frente Renovador en 2013, mientras que otros perdieron, como Unidos por una Nueva Alternativa en 2015. Lo mismo puede destacarse en los casos sin competencia, como en los comicios de 2019, donde la mayoría de los frentes presentaron solo una lista interna en todas las secciones y sin embargo tuvieron resultados disímiles; dos de ellos mantuvieron los votos entre las PASO y la General (el FDT y el FIT); Cambiemos ganó votos y Consenso Federal (el cual tuvo primarias competitivas en una sección) perdió votos.

A diferencia de lo propuesto, participar con más de una lista no es premiado ni sancionado por los electores. Como muestra de este argumento, puede observarse el caso del Poder Legislativo, donde en doce de quince observaciones los partidos tuvieron más de una estrategia frente a las primarias (es decir en distintas secciones presentaron más de una lista interna o decidieron no hacerlo), y en la mayoría de ellas los electores sancionaron o premiaron de igual forma al partido a pesar de la estrategia tomada: los partidos que perdieron o ganaron votos lo hicieron sin distinguir entre las secciones en que se presentaron una o más listas. Un reflejo de ello es que de las doce fuerzas que mostraron estrategias diferentes en las primarias, siete tuvieron los mismos resultados, a pesar de tener primarias competitivas en algunas secciones, en otras no competitivas y en otras sin competencia.

## Conclusiones

Las primarias obligatorias fueron ideadas con el objetivo de dar respuesta a dos problemas que el gobierno nacional identificaba: una creciente fragmentación partidaria y una falta de democracia interna en los partidos políticos. Este diagnóstico nacional fue extrapolado a la provincia de Buenos Aires, donde se sancionó una ley prácticamente idéntica a la nacional. En este distrito, las particularidades técnicas también se asociaban a una proyección política: las PASO servirían al oficialismo nacional y provincial para ordenar sus disputas internas.

Luego de diez años de sancionada la Ley 14.086 y con tres experiencias para los cargos ejecutivos y cinco legislativos, este trabajo buscó contrastar los postulados de la norma con la evidencia empírica. Para ello, se propusieron dos hipótesis. La primera planteó que las PASO redujeron la competencia electoral, mientras que la segunda, centrada en el uso de la herramienta para dirimir las candidaturas, enunció que la presentación de más de una lista en las primarias repercutió negativamente en la elección general, generando una pérdida de votos entre ambas instancias de votación.

En relación a la primera hipótesis, la provincia de Buenos Aires muestra que las PASO generaron un efecto reductor en la competencia electoral, donde la oferta se redujo entre las primarias y las elecciones generales, al ser cinco las fuerzas políticas que acceden a la elección general. Para lograr este fin, el umbral legal incorporado resultó fundamental, ya que la cantidad de partidos y alianzas que buscaron competir en la PASO se redujo en la elección general. Asimismo, en términos de concentración del voto, desde la incorporación de la ley de primarias, se redujo el NEP —a excepción de los comicios de 2013— y la competencia se centró en menos partidos políticos. Al mismo tiempo, la concentración del voto fue creciente, alcanzando el pico del 90% en las últimas elecciones analizadas.

Por otro lado, los partidos se enfrentaron a las primarias con estrategias inconstantes y con diferencias en el plano legislativo y ejecutivo. En el caso de la lucha por la Legislatura Bonaerense, en los inicios, casi la mitad de las fuerzas políticas presentaron dos o más listas internas. Sin embargo, con la experiencia acumulada, cada vez más partidos y alianzas optaron por las listas únicas. A diferencia de ello, para el cargo ejecutivo solo tuvieron competencia con más de una lista en los comicios de 2015, mostrándose como una excepcionalidad frente a los otros dos momentos estudiados, los comicios de 2011 y 2019. A pesar de su escasa utilización para resolver candidaturas, podemos afirmar que en los casos donde se presentaron dos o más listas, éstas fueron competitivas, y al mismo tiempo, diversas fuerzas políticas las utilizaron, desde el oficialismo provincial hasta partidos con bajo caudal de votos.

Como segunda hipótesis, propusimos que competir con más de una lista en las primarias repercutió negativamente en la elección general produciendo la pérdida de votos entre ambos comicios. El disparador fueron los comicios de 2015, donde el candidato ganador de la interna del Frente Para la Victoria, Aníbal Fernández, denominó “fuego amigo” a la campaña en su contra durante las primarias que llevaron a su derrota en la elección general. Sin embargo, la evidencia empírica muestra un panorama diferente. En el nivel provincial, competir en la primaria con más de una lista (ya sea con un alto grado de competitividad o sin ella) no tiene un correlato en una disminución de votos en la elección general ni tampoco en un “plus electoral”.

A modo de conclusión, este trabajo buscó complementar los incipientes estudios subnacionales sobre los efectos de las primarias obligatorias. De igual modo, se propuso interceder en el debate público a partir de contrastar postulados desprendidos de la propia normativa con los resultados de su puesta en práctica. Futuros trabajos deberán indagar los motivos detrás de este comportamiento. Aquí nos atrevimos a plantear algunas hipótesis tentativas, como puede ser un factor psicológico que genera la PASO, es decir, el temor a los malos resultados, o bien una nueva instancia de negociación entre los actores.

### Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2004). *Los partidos políticos ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Claves Para Todos.
- Adams, J. y Merrill III, S. (2008). Candidate and Party Strategies in Two-Stage Elections Beginning with a Primary. *American Journal of Political Science*, 52(2), 344-359.
- Alcántara Sáez, M. (2002). Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en américa latina *Kellogg Institute* [Trabajo en preparación] Disponible en: [https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old\\_files/documents/293\\_0.pdf](https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf)
- Alessandro, M. (2011). “La reforma de la política en los años kirchneristas”. En De Luca, M. y Malamud, A. (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner* (pp. 193-204). Buenos Aires: Eudeba.
- Carey, J. M. y Polga Hecimovich, J. (2006). Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(3), 530-543.
- Clerici, P., Cruz, F. y Goyburu, L. (2016). ¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires. *Revista SAAP*, 10(2), 279-309.
- Clerici, P., Cruz, F. y Goyburu, L. (2020). ¿Fuego Amigo? El desgaste de las primarias competitivas en la Provincia de Buenos Aires. *Revista de Ciencia Política*, 40(1), 1-26.
- Cruz, F. (2016). Volatilidad y competitividad en América Latina. Un estudio exploratorio de seis sistemas de partidos. *Colección*, 26, 163-211.
- Colomer, J. (2002). “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias”. En Abal Medina, J. M. y Cavarozzi, M. (editores) *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 117-135). Rosario: Homo Sapiens
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M.I., (2002). Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-416.
- De Luca, M., Jones, M., y Tula M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la argentina. *Revista POSTData*, 13, 81-102.

- De Luca, M., y Tula, M.I. (2011). “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”. En De Luca, M. y Malamud, A. (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner* (pp. 73-84). Buenos Aires: Eudeba.
- Domínguez Sardou, F. (2015). Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral. *Democracia y Elecciones*, 3, 21-26.
- Domínguez Sardou, F. (2017). La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias argentina (2011-2015). *Espacios Políticos*, 17 (12), 35-37. Buenos Aires.
- Duverger, M. (1992). Influencia de los sistemas electorales en la vida política. En Batlle, A. (ed), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.
- Freidenberg, F. (2005). Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis*, 1(1), 91-134
- Freidenberg, F. y Alcántara Sáez, M. (2009). *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: TEDF-UNAM-Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Gallo, A. (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática: Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gallo, A. (2015). Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571. *Revista Temas y Debates*, 29, 117-145
- Gallo, A. (2017). Un paso decisivo. Los partidos de izquierda después de la reforma electoral en Argentina. *Revista POSTData*, 22, 233-271.
- Gallo, A. (2021). Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación. *Revista Brasileira de Ciencia Política*, 34, 1-46.
- Galván, F. (30 de julio de 2011). *Rupturistas y disidentes Un estudio sobre las estrategias intrapartidarias en las facciones del PJ y la UCR (1983-2007)*. Trabajo presentado en el X Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Ciudad de Córdoba.
- González, G. D. (2015). *Buenos Aires Electoral: Análisis político de la provincia de Buenos Aires. Estrategias e impacto de la ley electoral en los municipios de la provincia*. Buenos Aires: Ediciones IML.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lazarus, J. (2005). Unintended Consequences: Anticipation of General Election Outcomes and Primary Election Divisiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 30(3), 435-461.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y Gobierno*, 10(1), 139-182.

Ignacio Santoro

- Mustapic, A. M., Scherlis, G. y Page, M. (2011) *De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente*. (Documento de Políticas Públicas-Recomendación N°90). Buenos Aires: CIPPEC.
- Negretto, G. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- Page, M. y Straface F. (2009) *Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?* (Documentos de Políticas Públicas, análisis N°71). Buenos Aires: CIPPEC.
- Page, M., Pomares, J. y Scherlis, G. (2012). *La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente*. (Informe de monitoreo y evaluación). Buenos Aires: CIPPEC.
- Pedrosa, F. (2012). Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005. *Revista SAAP*, 6(1), 37-65.
- Rahat, G. y Hazan R. (2001). Candidate Selection Methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.
- Santoro, I. (2019). PASO en Buenos Aires: Desarrollo del proyecto de primarias, sanción y cambios de la ley provincial. *Colección*, 30 (2), 135-175.
- Santoro, I. (2020). ¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina. *Revista Elecciones* 19 (20), 109-139.
- Scherlis, G. (2011). “El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político”. En De Luca, M. y Malamud, A. (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner* (pp. 205-216). Buenos Aires: Eudeba.
- Serra, G. (2011). Why Primaries? The party tradeoff between policy and valance. *Oxford University*, 23 (1), 21-51.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (2008). Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis. *Latin American Politics & Society*, 50 (4), 27-58.
- Tullio, A. y Álvarez Travieso, M. A. (2015). *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.
- Valdés, L. (1995). El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral. *Política y Cultura*, 5, 29-41.
- Varani, J. (2004). La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense. El caso de la integración de los Consejos Deliberantes. En Tula, María Inés (editora), *Apuntes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo.

**ANEXO**

**TABLA 6**

Grado de competencia y competitividad en las fuerzas políticas que presentaron listas internas para las candidaturas a cargos legislativos de la provincia de Buenos Aires (2011 – 2019)

Elecciones 2011				Elecciones 2015			
Fuerza	Sección	Cantidad de listas internas	MV	Fuerza	Sección	Cantidad de listas internas	MV
FPV	Primera	2	80%	Progresistas	Primera	2	22%
	Segunda	2	95%		Segunda	2	60%
	Tercera	2	87%		Tercera	2	25%
	Quinta	2	95%		Cuarta	2	60%
	Sexta	2	89%		Quinta	2	48%
	Octava	2	99%		Sexta	2	66%
Frente Popular	Primera	2	51%		Octava	2	32%
	Segunda	2	23%		Frente de Izquierda	Primera	2
	Tercera	2	38%	Segunda		2	21%
	Cuarta	3	33%	Tercera		2	14%
	Quinta	2	22%	Cuarta		2	12%
	Sexta	2	3%	Quinta		2	15%
Octava	4	25%	Sexta	2		22%	
Compromiso Federal	Segunda	2	52%	Séptima		2	36%
	Sexta	2	18%	Octava		2	1%
UDESOS	Octava	2	6%	Cambiamos	Octava	2	47%
				UNA	Octava	5	2%
Elecciones 2013				Elecciones 2017			
Fuerza	Sección	Cantidad de listas internas	MV	Fuerza	Sección	Cantidad de listas internas	MV
FPCYS	Primera	2	100%	Frente Unión Federal	Primera	8	4%
	Tercera	2	100%		Segunda	8	24%
	Octava	2	52%		Tercera	9	13%
Compromiso Federal	Primera	2	9%		Cuarta	7	49%
	Segunda	2	57%		Quinta	6	48%
	Tercera	4	3%		Sexta	7	59%
	Cuarta	2	9%		Séptima	7	18%
	Quinta	2	23%		Octava	9	5%
	Octava	2	1%	Partido Socialista	Tercera	2	39%
F. Renovador	Octava	2	20%	Frente Justicialista	Octava	2	19%
Elecciones 2019							
Fuerza				Sección	Cantidad de listas internas	MV	
Consenso Federal				Octava	2	11%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Junta Electoral de la provincial.

*Notas de investigación*



**¿Quién susurra al oído de los presidentes? Una explicación  
partidista a la asesoría de amigos y familiares.  
Ecuador en perspectiva comparada\***

*Who Whispers in the Ear of the Presidents?: A Partisan Explanation to the  
Advice of Friends and Family. Ecuador in Comparative Perspective*

SANTIAGO BASABE-SERRANO

Departamento de Estudios Políticos de FLACSO, Ecuador  
sbasabe@flacso.edu.ec

PABLO MEDINA

FLACSO, Ecuador  
Université de Perpignan Via Domitia, Francia  
mppablofl@flacso.edu.ec

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.N1>

**Resumen:** En este escrito exploramos si la ausencia de institucionalización partidista puede ser un factor decisivo para la presencia prioritaria de amigos o familiares como asesores y consejeros directos de los presidentes. A pesar de que la influencia de estos círculos íntimos resulta inevitable en cualquier espacio de poder, lo que argumentamos es que cuando la formación de cuadros al interior de las organizaciones políticas es deficiente, la alternativa que tienen los jefes de Estado para recibir apoyo en los temas más trascendentales está en personas que gozan de su confianza absoluta, como son sus parientes cercanos o los amigos de toda la vida. A partir de la comparación de los presidentes ecuatorianos Correa y Moreno, observamos que más allá del tamaño de la bancada oficialista en la legislatura, cuando hay déficit en la institucionalización de los partidos políticos, la emergencia de amigos y familia como actores determinantes de la política del Ejecutivo es mayor.

**Palabras clave:** Poder ejecutivo – Centro de gobierno – Asesores – Partidos políticos – Ecuador.

**Abstract:** *In this writing we explore whether the absence of partisan institutionalization can be a decisive factor for the priority presence of friends or family members as direct advisors and counselors to presidents. Although the influence of these intimate circles is inevitable in any space of power, what we argue is that when the formation of cadres within political organizations is deficient, the alternative for heads of state to receive support in the most transcendental issues is in people who enjoy their absolute trust, such as their close relatives or lifelong friends. From the comparison of Ecuadorian presidents Correa and Moreno, we observe that beyond the size of the ruling party's bench in the legislature, when there is a deficit in the institutionalization of political parties, the emergence of friends and family as determining actors of the Executive's policy is greater.*

**Key words:** *Executive Power – Center of Government – Advisers – Political Parties – Ecuador*

---

\* Artículo recibido el 3 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 2 de diciembre de 2021.

## Introducción

Luego de la emergencia de los estudios sobre las bondades y debilidades del presidencialismo en relación a la estabilidad del régimen democrático, acerca de las interacciones del Ejecutivo con otros poderes del Estado y en torno a la formación de coaliciones y el rol de los poderes en la promoción de políticas públicas, hacia inicios de la década pasada la atención se orientó hacia los factores institucionales y políticos que dieron surgimiento a lo que se denominó hiperpresidencialismo (Basabe-Serrano, 2017; Bolonha et al., 2015). A la par, creció la investigación centrada en las dinámicas que están tras la conformación de los gabinetes ministeriales, la rotación de los ministros y el tipo de relación entre dichos asesores de gobierno y los presidentes (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018). Sin embargo, otras dimensiones de estudio sobre presidencialismo han sido menos estudiadas en la región. El funcionamiento de los aparatos burocráticos de apoyo al presidente, sus dinámicas y la racionalidad de quienes asesoran directamente a los jefes de Estado, en muchas ocasiones sin ostentar cargo alguno, están en este grupo (Bonvecchi et al., 2018).

En este último espacio de investigación, denominado centros de gobierno o centros presidenciales (en adelante CP), se inscribe la primera fase de nuestra investigación. En términos conceptuales, Lanzaro (2016) propone una definición de CP a partir de la noción de núcleos de apoyo al jefe de Estado. La idea principal es que el objetivo de estos núcleos es reforzar tanto la autoridad y liderazgo de los presidentes como su autonomía y uso estratégico de los recursos políticos. A diferencia de Alessandro, Lafuente y Santiso (2013), que estudian el componente formal de los CP, Lanzaro (2016) plantea expresamente que el concepto de CP engloba tanto a instituciones formales e informales como a los actores que son parte de unas y otras.

Nuestro aporte tiene una pretensión analítica y apunta a explorar la presencia de un tipo particular de núcleos de apoyo político que tienen los presidentes, el de los actores que sin ser parte del entramado burocrático de las casas de gobierno o de los gabinetes ministeriales, apoyan a los jefes de Estado a través de asesoría directa y sin mediación alguna. Así, tales actores se convierten en pieza clave tanto en la hechura de políticas públicas como en la toma de decisiones del Ejecutivo, sin que en la mayoría de los casos asuman responsabilidad alguna. Por tanto, hablamos de un fenómeno informal que en ocasiones podría llegar a generar tensiones respecto a quienes sí son parte de núcleos de apoyo establecidos en el esquema burocrático de los jefes de Estado. De hecho, los funcionarios que formalmente ocupan un cargo saben que, en caso de suscitarse conflictos con los asesores cerca-

nos al jefe de Estado por vínculos de familiaridad o amistad, serán ellos los que deberán asumir los mayores costos.

Desde otra perspectiva, el análisis de quiénes son asesores informales de los CP es útil porque otorga algunas claves en torno a la comprensión de otras aristas de los estudios sobre presidencialismo. De un lado, en la medida que la relación entre dichos asesores y los presidentes sea más intensa y sobre mayores ámbitos de la política pública, la importancia de quienes forman parte de los gabinetes ministeriales entra en cuestionamiento, especialmente cuando provienen de coaliciones. De otro lado, conocer la injerencia de asesores informales sobre las decisiones de los presidentes puede constituir un referente empírico indirecto del grado de institucionalización de las agrupaciones partidistas. Al respecto, planteamos que los presidentes que recurren con mayor frecuencia a este tipo de asesores suelen carecer de actores confiables y capacitados dentro de sus partidos para el cumplimiento de dicho rol. Esta relación sería más notoria en el caso de presidentes *outsiders*, pues dicho rasgo haría pensar que, para el ejercicio del gobierno, estos jefes de Estado contarían con un número mayor de asesores informales.

### **Los estudios sobre centros presidenciales**

La literatura que estudia los CP puede ser dividida en dos grupos. El primero, interesado en el análisis de la presidencia como estructura de gestión, coordinación y funcionamiento del Ejecutivo; y, el segundo, focalizado en el presidente como actor político. Si bien el interés de este artículo está en el segundo segmento, en esta parte presentamos brevemente los avances desde ambas dimensiones de análisis. En cuanto a los trabajos que observan la estructura formal de la casa de gobierno, los principales aportes vienen de aquellos que toman a Estados Unidos como caso de estudio. Allí se sitúan investigaciones en las que prioritariamente se analiza cómo diversas necesidades han llevado a la evolución y crecimiento de las principales agencias de la presidencia de ese país (Lyons, 1971; Meese, 1983; Ragsdale y Theis, 1997; Dickinson y Lebo, 2007; Rockman, 2018).

Desde la perspectiva del uso estratégico de recursos políticos de cara a incrementar el control del Ejecutivo respecto a la burocracia, encontramos los trabajos de Lewis y Moe (2018) en Estados Unidos y de Méndez (2007) en México. En América Latina, los trabajos que observan las instituciones formales de los CP son menos numerosos y los principales estudian Brasil (Inácio y Llanos, 2015; Rennó, 2015) y Argentina (Bonvecchi et al., 2018; Camerlo y Coutinho, 2018). Aunque orientados hacia el análisis de la in-

fluencia de los CP sobre el diseño de políticas públicas, en este mismo segmento se encuentran los trabajos de Mejía y Botero (2018) y Peralta (2018) para los casos colombiano y peruano, respectivamente.

En cuanto a los trabajos que observan analíticamente al presidente y la influencia que ejercen sobre sus decisiones el círculo de colaboradores más cercanos, la literatura especializada es menos extensa. Cohen, Hult y Walcott (2016) analizan la evolución de los roles del jefe de gabinete en Estados Unidos y en la misma línea hallamos al trabajo de Arana Araya (2012) para América Latina. Claramente, la literatura especializada que estudia la estructura formal de los CP es la más profusa, en detrimento de la que analiza a aquellos asesores que en muchos de los casos carecen de cargos oficiales (Camerlo y Martínez-Gallardo, 2018; Lanzaro, 2016). A partir de lo expuesto, este avance de investigación apunta precisamente a aportar en ese campo, respondiendo parcialmente la pregunta de investigación: ¿bajo qué condiciones se torna más probable que los jefes de Estado recurran prioritariamente a la asesoría directa de amigos, familiares o, en general, de actores no vinculados formalmente al CP?

Para contribuir a dar respuesta a esta pregunta de investigación, en el siguiente acápite ofrecemos un marco teórico en el que planteamos de forma preliminar que, aun por encima del tamaño de la bancada oficialista o de la presencia de coaliciones de gobierno, una variable que explica por qué los presidentes recurren a la asesoría directa de personas no vinculadas con la administración pública es la ausencia de “cuadros” al interior de sus propias agrupaciones políticas. Posteriormente, observamos este fenómeno en un estudio comparado de *n* pequeño en el que valoramos los gobiernos de los presidentes ecuatorianos Rafael Correa y Lenín Moreno. En la parte final de esta nota de investigación proponemos las principales conclusiones preliminares del análisis realizado, mientras se discute algunas implicaciones teóricas para los estudios futuros sobre presidencialismos en América Latina.

### **A falta de cuadros políticos, la salida está en los amigos y la familia**

Tradicionalmente, una vez que un presidente llega al poder, sus principales fuentes de asesoría provienen de su propio partido o de la coalición de sectores políticos, económicos o sociales que empujaron su candidatura. Sin embargo, esto no siempre sucede así. En ocasiones, las necesarias coaliciones de gobierno que el Ejecutivo debe alcanzar con la legislatura conllevan a que muchos de los espacios ministeriales sean ocupados por actores que no pertenecen al partido oficialista. Como consecuencia de ello, los intereses de los

ministros no siempre coinciden con los del presidente y eso podría reducir la confianza del jefe de Estado en la asesoría originada en dichos actores.

No obstante, aun en escenarios en los que los presidentes no forman coaliciones de gobierno con la legislatura, los gabinetes ministeriales no siempre actúan como la fuente directa de provisión de asesoría y apoyo al jefe de Estado. De hecho, en ocasiones los criterios para la asignación de los ministros no están basados en destrezas y experticias, sino en acuerdos políticos orientados por otro tipo de lógicas. Algo similar ocurre con las oficinas adscritas al CP que, si bien pueden incrementar su tamaño cuando hay gobiernos de coalición, como lo plantean Inácio y Llanos (2015), aquello no implica necesariamente que allí se ubiquen a los actores que influyen directamente sobre las decisiones de los presidentes. En definitiva, lo que proponemos es que, si bien los rasgos institucionales de los CP ayudan a identificar a los actores con influencia real sobre las decisiones presidenciales, hay otras características propias de los partidos políticos a los que pertenecen los jefes de Estado que responden de mejor forma a la pregunta de investigación planteada.

En efecto, nuestro argumento es que la mayor o menor recurrencia de los jefes de Estado a asesores exógenos a las estructuras formales de los CP podría depender de cuán institucionalizado sea el partido político del presidente. Así, en la medida que una agrupación partidista goza de un mayor grado de institucionalización y, por tanto, puede producir “cuadros” capaces y confiables, la presencia de asesores exógenos tenderá a descender. Por tanto, no importaría tanto el tamaño de la bancada oficialista o su potencial electoral como la capacidad organizativa del partido para proveer actores políticos en los que el presidente pueda apoyarse para la toma de decisiones.

Desde el punto de vista teórico, recurrimos al concepto de institucionalización de los partidos políticos propuesto por Randall y Svåsand (2002). Dicha definición es útil, pues sintetiza de buena forma las ideas previamente propuestas por autores como Panebianco (1988) o Levitsky (1998). Si bien la referida definición toma en cuenta la dimensión interna y externa de la institucionalización de los partidos, por la naturaleza preliminar de este trabajo nos concentramos en la vinculación de los afiliados al partido con el posicionamiento ideológico propuesto en su plataforma electoral. En efecto, consideramos que en la medida que la relación entre actores y formación ideológica sea más tenue, una consecuencia lógica sería que la agrupación política carezca de suficientes “cuadros” que puedan asesorar adecuadamente a los afiliados al partido que alcanzan espacios de poder político. En definitiva, argumentamos que la variable que afecta prioritariamente a la mayor recurrencia de los presidentes a asesores informales, familiares o amigos, es el grado de institucionalización de su agrupación partidista.

A fin de observar inicialmente el comportamiento de la relación hipotética expuesta, en el siguiente acápite consideramos el caso ecuatoriano durante los gobiernos de los presidentes Rafael Correa (2007-2017) y Lenín Moreno (2017-2021). La comparación de estos períodos de gobierno es útil, pues en ambos casos los presidentes recurrieron prioritariamente a la asesoría de personas de confianza, como son los amigos y familiares, a pesar de que el desempeño de otras variables de naturaleza política fue distinto. En efecto, a diferencia de la presidencia de Rafael Correa, en la administración de Lenín Moreno el oficialismo recurrió a coaliciones de gobierno. Por otro lado, la bancada oficialista en el gobierno de Correa llegó a 70% de los espacios en la Asamblea Nacional, mientras que la que apoyaba a Moreno no alcanzaba el 30% de los asientos legislativos.

### **El centro presidencial ecuatoriano: un reflejo de la debilidad institucional de los partidos políticos**

En esta parte analizamos cómo la ausencia de una agrupación partidista lo suficientemente institucionalizada podría contribuir a explicar por qué los gobiernos de Rafael Correa y Lenín Moreno recurrieron a amigos o familiares inmediatos como asesores con capacidad de decisión política<sup>1</sup>. Dicha explicación adquiere sentido en la medida que ambos gobiernos se diferencian entre sí no solo por el tamaño de sus bancadas legislativas, sino también por la recurrencia o no a coaliciones de gobierno. Así, en términos metodológicos, proponemos un modelo de  $n$  pequeño ( $n=2$ ) en el que se recurre a la comparación de casos más similares (Mill, 2011). Por tanto, siguiendo la lógica de un modelo metodológico como el propuesto, ante resultados similares, las posibles explicaciones estarían dadas por variables con valores similares.

No solo estamos conscientes de que la ausencia de varianza en la variable dependiente podría generar explicaciones espurias, sino que además tenemos presente que ambos jefes de Estado pertenecieron en su momento al mismo partido político, *Alianza País* (en adelante AP). Desde luego, en un mundo ideal habría sido óptimo comparar dos presidentes que provengan de distintos partidos, aunque ambos con baja institucionalización, pero lamentablemente la realidad no es esa. Por lo expuesto, consideramos que al tratarse de una investigación exploratoria que más adelante deberá verifi-

<sup>1</sup> Listas de los funcionarios de primera línea formalmente designados en el gobierno de Rafael Correa se pueden revisar en Polga-Hecimovich (2013) y Vera Rojas y Llanos-Escobar (2016); en relación con el gobierno de Lenín Moreno, una lista puede hallarse en Olivares y Medina (2020).

carse con otros casos y variables, es plausible la decisión metodológica de acudir a un estudio de casos más similares. La Tabla Nro. 1 da cuenta del modelo metodológico que proponemos.

**TABLA 1**  
Modelo metodológico

<b>Institucionalización partidista</b>	<b>Coalición de gobierno</b>	<b>Tamaño de bancada oficialista</b>	<b>Amigos y/o familiares en asesoría presidencial (variable dependiente)</b>
Baja	No	48% y 73%	<b>Alta</b>
Baja	Si	31%	<b>Alta</b>

Fuente: Elaboración propia.

Por la naturaleza de la información relacionada con el círculo íntimo de los presidentes, la investigación empírica la concentramos prioritariamente en entrevistas en profundidad con actores cercanos a los jefes de Estado, asesores, miembros del partido político, periodistas y académicos. En general, los entrevistados pidieron guardar reserva de su identidad y la gran mayoría de ellos evitaron que las entrevistas sean grabadas<sup>2</sup>. Adicionalmente, recurrimos a información de medios de comunicación pública y privada y en algunos casos a las propias declaraciones de los presidentes. A partir de las fuentes citadas, triangulamos la información para ofrecer narrativas que dan cuenta del argumento teórico que planteamos. Partimos de la descripción de la variable dependiente para posteriormente exponer las variables controladas, tamaño de la bancada legislativa oficialista y coaliciones de gobierno. Concluimos este acápite discutiendo sobre el bajo nivel de institucionalización del partido oficialista AP, que asumimos en esta investigación preliminar como la variable clave para entender por qué ambos presidentes recurrieron prioritariamente a la asesoría de amigos y familiares.

<sup>2</sup> En total se realizaron veintisiete entrevistas distribuidas entre el grupo de actores ya mencionados. Se buscó paridad en cuanto al número de hombres y mujeres consultados y también en cuanto a su cercanía o no respecto a los presidentes estudiados. Por otro lado, las entrevistas se realizaron a personas de Quito, Guayaquil y Cuenca, las tres ciudades más importantes del Ecuador, con lo que se garantizó también equilibrio regional. Las entrevistas en Quito fueron realizadas de forma personal mientras que las de las dos ciudades restantes se efectuaron a través de videollamada. La saturación de la muestra cualitativa que se describe se dio en función de la estrategia conocida como bola de nieve. Cabe mencionar que inicialmente se realizaron más entrevistas de las que aquí se reporta; sin embargo, en algunos casos las personas se negaron a ofrecer nombres y detalles. Por esa razón, no se las consideró entre las entrevistas utilizadas.

Quienes prioritariamente “susurraban al oído”, tanto de Rafael Correa como de Lenín Moreno, no fueron gente vinculada al partido oficialista AP. En el primer caso, entre los asesores directos durante los primeros años de gobierno estuvieron Fabricio Correa y Pedro Delgado, hermano y primo, respectivamente. Si bien ambos actores fueron relegados del círculo íntimo del presidente con el paso del tiempo, la influencia familiar se mantuvo presente a lo largo de toda la década de gobierno de la llamada “Revolución Ciudadana”. En efecto, Pierina Correa, hermana del ex presidente, sin cumplir ningún cargo dentro del organigrama del CP y apartada del partido de gobierno tempranamente, fue una pieza clave en términos de cercanía, apoyo y consejo al jefe de Estado<sup>3</sup>.

Por otro lado, entre la gente que gozaba de confianza y podía jactarse de aconsejar directamente al presidente Correa se hallaban sus amigos de épocas juveniles, tanto en la Universidad Católica de Guayaquil como en los grupos pastorales<sup>4</sup>. Un ejemplo referencial de este tipo de asesores, ajenos por completo al oficialista AP, pero con mucha capacidad de influencia sobre el jefe de Estado, fue Alexis Mera. La relación de Correa con Mera data de la época universitaria y de la pertenencia a los grupos de intermediación católica liderados en ese momento por el ex presidente Noboa Bejarano. Si bien Mera ocupó un cargo en la estructura del CP, en calidad de secretario jurídico, el origen de su vínculo con el jefe de Estado da cuenta de que se trataba de un actor que era esencialmente un amigo más que de un “cuadro” partidista<sup>5</sup>.

En la misma línea, muchas de las amistades generadas por Rafael Correa en su paso por el “Grupo 17 - Cristóbal Colón” de los Scouts<sup>6</sup>, fueron luego actores cercanos a la toma de decisiones durante su gobierno. Una de ellas fue Pamela Martínez, secretaria particular del presidente y ajena por completo a la organización del movimiento AP. Martínez no sólo fue clave en la articulación de las decisiones del jefe de Estado respecto a otros acto-

<sup>3</sup> De hecho, Pierina Correa fue electa a la Asamblea Nacional por Centro Democrático, la agrupación partidista bajo cuyo membrete se presentaron a las elecciones de 2021 los seguidores del ex presidente Correa. La hermana del ex Presidente Correa fue la asambleísta con mayor votación a nivel nacional.

<sup>4</sup> Correa es un católico practicante y participaba en los grupos pastorales organizados en la Universidad Católica para la realización de trabajos voluntarios en comunidades indígenas del Ecuador.

<sup>5</sup> Alexis Mera también ha sido identificado como parte del grupo íntimo del ex Presidente Correa por parte de la justicia penal ecuatoriana. Al respecto, hace pocos meses atrás, Mera junto a Correa y otros ex ministros fueron sentenciados a ocho años de prisión por el cometimiento del delito de peculado.

<sup>6</sup> Correa participó durante su juventud en la Asociación de Scouts del Ecuador, afiliada a la Organización Mundial del Movimiento Scout.

res, sino que fue también el punto de contacto de los aportes ilegales provenientes de diferentes sectores a las campañas presidenciales de AP en los procesos electorales de 2009 y 2013<sup>7</sup>. Posteriormente, Martínez fue designada para varios cargos clave, entre ellos la vicepresidencia de la Corte Constitucional. Otros amigos del presidente Correa, adquiridos durante la época colegial, también fueron actores cercanos, al punto de que su capacidad de influencia sobre las decisiones del jefe de Estado estuvo por encima de la ejercida por muchos de sus ministros.

En el caso del presidente Moreno, los orígenes de quienes han sido sus asesores más cercanos son similares a los de su antecesor. En efecto, tanto la familia como los amigos de juventud son los que prioritariamente influyeron sobre sus decisiones. La esposa del presidente Moreno, por ejemplo, no limitaba su participación en el gobierno a la conducción del área social, sino que su rango de influencia se amplió a otros temas<sup>8</sup>. En ese aspecto, tanto las designaciones en cargos importantes como las decisiones trascendentales en diferentes áreas solían estar tamizadas por su opinión. A pesar de que la cercanía de la cónyuge de un presidente a las decisiones clave de los gobiernos podría parecer una cuestión obvia, en realidad no lo es. Si se hace una revisión de los jefes de Estado ecuatorianos desde 1979, con la excepción de la esposa del ex Presidente Durán-Ballén, ninguna otra tuvo un nivel tan importante de acercamiento al jefe de Estado al punto de constituir un asesor de primera línea.

Los hermanos del jefe de Estado también tuvieron un papel relevante en lo que se refiere a la provisión de consejo y orientación directa para la toma de decisiones importantes. De hecho, Ivette, Edwin y, en menor medida, Gary Moreno, no solo influyeron sobre el contenido de buena parte de la agenda presidencial, sino también sobre decisiones importantes que nacieron en el Palacio de Carondelet. El apoyo al presidente de parte de sus hermanos varones no solo se reflejó en la asesoría, sino también en el respaldo político indirecto al gobierno a través de la creación de sendos movimientos políticos que, aunque no tuvieron una coalición formal con el oficialista AP, constituyeron espacios de contención ciudadana para movilizaciones y mítines<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Pamela Martínez fue sentenciada también en el caso de peculado mencionado en el pie de página anterior. Su condena fue menor por haber colaborado con la justicia, delatando a otros ex funcionarios del gobierno de Rafael Correa.

<sup>8</sup> Tradicionalmente, la esposa del presidente de la República dirige el área social del gobierno a través de instituciones que han variado en su denominación a lo largo del tiempo. Durante más de tres décadas, la institución que presidía la cónyuge del presidente fue el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

<sup>9</sup> Edwin Moreno creó el movimiento político “Ecuatoriano Unido”, mientras que su hermano Gary hizo lo propio a través del movimiento “Libertad es Pueblo”.

Junto a la familia, los amigos del presidente tuvieron también un papel destacado en el CP. Aunque la mayoría de ellos desempeñaron cargos de nivel ministerial, en el fondo su apoyo al jefe de Estado consistió en su papel de asesores cercanos, espacio al que muy pocos tienen acceso. Estos vínculos, al igual que los del presidente Correa, surgen en la educación secundaria y se han mantenido firmes luego de varias décadas<sup>10</sup>. En este grupo estuvieron Guillermo León, Jorge Burbano y Carlos Pérez<sup>11</sup>. Con alguna diferencia en términos de cercanía, también sería parte de este segmento de asesores la señora Rosángela Adoum, quien adicionalmente fue la encargada de preparar los discursos y exposiciones públicas del jefe de Estado. Al igual que en el caso del entorno familiar del presidente, ninguno de los mencionados estuvo entre la dirigencia del partido oficialista<sup>12</sup>.

En lo que respecta al tamaño de las bancadas legislativas, las diferencias entre Correa y Moreno son notables. En el primer caso, durante las dos conformaciones de la legislatura AP gozó de una bancada amplia. Así, en el período 2009-2013, el movimiento político del ex presidente Correa contó con una representación del 48% de los escaños en la Asamblea Nacional mientras que, en el segundo período 2013-2017, AP alcanzó el 73% de los asientos legislativos, escenario nunca antes observado en el caso ecuatoriano. En cuanto al ex presidente Moreno, a los pocos meses de iniciado su gobierno, la bancada oficialista, originalmente constituida por el 54% de los escaños, descendió a 31%. Dicha fractura fue el resultado de la postura asumida por los legisladores que se mantuvieron leales al ex Presidente Correa, luego del distanciamiento generado entre los dos ex jefes de Estado. Bajo dicho contexto, y a diferencia de su predecesor, el presidente Moreno se vio obligado a formar coaliciones de gobierno variopintas en términos ideológicos (Olivares y Medina, 2020).

Acorde al argumento teórico que proponemos, a continuación analizamos cómo el movimiento oficialista AP, a pesar de mantenerse en el gobierno por más de diez años, careció de un proceso de institucionalización entendido en términos de vinculación de los simpatizantes con la posición ideológica de la organización política (Randall y Svåsand, 2002). En efecto,

<sup>10</sup> Las relaciones de amistad a las que hacemos referencia nacen en el Colegio Montúfar, un tradicional centro de enseñanza secundaria de Quito.

<sup>11</sup> Guillermo León fue ministro de telecomunicaciones y Carlos Pérez fue el titular de la cartera de energía. Jorge Burbano no desempeñó cargos oficiales.

<sup>12</sup> Durante el segundo y tercer año de gobierno del presidente Moreno, uno de sus asesores más cercanos fue Santiago Cuesta, amigo personal del jefe de Estado y crítico del oficialista AP. Según ha trascendido en distintos medios de comunicación, aun después de su salida del gobierno, Cuesta siguió tomando decisiones clave en la administración del Estado.

si bien el movimiento Alianza País alcanzó en 2006 la presidencia del Ecuador gracias a una agregación de fuerzas políticas que confluyeron en un discurso contrario al *establishment* de la época, el ideario político de la “Revolución Ciudadana” no consiguió unificar a las diferentes vertientes. Ni siquiera la convocatoria a una Asamblea Constituyente, orientada a reemplazar la estructura política del Estado, fue suficiente. De hecho, a pesar de que AP consiguió el 61% de las bancas para la Asamblea Constituyente, se impuso la gran diversidad de intereses y posiciones ideológicas, impidiendo procesar las diferencias de forma adecuada. Como consecuencia de ello, Alberto Acosta, uno de los puntales de la llegada del ex presidente Correa al poder, dimitió a su cargo como titular de la Asamblea Constituyente.

Culminado este período de transición y en la búsqueda de mejorar la institucionalidad de AP, en 2009 se convocó a elecciones primarias abiertas a nivel nacional. Si bien el entonces presidente Correa fue ratificado como candidato a la reelección, los nombres elegidos para elaborar las listas a la legislatura no siempre fueron respetados y, finalmente, fueron negociaciones internas las que determinaron quienes serían los postulantes. Así, y a pesar de haber alcanzado el 48% de los escaños y ser la primera fuerza en el legislativo, la vulneración a los resultados del proceso de democracia interna dio cuenta de las deficiencias en relación con la estructura institucional del movimiento de gobierno. Tan magro fue este intento de institucionalizar la organización política que AP nunca más convocó a elecciones primarias.

Por otro lado, en 2010 AP tuvo su primera convención nacional orientada a: 1. adoptar un programa ideológico; 2. elaborar una base legal de operación; y 3. decidir su reinscripción como movimiento político y no como partido<sup>13</sup>. En los estatutos se crearon órganos de dirección centralizados que tuvieron poco espacio efectivo de influencia y que, con el paso del tiempo, quedaron en mera descripción normativa. En el plano de la coordinación se dio funcionamiento temporalmente a una instancia de articulación de todas las facciones del movimiento con el ejecutivo; sin embargo, este espacio perdió importancia, en la medida que las decisiones se concentraron en el presidente y su círculo íntimo de asesores. Así, un segundo intento de institucionalizar los procesos decisionales de AP fue dejado de lado.

En cuanto a la generación de bases de apoyo, AP conformó los llamados Comités de la Revolución Ciudadana (CRC) que, aunque formalmente apuntaban a la formación de liderazgos y a la generación de espacios de diálogo, en la práctica sirvieron como dispositivos para la movilización de

<sup>13</sup> Dicho estatus le permitía a AP tener una estructura más flexible para operar políticamente, por ejemplo, al no tener que establecer estructuras locales permanentes.

adherentes durante marchas y campañas electorales. Adicionalmente, dichas estructuras fueron utilizadas como nodos de conexión de las redes clientelares generadas alrededor del nuevo movimiento político (Herrera Llave, 2017). Un rol similar cumplieron las organizaciones juveniles de AP. Si bien algunos de estos espacios pudieron presentar candidatos en elecciones locales o recibieron cargos en dependencias estatales, su radio de acción nunca alcanzó al CP.

En lo relativo a la formación política de su militancia, AP no se planteó un programa planificado y permanente, sino solamente acciones puntuales ante coyunturas críticas. Así, por ejemplo, uno de los primeros anuncios de la creación de una escuela de formación política de AP se realizó en junio de 2014, tras el retroceso electoral del movimiento político en las elecciones locales de ese año (“Alianza País presentó su escuela de formación”, *El Comercio*, 18/06/2014). Otro lanzamiento de una escuela de formación política nacional para AP se realizó en 2017, tras el triunfo de Lenín Moreno, antes de la ruptura entre el nuevo presidente y el ex jefe de Estado (“En tres entidades se forma militancia de Alianza PAIS”, *El Universo*, 17/10/2017). Ninguno de estos emprendimientos operó de forma consistente, por lo que la formación de cuadros a cargo del movimiento político fue prácticamente inexistente.

### **Conclusiones preliminares**

En este escrito hemos argumentado que los deficitarios niveles de institucionalización de los partidos políticos conllevan a la ausencia relativa de cuadros que sirvan de apoyo a los actores en el gobierno y específicamente a los presidentes. Como consecuencia de ello, los jefes de Estado recurrirían a amigos y familiares como apoyo a su gestión al frente del CP. Para realizar una primera observación exploratoria de la hipótesis planteada, propusimos un análisis comparado de dos presidentes ecuatorianos, Rafael Correa y Lenín Moreno, quienes, a pesar de presentar diferencias en otros ámbitos, ambos recurrieron a la asesoría de personas pertenecientes a su núcleo familiar o a su entorno de amistades. De esta forma, a partir de un modelo inicial de investigación comparado de los “más similares”, atribuimos el comportamiento de los dos jefes de Estado a la ausencia de cuadros políticos lo suficientemente capacitados para cumplir las funciones de consejería.

Desde luego, recurrir a un modelo determinístico como el citado, de cara a estudiar la hipótesis del grado de institucionalización partidista como explicación de los asesores informales dentro de los CP, tiene limitaciones. De allí que los hallazgos empíricos presentados deban ser asumidos en su

justa medida. Ampliar el estudio de este tema a otros casos y mejorar la varianza de la variable dependiente son los principales retos de la futura agenda de investigación. De otro lado, si la noción de ausencia relativa de institucionalización de los partidos políticos a la que hacemos referencia en este artículo puede ser verificada en varios países de la región, una implicación importante tendría que ver con la justa valoración del papel de los gabinetes ministeriales en los presidencialismos. Esta posible implicación no solo es importante en términos teóricos, sino también para la orientación que deberían asumir los estudios sobre ministros en formas de gobierno presidenciales.

Finalmente, los hallazgos iniciales que este avance de investigación ofrece pueden ser útiles también para enriquecer el futuro de los estudios sobre el CP. En efecto, si se parte del supuesto de que en buena parte de los países de América Latina son los amigos y familiares quienes tienen un rol clave en la toma de decisiones políticas de los presidentes, un espacio de investigación fértil está en la comparación de los efectos de la asesoría proveniente de este tipo de consejeros sobre la calidad de las políticas públicas. Dar este paso ayudaría a observar de forma más tangible no solo la importancia de estudiar el CP y sus distintas dimensiones, sino además a justipreciar los resultados que se derivan de la influencia de familiares y amigos sobre las decisiones de los jefes de Estado.

### Referencias bibliográficas

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of Government. A Literature Review*. (Nota Técnica). Nueva York: Inter-American Development Bank.
- Arana Araya, I. (2012). ¿Quién le susurra al presidente? Asesores vs. ministros en América Latina. *Revista Política*, 50(2), 33-61.
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: Debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 157, 3-22.
- Bolonha, C., Rangel, H. y Corrêa, F. (2015). Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, 60(2), 115-140.
- Bonvecchi, A. (2018). “De la competencia a la centralización, ida y vuelta: La participación de la presidencia en la conducción de la política económica en Argentina, 1944-2005”. En Lanzaro, J. (coord.), *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 77-114). Madrid: Tecnos.

- Camerlo, M. y Coutinho, M. E. (2018). "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?". En Lanzaro, J., *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 39-74). Madrid: Tecnos.
- Camerlo, M. y Martínez-Gallardo, C. (Eds.). (2018). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: Comparative analysis in the Americas*. Londres: Routledge.
- Cohen, D. B. Hult, K. M. y Walcott, C. E. (2016). White House Evolution and Institutionalization: The Office of Chief of Staff since Reagan: Evolution of Office of Chief of Staff. *Presidential Studies Quarterly*, 46(1), 4-29.
- Dickinson, M. J. y Lebo, M. J. (2007). Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940–2000. *The Journal of Politics*, 69(1), 206-219.
- El Universo Redacción (2017). "En tres entidades se forma militancia de Alianza PAIS". *El Universo*. 17 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/10/17/nota/6435181/tres-entidades-se-forma-militancia-ap>.
- Herrera Llive, K. V. (2017). Las organizaciones de base de Alianza País: El papel de los Comités de la Revolución Ciudadana en la movilización política. *Análisis Político*, 30(91), 96-109.
- Inácio, M., & Llanos, M. (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9(1), 39-64.
- Lanzaro, J. (2016). El Centro Presidencial en Uruguay: 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (2), 121-142.
- Levitsky, S. (1998). Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept. *Party Politics*, 4(1), 77-92.
- Lewis, D. E. y Moe, T. M. (2014). "The Presidency and the Bureaucracy. The Levers of presidential control". En Nelson, M. (ed.), *The presidency and the political system* (pp. 374-405). Los Ángeles: CQ Press.
- Lyons, G. M. (1971). The President and His Experts. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 394(1), 36-45.
- Meese, E. (1983). The Institutional Presidency: A View from the White House. *Presidential Studies Quarterly*, 13(2), 191-197.
- Mejía Guinand, L. B. y Botero Jaramillo, F. (2018). "Del escribiente al superministro consejero. Evolución de la Casa de Nariño como organización". En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 195-236). Madrid: Tecnos.
- Méndez, J. L. (2007). La oficina presidencial y el liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa? *Foro Internacional*, 47(4), 839-867.
- Mill, J. S. (2011). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Olivares L., A. y Medina, P. (2020). La persistente debilidad institucional de Ecuador: Protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019. *Revista de ciencia política*, 40(2), 315-349.
- Panbianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peralta, S. (2018). “¡Aquí mando yo! Presidencia, Liderazgo Presidencial y Formulación de Políticas Públicas en el Perú durante los Gobiernos de Alán García (1985-1990 y 2006-2011)”. En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa* (pp. 269-293). Madrid: Tecnos.
- Polga-Hecimovich, J. (2013). Ecuador: Estabilidad Institucional y la Consolidación de Poder de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 33(1), 135-160.
- Ragsdale, L. y Theis, J. J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency, 1924-1992. *American Journal of Political Science*, 41(4), 1280-1318.
- Randall, V. y Svåsand, L. (2002). Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*, 8(1), 5-29.
- Rennó, L. (2015). “A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: Agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011)”. En Peixoto, J. P., *Presidencialismo no Brasil: História, organização e funcionamento Vol. 1* (pp. 215-254). Brasília: Editora do Senado Federal.
- Rockman, B. A. (2018). La evolución de la presidencia en Estados Unidos. En Lanzaro, J. *Centro presidencial: Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Vásconez, B. (2014). “Alianza País presentó su escuela de formación”. *El Comercio*. 18 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/alianzapais-escuela-gobierno-rafaelcorrea-revolucionciudadana.html>.
- Vera Rojas, S., y Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la “Revolución Ciudadana” de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 145-175.



*Reseñas*



## Patronage at Work. Public Jobs and Political Services in Argentina

Virginia Oliveros

Cambridge University Press. 2021. 280 páginas

María Esperanza Casullo

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.R1>

En su nuevo libro “Patronage at Work”, Virginia Oliveros se mete de frente con uno de los temas más paradójicos de la política latinoamericana: el clientelismo o, en este caso, una de sus variedades principales, el patronazgo. Son paradójicos porque el estudio de estas cuestiones suele sufrir del síndrome del “todos saben que”: como todos saben que el clientelismo es el principal problema de la política de América Latina, a su vez causa y consecuencia de la debilidad institucional de la región y la contracara de la débil institucionalización de sus partidos políticos, es posible analizarlo desde el más simple sentido común. Justamente porque es algo que “todos saben”, no abunda la producción orientada a producir evidencia empírica concreta de calidad sobre su incidencia, sus características precisas o sus efectos. Esto genera en lectoras y lectores un curioso efecto de irrealidad: leemos todo el tiempo sobre una variable causal cuyo poder omnímodo se afirma, pero cuyos mecanismos operativos concretos permanecen en la bruma.

Justamente esa bruma es la que “Patronage at Work” intenta despejar con precisión conceptual y con un admirable esfuerzo para producir evidencia empírica relevante, de calidad y confiable. Este texto resultará de lectura obligada por dos de sus principales fortalezas: por sus argumentos sustantivos y por el criterio metodológico.

Lo primero que hay que destacar sobre “Patronage at Work” es la originali-

dad del método de investigación. La investigación fue realizada en tres distritos de Argentina (Tigre, Salta y Santa Fe) entre los años 2010 y 2011. En ese período, Tigre estaba gobernado por un partido vecinalista, encabezado por Sergio Massa, cercano al peronismo, pero en ese momento no orgánico; Santa Fe, por la Unión Cívica Radical; y Salta, por un peronista.

En su investigación, Oliveros combinó técnicas cualitativas y cuantitativas. Realizó entrevistas en profundidad a empleadas y empleados de municipios, a los cuales además conoció y acompañó en actividades de trabajo y militancia. Además, realizó una encuesta amplia, que combinó preguntas directas con preguntas indirectas con el objetivo de lograr sortear posibles efectos de duda o reticencia a discutir el patronazgo.

La complejidad de la metodología y del análisis de los datos está puesto al servicio de un esquema conceptual cuya mayor fortaleza es que mantiene los conceptos y las hipótesis claves simples y concisos. Clientelismo se define como “el intercambio personalizado y discrecional de bienes o favores por apoyo político” (p. 5, traducción propia). El patronazgo se define como “...un subtipo del clientelismo, en el que el bien intercambiado es un empleo público” (p. 5, traducción propia). Esto no quiere decir que el marco teórico o conceptual no sea exhaustivo. Por el contrario, la revisión de la literatura sobre clientelismo y patronazgo es comprensiva e incluye

desde una discusión de los autores clásicos sobre estado y burocracia, comenzando por Weber, hasta la producción más reciente no sólo de las Américas, sino de Europa, Asia y África. El esfuerzo en mantener los conceptos y su operacionalización en un nivel de simpleza es el resultado de una clara decisión de la autora y una de las cuestiones que más se agradecen de la obra. Las investigaciones sobre clientelismo y patronazgo y su impacto en la calidad de la democracia adolecen de dos problemas que se relacionan entre sí: *fuzziness* e indeterminación en la definición de los conceptos (y su operacionalización), y moralismo en análisis. El esfuerzo de Oliveros está puesto menos en determinar qué es lo malo del patronazgo que en precisar qué podemos decir sobre su funcionamiento con un nivel adecuado de certeza. Así, el uso de definiciones minimalistas ayuda a la autora a evitar tanto la indeterminación y el estiramiento conceptual como el moralismo.

Esto le permite llegar a una serie de hallazgos. El primero es que el patronazgo existe y que es una práctica extendida en todo el arco de las fuerzas políticas. En los períodos analizados, Tigre, Salta y Santa Fe estaban gobernados por fuerzas de distinto signo, sin embargo, el funcionamiento de sus jefes políticos no era tan diferente. El uso del patronazgo es una práctica transversal a los partidos políticos y su uso parece estar asociado al hecho de ser oficialismo y no a una determinada pertenencia partidaria.

El segundo es que efectivamente las personas contratadas como consecuencia del patronazgo tienen mayor probabilidad de realizar tareas políticas en apoyo de la carrera de su jefe político, como asistir a marchas, operar locales o unidades básicas y fiscalizar elecciones. Este último punto es especialmente notorio.

El tercer hallazgo consiste en que este proceso no se trata de un simple *quid pro quo*, una compra de votos que tenga “devolución” o rédito automático en términos de victorias electorales aseguradas. Tampoco se trata de un sistema que esté basado en la vigilancia y la amenaza de coerción permanentes. Este es el principal argumento de la autora: en contra de lo que asume buena parte de la literatura, los jefes políticos no necesitan vigilar constantemente a sus empleados para asegurar su lealtad. Según Oliveros, se trata de un sistema “*self-enforced*”, o auto-disciplinado: los seguidores entienden que el éxito de su jefe político ofrece mayores oportunidades para su propio éxito y están dispuestos a trabajar para eso.

A esta percepción de “derrame” del éxito político se le suma, aunque tratada con menos centralidad, la pertenencia común a un proyecto ideológico. Para al menos algunos de los entrevistados, aceptar un empleo público y militar en función de la carrera política del referente se trata también de “llevar adelante un proyecto común de país”. Este punto merecería una investigación exclusiva, ya que se dirige hacia un ángulo poco tratado en la literatura sobre clientelismo, que a menudo actúa como si la ideología no existiera en la política. Oliveros encuentra que el patronazgo no es utilizado solo para “poner” en un trabajo a personas desinteresadas en lo político que funcionarían como autómatas cautivos, sino que —al menos en algunos casos— el pasar a trabajar en el Estado es visto como una manera de poder dedicarse a la política, o como una tarea complementaria a la militancia. De hecho, un par de personas entrevistadas refieren haber renunciado a trabajos en el sector privado para poder “dedicarse a la política”.

Es posible que aquí esté el nudo problemático para comprender la relación

## Reseñas

entre política, administración pública y patronazgo ¿Es más difícil “hacer” política desde el sector privado de la economía que desde adentro de la administración pública? ¿Es necesariamente el mundo del Estado el mundo de la política? ¿Es posible construir un modelo de administración pública despolitizado en un contexto en el que la idea de Estado en sí misma es objeto de disputa ideológica? ¿Como puede separarse burocracia de militancia si el estar “en” el Estado es visto como la única vía posible de entrada a la política *full time*? Estas preguntas, y muchas otras, deberían abrir el camino a una segunda o tercera generación de es-

tudios sobre clientelismo y patronazgo. Sin duda “Patronage at Work” señala la dirección.

En conclusión, Virginia Oliveros se suma así a un grupo de investigadores que en los últimos años han hecho avanzar la frontera del conocimiento sobre temas relacionados con el funcionamiento del costado informal de la política. Tal vez valga la pena resaltar (ya que se trata de la revista de la SAAP) que la ciencia política argentina está a la vanguardia de estos temas. Y que, por cierto, en estas cuestiones reside gran parte de la clave del éxito o fracaso del proyecto de afianzar la calidad de la democracia.

## **Liderazgos en su laberinto. Cómo ejercen el poder los presidentes sudamericanos del siglo XXI**

**Mariano Fraschini y Santiago García (compiladores)**

Prometeo Libros. 2021. 349 páginas

*Sergio De Piero*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.R2>

La consolidación de la ciencia política en nuestro país y en la región toda se produjo de la mano de numerosas investigaciones y debates que tuvieron algunos ejes estructurantes. En particular, desde la cuestión de lo que se denominó los procesos de transición a la democracia. Fue, quizás, la carta de presentación para una disciplina que, entre dictaduras y exilios, no ocupaba aún el espacio académico y reflexivo que hoy ha logrado en nuestros países. Varias fueron las preguntas que acompañaron su maduración como disciplina; por ejemplo, en aquellos años se impuso el debate en torno a si el sistema de gobierno, presidencial o parlamentario, era determinante a la hora de pensar la estabilidad de aquellos gobiernos. Años después, la llamada crisis de representación, es decir, el modo en que los partidos políticos podían dar respuestas y procesar las demandas de sociedades descontentas con las políticas que la democracia les estaba ofreciendo, en contextos de reformas estructurales y giros neoliberales. Esas preocupaciones ordenan de algún modo el debate y nos brindan, gracias a estas diversas explicaciones, mapas conceptuales que colaboran en la comprensión de un proceso político plagado de momentos críticos. Sucede así que se generan tendencias centrífugas que logran que las investigaciones busquen, y en ocasiones encuentren, explicaciones en esos ejes para dar algunas respuestas sobre esos procesos. Por

caso, la idea que los sistemas presidenciales eran la causa de la inestabilidad política en los países de América Latina generó un debate plagado de respuestas que contradijeron esa afirmación. En cualquier caso, se enriqueció el debate y la comprensión.

El libro que aquí nos interesa construye ese esfuerzo en una nueva etapa, que incorpora otra dimensión para ayudar a un conocimiento más acabado de los procesos políticos: el rol del liderazgo presidencial. No se está negando la importancia de los sistemas de gobierno ni de la crisis de representatividad; tampoco el impacto de las reformas estructurales. Aquí se llama la atención sobre un aspecto poco atendido en la literatura: cuánto tiene que ver el ejercicio del liderazgo presidencial en los éxitos y las crisis de ciertos procesos políticos. Al interés que de inmediato despierta el análisis de esta cuestión, se debe agregar la construcción misma del libro; las compilaciones suelen tener, por diversos motivos, una digresión interna que en no pocos casos nos hace dudar que estemos frente a un libro, es decir, ante una obra con cierta unicidad. Por eso, el primer logro de *Liderazgos en su laberinto* es el cuidadoso empeño de sus compiladores, que hacen de la obra un sólido trabajo de investigación que se articula detrás de un conjunto de preocupaciones que pueden encontrarse perseguidas, página tras página. Cada uno de los casos abordados se interesa por as-

pectos comunes que son compartidos por el conjunto de las autoras y de los autores, de modo que la lectura de toda la obra nos otorga una mirada general de la temática, con análisis de caso y observaciones que desde luego presentan diversos matices en cada caso.

Quien no conozca demasiado acerca de los recorridos sobre la cuestión de los liderazgos políticos y, en particular, sobre los presidenciales, el texto de Mariano Fraschini que abre la obra presenta un recorrido rico y exhaustivo sobre el tema, que deja un conocimiento acabado sobre la cuestión, presentando miradas muy diversas; es de los aportes que se agradecen en un libro de estas características. Luego, el desafío de analizar los casos nacionales, opción de abordaje que toma el libro, encierra una definición relevante: se trata de una realidad que recorre a Sudamérica, pero el peso de la historia y los contextos nacionales sigue siendo una variable central para comprender estos fenómenos. Cada uno de los textos escapa a esas generalizaciones que encontramos en ocasiones sobre los modos de hacer política y de conducirla en el subcontinente, porque, si bien los liderazgos conviven en un tiempo histórico variables, como el marco institucional y el tipo y trayectoria de los movimientos políticos y sociales, aquellos se convierten en elementos con capacidad explicativa de las trayectorias.

Los análisis dialogan entre sí a partir de la propuesta que se presenta en la apertura ya citada: la presencia o no, y el uso de lo que denominan *recursos de poder*. La construcción de este indicador parte de un trabajo realizado por una colega que lamentablemente ya no está entre nosotros, María Matilde Ollier, de quien los compiladores toman el concepto para introducir algunas variaciones; esta cita de sus trabajos se convierte en un

homenaje anticipado. Entonces, analizar los liderazgos presidenciales no es sólo un relato de hechos, sino una constatación bajo la lógica de los recursos de poder, como, por ejemplo, si quien ejerce la presidencia cuenta o no con ellos y de qué modo los despliega. Esos recursos refieren a lo institucional (mayoría en las cámaras, etc.), financieros (el acceso a fondos para la gestión), sociales (influencia sobre sectores organizados), entre otros. Esto es, cuáles recursos efectivamente posee el/la presidente/a en el ejercicio de su mandato, lo cual nos abre a una perspectiva más amplia acerca de lo que significa gobernar. En no pocas ocasiones se suele identificar en la variable económica el éxito o fracaso de un gobierno, lo que da como resultado que la cuestión política es un dato menor en el desarrollo que pueda tener un gobierno; es aún más curioso cuando esos análisis se hacen desde la misma ciencia política. Desde luego, si estamos frente a un proceso hiperinflacionario, es probable que todos los demás recursos de poder desaparezcan o dejen de tener un efecto político relevante; pero, como muestran los casos analizados (la Venezuela de Chávez y Maduro, el Brasil de Lula, Rousseff y Bolsonaro, el Ecuador de Correa y Moreno, la Argentina de Cristina Fernández y Macri y la Bolivia de Evo) el liderazgo de cada uno de ellos y ellas dispone y utiliza esos recursos en circunstancias diversas; porque hay un dato que atraviesa los textos y es la relevancia otorgada a los diversos momentos y, por tanto, contextos en los que se desarrollan esos liderazgos, que suceden bajo circunstancias que impactan sobre ellos mismos. Las indagaciones en distintos mandatos presidenciales de un mismo país sirven también para descubrir el modo en que los liderazgos se despliegan no solamente en gobiernos no populistas o del giro a la izquierda, sino

en otras perspectivas ideológicas, ya que la centralidad de los liderazgos no es, de ninguna manera, una cuestión que solo atañe a los gobiernos de aquel signo político. En ese sentido, todos los textos describen el ejercicio de esos liderazgos al interior de procesos políticos y sus instituciones y no por fuera de ellas, aunque desde luego en tensión. El análisis de la destitución de Dilma Rousseff en Brasil nos presenta cómo una presidente del giro a la izquierda fue destituida en un proceso que poco tenía que ver con la defensa de la institucionalidad y que, sin embargo, la mandataria soportó y aceptó en los términos de la ley; la extendida idea del anti-institucionalismo de los líderes populistas se erosiona ante los hechos. Del mismo modo, el artículo sobre el Ecuador de Rafael Correa nos muestra cómo el populismo se convirtió en fuente

de estabilidad política en un sistema caracterizado por lo opuesto. Aquí solo se citan algunos de los capítulos, pero ese esfuerzo explicativo recorre la obra. Los análisis un poco perezosos que se limitan a repetir (y simplificar) el tipo de liderazgo carismático de Weber como explicación definitiva encuentra en cada página un enriquecimiento analítico. En definitiva, un trabajo que, como señala el posfacio de Nicolás Tereschuk, aporta a la consolidación de una agenda de investigación, porque, como señalan Frascini y García en la presentación, “los liderazgos presidenciales eran considerados una fuente de discordia institucional y muchas veces asimilados a la figura de *populistas irresponsables*”. Esta obra trabaja para demostrar y debatir sobre el rol que el liderazgo cumple en la construcción democrática de la región en el siglo XXI.

## Élites, radicalismo y democracia: un estudio comparado sobre América Latina

Asbel Bohigues

Centro de Investigaciones Sociológicas. 2021. 295 páginas.

Mariana Sendra

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.R3>

Dentro del campo de estudios sobre democracia, el enfoque de las agencias o teoría de las decisiones estratégicas de las élites ha demostrado su relevancia para explicar por qué surgen, se desarrollan y/o mueren los regímenes democráticos. Desde esta perspectiva, las decisiones de los actores políticos tienen una considerable influencia sobre la democracia y sobre si esta debe ser persistente o debilitada. La obra que aquí se reseña se enmarca en esta tradición, junto con obras seminales que sentaron las bases para comprender el papel de la agencia política en la tercera ola de democratización en Europa del Sur y América Latina (Linz y Stepan, 1978, 1996; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Higley y Gunther, 1992).

El propósito central de la publicación “Élites, radicalismo y democracia: un estudio comparado sobre América Latina” es incluir a las percepciones de las élites políticas en la ecuación democrática. Asume que los valores y actitudes de las élites importan en los procesos democráticos, pero no solo en las rupturas, las transiciones y las consolidaciones como la literatura señalada anteriormente ha apuntado, sino que también importan una vez que la democracia es el único juego en la ciudad (*only game in town*). El argumento central gira en torno a dos variables que se consideran fundamentales para explicar la democracia desde la óptica de las élites: el

apoyo a la democracia y el radicalismo ideológico. En este sentido, el autor postula que la concepción del efecto negativo del radicalismo en la estabilidad de la democracia (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013) no siempre tiene por qué ser así, sino que, en determinados contextos, la presencia del radicalismo ideológico puede ser suficiente para llegar a una democracia plena.

Para demostrarlo, emplea una estrategia de métodos mixtos: análisis cuantitativo con HJ-Biplot, análisis comparativo cualitativo (QCA) con conjuntos difusos y *process tracing* comparado. El estudio utiliza dos bases de datos: la Base de Datos de Élites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL) para las actitudes de la élite y Varieties of Democracy (V-Dem) para las variedades de democracia (electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria). Incluye 18 países latinoamericanos en un período de 20 años (1995-2015), abarcando 95 casos en total, entre ellos, todas las legislaturas (países-años) incluidas en la base de datos PELA-USAL en este período de tiempo. El objetivo principal se desagrega, a su vez, en tres preguntas de investigación más específicas: ¿los valores y actitudes de la élite política están relacionados con las variedades de democracia? ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para una democracia plena? ¿Unas élites similares *ceteris paribus* pueden tener

distintos efectos sobre la democracia? Para cada una de estas tres preguntas, el autor formula tres hipótesis que se testean en los capítulos cinco, seis y siete, respectivamente.

En el capítulo cinco se aborda la influencia de la élite política en cada una de las diferentes variedades de la democracia. Concretamente, se pone a prueba la hipótesis de que el apoyo a la democracia y el radicalismo de la élite tienen efectos opuestos sobre las variedades de democracia: el primero es positivo para las democracias electoral y liberal y el segundo favorece una democracia deliberativa, participativa e igualitaria. A través del análisis HJ-Biplot, el autor encuentra que, en determinados contextos, cuanto más radical sea la élite del país, más igualitaria y menos electoral, liberal y deliberativa será la democracia. Por otro lado, en relación al apoyo a la democracia expresado por la élite, comprueba que la misma guarda una relación positiva con las variedades electoral, deliberativa e igualitaria.

En el capítulo seis se abordan las vías para una democracia plena a través de la técnica *Qualitative Comparative Analysis* y conjuntos difusos (*fuzzy sets*; fsQCA). Se testea la segunda hipótesis, que establece que, en interacción con otras variables, la presencia de radicalismo es suficiente y el apoyo a la democracia de la élite no es necesario para la presencia de democracia plena. De esta forma, el autor encuentra al menos una configuración en la que no siempre es necesario el apoyo de la élite a la democracia y en el que la democracia plena puede funcionar sin ese apoyo. También, una configuración muestra cómo el radicalismo es necesario en una configuración suficiente para que exista democracia plena.

Finalmente, en el capítulo siete se analizan los mecanismos causales subyacentes a una de las vías a la democracia plena: la vía radical democrática. Se enfoca en dos casos similares con resultados diferentes: Uruguay y El Salvador (compartiendo todas las condiciones, Uruguay tiene una democracia plena, mientras que El Salvador no). Aquí se testea la tercera y última hipótesis, la cual propone que los efectos positivos del radicalismo y el apoyo a la democracia de la élite están mediados por su trayectoria democrática. A través de la técnica de *process tracing* comparado, el autor subraya la importancia del *path-dependence*, al mostrar que el factor clave que explica la contradicción identificada en la vía radical democrática es la evolución del apoyo a la democracia: mientras que las élites uruguayas siempre han apoyado la democracia, las élites salvadoreñas solo recientemente la han apoyado plenamente.

En resumen, la contribución fundamental de esta obra es el hallazgo contraintuitivo de la influencia positiva de las élites radicales en la democracia. Esto es, que los extremos ideológicos pueden ser positivos para la democracia en determinadas condiciones. Esto debería ser tenido en cuenta por los numerosos estudios sobre los efectos de la polarización ideológica que, frecuentemente, suelen observarse como contraproducentes para los sistemas de partidos latinoamericanos.

Asimismo, otra de las virtudes de este libro es que logra definir a la democracia en sentido amplio, entendiendo que los regímenes democráticos son fenómenos multidimensionales que van más allá del cumplimiento de las reglas procedimentales que postulan las teorías normativas. Así, supera la lectura binaria democracia-dictadura o quiebre-transi-

ción, poniendo en relieve que, en palabras del autor, “la vida y la democracia continúan”, y una vez alcanzado el mínimo para que un país sea considerado “democrático”, el análisis político debe profundizar en la forma en que funciona esa democracia.

Por último, y no menos importante, el libro logra con gran éxito rellenar un *gap* sobre la evidencia empírica disponible acerca de las actitudes de las élites políticas hacia la democracia, campo que sí ha proliferado en la opinión pública. Si asumimos que los políticos tienen una enorme capacidad para influir en las reglas del juego (Anduiza, 1999), es sustancial conocer los efectos de las opiniones de los actores políticos sobre la democracia, puesto que, como esta obra demuestra, las élites frecuentemente pueden obstaculizar o favorecer ciertos aspectos de la democracia.

### Referencias bibliográficas

- Anduiza Perea, E. (1999). *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Higley, J. y Gunther, R. (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. Schmitter, P. y Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore-London: Johns Hopkins University Press.

## **Polarizados ¿Por qué preferimos la grieta? (Aunque digamos lo contrario)**

**Luis Alberto Quevedo e Ignacio Ramírez (coordinadores)**

Capital Intelectual. 2021. 160 páginas.

*Leonardo Kordon*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.16.1.R4>

Los discursos que piden cerrar “la grieta”, que buscan superar la “polarización” y alimentar la “ancha avenida del medio”, que pretenden alcanzar consensos o unir a los argentinos se repiten, cada vez más, entre la ciudadanía y la dirigencia política. Sin embargo, se posicionan en alguno de los polos políticos que configuran esta polarización de la política argentina que tanto buscan evitar.

En el libro “Polarizados”, Luis Alberto Quevedo e Ignacio Ramírez presentan una serie de artículos que buscan rastrear las causas y analizar las consecuencias principales de la polarización política en la Argentina. Una destacada selección de investigadores y académicos realizan, desde diferentes enfoques, valiosos aportes en pos de profundizar el entendimiento de un fenómeno que da forma, estructura y configura el espacio público. Esta recopilación ofrece respuestas y nuevas preguntas desde las ciencias sociales al fenómeno de la politización política. Los cinco trabajos que componen este libro ayudan a comprender desde distintas dimensiones un tema que merece ser analizado en profundidad.

En el primer artículo, Quevedo y Ramírez presentan la polarización política como el fenómeno más importante de la cultura política de la actualidad y como la fuerza que produce que todos los posicionamientos y acciones políticas cedan ante la naturaleza estructural de esta dinámica. De este modo, se da cuenta del PRO como un partido que nace de una

promesa de finalizar con la confrontación a conformar con el tiempo uno de los polos de enfrentamiento. Del mismo modo que Cristina Fernández de Kirchner, gran articuladora de las pasiones políticas contemporáneas, recorre un camino en busca de consenso y acuerdos, pero que a partir del 2008 pasa a una abierta conflictividad como centro de gravedad. Los autores afirman que para comprender el funcionamiento de la polarización, más útil que pensarla desde arriba o desde abajo, es entenderla como un círculo virtuoso o vicioso que se retroalimenta. Finalmente, destacan la segregación ideológica y la expansión del bipartidismo negativo como rasgos distintivos de un fenómeno que, en muchos casos, se presenta de forma asimétrica y con un alto componente de negatividad hacia el otro.

Casullo y Ramírez presentan el modo en que, desde un enfoque desde abajo, la competencia política se centra en clivajes estructurales asociados a desacuerdos ideológicos. Tres dimensiones clásicas de la sociología política se muestran en plena vigencia como estructuradoras de la política contemporánea: la clase social, la edad y la ideología. El análisis de cada una de estas dimensiones da cuenta de que los votantes de Juntos por el Cambio y del Frente de Todos piensan y perciben la realidad de formas disímiles y antagónicas. Esto da muestra, a tenor de los autores, de que existe una correspondencia entre la idea de una

polarización desde arriba, con origen en las elites políticas, y desde abajo, fomentada desde la ciudadanía. Este artículo también busca dar cuenta de factores positivos de la polarización, en tanto reduce la desafección ciudadana, disminuye la abstención electoral y presenta con claridad los contrastes existentes en la oferta electoral. Cada vez más lejos de parecerse iguales, las opciones que da la oferta electoral evidencia y potencia las diferencias. Las visiones diferentes sobre la realidad política, fundadas en clivajes sociales existentes, da muestra de un fenómeno que no es caprichoso, sino que está fuertemente establecido.

El concepto de péndulo no es nuevo en la literatura académica argentina. Emmanuel Álvarez Agis hace uso de dicho concepto para definir el cambio de gobiernos de corte liberal o conservador a gobiernos de corte popular. Uno de los problemas centrales en cada uno de estos cambios se relaciona con la inflación y con los dos paradigmas teóricos que la analizan: el ortodoxo o monetarista y el heterodoxo. La inflación, lejos de ser pensada como un problema técnico, cobra toda su dimensión política como reflejo del conflicto redistributivo, en donde se determinan ganadores y perdedores, y en la búsqueda de un equilibrio en el cual ningún reclamo pueda imponerse por sobre el resto. El otro factor que expresa el conflicto distributivo es el tipo de cambio, es decir, el valor del dólar. De este modo, todo conflicto en torno a su valor es siempre un conflicto en relación a la distribución de ingreso. La polarización política se alimenta a partir de la identificación de cada uno de los polos, en tanto cada uno de ellos se inscribe en ciertas aspiraciones económicas. Como bien destaca el autor, imponer un modelo económico implica detentar una hegemonía que permita desarrollar el plan

propuesto. Así, se presentan dos formas de lograr buenos resultados, tanto en relación a la inflación como respecto a poner en marcha la economía: a) una forma traumática en forma de estallido, que determine una nueva hegemonía de uno de los polos; o b) una forma basada en un acuerdo político que contente a los dos polos existentes.

En el cuarto artículo, Facundo Cruz asigna un comportamiento racional a los actores partidarios, en la medida en que existe un correlato entre la polarización ideológica entre las elites y la polarización en la ciudadanía. El modo en que se ordena la competencia electoral se condice con el aumento de la polarización. En este sentido, se analizan los factores políticos e institucionales de este fenómeno. Un recorrido histórico desde 1983 presenta como resultado la consolidación del bicoalicionismo polarizado, surgido de procesos políticos en donde hubo vaivenes en el modo en el que estuvo compuesto el sistema de partidos, dando cuenta de la manera en que las coaliciones electorales se relacionan con el ordenamiento de la competencia electoral. Los procesos de desnacionalización en las provincias, las modificaciones de las estrategias de los partidos nacionales y la implementación de las PASO son algunos de los factores que influyeron en el establecimiento de este bicoalicionismo polarizado. La conformación de coaliciones otorga rédito político y electoral y, ya lejos de ser una rareza, es la norma del sistema de partidos argentino, que no solo ordena la competencia política, sino que contiene la creciente polarización que se caracteriza por la toma de posturas radicalizadas de dirigentes y partidos dentro de las colaciones, evitando la aparición de nuevos partidos extremos o la fragmentación del sistema de partidos.

En el último artículo, Natalia Zuazo y Natalia Aruguete afirman que la polarización existe antes y más allá de las redes sociales. En la polarización política conviven tanto la polarización ideológica como la polarización afectiva. Esto alimenta las narrativas cada vez más cerradas sobre sí mismas, que se muestran con una fortaleza impenetrable para otras narrativas. Nos posicionamos más cerca o más lejos de quienes consideramos mejor a partir de nuestras concepciones y son los mecanismos de asimilación y contraste los que dan sustento a dichos posicionamientos. Instalar o disputar una agenda no es algo que las redes puedan realizar por sí solas, ya que para esto es necesario el involucramiento, como mínimo, de medios tradicionales, influencias digitales y actores políticos. Los medios por sí solos no son los creadores de la polari-

zación, pero sí tienen un rol activo a la hora de fortalecer divisiones y resentimientos tribales. Pero toda trampa tiene su salida: diferentes reclamos populares dan muestra de ello a partir de la utilización de narrativas transversales que se elevan por encima del “laberinto” y la medición de la correlación de fuerzas, que evitan el escándalo de los escenarios mediáticos digitales polarizados, mostrándose como una estrategia posible.

Este libro aporta profundidad a los análisis sobre la polarización política, identifica cómo se articula con diferentes dimensiones de las ciencias sociales y asume que, del mismo modo que la ley de gravedad afecta los movimientos de todas las cosas, la polarización política condiciona el modo en que se dan las acciones materiales y simbólicas del mundo político.

## COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (únicamente en Word) a [REVISTA@SAAP.ORG.AR](mailto: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.

### **ETICA DE LA REVISTA**

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en PUBLICATIONETHICS.ORG. Estos principios aplican a todas las personas implicadas en el proceso de publicación de la Revista: editores/as, Comité Editorial, Comité Asesor, autores/as y evaluadores/as.

Algunos de los principios planteados por COPE a los que Revista SAAP se compromete son los siguientes, sin perjuicio de los que aquí no se enumeran:

Contar con un equipo editorial, un consejo editorial y un consejo asesor comprometido con el buen funcionamiento de la publicación.

Garantizar un proceso de revisión por pares de las contribuciones que el equipo editorial considere pertinentes de acuerdo a los objetivos de la revista.

Garantizar los derechos de autor y de difusión de los artículos publicados en la revista.

Sostener la calidad ética del material publicado en la revista, identificando y evitando malas prácticas en la investigación científica.

Mantener la periodicidad semestral en cuanto a la publicación de la revista.

Permitir el acceso gratuito a todo el material publicado en la web de la revista.

Publicar correcciones así como retractaciones y pedido de disculpas en caso de que sea necesario.

### **POLITICA DE ACCESO ABIERTO**

Revista SAAP es de acceso abierto y no tiene ningún costo para los/as autores/as. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista.



