

REVISTA  
SAAP

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 15, Nº 2, Noviembre 2021**

## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Martín D'Alessandro (UBA)

### **Vicepresidente**

Anabella Busso (UNR)

### **Secretaria General**

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

### **Pro-Secretario General**

Diego Gantus (UNER-UNR)

### **Tesorera**

Mariana Prats (UBA)

### **Pro-Tesorerera**

Lucía Caruncho (UBA)

### **Miembros de la Comisión Directiva**

#### **(Vocales Titulares y Suplentes)**

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

### **Miembros de la Comisión Fiscalizadora**

Juan Pablo Laporte (UBA)

Silvia Fontana (UCC)

María Laura Giusti (USP-T)

Fernando Jaime (UBA-UNAJ)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Lucas Martín (UNMDP)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✠ (1992-1993)

Arturo Fernández† (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández† (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

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

---

**VOLUMEN 15 • Nº 2, NOVIEMBRE 2021**

---

**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)

**Secretario Editorial**

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

**Secretario de Redacción**

Leandro Eryszewicz  
(Universidad de Buenos Aires - Universidad  
Nacional de San Martín)

**Consejo Editorial**

Carlos Acuña  
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falleti  
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky  
(Harvard University)

Fernando Limongi  
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas  
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo  
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán  
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes  
(Yale University)

**Consejo Asesor**

Jorge Battaglini  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca  
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar  
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg  
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga  
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos  
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras  
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny  
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares  
(CIPPEC)

María Celeste Ratto  
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello  
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir  
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto  
(Universidad Nacional de San Martín)

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

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

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

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

# Índice

## NÚMERO 2

Editorial ..... 239

### **DOSSIER: ESTADO, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Introducción: Estado, instituciones y políticas públicas  
con enfoque feminista en el análisis de viejas y nuevas  
desigualdades de género en América Latina  
*Débora Loppreite y Ana Laura Rodríguez Gustá* ..... 245-255

The Return of the State and the Pink Tide in Latin America:  
Implications for the Capacity and Democratic Quality  
of Gender Equality Agencies  
*Conny Roggeband* ..... 257-286

Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021):  
¿modelo aspiracional o realidad institucional?  
*Débora Loppreite y Ana Laura Rodríguez Gustá* ..... 287-311

Poderes Ejecutivos y derecho al aborto bajo gobiernos  
progresistas en América Latina: Ciudad de México y Brasil  
*Alba Ruibal* ..... 313-334

Política de género y federalismo en México  
*Caroline Beer* ..... 335-361

Maternidad, cuidados, políticas públicas y COVID-19 en Chile  
*Gabriela Álvarez Minte, Alejandra Ramm  
y Jasmine Gideon* ..... 363-385

### **ARTÍCULOS**

Despertando al gigante invertebrado: la estrategia sindical  
de los gobiernos kirchneristas (2003-2015)  
*Andrés Schipani* ..... 389-419

El análisis de identificaciones políticas. El peronismo en la  
Convención Constituyente de Chubut de 1957  
*Sebastián Barros* ..... 421-447

Estudio de la aplicación del método estándar del MARPOR  
para el posicionamiento ideológico de partidos argentinos,  
brasileños y chilenos en campañas presidenciales  
*Flávio Contrera, Priscilla Leine Cassotta*  
*y Matheus Lucas Hebling* ..... 449-477

Representación ciudadana en el Parlasur (2011-2014): un  
análisis comparativo entre el nivel doméstico y regional  
*Marcelo de Almeida Medeiros, Luiza Vilela Amelotti*  
*y Nayanna Sabiá de Moura* ..... 477-509

#### NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Las normas globales sobre igualdad de género en disputa:  
el caso de la salud sexual y los derechos reproductivos  
*Ryanne Mahon* ..... 513-523

#### RESEÑAS

“Dilemas de la representación democrática”  
de Manuel Alcántara Sáez y Porfirio Cardona-Restrepo  
*Andrea A. Steinhäuser* ..... 527-529

“Revisiting the Falklands-Malvinas Question.  
Transnational and Interdisciplinary Perspectives”  
de Guillermo Mira y Fernando Pedrosa (editores)  
*Natalia Jazmín Medina* ..... 530-532

“La Ley y la Trampa en América”  
de María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks  
*Fernando Domínguez Sardou* ..... 533-534

# Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.E>

La pandemia del Covid-19 ha reforzado las desigualdades pre existentes. Las mujeres, junto con las niñas, niños y adolescentes, han sido las colectivas más perjudicadas<sup>1</sup>. En el caso de las primeras, sea por la vía del incremento de la violencia de género a causa de las restricciones a la movilidad, sea por el crecimiento de la pobreza que, en toda América Latina, tiene una mayor incidencia entre las mujeres que entre los hombres<sup>2</sup>, o bien, por el aumento de las responsabilidades de cuidado que supuso la suspensión de clases presenciales y la necesidad de atender a las personas mayores<sup>3</sup>, su situación de vida cotidiana se ha visto fuertemente afectada durante estos largos meses de pandemia. En ese marco, creímos que resultaba necesaria una reflexión aguda sobre las recíprocas relaciones entre Estado, instituciones, políticas públicas y género, en el ámbito de la región.

La propuesta de publicar el dossier que hoy les presentamos llegó de parte de dos especialistas internacionalmente reconocidas en la materia: Débora Lopreite y Ana Laura Rodríguez Gustá. El mismo reúne artículos originales de prestigiosas colegas de universidades de América Latina, Canadá y Europa, referidos a diversas facetas de la institucionalidad de género en el Estado y de las políticas públicas en América Latina. A lo largo de sus páginas, Conny Roggeband analiza las implicaciones del giro a la izquierda, para la capacidad y la calidad democrática de las agencias de igualdad de género, con foco en Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador. Débora Lopreite y Ana Laura Rodríguez Gustá analizan la trayectoria institucional de la agencia de políticas para las mujeres en el Estado nacional argentino desde el retorno de la democracia, y a partir de la perspectiva del feminismo de Estado. Alba Ruibal estudia el rol de los poderes ejecutivos en el avance o bloqueo de cambios legislativos en materia de aborto en Ciudad de México y Brasil. Caroline Beer explica cómo las instituciones federales influyen en las políticas de género en México, a partir de la comparación de cinco políticas

---

<sup>1</sup> <https://www.unicef.org/es/coronavirus/estragos-pandemia-covid19-ha-causado-ninos-mundo>

<sup>2</sup> <https://oig.cepal.org/es/indicadores/indice-feminidad-hogares-pobres>

<sup>3</sup> <https://www.cippec.org/textual/radiografia-de-la-pobreza-quienes-son-los-mas-afectados-por-la-crisis-de-la-pandemia/>

estratégicas de igualdad de género. Por su parte, Gabriela Alvarez Minte, Alejandra Ramm y Jasmine Gideon, muestran que el particular enfoque de las mujeres-madre en las políticas sociales chilenas condiciona el acceso de las mujeres a los beneficios de la política social. En la introducción, a cargo de las coordinadoras del dossier, se resumen algunas de las corrientes que han examinado la relación entre Estado y feminismo, para luego reflexionar acerca de los aportes de las autoras a estas discusiones más amplias sobre institucionalidad y relaciones de género.

En este mismo número, presentamos también otros cuatro excelentes artículos. El estudio de Andrés Schipani analiza los determinantes políticos de la estrategia de los gobiernos kirchneristas hacia los sindicatos. El autor sostiene que la misma se explica por la dotación de recursos políticos de las organizaciones de trabajadores en la Argentina, que conjuga una alta capacidad de movilización y autonomía frente al partido de gobierno, con unos frágiles lazos pre-existentes del sindicalismo con el Partido Justicialista. Concluye que ambos factores condujeron a los Kirchner a reconfigurar el mapa del poder sindical 'desde arriba' para crear una base de apoyo sindical propia de la que carecían.

Por su parte, Sebastián Barros presenta una investigación sobre identidades políticas, en la que muestra ciertos elementos que están presentes en todo proceso de identificación, para luego retomarlos en el análisis concreto de los debates sobre la ubicación de la capital de la Provincia de Chubut en la Convención Constituyente de 1957, en un marco de proscripción del peronismo.

A continuación, el artículo de Flávio Contrera, Priscilla Leine Cassotta y Matheus Lucas Hebling evalúa si el método del *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) o *Manifesto Project* es adecuado para estimar la posición ideológica de los partidos políticos en América del Sur. Concluye que esta herramienta presenta imprecisiones, que en el caso de los países sudamericanos se deben a las distorsiones que causa el énfasis no partidista en relación con la ampliación del estado de bienestar, y proponen que las categorías incluidas en la escala *right-left* (RILE) reflejen con mayor precisión los conflictos de la disputa izquierda-derecha en cada contexto local.

Por último, Marcelo de Almeida Medeiros, Luiza Vilela Amelotti y Nayanna Sabiá de Moura comparan la composición política del Parlasur con la de los Legislativos nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay entre 2011 y 2014. Por medio de un análisis de estadística descriptiva de la composición político-partidaria, la representación de mujeres y la ideología, encuentran una correspondencia entre lo que se expresa en el nivel domés-

tico en los Estados parte y la composición política del Parlasur, lo que consolida la representación ciudadana regional.

Completa este número la nota de investigación de Rianne Mahon, que se centra en las luchas por la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres a escala global, en las que la salud sexual y los derechos reproductivos son un componente central. En el cierre, presentamos tres reseñas de libros publicados recientemente en Bogotá, Londres y Buenos Aires, a cargo de Andrea A. Steinhäuser, Natalia Jazmin Medina y Fernando Domínguez Sardou respectivamente.

Dejamos para el final una noticia que nos llena de orgullo, y que da cuenta del crecimiento que continúa experimentando nuestra revista. Dos prestigiosos colegas, Víctor Mazzalay y Paula Clerici, se han sumado al staff editorial en calidad de Editores Asociados. Su incorporación nos permitirá gestionar mejor el flujo creciente de manuscritos que estamos recibiendo y afrontar el desafío de siempre mejorar la calidad de nuestra publicación.

¡Que tengan una buena lectura!

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora *Revista SAAP*



*Dossier:*  
*Estado, Instituciones y*  
*Políticas Públicas en América Latina*  
*con Perspectiva de Género*



## **Introducción: Estado, instituciones y políticas públicas con enfoque feminista en el análisis de viejas y nuevas desigualdades de género en América Latina**

*Introduction: State, Institutions and Public Policies with a Feminist Approach in the Analysis of Old and New Gender Inequalities in Latin America*

DÉBORA LOPREITE

Universidad de Buenos Aires, Argentina

deboralopreite@hotmail.com

ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ<sup>1</sup>

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

alrgusta@unsam.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.1>

### **1. Introducción**

Este dossier reúne investigaciones originales referidas a diversas facetas de la institucionalidad de género en el Estado y de las políticas públicas en América Latina. Con diversas perspectivas teóricas y metodológicas, esta publicación convocó a investigadoras de diferentes procedencias y perfiles, quienes convergen en recuperar la relevancia del Estado y de las instituciones políticas para la comprensión de la regulación y transformación de las relaciones de género en las sociedades contemporáneas. Conjuntamente considerados, los trabajos plantean los siguientes interrogantes: ¿cuáles son los actores comprometidos con las políticas de género y la institucionalidad de género en el Estado? ¿Son los gobiernos de izquierda favorables a las políticas públicas de igualdad de género y al feminismo de Estado? ¿Cuándo y cómo los actores conservadores logran ejercer poder de veto sobre las políticas públicas y la institucionalidad de género? ¿En qué medida las creencias culturales respecto al papel de mujeres y hombres se reflejan en las políticas públicas y qué consecuencias trae ello sobre la igualdad de oportunidades?

A continuación, se recapitulan algunas de las corrientes que han examinado la relación entre Estado y feminismo y luego se reflexiona acerca de los aportes de las autoras a estas discusiones más amplias sobre institucionalidad y relaciones de género.

---

<sup>1</sup> La autoría está ordenada alfabéticamente.

## 2. Estado y feminismo

Las investigaciones feministas siempre abordaron el análisis del Estado con cierta ambivalencia. El Estado ha sido criticado por su poder coercitivo e imposición de papeles tradicionales sobre las mujeres, por sus sesgos androcéntricos y alianzas con el capitalismo y el patriarcado. En la década de los ochenta, Catharine MacKinnon (1985) y Carole Pateman (1995) cuestionaron el corazón de la teoría clásica liberal al poner en el centro las desigualdades de género y los mecanismos de subordinación de las mujeres. Pateman explicó el carácter patriarcal del Estado democrático, criticando el concepto de contrato social ya que éste descansa sobre la concepción del individuo como propietario de su propia persona. Esta autora notó que individuo y contrato son categorías masculinas mientras que relegaron a las mujeres al ámbito privado. Mackinnon profundizó estas reflexiones al proponer que la sexualidad es al feminismo lo que el trabajo al marxismo. En este sentido, el Estado no solo se define por los intereses que sirve o por quienes detentan el poder, sino porque garantiza ciertas relaciones sociales que, además de facilitar los modos de producción capitalistas, conllevan relaciones *generizadas* de subordinación. Para Mackinnon, el Estado protege el poder masculino y garantiza el control de éste sobre las mujeres en todos los ámbitos.

En las últimas décadas, el Estado comenzó a ser recuperado desde perspectivas teóricas feministas que destacan su capacidad de reconocer y garantizar derechos (Hernes, 1987; McBride y Mazur, 1995; O'Connor et.al., 1999). Sin desconocer que, a través de sus intervenciones, el Estado regula relaciones que también producen desigualdades de género, parecería existir cierto consenso acerca de la potencialidad transformadora de las políticas públicas. Esta potencialidad transformadora se observaría en la capacidad para remover discriminaciones de género mediante la redistribución de recursos, el reconocimiento, y el aseguramiento de la representación de las mujeres en las decisiones sociales y políticas (Walby, 1990; O'Connor et.al., 1999).

Helga Hernes (1987) fue una de las pioneras en estudiar el papel de los Estados nación en la regulación de las relaciones sociales. Ella acuñó el concepto de Feminismo de Estado (*State Feminism*) como oposición al Estado patriarcal. Hernes asume que el Estado de bienestar escandinavo, con sus políticas de cuidado y cupos para las mujeres, se convierte en un Estado que incorpora las demandas de los movimientos de mujeres y feministas, al desarrollar políticas públicas que representan los “intereses de las mujeres”. La influencia de Hernes se observa en dos corrientes que incorporan la

perspectiva de género en el estudio del Estado: por un lado, desde la década de los noventa, autoras feministas como Sainsbury (1996) y O'Connor, Orloff y Shaver (1999) analizaron las diferentes formas que adoptan las relaciones de género, según la variedad de los Estados de bienestar. Dichas diferencias se explican por la combinación de relaciones públicas y privadas que sostienen las distintas formas de protección social destinadas a las mujeres, en particular, en la forma en que la organización de la protección social combina el trabajo remunerado de las mujeres, el trabajo no remunerado (o responsabilidades domésticas), y su acceso a servicios que permitan conciliar ambas tareas. Así encontramos tres modelos en las democracias avanzadas: conservador-*familista*, socialdemócrata y liberal. En el caso de América Latina, este enfoque comparado buscó dar cuenta de la particularidad de los tipos de familias, los mercados laborales formales e informales y los límites de los Estados nacionales para extender su cobertura y garantizar la protección social (Martínez Franzoni, 2008; Lopreite y McDonald, 2014).

Otra corriente, emparentada con la política comparada, es la del *Feminismo de Estado* que busca dar cuenta de la incorporación de *femócratas* y de objetivos feministas en las agencias burocráticas y en las políticas públicas, siempre y cuando respondan a las demandas y la representación de la movilización feminista. Según McBride y Mazur (1995), el feminismo de Estado apunta a identificar actividades feministas dentro del gobierno y la administración. Por lo tanto, como concepto, éste puede referirse a una variedad de situaciones: (i) cuando las políticas feministas están incluidas en diferentes estructuras burocráticas; (ii) cuando ciertas agencias incorporan objetivos feministas en las políticas públicas, y (iii) cuando se crea un mecanismo político dentro del Estado para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

A partir de las movilizaciones globalizadoras en la década de los noventa, el concepto de feminismo de Estado comenzó a utilizarse para analizar la creación de maquinarias de igualdad de género y mecanismos de avance de los derechos de las mujeres, enmarcados en las agendas internacionales de las Naciones Unidas (ONU), la Comunidad Europea y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tanto en Europa como en América Latina, varias investigadoras se han ocupado de examinar la calidad democrática y robustez de las agencias para las políticas de las mujeres. En estos análisis ha sido fundamental indagar en qué medida las estructuras estatales con mandato en igualdad de género ofrecen oportunidades de acción y decisión al movimiento de mujeres y el feminismo. A partir del neoinstitucionalismo de la ciencia política y la sociología, se prioriza el análisis de las características de las agencias para las mujeres, sus capacida-

des para desarrollar políticas de *mainstreaming* de género y dialogar con los movimientos de mujeres. Esto último, en particular, está asociado con la calidad democrática del Estado, en la medida en que las agencias hacen más porosos los límites burocráticos a las decisiones de los movimientos sociales de mujeres y el feminismo en general (Rodríguez Gustá, 2008).

Por cierto, ningún proceso de transformación es automático y, por lo general, dependen de los equilibrios de fuerza entre actores con intereses y posiciones divergentes en materia de género y sexualidad. Como lo muestran los artículos del dossier, el Estado en tanto terreno de disputa se hace evidente en una amplia gama temática, como el aborto, la libertad sexual, la igualdad en las relaciones familiares y el cuidado de los hijos, entre otros. Estas cuestiones de género alcanzan un grado variable de visibilidad y desafían de manera diferente los legados históricos, tradiciones culturales y valores morales de estas sociedades (Htun y Weldon, 2018). Las coaliciones promotoras de las reformas feministas confrontan con actores conservadores y neoconservadores, se enfrentan a inercias estructurales que impiden consolidar estructuras institucionales y, particularmente, no pueden desconocer los cálculos instrumentales y pragmáticos de los partidos políticos que utilizan los temas de género como aquellos intercambiables.

Todas estas dinámicas son capturadas por los trabajos empíricos de este dossier. Estas dinámicas invitan a reflexionar sobre la igualdad de género como la frontera pendiente del Estado moderno, pretendidamente racional, y garante de la mentada libertad, igualdad, fraternidad o sororidad. El Estado establece derechos, define quiénes son los sujetos merecedores de asistencia social, distribuye recursos materiales, y produce valoraciones culturales con criterios de género. El dossier es oportuno dado el actual contexto de la región, donde el reagrupamiento y avance de actores conservadores –desde Brasil hasta Honduras– amenazan con revertir derechos conquistados. De hecho, la región ha sufrido reveses y retrocesos de derechos conquistados, particularmente en derechos sexuales con el advenimiento de actores neoconservadores fuertemente organizados (Zaremborg, Tabbush y Friedman, 2021).

El Estado en tanto entidad compleja y burocrática está sometido a una inercia significativa en sus maneras de “ver y hacer” (Rees, 2005), por lo cual la plena realización de la igualdad de género es lenta, costosa, y nunca lineal. Frente a esto, los procesos de construcción de institucionalidad de género bien podrían capturarse con el mito de Sísifo, ya que las reformas feministas que suponen libertades, reconocimientos de múltiples identidades y de configuraciones familiares, tienen traspies en su aprobación e implementación.

La institucionalidad de género ha sido estudiada desde diversas perspectivas, algunas de las cuales se recogen en este dossier. Por una parte desde las perspectivas del feminismo de Estado se ha analizado el rol de las agencias de políticas para las mujeres. Por otra parte, el papel de los sistemas políticos nacionales es clave para entender el rol de las legislaturas, los liderazgos ejecutivos y las estructuras multinivel como el federalismo en facilitar o bloquear el cambio de la legislación vigente y, en la creación de estructuras estatales para garantizar los derechos de las mujeres y las diversidades. Además, los organismos y foros internacionales como arenas de movilización feminista son relevantes en tanto promueven, aunque condicionan, los marcos de referencia de las cuestiones de género a través de su impacto en la política doméstica.

En los últimos tiempos se ha dado una expresiva expansión del feminismo que, además de mantener y diversificar su presencia social, se observa en diferentes instituciones, tanto en las propias burocracias estatales, como en las universidades, los partidos políticos y los sindicatos. Al constatar que el feminismo está “en todas partes” (Masson, 2007), la institucionalidad de género es más que un espejo de dinámicas sociales para volverse parte de una compleja trama de relaciones institucionales y sociales feministas. A pesar de esta malla de relaciones, el desarrollo de reformas feministas es un resultado incierto que requiere un esquema multicausal que incorpora las instituciones formales e informales, la saliencia del tópico en la agenda pública, la presión internacional en favor de los derechos humanos de las mujeres y los consensos domésticos. Cuando se trata de temas contraculturales altamente conflictivos, como el aborto, el feminismo enfrenta estructuras institucionales formales y poderes fácticos poderosos.

En varios regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, el partido político en el Poder Ejecutivo concentra los recursos materiales y simbólicos para promover o inhibir transformaciones de género. Por ello es un Estado con el poder menos disperso, al menos en lo referido a su institucionalidad formal. Sin embargo, cuando se busca vincular la ideología de gobierno y las reformas feministas, los temas contraculturales son los más proclives a ser la “moneda de cambio” en la negociación instrumental. Es decir, en regímenes presidencialistas sometidos a presiones de gobernabilidad, las características de la coyuntura política, la estabilidad de las coaliciones electorales y gobernantes y la fragmentación o no de los sistemas partidarios producen configuraciones causales complejas.

### 3. Hoja de ruta

En la primera parte del dossier, los artículos de Conny Roggeband y Débora Lopreite y Ana Laura Rodríguez Gustá, indagan en la institucionalidad de género en el Estado. En “The Return of the State and the Pink Tide in Latin America: Implications for the Capacity and Democratic Quality of Gender Equality Agendas” Conny Roggeband aborda, específicamente, el papel de gobiernos de la “marea rosa” en Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador. Su estudio comparativo muestra que no hay una asociación directa ni lineal entre el “progresismo” de la década anterior y el fortalecimiento del feminismo de Estado. Por el contrario, se evidencian sorpresas e incluso paradojas. Por ejemplo, bajo el gobierno de Rafael Correa en Ecuador, la institucionalidad de género se debilitó tanto en sus cualidades burocráticas como en la participación de la sociedad civil de mujeres. Como contrapunto, en Bolivia, bajo el Movimiento al Socialismo (MAS), se registró un singular avance en la promoción a la participación de las mujeres organizadas, aunque este logro no implicó el fortalecimiento de una agencia especializada en igualdad de género. A su vez, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNMAN) de Chile (antes de la creación del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género) desplegó cualidades institucionales robustas, aunque sin mayores espacios de interlocución Estado / sociedad, produciéndose un distanciamiento con los movimientos de mujeres. Argentina, a pesar de su flamante Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, careció de un Consejo Nacional de las Mujeres con un umbral mínimo en su influencia política, capacidades y enraizamiento social. De esta forma, Roggeband concluye que los gobiernos de centro izquierda no se involucraron con la arquitectura necesaria para el feminismo de Estado, a pesar de las expectativas de los movimientos de mujeres en la región. Algunas diferencias, no obstante, aparecen cuando se toma en cuenta el tipo de partido de izquierda. Sin embargo, en términos generales, el panorama resultante confirma, nuevamente, las ambigüedades entre la agenda gubernamental de izquierda y las reformas feministas, en concordancia con otras investigaciones precedentes (Friedman y Tabbush, 2019).

El artículo “Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): modelo aspiracional o realidad institucional”, de Débora Lopreite y Ana Laura Rodríguez Gustá, presenta un estudio con perspectiva longitudinal de la agencia para las políticas para las mujeres en el país, desde el retorno a la democracia con Raúl Alfonsín en 1983 hasta nuestros días con el Ministerio de la Mujer, Géneros y Diversidad bajo Alberto Fernández. Con un enfoque relacional del Estado, las autoras encuentran que las redes

de mujeres políticas y, más recientemente, un movimiento social feminista de gran escala, inciden en la institucionalidad de género en el Estado. La robustez de las agencias es importante ya que es la manifestación de la capacidad estatal para abordar la desigualdad de género. Por ejemplo, el Consejo Coordinador de Políticas para la Mujer fue un nodo movilizador para la ley de cupo que, a su vez, legitimó al novel Consejo Nacional de la Mujer. En estas interacciones, los marcos globales de género expresados tanto en las Conferencias Mundiales de las Mujeres, como en la ratificación de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), ofrecen una ventana de oportunidad para el avance de coaliciones con agendas de derechos, aunque los efectos sobre la institucionalidad de género disten de ser directos e inmediatos.

Las autoras muestran que la trayectoria institucional denota una construcción no lineal de sucesivas acumulaciones de capacidades, perspectivas de derechos humanos y democratización de las estructuras consultivas. En este sentido, la institucionalidad nacional revela marchas y contramarchas. Esto se evidencia en experiencias tempranas de feminismo de Estado seguidas de la cristalización de perspectivas *familistas* opuestas a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres incluso, paradójicamente, bajo administraciones progresistas. Para comprender los picos y valles de esta evolución institucional, las autoras consideran las decisiones estratégicas de los poderes ejecutivos al intentar promover, ignorar o incluso bloquear las demandas feministas.

La segunda parte del dossier coloca la lupa en el contenido de las reformas feministas y los factores institucionales que influyen en su aprobación o, por el contrario, en su rechazo e incluso contra reforma. Alba Ruibal en “Poderes Ejecutivos y derecho al aborto bajo gobiernos progresistas en América Latina: Ciudad de México y Brasil” introduce la problemática de la interrupción voluntaria del embarazo en directa vinculación con la ideología del partido de gobierno. Como advierte la autora, si bien los gobiernos afines a la izquierda han producido cambios en materia de igualdad de género, no se trataría de un efecto homogéneo para la totalidad de los derechos de las mujeres. Los derechos sexuales y reproductivos y la despenalización y legalización del aborto son asuntos que concitan disputa y confrontación. Para determinar cuándo estos gobiernos son proclives a aprobar reformas que habiliten el aborto, Ruibal invita a examinar la interacción de la ideología con otros factores políticos y sociales. Con el abordaje de dos procesos contrastantes en términos de resultados legislativos, Brasil y la Ciudad de México, la autora examinó escenarios pre y post

electorales y la inclusión del Poder Ejecutivo para promover reformas y concluye que la coyuntura electoral es condición necesaria, pero no suficiente, para explicar por qué en la Ciudad de México se aprobó el aborto y se garantizó el acceso a los servicios en 2007, mientras que en Brasil no fue posible debatir el tema en el Congreso. Ruibal determina que es necesario considerar la relación histórica entre el Estado y la Iglesia, y los arreglos institucionales que la sostienen. Por lo tanto, al momento de promover reformas favorables a la interrupción voluntaria del embarazo, resultan de peso las consideraciones estratégicas, es decir, los cálculos electorales y de gobernabilidad de los poderes ejecutivos, así como también las tradiciones nacionales de laicidad y sus efectos en las instituciones.

La autora articula dos grandes hipótesis sustentadas en el concepto de “oportunidades políticas” respecto de la vinculación entre el Estado y las demandas de los movimientos sociales, extendiéndolas para analizar gobiernos de izquierda y su postura respecto de temas doctrinales o de alta confrontación pública. Por un lado, en contextos políticos post electorales con confrontaciones significativas entre fuerzas de derecha e izquierda, los gobiernos de izquierda estarían más inclinados a atender las demandas más radicales de los movimientos sociales, para diferenciarse de sus oponentes y fortalecer sus bases de apoyo. La dinámica de la Ciudad de México ilustra esta hipótesis. Por otro lado, en contextos preelectorales signados por la amenaza de cambio bruscos en los alineamientos partidarios, los actores políticos están inclinados a buscar apoyos de actores con influencia política, pero extrapartidarios, como las instituciones religiosas. Esta hipótesis sustenta los procesos observados en Brasil bajo Dilma Rousseff y dado un sistema partidario fragmentado.

Caroline Beer en “Políticas públicas de género y federalismo en México” aborda las dinámicas del federalismo en México en el avance de las reformas feministas, en un contexto donde los gobiernos subnacionales fueron ganando prerrogativas legales. La autora examina cuándo y cómo las entidades federativas impulsaron algunas leyes en derechos de mujeres, distinguiendo procesos de convergencia –o de adopción de iniciativas análogas entre los estados– de otros de divergencia. Las dinámicas subnacionales son fundamentales en una región que, además de tres países federales de gran escala (Argentina, Brasil y México), mostró innovaciones en materia de descentralización en países unitarios.

La convergencia en materia de violencia contra las mujeres se observa en la creación de agencias de políticas para las mujeres y en la introducción de cuotas electorales de género. No obstante, el matrimonio igualitario y la legalización del aborto muestran heterogeneidad ya que las entidades

federativas tienen comportamientos disímiles e incluso opuestos en estos asuntos. Por cierto, aborto es el tema conflictivo por excelencia, donde los contrastes se agudizan y se evidencia una suerte de “pluralismo legal” por la dispersión de posiciones entre las diferentes entidades subnacionales. México, entonces, reúne desde legislación avanzada en la Ciudad de México y los estados de Oaxaca e Hidalgo, y posiciones conservadoras que defienden la vida desde la concepción, como en las constituciones de Baja California, San Luis de Potosí y Veracruz, entre otras. Utilizando categorías como federalización, innovación y replicación, Beer muestra que el papel de la Suprema Corte de Justicia en homogeneizar posiciones que favorecieron reformas feministas ocurre en el caso de las leyes de cuota y en matrimonio igualitario. Como bien señala la autora, el desempeño de las estructuras institucionales formales es insuficiente para comprender las trayectorias de reforma. De hecho, el papel de armonización del Poder Ejecutivo Federal y las sentencias de la Suprema Corte de Justicia solamente ocurren ante la ausencia de una oposición activa en la temática, siempre que exista cierto consenso social. La legalización del aborto por parte de la Suprema Corte de Justicia en septiembre de 2021 plantea un escenario de homogeneización legal, pero abre el interrogante sobre la heterogeneidad subnacional en su implementación.

La tercera parte del dossier aborda las políticas públicas sociales. En “Maternidad y políticas públicas en Chile en el contexto del COVID-19”, Gabriela Álvarez Minte, Alejandra Ramm y Jazmine Gideon muestran la relevancia de las ideas y las concepciones culturales en la hechura de las políticas públicas, de tal forma que los sesgos androcéntricos aparecen cristalizados en las estructuras estatales y en los procedimientos de gestión. Como recuerdan las autoras, el Estado en América Latina nació imponiendo una jerarquía sexual en los hogares y las comunidades. Las autoras examinan tres políticas de Chile valiosas para la distribución de recursos y acceso a derechos en las áreas de la salud, la vivienda y el trabajo. Las tres políticas están sustentadas en una construcción cultural de las mujeres en su papel exclusivo de madres, instando la adopción de ideas maternalistas por parte de las instituciones que determinan criterios de elegibilidad y otorgamiento de beneficios. La responsabilidad por el cuidado y el ejercicio de la maternidad se interpretan de tal modo que reproducen las discriminaciones contra las mujeres porque suponen que “la protección” y el “cuidado afectuoso” de las madres es abnegado, no utilitario y sin esfuerzos o natural. Solo recientemente, en vivienda, las madres “no casadas” (solteras o convivientes) accedieron a los beneficios. Esto fue posible al ser visualizadas como vulnerables y, por ende, con escasas capacidades para el cuidado y la

crianza de sus hijos. En materia de empleo, las políticas de incentivo tuvieron el efecto paradójico de reforzar la maternidad y promover trabajos precarios, sin modificar las instituciones del mercado laboral. Las contradicciones de estas ideas son aparentes en la regulación estatal de la salud privada, donde los seguros privados excluyen a las mujeres de la titularidad o bien elevan sus costos, siempre en vinculación con el embarazo y la maternidad, siendo un mecanismo de discriminación directa para el acceso de las mujeres a estos servicios.

Como producto del aislamiento del COVID-19, se extendieron algunas medidas siempre en función de los cuidados y la calidad de madres de las mujeres, renovando las visiones *maternalistas* que afectan particularmente a las mujeres con menor nivel educativo e inserción laboral informal. En suma, la investigación muestra que en condiciones de conservadurismo social y debilidades de las políticas universales en la distribución de bienes y servicios, el *maternalismo* deviene en una política pública marginal para las mujeres más vulneradas y solamente con un criterio de compensación, con escaso lugar para la construcción de un proyecto de vida autónomo.

Finalmente, Rianne Mahon introduce la compleja trama de la configuración global de las políticas de género con foco en el caso de la política sexual y los derechos reproductivos en una nota de investigación que cierra este número. En “Las normas globales sobre igualdad de género en disputa: el caso de la salud sexual y los derechos reproductivos”, Mahon explica cómo desde los años ochenta, las feministas de distintas partes del globo se movilizaron por la definición de la salud sexual y los derechos reproductivos como un elemento central de los marcos globales. Sin embargo, un análisis más profundo pone de relieve, no solo el rol de los movimientos feministas por ampliar el concepto incluso cuestionando su caracterización heteronormativa sino también, el papel de algunos Estados nacionales conservadores y el Vaticano en limitar y/o bloquear una definición de la problemática orientada a la defensa de los derechos humanos de las mujeres y personas gestantes. Este trabajo nos recuerda la importancia de la definición de las normas globales y de los actores transnacionales que operan en diferentes escalas (internacional, regional y nacional), e inciden en la formulación de políticas públicas domésticas.

## Referencias bibliográficas

- Friedman, E. J., y Tabbush, C. (2019). "Introduction. Contesting the Pink Tide". En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (Pp. 1-47). Durham: Duke University Press.
- Hernes, H. (1987). *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*. Oslo: Norwegian University Press.
- Htun, M., y S. L. Weldon. (2018). *The Logics of Gender Justice: State Action on Women's Rights around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lopreite, D. y Macdonald, L. (2014) Gender and Welfare Regimes in Latin America: Early Childhood Education and Care Policies in Argentina and Mexico. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 21(1): 80-102.
- Luna, J. P., y Toro Maureira, S. (2014). *Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: Un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas* (Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2014). Vanderbilt University. Disponible en <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO902es.pdf>.
- MacKinnon, C. (1985). *Hacia un Teoría Feminista del Estado*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- Martínez-Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society* 50-2: 67-100.
- Masson, L. (2007). *Feministas en todas partes. Una etnografía de espacios y narrativas feministas en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- McBride Stetson, D. y Mazur, A. (1995). *Comparative State Feminism*. Thousand Oaks: Sage Publications Ltd.
- O'Connor, J., Orloff, A.S y Shaver S. (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, C. (1995). *El Contrato Sexual*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Rees, T. (2005). Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe. *International Feminist Journal of Politics*, 7(4): 555-574.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género. Variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates: Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, 12(16): 109-130.
- Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walby, S. (1990). *Theorizing Patriarchy*. Cornwall. T. J. Press Ltd, Padstow.
- Zarembeg, G., Tabbush, C. y Friedman, E. J. (2021). Feminism(s) and anti-gender backlash: Lessons from Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4): 527-534.



## **The Return of the State and the Pink Tide in Latin America: Implications for the Capacity and Democratic Quality of Gender Equality Agencies\***

*El retorno del Estado y la marea rosa en América Latina: Implicaciones para la capacidad y la calidad democrática de los organismos de igualdad de género*

CONNYY ROGGEBAND\*\*

University of Amsterdam, Países Bajos.  
c.m.roggeband@uva.nl

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A1>

**Abstract:** The “pink tide” or turn to the left that altered the Latin American political landscape brought promises to promote equality, social justice, and new forms of democratic participation on the one hand, and stronger and more centralized states, with greater capacity to intervene and regulate the economy and society on the other hand. This paper examines if and how these promises affected women’s policy machinery in four countries in the region. Now that the pink tide era is fading and the region is facing an increase in conservative and anti-gender movements, it is important to know if state-society architectures changed in any substantial way to provide some level of protection or resilience against backsliding.

**Keywords:** Gender Equality – Women’s Policy Agencies – Pink Tide – Argentina – Bolivia – Chile – Ecuador

**Resumen:** La “marea rosa” o giro a la izquierda que alteró el panorama político latinoamericano trajo consigo, por un lado, promesas de promover la igualdad, la justicia social y nuevas formas de participación democrática y, por el otro, estados más fuertes y centralizados, con mayor capacidad para intervenir y regular la economía y la sociedad. En el presente trabajo se examina si estas promesas afectaron los mecanismos de igualdad de género en cuatro países de la región y de qué manera. En este momento, en el que la marea rosa se está desvaneciendo y la región se enfrenta a una ola conservadora con fuertes movimientos anti-género, es importante saber si las arquitecturas de la sociedad estatal cambiaron de manera sustancial para proporcionar algún nivel de protección para los derechos de la mujer y la igualdad de género.

**Palabras Clave:** Igualdad de género – Agencias políticas para las mujeres – Marea rosa – Argentina – Bolivia – Chile – Ecuador

## **The return of the state and the pink tide in Latin America: Implications for the capacity and democratic quality of gender equality agencies<sup>1</sup>**

Around the turn of the millennium, Latin American politics radically shifted to the left, a process often labeled the pink tide (Cameron and

\* Artículo recibido el 18 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 10 de junio de 2021.

\*\* La autora agradece el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

Hershberg, 2009; Levitsky and Roberts, 2011). Despite their heterogeneous character (Beasley-Murray et al. 2009), these left-wing governments shared dissatisfaction with the neoliberal policies that dominated the region during the 1980s. Governmental agendas were reoriented towards developing policies to promote equality, social justice, inclusive citizenship, and new forms of democratic participation on the one hand (Levitsky and Roberts, 2011: 3; Reygadas y Filgueira, 2010; Iazetta, 2007), and stronger and more centralized states, with greater capacity to intervene and regulate the economy and society on the other (Cannon and Hume, 2012; Grugel and Ruggizoni, 2012, 2018). The dual agenda of strengthening state capacity and deepening democracy held some transformative promises for the architecture of feminist state–society relations and making progress towards gender equality and justice. Many of these new left governments voiced ambitions to reduce existing inequalities, to make the state more responsive to societal demands, and include social movement actors in building and monitoring political agendas and decision-making processes.

At the same time, the historically troubled relationship between the left and feminist movements in Latin America gave little reason for optimism that such drastic change would take place. Leftist politics in Latin America historically always had a complex and often contradictory relationship with women’s struggles (Friedman, 2009; Gago, 2007; Heumann, 2014). The regional track record of left-wing governments in making gender equality a policy priority has been poor as feminist demands have often been reduced to a “theme”, making gender equality objectives a theme of less priority in left-wing political agendas (Rostagnol, 2017). Also, left-wing governments have tended to marginalize body politics (sexuality and reproductive rights) (Corrales, 2015; Blofield and Ewig, 2017) or making invisible the domestic and informal economy in which women predominate (Gago, 2007; Giron and Correa, 2017). Now that the pink tide appears to be over (Rojas, 2017) and the region is facing a new wave of right-wing regimes promoting very conservative gender agendas (Blofield, Ewig, and Piscopo 2017; Biroli and Caminotti, 2020), feminist scholars are assessing the implications of the pink tide for gender equality and feminist activism in comparative perspective (Friedman, 2019; Blofield, Ewig, and Piscopo 2017).

---

<sup>1</sup> This paper is based on a research project financed by FLACSO Ecuador and hosted by the Department of Political Studies, FLACSO Ecuador. I thank them for their generous support. Also, I wish to thank Martha Arízaga who has been of invaluable help and inspiration as my research assistant and Laura Knapen Almeida and Solène Pradat-Paz for their editorial help. I am grateful to Ana Laura Rodríguez Gustá and Debora Lopreite for their thoughtful comments and suggestions on earlier drafts of the manuscript.

So far relatively little attention is given to the implications for gender equality agencies (but see Rodríguez Gustá, Madera and Caminotti, 2017; González, 2020). This article seeks to contribute to this scholarship by assessing in what ways configurations of feminist state-society relations altered during the pink tide and what potential resilience or protection such changes may offer to prevent erosion of women's rights. In particular I examine the implications of the pink tide dual agenda of strengthening state capacity and deepening democracy for gender equality institutions and governance structures in the region (Guzmán, 2001; Fernós, 2010; Guzmán y Montaña, 2012). I assess the strength and democratic quality of national gender equality institutions/institutional mechanisms for the advancement of gender equality as a measure of (1) the capacity of the state to intervene in gender and sexual relations and (2) the degree of access and influence of contemporary women's rights movements to the state and policy-making processes. By doing this I try to answer the following questions: What are the consequences of the state reconfiguration and the increased presence of the state on the institutionalization of gender? Do we see more inclusion and participation of civil society in gender equality agencies?

The paper proceeds by first discussing the emergence and promises of the pink tide and then exploring the implications of these new left ambitions for gender equality and feminist agendas. I briefly discuss the development of gender policy machineries in the region, before outlining my comparative framework and the four cases under scrutiny: Argentina, Bolivia, Chile, and Ecuador, each representing a different type of new left regimes. My empirical analysis of these four cases reveals large variations in how state-movement configurations developed in terms of women's policy agencies' capacities and participatory structures. The final section discusses the empirics comparatively and draws some theoretical conclusions.

### **The emergence and promises of the pink tide**

The emergence of the 'pink tide' has been located in the failures of neoliberalism and 'democratic disillusion' towards the political system which promoted it (Barrett, Chavez, and Rodríguez-Garavito, 2008; Ruckert et al., 2017). The economic crisis that started in the late 1990s eroded the popular support for neoliberal policies (Panizza and Yanez, 2006). This rejection of neoliberalism was led by new political and social movements which emerged during the neoliberal era. New left-wing governments that came to power as a result of this crisis sought to break with

the neoliberal macroeconomic policies that tended to reduce the role of the state and deregulate financial and labor markets that dominated the region after the Washington consensus.

The pathways to power of these new left governments varied throughout the region (Levitsky and Roberts, 2011). In the Andean region, new left mobilizations emerged outside of the political establishment as part of a popular backlash against ruling political elites. In contrast, the left in the Southern Cone followed an institutional pathway to power. Unlike the Andean region, democratic institutions were not in crisis and the party system remained stable. These different pathways to power and the historical legacies of the left across the region influenced the policy options and approaches of the new left regimes. Left governments varied both in their socioeconomic policies, their vision of the role of the state, and approaches to democratic governance.

While approaches differed, the agendas of the new left governments shared several commitments. First of all, left governments sought to counteract the perceived increase in inequality and poverty from the neoliberal era. They shared the central aim to combat social and economic inequalities through the redistribution of wealth and income to lower-income groups, erode social hierarchies, and improve the position of marginalized groups in society and in the political process. Moreover, they sought to enhance opportunities for disadvantaged groups and provide social protection against market insecurities (Levitsky and Roberts, 2011; Ruckert et al., 2017). Several studies indicate that governments of the left in the region indeed were more successful in their attempts to reduce inequalities compared to non-left governments (Cornia, 2014; Filgueira and Martínez Franzoni, 2017).

Second, in the political realm, the left sought to enhance the inclusion of marginalized groups through democratic reform and increased participation of civil society actors/social movements in policy processes (Lievesley and Ludlam, 2009; Panizza, 2009; Álvarez et al., 2017). This search for deepening democracy resulted in attempts of new left governments, to greater or lesser degrees, on a local and/or national level, to reorient state-civil society relations by facilitating greater civil society influence over policy-making processes, resulting in more emphasis on social policies to lessen poverty and inequality (Álvarez et al., 2017). In these attempts, governments often struggled to find a balanced relation with certain social movement sectors and avoid polarization (Beasley-Murray et al. 2010; Panizza, 2009). Also, they tried to incorporate social movement activists in state institutions, which resulted in demobilization and a decrease in critical distance.

Third, left-wing governments aimed to expand the role of the state in regulating state-market and state-society relations, labeled as a “return of the state” by some authors (Grugel and Ruggirozzi, 2012; 2018). New left governments expressed their political aspirations to rebuild and reclaim the state, which was intended to be more than just a return of the state to the market/economy, but aimed to establish a new pact between society and state (Ibid.). Nowhere these aspirations resulted in a radical statist project (Beasley-Murray et al., 2010), yet important attempts were made to recentralize authority by reversing decentralizations of the 1980s and 1990s. The expansion of the historically weak states in the region was viewed as an important precondition for improving democratic governance, ensuring necessary means to guarantee the rule of law, to protect the rights of citizens, and to regulate economic transactions (Linz and Stepan, 1996; O’Donnell, 2001, 2004; Przeworski, 2010). Yet, the dual agenda of articulating participatory democracy and expanding the role of the state also created some potential tensions and contradictions. Tilly in his book *Democracy* argues that deep democracy requires state capacity “to supervise democratic decision-making and put its results into practice” (2007: 15). Rather than a static characteristic of states, Tilly views democracy as a continuous and dynamic process of changing political relations between state and citizens (2007, pp. 13–15). More democracy, for Tilly (2007:14) means a net movement toward broader, more equal, more protected, and more binding consultation. On one hand, democratization is reinforced by an increase in state capacity, as state expansion generates resistance, bargaining, and provisional settlements. While on the other hand, democratization encourages demands for expansion of state intervention, which promotes a stronger state capacity. Yet, when state capacity develops farther and faster than democratization, the path to democracy bifurcates to authoritarianism instead. Also, if democratization develops farther and faster than capacity and the regime survives, the path then passes through a risky zone of capacity building. These tensions are evident throughout the region. The state has become the “strategic terrain” of social and political struggle, blurring the traditional liberal divide between state and civil society (Cannon and Hume 2012: 34). Social movements potentially can transcend the narrow role assigned to civil society in liberal theory pushing the state to ‘alter the balance of social forces’ and making policy processes more accessible and participatory (Cannon and Hume 2012: 11). Yet, as it appears, this promise of a renewed contract between civil society and the state was not realized in most countries.

## Gendering the pink tide?

The ambitions of new left governments potentially created the necessary conditions to advance gender equality and justice. Gender equality requires an effective state, capable of intervening in society, in the workplace, and in the domestic realm to strengthen the position of women and prevent sex discrimination (Htun and Weldon, 2018). In countries with weak political institutions, governments are unable to coordinate policy responses across levels of government (vertically) and departments and ministries (horizontally) and effectively implement and enforce policies. Implementation of policies to combat violence against women in Latin America, for example, has often been poor because of weak state capacity (Franceschet, 2011). Also, women's interests and feminist issues must be effectively brought into state institutions and policy processes. It is, therefore, necessary to create effective mechanisms that facilitate access of social movements to policy-making processes and to channel their demands and ideas to state and policy agendas. In this sense, the political agenda of the new left had the potential for a new praxis -new gender equality agendas, policies, and institutions- and new relations between feminist actors and states. Yet, at the same time, feminists historically had little reason for such optimism. The relationship between the women's organizations and the left in Latin America has been riddled with tensions and struggle (Friedman, 2009; Heumann, 2014). While feminists and the left can be seen to share a commitment to challenging the important historical inequalities in the region (Giron and Correa, 2017), left-wing parties and governments only incorporated some feminist demands and have subordinated feminist issues to 'larger' goals (Friedman and Tabbush, 2019). The feminist agenda for social change proceeded without much overt support from the left (Friedman, 2009; Blofield, Ewig and Piscopo, 2017). Available feminist studies on the gender policies of the new left-wing governments in the region pointed to their contradictory and uneven responses to feminist demands (Biroli and Caminotti, 2020; Blofield, Ewig, and Piscopo, 2017; Friedman and Tabbush, 2019). These studies showed mixed results: some progress is made in terms of women's welfare and representation, but far less with sexual and reproductive rights. More importantly, feminist scholarship makes clear that relations of new left governments and feminism throughout the region are multiple and levels of responsiveness towards feminist demands vary greatly. Blofield, Ewig and Piscopo (2017: 362) argue that pink tide governments can be best labeled as reactive left, not having any clearly articulated gender equality agendas, but mostly reacting to domestic gender equality activism. Patterns of policy

progress are, however, not only explained by differences in the strength and autonomy of feminist mobilization, but party ideology, left party type, and policy domains also are important to explain variation in gender equality progress during the pink tide.

This complexity and multiplicity of state responses to feminism and state-movement relations thus require a careful and multidimensional analysis of the performance of new left governments in the transformation of gender and sexuality relations. Moreover, we are dealing with a “moving target” as relations between women’s organizations and governments are far from stable and opposition to gender equality and sexuality rights is also becoming more organized and mobilized throughout the region (Friedman, 2019; Biroli and Caminotti, 2020).

### **The institutionalization of relations between states and feminist movements**

Feminist scholars see the state as gendered, and an important vehicle to reproduce gender relations in society. Gender relations imbricate in state policies and institutions. States perpetuate and enforce existing gender inequalities of status and resources. Yet, increasingly feminists have also come to view the state’s potential to challenge gender regimes and power relations, and feminist activists started to work to instate practices and rules that recast the gendered nature of the political (Beckwith, 2013:132-133). In the 1980s and 1990s, women’s movements across the globe managed to push states to develop policies and laws to promote gender equality. Governments in many countries responded, in different ways and to different degrees, by developing a set of agencies and mechanisms to take responsibility for such demands, the so-called women’s policy or gender equality agencies (McBride and Mazur, 2010).

These gender equality agencies (GEAs) vary in scope, size, resources, stability, and location. According to Lovenduski (2008), these GEAs can be seen at least in symbolic terms, as an acknowledgment of women’s demands for representation. The actions of these agencies and mechanisms are an important instrument to include women’s movement demands and actors into the state and so produce feminist policy outcomes (McBride and Mazur, 2010).

Mechanisms for the advancement of gender equality were developed relatively late in Latin American and Caribbean countries due to the presence of antidemocratic and authoritarian governments or violent political

struggles (Guzmán, 2001). The first mechanisms were established in the 1970s (Belize, Costa Rica, Mexico, and Puerto Rico) and 1980s (Brazil, establishing a separate entity, and the Dominican Republic, Nicaragua, Panama, and Uruguay as part of a ministry) after transitions to democracy and in response to the demands of active women's movements. Throughout the 1990s, the preparations for Fourth World Conference on Women in Beijing provided an additional crucial impetus for other countries in the region to establish national mechanisms (Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguay, and Peru). These mechanisms varied strongly across the region, not only in the location and rank within the governmental structure but also in terms of their acceptance as a legitimate governmental entity and the roles, mandates, and responsibilities entrusted to them (Guzmán 2001; Fernós, 2010; Guzmán and Montaña, 2012; Rodríguez Gustá et al., 2017). Also, these mechanisms were developed within difficult social and economic contexts. In particular, the policies of structural adjustments that the countries of the region faced, implied a decrease of resources or mergers with other ministries and political subdivisions and negatively affected their position, mandate, and resources. As a result, national mechanisms often exist as precariously, threatened political spaces, yet in some countries where the mandate of national mechanisms is established by organic law (Chile, Dominican Republic, Guatemala, Paraguay, and Puerto Rico), these mechanisms enjoy a greater degree of stability and independence to the political pressures and changes in government (Fernós 2010: 29). Existing scholarship makes clear that relationships between left-wing governments and GEAs are not clear cut. Rodríguez Gustá, Madera, and Caminotti compare the machineries of Brazil, Chile, El Salvador, and Uruguay which during the pink tide indeed experienced some improvements in terms of formal hierarchy, promoting gender equality plans and establishing coordinating mechanisms and councils. Yet, they also argue that "governments did not uniformly decide that strengthening gender policy machineries was a priority" (2017: 472). Hence, their results remain inconclusive. My study complements their results but particularly focuses on the questions if and how pink tide dual agenda of strengthening state capacity and deepening democracy affected gender equality institutions and governance structures. Returning to Tilly's insights about deep democracy and democratization as a constant process, these two dimensions should operate in tandem, but there are also potential tensions between them.

To measure both the capacity and the democratic quality of the different institutional mechanisms, I take several indicators for each dimension, based on the insights of feminist scholarship on the relations between gen-

der, and state relations and, policy-making. To move from qualitative descriptions to comparison and to visualize patterns of change both within and between countries I operationalize the two dimensions each consisting of several indicators into numerical scales. For each indicator I assign a numerical scale ranging from 0 to the lowest value ever observed and 1 to the highest value, then I accumulate the four ratings into a single score. For each country, I compare the moment before a pink tide government took office, a second moment after five years of governing and a third moment 10 year later. The numbers assigned to each indicator for the four countries over time can be found in the annex.

*1. The capacity of gender equality mechanisms to influence public policies.*

The first dimension consists of four indicators to measure the capacity of state/institutional mechanisms to advance GEAs to influence political processes, in particular, to propose, elaborate, implement and evaluate public policies. These variables are strongly interrelated and are not exhaustive. In addition, it must be noted that these are determined by contextual and temporal differences.

- a) *Resources.* This first variable is closely connected to but not similar to the second variable of role and functions. While the quantity of resources is not a determining factor in agency success in influencing policy or opening up politics to gender issues, more staff and higher budgets may mean an agency is better able to attain its goals and can do more to support women's movement organizations, conduct research, and provide services. Three aspects should be considered: administrative capacity (budget and human resources), internal inversion (capacity/expertise building within the organization, data-gathering, and research), and external inversion (providing funding and support to civil society organizations). I assign 0 to a decrease in resources, 0,5 to stability or incremental increase and 1 to substantial increase.
- b) *Mandate and policy powers of the agency.* Here machinery success occurs when agencies have clearly defined mandates and missions that are unambiguous. I distinguish between three central roles that agencies may play: 1) the capacity to monitor the progress of gender equality policies and or evaluate policies; 2) the capacity to propose and articulate policies; and 3) the power to execute policies

that can be considered the most comprehensive role. I assign 0 to agencies that mainly supervise or monitor policy, 0,5 to agencies that can propose policies, and 1 to agencies that also execute policies.

- c) *Organizational stability/duration*: this factor is both important for the legitimacy and access of the agency/mechanism within the administration. A policy agency that often changes in place, mandate, and personnel is less likely to play an influential role in the policy process. Here I also consider whether an agency has been created by presidential decree or law. An agency that has been created by law is more guaranteed to survive with changing governments. I assign 0 to agencies that exist less than five years and 1 to five years or more.
- d) *Location of the agency and placement of agency in relation to policy subsystem where a decision is made*. Machineries that are located in the highest level of government, close to where important decisions are made will be more likely to be successful. Many studies on the developing world identify this as an important ingredient to more success. Also, policy subsystems that include elected leaders may privilege quasi agencies or cabinet offices; administrative offices may be important if the policy subsystem is in bureaucracy. I assign 0 to agencies that are situated outside ministries, 0,5 when located at the ministerial level, and 1 when located at the office of the executive/president.

## 2. *The capacity of the agency/mechanism to channel feminist demands*

To measure the democratic quality and capacity of women's policies agencies/gender equality mechanisms, I look at both the dynamics and mechanisms initiated and used by the agencies to identify and capture democratic demands and the mechanisms to channel these demands and include perspectives and interests into policy processes. According to Tilly, a regime is democratic "to the degree that political relations between the state and its citizens feature broad, equal, protected and mutually binding consultation" (2007:13-14). Based on this definition I identify four indicators:

- i. *Qualities of agency directors/ministers*. Important factors include the leader's commitment to gender equality goals, priorities set for the agency, and their political relationship with decision-makers and potential allies. Here I assign 0 to directors with no previous gender

- expertise or feminist profile and 1 to directors with wide experience and expertise, including a broad intersectional perspective on gender equality issues.
- ii. *Meaningful/strong links with civil society groups*: Collaborative “strategic partnerships” between agencies and women’s rights groups are identified as being conducive to success in Latin America and the Caribbean (Franceschet, 2007). This scale ranges from no links to women’s rights organizations (0) to some regular meeting and consultation of civil society organizations (0,5), to strategic partnerships between a broad (intersectional) range of women’s rights organizations (1).
  - iii. *Mechanisms of citizen’s access and or consultation*: here Tilly’s idea of a broad, equal, protected and mutually binding consultation of the citizenry is central. I distinguish between different degrees of accountability mechanisms indicating that women’s policy machineries can speak for and/or represent them access: information centers, ombudsman, or other places to make demands to the state, consultation, or deliberative mechanisms. (Htun and Weldon, 2018). Here the range is from no accountability mechanisms (0) via one-way accountability (0,5) to accountability and protected consultation (1).
  - iv. *Relations between the agency and women in the legislative*: Here I take into account descriptive representation of women, but also to some extent substantive representation by looking if and how women’s interests are channel and articulated through women’s parliamentary caucuses. I assign (0) when the percentage of female representatives is below 30%, to a representation over 30% (0,5), and a high representation combined with a women’s caucus (1).

## Case selection

As both feminist and mainstream studies make clear, the label “pink tide” obfuscates the variation between these regimes. I propose to compare the different and changing WPA configurations in four Latin American countries that, according to the typology of left governments of Levitsky and Roberts (2011), respond to different types of left regimes. In trying to move beyond a dichotomous understanding of left-wing regimes that dominates the literature on the new left, Levitsky and Roberts (2011) propose a more complex understanding to capture the diversity of Latin American cases looking at two

dimensions: (1) the level of institutionalization and (2) the locus of political authority. This allows me to explore the implications of these different left-wing regimes and their diverging paths to power, either emerging from a breakdown of the traditional party system (Bolivia and Ecuador), or a continuation of institutionalized party politics (Argentina and Chile).

The first dimension of Levitsky and Roberts focuses on the level of institutionalization of WPAs. In the Latin American cases, did the emergence of new political movements that developed outside of the traditional political establishment allow for more access and influence of social movements in the new regimes, for instance? According to Levitsky and Roberts, the crisis-outsider path of Bolivia and Ecuador created incentives and opportunities for more transformative governance strategies and institutional change, for instance through “refounding” constitutional orders. The models of Bolivia and Ecuador potentially allowed for more access of social movements and more radical participatory models, whereas the more institutionalized regimes of Argentina and Chile may have developed stronger and more effective gender equality institutions.

The second dimension of Levitsky and Roberts focuses on the locus of political authority: whether power is concentrated in the hands of a dominant personality or dispersed more broadly within a party organization or social movement networks. In regimes where power is concentrated, support for gender equality issues and movement will depend a lot on the personal preferences of the leader; whereas regimes with dispersed power leaders are held accountable to the broader interests of parties or movements, and this makes possible the pressure to prioritize gender equality goals may come from below.

**TABLE 1**  
**Classification of cases using a typology of Levitsky and Roberts (2011)**

	Established party organization	New political movement
<b>Dispersed Authority</b>	Chile: Institutionalized partisan Left	Bolivia: Movement Left
<b>Concentrated Authority</b>	Argentina: Populist machine	Ecuador: Populist Left

Source: Levitsky and Roberts (2011).

In addition, this selection of countries makes it possible to compare two cases with a female executive (Chile and Argentina) and two cases with a male executive (Bolivia and Ecuador) and allow me to contribute to debates on the gendered nature of the executive and institutional change (Waylen 2016). Given the powerful policy role of executives in Latin American governments, a sympathetic president can make an enormous difference. Yet, a female executive does not at all guarantee that gender equality becomes a policy priority or that women’s interests will be better represented and heard. For instance, Chilean President Michelle Bachelet (2006–10 and 2014–2108) made important efforts to improve the position of women, while Argentinean President Christina Fernández de Kirchner was not particularly concerned with gender equality issues.

As the table below indicates, women’s policy agencies in the four countries vary in the date of creation and their original status/location. As we will see below, only the CNM and SERNAM in Chile kept their original names in the period of study, but this does not imply they have also maintained their position, resources, and mandates. The mechanisms in Bolivia and Ecuador have been replaced by several other mechanisms since their creation and also during the period of study in which I look at GEA configurations at three moments. The first moment is 2005, so just before new left governments took office in the four countries, the second moment in 2010 and the third moment is towards the end of the pink tide in 2015.

**TABLE 2**  
**Gender equality policy agencies**

	<b>Name</b>	<b>Year of creation</b>	<b>Status</b>	<b>Dependency</b>
Argentina	CNM	1992	National Council	Presidency
Bolivia	VGAG	1993	Viceministry	Ministry of Justice
Chile	SERNAM	1991	National Service	Presidency
Ecuador	CONAMU	1997	National Council	Presidency

## **How did the pink tide influence GEA configurations? Comparing Argentina, Bolivia, Chile, and Ecuador**

### *Argentina*

The Argentinean Consejo Nacional de Mujeres (CNM), since its inception in 1992, had a weak structure, few resources, very little influence within the state, and no legislative role at all, leaving advocacy groups without influential insider allies (Rodríguez Gustá and Caminotti, 2010; Lopreite, 2015; Rodríguez Gustá, 2018). Radical change took place after the period under study in this article. Between 2017 and 2019, the institute has undergone a number of transformations leading to the establishment of the Ministry of Women, Genders and Diversity (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad), meaning an upgrade in capacity, resources and protagonism and with a feminist leadership (Canelo, 2021). Yet, during the period studied in this paper, CNM remained a weak institute and its capacity not improve with the left-wing administrations of Nestor Kirchner and Cristina Fernández de Kirchner. Instead, Nestor Kirchner downgraded the CNM by giving it a new role and mission within the Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (National Council for Social Policy Coordination), which was originally headed by his sister, Alicia Kirchner. This repositioning not only lowered CNM's status and budget but also affected its capacity to channel feminist demands. Nestor Kirchner appointed Maria Lucila Colombo as the new president of the CNM. Colombo had been an activist in the Sindicato de Amas de Casa (Housewives' Union) and had adopted an antiabortion position in the legislative debate on reproductive health when she was in the Buenos Aires city legislature in 2000 (Rodríguez Gustá, 2018). Under the administration of Cristina Fernández de Kirchner CNM's resources slightly increased as a result of the agency's role in distributing conditional cash transfer programs, yet, she zeroed out the National Women's Council's operating budget and leaving it ineffective (Franceschet, 2010). She had no interest in gender issues and followed a largely conservative agenda (Piscopo, 2014).

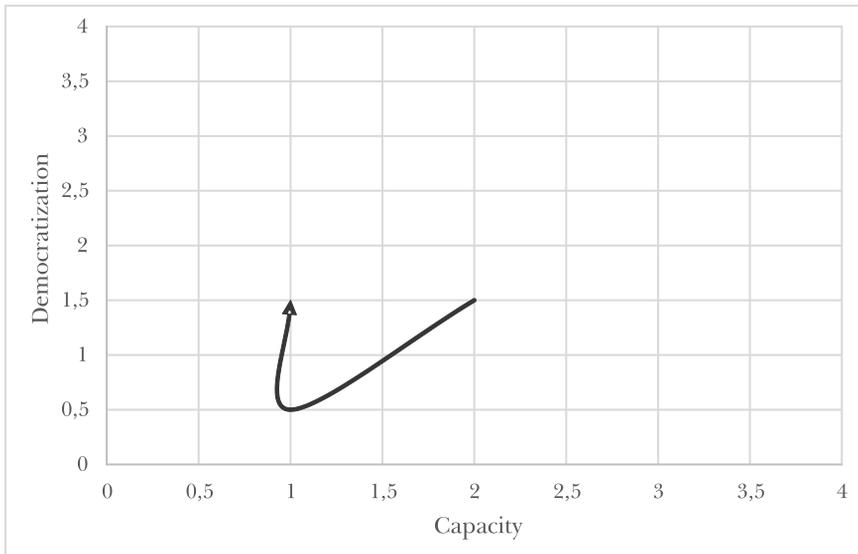
The democratic quality of the CNM had always been low and remained low under Kirchner governments. Under the Kirchner administration it had little power to affect the formulation, design, and implementation of public policies. Rodríguez Gustá, Madera and Caminotti (2017) therefore labeled CNM as a ceremonial machinery, lacking bureaucratic capacities and instruments to implement policies or promote women's rights in practice. In terms of capacity to channel feminist demands, CNM fared very poorly. It had no formal or informal consultation spaces and did not actively involve women's

rights organizations in its planning and decision making (Rodriguez Gustá et al., 2017). Lopreite (2015) noted some short-lived efforts to reach out to grassroots organizations in the context of an anti-poverty program when CNM offered some training workshops to these organizations.

The existence of these weaknesses at the national level facilitated their reproduction in provinces and municipalities, repeating the same structures, with little or no budget at all and very tight into their scope. If we consider the different indicators of the institute's capacity and power to channel civil society demands in the policy process, we see that during the new left governments of Kirchner and Fernandez state feminism did not increase. CNM's capacity to push for gender equality policies remained very low. The graph below captures the institutional changes of CNM between 2002 and 2015 both in the dimensions of democratization (channeling feminist demands) and institutional capacity. While institutional capacity remained very low in this period, a slight increase in democratic quality can be noted which was only a result of the increased political representation of women in the legislative and the creation of a women's caucus (*bancada feminina*) but was not the result of more deliberative or participative mechanisms in processes of public policy-making.

### GRAPH 1

Institutional and democratic capacity GEA Argentina (2005-2015)



Source: Own elaboration based on the data obtained in the study.

*Bolivia*

Bolivia created a women's policy agency in 1993 with few resources, very little influence within the state, and no legislative role at all. Over time this machinery remained notoriously fragile and suffered from institutional instability. The MAS administration of Evo Morales engaged in limited efforts to improve the institutional mechanisms to promote gender equality, despite its ambitious redistribution agenda. The Morales government dismantled the existing state machinery, the Vice-Ministry on Gender and Generational Affairs within the Ministry of Sustainable Development, and created a new Office on Gender and Generational Violence in the new Vice-Ministry on Equal Opportunities. The new office had limited decision-making authority, lacked human, technical and financial resources, and operated at the lowest level of the organizational and structural hierarchy of the Ministry of Justice (Rousseau and Ewig 2017). Due to this, it was unable to intervene in national processes nor to coordinate with gender mechanisms and bodies operating at the subnational level in the context of the process to increase the autonomy of local communities.

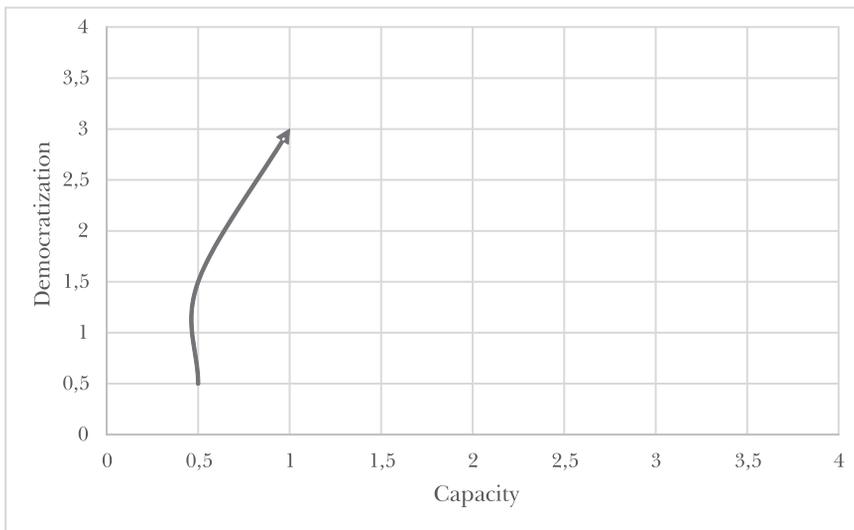
Furthermore, the Bolivian government created an Office for Decolonization within the Ministry of Cultures, headed by a Deputy Minister. Within the Office, there was a Depatriarchalization Unit, whose mission was to “depatriarchalize the colonial and neo-liberal State, family life, society and religion” (Diaz Carrasco and Agar Diaz, 2013). The Unit's objectives included “exposing and destabilizing patriarchal relationships and making them untenable, as well as transforming existing power relations in the Plurinational State of Bolivia, in order to construct a just and harmonious society”. Both the Gender Unit and the Depatriarchalization Unit had relatively low status in the State apparatus and lacked the resources to fulfill their mandates and create new intersectional public policies (Rousseau and Ewig, 2017).

When it comes to their democratic quality the gender equality mechanisms fared better. A partnership was been formed between the Ministry of Justice through the Office of the Deputy Minister for Equal Opportunity, the Platform of Women Assembly Members (with 28 representatives), the Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres (Action Committee for a Women's Legislative Agenda, which brings together 28 NGOs and women's organizations) and the Alianza de Organizaciones de Mujeres por la Revolución Cultural y Unidad (Alliance of Women's Organizations for Cultural Revolution and Unity, which represents 17 parent organizations of indigenous and campesino women) to collectively draft a legislative agenda that benefits women. Most notably, the political participation of in-

digenous women and their standing in political processes was much improved (Rousseau and Ewig, 2017) and moved up to parity.

The graph below visualizes these changes in Bolivia, which are principally a steep increase in the capacity to channel the (intersectional) demands of women's rights organizations. However, in terms of institutional capacity -despite some improvements in the strategic positioning of the new mechanisms- the Bolivian machinery remained weak.

**GRAPH 2**  
**Institutional and democratic capacity GEA Bolivia (2005-2015)**



Source: Own elaboration based on the data obtained in the study.

### *Chile*

Chile's National Women's Service (Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM) was created in 1991 as part of the executive branch and played an important role in policy research, coordination, monitoring, and evaluation since then. It is arguably one of the strongest GEAs in the region in terms of capacity, funding and trajectory (Ríos Tobar, 2009; Fernos, 2010), so its position was already strong in comparison compared to the other cases. SERNAM was housed in the Ministry of Planning and Cooperation, but its

director had ministerial status and therefore participated in cabinet meetings (Franceschet, 2005). Because of the ministerial status of the director, SERNAM could introduce legislative projects and was relatively successful in getting these approved (Haas 2011). Yet, as several observers have noted, the Ministerial status also made the SERNAMs' agenda highly dependent on the ideological orientation of the ruling party (Baldez, 2001; Haas, 2011), and the personality and preferences of particular ministers (Haas, 2011). Its initial policy agenda in the 1990s largely reflected the agenda of the Christian Democrats and women's movement organizations had limited influence on it (Baldez, 2001; Haas, 2011). Over time, the institution remained fairly stable, largely due to uninterrupted hold of the Concertación government which had been in power since the transition to democracy.

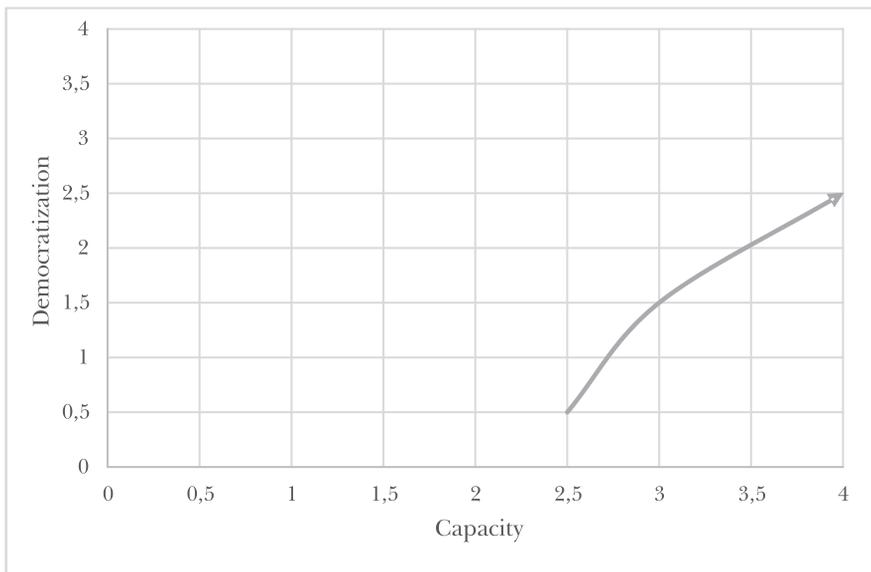
Between 1991 and 2000, SERNAMs' budget doubled, and its staff and political influence increased (PNUD 2010, 161). After Michelle Bachelet came to power in 2006, SERNAMs' power significantly expanded. The office received significant additional funding and was given access to inter-ministerial negotiations for issues with important gender implications, such as pension and childcare reform. SERNAM coordinated a team of gender advisors, to monitor progress on the achievement of ministerial gender commitments within each ministry (Matamala, 2010). Another significant additional mechanism was the increased status of pre-existing Council of Ministers for Equality of Opportunities, by personally attending meetings of the Council and expecting other members of the Cabinet to do the same Bachelet advanced the gender equality agenda of her cabinet (Thomas, 2016; Staab, 2017;). Finally, SERNAMs' influence and prestige were given a boost by the establishment of a Ministry of Women and Gender Equality under Bachelet's second term in 2016, which is immediately after the period of study here (Thomas, 2016). These factors increased the institutional capacity of gender equality mechanisms to intervene in the political process. As part of a broader electoral reform, Bachelet introduced gender quota for the legislative in 2015. In 2018, so after the period of study, Chilean legislators established a women's issue caucus.

As to its democratic quality, SERNAM and capacity to channel feminist demands, progress was less clear cut. According to Franceschet (2010), SERNAMs institutional design allowed it to act as a crucial "insider" ally to advocacy groups. Yet, relationships between SERNAM and Chilean women's organizations were not very close and the level of cooperation was low. While Bachelet's gender equality agenda was positively received by women's rights organizations, no new institutional mechanisms for participation or inclusion were created. Also, the SERNAM so far has not developed a more

intersectional perspective, paying attention to ethnic and sexual differences. While some agreements with indigenous organizations were made in 2018 - so after the period under study here- there was no structural representation of their interests (Gigena and De Cea, 2018). On the positive side, in her second period as president, Bachelet, appointed a SERNAM minister with a clear feminist profile and activist background.

The graph visualizes the development of SERNAM's institutional capacity and capacity to channel feminist demands between 2005 and 2015. In this period, there was an increase in both dimensions. Yet, compared to SERNAM's institutional capacity, its capacity to channel feminist demands was much lower and did not significantly improve.

**GRAPH 3**  
**Institutional and democratic capacity GEA Chile**



Source: Own elaboration based on the data obtained in the study.

### *Ecuador*

The National Council of Women (CONAMU) that was created in 1997 as part of the executive branch for many years served as an important and

powerful link between the executive and the Ecuadorian women's movement (Ugalde Vega, 2003; Lind, 2005). CONAMU's leadership had clear links to the women's movement and its board of directors included three representatives of national women's organizations. Yet, although CONAMU had an office for indigenous affairs, it did not establish a truly collaborative relationship with indigenous women organizations (Radcliffe, 2013). It established close ties to women in the legislative, but the representation of women in the National Assembly was low. In 2009 the Correa government abolished the Council with the promise to create a new National Council for Gender Equality (Lind, 2012). This promise was, however, not kept until July 2014, when the National Assembly finally passed authorizing legislation. Yet the new Councils only started to function after the end of Correa's rule in May 2017, so beyond the period under study here, when the representatives from civil society organizations were finally elected to the different Councils, a condition necessary for the Councils to operate (Rousseau and Ewig, 2017). In the period between (2009-2014) a so-called Transitional Committee (Comisión de Transición) was established with virtually no power and resources. It operated largely at the fringes of the state bureaucracy.

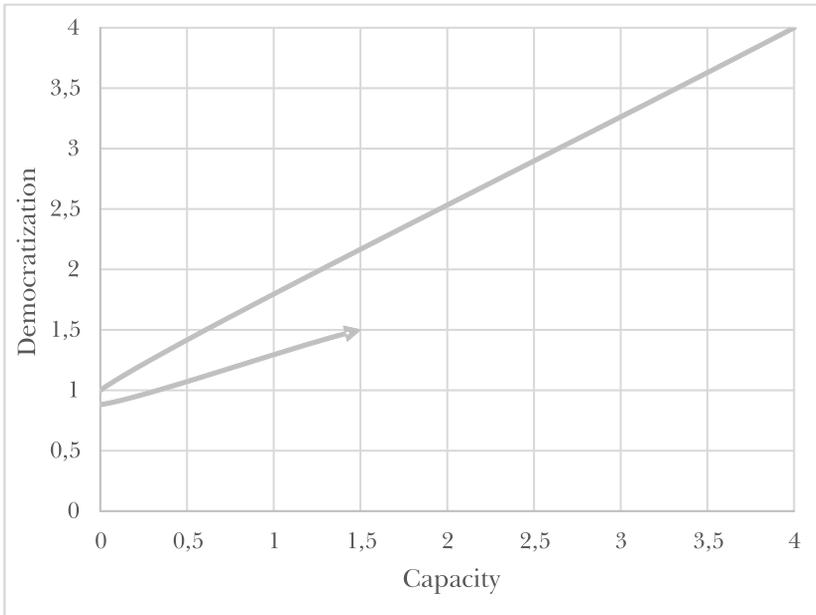
Also, the strong existing link with national women's organizations was discontinued. The new National Council for Gender Equality created in May 2014 had a very weak institutional capacity. It lacked a clear mandate to lead and coordinate the design and implementation of gender equality policies at the national and local levels and made no specific mandate for overseeing and monitoring gender mainstreaming attributed to any institution within the executive branch. The percentage of the official budget allocated for the implementation of gender equality policies was reduced even further. Compared to CONAMU the new Council lacked the ability to closely coordinate efforts with feminist actors. No accountability mechanisms were established to monitor and assess the implementation of policies to promote and protect women's rights. In addition, no mechanisms were put in place to ensure systematic participation of women's organizations in the processes of the National Council or any other decision-making processes at the national and local level.<sup>2</sup>

The developments in Ecuador show a tendency opposite to the pink tide agenda with both a strong decline in the capacity of the state to intervene in gender relations and create effective gender equality policies and a steep decline in the access of civil society organizations to the women's policy agency.

---

<sup>2</sup> This information comes from confidential interviews with civil servants and former CONAMU staff members.

**GRAPH 4**  
**Institutional and democratic capacity GEA Ecuador**



Source: Own elaboration based on the data obtained in the study.

## Comparison

Comparing the changes in gender equality policy agencies during the pink tide, we see heterogeneous developments across the four countries (graph 5). The promises of more participatory political processes and inclusion of civil society actors in policy processes were certainly not fulfilled in relation to gender equality policies in three of the four countries. Some substantial improvement in both institutional capacity and capacity to channel women's movement demands occurred in Chile under the leadership of Bachelet. While Chile's SERNAM was already among the strongest GEAs in the region, Bachelet used her executive power in the agency to advance a prominent gender equality agenda and improve SERNAM's position although the most substantive change in its institutional capacity occurred after the period under study. SERNAM advanced an agenda closer in line to feminist demands under Bachelet, yet the access of women's rights organizations to policy processes was not substantially improved. Bolivia made sig-

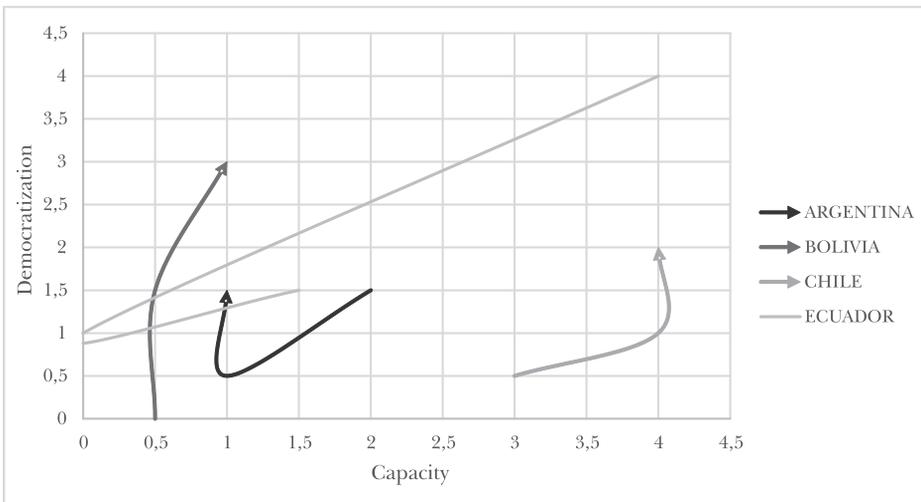
nificant steps on this second dimension, giving civil society a more prominent role and position in deciding upon the content and direction of gender equality policies. However, this was not backed by a reinforcement of the institutional capacity of the agencies responsible for designing and executing gender equality policies. The existing infrastructure remained a toothless tiger that voiced radical rhetoric without having the necessary power and competence to translate this into concrete policy measures or legislative change.

Remarkably, the women's policy agencies in both Argentina and Ecuador were considerably undermined by the new left-wing governments. The Correa government eliminated the well-functioning CONAMU that held relatively good ties with women's organizations and replaced it with a "transition" institute that functioned without mandate and budget for five years. It was finally replaced by the institutionally weak National Council for Gender Equality created in May 2014. Argentina's CNM lost institutional capacity as it was repositioned within the state bureaucracy and experienced budget cuts. Substantive improvement in its capacity and relation to women's rights organizations happened after the period under study here. The variation in developments across the four cases (graph 5) confirms the findings of Rodríguez Gustá, Madera and Caminotti (2017), who found no linear association between pink tide governments and strengthening of gender machineries.

The type of left party appears to explain some of the variations. The dispersed political authority seems to be positively related to a strengthening of gender equality agencies as the cases of Bolivia and Chile suggest, whereas parties with concentrated authority in Argentina and Ecuador did not lead to stronger institutions. Yet, contrary to my expectation that the new movement parties in Bolivia and Ecuador would create more access and new participatory mechanisms for women's rights organizations, I only found this to be the case in Bolivia. Instead, in Ecuador the good working relations between state and women's movements were disrupted under the Correa administration. This may be related to the ambiguous personal politics of president Correa, who despite labeling himself a feminist was also a vocal opponent to gender theory and blocked efforts to liberalize abortion. The concentrated authority model gave him veto power to block elements of the feminist agenda. In contrast, the MAS government opened new windows of opportunity for indigenous women to get voice and access that were absent before, yet at the same time, this significant step was not accompanied by resources and improved institutional

capacity to truly translate feminist demands to strong policies and institutions. The Argentinean populist machine created limited openings to women's rights organizations and firmly operated along partisan lines. Christina Kirchner gave only limited priority to gender equality issues. While political leadership appears to be crucial for the fate of gender equality agencies, the gender of the executive does not play a role as the contrasting protagonism of Bachelet and Fernandez de Kirchner shows. Yet, in all four countries, presidents hold large powers over the course of gender equality agendas.

**GRAPH 5**  
**Changing capacities of GEAs compared**



Source: Own elaboration based on the data obtained in the study.

## Conclusions

My analysis of the development of gender equality agencies under pink tide governments in Argentina, Bolivia, Chile and Ecuador shows the limited effects of the pink tide agenda on these agencies. This confirms the skepticism of many Latin American feminists who experienced throughout the wave of democratization in the 1980s and phases of consolidation that left-wing parties are no natural allies and that progress in gender equality strongly depends on feminist mobilizations both within and outside the

state apparatus. Women's policy agencies can be important hubs in linking women within and outside the state and channel demands within the political realm. Yet, their political leverage largely depends on a substantial institutional capacity to initiate, execute and monitor gender equality policies in all policy domains.

The cases make clear that the steps made by pink tide governments to both increase the capacity and democratic quality of these institutions were overall limited. In some cases, we even saw opposite developments that curbed the position of such agencies both institutionally and in their capacity to channel feminist demands. In short, the promises of new left governments did certainly not materialize in the field of gender equality policy institutions. The pink tide did not result in a higher degree of "state feminism" across the region and we may therefore expect that gender equality policy transformation remained very limited. Further investigation is necessary to structurally compare policy change across some key areas and determine whether women activists have possibly found other ways to influence the policy agenda of the new left governments in the absence of significant institutional infrastructures.

The improvements in capacity found in Chile and Bolivia offer only limited protection against eventual backsliding under more hostile governments, as the influence of the executive on the agencies is very large and has not decreased. The gender equality agencies have not become more accountable to their constituencies and have not established better mechanisms for consultation, to turn them into a strong tool for women's rights organizations to advance and defend gender equality. This makes GEAs prone to ideological manipulation and cooptation, rather than capable to act more autonomously to defend women's rights.

## References

- Alvarez, S., J. Rubin, M. Thayer, G. Baiocchi & A. Laó-Montes (Eds.). (2017). *Beyond civil society: Activism, participation, and protest in Latin America*. Durham: Duke University Press.
- Baldez, L. (2001). Coalition politics and the limits of state feminism in Chile. *Women & Politics*, 22(4), 1-28.
- Barrett, P. S., D. Chavez, & C. A. Rodríguez Garavito (2008). *The New Latin American Left: Utopia Reborn*. London: Pluto Press.
- Beasley-Murray, J., C. A. Maxwell, & Hershberg, E., (2010). "Latin American Left Turns: *A Tour d'Horizon*". In M. Cameron & E. Hershberg (Eds.), *Latin American*

- Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 1-23.
- Beckwith, K. (2013). The comparative study of women's movements. In Waylen, G. et al. (Eds.), *The Oxford handbook of gender and politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 385-410.
- Biroli, F., & M. Caminotti (2020). The Conservative Backlash against Gender in Latin America. *Politics & Gender* 16(1), 1-6.
- Blofeld, M., C. Ewig & J. M. Piscopo (2017). The Reactive Left: Gender Equality and the Latin American Pink Tide. *Social Politics* 24(4), 345-69.
- Cameron, M., & E. Hershberg (2010). (Eds.). *Latin American Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder: Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Canelo, P. (2021). Género y poder en Argentina. Las elites ejecutivas de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández. *América Latina Hoy*, 87, 127-150.
- Cannon, B. & Hume, M. (2012). Central America. civil society and the 'pink tide': democratization or de-democratization? *Democratization*, 19(6), 1039-1064.
- Cornia, G. A. (2014) (Ed.) *Falling inequality in Latin America: Policy changes and lessons*. Oxford: Oxford University Press.
- Corrales, J. (2015). "lgbt Rights and Representation in Latin America and the Caribbean: The Influence of Structure, Movements, Institutions, and Culture." UNC Chapel Hill/USaid/Victory.
- Diaz C. & M. Agar Diaz (2013). 'iDe empleada a ministra!': Despatriarcalización en Bolivia. *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, (45), 75-89.
- Fernos, M. (2010). National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region. *Serie Mujer y Desarrollo*, 102. Santiago de Chile: ECLAC.
- Filgueira, F. & J. Martínez Franzoni (2017). The divergence in women's economic empowerment: Class and gender under the Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 370-398.
- Franceschet, S. (2003). State Feminism' and Women's Movements: The Impact of Chile's Servicio Nacional De La Mujer on Women's Activism. *Latin American Research Review*, 38(1), 9-40.
- Franceschet, S. (2007). From persuasion to power? Women's policy machineries in Latin America. Paper prepared for *Women in the Americas: Paths to Political Power Conference*, New York, March 28, 2007. Available at [http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/persuasion\\_franceschet.pdf](http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/persuasion_franceschet.pdf)
- Franceschet, S. (2010). Explaining Domestic Violence Policy Outcomes in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(3), 1-29.
- Franceschet, S. (2011). Gender policy and state architecture in Latin America. *Politics & Gender*, 7(2), 273-279.

- Friedman, E. J. (2009). Gender, Sexuality and the Latin American Left: testing the transformation. *Third World Quarterly*, 30(2), 415-433.
- Friedman, E. J. (Ed.) (2019). *Seeking Rights from the Left Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Durham: Duke University Press.
- Friedman, E. J. & C. Tabbush (2019). Introduction. Contesting the Pink Tide. In: Friedman, E. J., *Seeking Rights from the Left Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide*. Durham: Duke University Press, pp. 1-48.
- Gago, V. (2007). Dangerous liaisons: Latin American feminists and the left. *NACLA Report on the Americas*, 40(2), 17-19.
- Gigena, A. I. & M. De Cea (2018). Institucionalidad indígena/de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 7(14), 323-346.
- Girón, A. & E. Correa (2017). "Políticas Públicas y Economía Feminista: entre la financiarización, la austeridad y la democracia". In Sagot, M. (Ed.), *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 93-104.
- Gonzalez, D. (2020). Lado a lado? Feminismos e Estado durante o 'ciclo progresista' latino-americano. *Revista Estudos Feministas*, 28(3),
- Grugel, J. & P. Riggirozzi (2012). Postneoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the State after crisis. *Development and change*, 43(1), 1-21.
- Grugel, J. & P. Riggirozzi (2018). Neoliberal disruption and neoliberalism's afterlife in Latin America: What is left of post-neoliberalism? *Critical Social Policy*, 38(3), 547-566.
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis. *Serie Políticas Sociales*, 32. Santiago de Chile: ECLAC.
- Guzmán, V. & S. Montañó (2012). Políticas públicas e institucionalización de género en América Latina (1985-2010). *Serie Mujer y Desarrollo*, 118. Santiago de Chile: ECLAC.
- Haas, Liesl. (2011). *Feminist policymaking in Chile*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Heumann, S. (2014). Gender, sexuality, and politics: Rethinking the relationship between feminism and Sandinismo in Nicaragua. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 21(2), 290-314.
- Htun, M. & S. Laurel Weldon (2018). *The logics of gender justice: State action on women's rights around the world*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iazetta, O. (2007). *Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.
- Levitsky, S. & Roberts, K. (2011). (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1-28.
- Lievesley, G. A. & S. Ludlam (2009). *Reclaiming Latin America: experiments in radical social democracy*. London: Zed Books.

- Lind, A. (2005). *Gendered paradoxes: Women's movements, state restructuring, and global development in Ecuador*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lind, A. (2012). Revolution with a woman's face"? Family norms, constitutional reform, and the politics of redistribution in post-neoliberal Ecuador. *Rethinking Marxism* 24(4), 536–555.
- Linz, J. & A. Stepan (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lopreite, D. (2015). Gender Policies in Argentina after Neoliberalism Opportunities and Obstacles for Women's Rights. *Latin American Perspectives*, 42(1), 64-73.
- Lovenduski, J. (2008). State feminism and women's movements. *West European Politics*, 31(1-2), 169-194.
- Matamala, M. (2010). "A medio camino en un entrevero: ¿quedó desnuda la igualdad de género?". In Burotto, A. y Torres, C. (Eds.). *Y votamos por ella. Michelle Bachelet: miradas feministas*. Santiago de Chile, Fundación Instituto de la Mujer-Fundación Heinrich Böll, pp. 141-168.
- McBride, D. E., & Mazur, A. G. (2010). *The politics of state feminism: Innovation in comparative research*. Temple University Press.
- O'Donnell, G..(2001). Reflections on contemporary South American democracies. *Journal of Latin American studies*, 33(3), 599-609.
- O'Donnell, G. (2004). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión". In VV.AA., *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD, pp. 149-192.
- Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 75-88.
- Panizza, U. & M. Yañez (2006). *Why are Latin Americans so unhappy about reforms?* Research Department Working paper series; 567.
- Przeworski, A., (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Radcliffe, S. A. (2013). Gendered Frontiers of Land Control: Indigenous Territory, Women and Contests over Land in Ecuador. *Gender, Place & Culture*, 21(7).
- Reygadas, L. & Filgueira, F. (2010). "Inequality and the Incorporation Crisis: The Left Social Policy Toolkit". In M. Cameron & E. Hershberg (Eds.), *Latin American Left Turn. Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 171-193.
- Ríos Tobar, M. (2009). Feminist Politics in Contemporary Chile. In: Jacqueline, J. (Ed.) *Feminist Agendas and Democracy in Latin America*. Durham: Duke University Press, pp. 21-44.
- Rodríguez Gustá, A. L. & M. Caminotti (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. *Revista SAAP* 4(1) (2010), 85-110.

- Rodríguez Gustá, A. L., N. Madera & M. Caminotti (2017). Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America. *Social Politics* 24(4), 452–480.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2018). “El Consejo Nacional de la Mujer en la época progresista: Cuando se está lejos del feminismo de Estado”. In Ollier, M. M., *La centenario apuesta de la Argentina democrática*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rojas, R. (2017). The ebbing “pink tide”: An autopsy of left-wing regimes in Latin America. *New Labor Forum*, 26(2), 70-82.
- Rostagnol, S. (2017). “El difícil camino de las mujeres en los partidos políticos”. In Sagot, M. (Ed.), *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 127-143.
- Rousseau, S., and C. Ewig. (2017). Latin America’s Left-Turn and the Political Empowerment of Indigenous Women. *Social Politics*, 24(4):425-451.
- Ruckert, A., L. Macdonald, & K. R. Proulx (2017). Post-neoliberalism in Latin America: a conceptual review. *Third World Quarterly*, 38(7), 1583-1602.
- Staab, Silke (2017). *Gender and the Politics of Gradual Change. Social Policy Reform and Innovation in Chile*. Palgrave.
- Thomas, Gwynn (2016) “Promoting gender equality: Michelle Bachelet and formal and informal institutional change within the Chilean presidency”. In Waylen, G. (Ed.) *Gender, institutions, and change in Bachelet’s Chile*. Palgrave Macmillan, New York, 2016. 95-120.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.
- Ugalde Vega, Silvia (2003) “The role of the women’s movement in institutionalizing a gender focus in public policy: The Ecuadorian experience”. In Rai, Shirin M. (Ed.) *Mainstreaming gender, democratizing the state?* Manchester University Press, 2018, pp. 117-130.
- Waylen, Georgina (Ed.) (2016). *Gender, Institutions, and Change in Bachelet’s Chile*. Palgrave Macmillan, New York.

**Annex Coding of variables**

<b>Argentina</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<i>Institutional capacity</i>			
Resources	0	0	0
Mandate and policy powers of the agency	0	0	0
Organizational stability/duration	1	1	1
Location of the agency	1	0	0
<i>Democratic capacity</i>			
Qualities of agency leaders	0	0	0
Meaningful/strong links with civil society groups	0	0	0
Mechanisms of citizen's access and or consultation	0,5	0,5	0,5
Relations between the agency and women in the legislative	0	0	1

<b>Boliva</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<i>Institutional capacity</i>			
Resources	0	0	0,5
Mandate and policy powers of the agency	0	0	0
Organizational stability/duration	0	0	0
Location of the agency			
<i>Democratic capacity</i>			
Qualities of agency leaders	0	0	0
Meaningful/strong links with civil society groups	0	0,5	1
Mechanisms of citizen's access and or consultation	0	0,5	1
Relations between the agency and women in the legislative	0	0,5	1

<b>Chile</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<i>Institutional capacity</i>			
Resources	0,5	1	1
Mandate and policy powers of the agency	0,5	1	1
Organizational stability/duration	1	1	1
Location of the agency	1	1	1
<i>Democratic capacity</i>			
Qualities of agency leaders	0	0	1
Meaningful/strong links with civil society groups	0	0,5	0,5
Mechanisms of citizen's access and or consultation	0,5	0,5	0,5
Relations between the agency and women in the legislative	0	0,5	0,5

<b>Ecuador</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<i>Institutional capacity</i>			
Resources	0,5	0	0
Mandate and policy powers of the agency	1	0	0,5
Organizational stability/duration	1	0	0
Location of the agency.	1	0	1
<i>Democratic capacity</i>			
Qualities of agency leaders.	1	0	0
Meaningful/strong links with civil society groups	1	0	0
Mechanisms of citizen's access and or consultation	1	0	0,5
Relations between the agency and women in the legislative	1	0	1

## **Feminismo de Estado en la Argentina democrática (1983-2021): ¿modelo aspiracional o realidad institucional?\***

*State Feminism in Democratic Argentina (1983-2021):*

*Aspirational Model or Institutional Reality?*

DÉBORA LOPREITE\*\*

Universidad de Buenos Aires, Argentina  
deboralopreite@hotmail.com

ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ<sup>1</sup>

Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
alrgusta@unsam.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A2>

**Resumen:** Desde 1983 con la vuelta a la democracia hasta 2021, la agencia de política para las mujeres en Argentina muestra una trayectoria institucional no lineal. Utilizando una tipología de agencias propuesta por la teoría de Feminismo de Estado, este artículo caracteriza, en primer lugar, las diferentes expresiones institucionales de las agencias de políticas para las mujeres según su nexos con los movimientos de mujeres y feministas. En segundo lugar, el artículo explica estas variaciones a partir de las dinámicas y los cambios de los movimientos de mujeres y feministas, y el uso instrumental de las agencias de las mujeres, por parte del Poder Ejecutivo, en la negociación y regulación de conflictos con diversos actores. El artículo busca contribuir a los debates de feminismo de Estado enfatizando la heterogeneidad y dinámica de los movimientos feministas y las decisiones pragmáticas de los líderes políticos.

**Palabras Clave:** Agencias de políticas de las mujeres – Institucionalidad de género – Feminismo de Estado – Movimiento feminista – Argentina

**Abstract:** *With the return of democracy in 1983 until 2021, the women's policy agency in Argentina shows a non-linear institutional trajectory. Using a typology of agencies proposed by the theory of State Feminism, this article characterizes, in the first place, the different institutional expressions of women's policy agencies according to their nexus with the women's and feminist movements. Secondly, the article explains these variations based on the dynamics and changes of women's and feminist movements, as well as the instrumental use of women's agencies by the Executive Power when regulating conflicts with conservative actors. The article seeks to contribute to the debates on State Feminism by emphasizing the heterogeneity of feminist movements vis-à-vis political leaders' pragmatic decisions at critical conjunctures.*

**Keywords:** *Women's policy agencies – Gender Institutions – State Feminism – Feminist Movement – Argentina*

---

\* Artículo recibido el 3 de agosto de 2021 y aceptado para su publicación el 30 de septiembre de 2021.

\*\* Las autoras agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

<sup>1</sup> La autoría está ordenada alfabéticamente.

## Introducción

En América Latina, las desigualdades y la discriminación por razones de sexo y género son problemas públicos que ganaron un lugar en la agenda a la luz de los procesos de democratización. La creación de la institucionalidad de género en el Estado ha sido una respuesta a este asunto, como resultado de la presión de movimientos de mujeres y feministas (Guzmán, 2001). Las agencias de políticas para las mujeres –conocidas como oficinas de la mujer, mecanismos para el adelanto de las mujeres o incluso maquinarias de género– son las estructuras estatales, de diferente jerarquía, con el mandato normativo de promover la mejora en la posición social de la mujer y/o la igualdad de género (McBride y Mazur, 1995).

La Tercera Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (1985) fortaleció la agenda de la institucionalidad de género en el Estado. La conferencia concluyó con las “Estrategias de Nairobi para el Avance de la Mujer” que instaron a consolidar las agencias especializadas e introducir planes, programas y medidas legislativas que aseguraran la participación de las mujeres en distintos ámbitos (Çağatay, Grown, y Santiago, 1986). En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing mostró que estas agencias tenían mandatos confusos y carecían de suficientes recursos y apoyo político por parte de las autoridades nacionales. Como forma de avanzar, la Plataforma de Acción resultante instó a fortalecerlas y a adoptar el *mainstreaming* de género, es decir, una estrategia de políticas de largo plazo que incorporase la perspectiva de igualdad de género en la totalidad de las acciones estatales (Molyneux y Razavi, 2005). A más de 25 años, investigaciones regionales (Díaz García, 2016; Rodríguez Gustá, Madera y Caminotti, 2017) y estudios comparados recientes (Rodríguez Gustá, 2021) mostraron que las agencias de políticas para las mujeres continúan con debilidades en su institucionalidad y capacidades para la labor transversal *vis-a-vis* la creación de espacios consultivos con las organizaciones de mujeres, con excepciones muy específicas.

Este trabajo analiza los cambios institucionales de la agencia nacional para las mujeres en Argentina, desde el retorno de la democracia en 1983 al presente. Para la caracterización de la transformación institucional, resulta relevante recurrir al concepto de *feminismo de Estado* o agencia *Insider* (McBride y Mazur, 1995; McBride y Mazur, 2010) como forma institucional aspiracional. El abordaje histórico permite observar el proceso de construcción de estatidad (Oszlak, 1982), entendido como la capacidad del Estado de absorber las demandas del movimiento de mujeres, mediante estructuras estatales jerarquizadas y recursos para abordar los problemas plantea-

dos. Al colocar el foco en la robustez institucional de las agencias para las mujeres, consideramos la capacidad estatal y la conformación de estructuras de autoridad estatal como consecuencias de las disputas por delimitar los problemas públicos merecedores de atención (Oszlak y O'Donnell, 1995). Para nuestro caso, la movilización feminista alrededor de las cuestiones de género y la perspectiva sustantiva o instrumental del Poder Ejecutivo de los asuntos de igualdad de género son centrales para comprender la calidad institucional de las agencias para las mujeres.

La estrategia analítica consiste en un abordaje longitudinal cualitativo para capturar las distintas configuraciones institucionales de la agencia de políticas de género en la Argentina post dictadura. Algunos estudios han caracterizado las agencias de políticas para las mujeres con el kirchnerismo y el gobierno de Cambiemos en perspectiva comparada (Rodríguez Gustá, 2021), pero el aporte original de esta investigación es la mirada histórica que permite examinar un amplio rango de variación institucional que de otra forma queda trunco por limitarse a gobiernos específicos. Esta mirada diacrónica contribuye a profundizar la heterogeneidad causal, al identificar cómo las transformaciones de los movimientos de mujeres y de las estrategias del Poder Ejecutivo incidieron en la configuración de la institucionalidad de las agencias. La tipología de la teoría de feminismo de Estado respecto de la calidad de los nexos entre la agencia y los movimientos de mujeres resulta útil para caracterizar las configuraciones institucionales y sus transformaciones. Las fuentes de información son documentos oficiales, estudios previos y entrevistas realizadas por las autoras<sup>2</sup>.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Se plantea una tipología de agencias derivada de la perspectiva teórica de feminismo de Estado. Luego se examinan las sucesivas agencias de políticas para las mujeres en Argentina, desde la democratización iniciada en 1983 hasta nuestros días para analizar las diferentes configuraciones. Seguidamente, se plantean las interpretaciones respecto de los cambios en la configuración institucional, con énfasis en la dinámica de los movimientos de mujeres y el comportamiento del Poder Ejecutivo a la luz de coyunturas sociopolíticas críticas. Finalmente se presentan las conclusiones.

---

<sup>2</sup> Se examinaron los siete informes de país presentados ante el Comité de la CEDAW entre 1984 y 2016 (último año de reporte), los decretos de creación y modificación de la institucionalidad de género, y los documentos oficiales de planes y programas. Asimismo, se utilizaron entrevistas realizadas en dos momentos: cinco entrevistas de 2005 a 2008 y cinco entrevistas de 2018 y 2019. Fueron entrevistas a autoridades de la agencia, así como también representantes del movimiento social.

## Feminismo, movimiento de mujeres y agencias de políticas para las mujeres

En Europa y América del Norte se generó una corriente de investigación denominada Feminismo de Estado (*state feminism*) con dos estudios seminales: *Comparative State Feminism* (1995) y *The Politics of State Feminism* (2010). A partir de la Red de Investigación en Política de Género y Estado (RNGS, por su sigla en inglés), estos estudios abordaron cómo y en qué condiciones las estructuras del Estado adoptaban perspectivas de igualdad de género y políticas feministas, en vinculación con el movimiento de mujeres. Se buscó comprender la consistencia y la variación de las agencias de políticas para las mujeres en tanto *entidades mediadoras* entre los movimientos de mujeres y el Estado. El núcleo central de análisis es el *nexo* entre la agencia de políticas para las mujeres y los movimientos con aspiraciones feministas (McBride & Mazur, 2010), es decir, la interrelación entre las autoridades de la agencia y el movimiento de mujeres y feministas en diversas arenas sociales y políticas. Esto puso el foco en cómo las agencias posibilitan el acceso y la influencia de los movimientos a las decisiones de política. La clave reside en la relación y articulación entre las agencias y los movimientos, como condición *sine qua non* para consolidar una política pública feminista.

Desde este ángulo, McBride y Mazur (2010, 18), con base en democracias post industriales, ofrecen una tipología de agencias de políticas para las mujeres: agencias *Insiders* (aliadas), marginales, simbólicas y antifeministas. Las agencias *Insiders* son aquellas que facilitan los debates políticos enmarcados en los términos de las demandas de los movimientos de mujeres y, en consecuencia, introducen la justicia y la igualdad de género en las normas y regulaciones. Estas agencias son las que las autoras consideran una expresión del *Feminismo de Estado* ya que lograrían políticas públicas feministas, gracias a las estructuras de consulta y diálogo con el movimiento de mujeres. Sin embargo, las agencias pueden ser *marginales* cuando carecen de las capacidades para promover los derechos de las mujeres y las políticas de igualdad de género, por lo que tienen dificultades al momento de redistribuir el poder social (McBride y Mazur, 2010). Las agencias son *simbólicas* cuando están excluidas de los principales debates políticos y sin vínculos con los movimientos feministas. Así las cosas, estas agencias quedan al margen de las demandas de los movimientos y de la agenda política. Las autoras consideran la posibilidad de que existan agencias *antifeministas* cuando las políticas se sustentan en ideas contrarias a los derechos humanos de las mujeres y los nexos son conflictivos y expresan relaciones antagónicas con el movimiento de mujeres.

El punto de mayor tensión causal es la noción de *generización* (*gendering*) entendida como “cuándo y bajo qué circunstancias las agencias estatales son aliadas con los actores del movimiento feminista para desafiar las bases patriarcales del propio Estado” (McBride y Mazur, 2010: 24). Aquí es donde la calidad del nexo entre las agencias y el movimiento se torna central a fin de determinar en qué grado estas efectivamente logran instalar políticas públicas beneficiosas para las mujeres (Kantola y Outshroom, 2007) y ser *Insiders*. Solamente en estas condiciones, las agencias de políticas de mujeres han sido efectivas en incluir una perspectiva feminista en los debates públicos y proporcionar acceso al proceso de toma de decisiones a los actores sociales, democratizando la agenda pública (Mazur, 2012).

En América Latina, Rodríguez Gustá et al. (2017) mostraron que gran parte de las agencias para las mujeres presentan un carácter híbrido, por las debilidades de los nexos con los grupos de mujeres y feministas. Experiencias tempranas como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) tuvieron conflictos en su interacción con segmentos del movimiento (Franceschet, 2003), lo cual complicó su papel de agencia *Insider* especialmente para mujeres indígenas (Richards, 2004). Una notoria expresión del *feminismo de Estado* fue, en Brasil, la Secretaría Presidencial de la Mujer bajo el Gobierno del Partido de los Trabajadores (Bohn, 2010). Ahora bien, el actual gobierno de Jair Bolsonaro la transformó en una agencia *antifeminista* por su conservadurismo social y relación antagónica con el movimiento feminista (Rodríguez Gustá, 2021). Otros abordajes señalaron las dificultades de las agencias en adoptar un enfoque propiamente de derechos (Astelarra, 2004), o incluso de poder transmitir un marco de sentido transformador a los niveles subnacionales (Zarembeg et al., 2019).

Respecto de los factores que darían cuenta de la configuración institucional de las agencias, se destaca la participación y representación política de las mujeres, consideradas como sujetos políticos y centro del análisis, con énfasis en su capacidad política de incidencia en las agencias para las mujeres (Lovenduski, 2005). Al respecto, un estudio reciente de Zarembeg y Almeida (2021) sobre México y Brasil, señala cómo las feministas en cargos institucionales o *femócratas*, establecen redes a lo largo de diversos segmentos del Estado que protegen de los embates conservadores. Así, el feminismo de Estado no se desarrollaría sin las mujeres en los partidos políticos y en las élites estatales (Eisenstein, 1996), por lo que estas redes serían un factor fundamentales de cuándo y cómo las agencias de las mujeres serían *Insiders*.

Tempranamente, Hernes (1987) identificó que las estructuras favorables a las demandas feministas son un proceso “desde arriba” gracias a la presencia de profesionales feministas en las áreas relevantes del Estado, pero siempre acompañado de otro “desde abajo” con la movilización de mujeres en ámbitos culturales, sociales y políticos no institucionalizados (Hernes, 1987). Por lo tanto, una agencia *Insider* aparecería ligada a la acción política de las mujeres mediante su movilización social, así como a su representación institucional. Precisamente, en el caso de Brasil, la cualidad de *feminismo de Estado* implicó un nexo estrecho entre un activo y diverso movimiento de mujeres y la Secretaría de la Mujer, más el activismo de las feministas a lo largo del Estado (Bohn, 2010; Rodríguez Gustá, 2021).

Respecto del movimiento de mujeres, una de sus características es la multiplicidad, variedad y diversidad de organizaciones que lo conforman en un campo de acción diverso (Sutton, 2020). Más allá de que en ciertas coyunturas el movimiento se articula y arma redes para dar debates trascendentales, su heterogeneidad influye en la estrategia para conformar alianzas de largo plazo con las agencias estatales. En otras palabras, los diferentes segmentos del movimiento de mujeres y feministas inciden en cómo se desarrolla el nexo con las agencias de políticas para las mujeres. Esto puede variar según la radicalidad de los grupos, su adscripción política, la pertenencia de clase y estatus, e identidades étnico-raciales. En América Latina, una distinción conocida se dio entre feministas autónomas y feministas institucionalizadas que, hacia mediados de los noventa, distanció y enfrentó a buena parte del movimiento con la institucionalidad estatal de género (Álvarez, 2009). Esto no implicó una ruptura irreconciliable, pero sí una reconfiguración de los nexos, volviéndolos en ocasiones informales e indirectos. Recientemente, las feministas jóvenes, *queer* y performáticas, persiguen una estrategia “desestructurada” y estarían menos inclinadas a interactuar con las estructuras estatales, como lo ilustran Chile (Miranda y Roque López, 2019) y Argentina (Manzano, 2019). Sin embargo, es una realidad que en la región el feminismo se ha transformado en un movimiento multifacético, con una intensa presencia en los ámbitos sociales e institucionales y con nexos con el Estado (Levy y Bohn, 2021).

En tanto agencias del Poder Ejecutivo, la gestión e ideología gubernamental incide en la institucionalidad, en particular en contextos hiperpresidencialistas como los latinoamericanos. En Europa se identificó que un gobierno de izquierda es fundamental para algunos resultados políticos feministas, pero no todos (McBride y Mazur, 2010; Weldon, 2002). Las agencias son más efectivas solamente bajo aquellos gobiernos de la

socialdemocracia que priorizaron las cuestiones de género en sus agendas (Noruega, Dinamarca, Australia y Holanda) (McBride y Mazur, 1995). En América Latina, las agencias de las mujeres son sensibles a las coyunturas políticas y económicas (Fernós, 2010), y no parecerían depender de lo establecido en plataformas programáticas o en los compromisos electorales (Rodríguez Gustá et al., 2017). En efecto, existiría una relación no lineal entre la ideología del Poder Ejecutivo y la consolidación de las estructuras de género en el Estado, incluso bajo gobiernos de centro izquierda o de la denominada “marea rosa” (Friedman y Tabbush, 2019). En realidad, investigaciones recientes identificaron que los temas de género son fácilmente negociables (Friedman y Tabbush, 2019) e incluso “moneda de cambio” en la transacción política (Rodríguez Gustá, 2021). Por ello, las agencias para las mujeres (y otros temas de igualdad de género) pueden adquirir valor instrumental para los líderes políticos ya que responden a intereses de distinta influencia política y su relevancia varía significativamente de acuerdo con el contexto.

### **Cambios institucionales de la agencia de políticas para las mujeres en Argentina**

Siguiendo la tipología de Manzur and McBride Stetson (2010), esta sección aborda las configuraciones de las agencias de políticas para las mujeres, desde 1983 cuando nace como Subsecretaría de la Mujer hasta el actual Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad creado en 2019. El análisis considera las administraciones gubernamentales con ciclo completo, por la cual no se toman los gobiernos de la Alianza (De La Rúa, 1999-2001) ni de Eduardo Duhalde (Partido Justicialista, 2002-2003). Como se resume en la tabla 1, los cambios se manifiestan en tres dimensiones: (i) los marcos de sentido de las intervenciones, (ii) en las preferencias de las autoridades de las agencias y (iii) las estructuras consultivas formales disponibles. Respecto de los marcos de sentido, utilizamos la clasificación de Molyneux (1985) de intereses “prácticos” de género –referidos a la satisfacción de necesidades básicas de vida, la reproducción social de los hogares y las comunidades– e intereses “estratégicos” –de mayor alcance político porque apuntan al cuestionamiento de las relaciones de subordinación del orden de género y a su transformación (Molyneux, 1985: 233).

**TABLA 1**

Evolución de la configuración institucional de la agencia de políticas para las mujeres, 1983-2021.

DIMENSIÓN	Subsecretaría de la Mujer 1987-1989	Consejo Nacional de la Mujer (etapa 1) 1992-1994	Consejo Nacional de la Mujer (etapa 2) 1995-1999	Consejo Nacional de la Mujer 2003-2007	Consejo Nacional de las Mujeres 2008-2015	Instituto Nacional de las Mujeres 2015-2019	Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad 2019-2021
Marcos de sentido de las intervenciones de la agencia	Intereses estratégicos	Intereses estratégicos (participación política, empleo, DSDR, educación)	Interpretación conservadora de intereses prácticos	Intereses prácticos (empleo)	Intereses estratégicos limitados a violencia de género	Intereses estratégicos, limitados a violencia de género	Intereses estratégicos
Preferencias de las lideresas	Feminista	Feminista	Anti abortista católica	Anti abortista católica	Justicia social	Feminista	Feminista
Estructuras consultivas con el movimiento de mujeres	Débil (Consejo Consultivo con escaso funcionamiento)	Fuerte (múltiples estructuras y redes)	Inexistentes	Débil	Débil (incipiente Consejo Consultivo con ONG en violencia)	Fuerte solamente en violencia (Consejo Consultivo con ONG)	Fuerte (múltiples estructuras y redes)
CONFIGURACIÓN	Marginal	Insider	Antifeminista	Simbólica	Simbólica	Marginal	Insider

Fuente: elaboración propia.

**Subsecretaría de la Mujer, 1987-1989.** En octubre de 1983, Argentina celebró elecciones libres luego de seis años de dictadura militar, resultando ganador Raúl Alfonsín por la Unión Cívica Radical (UCR), quien gobernó hasta julio de 1989. Este período se caracterizó por los desafíos en torno a la estabilidad institucional y la reparación a las violaciones de los derechos humanos. En este contexto, en marzo de 1987 se creó por decreto presidencial la Subsecretaría de la Mujer en la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social (Decreto 280/87). Considerada el primer organismo nacional especializado en la promoción de los derechos de las mujeres, su jerarquía institucional superó con creces las demandas de las mujeres que pedían sólo una Dirección de la Mujer (Bellucci et al., s. f.). Con el objetivo de “propiciar y favorecer todas las instancias de articulación y coordinación entre el Estado y las mujeres como sujetos sociales y políticos plenos”, se trató de “una experiencia corta pero muy intensa”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Testimonio de Mónica García Finchaboy. En Atschul (2015: 25).

Alfonsín designó como autoridad a Zita Montes de Oca, quien tenía un manifiesto compromiso feminista. El equipo de trabajo, aproximadamente 40 personas, se reconoció feminista. Muchas fueron, inicialmente, asesoras *ad honorem* y posteriormente personal de planta, habiendo trabajado con un enorme “voluntarismo” y recursos escasos (Bellucci et al., s. f.). Esta primera experiencia tuvo una impronta feminista, confrontando la reducción de los temas de “la mujer” a la asistencia social. Se posicionaron las necesidades de las mujeres sin el agregado de “familia”, jerarquizando a las mujeres como sujetos de derecho y adoptando la perspectiva de intereses estratégicos de género. Esto se reflejó en la noción de “democratización de las familias como condición básica hacia una igualdad real para las mujeres”<sup>4</sup>. Se creó el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica, sensibilizando a la policía y a efectores sociales, así los gobiernos provinciales y a ONGs (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1994). Respecto de la articulación federal, con el proyecto de Fortalecimiento de Sectores Sociales (Programa Redes) en cinco provincias, se apuntó a las capacidades institucionales provinciales.

De todas formas, la gestión transversal de las políticas de género se vio entorpecida por el insuficiente reconocimiento institucional de la Subsecretaría. Así las cosas, la Subsecretaría de la Mujer permaneció *marginal*, al no lograr mayor alcance en la adopción de las políticas de género y porque, además, la estrategia de diálogo definida con las organizaciones de mujeres, mediante el Consejo Consultor, tuvo escaso funcionamiento.

**Consejo Nacional de la Mujer, 1991-1994.** Por la situación económica y la aguda inflación, Alfonsín adelantó la entrega del mando presidencial a Carlos Saúl Menem en julio de 1989, tras el triunfo del peronismo en las elecciones nacionales. Con dos mandatos de gobierno por su reelección en 1995, se registraron dos momentos marcadamente diferentes con el Consejo Nacional de la Mujer (CNM): el feminismo de Estado primero y, posteriormente, una institucionalidad antifeminista.

El 8 de marzo de 1991 se creó el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer (Decreto 378/91), dependiente de la Presidencia de la Nación. Su mandato era responder a los compromisos asumidos con la ratificación de la CEDAW que había sido aprobada en 1985 y hacer operativo el Plan de Acción Mundial de Naciones Unidas para el cumplimiento de los objetivos del Decenio Internacional de la Mujer. El Consejo Coordinador

---

<sup>4</sup> Testimonio de Zita Montes de Oca. En Atschul (2015: 28).

careció de presupuesto propio y sus funcionarios eran *ad honorem*. A pesar de las debilidades en los recursos, el Consejo conformó una exitosa Comisión Asesora de partidos políticos<sup>5</sup> en la que se apoyó la movilización de las mujeres para la aprobación de las cuotas electorales de género en noviembre de 1991 (Ley 24.012).

En 1992, el Consejo Coordinador fue remplazado por el Consejo Nacional de la Mujer (CNM), cuya presidenta tuvo rango de Subsecretaria (Decreto 1426/92). Su mandato era dar cumplimiento a los compromisos de la CEDAW, garantizar la adecuada reglamentación e implementación del cupo femenino, colaborar con las jurisdicciones federales con políticas de género y desarrollar un plan de igualdad de oportunidades. Menem designó a Virginia Franganillo como presidenta. Reconocida feminista con lazos internacionales, ella provenía del peronismo de la Capital Federal y tuvo un papel activo durante la discusión del cupo femenino. Al momento de su designación, integraba la Secretaría de la Función Pública y era jefa de Gabinete del Instituto Nacional de Administración Pública, en cuyo ámbito funcionaba el Programa Estado de la Mujer para la igualdad de género en el empleo público. El CNM tuvo presupuesto propio (Waylen, 2000) y el personal resultó de la redistribución de cargos y concursos, posibilitando el acceso de feministas a cargos ejecutivos (Barrancos, 2007). El CNM contó con un Directorio y el Consejo Federal de la Mujer. Se contó, además, con un Gabinete de Consejeras Presidenciales en políticas de género, creado en 1993 y presidido por el CNM (Decreto 84/93).

El CNM estableció un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1993-94) que actuó de paraguas para albergar once programas. Este plan reflejó concepciones relacionales de género, de acciones afirmativas e igualdad de oportunidades, fundamentándose en el feminismo español. El CNM contribuyó con debates centrales respecto de los derechos de las mujeres en las áreas de violencia, acoso sexual y educación. La abogacía para la incorporación de la CEDAW en el plexo de la Constitución de 1994 fue exitosa, y se consagraron previsiones respecto de la igualdad y la no discriminación por género en el capítulo Nuevos Derechos y Garantías.

El CNM impulsó el Programa de Fortalecimiento Institucional de las Áreas Mujer provinciales que permitió la instalación de Consejos Regionales. La articulación con organizaciones de mujeres fue variada y hubo espacios consultivos con la sociedad civil, las mujeres políticas y las sindicalistas. El CNM conformó Comisiones Asesoras, con carácter indicativo y no vinculante, como las Comisiones de Representantes de Mujeres de los Par-

---

<sup>5</sup> Franganillo en Diario Digital Femenino (2020).

tidos Políticos, la de Mujeres Empresarias y la de Mujeres Jurídicas – esta última fundamental para la implementación de la Ley de cuotas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1994). En salud sexual y reproductiva, se conformó un grupo de legisladoras nacionales de todos los partidos (Franganillo, 2019). Se apoyaron organizaciones sociales de mujeres, aprovechando la germinación de organizaciones de base por la situación económica (Barrancos, 2007) y la creciente conformación de ONGs.

**Consejo Nacional de la Mujer, 1994-1999.** El debate en torno a la reforma constitucional en 1994 cambió el destino del CNM. La propuesta oficialista de incluir una cláusula que prohibiría cualquier forma de aborto (Bellucci, 1997) detonó la renuncia de Franganillo y, con su salida, la de otras feministas (Waylen, 2000). Lopreite (2015) señala este hito como el giro *familista* del CNM, es decir, la mirada sobre las mujeres de hogares pobres como merecedoras de asistencia social solamente en calidad de madres, desconociendo sus derechos y necesidades, particularmente las de salud sexual y reproductiva. Esther Schiavoni, peronista autoidentificada ‘menemista’, fue designada como presidenta en 1996. Declarándose defensora de la familia y del “derecho a la vida”, con adscripción al centro –derecha político, era una opositora a los derechos sexuales y reproductivos (Waylen, 2000). Se eliminó el Gabinete de Consejeras Presidenciales (Decreto 291/95), por lo que las decisiones quedaron concentradas en Schiavoni.

El CNM se convirtió en una agencia cercana al *antifeminismo* y aislada del movimiento de mujeres. Además de centrarse exclusivamente en algunos de los intereses prácticos de las mujeres, lo hizo bajo interpretaciones restrictivas en términos de derechos. Esta reversión de los marcos de sentido produjo un distanciamiento del movimiento de mujeres y bloqueó los procesos de incidencia (Weathers, 2004). La cercanía del CNM con el presidente redundó en su deslegitimación, escasa autonomía funcional y alta dependencia presupuestaria para las acciones en violencia. No se avanzó con el Plan de Igualdad de Oportunidades 1995-1999, si bien el CNM monitoreó el cumplimiento de la ley de cupo y desarrolló acciones en violencia (Gobierno de la República Argentina, 1999).

**Consejo Nacional de las Mujeres, 2003-2007.** Las elecciones presidenciales de 1999 ungieron a Fernando De La Rúa como presidente de la Alianza para la Producción, el Trabajo y la Educación, pero la crisis económica y las medidas de ajuste culminaron con su renuncia en diciembre de

2001. Luego de sucesivos presidentes interinos, en 2002, Eduardo Duhalde, del Partido Justicialista, fue designado en dicha función para convocar a elecciones nacionales.

En 2003, el peronista Néstor Kirchner resultó electo como presidente por el Frente para la Victoria, inaugurando el período conocido como kirchnerismo hasta 2015, ya que fue seguido por dos presidencias consecutivas de su esposa Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015). Este gobierno posicionó al Estado como garante de derechos políticos, económicos y sociales, privilegiando políticas redistributivas. En el interregno desde la asunción de Duhalde como presidente interino y el ascenso de Néstor Kirchner al Poder Ejecutivo en 2003, la jerarquía del CNM ya se había diluido bajo el Consejo Coordinador de Políticas Sociales (Decreto 357/02).

Néstor Kirchner mantuvo el CNM en el Consejo Coordinador de Políticas Sociales. En 2004 asumió María Lucila “Pimpi” Colombo como presidenta. Peronista católica y contraria a la despenalización del aborto, era fundadora y activista de Sindicato de Amas de Casa. Colombo priorizó la asistencia social a las familias en condiciones de pobreza sin incorporar los derechos sexuales y reproductivos (Carbajal, 2008).

Según Lopreite (2015), Colombo continuó el enfoque *familista* que desestimó las jerarquías y desigualdades de género que se reproducen en los hogares. Las medidas buscaron rescatar los “saberes tradicionales” de las mujeres (Bedford, 2009). En la implementación de programas territoriales, Colombo convocó a organizaciones comunitarias, sin experiencia en género, al punto que Bedford (2009) menciona un proceso de “recatolización” de la provisión de servicios sociales. La comunicación con los movimientos de mujeres y las feministas en particular fue acotada, introduciendo una situación de distanciamiento institucional.

**Consejo Nacional de las Mujeres, 2008-2015.** Con Cristina Fernández, entre 2008 y 2011, Lidia Mondello ejerció como presidenta. Era una activista católica de base, pero más abierta que su predecesora en materia de educación sexual, y derechos sexuales y reproductivos. Abogó por la adecuada implementación del aborto legal, confrontando públicamente al Poder Judicial por impedir que una adolescente violada interrumpa su embarazo. Durante su gestión, Mondello activó el Directorio del CNM y éste, en 2010, pasó a denominarse Consejo Nacional de las Mujeres en plural (Decreto 326/10).

Entre 2011 y 2015, Mariana Grass ejerció la presidencia del CNM, bajo un nuevo marco normativo dado por la Ley 26.485 de “Protección integral

para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollan sus relaciones interpersonales” aprobada por el Congreso en 2009 y reglamentada en 2010 (Decreto 1011/10). Esta ley posicionó al CNM como el organismo rector en materia de políticas de violencia de género, bajo un enfoque de derechos humanos siguiendo la Convención de Belém Do Pará. En cumplimiento con la normativa mencionada, el CNM puso en marcha el Plan Nacional de Acción 2014-2016 para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres y se conformó la Red Nacional de Violencia de Género. Asimismo, se instaló el Observatorio de Violencia de Género y la línea telefónica para la atención en violencia (línea 144).

Grass carecía de formación feminista y de vínculos con el movimiento. El bajo presupuesto del CNM no le parecía problemático porque las “políticas” (y no los recursos) deberían ser objeto de controversia (Tabbush et al., 2019). Grass priorizó las “injusticias sociales” sin necesariamente considerar cómo estas se reproducen diferencialmente para mujeres y hombres.

Grass incorporó algunas feministas al CNM en la gestión, precisamente en asuntos de violencia y en las capacitaciones para acceder a pequeños subsidios (Programa Ellas Hacen) (Rodríguez Gustá, 2018). Pero su gestión no privilegió el funcionamiento de estructuras consultivas con los movimientos de mujeres y feministas que, en esos años, estaban logrando escala. El Plan Nacional de Violencia, reclamado por el movimiento de mujeres, debía anunciarse y ponerse en marcha en 2011. Recién se lo hizo público en 2015, después de la multitudinaria marcha “Ni Una Menos” en contra de la violencia hacia las mujeres y el femicidio, evento que mostró la insuficiencia del nexo entre el CNM y los movimientos sociales.

En suma, el CNM comenzó a abordar intereses estratégicos de género, aunque limitados a violencia. Se mantuvo como *simbólico* para la acción feminista, al punto que reconocidas referentes feministas se vincularon con otros segmentos del Estado e incluso con el Congreso para avanzar con legislación, programas y servicios en educación sexual, igualdad de oportunidades en el trabajo, identidad de género y matrimonio igualitario (Rodríguez Gustá et al., 2017).

**Instituto Nacional de las Mujeres, 2015-2019.** En 2015 se produjo un significativo cambio de gobierno con la elección presidencial de Mauricio Macri por Propuesta Republicana (PRO), un partido de centro derecha que ganó las elecciones presidenciales bajo la Alianza Cambiemos con la UCR. Esto trajo una jerarquización del CNM en 2017, con la creación del Institu-

to Nacional de las Mujeres (INAM), manteniendo el perfil especializado en violencia (Decreto 698/17). El INAM, como ente descentralizado en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ganó autonomía en la toma de decisiones y ejecución de su presupuesto. A fines de 2019, el INAM contaba con 260 personas, pero sufrió restricciones presupuestarias por la inflación y los ajustes fiscales del gobierno.

Fabiana Túñez, feminista con destacada trayectoria en violencia, fundadora y presidenta de la ONG Casa del Encuentro (pionera en relevar el número de femicidios según la prensa en ausencia de un registro oficial unificado), fue designada presidenta. Favorable al aborto, Túñez utilizó el pañuelo verde de la Campaña por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito durante la discusión del proyecto de ley en el Congreso en 2018.

El INAM elaboró el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2018-2020, pero con escasa incidencia del movimiento de mujeres. Con una perspectiva relacional de género, este plan se enmarcó en el enfoque de derechos, en la interseccionalidad de las desigualdades de género y en las políticas de transversalización (INAM, 2018), para avanzar, más plenamente, con los intereses estratégicos de género. Además, se puso en marcha el Plan Nacional para la Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer y se ampliaron los servicios de atención (Lopreite y Orsino, 2017). La sanción de la Ley Micaela 27.499 (2019) de capacitación obligatoria en género y violencia contra las mujeres en el Estado, con el INAM como órgano rector, fortaleció su gravitación.

Este Instituto regularizó el funcionamiento del Consejo Federal de Mujeres que permitió consolidar el nexo con las provincias y los municipios. Mantuvo vínculos con organizaciones sociales en el Consejo Consultivo *ad honorem* en violencia, garantizando al menos dos organizaciones por provincia. Algunas ONG feministas valoraron la jerarquización del INAM como respuesta a sus demandas y monitorearon su presupuesto, en ocasiones denunciando incumplimientos ante el Congreso (Página 12, 2017, p. 12). Sin embargo, los nexos fueron a todas luces insuficientes para un movimiento feminista expandido y múltiple, manteniendo el distanciamiento institucional que también caracterizó al CNM en la gestión anterior.

**Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, 2019-2021.** En un contexto de inestabilidad financiera e inflación, en 2019 resultó triunfante el peronista Alberto Fernández, por el Frente de Todos. Fernández creó el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidades (MMGyD) cuya normativa estableció los derechos de las mujeres y las diversidades como “objetivos

prioritarios” del Estado (Decretos 7/2019 y 50/2019). El MMGyD cristaliza un feminismo de Estado que adopta la agenda transfeminista de la época, con demandas propiamente interseccionales cuya naturaleza es incorporar las necesidades de género, con identidades y preferencias sexo-genéricas, según clase, raza, generación y condiciones territoriales. Elisabeth Gómez Alcorta, abogada especializada en derechos humanos y pueblos originarios y activista social, fue designada ministra. Autodefinida como “una militante que trabaja de ministra” (Carbajal, 2019), privilegió transversalizar y federalizar las políticas de género en la gestión gubernamental.

Con la jerarquización institucional, fue posible aumentar la dotación de personal, contabilizando 700 personas a mayo de 2021 (Carbajal, 2019). Se instituyó el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (GNTPG), presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros e integrado por las autoridades de los ministerios y las restantes entidades públicas federales (Decreto 682/2020). Por la relevancia y especificidad de la violencia de género, el MMGyD conformó el Consejo Federal para la Prevención y el abordaje de femicidios, travesticidios y transfemicidios (Decreto 123/2021). Para la coordinación con los gobiernos subnacionales, el Consejo Federal del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, de carácter *ad honorem*, con las áreas provinciales con competencia en género, igualdad y diversidad.

El MMGyD cuenta con dos planes rectores con lenguaje propio de intereses estratégicos de género. El más emblemático es el Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022 el cual, debido a la pandemia del COVID-19 y las medidas de restricción, ganó relevancia en la prevención y la ampliación de los centros integrales y territoriales de atención, incluyendo apoyo económico. Por su parte, el Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad (2021-2023) que se presentó como “interseccional, federal y participativo” propone crear condiciones de igualdad sustantiva para que las mujeres y LGBTI+ puedan acceder a sus derechos y ejercerlos de manera libre, justa e igualitaria.

Respecto de su vinculación con organizaciones sociales, el MMGyD jerarquizó los procesos consultivos y las redes territoriales. Esto se reflejó en un Consejo Asesor *Ad Honorem* con activistas provenientes de ámbitos académicos, sindicales, de los movimientos sociales, organizaciones sociales, asociaciones y colegios de profesionales, con recomendaciones no vinculantes (Resolución 24/2020). También desarrolló redes con otras mujeres de ámbitos institucionalizados, lo cual fue fundamental en el proceso de elaboración y aprobación de la despenalización del aborto, en diciembre de 2020 por el Congreso (Ley 27.610).

## **Demandas feministas, estrategias gubernamentales y configuraciones institucionales**

Recapitulando, la Subsecretaría de la Mujer fue una agencia *marginal*, pero seguidamente, el CNM se transformó en *Insider* con un fuerte nexo con el movimiento de mujeres. Sin embargo, esto fue de corta duración, ya que el CNM rápidamente se volvió una *agencia antifeminista* y antagónica al movimiento de mujeres. Durante el kirchnerismo el CNM fue una agencia *simbólica*, por lo que no recuperó su otrora impronta de feminismo de Estado. El INAM, a pesar de la jerarquización institucional, fue *marginal*. Fue con el MMGyD que se recuperó el estatus de agencia *Insider* para el movimiento de mujeres y los colectivos LGBTI+.

Ahora bien, ¿qué factores explican estas variaciones en las expresiones institucionales de la agencia para las mujeres? Por ejemplo, ¿qué razones dan cuenta del pasaje rápido de *Insider* a *antifeminista* bajo un mismo presidente? ¿Por qué razones el CNM se mantuvo *simbólico* mientras se avanzaba en legislaciones innovadoras en derechos de mujeres, como lo ejemplifica el kirchnerismo? ¿Por qué la agencia fue *marginal* tanto en el gobierno de la UCR como de Cambiemos, a pesar de los disímiles entornos sociopolíticos? ¿Qué factores llevaron a la creación de un ministerio como agencia *Insider*? Para armar el rompecabezas, proponemos examinar la estructura y dinámica del movimiento de mujeres y las estrategias de negociación del Poder Ejecutivo.

La creación de la Subsecretaría resultó de la puesta en agenda por parte del movimiento de mujeres de la necesidad de un organismo rector en materia de derechos de mujeres. La alianza de mujeres políticas, de diferentes extracciones partidarias y sindicales denominada Multisectorial de Mujeres, hizo pública su plataforma el 8 de marzo de 1984. Entre otros puntos, instaron a la creación de una Secretaría de Estado de la Mujer (Tarducci, 2012). Asimismo, el entorno de ideas favorable con la nueva legislación civil otorgando a las mujeres derechos sobre sus hijos (Ley 23.265, Patria Potestad Compartida en 1985) y el Divorcio Vincular (Ley 23.515, 1987), propició un marco de sentidos afín al desarrollo de institucionalidad estatal.

Asimismo, el naciente régimen global de género ofreció oportunidades para la organización y el armado de redes de mujeres, a la luz del Decenio de la Mujer de las Naciones Unidas y la ratificación de la CEDAW por parte del Congreso nacional (Ley 23.179) en 1985. Las reuniones preparatorias y la Conferencia de Nairobi permitieron el desarrollo de redes que llevaron al primer Encuentro Nacional de las Mujeres en 1986 que se constituiría como semillero del movimiento en el país (Alma y Lorenzo, 2013).

Por cierto, existía un compromiso del presidente Alfonsín quien prometió en el primer Día Internacional de la Mujer una Dirección de la Mujer (Bellucci et al., s. f.). La UCR era un partido de centro influido por la social democracia de la época. A la luz la democratización, el Estado debía abrirse a diferentes actores y abordar las demandas sociales y la Subsecretaría fue un reflejo de este proceso. Por ende, la plataforma programática del Poder Ejecutivo fue un factor habilitante para el desarrollo de una agencia de políticas de mujeres.

La Subsecretaría, sin embargo, no logró desarrollar el nexo de interlocución con el movimiento de mujeres y la presencia de feministas resultó insuficiente. El Estado todavía tenía el manto de sospecha de aparato represivo y coercitivo (Bellucci et al., s. f.). La composición excesivamente numerosa del Consejo Consultivo y la falta de claridad en los roles interfirió con su buen funcionamiento (Atschul, 2015). Las peronistas pronto giraron su acción hacia el Consejo de las Mujeres de la Provincia de Buenos Aires, ya que, en un contexto de debilitamiento del gobierno nacional por la alta inflación, la Subsecretaría perdió atractivo para la acción política.

El CNM como agencia *Insider* es fruto del movimiento de mujeres políticas y, especialmente, de las peronistas de la Capital Federal, cuyas ideas programáticas tomaban elementos del feminismo español y brasileño (Franganillo, 2019). El CNM se conformó con destacadas feministas de diferentes partidos políticos. La “condición” fue su identidad feminista, con formación académica y experiencia de gestión pública o en el ámbito social. Algunas de ellas provenían del Consejo Provincial de la Mujer, por lo que aportaron sus propias redes territoriales. Esta cualidad no partidaria pero feminista “fue una de las tantas fortalezas que tuvo el Consejo”<sup>6</sup> para vincularse con el movimiento de mujeres más amplio.

Asimismo, la movilización de mujeres en torno al debate y la aprobación del cupo electoral femenino (ley 24.012 en 1991) generó alianzas políticas multipartidarias y esto facilitó el respaldo de organizaciones sociales de mujeres. En 1990, las participantes del Encuentro Nacional de Mujeres avalaron el cupo femenino y nació la Red de Feministas Políticas, integrada por mujeres de más de quince partidos, comprometidas con la transformación de la representación de las mujeres en el Estado (Caminotti, 2016).

La articulación con las mujeres políticas fue una característica del CNM que facilitó el nexo con el movimiento social. El CNM promovió una red con legisladoras de diferentes partidos para conformar un grupo de trabajo en salud sexual y reproductiva (Franganillo, 2019). Al momento de la Con-

---

<sup>6</sup> Entrevista con Virginia Franganillo. Buenos Aires, 2018.

vención Constituyente, esta red posibilitó sinergias con más de cien organizaciones en MADEL (Mujeres Autoconvocadas por el Derecho a Decidir el Libertad (Sutton y Borland, 2013), al calor del V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe realizado en Argentina (1990)<sup>7</sup>.

El CNM abrió espacios consultivos nacionales y regionales con la sociedad civil. El Consejo Federal de la Mujer buscó emular el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer de Brasil que incluía a las organizaciones sociales en los procesos decisorios<sup>8</sup>. Pero, además, las intervenciones fomentaron la organización, agregación y movilización de intereses de las mujeres, particularmente en los ámbitos provinciales. El nexos con el movimiento de mujeres contó, además, con una red de *femócratas*, en el entorno de 3.000 funcionarias sensibilizadas en género del Programa Estado y Mujer<sup>9</sup>.

Para Menem, quien accedió al Poder Ejecutivo en medio de turbulencias sociales y económicas y con una propuesta privatizadora, el apoyo a la movilización de las mujeres por la participación política fue una forma de ganar adhesiones sin afectar temáticas sensibles. Esta misma instrumentalidad puso al CNM en la regulación de tensiones con sus aliados conservadores, grupos islámicos y el catolicismo. La conversión del CNM a una agencia *antifeminista* obedeció a la coyuntura política de toma de posición en derechos sexuales y reproductivos, a la luz de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) (1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995). La reacción conservada se vio reflejada, además del cambio en el CNM, en las reservas al Plan de Acción de El Cairo y en el alineamiento con el Vaticano en la Conferencia de Beijing. El movimiento de mujeres no logró revertir el retroceso del CNM, pero comenzaron a consolidarse ONGs especializadas en derechos de mujeres y, en el auge del régimen global de género, se propiciaron redes e intercambios supranacionales (Lopreite, 2010a).

Bajo Néstor Kirchner, el CNM en tanto agencia *simbólica* resultó de una estrategia de regulación política en momentos en que urgía asegurar la gobernabilidad por la aguda crisis económica y social. Kirchner asumió en 2003 con un 22% del electorado y necesitaba construir una coalición en la que los movimientos de trabajadores desempleados (*piquetereos*) fueron aliados (Etchemendy y Garay, 2011). Los *piqueteros* priorizaban el desempleo y las condiciones básicas de vida, por lo que las disputas de género eran una distracción sobre los temas distributivos (Cross y Freytes Frey, 2007). El CNM

<sup>7</sup> En este Encuentro se había declarado el 28 de setiembre como el Día por la Despenalización del Aborto en la región.

<sup>8</sup> Franganillo en Diario Digital Femenino (2020).

<sup>9</sup> Entrevista con Virginia Franganillo. Buenos Aires, 2018.

fue, además, un espacio negociado para Duhalde, quien colaboró con el posicionamiento de la candidatura presidencial de Kirchner en el peronismo. Desde su gestión como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Duhalde promovió un enfoque *familista* de la política social con contenidos cristianos, donde las mujeres de bajos ingresos eran “sostén” familiar (Zarembeg, 2004). Finalmente, el carácter simbólico del CNM también reguló la incómoda relación entre los Kirchner y la Iglesia (Tabbush et al., 2019), cuyo protagonismo se había expandido con el Diálogo Político armado por Duhalde durante la crisis del 2001 que Kirchner buscó acotar.

Los nexos entre el Estado y los movimientos de mujeres y las feministas no se desarrollaron con el CNM, sino con legisladoras feministas del Congreso y con *femócratas* al frente de otros organismos del Estado, en las áreas de trabajo, salud y educación, por ejemplo (Rodríguez Gustá et al., 2017). Estos canales de influencia por fuera del CNM amortiguaron conflictos con actores clave para el gobierno porque los desarrollos, se orientaron a temáticas especializadas y sectoriales. Por cierto, estas redes produjeron nuevas normativas como la de violencia de género la que posibilitó, de forma indirecta, un cambio en el propio CNM, facilitando la adopción de intereses estratégicos de las mujeres en las intervenciones de violencia.

En 2017, cuando nace el INAM, el movimiento de mujeres estaba masificado con renovación de clase y generacional y más propiamente “feminista” en sus demandas (Beckwith, 2007). Las mujeres participantes de los Encuentros Nacionales de Mujeres fueron aumentado en número y en algunos de ellos se sentaron las bases para el surgimiento de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito, como en Rosario (2003) y Mendoza (2004) (Sutton y Borland, 2013). Las mujeres de sectores populares habían avanzado con demandas feministas e incluso influido en los movimientos de trabajadores desocupados (Di Marco, 2011). Asimismo, la creciente sensibilidad social respecto de los feminicidios, junto con el expresivo crecimiento de la Campaña por el aborto legal, especialmente entre las jóvenes, llevó a la masiva marcha “Ni Una Menos” en junio de 2015. Este evento marcó un punto de inflexión en la incidencia, buscada o no intencional, sobre la agencia de las mujeres. Con los temas de igualdad de género en la agenda pública y un actor social con una presencia callejera sin paralelo, se produjo una fuerte presión sobre la institucionalidad pública para dar mayores respuestas.

Macri ganó en segunda vuelta y careció de mayoría legislativa. La creación del INAM recogió una demanda de erradicar la violencia contra las mujeres, instalada masivamente desde 2015. Sin embargo, las erogaciones presupuestarias fueron insuficientes y los nexos con los movimientos de

mujeres quedaron confinados a esta temática, quedándose sin interlocutoras en economía y derechos sexuales y reproductivos, asuntos salientes del movimiento social de mujeres. Asimismo, la parte del movimiento ligado al peronismo y a los partidos de izquierda manifestó su oposición a las medidas económicas del gobierno de Cambiemos, distanciándose del INAM por considerarlo ubicado en una posición contradictoria sin posible resolución y, por lo tanto, no representativo de los intereses estratégicos de las mujeres.

El MMGyD en tanto agencia *Insider* responde al avance del feminismo en tanto actor político que logró teñir la contienda electoral presidencial de 2019. A raíz del debate legislativo del aborto en 2018, las plataformas partidarias debieron abordar este tema que ganó predominancia en la agenda de género. El candidato Alberto Fernández se comprometió durante la campaña electoral a impulsar la legalización del aborto y la creación de un ministerio. El nuevo Poder Ejecutivo fue fundamental en esta construcción del *feminismo de Estado*.

El MMGyD resultó de la intensa movilización en torno a la despenalización del aborto. Cuando los actores políticos avanzaron con la propuesta de creación de un ministerio, el movimiento feminista ya tenía una escala masiva sin precedentes, con un feminismo joven y popular centrado en aborto y en demandas *queer*, claramente identificado con el kirchnerismo como expresión política (Sutton, 2020). A esto se sumó una expresiva presencia de *femócratas* en ámbitos institucionales (el propio Estado, universidades, partidos políticos y sindicatos). El recorrido del movimiento de mujeres y feministas, incluyendo su ensanchamiento y amplitud debido a la incorporación de sectores con más amplias y renovadas perspectivas, como las identidades de género y diversidad sexual, conforman un actor social con demandas muy fuertes de soslayar sentando las bases de una agencia *Insider*.

## Conclusiones

La robustez institucional de las agencias para las mujeres es relevante en tanto es una manifestación de la capacidad estatal para abordar las problemáticas de la desigualdad de género. Este trabajo mostró la construcción de la capacidad estatal en función del modelo aspiracional del Feminismo de Estado. La institucionalidad de género se instala y desinstala con facilidad y por lo tanto está menos consolidada que lo que podría esperarse de los estudios de género e institucionalismo, cuyo énfasis ha sido mostrar la cristalización de la agenda de mujeres (Guzmán, 2019). Esto no significa negar

la existencia de experiencias de feminismo de Estado en América Latina, sino que, como sugiere el caso argentino, se trataría de un proceso dinámico sujeto a cambios incluyendo avances y retrocesos, con configuraciones oscilantes entre agencias marginales o incluso simbólicas, y otras *Insiders*. Estas distintas configuraciones, a su vez, son resultado de varios factores. En esta investigación privilegiamos la movilización feminista alrededor de los temas de género y también las decisiones estratégicas del Poder Ejecutivo al intentar responder, ignorar o incluso bloquear las demandas feministas.

En Argentina, el análisis diacrónico mostró la prevalencia de las agencias *marginales* y *simbólicas*, con que un breve intervalo claramente *antifeminista*. Las dos coyunturas con agencias *Insiders* ocurrieron en momentos históricos inmediatamente posteriores a picos de movilización feminista (participación política y aborto respectivamente). El hecho de que existió un precedente de agencia *Insider*, pero que rápidamente cambió, sugiere que la consolidación de una institucionalidad de *feminismo de Estado* puede truncarse si los factores involucrados en su desarrollo sufren modificaciones evidentes. En este sentido, las decisiones estratégicas de los gobernantes frente a coyunturas políticas y económicas donde inciden grupos conservadores resultan determinantes a la hora de los cambios en la institucionalidad.

Estos hallazgos muestran, por un lado, la relevancia del movimiento de mujeres y la construcción de demandas feministas ya que se trata del actor que coloca en la agenda pública la necesidad de modificar las estructuras de autoridad del Estado y, en particular, de crear y consolidar agencias para las mujeres. Por otro lado, se reafirma la ausencia de una asociación directa entre ideología gubernamental y consolidación de estas agencias. Como se examinó, las diversas coyunturas críticas, la necesidad de los líderes de expandir sus bases de apoyo y de incorporar demandas sectoriales de alta intensidad y relevancia electoral abonan al uso instrumental que el Poder Ejecutivo pueda hacer de los asuntos de género. Lo que sí resulta clave es la intersección entre un movimiento feminista robusto y con nexos institucionalizados con el partido gobernante para verificar la aparición de agencias *Insider* en coyunturas de menor saliencia de actores conservadores.

Para finalizar, este artículo contribuyó con el análisis de la configuración de una agencia de alcance nacional en un sistema federal como el de Argentina. Es importante resaltar que, en la medida en que las investigaciones sobre feminismo de Estado se concentran en el nivel de los Estados nacionales, para el caso argentino como el de otras federaciones, una dimensión relevante del poder de estas agencias estará dada por su capacidad de influir en las políticas públicas de género más allá del nivel nacional.

## Referencias bibliográficas

- Alma, A. y Lorenzo, P. (2013). *Mujeres que se encuentran. Una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en Argentina (1986-2005)*. Yegua Ediciones.
- Alvarez, S. E. (2009). Beyond NGO ization?: Reflections from Latin America. *Development*, 52(2), 175-184.
- Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. CEPAL.
- Atschul, M. (2015). "Zita Montes de Oca: La funcionaria y la feminista". En S. Pérez Gallart & A. M. Ubeira (Eds.), *Las mujeres conquistando derechos en los 30 años de democracia* (pp. 23-36). APDH. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos e INADI.
- Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Beckwith, K. (2007). Mapping Strategic Engagements: WOMEN'S MOVEMENTS AND THE STATE. *International Feminist Journal of Politics*, 9(3), 312-338.
- Bedford, K. (2009). *Developing partnerships: Gender, sexuality, and the reformed World Bank*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Bellucci, M. (1997). Women's struggle to decide about their own bodies: Abortion and sexual rights in Argentina. *Reproductive Health Matters*, 5(10), 99-106.
- Bellucci, M., Luvecce, C., Mariani, S., & Rofman, A. (s. f.). A manera de balance. La Subsecretaría de la Mujer de Argentina (1987-1990). *Revista Doxa*, 38-45.
- Bohn, S. R. (2009). *Bridging State and Civil Society? The Amphibious Nature of "State Feminism" in Brazil*. American Political Science Association Meeting, Toronto, Canadá.
- Bohn, S. R. (2010). Feminismo estatal sob a presidência Lula: O caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista Debates*, 4(2), 81-106.
- Çağatay, N., Grown, C., y Santiago, A. (1986). The Nairobi Women's Conference: Toward a Global Feminism? *Feminist Studies*, 12(2), 401-412. J
- Caminotti, M. (2016). "Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado". En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (Eds.), *Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)*. (pp. 183-203). PUCP, OEA, IIJ-UNAM y SAAP.
- Carbajal, M. (2008, junio 6). ¿Dónde está el Consejo Nacional de la Mujer? [Prensa digital]. *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-105523-2008-06-06.html>
- Carbajal, M. (2019, diciembre 14). "Este Ministerio es una conquista del movimiento de mujeres y diversidad y lo voy a construir con todos los sectores" Las pautas que guiarán la gestión de Elizabeth Gómez Alcorta. *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/236597-las-pautas-que-guiaran-la-gestion-de-elizabeth-gomez-alcorta>

- Cross, C., y Freytes Frey, A. C. (2007). Movimientos piqueteros: Tensiones de género en la definición del liderazgo. *Argumentos (MÁcopyrightxico, D.F.)*, 20(55), 77-94.
- Di Marco, G. (2011). *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la Ciudadanía*. Buenos Aires: Biblos.
- Diario Digital Femenino. (2020, agosto 7). A 28 años del Decreto de creación del Consejo Nacional de la Mujer. *Diario Digital Femenino. Una cuestión de género*. Disponible en: <https://diariofemenino.com.ar/df/a-28-anos-del-decreto-de-creacion-del-consejo-nacional-de-la-mujer/>
- Díaz García, V. (2016). *Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. ONU Mujeres.
- Eisenstein, H. (1996). *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*. Temple University Press.
- Etchemendy, S., y Garay, C. (2011). "Argentina's Left Populism in Comparative Perspective". En S. Levitsky y K. M. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left* (pp. 283-305). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fernós, M. D. (2010). *National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region* (Vol. 102). CEPAL.
- Franceschet, S. (2003). "State feminism" and women's movements: The impact of Chile's Servicio Nacional de la Mujer on women's activism. *Latin American Research Review*, 38(1), 9-40.
- Franganillo, V. (2019). "La creación del Consejo Nacional de la Mujer". En E. Díaz (Ed.), *Feminismos y personismo. Reflexiones históricas y actuales de una articulación negada* (pp. 153-165). La Plata: EDULP / Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.
- Franganillo, V. (2020). "A 28 años de la creación del Consejo Nacional de la Mujer". *Diario Digital Femenino*. Disponible en <https://diariofemenino.com.ar/df/a-28-anos-del-decreto-de-creacion-del-consejo-nacional-de-la-mujer/>
- Friedman, E. J., y Tabbush, C. (2019). "Introduction. Contesting the Pink Tide". En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left. Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 1-47). Durham: Duke University Press.
- Gobierno de la República Argentina. (1999). *Informe de la República Argentina. Cuarto Informe Periódico (septiembre de 1996-octubre de 1999)*. [CEDAW].
- Guzmán, V. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis*. CEPAL.
- Guzmán, V. (2019). "Prefacio". En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 9-13). CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Hernes, H. (1987). *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Norwegian University Press.

- INAM. (2018). *Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) 2018-2020*. INAM.
- Kantola, J. y Outshroom, J. (2007). "Changing State Feminism". En *Changing State Feminism* (pp. 1-20). Londres: Palgrave Macmillan.
- Levy, C. y Bohn, S. (Eds.). (2021). *Twenty-First-Century Feminisms Women's Movements in Latin America and the Caribbean*. McGill-Queen's University Press.
- Lopreite, D. (2010a). "Transnational Activism and the Argentinean Women's Movement: Challenging the Gender Regime?" En D. Caouette, D. Masson y P. Dufour (Eds.), *Transnationalizing Women's Movements: Solidarities Without Borders* (pp. 127-148). University of British Columbia Press.
- Lopreite, D. (2010b). *Gender and Welfare Regime Change in Argentina: International Conventions and Feminists Networks in a New Social Agenda*. Disponible en <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.604.5732&rep=rep1&type=pdf>
- Lopreite, D. (2015). Gender policies in Argentina after neoliberalism: Opportunities and obstacles for women's rights. *Latin American Perspectives*, 42(1), 64-73.
- Lopreite, D. y Orsino, S. (2017). *La historia del Instituto Nacional de la Mujer (INAM). Antecedentes, análisis y balance (1983-2017)* (p. 26). Instituto Nacional de las Mujeres.
- Manzano, V. (2019). "Feminismo y juventud en la Argentina del siglo XX". En M. Larrondo & C. Ponce Lara (Eds.), *Activismos Feministas Jóvenes: Emergencias, Actrices y Luchas en América Latina* (pp. 41-58). CLACSO.
- Mazur, A. G. (2012). "A feminist empirical and integrative approach in political science: Breaking down the glass wall?" En H. Kincaid, *The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science*. Oxford University Press.
- McBride, D. E. y Mazur, A. (1995). *Comparative state feminism*. Sage Publications.
- McBride, D. E. y Mazur, A. G. (2010). *The Politics of State Feminism: Innovation in Comparative Research*. Temple University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (1994). *Informe nacional. Situación de la mujer en la República Argentina. Decreto 1370/94*.
- Miranda, L. y Roque López, B. (2019). "El Mayo Estudiantil Feminista de 2018 en la Pontificia Universidad Católica de Chile "La Revolución es Feminista". En M. Larrondo y C. Ponce Lara (Eds.), *Activismos feministas jóvenes: Emergencias, actrices y luchas en América Latina* (1a., pp. 59-78). CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20191202034521/Activismos-Feministas-Jovenes.pdf>
- Molyneux, M. (1985). Mobilization without Emancipation? Women's interests, the State, and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, 227-254.
- Molyneux, M., y Razavi, S. (2005). Beijing plus ten: An ambivalent record on gender justice. *Development and change*, 36(6), 983-1010.
- Página 12. (2017, septiembre 7). Apoyos y críticas del feminismo. El CNM es Instituto. *Página 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/61351-el-cnm-es-instituto>.
- Richards, P. (2004). *Pobladoras, Indigenas and the State: Difference, Equality and Women's Rights in Chile*. New Jersey: Editorial Rutgers University.

- Rodríguez Gustá, A. L. (2018). “El Consejo Nacional de la Mujer en la época progresista: Cuando se está lejos del feminismo de Estado”. En M. M. Ollier (Ed.), *La centenario apuesta de la Argentina democrática* (pp. 245-254). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2021). Women’s policy agencies and government ideology: The divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003–2019. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 625-647.
- Rodríguez Gustá, A. L., Madera, N. y Caminotti, M. (2017). Governance Models of Gender Policy Machineries under Left and Right Governments in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 452-480.
- Sutton, B. (2020). Intergenerational encounters in the struggle for abortion rights in Argentina. *Women’s Studies International Forum*, 82, 102392.
- Sutton, B. y Borland, E. (2013). Framing Abortion Rights in Argentina’s Encuentros Nacionales de Mujeres. *Feminist Studies*, 39(1), 194-234.
- Tabbush, C., Díaz, M. C., Trebisacce, C. y Keller, V. (2019). “LGBT Rights Yes, Abortion No: Explaining Uneven Trajectories in Argentina under Kirchnerism (2003-15)”. En E. J. Friedman (Ed.), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality, and the Latin American Pink Tide* (pp. 82-114). Durham: Duke University Press.
- Tarducci, M. (2012). *La lucha de las mujeres por el derecho al aborto en Argentina*. Primera Jornada Argentina y Latinoamericana de la Asociación de Medicina Psicosocial Argentina: “Lo visible y lo invisible del aborto”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Waylen, G. (2000). Gender and Democratic Politics: A Comparative Analysis of Consolidation in Argentina and Chile. *Journal of Latin American Studies*, 32, 765-793.
- Weathers, G. J. (2004). *Argentina and Chile: Politics and Fronteras in Geographies of Gender and Nation* [Tesis doctoral]. University of Maryland.
- Weldon, S. L. (2002). Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking. *The Journal of Politics*, 64(4), 1153-1174.
- Zaremborg, G. (2004). *Alpargatas y libros: Estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile* (Vol. 90). United Nations Publications.
- Zaremborg, G., y Almeida, D. R. de. (2021). Blocking anti-choice conservatives: Feminist institutional networks in Mexico and Brazil (2000–2018). *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 600-624. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1954047>
- Zaremborg, G., Salas, K. y López Jara, M. D. (2019). “Buscando brújula: Política de transversalidad de género en el nivel municipal en México (2006-2018)”. En A. L. Rodríguez Gustá (Ed.), *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* (pp. 229-257). CLACSO / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.



## **Poderes Ejecutivos y derecho al aborto bajo gobiernos progresistas en América Latina: Ciudad de México y Brasil\***

*Executive Powers and the Right to Abortion under Progressive Governments in Latin America: Mexico City and Brazil*

ALBA RUIBAL\*\*

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

albaruibal@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A3>

**Resumen:** El llamado giro a la izquierda en América Latina coincidió con el inicio de una serie de reformas que liberalizaron las leyes de aborto en distintos países de la región. Al mismo tiempo, en diversos países con gobiernos progresistas no se produjeron cambios en este campo. Este artículo argumenta que, además de movimientos fuertes y partidos favorables en el gobierno, en los regímenes políticos latinoamericanos, marcados por un fuerte presidencialismo, así como por un extenso poder de los gobernadores en países federales, es necesario analizar el rol de poderes ejecutivos y, en particular, los contextos pre y post electorales como coyunturas críticas que pueden generar incentivos para el avance o bloqueo de cambios legislativos en materia de aborto. Asimismo, se analiza la relación Estado-Iglesia como factor contextual significativo para reformas en esta área de derechos. Con base en investigación empírica, se estudian en particular los casos de la Ciudad de México y Brasil, que son contrastantes en términos del proceso de secularización, así como de resultados legislativos, y permiten señalar el papel de los incentivos electorales en el comportamiento de los Ejecutivos con relación al derecho al aborto.

**Palabras clave:** Aborto – Poder Ejecutivo – Izquierda – México – Brasil

**Abstract:** The so-called Left turn in Latin America coincided with the beginning of a series of reforms that liberalized abortion laws in different countries of the region. At the same time, in several countries under progressive governments in that period, there was no change in this field. This article argues that, in addition to strong movements and favorable parties in power, in Latin American political regimes, marked by strong presidentialism, as well as by an extensive power of governors in federal countries, it is necessary to analyze the role of executive powers, and in particular pre and post electoral contexts, as critical junctures that can generate incentives for them to advance or block reforms in this field. Likewise, State-Church relationships are also analyzed as a significant contextual factor for reforms in this area of rights. Based on empirical research, the study analyzes in particular the cases of Mexico City and Brazil. These cases are contrasting in terms of the secularization process, as well as of legislative results, and allow to point out the role of electoral incentives in the behavior of the Executives regarding abortion rights.

**Key Words:** Abortion – Executive Power – Leftist governments – Mexico – Brazil

---

\* Artículo recibido el 22 de diciembre de 2020 y aceptado para su publicación el 20 de julio de 2021.

\*\* La autora agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## Introducción

El periodo caracterizado como giro a la izquierda, por el cual hacia 2005 gobiernos progresistas, de izquierda o centroizquierda, gobernaban a la mayoría de la población latinoamericana (Friedman y Tabbush, 2020: 19), coincidió con el inicio de una serie de reformas que liberalizaron las leyes de aborto en distintos países de la región. Desde el año 2000, en la Ciudad de México se produjo un proceso de cambio gradual que culminó en la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo durante el primer trimestre en 2007; en 2012, el Congreso uruguayo legalizó el aborto durante el primer trimestre; en 2017, el Congreso en Chile aprobó tres excepciones a la criminalización total del aborto que existía en el país, basadas en riesgo para la vida de la mujer, casos de violación e inviabilidad fetal; en 2019, el estado mexicano de Oaxaca legalizó el aborto durante el primer trimestre, y la Argentina lo hizo en 2020.<sup>1</sup>

Estos cambios legales son aún insuficientes para una región que presenta algunas de las leyes sobre aborto más limitantes en el mundo, con una prohibición total de esta práctica en cuatro países (El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) y una mayoría de países en los que el aborto en todas las etapas del embarazo es considerado un crimen, con ciertas excepciones o indicaciones (generalmente en casos de violación o riesgo para la vida o salud de la mujer). Sin embargo, las reformas recientes marcan un giro significativo con respecto a décadas de inacción en este campo en América Latina. A principios del siglo XX, diversos países de la región incluyeron excepciones a la criminalización, lo cual los situó como “vanguardias en el campo de la ley del aborto” (Htun, 2003: 143). Pero desde entonces, y hasta inicios del siglo XXI, en general no se ampliaron esos marcos legales. Menos aún se avanzó en permitir el aborto a demanda de la mujer durante el primer trimestre –como ocurrió en países europeos y norteamericanos durante las décadas de 1960 y 1970 (Rubio Marin, 2014)–, que hasta 2007 fue legal sólo en los casos especiales de Cuba (1965), Puerto Rico (1973) y Guyana (1995). Esto fue así a pesar de la presencia, desde los procesos de democratización, de fuertes movimientos feministas que tienen en su centro la demanda por el

---

<sup>1</sup> Además de estos cambios legislativos, las cortes constitucionales latinoamericanas también tuvieron un papel relevante en el proceso de reformas ocurrido durante las dos últimas décadas en el campo del derecho al aborto en la región. En 2006, la Corte Constitucional colombiana estableció un modelo de indicaciones por razón de riesgo a la salud de la mujer, violación y malformación fetal incompatible con la vida; en 2012, el Supremo Tribunal Federal de Brasil incluyó una nueva causal para casos de anencefalia. En 2012 la Corte Suprema argentina, y en 2021 la Corte Constitucional de Ecuador, establecieron que el aborto es legal en todos los casos de violación.

derecho al aborto –los cuales han sido el principal motor del avance en materia de derechos reproductivos en América Latina (Lamas, 2009; Reuterswärd et al., 2011; Lopreite, 2014; Tabbush et al., 2020)- y de que a partir de las transiciones a la democracia se realizaron cambios en prácticamente todas las áreas de los derechos de las mujeres en la región.

Frente a la parálisis que tuvo lugar durante décadas en América Latina en materia de derecho al aborto, la política legislativa en este campo durante las dos últimas décadas sugiere que la presencia de gobiernos progresistas ha sido un factor relevante para la realización de reformas. Con excepción de la despenalización del aborto en Oaxaca en 2019, que se produjo bajo el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), los otros cuatro procesos de cambios legislativos en este campo –en Ciudad de México, Uruguay, Chile y Argentina– tuvieron lugar bajo gobiernos de izquierda o centroizquierda. Asimismo, más allá de la relevancia de estas reformas y del cambio que implican en la política del aborto en la región, se debe señalar también la falta de avances legislativos en este campo bajo una gran parte de gobiernos de izquierda –por ejemplo, Ecuador (2007-2017), Bolivia (2006-2019), Brasil (2003-2016), Argentina (2003-2015). Esta resistencia al cambio legal aún bajo un signo político más favorable es llamativa, dado que la socialdemocracia en el poder fue clave para la legalización del aborto a lo largo del continente europeo desde los años 1960s (Outshoorn, 1996), y que diversos partidos de esta orientación en América Latina han incorporado en sus plataformas los derechos reproductivos (por ejemplo, en los casos del Partido de la Revolución Democrática en México, el Partido de los Trabajadores en Brasil, y el Frente Amplio en Uruguay), o han tenido sectores importantes que han colocado el derecho al aborto en la agenda legislativa (por ejemplo, dentro del Movimiento Alianza PAIS en Ecuador).

Los estudios sobre política y género durante el llamado giro a la izquierda señalan que en ese periodo se produjeron avances significativos en las condiciones materiales de vida de las mujeres y hubo una amplia incorporación de mujeres en los cargos políticos, entre otras conquistas, pero al mismo tiempo en muchos casos existieron dificultades para avanzar en los temas más controvertidos de la agenda social, como el derecho al aborto (Zarembeg, 2016; Blofield, Ewig y Piscopo, 2017; Friedman y Tabbush, 2020). En este sentido, se ha señalado que, si bien la presencia de la izquierda en el poder ha sido un factor relevante para cambios significativos en materia de género, para dar cuenta de su rol en casos específicos y en determinadas áreas de derechos de las mujeres y de la diversidad sexual, es necesario analizar su interacción con otros factores políticos y sociales (Blofield, Ewig y Piscopo, 2017; Friedman y Tabbush, 2020).

A través del estudio de dos procesos contrastantes en términos de resultados legislativos, en Brasil y la Ciudad de México, bajo gobiernos progresistas, este artículo se propone analizar el rol que han tenido los poderes ejecutivos en ambos casos y bajo qué condiciones han apoyado proyectos de reforma legislativa en materia del derecho al aborto, o se han negado a impulsarlos. Especialmente, se examina cómo ha incidido la política electoral, en tanto ventana de oportunidad o coyuntura crítica, en la generación de incentivos para que los Ejecutivos promovieran o no una reforma en este campo. Se señala en particular el modo en que un contexto pre-electoral en Brasil y un contexto post-electoral en México, incidieron en la política sobre el aborto. Asimismo, se considera en cada caso, como variable contextual, la relación entre el Estado y la Iglesia, que ha sido señalada como un factor central por la literatura sobre reformas en materia de derecho al aborto en América Latina (Htun, 2003; Lamas, 2009; Corrêa, 2010) y en otros contextos (Grzymała-Busse, 2015; Minkenberg, 2002). Brasil y en segundo lugar México son los dos países con mayor población católica en el mundo. Esto sugiere que no es la devoción religiosa de la población el factor que permite explicar el impacto de la interacción entre ambas esferas en el área del aborto, sino la tradición de separación entre la Iglesia y el Estado y los arreglos institucionales que la sostienen.

El trabajo no intenta ofrecer una explicación teórica general sobre el rol de estas variables, sino presentar un análisis contextualizado de las relaciones entre instituciones y resultados de igualdad de género, subrayando en particular el papel de los poderes ejecutivos, e incorporando los casos de Brasil y México, que generalmente no han sido analizados hasta ahora por la literatura sobre política legislativa del aborto bajo gobiernos de izquierda en América Latina (Kampwirth, 2008; Reuterswärd et al., 2011; Blofield y Ewig, 2017; Viterna, 2012). Asimismo, si bien se considera especialmente el rol de los poderes ejecutivos en la posibilidad de reformas legislativas, se incluye también un análisis de su papel en la implementación del aborto legal, generalmente a través de órdenes ejecutivas y de los ministerios de salud.

Los casos de México y Brasil se analizan a partir de la literatura existente sobre el tema, así como de fuentes documentales, notas periodísticas y entrevistas llevadas a cabo por la autora en la Ciudad de México en 2011 y 2019, y en Brasil en 2012 y 2019. En la primera sección se presenta un panorama general sobre el rol de los poderes ejecutivos en procesos de reforma de las leyes de aborto en América Latina. En la segunda sección se analiza el proceso de legalización del aborto en la Ciudad de México, y en la tercera se analizan las dificultades para cambiar el marco legal del aborto bajo gobiernos progresistas en Brasil.

## II. Ejecutivos y derecho al aborto en América Latina

En los regímenes fuertemente presidencialistas latinoamericanos, caracterizados en algunos casos como hiperpresidencialismo (O'Donnell, 2011), los poderes ejecutivos han tenido históricamente amplias atribuciones constitucionales y una gran influencia en la formulación de políticas a nivel nacional. Como señala Lopreite, en países con un presidencialismo fuerte, jefes y jefas políticas poderosas tienen capacidad para disciplinar a sus bloques en el Congreso (2020: 221). De este modo, en estos sistemas de la región, los líderes políticos que ocupan la presidencia tienen una amplia capacidad de influir sobre las políticas públicas (Friedman y Tabbush, 2020: 56). De manera similar, entre los países federales de la región que se consideran casos de federalismo robusto -México, Brasil y Argentina-, los gobernadores disponen de importantes niveles de autonomía y recursos (Mainwaring, 1997: 27-28) y también tienen una amplia influencia sobre las políticas públicas locales. En estos regímenes, los gobernadores y jefes de gobierno de entidades federativas comprometidos con determinadas reformas pueden ser actores decisivos para efectuar cambios en el nivel subnacional, a pesar de las dificultades que hubiere para cambios similares en el nivel nacional (ver Mainwaring, 1997: 29). En el campo del derecho al aborto, México es el único país en la región, y uno de los pocos países del mundo, junto a Estados Unidos y Australia (Center for Reproductive Rights, 2014: 32), donde las leyes de aborto pueden determinarse en el nivel local, ya que los códigos penales y las leyes de salud son promulgadas por las legislaturas estatales.

La política reciente del aborto en la región muestra los diferentes roles que pueden desempeñar los poderes ejecutivos en procesos de reforma en este campo. En primer lugar, los Ejecutivos han promovido y apoyado directamente la legalización del aborto, o la liberalización de su marco legal, siendo actores centrales en el proceso de legalización del aborto en los casos de la Ciudad de México en 2007, bajo el gobierno Marcelo Ebrad, y en la Argentina en 2020, bajo el gobierno del Presidente Alberto Fernández. Asimismo, la Presidenta de Chile Michele Bachelet impulsó la ley que estableció la legalidad del aborto en tres causales en 2017, que fue redactada por el Poder Ejecutivo y negociada directamente en el Congreso por las ministras y asesoras de la presidencia. En segundo lugar, y en un extremo opuesto, los casos de Uruguay y Ecuador muestran cómo los Ejecutivos pueden convertirse en el obstáculo principal para la ampliación del derecho al aborto: el presidente Tabaré Vázquez usó sus poderes de veto contra el capítulo II de la Ley de Defensa a la Salud Sexual y Reproductiva que despenalizaba el aborto, impulsada por representantes de su propio partido y aprobada por

el Congreso uruguayo en 2008. Un rol similar jugó el Presidente ecuatoriano Rafael Correa, quien frenó el proyecto de ley presentado por una mayoría de legisladores de su partido para legalizar el aborto en todos los casos de violación, durante el proceso de reforma del Código Penal concluido en 2014. En tercer lugar, Brasil durante el gobierno de Dilma Rousseff y Argentina durante los dos mandatos de Cristina Fernández son casos en los que no hubo un intento directo por parte de ambas Presidentas de obstruir el tratamiento legislativo del aborto, pero bajo ambas presidencias existió una voluntad manifiesta de no promover reformas en este sentido. En cuarto lugar, el caso argentino bajo el gobierno de Mauricio Macri, en 2018, muestra un Ejecutivo que inicialmente habilitó el debate legislativo sobre la legalización del aborto, pero posteriormente no apoyó la efectiva aprobación del proyecto de ley, que fue derrotado por un escaso margen en el Senado.

Las convicciones personales de quienes encabezan los poderes ejecutivos pueden ser altamente determinantes de su voluntad política con respecto especialmente a un área como el derecho al aborto, que es identificado por Htun y Weldon como un tema “doctrinario”, en tanto interpela directamente creencias religiosas y tradiciones culturales (2010: 209). Ejemplos destacados en cuanto al rol de la posición ideológica personal de los Ejecutivos son el veto del Presidente Tabaré Vázquez en 2008 (ver Johnson, Rodríguez Gustá y Sempol, 2020), y la oposición sistemática del Presidente Rafael Correa a la liberalización de las leyes de aborto aduciendo motivos religiosos (Narváez, 2017). De un modo menos frontal y terminante, cuando era Presidenta Cristina Fernández expresó en distintas oportunidades que sus creencias religiosas estaban en la base de su oposición a la legalización del aborto<sup>2</sup> –posteriormente, ella declararía haber cambiado su posición en este sentido, y como Senadora Nacional votó a favor de la legalización en 2018. Las convicciones personales del Ejecutivo también han sido importantes en sentido contrario, especialmente en el caso del Presidente argentino Alberto Fernández, quien antes de asumir su mandato se describió como un “activista de ponerle fin a la penalización del aborto”.<sup>3</sup>

Sin embargo, más allá de las convicciones personales expresadas por los Ejecutivos y de su posición ideológica con relación al tema del aborto, en su decisión de apoyar o no una reforma pueden influir de manera prominente consideraciones estratégicas. En este sentido, las elecciones pueden configurar coyunturas críticas, y en los contextos pre y post elec-

<sup>2</sup> “Di Tullio: ‘El Congreso no está maduro para debatir la interrupción del embarazo’”, *Infonews*, 12 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> “Alberto Fernández enviará un proyecto de legalización del aborto al Congreso”, *Página 12*, 17 de noviembre de 2019.

torales los políticos pueden encontrar incentivos para promover u obstaculizar el avance del derecho al aborto. Con base en el análisis de Tarrow (1996) sobre oportunidades políticas de los movimientos sociales, se puede plantear que la política electoral puede influir en los procesos de reforma de las leyes de aborto bajo gobiernos de izquierda de dos maneras principales. Por un lado, un contexto político post-electoral conflictivo, marcado por una alta polarización partidaria entre fuerzas de derecha e izquierda, puede crear incentivos para que los gobiernos de izquierda atiendan las demandas de los movimientos sociales progresistas a fin de diferenciarse de sus oponentes y fortalecer sus bases de apoyo y su poder político. En este sentido, como argumenta Tarrow, las divisiones entre las élites pueden crear ventanas de oportunidad para las demandas de los movimientos sociales, ya que pueden llevar a sectores de la élite a asumir el papel de “tribuno del pueblo” para obtener el apoyo de grupos sociales relevantes (1996: 56). El caso de la Ciudad de México ilustra cómo un contexto polarización post-electoral puede crear incentivos para que un Ejecutivo apoye la legalización del aborto.

Por otro lado, en contextos pre-electorales marcados por la incertidumbre electoral y la posibilidad de cambio en los alineamientos partidarios, los actores políticos pueden buscar el apoyo de fuentes externas al sistema político (Tarrow, 1996: 55). En América Latina, los actores e instituciones religiosas han sido históricamente uno de los poderes de facto cuyo apoyo ha buscado el poder político como fuente de legitimación externa. En estos casos, para obtener el apoyo de las fuerzas religiosas, incluso autoridades de izquierda pueden obstaculizar el avance del derecho al aborto, como ha ocurrido en países como Nicaragua y El Salvador (Kampwirth, 2008; Viterna, 2012), y como se muestra en este trabajo, también en el caso de Brasil.

El rol de los incentivos electorales en Nicaragua y el Salvador ha sido particularmente significativo, ya que partidos de izquierda, con una tradición anterior de apoyo a los derechos reproductivos, votaron o se pronunciaron a favor de leyes de aborto que están entre las más restrictivas del mundo. En Nicaragua, nueve días antes de la competida elección presidencial del 5 de noviembre de 2006, que ganaría Daniel Ortega, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el Parlamento aprobó una reforma del código penal que eliminó la única excepción existente a la criminalización del aborto, por causa de riesgo a la vida de la mujer. El proyecto de ley fue impulsado por una alianza de iglesias católica y evangélicas, apoyada por los principales partidos, y fue aprobado por unanimidad por legisladores del FSLN, además de por representantes del partido conservador en el gobierno, a excepción del candidato de Renovación Sandinista.

A pesar de no existir pruebas de un acuerdo del FSLN con los sectores conservadores, las estudiosas de este proceso señalan que, con esta reforma, el candidato presidencial del Frente Sandinista buscaba asegurar el apoyo de sectores religiosos que era decisivo para ganar la elección (Kampwirth, 2008; Reuterswärd et al., 2011). En El Salvador, ante la posibilidad de ganar las elecciones presidenciales de 2008, y durante una campaña en la cual el partido conservador ARENA utilizó el tema del aborto para caracterizar al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) como un partido socialista radical, el ex líder guerrillero y entonces candidato presidencial por este último partido, Mauricio Funes, adoptó un fuerte discurso anti-aborto, que mantuvo durante su presidencia (2009-2014), permitiendo la aplicación de la draconiana ley del aborto que existe en el país desde 1997 (Viterna, 2012: 253). En ambos casos, un imperativo pragmático, la maximización de votos, desplazó a la dimensión ideológica o programática, poniendo de relieve el carácter instrumental que pueden tener para la dirigencia política las demandas feministas.

### **Ciudad de México: polarización post-electoral y legalización del aborto**

México es el único país latinoamericano donde cada una de las entidades federativas (31 estados y la Ciudad de México) determinan sus códigos penales y civiles y, por lo tanto, es el único país en la región donde las leyes de aborto pueden ser promulgadas a nivel local. La oportunidad política para el avance del reclamo por el derecho al aborto en la Ciudad de México cambió en 1997, cuando sus residentes eligieron al Jefe de Gobierno de la Ciudad por votación popular por primera vez desde 1928, así como a los miembros de la Asamblea Legislativa unicameral reformada. Desde entonces, la Ciudad ha sido gobernada por la izquierda (el Partido de la Revolución Democrática, PRD, entre 1997 y 2018, y el Movimiento Regeneración Nacional, Morena, desde 2018), que también ha contado con mayoría en la Asamblea Legislativa. Asimismo, desde 1997, la Ciudad tiene su propio código penal y ley de salud, como las otras entidades federativas del país.

El proceso de reforma comenzó en el año 2000, cuando la Ciudad de México era una de las pocas entidades federativas cuya legislación sobre aborto no se había liberalizado desde la década de 1930, y tenía la ley más restrictiva del país (se incluían sólo excepciones por casos de violación, riesgo para la vida de la mujer y aborto accidental) (Lamas, 2009: 165). Desde ese año, se dio un proceso gradual de reformas legislativas que expandieron

las condiciones bajo las cuales se permite la interrupción legal del embarazo en la Ciudad.

En primer lugar, el 18 de agosto de 2000, la Asamblea Legislativa local aprobó una reforma que las feministas habían exigido durante mucho tiempo (Lamas y Bissell, 2000), que incluyó tres excepciones adicionales a la criminalización del aborto, basadas en grave riesgo para la salud de la mujer, malformación fetal congénita, e inseminación artificial no consentida. Sin embargo, la nueva ley no estableció la obligación del estado de proporcionar servicios de aborto legal. En segundo lugar, el 26 de diciembre de 2003, debido a la demanda feminista en este sentido, la Asamblea Legislativa de la Ciudad aprobó una segunda reforma, que no cambió las indicaciones existentes, pero estableció, fundamentalmente que el aborto en los casos permitidos por la ley no debía considerarse un delito y que el sistema de salud pública de la Ciudad debía proporcionar servicios de aborto legal gratuitos. Como parte de la negociación política de la reforma, la nueva ley incorporó una cláusula de objeción de conciencia por primera vez en la ley de aborto en México (Cortés, 2006: 33), que había sido demandada por actores conservadores. De esta manera, en 2004 la Ciudad de México se convirtió en la jurisdicción con las normas y procedimientos de aborto más avanzados del país (Cortés, 2006: 33).

Pero fue en 2007 cuando la Ciudad dio el paso más importante y se convirtió en vanguardia en el campo del derecho al aborto en la región, al descriminalizar la interrupción del embarazo durante el primer trimestre y garantizar ampliamente el acceso a servicios de aborto legal (ver GIRE, 2008; Lamas, 2017; Ruibal, 2012). El 26 de abril de 2007, la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal reformó el Código Penal y la Ley de Salud locales, y estableció tanto la interrupción legal del embarazo a demanda de la mujer durante las primeras doce semanas, como su provisión gratuita para las residentes de la Ciudad, y por un pequeño monto para residentes de otros estados, así como para mujeres extranjeras, en hospitales públicos bajo jurisdicción de la Ciudad. La ley de salud también declaró a la salud sexual y reproductiva como prioridad, y estableció que el gobierno debía implementar políticas públicas integrales para proporcionar información y orientación en esta materia, así como acceso a métodos de anticoncepción gratuitos. La reforma implicó un reconocimiento amplio de la autonomía de las mujeres, ya que no estipula que tengan que justificar su decisión ante ninguna autoridad.

Entre los tres principales partidos de México al momento de la reforma en 2007 (PRI, PRD y Partido Acción Nacional, PAN), el PRD es el que había mantenido la posición más sólida en términos de igualdad de género, y

desde 1997 sus manifiestos electorales habían incluido la prestación de servicios de aborto legal entre sus propuestas en el campo de la salud de la mujer (Informante 8, entrevista de la autora 2011). Las organizaciones feministas apoyaron al PRD desde su creación en 1989, y la alianza del feminismo con este partido fue crucial en las reformas legales favorables a los derechos de las mujeres, incluido el aborto (Informante 1, entrevista de la autora 2011). Desde la primera reforma en el año 2000, las organizaciones feministas colaboraron con las autoridades de la Ciudad de México, proporcionando argumentos y apoyo técnico para las tres principales reformas a la ley de aborto de la Ciudad (Informante 10, entrevista de la autora 2011; Sánchez Fuentes et al., 2008: 350), así como para su implementación (Informante 13, entrevista de la autora 2011; Informante 12, entrevista de la autora 2019).

Aunque algunos sectores del PRD fueron más reacios a apoyar la legalización del aborto, el Jefe de Gobierno de la Ciudad en 2007, Marcelo Ebrard (2006-2012) adoptó el discurso de la ciudadanía como un principio clave de su gobierno y se presentaba como un político moderno (Informante 1, entrevista de la autora 2011). Durante su gobierno, Ebrard promovió un conjunto de reformas vanguardistas en materia de derechos individuales, que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa de la Ciudad, entre ellas, además de la despenalización del aborto, la primera ley del país sobre eutanasia pasiva (que permite la suspensión del tratamiento médico para los pacientes con enfermedad terminal) aprobada en 2008, y la ley sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, aprobada en 2009, que convirtió a la Ciudad de México en la primera jurisdicción en América Latina en legalizarlo.

Además de la presencia de un partido y un Jefe de Gobierno favorables al derecho al aborto en el gobierno local, que contaba con una mayoría en la Asamblea Legislativa de la Ciudad, el contexto de polarización política post-electoral contribuye a explicar la legalización del aborto en la Ciudad. Durante la campaña presidencial de 2006, la presencia de una candidata a Presidenta que provenía del feminismo –Patricia Mercado, del Partido Alternativa Socialdemócrata– colocó la cuestión del aborto en un lugar prominente de la discusión política, y los candidatos de los distintos partidos se vieron obligados a expresar su posición sobre el tema. Luego de que en las elecciones presidenciales el PAN, de centro derecha, con fuertes vínculos con la Iglesia Católica, ganara por una diferencia de 0,65 sobre el PRD, después de una campaña extremadamente polarizadora, con denuncias generalizadas de fraude electoral y una consecuente disputa sobre la legitimidad del nuevo Presidente de la República, la reforma del aborto ha sido

considerada como una oportunidad para el PRD de señalar que su proyecto para el país difería del proyecto del PAN (Informantes 7 y 8, entrevistas de la autora 2011; Sánchez Fuentes et al., 2008: 353; Informante 12, entrevista de la autora 2019).

Como señalan Trejo y Ley (2016) –en su estudio sobre la variación geográfica en los niveles de violencia en las distintas entidades federativas del país–, la campaña presidencial de 2006 se convirtió en un momento clave de la confrontación ideológica sostenida entre derecha e izquierda en el México post-autoritario. Los autores observan que en esa confrontación el eje sociocultural era un tema fundamental del conflicto entre las dos fuerzas políticas antitéticas en esa confrontación: PAN y PRD, y que la Ciudad de México fue un enclave crucial en esa disputa (Trejo y Ley, 2016: 24), al llevar adelante proyectos que se oponían directamente a la visión del partido que gobernaba el país desde el año 2000 y que se consideró ganador de las elecciones en 2006.

De esta manera, el contexto de polarización post-electoral generado por las elecciones de 2006 favoreció la reforma, al crear incentivos para que un sector de la élite política, encabezado por el Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, impulse la causa de la reforma de la ley sobre aborto como un modo de diferenciarse de sus oponentes políticos, y en particular de una presidencia cuya legitimidad se cuestionaba.

La nueva legislación de la Ciudad en materia de aborto fue notable no sólo por su contenido, sino también por su implementación, que se ha evaluado como exitosa en al menos tres aspectos principales: a) por su aplicación rápida y efectiva, así como por la calidad de los servicios prestados (Informante 13, entrevista de la autora 2011; Van Dijk et al., 2011); b) por sus consecuencias para la agencia y el empoderamiento de las mujeres, ya que ha facilitado la apropiación de los derechos reproductivos por muchas mujeres que no los conocían anteriormente (Ortiz-Millán, 2012), y ha inculcado en las mujeres la idea de que su decisión de abortar es legítima (Informante 1, entrevista de la autora 2011); c) por sus efectos en la opinión pública sobre el derecho al aborto (Wilson et al., 2011). De hecho, se ha considerado que la reforma ha provocado un “cambio de paradigma” en la provisión de servicios, solo comparable, dentro del contexto americano, al tipo de servicio ofrecido en Canadá (Informante 13, entrevista de la autora 2011).

En cuanto a las razones relacionadas con el éxito de la implementación, se han destacado varios factores. En primer lugar, el compromiso del Ejecutivo de la Ciudad de México, especialmente Ebrad y el Secretario de Salud, y la colaboración entre el secretario de salud y las ONG han sido fundamentales para la implementación (Informante 13, entrevista de la autora 2011).

En particular, IPAS-México, una de las cinco organizaciones que forman la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, ha trabajado durante varios años para ayudar a las instituciones de salud pública a brindar servicios de aborto, en coordinación con el secretario de salud (Informante 13, entrevista de la autora 2011). Un factor importante para el éxito en la implementación de esta reforma fue el trabajo previo realizado por el gobierno de la Ciudad de México en la implementación de los servicios de aborto legal desde la reforma de 2000, y su estrecha colaboración desde entonces con las ONG que trabajan en salud reproductiva. Finalmente, la amplitud de la discusión pública sobre el aborto durante el proceso de reforma y las acciones de sensibilización de las instituciones de salud contribuyeron significativamente a una implementación exitosa (Informante 13, entrevista de la autora 2011).

Esta reforma y su implementación en la Ciudad de México pueden entenderse en el marco de la profunda tradición laicista del Estado mexicano. A diferencia de otros países de la región, uno de los aspectos distintivos en el desarrollo del Estado mexicano fue su profundo proceso de secularización, sólo similar al caso uruguayo (Blancarte, 2008b). También fue en la Ciudad de México y en Uruguay donde más tempranamente en la región las legislaturas modificaron las leyes de aborto y legalizaron la práctica. En México, la separación entre el Estado y la Iglesia fue parte del desarrollo político y cultural del país desde mediados del siglo XIX, y se manifestó en disposiciones constitucionales y acuerdos culturales compartidos por amplios sectores sociales, más allá de la religiosidad de la población (Blancarte, 2008a).<sup>4</sup> La Revolución Mexicana que comenzó en 1910 y la Constitución de 1917 que resultó de ese proceso fueron hitos clave en ese desarrollo. Tuvieron como uno de sus objetivos despojar a la esfera sociopolítica del poder religioso y, de hecho, hasta avanzada la transición democrática en el país, proscribieron a la Iglesia del espacio público (Lamas, 1997: 61; Blancarte, 2008a: 35-37).

Al considerar un proceso de reforma a nivel subnacional, en la Ciudad de México, es necesario aclarar, también que, si bien las relaciones formales entre la iglesia y el estado son una variable del nivel nacional, regulada por disposiciones constitucionales y leyes federales, existen diferencias subnacionales en términos de reglas informales y de la influencia de facto de la Iglesia Católica y de otros grupos religiosos sobre la política local.

---

<sup>4</sup> Según el censo nacional de 2010, el 83,9% de la población se identificó como católica. Sin embargo, la religiosidad de la población se combina con una postura anticlerical, que se ha afirmado que es parte de la identidad nacional de México, y no sólo una cuestión de elites liberales (Blancarte, 2001: 844-845).

Analistas y activistas coinciden en señalar que en algunos estados del país las fuerzas conservadoras tienen más influencia sobre las élites locales y la política, en comparación, por ejemplo, con la fuerte presencia de actores e instituciones liberales en la Ciudad de México y en la esfera política nacional (Informante 4 y 7, entrevistas de la autora 2011; Informante 12, entrevista de la autora 2019). En este sentido, se observa que existen muchas más violaciones al estado laico a nivel estatal que nacional, y que en el nivel subnacional, fuera de la Ciudad de México, hay más legitimidad de los actores religiosos y una mayor interacción y cercanía con el poder político (Informante 9, entrevista de la autora 2019). Estas diferencias son significativas para analizar las diferencias en la regulación del aborto a lo largo del país, y para explicar también el proceso de contra-reformas que ocurrió a partir de 2008 en diecisiete estados mexicanos que incluyeron en sus constituciones una cláusula de protección a la vida desde la concepción (sobre estas reformas, ver Loppreite, 2014 y Beer, 2017).

### **Brasil: Política electoral y bloqueo de la posibilidad de reformas a las leyes de aborto**

En Brasil, durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT), no hubo una oposición ideológica al tema de la legalización del aborto, ni a la implementación del aborto legal, por parte de los Presidentes Luis Ignácio Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016). En realidad, si bien desde su creación, en 1980, el PT tuvo claros vínculos con sectores de la Iglesia Católica (Cleary, 1997: 269), en sus manifiestos se puede encontrar la legalización del aborto como una prioridad programática,<sup>5</sup> y en términos numéricos, este partido ha sido el impulsor más importante de la liberalización de las leyes de aborto en el Congreso.<sup>6</sup> Sin embargo, bajo los gobiernos de Lula da Silva y Rousseff no se modificó la ley de aborto, que es una de las más restrictivas del mundo, ya que desde 1940 el aborto es legal sólo en casos de riesgo de vida, violación y malformación fetal, y no se incluye una excepción por riesgo para la salud de la mujer. La inacción del Poder Ejecutivo para impulsar un cambio legal puede explicarse debido un

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, entre las principales resoluciones del tercer Congreso Nacional del PT en 2007, se encontraba “la defensa de la auto-determinación de las mujeres y la descriminalización del aborto y la provisión de su acceso en los servicios públicos de salud”.

<sup>6</sup> En la década de 1990, el PT fue el partido que presentó más proyectos de ley favorables a la reforma de la ley del aborto (9 de un total de 21) (Casanova, 2000: 72).

fuerte bloqueo por parte de fuerzas conservadoras, especialmente durante periodos electorales, y dirigida con mayor fuerza hacia la candidata y luego Presidenta Rousseff.

El ascenso del PT al poder nacional en 2003 creó una nueva oportunidad política para promover las demandas del movimiento feminista y de los movimientos sociales en general. Al inicio del primer mandato del presidente Lula da Silva, hubo una incorporación masiva de miembros de los movimientos sociales, incluyendo de manera prominente al feminismo, a la estructura gubernamental, y una integrante de este movimiento fue designada para dirigir el Área de Salud de la Mujer del Ministerio de Salud. Asimismo, durante su gobierno se implementó una amplia estrategia nacional de combate a la mortalidad materna, con la participación de la Red Nacional Feminista por los Derechos y la Salud Sexual y Reproductiva (*Redesaúde*) (Informante 11, entrevista de la autora 2012). Además, por primera vez un Ministro de Salud brasileño se pronunció a favor de cambiar la ley del aborto (Galli y Sydow, 2009).

Bajo el gobierno de Lula da Silva, en la I Conferencia Nacional de Políticas para la Mujer de 2004, organizaciones sociales recomendaron al gobierno modificar la ley de aborto. El gobierno incorporó este reclamo como una de las seis prioridades en el área de la salud de la mujer, y creó la denominada Comisión Tripartita para la revisión de la legislación sobre interrupción voluntaria del embarazo (Informante 6, entrevista de la autora 2012). Sin embargo, durante sus dos mandatos no se cambió la ley del aborto, y en dos instancias cruciales el gobierno echó atrás sus iniciativas de reforma, debido a la presión de grupos religiosos. Una de estas ocasiones clave involucró el proyecto de la Comisión Tripartita, que finalmente perdió el apoyo del gobierno debido a la presión conservadora y fue derrotado en el Congreso (Informante 3, entrevista de la autora 2012). El otro momento clave fue la exclusión de la declaración del aborto como derecho humano en el III Programa Nacional de Derechos Humanos, en 2010. Estudiosas del tema aseguran que lo que estaba en juego para el gobierno en esa ocasión era la creación de una comisión de la verdad y de reparaciones por los crímenes de la dictadura militar, y la cuestión del aborto se convirtió en moneda de cambio en esa negociación, frente a la oposición religiosa conservadora (Corrêa, 2010: 91; Pitanguy, 2011: 42).

Pero la ofensiva más importante contra cualquier intento de cambio en este campo, incluida la implementación del aborto legal, se produjo durante la campaña presidencial y el gobierno de Dilma Rousseff, y está vinculada con la política del proceso de destitución en su contra. En enero de 2011, Rousseff asumió el cargo como la primera mujer Presidenta de Brasil. Al

comenzar su mandato, nombró más ministras en su gabinete que nunca antes en este país, y en 2012 designó a Eleonora Menicucci, reconocida académica feminista en el campo de la salud pública y activista por el derecho al aborto, como Ministra de la Secretaría de Políticas para la Mujer. Asimismo, antes de la campaña presidencial, Rousseff había expresado públicamente su apoyo a la legalización del aborto por motivos de salud pública.<sup>7</sup> Sin embargo, durante la campaña, y en particular durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, el tema del aborto, que ya era un elemento importante en la política electoral brasileña reciente, se radicalizó debido a las presiones de las iglesias católica y evangélica, y se convirtió en el tema más crucial de la contienda electoral (Corrêa, 2010: 93; Pitanguy, 2011: 42). El principal candidato opositor, el ex Ministro de Salud José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), cambió su anterior posición progresista y adoptó una posición abierta contra el aborto. En ese contexto, durante la segunda vuelta, y ante la presión de los líderes religiosos, Rousseff firmó un comunicado público comprometiéndose a no tomar la iniciativa para promover cambios en la ley del aborto o en cualquier otro tema relacionado con la familia.<sup>8</sup>

La posición de la Presidenta Rousseff debe entenderse en el contexto de la ascensión y alianza de fuerzas conservadoras en el campo político, particularmente en el Congreso Nacional. Este proceso aún no se había materializado plenamente durante el primer mandato de Lula da Silva, e influyó negativamente en las oportunidades políticas para cualquier cambio por parte del Congreso o el Ejecutivo en materia de derechos sexuales y reproductivos (Informante 5, entrevista de la autora 2012). El crecimiento del peso relativo de actores religiosos en el proceso político, y su influencia especialmente en la política electoral, ha sido crucial para el bloqueo de iniciativas presidenciales progresistas en este campo. Esto se sumó a los obstáculos que enfrentó la Presidencia para la toma de decisiones durante los gobiernos del PT, generados por el hecho de carecer de una mayoría legislativa propia –como sí tuvo el Jefe de Gobierno en la Ciudad de México–,<sup>9</sup> y a las dificultades que presentó en este sentido el presidencialismo de coalición brasileño en el marco de un sistema de partidos híper fragmentado (ver Rezende y Goldestein, 2016).

El marco constitucional brasileño tiene disposiciones importantes para garantizar el laicismo (art. 5, inc. VI, que garantiza la libertad religiosa, y el

<sup>7</sup> Entrevista a Dilma Rousseff, *Marie Claire*, abril 2009.

<sup>8</sup> El texto de la carta puede encontrarse en: [http://media.folha.uol.com.br/poder/2010/10/15/carta\\_mensagem\\_dilma.pdf](http://media.folha.uol.com.br/poder/2010/10/15/carta_mensagem_dilma.pdf).

<sup>9</sup> Agradezco esta observación a una evaluación anónima de este trabajo.

art. 19, inc. I, que prohíbe el financiamiento público de los cultos religiosos). Sin embargo, la educación religiosa está permitida en las escuelas públicas, los símbolos religiosos están presentes en la sede de los poderes del Estado, incluido el Congreso y el Supremo Tribunal Federal), la Iglesia Católica ejecuta proyectos sociales, especialmente para niños, con apoyo de fondos públicos; y los obispos y pastores pueden ocupar cargos oficiales, por ejemplo, como jefes de un ministerio federal o como legisladores. De hecho, la presencia de congresistas religiosos que dedican sus mandatos a promover los intereses y agendas particulares de sus comunidades morales y religiosas es aceptada sin mucha controversia (Diniz y Vélez, 2008: 2-3). Asimismo, a diferencia de lo que ocurre en México, la separación entre las esferas del Estado y las iglesias no ha representado un problema para sectores significativos de la población (Informante 14, entrevista de la autora 2012).

El epicentro de la movilización conservadora y el baluarte de los opositores al aborto en el país es la Cámara Federal de Diputados. La Iglesia Católica ha sido un opositor tradicional del derecho al aborto en Brasil, y ya en 1949, promovió un proyecto legislativo destinado a eliminar las dos excepciones a la criminalización del aborto en el código penal (Casanova, 2000: 71). Además de esta relevancia temprana del catolicismo en este campo, Brasil se ha convertido en el ejemplo más notable de la creciente influencia de las iglesias evangélicas, en su mayoría neopentecostales, en la política de la región. La Iglesia Universal brasileña (*Igreja Universal do Reino de Deus*), la principal iglesia neopentecostal del país, eligió su primer diputado federal tan pronto como en 1986. Desde entonces, su influencia en el Congreso Nacional, junto a Assembleia de Deus y otros grupos evangélicos, no ha dejado de crecer (Almeida, 2017; Informante 2, entrevista de la autora 2019). Los dos aspectos distintivos de la movilización conservadora en Brasil son su participación directa en el proceso legislativo y la coalición entre actores católicos y evangélicos en el Congreso, formando una bancada religiosa. Esto ha creado una oportunidad política cada vez más favorable para la oposición de los conservadores al derecho al aborto y para su intervención en el proceso político del país en general.

Más allá de su incidencia en el campo de los derechos sexuales y reproductivos como una bancada religiosa prácticamente de tema único, en su oposición a los derechos sexuales y reproductivos, este bloque religioso conservador en el Congreso ha sido un actor crucial en el proceso que condujo a la destitución de la presidenta Rousseff y al ascenso de la extrema derecha al gobierno nacional. El tema del aborto fue un elemento central en la ofensiva contra el Partido de los Trabajadores (PT) y en el giro conservador de la política brasileña.

El gobierno de Rousseff fue leal a su compromiso de campaña de no modificar las leyes de aborto, al tiempo que afirmó su voluntad de garantizar el acceso al aborto legal y la reducción de riesgos en casos de abortos inseguros (Informante 11, entrevista de la autora 2012). Fue precisamente en torno a la regulación sobre implementación de los abortos legales que, en 2014, se intensificó el conflicto entre el gobierno y los diputados religiosos, por la promulgación de una orden ejecutiva (*Portaria* 415) destinada a regular el acceso a los abortos legales en el sistema público de salud (Coutinho, 2019). La exitosa oposición a esta medida, que hizo que el gobierno derogara esa medida siete días después de su promulgación, fue liderada por Eduardo Cunha, entonces líder del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño) en la Cámara de Diputados. Esta victoria otorgó a Cunha un papel destacado en la conducción de la bancada evangélica y le permitió convertirse en presidente de la Cámara en 2015, derrotando al candidato del PT en la primera vuelta (Coutinho, 2019). Desde ese cargo, Cunha encabezó el golpe parlamentario contra la presidenta Rousseff en 2015-2016, que condujo a la presidencia provisional de Michel Temer (ver Limongi, 2015) y finalmente a la elección de Jair Bolsonaro en 2018.

## Conclusiones

A través del estudio de los casos de Ciudad de México y Brasil, este artículo analizó cómo razones estratégicas vinculadas al ciclo electoral pueden incidir en la decisión de Ejecutivos de izquierda o centro-izquierda de promover o no avances en materia de legislación e implementación del derecho al aborto. El análisis de los cálculos electorales contribuye a explicar por qué gobiernos de signo progresista difieren en la regulación del aborto, e incluso candidatos de izquierda podrían apoyar mayores restricciones, como ocurrió en los casos de Nicaragua o El Salvador, dada la presión de poderes de facto como la Iglesia.

En los dos casos estudiados, los partidos en el gobierno eran programáticamente afines al avance de los derechos reproductivos, y los líderes que encabezaban el Ejecutivo no manifestaban convicciones personales contrarias a la liberalización del aborto. Sin embargo, mientras que en la Ciudad de México la polarización política en el contexto post-electoral de 2006 contribuyó a generar incentivos para que el gobierno de la Ciudad encarase una reforma de la ley del aborto como forma de diferenciarse de sus contrincantes y fortalecer su base política, en el caso de Brasil las elecciones de 2010 fueron una coyuntura crítica en la que sectores religiosos

conservadores lograron influir para bloquear cualquier avance en este campo. Posteriormente, la cuestión del aborto fue un asunto importante también en la configuración de fuerzas que condujo a la destitución de la Presidenta Rousseff.

Asimismo, en este artículo se argumentó que la tradición de laicidad en el caso mexicano, y en particular en la Ciudad de México, y la falta de una tradición de separación profunda de las esferas del Estado y la Iglesia en Brasil, sumada al creciente poder de coaliciones religiosas en el Congreso nacional en este país, contribuyen a explicar los resultados disímiles entre ambos casos. El caso de Brasil muestra cómo la presión de la esfera religiosa sobre el campo político puede influir sobre los cálculos presidenciales y condicionar el margen de acción de líderes progresistas y con convicciones personales afines a las demandas feministas en materia de aborto.

Finalmente, si bien este trabajo se centró en el rol de los poderes ejecutivos y sus incentivos electorales, se asume que, para explicar cambios legislativos en esta área de derechos, se debe evaluar también el rol de otras condiciones político-institucionales para aprobar estas leyes, tales como la conformación de las bancadas legislativas y la acción del feminismo tanto en la sociedad civil como al interior de los Estados. Especialmente, en futuros estudios sobre el rol de los poderes ejecutivos en la política del aborto, se debería analizar el peso de los partidos de izquierda en el legislativo, y el tipo de bancada con que cuenta el Presidente, que puede amplificar la influencia de los factores religiosos, o bien disminuirla.<sup>10</sup> En este sentido, sería importante estudiar el caso brasileño en cada coyuntura crítica bajo esta perspectiva, así como analizar cómo influye esta dinámica legislativa actualmente en el caso mexicano, bajo un gobierno nacional de signo progresista. Asimismo, este análisis contribuiría a entender cómo fue posible la legalización del aborto en la Argentina, donde no ha habido una profunda separación histórica entre Estado e Iglesia, y frente a la presencia de un Papa de esta nacionalidad.

## Referencias bibliográficas

- Almeida, R. (2017). A onda-quebrada – evangélicos e conservadorismo. *Cadernos Pagu*, 50, 1-27.
- Beer, C. (2017). Making Abortion Laws in Mexico: Salience and Autonomy in the Policymaking Process”. *Comparative Politics*, 50, 41-59.

---

<sup>10</sup> Agradezco esta observación a una evaluación anónima de este trabajo.

- Blancarte, R. (2008a). “El porqué de un estado laico”. En Blancarte, R. (Ed.), *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Blancarte, R. (2008b). Laicidad y laicismo en América Latina. *Estudios Sociológicos*, (XXVI) 76, 139-164.
- Blancarte, R. (2001). Laicidad y Secularización en México. *Estudios Sociológicos*, XIX, 57, 843-855.
- Blofield, M., C. Ewig y J. Piscopo (2017). The reactive left: gender equality and the Latin American pink tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 345-369.
- Blofield, M. y C. Ewig (2017). The Left Turn and Abortion Politics in Latin America. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24(4), 481-510.
- Casanova, A. (2000). Abortion in Brazil: Legislation, Reality and Options. *Reproductive Health Matters*, 8(16), 66-76.
- Center for Reproductive Rights (2014). “Abortion Worldwide: 20 Years of Reform”. Briefing Paper. Nueva York.
- Cleary, E. (1997). The Brazilian Catholic Church and Church-State Relations: Nation Building. *Journal of Church and State*, 39(2), 253-272.
- Corrêa, S. (2010). Brasil: aborto na linha de frente. *Reproductive Health Matters*, 18(36), 88-95.
- Cortés, A. (2006). *Persecución legal del aborto en la Ciudad de México. Un atentado al derecho a decidir*. México DF: GIRE.
- Coutinho, A. (2019). “A Câmara dos Deputados e a questão do aborto: tensionamento no século XXI.” *Faces de Clío*, 5(9), 123-144.
- Friedman, E. J. y C. Tabbush (2020). “Disputas en la marea rosa: una mirada desde el género y la sexualidad”. En Friedman, E. J., (Ed.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 19-70.
- Galli, B. y E. Sydow (2009). “O debate sobre o aborto no Brasil: avanços, retrocessos e perspectivas”. Río de Janeiro: Ed. Ações Afirmativas em Direitos e Saúde.
- GIRE (2008). “El proceso de despenalización del aborto en la Ciudad de México”, Colección “Temas para el debate”, No. 7. Ciudad de México: Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). Disponible en [https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/ProcesoDespena\\_TD7.pdf](https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2016/08/ProcesoDespena_TD7.pdf)
- Grzymała-Busse, A. (2015). *Nations under God: How Churches Use Moral Authority to Influence Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Htun, M. (2003). *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Htun, M. y L. Weldon (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.

- Johnson, N., A. L. Rodríguez Gustá, y D. Sempol (2020). “Claves para explicar avances y retrocesos en los derechos de las mujeres y las personas LGBT en Uruguay.” En Friedman, E. J. (Ed.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 71-108.
- Kampwirth, K. (2008). Abortion, antifeminism, and the return of Daniel Ortega: In Nicaragua, leftist politics? *Latin American Perspectives*, 35, 122–36.
- Lamas, M. (2017). *La interrupción legal del embarazo: El caso de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Lamas, Marta (2009). “La despenalización del aborto en México”. *Nueva Sociedad*, 220. Disponible en <https://nuso.org/articulo/la-despenalizacion-del-aborto-en-mexico/>
- Lamas, M. (1997). The Feminist Movement and the Development of Political Discourse on Voluntary Motherhood in Mexico. *Reproductive Health Matters*, 10, November, 59-67.
- Lamas, M. y S. Bissell (2000). Abortion and Politics in Mexico: Context is all, *Reproductive Health Matters* 8(16), 10-23.
- Limongi, F. (2015). O passaporte de cunha e o impeachment a crônica de uma tragédia anunciada. *Novos estudos CEBRAP*, 103, 99-112.
- Lopreite, D. (2020). “The federal restriction of womens rights: Argentina’s politics on abortion and contraception.” En Vickers, J., J. Grace y C. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Edward Elgar Publishing, pp. 212-226.
- Lopreite, D. (2014). Explaining policy outcomes in federal contexts: the politics of reproductive rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research* 33(4), 389-404.
- Mainwaring, S. (1997). “Presidentialism in Brazil: The Impact of Strong Constitutional Powers, and Robust Federalism”, Working Paper No. 225, Woodrow Wilson Center.
- Minkenberg, M. (2002). Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies. *Comparative Political Studies*, 35(2), 221-47.
- Narváez, María Fernanda (2017). “El discurso del Presidente de Ecuador frente al proceso legislativo sobre penalización del aborto en casos de violación”, Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Género, FLACSO México.
- O’Donnell, G. (2011). “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa”. En O’Donnell, G.; Iazzeta, O. y Quiroga, H., *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ortiz-Millán, G. (2012). *La Moralidad del aborto*, México DF: Siglo XXI.
- Outshoorn, J. (1996). “The stability of compromise: abortion politics in Western Europe”. En Githens, M. y McBride Stetson, D. (Eds), *Abortion politics: Public policy in cross-cultural perspective*. Nueva York: Routledge, pp. 145-165.

- Pitanguy, J. (2011). "Advocacy: um processo histórico". En Linhares Barsted, L. y J. Pitanguy, *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*. Río de Janeiro: CEPIA, ONU Mujeres, pp. 22-56.
- Reuterswärd, C., Zetterberg, P., Thapar, S., y M. Molyneux (2011). Abortion Law Reforms in Colombia and Nicaragua: Issue Networks and Opportunity Contexts. *Development and Change*, 42(3), 805-831.
- Rezende, R. y A. Goldstein (2016). Brasil: fin de los gobiernos del PT, presente de crisis y resistencias. *Revista Política Latinoamericana*, 1-16.
- Rubio Marin, R. (2014). "Abortion in Portugal: New Trends in European Abortion Constitutionalism". En Cook, R. y J. Erdmann (Eds.), *Abortion Law in Transnational Perspective: Cases and Controversies*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ruibal, A. (2012). Feminismo, religión y democracia en el proceso de legalización del aborto en la ciudad de México. *Estudios*, 27, 13-26.
- Sánchez Fuentes, M. L., Paine, J. y Elliott-Buettner, B. (2008). The decriminalisation of abortion in Mexico City: how did abortion rights become a political priority? *Gender and Development*, 16(2), 345-360.
- Tabbush, C., Díaz, m. C., Trebisacce, C. y V. Keller (2020). "Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)". En Friedman, E. J. (Comp.), *Género, sexualidad e izquierdas latinoamericanas. El reclamo de derechos durante la marea rosa*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 109-142.
- Tarrow, S. (1996). "States and opportunities: The political structuring of social movements". En McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (Eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements, Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 41-61.
- Trejo, G. y S. Ley (2016). Federalismo, drogas y violencia. Por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 23(1), 11-56.
- Van Dijk, M., L. Arellano, A. G. Arangure, A. Alberto Toriz, A. Krumholz y E. Yam (2011). Women's Experiences with Legal Abortion in Mexico City: A Qualitative Study, *Studies in Family Planning*, 42(3), 167-174.
- Viterna, J. (2012). The left and "life" in El Salvador. *Politics & Gender* 8(2), 248-254.
- Wilson, K., S. García, C. Díaz, A. Villalobos, J. Valencia, P. Sanhueza y C. Burks (2011). Public Opinion on Abortion in Mexico City after the Landmark Reform. *Studies in Family Planning*, 42(3), 175-182.
- Zaremborg, G. (2016). ¿Género versus pueblo?: Movilización, cooptación y participación en Venezuela, Brasil y Nicaragua. *Latin American Research Review*, 51(1), 84-108.

## **Entrevistas**

- Informante 1. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 23 de setiembre de 2011.  
Informante 2. Entrevista de la autora. Brasilia, 23 de agosto de 2019.  
Informante 3. Entrevista de la autora. São Paulo, 28 de agosto de 2012.  
Informante 4. Entrevista de la autora, Ciudad de México, 13 de setiembre de 2011.  
Informante 5. Entrevista de la autora. Brasilia, 15 de agosto de 2012.  
Informante 6. Entrevista de la autora. Brasilia, 16 de agosto de 2012.  
Informante 7. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 20 de setiembre de 2011.  
Informante 8. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 30 de setiembre de 2011.  
Informante 9. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 26 de setiembre de 2019.  
Informante 10. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 7 de setiembre de 2011.  
Informante 11. Entrevista de la autora. Porto Alegre, 8 de agosto de 2012.  
Informante 12. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 26 de setiembre de 2019.  
Informante 13. Entrevista de la autora. Ciudad de México, 29 de setiembre de 2011.  
Informante 14. Entrevista de la autora. São Paulo, 27 de Agosto 2012.

## Política de género y federalismo en México\*

### *Gender Politics and Federalism in Mexico*

CAROLINE BEER\*\*

Universidad de Vermont, Estados Unidos

caroline.beer@uvm.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A4>

**Resumen:** El objetivo del artículo es explicar cómo las instituciones federales influyen en las políticas de género en México. Examina por qué algunas políticas públicas convergen produciendo resultados homogéneos en todas las unidades subnacionales (estados) de un sistema federal, mientras que –en otros casos- se mantienen heterogéneos. El análisis compara el proceso de formulación de políticas para la violencia de género, las agencias de políticas para las mujeres, las cuotas de género, el matrimonio igualitario y los derechos reproductivos en los treinta y dos estados mexicanos. Políticas tales como la erradicación de la violencia de género, la creación de agencias de políticas a las mujeres y las cuotas de género demostraron una relativa homogeneidad entre los estados para el año 2020; mientras que el matrimonio igualitario y el aborto exhibieron una heterogeneidad sustancial. El poder institucional formal, el poder informal o *de facto*, la relevancia del tema en varios niveles de gobierno y el consenso político en los diferentes niveles de gobierno influyen en cómo se desarrolla el proceso de formulación de políticas en un sistema federal.

**Palabras Clave:** México – Federalismo – Violencia por motivos de género – agencias de políticas para las mujeres – cuotas de género – derechos de personas LGBT + – Aborto

**Abstract:** *This paper seeks to explain how federal institutions influence gender policies in Mexico by examining why some policy areas converge with similar laws across subnational units, while others do not. A comparison of five strategic gender equality policies finds that gender violence law, women's policy agencies, and gender quotas eventually demonstrated relative homogeneity across subnational units; whereas marriage equality and abortion exhibited substantial heterogeneity. Formal institutional power, informal or defacto power, the salience of the issue, international pressure, and public consensus influence how the policymaking process unfolds across a federal system.*

**Key Words:** *Mexico – Federalism – Gender violence – Women's policy agencies – Gender quotas – LGTB+ Rights – Abortion*

## Introducción

Este trabajo busca explicar cómo las instituciones federales influyen en las políticas de género en México. Se compara el proceso de elaboración de políticas para la violencia de género, las agencias de políticas para las muje-

---

\* Artículo recibido el 20 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 30 de julio de 2021.

\*\* La autora agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

res, las cuotas de género, el matrimonio igualitario y los derechos reproductivos en las treinta y dos unidades subnacionales de nivel meso de México. Las cinco áreas de política que pueden considerarse “cuestiones estratégicas de género” (Molyneux, 1985), han sido objeto de intensos esfuerzos de reforma en México en las últimas dos décadas. Las protestas masivas en todo México contra la violencia de género y a favor de los derechos reproductivos en 2020 y 2021 muestran que estos temas siguen siendo de gran relevancia para las mujeres.

Vemos una gran diversidad entre los Estados en algunas áreas de política durante algunos períodos de tiempo y una mayor convergencia de políticas en otras. Los períodos de diversidad sugieren que los factores locales están determinando las políticas, mientras que la convergencia sugiere que los Estados están respondiendo a las presiones nacionales e internacionales en lugar de a las demandas locales. La política contra la violencia de género, el establecimiento de agencias de políticas para las mujeres, y las cuotas de género demuestran una relativa homogeneidad entre las unidades subnacionales para el año 2021; mientras que el matrimonio igualitario y el aborto presentan una heterogeneidad sustancial. Este trabajo muestra que el poder institucional formal, el poder informal o *de facto*, la prominencia del tema, la presión internacional y el consenso interno sobre las políticas influyen en cómo se desarrolla el proceso de formulación de políticas a través de un sistema federal.<sup>1</sup>

### ¿Cómo afecta el federalismo a la política de género?

Las investigaciones existentes sobre las consecuencias del federalismo para la igualdad de género han sido mixtas y no concluyentes (Gray, 2010: 21; Vickers, 2013). El federalismo influye en la formulación de políticas de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.

---

<sup>1</sup> Dada la naturaleza comparativa de esta investigación, que abarca cinco áreas de política en 32 unidades subnacionales, el trabajo proporciona sólo una breve visión general de cada área de política. Para un examen más exhaustivo de la VCM, véase Beer (2017a), del aborto Beer (2017b y 2019), de los Derechos LGBT Beer y Cruz-Aceves (2018), y de los organismos de política para las mujeres Beer (2020).

El federalismo crea múltiples puntos de veto y puntos de acceso (Sawer, 1990; Vickers, 2013: 11) que son esencialmente dos caras de la misma moneda. Un sistema con muchos puntos de veto es inherentemente conservador, porque es más difícil para los reformistas cambiar el *status quo* que obstruir el cambio para aquellos que se benefician del *status quo*. En la mayoría de los contextos, esta ventaja conservadora es perjudicial para la formulación de políticas feministas. Pero en tiempos de reacción antifeminista, el federalismo puede ayudar a preservar los logros feministas de una época anterior (Bashevkin, 1998: 10). Más puntos de veto también significan más puntos de acceso. Algunos han argumentado que más puntos de acceso crean la “ventaja de federalismo” para los intereses feministas (Vickers, 2011) porque pueden adoptar estrategias para dirigirse a los contextos, jurisdicciones o gobiernos más amigables con sus intereses, lo que a menudo se conoce en inglés como *venue shopping* (Baumgartner y Jones, 1993). Pero un mayor número de puntos de acceso requiere más recursos por parte de los movimientos de mujeres para luchar en múltiples niveles (Vickers, 1994) y puede debilitar y fragmentar los movimientos (Celis y Meier, 2007: 71). Además, más puntos de acceso permiten tanto a las activistas feministas como a los antifeministas un mayor acceso al Estado (Hausman, 2010).

En segundo lugar, el federalismo promueve la innovación, la experimentación y la replicación (Boushey, 2010; Karch, 2007; Shipan y Volden, 2008; Sugiyama, 2013). Las mayores oportunidades de innovación y replicación que se encuentran en los sistemas federales pueden permitir que las ideas progresistas ganen fuerza. La competencia entre entidades subnacionales puede producir políticas más efectivas o eficientes, que pueden favorecer la igualdad de género. Celis y Meier (2007: 70) encuentran que en Bélgica la competencia entre regiones estimuló a aquellas rezagadas en la política de igualdad de género. También encontraron una difusión de los conocimientos especializados a medida que los ministros responsables de la política de género pasaron de un nivel de gobierno a otro. Solanki (2010: 177) encuentra que el federalismo indio facilitó la replicación de una política feminista innovadora para combatir la violencia contra las mujeres.

Finalmente, en un sistema federal, debemos esperar resultados diversos en todas las unidades subnacionales. Esto puede conducir a lo que Vickers (2013: 7) llama un “régimen legal fragmentado” o “pluralismo legal” (Vickers, 2011). Algunas unidades subnacionales proporcionarán más igualdad de género de la que esperaríamos de un gobierno unitario, mientras que otras proporcionarán menos igualdad de género. En un sistema unitario, la política de género reflejará el compromiso que resulta del relativo balance nacional de las fuerzas feministas y antifeministas. Pero en un sistema federal, si las feminis-

tas son más fuertes en algunas regiones que en otras, entonces la autonomía subnacional generará políticas diversas. Cuanto más concentradas geográficamente estén las preferencias políticas y las estructuras de poder, más diversidad subnacional deberíamos esperar encontrar. El gobierno unitario puede impulsar la mejora de la igualdad de género en las regiones menos igualitarias, mientras que el federalismo probablemente resultará en niveles más altos de igualdad de género, pero solamente en áreas más progresistas.

En respuesta a las preocupaciones sobre el pluralismo legal, este documento examina si algunas políticas convergen en una legislación similar en todas las unidades subnacionales de un sistema federal, mientras que otras políticas evidencian una gran diversidad. La autoridad institucional formal determina claramente los resultados: si las unidades subnacionales no tienen autonomía sobre un tema en particular, esperaríamos una mayor homogeneidad de las políticas (Lopreite, 2014; Smulovitz, 2015). Las instituciones informales pueden ser más importantes aún (Banaszak y Weldon, 2011; Helmke y Levitsky, 2004). La evidencia también sugiere que la prominencia de una cuestión y el nivel de consenso con respecto de una política también pueden influir en el alcance de la heterogeneidad en los resultados de política entre las unidades subnacionales (Beer, 2017b y 2019; Lopreite, 2020).

Utilizo el término “convergencia” para denotar un patrón por el cual todas las unidades subnacionales adoptan una legislación similar en un área política determinada. Puede que la legislación no sea idéntica, pero si todos los Estados adoptan una nueva ley que sea generalmente similar, considero que se trata de un caso de convergencia. Utilizo el término “divergencia” para describir un patrón por el cual las unidades subnacionales tienen diferentes leyes que regulan un área de política determinada. Incluso cuando las leyes son similares, la implementación puede variar entre las unidades subnacionales (Bohn, 2020; Franceschet, 2011; Lopreite, 2020; Ruibal, 2018), pero este trabajo se centra en la adopción de políticas, no en la implementación.

Cuando un tema no es destacado, los responsables de la formulación de políticas tienen más independencia para promulgar sus políticas preferidas porque a la mayoría de la gente no le importa. A medida que aumenta la prominencia, aumenta la atención pública y los responsables de la formulación de políticas se enfrentan a más restricciones. Si una política no es destacada a nivel estatal, los líderes nacionales pueden presionar más fácilmente a los líderes estatales para que actúen. Una vez que una cuestión se vuelve prominente a nivel local, los factores locales serán más importantes en el proceso de formulación de políticas. Si la opinión pública sobre el tema está profundamente polarizada, entonces es más probable encontrar políticas

heterogéneas entre las unidades subnacionales, especialmente si la opinión pública está influenciada por factores geográficos como las divisiones entre las zonas urbanas y rurales. Cuando existe un amplio consenso sobre una cuestión de políticas, entonces la convergencia de políticas es más probable entre las unidades subnacionales. Un consenso amplio puede ser influenciado por las normas y convenciones internacionales.

A menudo ha habido una brecha sustancial entre la autonomía institucional formal de los estados mexicanos y su autonomía *de facto*. México cuenta con un sistema federal compuesto a nivel meso por treinta y un estados y la Ciudad de México, junto a municipios con autonomía sobre algunos asuntos locales. En términos de poderes formales, México está más descentralizado que las otras federaciones latinoamericanas porque cada estado mexicano tiene su propia constitución, código penal, código electoral, código civil y sistema judicial. La violencia de género y el aborto están regulados en gran medida a través del código penal. El derecho matrimonial y de familia se regula a través del código civil, y las cuotas de género se establecen en el código electoral. Por lo tanto, los gobiernos estatales controlan formalmente las cinco áreas de políticas examinadas, pero en la práctica el gobierno federal ha ejercido una influencia significativa sobre algunas de estas políticas, mientras que la autonomía efectiva de los estados ha variado a través del tiempo y entre las áreas de políticas.

México estuvo gobernado por un régimen autoritario de partido único durante la mayor parte del siglo XX. El sistema de partidos fue establecido por las facciones ganadoras de la Revolución Mexicana en 1929. El gobierno revolucionario anticlerical se enfrentó al poder de la Iglesia Católica y promulgó algunas de las políticas de género más progresistas de América Latina, aunque las mujeres no tuvieron derecho al voto hasta 1953. Durante el gobierno de partido único, el sistema federal era meramente formal ya que, en los hechos, el poder estaba altamente centralizado en manos del presidente. El gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) inició un proceso de descentralización en 1983. La creciente competencia electoral en la década de 1990 revigorizó gradualmente las instituciones latentes del federalismo mexicano (Beer, 2003).

La transición a la democracia culminó con la victoria presidencial en 2000 de Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN), un partido conservador católico que no apoyaba la igualdad de género. Al mismo tiempo, el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) dominó la política en la Ciudad de México e impulsó políticas innovadoras de igualdad de género. La polarización ideológica entre el PAN y el PRD puso a las cuestiones de género en un primer plano y dio lugar a una variación significativa

en la política de género entre los estados. El movimiento feminista se ha concentrado en la Ciudad de México. Surgió en la década de 1970 y cobró fuerza en la década de 1990, pero la institucionalización de género ha sido débil debido a la que la transición democrática era meramente electoral (Ortiz-Ortega y Barquet, 2010).

Mientras que los estados ganaron autonomía durante la transición a la democracia, un nuevo patrón de formulación de políticas emergió por el cual algunos cambios fueron instigados por la innovación local en políticas. Ciertas innovaciones subnacionales proporcionan ejemplos exitosos que se han replicado en algunos estados, mientras que otros se resisten a la reforma, lo que resulta en heterogeneidad de políticas. La experimentación en las políticas locales originó reformas de género progresistas como el matrimonio igualitario, y reformas conservadoras como las enmiendas sobre la vida fetal para prohibir el aborto. En algunos casos, el gobierno federal también adoptó innovaciones en materia de políticas locales y utilizó instituciones nacionales para armonizar las políticas en todos los estados. Me refiero a este proceso como “federalización de políticas”. La federalización puede ocurrir vía la legislación federal que obligue a todos los estados a adoptar las políticas, una enmienda constitucional, o una decisión de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) que fuerza la reforma en los estados que han sido lentos en adoptar nuevas políticas. La adopción de políticas sobre la violencia de género, las agencias de políticas para las mujeres y las cuotas de género siguieron un patrón de innovación local, replicación y eventual federalización de políticas. El proceso de políticas sobre el matrimonio igualitario y el aborto no siguió este patrón. Por lo tanto, en 2021 encontramos una diversidad sustancial entre las leyes estatales sobre matrimonio igualitario y aborto.

### **Convergencia de políticas: política de violencia de género**

Las leyes de violencia de género son parte del código penal de cada estado y, por lo tanto, pueden variar entre los mismos. El período que va desde la década de los noventa hasta 2007 fue testigo de una heterogeneidad sustancial de políticas. Precisamente en 2007 las presiones nacionales e internacionales influyeron en la convergencia de políticas sobre violencia de género en todos los estados mexicanos. La innovación de las políticas locales comenzó cuando la Ciudad de México aprobó la primera legislación integral sobre violencia familiar en 1996 (Frías Martínez, 2008: 199-200). Cuando el PRD llegó al poder en la Ciudad de México en 1997, el nuevo

gobierno proporcionó recursos para implementar significativamente la nueva ley y establecer dos nuevos centros de víctimas (Stevenson, 2000: 175). Los estados de Coahuila y Querétaro también aprobaron nuevas leyes para prevenir y sancionar la violencia familiar en 1996.

Siguiendo el liderazgo del gobierno de la Ciudad de México, en diciembre de 1997 el Congreso Federal aprobó una serie de reformas para prevenir y sancionar la violencia familiar y sexual (Szasz, 2007: 62). Estas reformas establecieron que la violencia familiar es un delito grave, penalizaron la violación marital y establecieron a la violencia como un causal de divorcio. Se definió a la violencia familiar como el abuso físico o emocional en el que, el agresor y la víctima viven en el mismo hogar. El proyecto de ley fue aprobado por 169 votos contra 89 y 156 abstenciones. La resistencia provino de congresistas de derecha del PAN (Frías Martínez, 2008: 192-95). Colima, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz aprobaron leyes similares en 1998 y 1999 (Tamayo León, 2000). En 2006, todos los estados menos tres (Chihuahua, Aguascalientes e Hidalgo) aprobaron leyes específicas sobre violencia familiar (Frías Martínez, 2008: 181).

A principios de la década de 2000 se inició en el estado norteño de Chihuahua una nueva ola de acción legislativa para castigar y prevenir la violencia contra las mujeres. Estas reformas políticas comenzaron en respuesta a la crisis de feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. Un número impactante de mujeres jóvenes fueron asesinadas en Chihuahua y el gobierno estatal no pudo o no quiso investigar seriamente los crímenes. Activistas locales apelaron al gobierno nacional y presentaron una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En respuesta, el Congreso Federal nombró una comisión especial para investigar la violencia en Chihuahua y redactar una nueva legislación para prevenir la violencia contra las mujeres. La *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV), aprobada en 2007, definió el delito de feminicidio y estableció un sistema nacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, incluyendo una fiscalía especial para investigar y perseguir a los delitos federales de violencia contra las mujeres y trata de personas, y recursos para construir refugios para víctimas de violencia de género (García Martínez, 2017).

Si bien la nueva legislación federal en 2007 implicó avances importantes en las normas legales sobre violencia de género, la gran mayoría de esos delitos caen bajo la jurisdicción de los estados y, por lo tanto, no están alcanzados por la ley federal. La LGAMVLV solicitó que los gobiernos subnacionales armonizaran las leyes estatales con la nueva ley federal y proporcionó 163 millones de dólares para implementar la ley (Cabrales Lucio,

2016: 16-17). Como parte de este esfuerzo de federalización, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) distribuyó un modelo de ley recomendado para que los estados la adoptaran, y de 2008 a 2009 muchos de estos incorporaron nuevas leyes de violencia de género. Asimismo, la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI) para vigilar el cumplimiento de la convención, presionando aún más a los gobiernos estatales. Para enero de 2009, todos los estados, excepto Guanajuato y Oaxaca, habían aprobado una ley estatal consistente con la LGAMVLV. El gobierno conservador del estado de Guanajuato se resistió a adoptar una ley integral de violencia de género, pero finalmente sucumbió a la presión de los grupos feministas locales y sus aliados nacionales e internacionales en noviembre de 2010 (Proceso, 2010). El resultado de la ola de reforma de políticas de violencia de género en México estuvo cerca de la homogeneidad de las políticas en todas las unidades subnacionales (Beer, 2017a).

La LGAMVLV y las leyes estatales que engendró proporcionan un marco jurídico útil para la protección contra la violencia de género, pero la falta de aplicación y de información sigue siendo un problema grave. La violencia de género continúa sin cesar en México. Las jóvenes feministas han liderado un movimiento cada vez más poderoso para presionar al gobierno para que aborde la violencia de género (Álvarez Enríquez, 2020: 159-160). Sin embargo, el presidente López Obrador no ha hecho ningún esfuerzo serio para combatir la violencia de género (Cerva Cerna, 2020).

### **Convergencia de políticas: agencias de políticas para las mujeres**

El establecimiento de agencias de políticas para las mujeres en México sigue un camino similar al de las leyes de violencia de género. Hubo innovaciones subnacionales tempranas, luego el gobierno federal fundó el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en 2001 que alentó a los estados a establecer agencias similares a nivel estatal. Luego una ley federal solicitó que todos los estados establecieran un organismo, federalizando efectivamente el tema. La homogeneidad resulta del hecho de que todos los estados tienen algún tipo de agencia de políticas para las mujeres, aunque la estructura institucional y la influencia de estas agencias subnacionales varían.

Algunos estados tenían agencias de políticas para las mujeres mucho antes de que se fundara el INMUJERES, estableciendo un modelo que otros replicaban, incluido el gobierno nacional. Guerrero tiene la agencia más antigua, fundada en 1987 por el modernizador y ambicioso goberna-

dor José Francisco Ruiz Massieu (Ojeda Rivera, Fernández Gómez, y Martínez, 2009: 48-49). La Secretaría de la Mujer (Semujer) fue una innovación “local” de arriba hacia abajo, un experimento del partido gobernante federal para involucrar la participación clientelar de las mujeres en un intento de traer estabilidad social y política frente a la prolongada crisis económica de México en la década de 1980 (Ojeda, 2013: 87 y 100-105). Guerrero fue un sitio importante para la experimentación de políticas del gobierno central porque las élites locales estaban subordinadas al gobierno central y la sociedad civil era débil (Ojeda 2013: 146).

Diez agencias estatales fueron creadas antes del año 2000 cuando el PAN anunció su plan para un instituto de nivel federal (Tarrés, 2010: 240-241). Otras cinco fueron creadas antes de que el INMUJERES nacional fuera fundado oficialmente en 2001. En 2006, el Congreso Federal aprobó la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, que solicitaba que todos los estados establecieran una agencia gubernamental para promover la igualdad de género. En 2007 Veracruz se convirtió en el último estado en adoptar una agencia de políticas para las mujeres. Los gobiernos estatales innovaron con nuevos tipos de instituciones para representar a las mujeres. Los primeros estados proporcionaron ejemplos de los que otros estados aprendieron. Los estados posteriores experimentaron con diferentes estructuras que eran más fuertes y estaban mejor conectadas a los centros de poder. Sin embargo, los resultados reflejaron la dinámica política en cada estado. Si bien todos los estados tienen algún tipo de organismo de políticas para las mujeres, estos varían en términos de su fuerza y eficacia, así como su compromiso con la igualdad de género (Ríos Cázares, 2017).

### **Convergencia de políticas: cuotas de género**

La implementación de cuotas de género también sigue un patrón de innovación, replicación y diversidad, seguido de la convergencia nacional. Las cuotas de género se implementaron gradualmente, primero como recomendaciones muy laxas, y luego con mandatos de posición en las listas y sanciones por incumplimiento. El porcentaje de los mandatos aumentó posteriormente. Por lo tanto, es difícil distinguir claramente entre innovadores y replicadores a lo largo del tiempo, ya que las leyes de cuotas cambiaban constantemente. En contraste con las políticas discutidas anteriormente, el primer innovador para las cuotas de género fue el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD), en lugar de una unidad subnacional. Las cuotas de género se federalizaron en 2014 con una

enmienda constitucional que exige la paridad de género para todos los candidatos legislativos a nivel federal, estatal y municipal.

Las cuotas de género surgieron por primera vez en México en 1990 cuando el PRD adoptó cuotas internas del partido en su primera convención partidaria (Stevenson, 2000: 207). En 1993, el partido aumentó la cuota al 30% y la extendió para incluir la representación proporcional con mandatos de emplazamiento en las listas para la legislatura nacional, las legislaturas estatales y el Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) del partido; y las organizaciones feministas dieron lugar a reformas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para recomendar a los partidos nominar a más mujeres y aumentar la participación de las mujeres en el proceso de nominación (Pont Suárez y García López, 2007: 273-274). En 1996, reformas adicionales incluyeron un tipo de cuota débil, ya que no incluían normas de emplazamiento ni sanciones, por lo que su cumplimiento era muy bajo (Stevenson 2000: 219). La primera cuota exigible se adoptó en 2002.

El primer cupo subnacional fue adoptado en el estado de Chihuahua en 1994 (Reynoso y D'Angelo, 2006). En 1996 Sonora también adoptó una cuota de género (Aragón 2008). Otros estados como el Estado de México, Ciudad de México, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Colima, Durango, Puebla y Sinaloa adoptaron cuotas antes de la cuota federal en 2002 (Caminotti y Freidenberg 2016; Zetterberg, 2011). En 2001, el estado de Coahuila adoptó una cuota que permitía a la comisión electoral estatal nombrar escaños proporcionales al género subrepresentado si los partidos no cumplían con la cuota (Pacheco Ladrón de Guevara, 2007a: 29). El conservador PAN interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN contra la cuota de Coahuila. En 2002, el Tribunal confirmó la cuota (Medina Espino y Márquez Benítez, 2010: 63-64). Dos semanas después del fallo de la SCJN en 2002, los defensores de las cuotas comenzaron a presionar por cuotas más efectivas en todo el país y el Congreso Federal adoptó una ley de cuotas con duras sanciones y mandato de emplazamiento (Baldez, 2004: 244-246).

Entre 2002 y 2003, trece estados promulgaron una cuota. La mayoría de otros estados siguió su ejemplo en los años siguientes, aunque algunos estados como Nayarit se resistieron a las cuotas (Pacheco Ladrón de Guevara, 2007b: 346). En 2008, el COFIPE fue reformado para incluir una cuota de género del cuarenta por ciento, y varios estados también aumentaron sus cuotas casi al mismo tiempo. Luego, en 2014, la constitución federal fue enmendada para solicitar la paridad de género en todas las legislaturas. Para entonces todos los estados excepto Nuevo León tenían algún tipo de cuota de género, pero las cuotas variaban enormemente en su fuerza y efectividad

(Caminotti y Freidenberg, 2016: 143-144). La implementación de las cuotas de género en México se caracterizó por reformas graduales para aumentar su fuerza y efectividad, con algunos estados adelantándose al código electoral federal y otros rezagados hasta 2014, cuando una enmienda constitucional estableció la paridad de género en todo el país (Quiñones Tinoco, 2016; Piscopo, 2017).

### **Convergencia probable: matrimonio igualitario**

El patrón de adopción de políticas para el matrimonio igualitario entre personas del mismo sexo es más complejo que las tres primeras cuestiones políticas. El movimiento hacia el matrimonio igualitario comenzó con la innovación subnacional y la replicación. Luego, el matrimonio igualitario se federalizó en gran medida en 2015 con una decisión de la SCJN. A partir de 2021 solo 22 de los 32 estados permiten el matrimonio igualitario mientras que el resto ha resistido a las reformas. Los esfuerzos para federalizar a través de la legislación o el cambio constitucional han sido infructuosos debido a la fuerte oposición organizada al matrimonio igualitario en México.

La innovación de políticas para el matrimonio igualitario comenzó en la Ciudad de México con un proyecto de ley de uniones civiles. El movimiento por las uniones civiles (conocido como “Sociedad de Convivencia”) en la Ciudad de México comenzó con el Primer Encuentro Metropolitano de Lesbianas y Feministas celebrado en agosto de 1999 (Negroni, 2004). Enoé Uranga, miembro de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México por el pequeño Partido Socialdemócrata, armó un proyecto de ley para el reconocimiento legal de las uniones entre personas del mismo sexo en el año 2000 y lo presentó a la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México el 24 de abril de 2001 (Lozano, 2010). El proyecto de ley de Uranga se retrasó y luego se congeló, pero un proyecto de ley similar finalmente se aprobó en 2006 (de la Dehesa, 2011). La ley de uniones civiles de la Ciudad de México se replicó en el estado de Coahuila en 2007 con el Pacto Civil de Solidaridad (Lozano, 2010). En 2009, la Ciudad de México reformó el código civil para que la ley de matrimonio sea neutral en cuanto al género. David Razú, del Partido Socialdemócrata, propuso el proyecto de ley para el matrimonio igualitario. Dos miembros del PRD plantearon una enmienda al proyecto de ley de Razú que prohibiría la adopción por parte de parejas del mismo sexo. Finalmente, el proyecto de ley fue aprobado y la enmienda para limitar los derechos de crianza fracasó, facilitando el matrimonio igualitario en la Ciudad de México (Lozano, 2013).

El PAN y la Iglesia Católica se opusieron al proyecto de ley, y el cardenal Norberto Rivera condenó las reformas en duros términos, pero el contramovimiento fue relativamente débil porque los opositores al matrimonio igualitario fueron sorprendidos por la rápida promulgación de la nueva legislación (Díez, 2015). El presidente Calderón del PAN impugnó la ley ante la SCJN, pero en 2010 la SCJN la confirmó y dictaminó que todos los estados tenían que reconocer los matrimonios de la Ciudad de México. De ese modo, se extendió efectivamente el matrimonio igualitario a todo el país para aquellos que pudiesen viajar a la Ciudad de México para casarse. A partir de 2012, el estado de Quintana Roo permitió que se llevaran a cabo matrimonios entre personas del mismo sexo, pero debido a que su código civil no especificaba el género, no fue necesaria una nueva legislación. El matrimonio igualitario se replicó a través de la legislación en Coahuila en 2014, en Nayarit en 2015 y en Morelos, Michoacán, Colima y Campeche en 2016.

En 2015, la SCJN dictaminó que las prohibiciones del matrimonio entre personas del mismo sexo eran inconstitucionales. Por lo tanto, todos los *amparos* para el matrimonio igualitario deberían ser aprobados. Si a alguien se le niega una licencia de matrimonio en cualquier estado, puede apelar a un juez de amparo y automáticamente se le otorgará (Milenio, 2020). Según la ley mexicana, si los tribunales se pronunciaron cinco veces de la misma manera en *amparos*, entonces el estado debe cambiar su ley. Por lo tanto, parece solo cuestión de tiempo hasta que cada estado modifique su código civil para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo. El grupo *México Igualitario* ha ayudado a las parejas a presentar demandas de *amparo* en los estados de todo el país en un esfuerzo por establecer el matrimonio igualitario en todos los estados. Para 2021, trece estados promulgaron leyes de matrimonio igualitario por su propia voluntad, y nueve estados cambiaron sus leyes de matrimonio debido a un decreto judicial de la SCJN.

En 2016, el presidente Peña Nieto propuso una enmienda constitucional sobre el matrimonio igualitario para federalizar más enérgicamente el tema después del fallo de la SCJN de 2015. En 2016 el movimiento opositor estaba bien organizado y realizó protestas en todo el país para detener la enmienda constitucional. Debido a esto la propuesta murió en comisión (García, 2016). En diciembre de 2019, MORENA planteó una nueva enmienda constitucional para garantizar el matrimonio igualitario, pero la propuesta no ha avanzado. Ya sea a través de amparos estado por estado o de una enmienda constitucional, parece probable que la política de matrimonio igualitario converja en los estados de México en un futuro próximo.

## **Divergencia continua: aborto**

De las cinco áreas de políticas discutidas aquí, el proceso de la política del aborto ha sido el más complejo y el único que no parece probable que converja en un futuro próximo a políticas similares en los estados. Hubo convergencia de políticas a lo largo de gran parte del siglo XX. Después de la Revolución Mexicana, la mayoría de los estados adoptaron códigos penales con cláusulas sobre el aborto casi idénticas a la del Código Penal Federal de 1931 (Barraza, 2003). Estas leyes posrevolucionarias permanecieron sin cambios en muchos estados a lo largo del siglo XX. De 1979 a 1987 casi la mitad de los estados liberalizaron las leyes de aborto añadiendo exenciones legales para la vida de la madre o en el caso de deformidades fetales, pero estas reformas no estaban muy politizadas y los cambios pasaron en gran medida desapercibidos (Ortiz-Ortega, 1999). El aborto siguió siendo de baja importancia a lo largo de la década de 1990, pero de repente surgió como una cuestión central polarizante después de las elecciones presidenciales de 2000 que marcaron el comienzo de la democracia multipartidista. Desde 2001, el aumento del activismo tanto a favor como en contra de la despenalización del aborto llevó a realizar esfuerzos para reformar la política de aborto. Para 2021, había una gran variación en las leyes de aborto entre los estados. En algunas partes del país, el aborto está permitido durante el primer trimestre y es gratuito en las clínicas gubernamentales. En otras partes del país, los estados han agregado cláusulas a las constituciones estatales especificando que la vida comienza en el momento de la concepción (Hernández Vicencio, 2019). En algunos de estos estados donde el feto es considerado una persona, las mujeres que han interrumpido embarazos han sido procesadas por asesinato (Green, 2020). Hasta 2021, la SCJN no estaba dispuesta a declarar que el acceso al aborto es un derecho constitucional. En los ocho casos sobre aborto desde 2002, la SCJN ha concedido a los gobiernos estatales la decisión sobre la ley del aborto.

Al igual que con el matrimonio igualitario, la Ciudad de México fue una de las primeras innovadoras. La “Ley Robles” de la Ciudad de México de 2001 amplió el conjunto de circunstancias bajo las cuales el aborto es legal y creó un marco regulatorio para garantizar el acceso al aborto cuando lo permita la ley. Baja California Sur replicó esta política en 2004 y Veracruz también liberalizó la ley de aborto en 2003. En 2007, la legislatura de la Ciudad de México aprobó una ley para despenalizar totalmente el aborto durante las primeras doce semanas de gestación y estableció regulaciones para proporcionar abortos gratuitos en las clínicas gubernamentales (Lamas, 2009; Ruibal, 2012).

Desde la despenalización del aborto en la Ciudad de México, ha habido una inestabilidad continua en la política de aborto y esfuerzos de ambas partes para federalizar la política, incluyendo una serie de casos en la SCJN y muchos esfuerzos para cambiar las leyes de aborto en las legislaturas estatales. Los opositores al aborto del conservador PAN católico, que gobernó a nivel nacional, intentaron sin éxito federalizar el tema con la impugnación ante la SCJN de las leyes de la Ciudad de México de 2001 y 2007. En ambos casos, la SCJN permitió que la ley de la Ciudad de México continuara vigente (Pou Jiménez, 2009).

La innovación de la política en la Ciudad de México y la derrota conservadora en la SCJN motivaron a los opositores al aborto a promover una ola de legislación de reacción contraria en los estados. Dieciocho estados aprobaron enmiendas constitucionales que especifican que la vida comienza en el momento de la concepción (Zarembeg y Guzmán, 2019). Dar a los fetos los derechos de personería jurídica tuvo consecuencias legales significativas, incluida la posible penalización de la anticoncepción de emergencia, los dispositivos intrauterinos y las tecnologías reproductivas. También hizo que el aborto fuera legalmente equivalente al asesinato. Después de la ola de legislación de reacción contraria, hubo otro intento de federalizar el tema apelando nuevamente a la SCJN. Esta vez, sin embargo, las “perdedoras” del juego político subnacional fueron las activistas feministas que esperaban liberalizar las leyes del aborto en todo el país (Lopreite, 2014). Algunas activistas impugnaron las reformas constitucionales estatales en Baja California y San Luis Potosí que especifican que la vida comienza en el momento de la concepción. En 2011, la SCJN confirmó las enmiendas a la vida fetal, y en contraste con su decisión sobre el matrimonio igualitario, nuevamente se negó a federalizar el tema del aborto. Mientras que la mayoría de la SCJN (7-4) votó a favor de anular las enmiendas a la vida fetal, se permitió que las reformas se mantengan porque la Constitución mexicana requiere una mayoría especial de dos tercios para anular las leyes estatales (Madrado y Vela, 2011).

El resultado de la ola de reforma de la política de aborto después de 2007 fue la diversidad y la no resolución en las políticas, con continuos esfuerzos de reforma. El estado de Veracruz tipifica el estado irresoluto de la ley del aborto en México (López, 2020). Después de la liberalización inicial de la ley de aborto en la Ciudad de México en 2001, Veracruz redujo las sanciones penales por aborto en 2003 y, luego, en 2009 eliminó por completo las penas de prisión por aborto, exigiendo en su lugar que una mujer declarada culpable de aborto reciba educación y capacitación en salud (Altamirano, 2016). Veracruz se resistió a la tendencia de las enmiendas constitucionales antiaborto durante el período 2009 a 2012, cuando dieci-

séis estados enmendaron sus constituciones. Luego, en 2016, tres años después de que la última enmienda provida había sido aprobada en otros estados, Veracruz enmendó su constitución para agregar cláusulas de este estilo. Javier Duarte, el gobernador de Veracruz propuso la enmienda constitucional en un intento de obtener apoyo de poderosos líderes católicos del estado para evitar el colapso de su administración, amenazada por graves escándalos de corrupción (Semple, 2017; Reina, 2016). La comisión de derechos humanos del estado de Veracruz apeló la enmienda constitucional del estado ante la SCJN.

En abril de 2016 se emitió una Declaración de Alerta de Violencia de Género para el estado de Veracruz. La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y el Instituto Nacional de Mujeres (INMUJERES) emitieron un informe en respuesta a la alerta que recomienda que el estado cambie el código penal para despenalizar el aborto durante las primeras doce semanas de gestación, agregue una exención legal si la salud de la mujer está en riesgo y elimine el plazo de noventa días para el aborto en caso de violación. Estos cambios armonizarían el código penal local con la Ley de Víctimas nacional, NOM-046. Sobre la base de este informe, algunos miembros de la legislatura local propusieron cambios al código penal para despenalizar el aborto, pero los cambios fueron rechazados por la legislatura. Grupos de mujeres presentaron un *amparo* y un juez de distrito ordenó a la legislatura estatal seguir las recomendaciones del informe de la CONAVIM/INMUJERES. La legislatura estatal se negó a cumplir con la orden judicial, por lo que el conflicto pasó a la SCJN. En julio de 2020, la SCJN anuló las órdenes del juez distrital de reformar el código penal veracruzano (Díaz, 2020). Una vez más, los esfuerzos para federalizar las leyes de aborto fueron rechazados por la SCJN. Y luego, en Julio 2021, Veracruz despenalizó el aborto durante las primeras doce semanas de gestación.

En 2019, el estado de Oaxaca despenalizó el aborto durante las primeras doce semanas de gestación. El aborto también es legal en Oaxaca en el caso de violación e inseminación artificial sin consentimiento. Las diputadas de Morena impulsaron los cambios al código penal para liberalizar la política de aborto, especialmente Laura Estrada Mauro, la coordinadora de Morena en la legislatura estatal. Las reformas se aprobaron por 24 votos a favor y 12 en contra. Diecinueve legisladores de Morena votaron a favor, junto a las tres representantes del Partido del Trabajo (PT) y dos de Mujeres Independientes. El proyecto fue firmado por el gobernador Murat Hinojosa del PRI. En 2021, el estado de Hidalgo se convirtió en la tercera entidad subnacional en despenalizar el aborto en México. Al igual que en Oaxaca, el

proyecto fue impulsado por legisladores de Morena y firmado por el gobernador del PRI, Omar Fayad.

Los activistas conservadores intentaron federalizar la ley del aborto haciendo que la SCJN anulara la política liberalizadora de la Ciudad de México. Los activistas izquierdistas y feministas también han promovido la norma de uniformidad legal en un intento de legalizar el aborto en todo el país. En 2014 el alcalde de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, miembro del PRD izquierdista, propuso a los gobernadores de todo el país que todos los estados despenalizaran el aborto (Pérez Courtade, 2014). Verónica Cruz Sánchez, líder de la organización feminista “Las Libres”, también argumentó: “Debe poner orden jurídico, no es posible que cada estado esté resolviendo el tema del aborto como le dé la gana. Debe darnos certeza jurídica y decir que en este país el estándar más alto en derechos humanos es el que marca la legislación del DF, que despenaliza al aborto” (Rea, 2016). Parece poco probable, sin embargo, que en el corto plazo surja una convergencia de política sobre la ley del aborto, ya que no existe un consenso nacional sobre esta temática. Además, no existen normas internacionales sobre el aborto frente a una oposición a su liberalización bien organizada y financiada. Esto resulta en una heterogeneidad de políticas entre los estados, mientras que la convergencia parece poco probable en un futuro próximo.<sup>2</sup>

## Análisis

Los estados mexicanos tienen autonomía formal sobre las cinco áreas de políticas discutidas aquí, pero en 2021 las políticas de los estados para regular la violencia de género y establecer agencias de políticas para las mujeres y cuotas de género fueron bastante homogéneas. La convergencia de políticas es probable en un futuro próximo en el caso del matrimonio igualitario, mientras que el aborto es la única cuestión en la que sigue existiendo una diversidad sustancial de políticas. La política convergió muy rápidamente en el caso de violencia de género y mucho más lentamente en las demás áreas de políticas. La estructura institucional formal no puede explicar estas diferencias en los patrones de políticas. En su lugar, tenemos

---

<sup>2</sup> Cuando este artículo entró en prensa, en septiembre de 2021 el SCJN anuló de manera unánime una ley estatal de Coahuila que penalizó el aborto y declaró inconstitucional la penalización total del aborto. El SCJN también declaró inconstitucional una reforma para proteger “la vida desde la concepción” en Sinaloa. Por lo tanto, parece probable que la política de aborto siga el mismo patrón que el matrimonio igualitario.

que considerar el poder informal, la presión internacional, la prominencia de los temas y el nivel de consenso nacional.

El gobierno federal fue capaz de ejercer poder de facto sobre los estados durante el gobierno de partido único debido a la influencia que los presidentes tenían sobre las carreras políticas de los gobernadores. En la era democrática posterior al año 2000, fue necesario un amplio consenso sobre las políticas antes de que el gobierno federal pueda obligar a cambios en los estados. Y el gobierno federal fue capaz de armonizar la política en cuestiones de muy baja visibilidad pública, ya que pocas personas estaban involucradas en el debate político. El gobierno federal pudo obligar a actuar al gobierno estatal con “Leyes Generales” y dar paso a un cambio de arriba hacia abajo con enmiendas constitucionales (aunque una mayoría de los estados tuvieron que aprobarlas). Los fallos de la SCJN también pueden obligar a los estados a adoptar o retirar políticas, limitando así su autonomía. Pero en la era democrática el gobierno federal sólo fue capaz de imponer su autoridad si el tema tenía escasa visibilidad o relevancia pública o si había un fuerte consenso nacional sobre el tema.

Los estados perdieron autonomía en el tema de violencia de género con la aprobación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) en 2007, la que ordenó a todos los estados a que promulgaran una legislación similar en los códigos estatales. Del mismo modo, la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* de 2006 exigía que todos los estados establecieran un instituto para la mujer. Los estados perdieron autonomía sobre las cuotas de género con las reformas a la Constitución Federal en 2014 que estableció la paridad de género en las nominaciones para todas las legislaturas. En las dos áreas de políticas que carecen de un amplio acuerdo (matrimonio igualitario y aborto) se ha recurrido repetidamente a la SCJN para federalizar las políticas. La SCJN federalizó la política matrimonial cuando su fallo de 2015 eliminó la autonomía del estado para prohibir el matrimonio entre personas del mismo sexo. En contraste, hasta 2021 la SCJN mantenía la autonomía de los estados sobre la ley de aborto. Como resultado, las políticas siguen siendo heterogéneas en el caso del aborto.

La política sobre violencia de género se destaca por la rapidez con la que convergió después de la primera innovación estatal. Tomó solo cuatro años para que todos los estados adoptaran leyes integrales de violencia contra las mujeres después de que Chihuahua fue el primer estado en aprobar una ley. Las otras dos políticas que han convergido han tardado veinte años o más en hacerlo. En la tabla 1 se intenta resumir el proceso en todas las dependencias federales para cada una de las cinco cuestiones de política.

**TABLA 1**

Años desde la primera innovación hasta la convergencia de políticas

Ámbito de actuación	Primera innovación	Año en que el Gobierno Federal adopta la política	Federalización (Evento)	Estados reformados antes de la Federalización	Año de convergencia
<b>Violencia de Género</b>	Chihuahua 2006	LGAMVIV 2007	LGAMVIV 2007	1	Guanajuato 2010 <b>4 años</b> desde la primera innovación
<b>Agencias de políticas para las mujeres</b>	Guerrero 1987	Inmujeres 2001	Ley de Igualdad 2006	15	Veracruz 2009 <b>22 años</b> desde la primera innovación
<b>Cuotas de género</b>	Chihuahua 1994	Cuota Federal 2002	Enmienda Constitucional para la Paridad 2014	31	Nuevo León 2014 <b>20 años</b> desde la primera innovación
<b>Matrimonio igualitario</b>	Ciudad de México 2009	Sin replicación federal	Sentencia de la SCJN de 2015	4	Aún no convergieron, <b>12 años</b> en 2021
<b>Aborto</b>	Ciudad de México 2006	Sin replicación federal	Ninguno	N/D	Aún no convergieron, <b>15 años</b> en 2021

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 2 se resumen los factores que han influido en el ritmo de convergencia. Se codificó el consenso o la oposición organizada en función del nivel de movilización y la opinión pública. La prominencia del tema se estima en base a la atención en la prensa local y nacional. La presión internacional está determinada por los acuerdos internacionales a los que México adhirió.

**TABLA 2**  
Factores que influyen en el ritmo de convergencia

Ámbito político	Consenso/oposición organizada	Presión internacional	Prominencia	Ritmo de convergencia
<b>Violencia de Género</b>	Fuerte consenso Sin oposición organizada	Fuerte con supervisión	Alto	Rápido 4 años
<b>Agencias de políticas para las mujeres</b>	Sin oposición organizada	Bajo	Bajo	Lento 22 años
<b>Cuotas</b>	Oposición moderada	Bajo	Moderado	Lento 20 años
<b>Matrimonio igualitario</b>	Fuerte oposición	Ninguno	Alto	No en 2021
<b>Aborto</b>	Fuerte oposición	Ninguno	Alto	No en 2021

Fuente: elaboración propia.

La política sobre violencia de género parece haber convergido en los estados mexicanos con bastante rapidez debido a la fuerte presión internacional y al amplio acuerdo nacional sobre la política sin oposición organizada. Existe una norma internacional robusta que reconoce la violencia de género como una violación de los derechos humanos, marcada por la adopción en 1994 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de Belém do Pará), que México ratificó en 1998. En 2004 la Organización de los Estados Americanos creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) para evaluar la implementación de la convención. Si bien los gobiernos estatales eran reacios a tratar la violencia contra la mujer como un problema grave, no había una oposición organizada a la nueva legislación para proteger a las mujeres de la violencia. Además, una gran mayoría de los mexicanos está de acuerdo en que la violencia de género es inaceptable. En la Encuesta Mundial de Valores de 2018, el 67% de los encuestados dijo que nunca es justificable que un hombre golpee a su esposa (y en una escala de 1 = Nunca justificable a 10 = Siempre justificable, solo el 8,5% de las respuestas fueron mayores que cinco) (Haerpffer et al., 2020).

Las agencias de políticas y las cuotas de género tardaron mucho más en converger. Ambas reformas fueron apoyadas por las normas internacionales establecidas en la Declaración de Beijing de 1995, pero no hubo mecanis-

mos de cumplimiento como el MESECVI. La creación de organismos de política para las mujeres fue de muy poca prominencia y no hubo oposición. De hecho, es difícil incluso encontrar informes de prensa sobre estas instituciones. Las cuotas de género eran moderadamente destacadas y se enfrentaban a cierta oposición, pero sin una organización fuerte.

Las áreas de políticas que en 2021 aún no han convergido, el matrimonio igualitario y el aborto, se enfrentaron a una fuerte oposición organizada sin presión internacional para su avance y a una opinión pública polarizada. Según la Encuesta Mundial de Valores de 2018, el 30,1% de los encuestados dijo que la homosexualidad nunca es justificable. En la misma encuesta, el 46,8% de los encuestados dijo que el aborto nunca es justificable (Haerpfer et al., 2020). La opinión pública sobre estos dos temas está profundamente polarizada, lo que complica cualquier esfuerzo por lograr la convergencia de políticas entre las jurisdicciones subnacionales. Ambas cuestiones son prominentes, con grandes movilizaciones públicas y cobertura constante en la prensa.

## **Conclusiones**

El sistema federal de México ha permitido la experimentación y la innovación en la política de género. Los gobiernos estatales han servido como laboratorios donde se prueban nuevas políticas. Las políticas exitosas se replican en otros estados y en algunos casos son adoptadas por el gobierno federal e impuestas a todos los escenarios subnacionales. El federalismo permite la diversidad de políticas en todos los anteriores, pero en México hay una tendencia hacia la convergencia donde todos los estados adoptan políticas similares. La autonomía formal en el ámbito político y la autonomía informal en el contexto de la democracia multipartidista proporcionaron el contexto institucional. Una combinación de presión internacional, consenso en materia de políticas nacionales o baja prominencia de los temas permitió la convergencia en las políticas que regulan la violencia de género, las cuotas de género y las agencias de políticas para las mujeres. Por el contrario, el matrimonio igualitario y el aborto han inspirado fuertes movimientos sociales tanto a favor como en contra, y la opinión pública está muy polarizada. La alta prominencia, la falta de presión internacional y la falta de consenso entre los mexicanos han creado diversidad en estas áreas de política en los estados de México.

Se necesita más investigación para examinar si patrones similares se reproducen en otras federaciones. Dado que las jurisdicciones de nivel meso

no tienen control sobre el código penal y el código civil en Argentina y Brasil, las políticas regidas por estas leyes necesariamente convergerán, y cualquier variación será el resultado de la implementación más que de las diferencias legales. La innovación de las políticas locales se centrará en la aplicación más que en la elaboración de leyes si las jurisdicciones no tienen autonomía formal en el ámbito político. La investigación futura debe incluir una comparación más explícita entre las federaciones y un análisis más sistemático de la implementación, y ampliarse a otras políticas de género importantes como la salud, la educación y las cuestiones económicas.

### Referencias bibliográficas

- Aragón, M. I. (2008). "Un Balance de la Participación Política de la Mujer en los Cargos de Elección Popular en Sonora, a 50 Años de Distancia del Voto de la Mujer en México". En P. Galeana (Ed.), *Medio Siglo de Derechos Políticos de las Mujeres en México* (pp. 109-120). Pachuca: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Altamirano, C. (2016, 25 de enero). El Congreso de Veracruz aprueba una reforma antiabortista del Gobernador. El País. Extraído de [https://elpais.com/internacional/2016/01/25/mexico/1453688213\\_930974.html](https://elpais.com/internacional/2016/01/25/mexico/1453688213_930974.html)
- Álvarez Enríquez, L. (2020). El movimiento feminista en México en el siglo XXI: juventud, radicalidad, y violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 147-175.
- Baldez, L. (2004). Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), 231-258.
- Banaszak, L. A., y Weldon, S. L. (2011). Informal Institutions, Protest, and Change in Gendered Federal Systems. *Politics & Gender*, 7(2), 262-273.
- Barraza, E. (2003). *Aborto y pena en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Bashevkin, S. B. (1998). *Women on the Defensive: Living Through Conservative Times*. Toronto y Chicago: University of Toronto Press y University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beer, C. (2003). *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Beer, C. (2017a). Left Parties and Violence against Women Legislation in Mexico. *Social Politics*, 24(4), 511-537.
- Beer, C. (2017b). Making Abortion Laws in Mexico: Salience and Autonomy in the Policymaking Process. *Comparative Politics*, 50(1), 41-59.

- Beer, C. (2019). “Multi-level Causation in Gender Policy: Abortion and Violence against Women Laws in the Mexican States”. En E. Moncada, R. Snyder, y A. Giraudy (Eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 156-178). Cambridge: Cambridge University Press.
- Beer, C. (2020). Women’s Policy Agencies and Federalism: INMUJERES in Mexico. En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity, and Federalism* (pp. 245-261). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Beer, C., y Cruz-Aceves, V. (2018). Extending Rights to Marginalized Minorities: Same-Sex Relationship Recognition in Mexico and the United States. *State Politics & Policy Quarterly*, 18(1), 3-26.
- Bohn, S. (2020). “National law and territorialized public policy goods: The violence against women law in Brazil”. En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism* (pp. 227-244). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Boushey, G. (2010). *Policy Diffusion Dynamics in America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cabrales Lucio, J. M. (2016). “Análisis jurídico (en perspectiva de derechos humanos) de la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para la Entidad Federativa de Tamaulipas y algunas propuestas para su operatividad”. En T. d. J. Guzmán Acuña y J. Guzmán Acuña (Eds.), *Género, universidad, y sociedad* (pp. 13-26). Ciudad de México: Universidad Autónoma de Tamaulipas, Miguel Ángel Porrúa.
- Caminotti, M., y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.
- Celis, K., y Meier, P. (2007). “State Feminism and Women’s Movements in Belgium: Complex Patterns in a Multilevel System”. En J. Outshoorn y J. Kantola (Eds.), *Changing State Feminism* (pp. 62-81). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Cerva Cerna, D. (2020). La protesta feminista en México. La misoginia en el discurso institucional y en las redes sociodigitales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 177-205. Extraído de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/76434>
- de la Dehesa, R. (2011). The Road to Same-Sex Marriage in Mexico City. *LASA Forum*, 52(1), 2-4.
- Díaz, G. L. (2020, July 29, 2020). Fallo de SCJN sobre aborto deja en “estado de indefensión a las mujeres de Veracruz”: ONG. *Proceso*. Extraído de <https://www.proceso.com.mx/640657/fallo-scn-aborto-estado-indefension-mujeres-veracruz-ong>
- Díez, J. (2015). *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Franceschet, S. (2011). Gender Policy and State Architecture in Latin America. *Politics & Gender*, 7(2), 273-279.
- Frias Martinez, S. (2008). *Gender, the State and Patriarchy: Partner Violence in Mexico*. (Disertación Doctoral, University of Texas at Austin). Extraído de <https://books.google.com/books?id=FzXoIURqTCwC>
- García, J. (2016, 10 de junio). Las Iglesias de México aumentan la presión contra el matrimonio gay. *El País*. Extraído de [https://elpais.com/internacional/2016/06/08/mexico/1465341251\\_807120.html](https://elpais.com/internacional/2016/06/08/mexico/1465341251_807120.html)
- García Martínez, A. (2017, February 1, 2017). Obligación del Estado, desde hace una década: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *CIMAC Noticias*(17/AGM/LGL/GGQ). Retrieved from <http://www.cimacnoticias.com.mx/taxonomy/term/302>
- Gray, G. (2010). “Federalism, Feminism, and Multilevel Governance: The Elusive Search for Theory?” En M. Haussman, M. Sawyer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance* (pp. 19-36). Burlington: Ashgate.
- Green, E. (2020, 31 de enero). Women Go to Prison for Abortions in Mexico. But that Could Soon Change. *Vice News*. Extraído de [https://www.vice.com/en\\_us/article/g5xy9m/women-go-to-jail-for-abortions-in-mexico-but-that-could-soon-change](https://www.vice.com/en_us/article/g5xy9m/women-go-to-jail-for-abortions-in-mexico-but-that-could-soon-change)
- Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., J., D.-M., Lagos, M., et al. (2020). *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile*. doi.org/10.14281/18241.1
- Haussman, M. (2010). “Caught in a Bind: The US Pro-Choice Movement and Federalism”. En M. Haussman, M. Sawyer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism, and Multilevel Governance* (pp. 111-126). Burlington: Ashgate.
- Helmke, G., y Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740.
- Hernández Vicencio, T. (2019). Estado Laico y Federalismo en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), 179-208.
- Karch, A. (2007). *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lamas, M. (2009). La despenalización del aborto en México. *Nueva Sociedad*, 220 (Marzo/abril), 154-172.
- López, J. A. (2020). Aborto, contramovilización y estrategias de comunicación contra la expansión de derechos en México. *Revista Interdisciplinaria de Estudios de Género de El Colegio de México*, 6(621), 1-36.
- Lopreite, D. (2014). Explaining Policy Outcomes in Federal Contexts: The Politics of Reproductive Rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4), 389-404.

- Lopreite, D. (2020). "The federal restriction of women's rights: Argentina's politics on abortion and contraception". En J. Vickers, J. Grace, y C. N. Collier (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism* (pp. 212-226). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc.
- Lozano, G. (2010). "Same-Sex Relationship Equality in Mexico". En J. Pierceson, A. Piatti-Crocker, y S. Schulenberg (Eds.), *Same-sex Marriage in the America: Policy Innovation for Same-Sex Relationships* (pp. 129-160). Lanham: Lexington Books.
- Lozano, G. (2013). "The Battle for Marriage Equality in Mexico, 2001-2011". En J. Pierceson, A. Piatti-Crocker, y S. Schulenberg (Eds.), *Same-sex Marriage in Latin America: Promise and Resistance* (pp. 151-166). Lanham: Lexington Books.
- Madrazo, A., y Vela, E. (2011). The Mexican Supreme Court's (Sexual) Revolution? *Texas Law Review*, 89(7), 1863-1893.
- Medina Espino, A., y Márquez Benítez, R. G. (2010). *La participación política de las mujeres: De las cuotas de género a la paridad*. México D.F.: CEAMAG Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, y H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados. LXI Legislatura.
- Milenio. (2020, 24 de junio, 2020). ¿Qué estados de México permiten el matrimonio igualitario? *Milenio*. Extraído de <https://www.milenio.com/estados/que-estados-de-mexico-permiten-el-matrimonio-igualitario>
- Molyneux, M. (1985). Mobilisation Without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, 11, 227-254.
- Negrón, M. J. (2004). From Movement Demands to Legislation: Organizing in the LGBT Community in Mexico City. *Journal of Gay & Lesbian Social Services*, 16(3/4), 207-218.
- Ojeda, R. I. (2013). *La Secretaría de la Mujer del gobierno del estado de Guerrero: Génesis, contexto, fundación y desarrollo*. Ciudad de México: Nuevo Horizonte Editores.
- Ojeda Rivera, R. I., Fernández Gómez, R., y Martínez, O. (2009). *50 Años de Participación Política de Mujeres de Guerrero, 1958-2008*, primera parte. Chilpancingo, Guerrero: Secretaría de la Mujer del Gobierno de Guerrero.
- Ortiz-Ortega, A., y Barquet, M. (2010). Gendering Transition to Democracy in Mexico. *Latin American Research Review*, 45, 108-137.
- Ortiz-Ortega, A. N. (1999). *The feminist demand for legal abortion: a disruption of the Mexican state and catholic church relations (1871-1995)*. (Disertación Doctoral, Yale University). Disponible en <http://worldcat.org/z-wcorg/database>.
- Pacheco Ladrón de Guevara, L. C. (2007a). "Sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit". En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 11-48). Tepic, Nayarit y México D.F.: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.

- Pacheco Ladrón de Guevara, L. C. (2007b). “¿Son las mujeres diputadas, diputadas para las Mujeres? Las Legisladoras del Congreso de Nayarit”. En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 335-379). Tepic, Nayarit and México, D.F: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.
- Pérez Courtade, L. (2014, 24 de abril). Propondrá Mancera despenalización del aborto en el resto del país. *Excelsior*. Extraído de <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2014/04/24/955612>
- Piscopo, J. M. (2017). “Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules: The Implementation of Gender Parity in Mexico”. En G. Waylen (Ed.), *Gender and Informal Institutions* (pp. 137-160). Nueva York: Rowman y Littlefield.
- Pont Suárez, E. S., y García López, M. (2007). “Los límites a la diferencia: La participación política de las mujeres en el congreso del estado de Guerrero”. En L. C. Pacheco Ladrón de Guevara (Ed.), *Cuando la democracia nos alcance: sistemas de cuotas y agendas de género en Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco y Nayarit* (pp. 249-298). Tepic, Nayarit and México, D.F: Universidad Autónoma de Nayarit y Casa Juan Pablos.
- Pou Jiménez, F. (2009). El aborto en México: el debate en la Suprema Corte sobre la normativa del Distrito Federal. *Anuario de Derechos Humanos*, 5, 137-152. Extraído de <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11523/11882>
- Proceso. (2010, 25 de noviembre). Aprueban en Guanajuato ley de acceso a vida libre de violencia. *Proceso*. Extraído de <http://www.proceso.com.mx/98666/aprueban-en-guanajuato-ley-de-acceso-a-vida-libre-de-violencia>
- Quiñones Tinoco, C. S. (2016). “Reforma electoral de 2014: la paridad de los géneros en la postulación de los candidatos y candidatas.” En M. A. Hernández García y J. A. Rodríguez Alonso (Eds.), *Democracia y paridad en México* (pp. 17-36). México D.F.: Grañén Porrúa.
- Rea, D. (2016, 16 de agosto). En la Suprema Corte de México, marihuana sí pero aborto no. *IPS: Inter Press Service*. Extraído de <http://www.ipsnoticias.net/2016/08/en-la-suprema-corte-de-mexico-marihuana-si-pero-aborto-no/>
- Reina, E. (2016, 29 de julio). Veracruz abre la vía para que el aborto sea considerado como un homicidio. *El País*. Extraído de [https://elpais.com/internacional/2016/07/29/mexico/1469810266\\_277274.html](https://elpais.com/internacional/2016/07/29/mexico/1469810266_277274.html)
- Reynoso, D., y D’Angelo, N. (2006). Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, 13(2), 279-313.
- Ríos Cázares, A. (2017). (Weak) Institutions for the Advancement of Women: The Case of Women’s Policy Agencies in Mexican States. *Revista de Ciencia Política*, 37(3), 685-709.

- Ruibal, A. (2012). Feminismo, religión y democracia en el proceso de legalización del aborto en la Ciudad de México. *Estudios* 27, 13-26.
- Ruibal, A. (2018). Federalism, two-level games and the politics of abortion rights implementation in subnational Argentina. *Reproductive Health Matters*, 26(54), 137-144.
- Sawer, M. (1990). *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Sidney: Allen & Unwin.
- Simple, K. (2017, 17 de abril). Javier Duarte, Mexican Ex-Governor Accused of Diverting Money, Is Captured. *The New York Times*. Extraído de <https://www.nytimes.com/2017/04/16/world/americas/mexico-javier-duarte-captured.html>
- Shipan, C. R., y Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840-857. Extraído de <http://www.jstor.org/stable/25193853>
- Smulovitz, C. (2015). Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces. *Latin American Politics & Society*, 57(3), 1-26.
- Solanki, G. (2010). "A Fine Balance? Multilevel Governance and Women's Organising in India". En M. Haussman, M. Sawer, y J. Vickers (Eds.), *Federalism, Feminism and Multilevel Governance* (pp. 171-185). Farnham, Surrey, Inglaterra; Burlington: Ashgate.
- Stevenson, L. S. (2000). *Gender politics and policy process in Mexico, 1968-2000: symbolic gains for women in an emerging democracy*. (Disertación Doctoral, University of Pittsburgh.)
- Sugiyama, N. B. (2013). *Diffusion of Good Government: Social Sector Reforms in Brazil*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Szasz, I. (2007). "Sins, Abnormalities, and Rights: Gender and Sexuality in Mexican Penal Codes". En H. Baitenmann, V. Chenault, y A. Varley (Eds.), *Decoding Gender: Law and Practice in Contemporary Mexico* (pp. 59-74). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Tamayo León, G. (2000). *Cuestión de vida: balance regional y desafíos sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*. Extraído de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/vid.pdf>
- Tarrés, M. L. (2010). "New Challenges in Feminist Practice: The Women's Institutes in Mexico". En E. Maier y N. Lebon (Eds.), *Women's Activism in Latin America and the Caribbean* (pp. 236-254). New Brunswick: Rutgers University Press.
- Vickers, J. (1994). "Why Should Women Care about Federalism?" En D. M. Brown y J. Hiebert (Eds.), *Canada: The State of the Federation* (pp. 135-151). Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University and McGill-Queen's Press.
- Vickers, J. (2011). "Gendering Federalism". En F. MacKay y M. L. Krook (Eds.), *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism* (pp. 129-146). Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Vickers, J. (2013). Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1), 1-23.
- Zarembeg, G., y Guzmán, Á. (2019). Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional. *Revista Mexicana de Sociología*, 81(1), 145-177.
- Zetterberg, P. (2011). "The Diffusion of Sub-National Gender Quotas in Mexico and their Impacts". En A. Piatti-Crocker (Ed.), *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond: Advances and Setbacks in the Last Two Decades* (pp. 53-69). Nueva York: Peter Lang Publishing Group.



## **Maternidad y políticas públicas en Chile en el contexto del COVID-19\*** *Maternity and Public Policies in Chile in the Covid-19 Context*

GABRIELA ÁLVAREZ MINTE\*\*

Fondo de Población de Naciones Unidas  
alvarezminte@gmail.com

ALEJANDRA RAMM

Universidad de Valparaíso, Chile  
alejandra.ramm@uv.cl

JASMINE GIDEON

Birkbeck, University of London, Reino Unido  
J.Gideon@bbk.ac.uk

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A5>

**Resumen:** Tomando tres políticas públicas de Chile, este artículo contribuye a la creciente discusión sobre las bases normativas de la política social de género en América Latina. Mostramos que las políticas públicas descansan en concepciones acerca de las mujeres como madres y cuidadoras, en convergencia con los imaginarios predominantes. Para ello analizamos los sectores de salud, vivienda y políticas de empleo, y mostramos que el enfoque de las mujeres-madres en las políticas sociales chilenas, si bien no es uniforme, tiene en común que reproduce ideas de las mujeres-madres como encargadas exclusivas de las labores de cuidado. Realizamos una reflexión sobre las implicancias de esta relación en la igualdad de género en el contexto de la crisis generada por el COVID-19. Finalmente, argumentamos que esta visión de mujer-madre cuidadora condiciona el pleno acceso de las mujeres a los beneficios de la política social.

**Palabras Clave:** Maternalismo – COVID-19 – Políticas públicas – Tareas de cuidado – Chile

**Abstract:** *Takin the case of Chile as case study, this article contributes to the growing discussion on social policies and motherhood in Latin America and the impact of the recent COVID-19 crisis. We focus on the Chilean case reflecting on the idea of women as mothers and caregivers in public policy, and in the lived experiences of Chileans. We also introduce a reflection on the gendered implications of the crisis generated by COVID-19. We then analyse some relevant public policies on health, housing and labour programs to demonstrate how the focus of women as mothers in Chilean social policies is not uniform, each public policy has an attitude towards motherhood, yet they all reproduce the idea of women as mothers in charge of unpaid care work. We therefore argue that women's access to social policy is still highly contingent upon this vision of women as mothers and caregivers.*

**Keywords:** *Maternalism – COVID-19 – Public politics – Carework – Chile*

---

\* Artículo recibido el 17 de noviembre de 2020 y aceptado para su publicación el 10 de junio de 2021.

\*\* Las autoras agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## Introducción

Según la definición de la Real Academia Española (RAE), la palabra “madre” se refiere a la función “protectora y afectiva”. La maternidad sería el cuidado de quienes son dependientes y vulnerables, cuidado que es realizado con afecto y amor. Estas actividades serían propias de las mujeres y deben ser realizadas en forma gratuita, fuera de los cálculos utilitaristas del mercado. La entrega de protección y cuidado afectuoso no se circunscribe solo a la propia descendencia (hijos), sino también a generaciones mayores (padres y abuelos) y menores (nietos y bisnietos) y, además, a las propias parejas de las mujeres. Asimismo, se extiende a otros familiares o miembros de la comunidad, hermanos o vecinos, por ejemplo.

La maternidad está en el corazón de la construcción de lo femenino en América Latina, no solo en términos culturales sino también estructurales e institucionales (Ramm y Gideon, 2020). El peso del catolicismo, las jerarquías raciales y sexuales instaladas durante la Colonia, y un sistema de parentesco centrado en los lazos de sangre están en el origen de esta homologación de mujeres y madres. Esta concepción se encuentra también en las fundaciones de los estados republicanos independizados. Varias de las primeras políticas sociales que surgen en Latinoamérica se enfocaron en la maternidad. Esta asimilación de las mujeres a la maternidad y los cuidados es el núcleo desde el cual surgen y se multiplican una serie de mecanismos de discriminación hacia las mujeres. Así, las políticas sociales han sido mecanismos no solo de reproducción, sino también de imposición de una feminidad entendida como maternidad y de los cuidados como una responsabilidad exclusiva de las mujeres (Jelin, 2005; Molyneux, 2006a; Pieper-Mooney, 2020; Ramm, 2020b).

La pandemia del COVID-19 constituye un escenario privilegiado para una reflexión sobre maternidad, cuidados y políticas públicas. El distanciamiento social y las consecuencias de salud asociadas a la pandemia han agudizado la crisis de los cuidados que la literatura especializada venía denunciando. El COVID-19 agudiza las desigualdades, particularmente las de género, en una variedad de instituciones sociales: familias, comunidades, mercado y Estado.

Nos centramos en Chile para estudiar tres ámbitos de política pública: salud privada, políticas de vivienda y programas de empleo femenino. El caso de Chile es ilustrativo en cuanto muestra las contradicciones de una sociedad que, por una parte, presenta un profundo liberalismo de mercado junto a un marcado conservadurismo social. Asimismo, el país tiene un muy buen desempeño regional en índices de desarrollo económico y social (PNUD, 2020), junto con uno de los sistemas de protección social más desa-

rrollados de América Latina (CEPAL, 2010). Pese a lo anterior, las desigualdades en Chile son profundas, con un rezago significativo en la distribución de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, en el acceso a derechos sexuales y reproductivos, y en la protección contra la violencia de género (CEPAL, 2010). El caso chileno ilustra la distancia entre una narrativa propia de una sociedad que aspira a ser más justa e igualitaria, con una institucionalidad que permita o lidere ese cambio (PNUD, 2010).

En este artículo nos preguntamos, ¿cómo están presentes las nociones de maternidad, su relación con las tareas de cuidados y los roles tradicionales de género, en el diseño e implementación de políticas públicas? ¿Cuáles son las consecuencias de estas nociones para el avance hacia una mayor autonomía e igualdad de género? En otras palabras, buscamos entender cómo nociones de feminidad-maternidad-cuidadora presentes en políticas públicas abren o cierran el acceso a derechos y cómo, a su vez, reducen o amplían la desigualdad de género y la autonomía de las mujeres.

## **Género, desigualdades y pandemia**

La pandemia del COVID-19 ha agudizado y visibilizado las desigualdades sociales y de género. El COVID-19 está teniendo efectos complejos, particularmente en relación a salud, trabajo pagado y no pagado, carga de cuidados y violencia doméstica, entre otros (Rivera et al. 2020; UN Women 2020; UNFPA 2020; Wenham, Smith, y Morgan 2020). La crisis producida por esta pandemia puede hacer retroceder los avances que se han logrado en la eliminación de desigualdades y discriminaciones estructurales e institucionales, incluidas las de género, y ha revelado el costo de no tener un sistema integrado de cuidados de cobertura amplia en la región (CEPAL, 2020). Además, estudios recientes resaltan que uno de los impactos a más largo plazo del COVID-19 puede ser la restitución de normas tradicionales de género, ya que las mujeres tienen más probabilidades de estar en la economía informal y tienen mayor riesgo de perder sus trabajos (Czymara, Langenkamp, y Cano 2021; Smith et al. 2021). El COVID-19 ha confinado a las familias en sus hogares, desde donde las mujeres intentan trabajar, cuidar y educar a los niños al mismo tiempo (Bahn, Cohen, y van der Meulen Rodgers, 2020). Un número creciente de estudios, incluidos de Argentina y Chile, muestran que durante la pandemia del COVID-19 las mujeres han experimentado un mayor aumento en el trabajo de cuidado no remunerado en comparación con los hombres (Costoya et al., 2020; Energici et al., 2020; Rivera et al., 2020).

En Chile, una encuesta encontró que alrededor del 70% de los niños menores de 12 años en los hogares encuestados son educados por madres o abuelas durante el encierro. A esto se suma el trabajo emocional, construido como típicamente femenino, de navegar y administrar las crecientes tensiones al interior del hogar generadas por la crisis. Toda esta carga de trabajo no remunerado perjudica las posibilidades de realizar trabajo remunerado o de priorizarlo. No es de extrañar entonces, que muchas madres también informaron un deterioro en su propia salud y bienestar como consecuencia de la mayor carga de cuidados (Energici et al., 2020). Además, las mujeres ocupadas en el sector salud, quienes representan el 73% de este, forman parte de la primera línea de respuesta al COVID-19, lo que se traduce en una mayor carga de trabajo y un deterioro de sus condiciones laborales (UN Women, 2020b).

El confinamiento debido al COVID-19 ha significado que la división entre trabajo asalariado y espacio público versus trabajo no remunerado y espacio privado se haga más tenue y porosa. En tiempos de pandemia y aislamiento social, las personas tienen que navegar sus distintas identidades y roles en un mismo espacio, el hogar, el cual muchas veces es limitado y reducido. Las restricciones a la movilidad de las personas implican así el ingreso al hogar del trabajo remunerado para quienes pueden trabajar desde casa, y para una gran cantidad, especialmente mujeres, el desempleo. Los empleos profesionales se pueden hacer a distancia, pero no así los manuales, que son habitualmente desempeñados por mujeres sin educación superior. La crisis ha afectado desproporcionadamente a los trabajadores informales y las mujeres y, en particular, a las mujeres jóvenes quienes son más vulnerables al deterioro del mercado laboral (CEPAL, 2020). La tasa de desocupación femenina alcanzaría un 22% en 2020 y aproximadamente 118 millones de mujeres vivirán en situación de pobreza en América Latina (CEPAL, 2021a, 2021b).

En cuanto a la respuesta del estado, particularmente en Chile, esta se ha dirigido a asegurar el acceso a servicios para sobrevivientes de violencia contra las mujeres, acceso a seguro de desempleo para empleadas domésticas y extensión del permiso post natal durante el COVID-19. También se adoptaron medidas para aumentar el acceso a recursos a través de microempresas y empleo, y entrega de bonos y subsidios (CEPAL, 2021a) Esto ilustra que se ha destinado poco o nada a políticas que permitan balancear, en términos de género, los efectos de la crisis en la carga de cuidado de las mujeres e impulsar una reconstrucción con mayor igualdad en los espacios públicos y privados. Es decir, la crisis producto del COVID-19 favorece la reinstalación de discursos y prácticas maternalistas, naturalizando que

sean las mujeres quienes tienen la mayor –y muchas veces única– responsabilidad en buscar soluciones a la crisis en sus hogares y comunidades. Esto en un contexto en que se espera, además, que el COVID-19 aumente tanto el desempleo como la pobreza en toda América Latina (CEPAL, 2021a).

## **Las bases del sistema en Chile**

Las bases del actual sistema de protección social en Chile se introdujeron durante la dictadura militar (1973-1989), bajo una ideología conservadora y de derecha que profundizó prácticas discriminatorias y los estereotipos de género como base de la nación (Álvarez Minte, 2016; Araujo, 2009; Huneus, 2000; Pieper-Mooney, 2009). Esto quedó plasmado en documentos fundamentales del régimen militar como el Plan Nacional de Desarrollo (ODEPLAN, 1979) y la Constitución de 1980. Este régimen fue efectivo en combinar políticas neoliberales con una ideología religiosa católica, que buscaba retraditionalizar la “moral nacional”, creando una “síntesis conservadora” (Huneus, 2000 y 2001).

Este giro neoliberal redujo el papel del Estado y dio mayor protagonismo al sector privado como proveedor de servicios sociales, junto con apostar por políticas de priorización de algunos grupos –los más pobres– a expensas de garantías universales. Como consecuencia, políticas sociales clave como pensiones, educación y salud se estratificaron, reproduciendo y profundizando desigualdades sociales. A pesar del retorno a la democracia en 1990, el sistema de protección social no ha cambiado significativamente. De hecho, hay evidencia que muestra que en Chile la desigualdad de ingresos ha aumentado en los últimos años, convirtiéndolo en uno de los países más desiguales de América Latina (Flores et al., 2017).

Asimismo, la síntesis neoliberal-conservadora del caso chileno, que se sostiene sobre un Estado subsidiario y la debilidad y limitaciones de políticas públicas universales, significa una sobrecarga a las familias y a las mujeres-madres en particular (Valenzuela, 2006). A esto se suma que Chile está experimentando una serie de transformaciones en su sistema familiar, en línea con varias tendencias mundiales (UN Women, 2019). Desde fines del siglo XX se observa la emergencia de familias más diversas e informales, que se apartan del modelo de familia nuclear heterosexual sancionada por el matrimonio (Palma y Scott, 2018; Ramm y Salinas, 2019; Valdés, 2007). El matrimonio y la fertilidad disminuyen, mientras aumentan la cohabitación, los nacimientos fuera del matrimonio y los hogares encabezados por mujeres. En paralelo, desde fines de la década de los 90, la fuerza laboral ya no

está compuesta casi exclusivamente por hombres, y se ha transitado gradualmente a un modelo de “doble ingreso” (Lewis, 2001).

Pese a estos avances, muchas mujeres en Chile tienen más probabilidades de estar ubicadas en la economía informal, sin acceso a los beneficios de protección social relacionados con el empleo formal o el matrimonio (OIT 2018). Igualmente, las mujeres continúan realizando los trabajos de cuidados no remunerados y los quehaceres domésticos, aunque trabajen en forma remunerada (Instituto Nacional de Estadísticas (INE), n.d.). Así la incorporación de las mujeres al trabajo pagado muchas veces se traduce en una doble o triple jornada laboral y en pobreza de tiempo. Pese a esto, el ideal normativo de la familia nuclear tradicional sigue al centro de las aspiraciones de los y las chilenas, en tanto las mujeres son vistas, y se ven a sí mismas, primordialmente como esposas y madres a cargo del cuidado de la familia y del hogar (Thomas, 2011). El aumento de las uniones de convivencia no ha sido producto de una transformación cultural de rechazo al matrimonio, sino de una adaptación pragmática. El matrimonio ha ido perdiendo atractivo en términos económicos, producto de la creciente autonomía económica de las mujeres, asociada a su creciente incorporación al trabajo pagado y mejor acceso a ciertas políticas públicas (Ramm y Salinas, 2019).

La maternidad en Chile (Ramm y Gideon, 2020), al igual que globalmente (Amarante y Rossel, 2017; England, Budig, y Folbre, 2002; Folbre, 2006), es socialmente elogiada y está vinculada a un sentido de superioridad moral y sacrificio personal. Esto se traduce en que una rebeldía o alejamiento de las mujeres de su rol materno-cuidador tiende a ser enjuiciado negativamente (Franceschet, Piscopo, y Thomas, 2016; Ramm, 2020a). En Chile, al igual que en el resto de América Latina, esta misma supuesta superioridad moral y sentido de sacrificio es capturada por la noción de *marianismo*, que asimila la maternidad al modelo de la Virgen María (Montecino, 2017; Morandé, 1984; Steven, 1973). Una versión alternativa es la de la *supermadre*, que logra superar todos los obstáculos sola (Chaney, 1980). Lo que comparten estos estereotipos es que no solo ocultan y naturalizan los enormes costos asociados a ejercer la maternidad, sino que la situación de opresión de las mujeres producto de la maternidad la revisten de ropajes de santidad (Virgen María) o de heroísmo (supermadre) (Collins, 2002; Ramm, 2015). Estos supuestos, creencias y normas sociales se encarnan e imponen a través de las políticas públicas (Molyneux, 2006a), en las cuales el rol maternal suele ser el punto de partida en el diseño o bien en la incorporación de las mujeres en la propia gestión (Blofield y Martínez F., 2014; Michel, 2012). Se trata de un punto de partida complejo porque asume que todo el trabajo de cuidado es

propio de las mujeres y deja afuera a las mujeres que no son madres y a los hombres.

En una perspectiva de largo plazo, los discursos y narrativas de género hegemónicos han tenido un papel fundamental en la formación de las políticas sociales no solo de Chile, sino en toda América Latina (Dore, 2000; Hughes y Prado, 2011; Jelin, 1994; Lavrin, 1995; Nagels, 2018; Sanders, 2011; Staab, 2017). Los análisis revelan que las madres estuvieron entre las primeras en ser reconocidas como beneficiarias de diversas políticas sociales, especialmente en el área de la salud (Goldsmith Weil, 2020; Molyneux, 2006b; Pieper-Mooney, 2009). Sin embargo, habitualmente, las madres tenían que estar legalmente casadas, es decir, ser madres “adecuadas”, para poder recibir dichos beneficios (Ramm, 2020a). Las madres solteras accedieron solo en casos excepcionales a beneficios sociales (Zárate, 2008). De hecho, gran parte de los esfuerzos de asistentes sociales y matronas estuvieron dirigidos a lograr que las madres de sectores pobres se casaran como forma de resolver su pobreza (Roseblatt, 2000), mientras que las “educaban” sobre cómo ser buenas madres (Zárate, 2008). Asimismo, las madres accedieron a salud y otros beneficios en atención a sus hijos, no en reconocimiento de sus propios derechos.

Más recientemente, desde los años 90, este foco en las madres ha recobrado vigor con las perspectivas de “inversión social temprana” centradas en invertir en la primera infancia y que utilizan a las madres para canalizar dicha inversión hacia niños/as y adolescentes (Chant, 2012; Esping-Andersen, 2009; Molyneux, 2006a). Aquí también se considera a las mujeres como madres sacrificadas y esforzadas que priorizan el bienestar de sus hijos y sus dependientes sobre el suyo propio, activamente retraditionalizando el papel altruista y materno de las mujeres (Roberts, 2015). Estas perspectivas también intensifican la feminización de la responsabilidad para salir de la pobreza, marginando a los hombres de dicha responsabilidad y dejando intactas las normas y prácticas sociales de la masculinidad (Chant, 2006).

Son las mujeres, como madres, quienes tienen que mantener una vivienda armónica, limpia y acogedora para hombres e hijos. El hogar, bajo la tutela la madre-esposa, es visto como un espacio en que los hijos crecen sanos y felices. También es definido como un refugio y lugar de descanso para el hombre, donde se guarece de las tensiones y agresiones que enfrenta en el trabajo y en el espacio público (Ramm, 2020b). La mujer-madre vela por el bienestar sanitario de la familia, muchas veces a expensas de su propia salud. Este bienestar incluye no solo cuidar enfermos, o quienes tienen alguna discapacidad, sino también una labor de prevención, proveyendo una alimentación sana y un medio ambiente estimulante y armónico para todos (Donelan, Falik, y DesRoches, 2001; Sepulveda Carmona, 2013).

Están claros los límites de estos modelos, en cuanto asumen *una* familia heteropatriarcal, con roles de género definidos en base a la división sexual del trabajo, con hombres proveedores y mujeres altruistas, portadoras de maternidad benevolente (Pieper-Mooney, 2009 y 2020; Yopo Díaz, 2016). Pero ni las prácticas de las personas, ni el mercado laboral, se ajustan a estos ideales. No todas las mujeres son madres y no todas las personas que cuidan son madres, ya sea biológicas o sociales. Las familias están cruzadas de tensiones, relaciones de poder, vulnerabilidades y discriminaciones, según género, edad, orientación sexual, discapacidad, entre otras. Estas tensiones, que se manifiestan en violencia doméstica, abuso, malnutrición, y pobreza de tiempo, afectando desproporcionadamente a mujeres, se han visto agudizadas por el COVID-19.

Es necesario reconocer que la identidad materna también genera poder y autonomía. De hecho, la maternidad ha sido, tal vez, la fuente más importante de movilización de las mujeres en América Latina (Arriagada, 2020; Franceschet, 2004; Power, 2010; Ramm, 2020a). En un contexto de predominio de roles convencionales de género, es más probable que las mujeres recurran a la maternidad para dar legitimidad a sus demandas y que estas sean consideradas lícitas si se enmarcan en la función maternal. Sin embargo, no deja de ser un enfoque complejo para la política pública, ya que cuando la identidad de las mujeres se equipara a la de madres, la maternidad fácilmente se transforma en la única identidad permitida que tienen las mujeres para ser reconocidas en la esfera pública (Gideon et al., 2021; Ramm y Gideon, 2020). En la siguiente sección nos enfocaremos en analizar las distintas prácticas y discursos sobre género y maternidad en distintos ámbitos de política pública y sus consecuencias para avanzar hacia una mayor autonomía femenina e igualdad de género.

### **Subsidios a la vivienda, programas laborales femeninos y acceso a la salud**

*Propiedad de la vivienda:  
género, autonomía y comportamiento apropiado*

Las políticas de vivienda encarnan una paradoja. La vivienda o el hogar es un espacio femenino por excelencia y el lugar privilegiado para realizar la maternidad. El hogar es el lugar donde la mujer despliega su rol maternal, de cuidar hijos, pareja y otros familiares. La vivienda también delimita el espacio doméstico y la esfera privada. Pese a esto, históricamente el Estado chileno ha privilegiado a cierto tipo de hombres como propietarios de vivienda: hombres

con un comportamiento apropiado, trabajadores y con una familia bien constituida. Las políticas de vivienda han dado al hombre *decente* la propiedad de la vivienda - y el poder asociado a esto-, mientras que han mantenido en la mujer-esposa-madre la responsabilidad de su mantención y cuidado.

Pese a ello, han sido las mujeres de clase baja las que han liderado las luchas y demandas por la vivienda propia (Figueroa Garavagno, 1998; Raposo Quintana, Acuña Flores, y López Dietz, 2014; Tinsman, 2009). En los años 60 y 70 las mujeres de clase baja tuvieron un rol protagónico en las tomas de terrenos, y hoy son ellas quienes lideran la mayoría de los comités de vivienda (Angelcos Gutiérrez, 2012). Esta lucha se basa en roles convencionales de género pues las mujeres apelan a que no pueden cumplir con su deber como madres y amas de casa sin un hogar en donde criar a sus hijos.

Los tecnócratas de la dictadura de Pinochet favorecieron al hombre casado, con una familia numerosa, con el sistema de entrega de subsidios a la vivienda, y discriminaron a familias encabezadas por madres solteras. En concreto, las madres no casadas legalmente obtenían menos puntos en el cuestionario de evaluación socioeconómica que las familias encabezadas por hombres casados, quedando así marginadas de acceder a la vivienda propia (Ramm, 2020b).

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI ocurre un giro histórico: las mujeres y en particular las madres no casadas legalmente comienzan a ser las principales beneficiarias de los subsidios a la vivienda dirigidos a los grupos más vulnerables (Ramm, 2020b).

Luego de la vuelta a la democracia en los 90, los gobiernos subsecuentes aumentaron el gasto social y perfeccionaron los mecanismos de focalización, identificando una serie de grupos vulnerables, entre los cuales estuvieron las mujeres jefas de hogar (Schkolnik, 1995). Entre 1990 y 2000, el acceso de las mujeres a subsidios de vivienda aumentó significativamente y desde el año 2007 en adelante las madres no casadas legalmente comienzan a superar a las mujeres casadas como receptoras de dicho subsidio (Ramm, 2020b). Hablamos de mujeres no casadas legalmente, pues incluyen tanto a madres solteras como convivientes. Si en 1990 los hombres representaban el 81% de los beneficiados del Fondo de Solidario de Vivienda (FSV), en el 2000 las mujeres representan el 66%. Entre el 2010 y el 2020 el 81% de los beneficiarios de este subsidio son mujeres (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2020). Desde 2010 en adelante, las mujeres no casadas legalmente representan más del 50% de las beneficiarias del FSV (Ramm, 2020b).

Este giro de las políticas de vivienda, si bien incluye a hogares que se apartan del modelo hegemónico de familia, sigue enmarcando por roles de género tradicionales. Las madres no casadas comenzaron a ser considera-

das vulnerables por la ausencia de un hombre proveedor y son apoyadas por enfoques de inversión social, relacionados con su función materna, con el fin de reducir la transmisión intergeneracional de las desventajas (Ramm, 2020b). Las madres no legalmente casadas de bajos ingreso también apelan a los roles de género convencionales para acceder al subsidio a la vivienda. De hecho, muchas madres convivientes se presentan como madres solteras para acceder a la vivienda propia, demostrando gran capacidad de agencia al usar estratégicamente el ideal de la madre sola sufriente, promovida por la propia política de vivienda, para acceder a dichos subsidios (Ministerio de Desarrollo Social, 2013; Ramm, 2016).

El actual acceso de las mujeres de menores ingresos a subsidios para la vivienda significa un avance en su autonomía residencial y económica, junto con más recursos para enfrentar situaciones de violencia doméstica. Sin embargo, las políticas de vivienda se enfocan en la vulnerabilidad de las “madres solas”, sin desafiar los roles de género convencionales. Lo que evidencia cómo la tecnocracia del *policy making* opera dentro de un marco de género convencional (Montecinos, 2001). En el caso de las políticas de vivienda analizadas, esto resultó en un claro avance en términos de autonomía de las mujeres, pero no así en términos de igualdad de género. Ello se debe a que ninguno de estos subsidios busca ni incentiva la copropiedad o cojefatura de la vivienda (Deere y Twyman, 2012).

Producto del COVID-19, el gobierno de Chile dictó como medida de emergencia la “Ampliación de Convenio de Subsidio Habitacional de Mujeres Víctimas de Violencia” (CEPAL, 2021a) que recurre al Subsidio de Arriendo como principal forma de traslado de vivienda para mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, establece un acceso preferente de mujeres víctimas de violencia de género a diversos subsidios, incluidos el Fondo Solidario de Vivienda. Esto demuestra la relevancia de la autonomía residencial para hacer frente a situaciones de violencia contra las mujeres, pero, al mismo tiempo, reproduce la idea de la madre sufriente como la figura adecuada para acceder al “beneficio” –en oposición al derecho– de la vivienda.

### *Programas laborales para mujeres<sup>1</sup>*

Existen algunos paralelismos entre las políticas de vivienda y los programas laborales dirigidos a mujeres. Ambos se basan en la vulnerabilidad de las

---

<sup>1</sup> Esta sección se basa, especialmente, en el trabajo de Catalina de la Cruz (2020), el cual se centra en analizar las políticas de incentivo al empleo femenino desarrolladas bajo el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018).

mujeres-madres. Sin embargo, en este caso los discursos maternalistas se utilizan para impulsar la participación laboral femenina. Los programas laborales para mujeres muestran un discurso de empoderamiento de las mujeres a través del acceso a recursos, al mismo tiempo que identifican a las mujeres como madres (de la Cruz, 2020). Entonces incentivan la participación laboral de las mujeres-madres no con base en el derecho de las mujeres a un trabajo digno, sino como una forma de asegurar el bienestar de sus hijos/as.

Estas políticas no reconocen la carga de cuidados de las mujeres, ni buscan una distribución más equitativa de las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres. Esto puede continuar hasta una edad avanzada, ya que las funciones de cuidados de las mujeres continúan mucho después de que sus hijos alcancen la edad escolar (Vives et al., 2018). A estos cuidados luego se suman los cuidados a generaciones mayores, que nuevamente recaen en forma casi exclusiva en las mujeres (Palacios, Ramm, y Olivi, 2020; SENAMA, 2009).

Chile tiene una de las tasas más bajas de participación femenina en el mercado laboral en la región (46% en 2020<sup>2</sup>) (Puga y Soto, 2018), acompañada de una brecha salarial de género en todos los sectores del mercado laboral y de una marcada segmentación por género del mercado laboral (-28,1%<sup>3</sup>) (Hermann y Jáuregui, 2019). Desde los inicios de las reformas sociales de principios del siglo XX, el trabajo pagado de las mujeres se condenó como causa de diversos males sociales, incluidos la desnutrición infantil y descomposición familiar. Esta visión fue incorporada a normativas y leyes, varias aún vigentes (Hutchison, 2001; Mauro, Godoy, y Díaz, 2009; Valdés y Valdés, 2005). Desde temprano las políticas laborales opusieron el trabajo remunerado al trabajo no remunerado. Los quehaceres domésticos, la crianza y los cuidados fueron también establecidos como propios y exclusivos de las mujeres.

Como ya se ha mencionado, la dictadura militar de Pinochet reforzó el papel de las mujeres como madres. Pese a esto la participación laboral femenina aumentó bajo la dictadura, debido a los cambios económicos introducidos y la expansión de exportaciones agrícolas y pesqueras, que crearon nuevas oportunidades laborales para las mujeres. Sin embargo, los trabajos realizados por las mujeres eran muchas veces mal pagados, inestables e informales (PNUD, 2010; Tinsman, 2014).

Los gobiernos posteriores buscaron aumentar la participación laboral femenina, apuntando a las madres de bajos ingresos, bajo la figura de la

---

<sup>2</sup> Ver <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/indicadores-subcomision-de-estadisticas-de-genero>

<sup>3</sup> Ver <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/atlas-de-genero>

“mujer jefa de hogar”. El análisis realizado por De la Cruz (2020), sobre las políticas de incentivo al empleo femenino del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) muestra que, si bien estos programas hicieron avances para abordar las desigualdades socioeconómicas, no abordaron las responsabilidades domésticas y de cuidado no remuneradas que limitan la participación laboral femenina. A una conclusión similar llega un reciente estudio sobre las limitaciones que enfrentan mujeres cuidadoras de familiares adultos mayores para integrarse o permanecer en el mercado laboral pagado (Palacios, Ramm, y Olivi, 2020).

De la Cruz (2020) identifica que las políticas dirigidas a incentivar el empleo femenino no solo tendieron a reforzar el papel materno de las mujeres, sino que, además, promovieron formas de trabajo inestable y mal pagado. Varios programas dirigidos a mujeres trabajadoras fueron transferencias condicionadas para asegurar el bienestar escolar y de salud de los hijos de estas trabajadoras. Estas políticas no solo excluyeron a mujeres que no son madres, sino también a mujeres que tienen otras responsabilidades de cuidado (no necesariamente hijos), y, también, a otras personas con responsabilidades de cuidado que no son madres. Tampoco reconocen el trabajo de cuidados como un trabajo merecedor de una remuneración (De la Cruz, 2020; Palacios, Ramm, y Olivi, 2020). Así, los programas de incentivo al empleo femenino no buscan involucrar a hombres ni a otras instituciones, creando un antagonismo entre trabajo remunerado y no remunerado que solo afecta a las mujeres.

### *El acceso de las mujeres a las prestaciones de salud*

Similar a lo sucedido con las políticas de vivienda y de empleo, a principios del siglo XX la participación de las mujeres en el sistema de salud público se basó en su calidad de madres, para asegurar una maternidad e infancia sanas (Gideon, 2014; Pieper-Mooney, 2009; Zárata, 2020). Sin embargo, el análisis de las políticas de salud es complejo, ya que la provisión de salud pública y privada puede ser distinta (Gideon, 2001, 2014).

En Chile existe un sistema mixto de atención de salud público-privado, que incluye un seguro público a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y aseguradoras privadas (ISAPRE). Alrededor del 78% de la población está cubierta por FONASA, el 18% en ISAPRE y el resto de la población está cubierta por otros seguros (Gideon, 2014; Sánchez, 2016). Por los mayores costos de los planes de salud privada, las mujeres están en su mayoría registradas en el sistema público. Solo un 35% –aproximada-

mente— de los titulares de planes salud del sector privado son mujeres, pero estas constituyen alrededor del 60% de los usuarios *dependientes* del sistema privado de salud (Sánchez, 2016). Es decir, las ISAPRE incorporan mayoritariamente a las mujeres como dependientes de un hombre, quien ejerce de titular. Esto no es algo azaroso, sino que refleja cómo fue diseñado el sistema de salud privado, reflejando los roles de género convencionales.

Los planes de las ISAPRE “sin útero”, es decir, sin cobertura en caso de embarazo, constituyen un ejemplo esclarecedor de cómo el sistema de salud privado se relaciona con las mujeres (Gideon, 2014). El sistema de cálculo de los planes de salud, que diferencia por género y edad, se traduce en que las mujeres en edad reproductiva pagan hasta tres veces más que los hombres (Martínez-Gutiérrez y Cuadrado, 2017). Frente a esto, muchas ISAPRE ofrecen planes más económicos para las mujeres, pero con una cobertura muy limitada para los costos de nacimientos y abortos (legales). Si bien este tipo de planes están prohibidos por ley, en la práctica se siguen ofreciendo, evidenciando el poder que tienen las ISAPRE para resistir estos intentos de regulación (Gideon y Álvarez Minte, 2018).

El resultado es una provisión de salud solo accesible para quienes tienen suficientes recursos para pagar y una buena salud para ser aceptados por las aseguradoras (Gideon, Leite, y Álvarez Minte, 2015; Martínez-Gutiérrez y Cuadrado, 2017). En comparación con el sistema público de salud, el sector privado muestra un mayor crecimiento económico y concentra el 62% de las horas de atención médica (Martínez-Gutiérrez y Cuadro, 2017). Si bien la proporción de mujeres que están cubiertas por las ISAPRE es menor, sus prácticas institucionales tienen impactos de género ya que, incluso en condiciones de acceso a recursos, no se garantiza la superación de las discriminaciones por género.

Un tema pendiente, desde antes de la pandemia del COVID-19, es la falta de consenso sobre el acceso a la salud reproductiva, especialmente a métodos de anticoncepción, control del embarazo y aborto. Las élites conservadoras se han opuesto a ampliar el acceso a derechos sexuales y reproductivos, lo que ha tenido consecuencias tanto para la salud pública como privada (Álvarez Minte, 2017, 2020). La introducción de intereses comerciales en el sector de la salud, favorecida por la dictadura militar, fortaleció la influencia de grupos empresariales conservadores y católicos, que tienen una visión conservadora sobre la maternidad y la familia. Estos grupos se han opuesto a cualquier intento de avance en temáticas referidas a despenalización del aborto, educación sexual y acceso a anticoncepción de emergencia (Álvarez Minte, 2020; Ewig y Kay, 2011).

A pesar de esta oposición, el sistema de salud público está avanzando hacia una mejor provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, como quedó demostrado con la despenalización del aborto en tres causales en el año 2017. El sistema de salud privado, sin embargo, ofrece una imagen contradictoria. Por una parte, el costo de la salud materna y el parto recaen exclusivamente en las mujeres. Por otra parte, se restringen los servicios de salud sexual y reproductiva en nombre del imperativo maternal de las mujeres y la idea de que las mujeres están destinadas a ser madres (Álvarez Minte, 2017; Cristino, 2015; Gideon y Álvarez Minte, 2018; Pérez, 2015; Urquieta, 2015). Es decir, a diferencia de los sectores de vivienda y mercado laboral, en el sector privado de la salud la maternidad se usa de manera explícita para restringir el acceso de las mujeres a ciertos derechos, en este caso, sexuales y reproductivos.

## Conclusiones

La maternidad, por su construcción simbólica en torno a los cuidados, vincula a las mujeres con los trabajos no remunerados, la priorización del bienestar de otros y el trabajo emocional (England, 2005). El trabajo de cuidado en la mayoría de las sociedades es una práctica feminizada, invisible, considerada una ocupación subordinada (Folbre, 1986, 2008 y 2012). Separar a las mujeres de la maternidad, las tareas de cuidado no remunerados y el trabajo doméstico es una demanda feminista de larga data. La evidencia muestra el peso negativo que estas tareas tienen en la salud y bienestar de las mujeres, y en sus oportunidades de independencia y autonomía (Center for Health Research y Coughlin, 2010; Gammage, Joshi, y Rodgers, 2020; Strazdins y Broom, 2004). En un contexto de crisis, como el generado por la pandemia del COVID-19, esas labores se hacen aún más pesadas, y es ahora cuando se observan con claridad las limitaciones de una política pública que no ha impulsado los cambios institucionales y en las normas y prácticas sociales que aseguren una igualdad en las responsabilidades de cuidados.

Como muestra Chile, los ideales normativos en torno a la maternidad continúan dando forma a las políticas públicas en las áreas de vivienda, trabajo y salud. El ideal de la maternidad que construye a la mujer como la única proveedora de cuidados afectuosos y gratuitos, no solo para sus hijos y familiares, sino para quien lo necesite. Este ideal está en la base de las tres áreas de política pública analizadas aquí. Teniendo esto como punto de partida, las políticas de vivienda y los programas de incentivo al empleo femenino representan un progreso hacia una mayor autonomía de las mujeres. Sin

embargo, este avance es limitado en tanto no se libera ni se busca repartir las tareas de cuidados de manera equitativa. Los cuidados son definidos como femeninos y así se justifica que hombres, Estado y mercado se excluyan de esta tarea. En vivienda no se promueve la copropiedad, ni la co-jefatura del hogar y los programas de incentivo al empleo femenino no promueven la corresponsabilidad en los cuidados.

La forma en que opera la salud privada, moldeada según la síntesis conservadora, ofrece otro ejemplo de los efectos de este ideal de maternidad. Por una parte, las ISAPRE cobran un sobreprecio a las mujeres en edad fértil, castigando la maternidad. Por otra, incentivan que las mujeres sean beneficiarias de este sistema como dependientes de un hombre proveedor. A esto se suma que con la legalización del aborto por causales, varias clínicas privadas, asociadas a grupos confesionales, han utilizado la figura de la objeción de conciencia institucional para negarse a esta práctica (Casas et al., 2020). Es decir, el sistema de salud privado castiga simultáneamente tanto la maternidad -planes de salud de mujeres son más caros- como la maternidad electiva -barreras de acceso a píldora del día después y negación de cobertura para aborto legal. Dado el sustrato conservador del sistema de salud privado, el castigo a la maternidad electiva es esperable, pero no así el castigo a la posibilidad de tener hijos (sobreprecio en planes salud para mujeres en edad fértil). Lo que sí es común a ambas situaciones, es que constituyen ejemplos de discriminación de género, pues solo afectan a las mujeres.

Las políticas de vivienda, empleo femenino y salud privada en Chile, si bien tienen enfoques distintos sobre cómo se asegura la inclusión de las mujeres a las políticas públicas, mantienen un hilo común, que es la equiparación de las mujeres a sus roles de madres, roles que además pertenecen a un imaginario en que las madres benevolentes y altruistas son las encargadas de velar por el bienestar de los hijos e hijas y las familias en general. Mejorar y asegurar una vivienda digna, aumentar los ingresos familiares o velar por la salud, son parte de los imperativos maternos que se impulsan en las políticas públicas para asegurar el bienestar de los niños y niñas. En definitiva, el caso chileno evidencia que las mujeres suelen convertirse en mercedoras de políticas sociales y de la regulación estatal en calidad de madres. Así, el ideal convencional de maternidad está en sintonía y es útil también a un Estado que se define como subsidiario, como lo hizo el régimen militar, y cuyo legado permanece hasta hoy.

Las mujeres son particularmente discriminadas en estas tres políticas, Esto se hace evidente en el caso de las mujeres de menores ingresos, que son quienes tienen menores niveles de participación en el trabajo formal pagado, precisamente por la prevalencia de los roles de género convencionales y

no contar con los recursos para poder externalizar los cuidados, ya sea al mercado o al Estado. A esto se suma que el escaso acceso de estas mujeres a la protección social muchas veces está además condicionado a su condición maternal.

Frente a este escenario, las autoras de la región proponen reconocer el derecho a cuidar y a ser cuidado como un derecho universal (Pautassi, 2007). Lo que ampliaría tanto a los proveedores como receptores de cuidados. También reconocer el aporte económico de los cuidados, que se calcula que aportan alrededor de un 25% del PIB en varios países de la región (Rico, 2011). Este reconocimiento de los cuidados como trabajo de reproducción involucra que sean remunerados. Se apela a una desfeminización y colectivización de los cuidados, es decir, que a nivel de la esfera privada se incorporen los hombres y a nivel público, el Estado, ofreciendo servicios de cuidados universales (Blofield y Martínez-Franzoni, 2014; Rico, 2011).

Es en este contexto que debemos situar la llegada del COVID-19 a la región. Con esta pandemia se han diluido las fronteras, fuertemente *generizadas*, entre espacio público -donde transcurren el trabajo remunerado y la educación formal- y el espacio privado del hogar -propio del trabajo no remunerado y los cuidados. Pero, sobre todo, el COVID-19 ha significado un aumento de la carga de cuidados, al interior del hogar y en los sistemas de salud. En América Latina, millones de personas que viven la pandemia están en una situación de mayor vulnerabilidad ya que están sin acceso a redes de seguridad o protección. Pero por lo dicho aquí, es claro que son las mujeres para quienes esta pandemia ha significado una mayor carga de trabajo, en condiciones que ya eran muy desiguales. Así, lo que evidencia el caso chileno, y que es extrapolable a los demás países de la región, es que el Estado reinstala la responsabilidad de los cuidados en las familias, lo que en verdad es un eufemismo para decir: en las mujeres de esas familias. Si bien los efectos de la crisis generada por el COVID-19 serán largos, hay oportunidades de generar una nueva institucionalidad que entienda a las mujeres como ciudadanas con derechos universales, no solo como madres. Sin un cambio sustantivo en la institucionalidad, difícilmente podrán cambiar las prácticas *generizadas* del cuidado.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Minte, G. (2016). Conservative Backlashes to Women's Bodily Integrity in Latin America; The Case of Chile. En J. Gideon (Ed.), *Handbook on Gender and Health*. Edward Elgar Publishing.
- Álvarez Minte, G. (2017). *The conservative resistance against women's bodily integrity in Latin America: the case of Chile*. Birkbeck, University of London.
- Álvarez Minte, G. (2020). Resistance to Sexual and Reproductive Rights: Maternalism and Conservatism. En A. Ramm y J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 123–144). Studies of the Americas. Palgrave Macmillan, Cham.
- Amarante, V., y Rossel, C. (2017). Unfolding patterns of unpaid household work in Latin America. *Feminist Economics*, 24(1), 1–34.
- Angelcos Gutiérrez, N. (2012). Lucha por la vivienda y politización de las trayectorias individuales. *Polis. Revista Latinoamericana*, 31.
- Araujo, K. (2009). Estado, sujeto y sexualidad en el Chile postdictatorial. *Nomadías*, 9, 11–39.
- Arriagada, E. (2020). “Las madres del plomo”: Women's Environmental Activism and Suffering in Northern Chile. En Ramm, A. y Gideon, J. (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 145–165). Springer.
- Bahn, K., Cohen, J., y van der Meulen Rodgers, Y. (2020). A feminist perspective on COVID-19 and the value of care work globally. *Gender, Work & Organization*, 27(5), 695–699.
- Blofield, M., y Martínez F. J. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: Equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *Revista CEPAL*, 114, 107–125.
- Casas, L., Freedman, L., Ramm, A., Correa, S., Baba, C. F., y Biggs, M. A. (2020). Chilean medical and midwifery faculty's views on conscientious objection for abortion services. *International Perspectives on Sexual and Reproductive Health*, 46 (Supplement 1, Focus on Abortion), 25–34.
- Center for Health Research, y Coughlin, J. (2010). Estimating the impact of caregiving and employment on well-being. *Outcomes and Insights in Health Management*, 2(1).
- CEPAL. (2010). *Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPAL*. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>
- CEPAL. (2020). Panorama Social de América Latina. En *Panorama*. CEPAL.
- CEPAL. (2021a). *COVID-19 Observatory in Latin America and the Caribbean Economic and social impact*. Disponible en: <https://cepalstat-prod.cepal.org/forms/covid-countrysheet/index.html?country=CHL>
- CEPAL. (2021b). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible con Igualdad. En *Covid 19 Respuesta*. CEPAL.

- Chaney, E. (1980). *Supermadre: women in politics in Latin America*, (50). University of Texas Press.
- Chant, S. (2006). Re-thinking the “feminization of poverty” in relation to aggregate gender indices. *Journal of Human Development*, 7(2), 201–220.
- Chant, S. (2012). The disappearing of “smart economics”? The World Development Report 2012 on Gender Equality: Some concerns about the preparatory process and the prospects for paradigm change. *Global Social Policy*, 12(2), 198–218.
- Collins, P. H. (2002). *Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Routledge.
- Costoya, V., Echeverría, L., Edo, M., Rocha, A., y Thailinger, A. (2020). *The impact of COVID-19 in the allocation of time within couples. Evidence for Argentina* (Issue 145). Universidad de San Andres, Departamento de Economía.
- Cristino, C. (2015). “Red de clínicas de ILC tampoco realizará abortos en sus establecimientos de salud”. *El Diario Financiero*. Disponible en <https://www.df.cl/noticias/empresas/actualidad/red-de-clinicas-de-ilc-tampoco-realizara-abortos-en-sus-establecimientos/2015-02-03/160707.html>.
- Czymara, C. S., Langenkamp, A. y Cano, T. (2021). Cause for concerns: gender inequality in experiencing the COVID-19 lockdown in Germany. *European Societies*, 23(S1), S68–S81.
- de la Cruz, C. (2020). “The Persistent Maternalism in Labor Programs”. En A. Ramm y J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women’s Activism in Latin America* (pp. 245–266). Springer.
- Deere, C. D. y Twyman, J. (2012). Asset ownership and egalitarian decision making in dual-headed households in Ecuador. *Review of Radical Political Economics*, 44(3), 313–320.
- Donelan, K., Falik, M., y DesRoches, C. M. (2001). Caregiving: Challenges and implications for women’s health. *Women’s Health Issues*, 11(3), 185–200.
- Dore, E. (2000). One step forward, two steps back: Gender and the state in the long nineteenth century. En Dore, E. y M. Molyneux, *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, 3–32.
- Energici, M. A., Rojas Navarro, S., Schongut Grollmus, N. y Alarcón Arcos, S. (2020). *Estudio CUIDAR*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- England, P. (2005). Emerging Theories of Care Work. *Annual Review of Sociology*, 31(1), 381–399.
- England, P., Budig, M. y Folbre, N. (2002). Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work. *Social Problems*, 49(4), 455–473.
- Esping-Andersen, G. (2009). *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women’s new roles*. Cambridge, Polity.
- Ewig, C. Kay, S. J. (2011). Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile’s Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 67–99.

- Figueroa Garavagno, M. C. (1998). "... si pudiera conseguirme una casita, que es mi sueño..." La vivienda una problemática femenina, 1946-1952. *Lamedas Revista de Ciencias Sociales e Históricas* 5, Noviembre (80-91).
- Flores, I., Sanhueza, C., Atria, J. y Mayer, R. (2017). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017. *Review of Income and Wealth*, 66(4), 850-874.
- Folbre, N. (1986). Cleaning house:: New perspectives on Households and Economic Development. *Journal of Development Economics*, 22(1), 5-40.
- Folbre, N. (2006). Measuring Care: Gender, Empowerment, and the Care Economy. *Journal of Human Development*, 7(2), 183-199.
- Folbre, N. (2008). *Valuing children/: rethinking the economics of the family*. Harvard University Press.
- Folbre, N. (2012). "Holding hands at midnight": The paradox of caring labor. *Feminist Economics*, 1(1), 73-92.
- Franceschet, S. (2004). Explaining Social Movement Outcomes: Collective Action Frames and Strategic Choices in First- and Second-Wave Feminism in Chile. *Comparative Political Studies*, 37(5), 499-530.
- Franceschet, S., Piscopo, J. M. y Thomas, G. (2016). Supermadres, maternal legacies and women's political participation in contemporary Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 48, 1-32.
- Gammage, S., Joshi, S. y Rodgers, Y. van der M. (2020). The Intersections of Women's Economic and Reproductive Empowerment. *Feminist Economics*, 26(1), 1-22.
- Gideon, J. (2001). The decentralization of primary health care delivery in Chile. *Public Administration and Development*, 21, 223-231.
- Gideon, J. (2014). *Gender, Globalization, and Health in a Latin American Context*. Palgrave Macmillan.
- Gideon, J., y Álvarez Minte, G. (2018). "Gender, health, and religion in a neoliberal context: Reflections from the Chilean case". En *Routledge Handbook of Latin American Development* (pp. 286-296). Routledge.
- Gideon, J., Leite, M. y Álvarez Minte, G. (2015). What is hindering progress? The marginalization of women's sexual and reproductive health and rights in Brazil and Chile. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 31(3), 255-270.
- Gideon, J., Ramm, A., Álvarez Minte, G. y de la Cruz Pincetti, C. (2021). Protecting, Empowering, or Penalizing Motherhood? The Contradictory Treatment of Women in Chilean Social Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 00(0), 1-23.
- Goldsmith Weil, J. (2020). "Constructing Maternalism from Paternalism: The Case of State Milk Programs". En Ramm, A. y Gideon, J. (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 69-95). Springer.
- Hermann, J. y Jáuregui, A. (2019). *Boletín Mercado laboral y Brecha salarial en Chile*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

- Hughes, S. y Prado, P. (2011). “Media diversity and social inequality in Latin America”. En M. Blofield (Ed.), *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (p. 407). Penn State Press.
- Huneus, C. (2000). Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The ‘ODEPLAN Boys’ and the ‘Gremialists’ in Pinochet’s Chile. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 461–501.
- Huneus, C. (2001). El caso de la Unión Demócrata Independiente. *Kellogg Institute, Working Paper* 285; Issue July. Disponible en <https://kellogg.nd.edu/documents/1602>.
- Hutchison, E. (2001). *Labors appropriate to their sex/: gender, labor, and politics in urban Chile, 1900-1930*. Duke University Press.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (n.d.). *Estadísticas Género: Uso del Tiempo*.
- Jelin, E. (1994). *Las Familias en America Latina*. ISIS Internacional.
- Jelin, E. (2005). “Las familias Latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas”. En I. Arriagada (Ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. CEPAL - UNFPA.
- Lavrin, A. (1995). *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. University of Nebraska Press.
- Lewis, J. (2001). The decline of the male breadwinner model: Implications for work and care. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 8(1), 152–169.
- Martínez-Gutiérrez, M. S. y Cuadrado, C. (2017). Health policy in the concertación era (1990–2010): reforms the chilean way. *Social Science and Medicine*, 182, 117–126.
- Mauro, A., Godoy, L., y Díaz, X. (2009). *Trabajo y empleo femenino en Chile 1880-2000. Su aporte al desarrollo del país desde la economía doméstica, el trabajo voluntario y el trabajo remunerado*. CEM.
- Michel, S. (2012). “Maternalism and beyond”. En R. Plant (Ed.), *Beyond Maternalism: Motherhood and Method*. Bergahn Books.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Informe de Política Social*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2020). *Observatorio Urbano: Caracterización Beneficiarios Fondo Solidario de Elección de Vivienda (FSEV, DS 49)*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Molyneux, M. (2006a). Mothers at the service of the new poverty agenda: progreso/ oportunidades, Mexico’s conditional transfer programme. *Social Policy & Administration*, 40(4), 425–449.
- Molyneux, M. (2006b). The Politics of Rights and Dilemmas introduction for Feminist. *Third World Quarterly*, 27(7), 1175–1191.
- Montecino, S. (2017). *Madres y huachos. Alegorías del mestizaje chileno*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

- Montecinos, V. (2001). Feminists and Technocrats in the Democratization of Latin America: A Prolegomenon. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 15(1), 172–199.
- Morandé, P. (1984). *Cultura y modernización en América Latina: ensayo sociológico acerca de la crisis del desarrollismo y de su superación*. Madrid: Encuentro Ediciones.
- Nagels, N. (2018). Incomplete Universalization? Peruvian Social Policy Reform, Universalism, and Gendered Outcomes. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 23(3), 410–431.
- ODEPLAN. (1979). *Política poblacional aprobada por su excelencia el presidente de la República y publicada en el plan nacional indicativo de desarrollo (1978-1983)*. Presidencia de la República.
- Palacios, J., Ramm, A. y Olivi, A. (2020). Constraints that discourage the labour market participation of female carers of older relatives in Santiago, Chile. *Health and Social Care in the Community*, 29 (2).
- Palma, J. y Scott, J. (2018). The implications of changing living arrangements for intergenerational relations in Chile. *Contemporary Social Science*, 15(3), 392–405.
- Pérez, F. (2015). Aborto: una solución que elude la solución. *La Tercera*, 2015.
- Pieper-Mooney, J. (2009). *The politics of motherhood: Maternity and women's rights in twentieth-century Chile*. University of Pittsburgh Press.
- Pieper-Mooney, J. (2020). “Taking the Nature Out of Mother”: From Politics of Exclusion to Feminisms of Difference and Recognition of Rights. En Ramm, A. y Gideon, J. (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 39–67). Palgrave Macmillan.
- PNUD. (2010). *Desarrollo Humano en Chile. Género: los desafíos de la Igualdad*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- PNUD. (2020). *Evidencias para la agenda 2030 y el ODS 16+: Sociedades Inclusivas y Pacíficas en Honduras*. PNUD.
- Power, M. (2010). *Right-wing women in Chile: Feminine power and the struggle against Allende, 1964-1973*. Penn State Press.
- Puga, I. y Soto, D. (2018). Social Capital and Women's Labor Force Participation in Chile. *Feminist Economics*, 24(4), 131–158.
- Ramm, A. (2015). “Género, academia y chilenidad: el viaje de una profesora universitaria chilena”. En A. Boitano y A. Ramm (Eds.), *Rupturas e identidades: cuestionando la Nación y la Academia desde la etnia y el género* (pp. 67–95). RIL.
- Ramm, A. (2016). Changing Patterns of Kinship: Cohabitation, Patriarchy and Social Policy in Chile. *Journal of Latin American Studies*, 48(4), 769–796.
- Ramm, A. (2020a). “Latin America: A Fertile Ground for Maternalism”. En A. Ramm y J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 13–37). Palgrave Macmillan.

- Ramm, A. (2020b). Technocracy and Strategic Maternalism: Housing Policies, 1990–2014. En A. Ramm y J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 167–194). Palgrave Macmillan.
- Ramm, A. y Gideon, J. (Eds.). (2020). *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Ramm, A. y Salinas, V. (2019). Beyond the Second Demographic Transition: Cohabitation in Chile. *Journal of Comparative Family Studies*, 50(1), 75–97.
- Raposo Quintana, P., Acuña Flores, M. G. y López Dietz, A. (2014). *Habitando El Montijo Sur: historias de vida de mujeres pobladoras*. Ediciones de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Rivera, C., Hsu, Y.-C., Pavez Esbry, F. y Dugarova, E. (2020). *Gender inequality and the COVID-19 crisis: A Human Development perspective*. UNDP.
- Roberts, A. (2015). Gender, Financial Deepening and the Production of Embodied Finance: Towards a Critical Feminist Analysis. *Global Society*, 29(1), 107–127.
- Roseblatt, K. (2000). *Gendered compromises: political cultures and the State in Chile, 1920-1950*. University of North Carolina Press.
- Sánchez, M. (2016). *Análisis Estadístico del Sistema Isapre con Enfoque de Género*. Superintendencia de Salud.
- Sanders, N. (2011). *Gender and welfare in Mexico: the consolidation of a postrevolutionary State*. Penn State Press.
- Schkolnik, M. (1995). Políticas sociales para grupos de riesgo: un nuevo enfoque. En C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático* (pp. 257–282). CIEPLAN-UNICEF.
- SENAMA. (2009). *Estudio Nacional de la Dependencia de las Personas Mayores*. Disponible en <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Dependencia-Personas-Mayores-2009.pdf>
- Sepulveda Carmona, M. (2013). *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights: Unpaid Care Work and Women's Human Rights*. United Nations.
- Smith, J., Davies, S. E., Feng, H., Gan, C. C. R., Grépin, K. A., Harman, S., Hertencrabb, A., Morgan, R., Vandan, N. y Wenham, C. (2021). More than a public health crisis: A feminist political economic analysis of COVID-19. *Global Public Health*, 0(0), 1–17.
- Staab, S. (2017). *Gender and the politics of gradual change: Social policy reform and innovation in Chile*. Springer.
- Steven, E. P. (1973). Marianismo: The Other Face of Machismo. *Female and Male in Latin*.
- Strazdins, L., & Broom, D. H. (2004). Acts of Love (and Work): Gender Imbalance in Emotional Work and Women's Psychological Distress. *Journal of Family Issues*, 25(3), 356–378.

- Thomas, G. (2011). *Contesting Legitimacy in Chile: Familial Ideals, Citizenship, and Political Struggle, 1970-1990*. Penn State Press.
- Tinsman, H. (2009). *La tierra para el que la trabaja: género, sexualidad y movimientos campesinos en la reforma agraria chilena*. Santiago de Chile: Lom Ediciones.
- Tinsman, H. (2014). *Buying into the regime: grapes and consumption in Cold War Chile and the United States*. Duke University Press.
- UN Women. (2019). *Progress of the World's Women 2019-20: Families in a Changing World*. UN Women.
- UN Women. (2020a). "Covid-19 and the Care Economy: Immediate Action and Structural Transformation for a Gender-Responsive Recovery". En *Policy Brief* (Vol. 16, Issue 16). UN Women.
- UN Women. (2020b). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. UN Women.
- UNFPA. (2020). *Impact of the COVID-19 Pandemic on Family Planning and Ending Gender-based Violence, Female Genital Mutilation and Child Marriage*. UNFPA.
- Urquieta, C. (2015). La elite conservadora tras las clínicas de la Cámara de la Construcción que se oponen a la ley de aborto. *El Mostrador*. Febrero.
- Valdés, T. y Valdés, X. (Eds.). (2005). *Familia y vida privada: transformaciones, tensiones, resistencias y nuevos sentidos?* FLACSO-CHILE, CEDEM, UNFPA.
- Valdés, X. (2007). Notas sobre la metamorfosis de la familia en Chile. *Reunión de Especialistas CEPAL/UNFPA*; Santiago de Chile.
- Valenzuela, S. (2006). "Diseños dispares, resultados diferentes y convergencias tardías. Las instituciones de bienestar social en Chile y Suecia". En J. S. Valenzuela, E. Tironi, y T. R. Scully (Eds.), *El Eslabón perdido: familia, modernización y bienestar en Chile*. Santiago de Chile: Taurus.
- Vives, A., Gray, N., González, F. y Molina, A. (2018). Gender and Ageing at Work in Chile: Employment, Working Conditions, Work–Life Balance and Health of Men and Women in an Ageing Workforce. *Annals of Work Exposures and Health*, 62(4), 475-489.
- Wenham, C., Smith, J., & Morgan, R. (2020). COVID-19: the gendered impacts of the outbreak. *The Lancet*, 395(10227), 846–848.
- Yopo Díaz, M. (2016). Enacting motherhood: time and social change in Chile. *Journal of Gender Studies*, 411–427.
- Zárate, M. (2008). *Por la salud del cuerpo. Historia y políticas sanitarias en Chile*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Zárate, M. S. (2020). "To Not Die in Childbirth: Maternal Health and State Policy, 1930—1980". En A. Ramm y J. Gideon (Eds.), *Motherhood, Social Policies and Women's Activism in Latin America* (pp. 97–121). Studies of the Americas. Palgrave Macmillan, Cham.



# *Artículos*



## **Despertando al gigante invertebrado: la estrategia sindical de los gobiernos kirchneristas (2003-2015)\***

*Awakening the Invertebrate Giant:*

*The Labor Strategy of the Kirchners' Administrations (2003-2015)*

ANDRÉS SCHIPANI\*\*

CIAS, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

aschipani@unsam.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A6>

**Resumen:** Este artículo explica los determinantes políticos de la estrategia del kirchnerismo hacia los sindicatos. Argumentaré que esta estrategia exhibió tres rasgos fundamentales: (1) una marcada redistribución de ingresos y poder hacia la clase trabajadora en las relaciones industriales, (2) un intento de reconfigurar el mapa de poder sindical desde el Estado, y (3) la falta de inclusión de los sindicatos en la arena política. Esta estrategia se explica por los recursos políticos previos de las organizaciones de trabajadores. Mientras que su alta capacidad de movilización y autonomía frente al partido de gobierno forzó a las administraciones kirchneristas a forjar coaliciones con los sindicatos para reducir la protesta social, la escasa representación de los sindicalistas en el Estado se explica por los frágiles lazos preexistentes del sindicalismo con el Partido Justicialista. Asimismo, ambos factores condujeron a los Kirchner a reconfigurar el mapa del poder sindical “desde arriba” para crear una base de apoyo sindical propia de la que carecían.

**Palabras Clave:** Sindicatos – Kirchnerismo – Política Laboral – Protesta Social – Peronismo

**Abstract:** This article attempts to explain the political determinants of the Kirchners' strategy towards unions. It argues that this strategy entailed three main features: (1) a considerable redistribution of income and power towards the working class in industrial relations, (2) an attempt by state officials to recraft the landscape of union organizations, and (3) the lack of inclusion of unions in the political arena. This strategy is explained by the pre-existent endowment of political resources of working-class organizations in Argentina. While their high mobilizational capacity and considerable autonomy vis-à-vis the ruling party forced the government to craft coalitions with unions in order to reduce social unrest, unions' lack of inclusion in the state is explained by the weak, pre-existing ties between unions and the Partido Justicialista. Moreover, both factors led the Kirchners to try to recraft the relative power of union organizations “from above” in order to create their own base of support among unions, which they lacked.

**Keywords:** Unions – Kirchnerismo – Labor Policy – Social Protest – Peronism

### **I. Introducción**

Este artículo analiza la estrategia de los Kirchner para construir apoyos en el mundo sindical. Constituye un estudio de caso que explora un proble-

\* Artículo recibido el 31 de diciembre de 2019 y aceptado para su publicación el 5 de agosto de 2021.

\*\* El autor agradece el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo y a Joaquín Taborda por su asistencia de investigación.

ma teórico más amplio: ¿cómo logran los sistemas de partidos reconstruir sus lazos con las organizaciones sociales luego de las reformas de mercado de los años ochenta y noventa? En Latinoamérica estos lazos fueron severamente dañados, en especial en los países (como la Argentina) en los cuales los partidos de base obrera tuvieron por delante la ingrata tarea de implementar las reformas (Roberts, 2015; Levistky, 2003). La bibliografía que ha estudiado este proceso de reconstrucción (llamado a menudo la “segunda ola de incorporación”) se ha enfocado principalmente en cómo se reconfigura la relación entre los partidos de base popular y los movimientos sociales en los 2000 (Silva y Rossi, 2018; Kapiszewski, Levitsky y Yashar, 2021).<sup>1</sup> Este estudio se propone analizar la otra cara de este proceso: ¿cómo consiguen los partidos de base popular reconstruir sus lazos con los sindicatos?

En este sentido, el estudio de la relación entre el sindicalismo y el partido peronista resulta especialmente relevante. Desde mediados de los ochenta, el peronismo había adoptado una estrategia que lo alejaba de los sindicatos al mismo tiempo que construía nuevas bases de apoyo entre los trabajadores informales (Levitsky, 2003; Torre 2004). Los líderes territoriales del peronismo (intendentes y gobernadores) pasaron a ocupar el primer plano, y para los 2000 prácticamente no había líderes peronistas de fuste con pasado sindical. En este contexto, si bien resultaba natural para cualquier presidente peronista cotejar algunos apoyos sindicales, la magnitud de los recursos económicos y políticos invertidos por el kirchnerismo para construir nuevos apoyos sindicales fue sorprendente. En particular, constituyó un giro inesperado con respecto a la estrategia que venía desarrollando el peronismo hacia los sectores populares desde la transición democrática.

La estrategia sindical del kirchnerismo exhibió tres rasgos fundamentales. El primero fue una marcada redistribución de ingresos y poder hacia la clase trabajadora en las relaciones industriales. Además, el gobierno no fue neutral en esta estrategia; por el contrario, intentó reconfigurar el mapa de poder sindical desde el Estado, recompensado a sindicatos aliados y marginando a sus rivales. Por último, los grandes avances de los sindicatos en las relaciones industriales contrastaron con su notable falta de inclusión de la arena política.<sup>2</sup>

La tesis central de este artículo es que la estrategia sindical de los Kirchner se explica por la particular dotación de recursos políticos de las organizaciones de trabajadores en la Argentina. Las organizaciones sindicales y de des-

---

<sup>1</sup> Para una excepción, ver Etchemendy y Garay (2011).

<sup>2</sup> Por “falta de inclusión de la arena política” me refiero centralmente a la obtención de cargos en el Poder Ejecutivo por parte de los sindicalistas. En menor medida, analizo los conflictos en torno al armado de listas legislativas en algunos distritos puntuales en donde el Poder Ejecutivo tenía injerencia en las listas.

ocupados contaban con una alta capacidad de movilización y autonomía, pero tenían lazos débiles con el partido de gobierno. Por un lado, dicha capacidad de protesta y autonomía forzó al gobierno a forjar coaliciones con los sindicatos a los efectos de reducir el alto grado de conflictividad social que existía en la Argentina en las postrimerías de la crisis de 2001-2002. Además, el gobierno fortaleció a los sindicatos en las relaciones industriales con el fin de contrabalancear el poder de las organizaciones piqueteras, que eran las organizaciones más disruptivas y cuyos líderes tenían una orientación política más radical.

Por otro lado, las amplias conquistas sindicales en la arena industrial contrastaron con su falta de inclusión en la arena política. La escasa representación de los sindicalistas en puestos relevantes en el Poder Ejecutivo nacional se explica por los frágiles lazos preexistentes del sindicalismo con el Partido Justicialista (PJ) y, en especial, con la facción peronista liderada por los Kirchner. Identifico en el artículo tres mecanismos causales a través de los cuales los débiles lazos condujeron a una baja inclusión política: bajo poder de presión sindical en el partido, poca confianza entre élites gubernamentales y sindicatos, y ausencia de incentivos electorales suficientes para que los sindicatos presionaran con más fuerza por cargos en el Poder Ejecutivo.

Por último, argumentaré que el intento de los Kirchner de reconfigurar el mapa del poder sindical “desde arriba” se explica por la combinación de los dos factores antes mencionados: la presencia de organizaciones de trabajadores con alta capacidad de protesta y autonomía, pero con lazos débiles con el partido de gobierno. Carentes de aliados preexistentes en el convulsionado mundo de las organizaciones populares, los Kirchner buscaron crear una nueva base de apoyo político sindical desde el Estado: tanto fortaleciendo una confederación de trabajadores hasta entonces marginal, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), como también alterando el equilibrio de poder dentro de la Confederación General del Trabajo (CGT).

Esta investigación realiza dos contribuciones a los estudios sobre sindicalismo en la Argentina. En primer lugar, es el primer estudio que adopta un enfoque multidimensional de la política laboral; esto es, se enfoca en los beneficios obtenidos por los sindicatos tanto en la arena de las relaciones industriales como en la arena política. En este sentido, la literatura se encuentra escindida: mientras algunos autores estudian la legislación laboral y las políticas salariales (Etchemendy y Collier, 2007; Murillo, 2001; Carnes, 2014), otros estudian el rol de los sindicatos en el Partido Justicialista (Levistky, 2003; Torre, 2004).

En segundo lugar, este artículo propone una explicación novedosa de la política sindical del kirchnerismo. Los estudios existentes pueden dividirse en dos grupos. Un primer grupo hace hincapié en la revitalización del actor

sindical, centrándose en la legislación laboral, la negociación colectiva y el creciente poder de los líderes sindicales en el sistema político (Etchemendy y Collier, 2007; Palomino y Trajtemberg, 2006; Etchemendy, 2013; Natalucci, 2015; Schneider, 2013; Senén González y Del Bono, 2013; Benés y Fernández Milmanda, 2012). Un segundo grupo se ha focalizado en el importante papel representado por el sindicalismo de base en el proceso de revitalización sindical (Varela, 2013; Atzeni y Ghigliani, 2013; Basualdo, 2010).

Este artículo se inscribe en el primer grupo de estudios: intenta explicar las políticas laborales del kirchnerismo a partir de un marco teórico que se focaliza en los intercambios entre élites políticas y sindicales.<sup>3</sup> En particular, es el primer estudio que, de manera sistemática, explora el impacto que tuvieron los lazos débiles entre las organizaciones populares y el Partido Justicialista en la política sindical.<sup>4</sup> El análisis combina tres estrategias metodológicas: entrevistas en profundidad, análisis de archivo y datos cuantitativos.

## II. Metodología

A los efectos de entender las preferencias y estrategias políticas de los actores involucrados en la toma de decisiones públicas, realicé 47 entrevistas en profundidad a sindicalistas, dirigentes empresariales y funcionarios del gobierno. Además, confeccioné una base de noticias periodísticas que cubre todas las discusiones y conflictos políticos en torno a las principales políticas laborales desde 2003 hasta 2015, basado en los tres principales medios gráficos de la Argentina durante ese período: *La Nación*, *Clarín* y *Página 12*. Por último, construí una base de datos original con las biografías de 453 líderes políticos y sindicales para estimar tanto la fortaleza de los lazos previos entre sindicatos y PJ, como el grado de incorporación política de los sindicalistas. Éstas incluyen el perfil biográfico de (1) 97 legisladores del Partido Justicialista, (2) 110 dirigentes de la Confederación General del Trabajo, y (3) 246 funcionarios nacionales.

El estudio cualitativo de las relaciones entre sindicatos y gobiernos se centra en los dos primeros gobiernos kirchneristas (2003-2011) porque adop-

<sup>3</sup> Para una aplicación más general de este tipo de enfoque, ver Collier y Collier (1991)

<sup>4</sup> Etchemendy y Garay (2011) señalan que los débiles lazos entre los Kirchner y las organizaciones populares condujeron a una política redistributiva generosa. Este estudio propone dos innovaciones con respecto a este interesante trabajo: (1) argumenta que los lazos débiles tienen un impacto complejo: facilitan la redistribución de poder e ingresos en las relaciones industriales, pero la dificultan en la arena política y (2) aporta evidencia empírica para testear de manera sistemática la relación entre lazos previos y políticas laborales.

taron las principales instituciones laborales y definieron el lugar de los sindicatos en la arena política. Los datos cuantitativos presentados en este artículo cubren las tres administraciones kirchneristas.<sup>5</sup>

### **III. El legado de las reformas de mercado: nuevas demandas del movimiento obrero**

Para entender las demandas sindicales durante el kirchnerismo, es preciso, primero, comprender los desafíos que habían experimentado los sindicatos durante las reformas de mercado en los años noventa. Tres habían sido los retrocesos experimentados por la clase trabajadora durante las reformas: (1) una caída del salario real y una flexibilización de sus condiciones de trabajo, (2) la suspensión de los sistemas neocorporativos de intermediación de intereses, y (3) una marcada marginación del Partido Justicialista. Para cada uno de estos problemas, el sindicalismo demandó a las administraciones kirchneristas políticas públicas que los revirtieran.

Una demanda central de los sindicatos era la redistribución de ingresos hacia sus bases, tanto en términos de aumento de los salarios reales como de estabilidad en las remuneraciones. Durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999) se aprobaron leyes que limitaban el pago por indemnización a los trabajadores. A su vez, se permitió la introducción de nuevas formas de contratación temporarias (Schneider, 2013). El salario mínimo permaneció congelado desde 1991 (Novick, 2006), y los salarios se deterioraron fuertemente, al menos desde el gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001). De esta manera, el sindicalismo reclamó a los gobiernos kirchneristas aumentos salariales y leyes que revirtieran las políticas de flexibilización laboral (Schneider, 2013; Varela, 2013).

Otro problema central que enfrentaron los sindicatos desde los años noventa fue su debilitamiento frente los empleadores en las relaciones industriales. La negociación colectiva por rama de actividad había sido suspendida por decreto en 1991, privando a los sindicatos de su herramienta de presión central. Los sindicatos, empero, lograron extraer importantes concesiones de Menem en esta dimensión: conservaron el monopolio de la representación sindical, así como también el control de las obras sociales y la centralización de la negociación colectiva a nivel sectorial (Etchemendy y Collier, 2007). Sin embargo, el gobierno de Fernando de la Rúa revertiría

---

<sup>5</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo se encuentran disponibles en [www.schipaniandres.com](http://www.schipaniandres.com)

esta última concesión de Menem: en el año 2000 adoptó una controvertida reforma laboral que, entre otras medidas, eliminaba la ultraactividad<sup>6</sup> e introducía la descentralización de la negociación colectiva al nivel de la empresa, sin necesidad de ser aprobada por el sindicato nacional. Esta reforma debilitaba y atomizaba a los sindicatos.

Es preciso mencionar que en algunos sectores (por ejemplo, la educación pública primaria y secundaria o el servicio doméstico) nunca había existido una legislación que habilitara la negociación colectiva a nivel nacional. Contra este telón de fondo, una vez que Néstor Kirchner llegó al poder los sindicatos reclamaron políticas que aumentaran su poder en las relaciones industriales frente a los empleadores. En particular, demandaron políticas que reactivaran y re-centralizaran la negociación colectiva.

Por último, desde mediados de los años ochenta los sindicatos habían experimentado un proceso de progresiva marginación de la arena política. Hasta los años ochenta, los sindicatos habían constituido la columna vertebral del peronismo (Torre, 2004). Por ejemplo, la regla partidaria informal del *tercio* habilitaba a los sindicatos a nominar un tercio de los candidatos en las listas a diputados del PJ (Levitsky, 2003). Sin embargo, con el retorno de la democracia en 1983 los intendentes y gobernadores peronistas ganaron poder frente a los sindicalistas dentro del aparato peronista (Levitsky, 2003). Tras la elección de Carlos Saúl Menem en 1989, el sindicalismo recibiría su golpe de gracia: Menem eliminaría la regla informal del tercio y, con algunas excepciones, excluiría a los representantes sindicales de posiciones de relevancia en el Congreso y el Poder Ejecutivo (Senén González y Bosoer, 1999).<sup>7</sup>

Contra este telón de fondo, a medida que el gobierno de Néstor Kirchner comenzó a mostrar una orientación pro-sindical en 2003, una fracción del sindicalismo procuró aprovechar la oportunidad para recuperar ese espacio político perdido. Demandó el nombramiento de dirigentes sindicales en el Poder Ejecutivo nacional y una mayor representación en la bancada peronista en el Congreso. Ahora bien, para comprender cómo el kirchnerismo lidió con estas demandas, es preciso primero explicar el contexto político en el que esta fuerza política llegó al poder.

---

<sup>6</sup> La ultraactividad establece que el último convenio colectivo firmado por sindicatos y empleadores continúa vigente luego de su vencimiento. Esta disposición permite a los sindicatos negarse a firmar convenios colectivos en contextos adversos.

<sup>7</sup> Las excepciones en el poder ejecutivo serían cargos en la administración de fondos de obras sociales.

#### **IV. Una presidencia bajo la sombra de la protesta social: organizaciones de trabajadores fuertes y autónomas.**

Al asumir la presidencia en 2003, Néstor Kirchner se enfrentó con movimientos sociales y sindicatos fuertes que tenían vínculos muy débiles con el PJ. Esto privaba al presidente de una herramienta central que utilizaron otros presidentes latinoamericanos durante el “giro a la izquierda” en la región: me refiero al uso del aparato partidario para moderar la actividad de protesta y demandas de las organizaciones populares (Schipani, 2019). Frente a esta carencia, el kirchnerismo debió recurrir a la adopción de políticas públicas generosas para conquistar el apoyo de estas organizaciones.

*Los sindicatos: capacidad de movilización  
y vínculos débiles con el Partido Justicialista*

A pesar de las reformas de mercado adoptadas en los años noventa, los sindicatos continuaron siendo actores relativamente fuertes de la política argentina (Carnes, 2014). Más específicamente, a principios del nuevo milenio los sindicatos argentinos se encontraban en una posición compleja. Por un lado, el movimiento obrero argentino continuaba ostentando una posición de fortaleza desde una perspectiva regional. En comparación con sus pares latinoamericanos, gozaba de una considerable capacidad de movilización y tasas de afiliación sindical altas (Cook, 2007).

Pero, por otro lado, a causa del desempleo a gran escala y de la suspensión de la negociación colectiva durante los años noventa, los sindicatos se debilitaron considerablemente con respecto al período de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En efecto, habían perdido lo que había constituido su principal rol en la economía argentina, esto es, la representación de los trabajadores en las instituciones corporativas de fijación de salarios (Schneider, 2013). La tasa de sindicalización cayó durante los '90: en relación al total de asalariados, se redujo del 47% en 1990 al 42% en 2001 (Marshall y Perelman, 2004).

Además, las reformas económicas de los noventa fragmentaron al sindicalismo. Si durante el período de la ISI todos los sindicatos eran peronistas y estaban afiliados a una confederación de trabajo monopólica, la Confederación General del Trabajo (CGT), en los noventa la CGT sufrió dos importantes divisiones como consecuencia directa de las reformas de mercado de Menem: (1) la creación de una confederación de izquierda y autónoma de los partidos políticos, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) en

1992, y (2) la creación de una facción disidente y de orientación más combativa dentro de la CGT conocida como el Movimiento de los Trabajadores Argentinos (MTA), que para el año 2000 se había escindido de la CGT para formar la “CGT disidente” (Basualdo, 2010; Armelino, 2017). El MTA estaba integrado por los sindicatos del sector del transporte y frecuentemente se aliaba con la CTA para organizar protestas masivas contra las reformas de mercado de Menem y las políticas de austeridad de Fernando de la Rúa. Ambas agrupaciones gremiales contaban con una notable capacidad disruptiva (Benes y Fernández Milmanda, 2012; Armelino, 2017).

Ahora bien, cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003, su problema no era solamente la presencia de sindicatos (especialmente en el sector del transporte y docentes) con un considerable poder de movilización. Este problema se veía agravado por los débiles lazos de las organizaciones gremiales tanto con el PJ como con la facción política que representaba Néstor Kirchner dentro del peronismo (Etchemendy y Garay, 2011). Esto limitaba sensiblemente la capacidad del presidente de subordinar a los sindicatos a la estrategia programática y electoral del gobierno.

En efecto, tanto la CGT “oficial” como la “disidente” habían apoyado a los rivales de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2003: la CGT “oficial”, que comprendía a los sindicatos de los sectores de servicios e industrias más grandes de la Argentina (conocidos como “los Gordos”), había apoyado a Menem, mientras que la CGT “disidente” había apoyado al candidato populista Adolfo Rodríguez Saá. Los dirigentes de la CGT eran reticentes a aceptar el liderazgo de Kirchner, quien era visto como alguien ajeno al *establishment* peronista. Además, demostraba una abierta simpatía por las tendencias revolucionarias dentro del peronismo en los años setenta que habían sido antagonistas de la dirigencia sindical.<sup>8</sup> Al inicio de su gestión, Kirchner tenía apenas algunos contactos con dirigentes de la CTA. Además, aun cuando había protagonizado importantes protestas en los años noventa, la CTA era la confederación laboral más marginal dentro del mundo de los trabajadores sindicalizados en la Argentina (Etchemendy, 2013; Armelino, 2012). La relación distante entre Kirchner y el movimiento obrero antes de ser ungido presidente es descripta por un destacado sindicalista:

---

<sup>8</sup> Entrevistas personales con Ricardo Pignanelli, Secretario General del SMATA (Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor), 30/6/2009; Jorge Lobais, Secretario General de la Asociación Obrera Textil (AOT), 17/04/2015; Andrés Rodríguez, Secretario General de la Unión de Personal Civil de la Nación (UPCN), 13/4/2015. Sobre la visión que tenía el sindicalismo sobre el kirchnerismo como un movimiento político “setentista” ajeno a la tradición peronista “clásica”, ver Lucca (2014).

“En la CGT, tenían muchas sospechas sobre Kirchner. Muchos de los principales dirigentes sindicales habían apoyado a Menem. Se convirtieron en ‘los viudos del menemismo’. Moyano (de la CGT disidente) había apostado a otro candidato peronista, Rodríguez Saá, y se sorprendió con la victoria de Kirchner... porque era el gobernador de una provincia pequeña y distante, prácticamente desconocida para todos nosotros. Recibimos esa candidatura presidencial con muchísimo escepticismo.” *Hugo Yasky*, Secretario General de la CTA.<sup>9</sup>

La falta de vínculos personales de Kirchner con los sindicatos reforzaba una característica estructural del Partido Justicialista, a saber, la progresiva desvinculación del partido respecto de los sindicatos desde mediados de los años ochenta. Con el fin de estudiar el alcance de la desindicalización del PJ, analicé las biografías de los diputados nacionales del PJ que fueron elegidos entre 1999 y 2001, es decir, en las elecciones que inmediatamente precedieron la llegada de Néstor Kirchner al poder. El punto de partida para interpretar los resultados de este análisis deben ser los vínculos entre el PJ y los sindicatos durante el período de la ISI, cuando la institución informal del tercio estaba vigente.

En este sentido, los resultados del Cuadro 1 muestran una profunda desindicalización del PJ hacia fines de los noventa.<sup>10</sup> De acuerdo con mis estimaciones, en 1999 solo el 12,5% de los legisladores del PJ tenían antecedentes como sindicalistas, y para 2001 este porcentaje bajó a 8,77%. Estas cifras son extremadamente bajas en términos históricos: por ejemplo, los diputados de extracción sindical representaban el 27.7% del bloque justicialista en 1985, el 20% en 1989 y sólo el 7.8% en 1993 (Levistky 2003: 135). Además, estos diputados con pasado sindical no pertenecían a los sindicatos más poderosos de la Argentina. Los líderes que representaban a los camioneros a y los metalúrgicos, así como a los trabajadores de los servicios públicos, industria automotriz, alimenticia y petroleros (esto es, a los sindicatos más fuertes), no tenían un sólo representante en las bancadas legislativas del PJ de 1999 y 2001 (a excepción de los servicios públicos, que contaban con tan sólo uno en 2001).

---

<sup>9</sup> Entrevista personal, 23/02/2015.

<sup>10</sup> Hasta 1995 los diputados de origen sindical lograron conservar el control de la Comisión de Legislación del Trabajo (Etchemendy y Palermo, 1998). Si bien esto les permitía vetar o modificar reformas laborales del oficialismo, no era suficiente para influir sobre el rumbo general de la política gubernamental.

**CUADRO 1**

Representación sindical en la bancada del Partido Justicialista –  
Cámara de Diputados

	<b>Legisladores con experiencia sindical (%)</b>	<b>Sector económico donde desarrollaron su actividad sindical (número absoluto)</b>
<b>Congreso 1999</b>	12,5	Transporte/Ferroviario (2), Construcción (1), Administración Pública (1), Gastronómicos (1)
<b>Congreso 2001</b>	8,77	Administración Pública (1), Servicios Públicos (1), Actores (1), Cerveceros (1)

Fuente: Elaboración propia. Ver “Apéndice metodológico”.

Otra forma de analizar los vínculos entre los sindicatos y el PJ es a través de las trayectorias profesionales de los dirigentes sindicales de la CGT. Para ello, construí una base de datos original que sigue la trayectoria profesional de todos los dirigentes que ocuparon cargos de secretarios en la CGT entre 1990 y 2000. Sorprendentemente, encontré que sólo el 26,3% de los dirigentes tuvo algún cargo político con posterioridad a finalizar su mandato en la CGT (esto es, como dirigentes del PJ, legisladores o en algún gobierno subnacional). Aún más llamativo, sólo el 9,1% abandonó eventualmente el sindicalismo para seguir una carrera política, mientras que el 17,2% alternó entre puestos políticos y puestos sindicales. El 73,6% restante jamás tuvo un cargo político luego de dejar la CGT. Por el contrario, desarrollaron exclusivamente carreras en el sindicalismo, principalmente en sus sindicatos sectoriales.

**CUADRO 2**

Tipos de trayectorias profesionales de los líderes de la CGT (%)

<b>Carrera política en el PJ</b>	<b>Alterna entre carrera política en el PJ y en el sindicalismo</b>	<b>Carrera en el sindicalismo</b>
9.1	17.2	73.6

Fuente: Elaboración propia. Ver “Apéndice metodológico”.

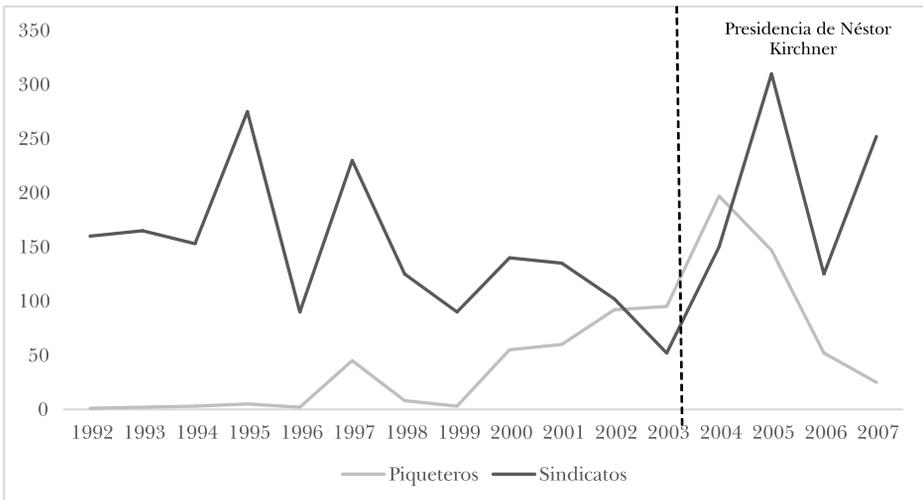
En resumen, cuando Kirchner ganó la presidencia en 2003 los sindicalistas argentinos más encumbrados no habían logrado ascender dentro de las filas partidarias. Por el contrario, sus principales posiciones de poder eran, por lejos, las posiciones de liderazgo de los sindicatos sectoriales que comandaban.

*Las organizaciones piqueteras: alta capacidad de movilización, ausencia de vínculos con el Partido Justicialista*

Néstor Kirchner no solo tuvo que lidiar con sindicatos autónomos y fuertes, sino que también tuvo que enfrentarse con poderosos movimientos sociales de desocupados sobre los que no tenía ningún tipo de control. Las reformas de mercado generaron altos niveles de desempleo nunca antes vistos en la Argentina y, para fines de los '90, estos trabajadores habían creado importantes movimientos sociales (Svampa y Pereyra, 2003; Schipani, 2008; Garay 2007). Hasta 2004 inclusive, estos movimientos superaron incluso a los sindicatos en términos de su capacidad de movilización (Gráfico 1).

### GRÁFICO 1

Protestas de sindicatos y organizaciones piqueteras, Argentina 1992-2007 (valor absoluto)



Fuente: Elaboración del autor a partir de datos del Grupo de Estudios sobre Protesta y Acción Colectiva (IIGG-UBA).

Durante la crisis de 2001-2002, estas organizaciones fueron, junto con los manifestantes de la clase media y los sindicatos, los principales actores detrás del ciclo de protestas callejeras que forzó el abandono anticipado del cargo de los presidentes Fernando De la Rúa (1999-2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003) (Novaro, 2010).<sup>11</sup> A partir de entonces, la amenaza de la renuncia anticipada por protestas callejeras se convertiría en una preocupación central de los presidentes.

Por último, las organizaciones piqueteras constituían una fuerza social desestabilizante en la política argentina no sólo por su enorme poder de movilización, sino también por su gran autonomía frente a los partidos políticos existentes: para 2005 el 53.53% de los miembros de las organizaciones piqueteras pertenecían a organizaciones lideradas por activistas ligados a partidos o grupos políticos marxistas (Schipani, 2008). Sólo el 30.23% pertenecía a organizaciones lideradas por peronistas de izquierda, quienes a su vez carecían de vínculos con las principales corrientes dentro del Partido Justicialista (Schipani, 2008).

En resumen, para 2003 ni Kirchner ni el Partido Justicialista contaban con la capacidad de controlar la actividad de protesta de los fuertes sindicatos y movimientos sociales que existían en la Argentina. Dado que no existían dirigentes partidarios de peso dentro del movimiento obrero o piquetero, a los Kirchner les resultaría difícil alinear las demandas redistributivas y la actividad de protesta de los sindicatos y movimientos sociales con las necesidades electorales y de política económica del partido de gobierno.

## V. La política laboral durante el kirchnerismo

En este contexto de organizaciones de trabajadores movilizadas y autónomas, forjar una coalición con los sindicatos era una de las preocupaciones fundamentales de Néstor Kirchner. Había dos motivos detrás de esta preocupación. En primer lugar, la fragmentación interna del peronismo –y, por ende, la posibilidad de que los sindicatos apoyaran a facciones peronistas rivales– le otorgaba a Kirchner incentivos para forjar una alianza con los sindicatos.

En segundo lugar, el contexto más amplio de protesta social generalizada motivó a Kirchner a forjar alianzas tanto con los sindicatos como con las organizaciones más moderadas dentro del movimiento piquetero. El objetivo era aislar a las organizaciones piqueteras más radicales, reduciendo así

---

<sup>11</sup> “La masacre de Avellaneda: las consecuencias políticas. El día en el que comenzó la cuenta regresiva del gobierno de Duhalde”, *Diario Clarín*, 10/01/06.

los niveles generales de protesta. Para ello, el gobierno buscó fortalecer a los sindicatos, que eran vistos como organizaciones ideológicamente más moderadas con mayor disposición a (y capacidad para) dirimir los conflictos sociales dentro de los marcos institucionales existentes. La lógica detrás de esta estrategia era que al fortalecer a los actores más institucionales (los sindicatos) y sus instituciones de articulación de demandas sociales (principalmente las negociaciones colectivas) en el marco de una economía con altas tasas de crecimiento y creación de empleo, los sectores populares tendrían más incentivos para participar de los sindicatos y menos para permanecer en las organizaciones piqueteras. Esta lógica aparece explicitada en varias entrevistas a funcionarios gubernamentales de primer nivel:

“Nuestra estrategia tenía dos aspectos. Por un lado, buscaba fortalecer a los sindicatos y permitirles recuperar el poder... Esto permitió al gobierno normalizar el potencial conflicto social en las calles, canalizándolo a través de los sindicatos y las instituciones responsables de las paritarias... Por otro lado, apuntaba a regularizar el conflicto social a través del Ministerio de Desarrollo Social, que contribuyó a mitigar los conflictos. La idea era que la sociedad civil, o los tan famosos ‘piqueteros’, no fuera dirigidas sólo por partidos de extrema izquierda.” *Noemí Rial*, Vice-Ministra de Trabajo (2003-2015).<sup>12</sup>

“Cuando Kirchner asumió la presidencia, estábamos padeciendo las secuelas del ‘que se vayan todos’. Los grupos piqueteros se habían fortalecido considerablemente. El empoderamiento de la CGT con un fuerte dirigente sindical ayudó a contrarrestar el poder de los grupos piqueteros. Si se toma lo que estoy diciendo con total literalidad, podría sonar como si no quisiéramos que la gente protestara. Lo pondría en estos términos: queríamos calmar el malestar social... En este sentido, los sindicatos son un vehículo institucional de representación, los piqueteros, no. Queríamos normalizar eso... y la forma de lograrlo era a través de las confederaciones de trabajo existentes.” *Ministro*, presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007).<sup>13</sup>

Kirchner combinó dos estrategias para forjar dicha coalición con los sindicatos. Por un lado, empoderó a los sindicatos en las relaciones indus-

<sup>12</sup> Entrevista personal, 01/04/2015, Buenos Aires.

<sup>13</sup> Entrevista personal, 30/04/2015, Buenos Aires.

triales y redistribuyó ingresos hacia su base. Por otro lado, buscó alterar el mapa de poder sindical desde el Estado: no sólo mediante el fortalecimiento de la CTA (una confederación de trabajadores hasta entonces marginal), sino también distribuyendo beneficios a sindicatos aliados dentro de la CGT (Etchemendy, 2013) y excluyendo a aquellos más vinculados a los rivales de los Kirchner dentro del peronismo. Esto es, buscó alterar el poder *relativo* de las diferentes organizaciones sindicales vis-à-vis sus rivales dentro del mundo sindical. Veamos en mayor detalle cada una de estas estrategias.

*Empoderamiento sindical en las relaciones industriales  
y redistribución de ingresos hacia la clase trabajadora*

En primer lugar, durante el período comprendido entre 2003 y 2005, el gobierno adoptó una política salarial que aumentó el poder de los sindicatos y, al mismo tiempo, los salarios de los trabajadores. Al asumir Néstor Kirchner, la tasa de desempleo era del 20,4%, con lo cual los sindicatos no contaban con el poder de presión suficiente para forzar a los empleadores a reabrir las negociaciones colectivas. En consecuencia, el gobierno utilizó los recursos administrativos del Estado para empoderar al actor sindical. A tal efecto, emitió varios decretos que aumentaban los salarios de los trabajadores del sector privado. Lo que resultaba clave era que dichos decretos exigían que los aumentos salariales fueran incorporados en todas las ramas de actividad a través de negociaciones colectivas, obligando a los empleadores a reabrir negociaciones colectivas con los sindicatos (Etchemendy y Collier, 2007).

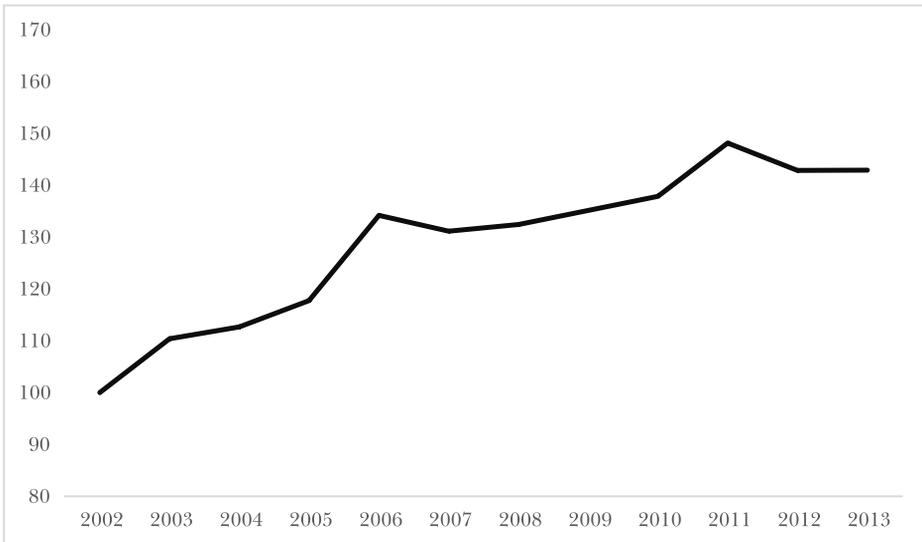
Otra iniciativa gubernamental que fortaleció a los sindicatos fue el nuevo código laboral aprobado por el gobierno en 2004. La Ley de Ordenamiento Laboral revocó la mayoría de las leyes de flexibilización laboral adoptadas por Menem y De la Rúa (Varela, 2013). La más importante fue la derogación de la Ley de Reforma Laboral aprobada por De la Rúa, reestableciéndose así la centralización de la negociación colectiva y la ultraactividad. Además, la nueva ley otorgaba mayor protección a los contratos de trabajo individuales, volvía más generosa la fórmula para el pago de las indemnizaciones y reducía los períodos de prueba de los contratos de trabajo.

Estas políticas no solo beneficiaron a los sindicatos, sino también a los trabajadores formales representados por éstos. En efecto, los aumentos salariales estipulados por decreto y la nueva Ley de Ordenamiento Laboral fortalecieron el poder de negociación sindical en las paritarias. En el marco de

un contexto de elevado crecimiento económico, facilitaron el inicio de un largo ciclo de convenios colectivos tripartitos anuales promovidos por el gobierno que mejoraron considerablemente los salarios reales de los trabajadores. De acuerdo al Ministro de Economía Roberto Lavagna, en estas negociaciones el gobierno tenía el objetivo explícito de promover acuerdos salariales muy por encima de los niveles de inflación para lograr mejoras en el salario real.<sup>14</sup> Como resultado de esta política, los salarios reales para los trabajadores privados formales aumentaron un 42,91% entre 2003 y 2013<sup>15</sup> (Gráfico 2).

### GRÁFICO 2

Índice del salario real, trabajadores formales, 2002-2013 (2002=100)



Fuente: Elaboración propia del autor a partir de datos de SEDLAC para los valores nominales. Inflación: INDEC (2002-2006), IPC-Graciela Bevacqua (2007-2013).

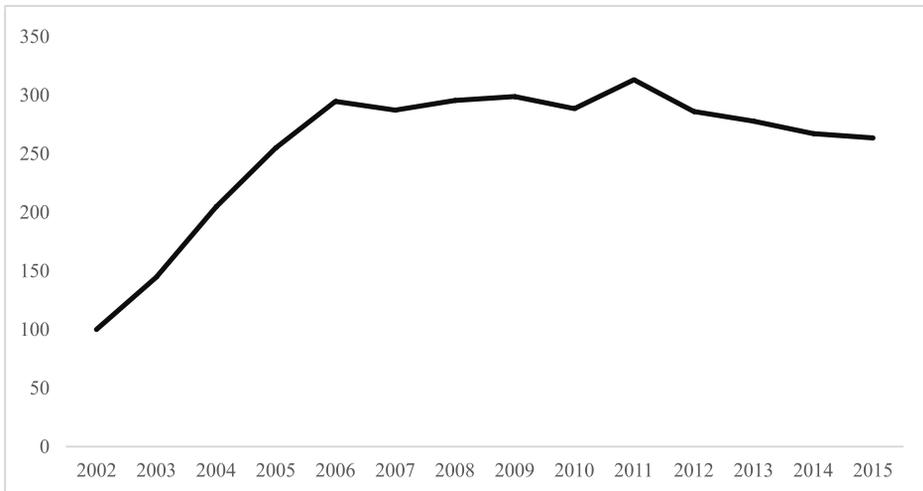
Además, el gobierno aumentó considerablemente el salario mínimo. A pesar de que la Ley de Empleo adoptada por Menem en 1991 disponía el establecimiento de un Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (CSMVyM),

<sup>14</sup> Entrevista personal, 15/04/2015, Buenos Aires.

<sup>15</sup> No existen datos oficiales para 2015. Excluyo 2014 porque fue un año atípico de ajuste del salario real (8,12% de caída) por una importante devaluación. El salario real creció 31,30% entre 2003 y 2014.

éste nunca fue creado. Como consecuencia, el salario mínimo nacional permaneció congelado desde 1991. En contraposición, la administración de Néstor Kirchner decidió implementar esta ley y así establecer el primer CSMVyM de la historia de la Argentina (Etchemendy, 2013). A través de acuerdos tripartitos con los sindicatos y los empleadores, el Estado promovió importantes aumentos del salario mínimo. Entre 2003 y 2015, el aumento real del salario mínimo fue del 163,47% (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3**  
Índice del salario mínimo real 2002-2015 (2002=100)



Fuente: Elaboración propia del autor a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Inflación: INDEC (2002-2006), IPC-Graciela Bevacqua (2007-2015).

*La reconfiguración del mapa del poder sindical “desde arriba”:  
fortalecimiento de la CTA y de nuevos aliados en la CGT.*

En los párrafos anteriores mencioné dos estrategias que el gobierno utilizó para forjar sus alianzas sindicales: (1) fortalecerlos vis-à-vis los empleadores y (2) aumentar el poder relativo de los sindicatos vis-à-vis el de las organizaciones piqueteras. A dichas estrategias, hay que añadirle una tercera: alterar el balance de poder *al interior* de la clase obrera “desde arriba.” En concreto, Néstor Kirchner intentó transformar el mapa del poder

gremial desde el Estado operando en dos dimensiones: (1) promoviendo un liderazgo alternativo dentro de la CGT peronista, y (2) fomentando el poder de los sindicatos más de izquierda e independientes enrolados en la CTA. El objetivo central era contrarrestar el poder de los sindicatos más establecidos de la CGT empoderando a sindicatos más marginales.

Kirchner adoptó esta estrategia porque carecía de vínculos con estos sindicatos que, además, habían apoyado a su principal rival en el PJ. Como expliqué anteriormente, la CGT estaba dividida en 2003 entre una CGT “oficial” más moderada que apoyó a Menem en las elecciones de 2003, y una CGT “disidente” más combativa que se había opuesto a Menem en los noventa y había apoyado la candidatura de Rodríguez Saá (quien representaba una facción marginal dentro del PJ, y por tanto constituía una amenaza mucho menor para Kirchner). Al no contar ni con afinidad ideológica ni con apoyo electoral por parte de la CGT “oficial”, Kirchner intentó forjar una alianza con su rival dentro del mundo sindical, la CGT “disidente”, a la vez que mantuvo una relación más distante con los dirigentes sindicales de la CGT “oficial” (aunque no necesariamente antagonizando con ellos).

¿Qué le podía ofrecer la CGT “disidente” a Kirchner? A pesar de que la CGT “oficial” superaba ampliamente a la “disidente” en número de afiliados, esta última contaba con un activo central en el contexto del ciclo de protestas de 2001-2002: su importante capacidad de movilización. Una alianza con la CGT “disidente” era clave para alcanzar la paz social en el frente sindical, la cual se forjó a partir de darle un trato preferencial a su líder, Hugo Moyano (Benes y Fernández Milmanda, 2012). Funcionarios gubernamentales y sindicalistas coinciden en este punto:

“Néstor Kirchner le otorgó a Moyano muchos beneficios a cambio de su apoyo al gobierno. Forjó una alianza con Moyano por su necesidad política de fortalecer al gobierno, porque llegó al poder gracias a una cantidad limitada de votos... en términos políticos, los sindicatos contribuyeron a que el gobierno lograra la paz social”. *Funcionario de alto rango, Ministerio de Trabajo (2003-2015)*.<sup>16</sup>

“La mayoría de los sindicatos apoyaron a Menem en las elecciones presidenciales, mientras que el resto apoyó a Rodríguez Saá... Néstor no quería negociar con nosotros de manera corporativa. Por eso, le cedió a Moyano algunas ventajas organizacionales que le permitieron avanzar. Dentro de la dirigencia sindical, Moyano

---

<sup>16</sup> Entrevista personal, 15/04/2015, Buenos Aires.

era un dirigente de segundo rango, que no agradaba al *establishment* sindical... Fue Kirchner quien convirtió a Moyano en Secretario General de la CGT... Ningún líder de la historia del movimiento obrero logró tanto poder como Moyano.” *Andrés Rodríguez, Secretario General de UPCN.*<sup>17</sup>

El gobierno adoptó varias medidas que alteraron el equilibrio de poder al interior del movimiento obrero peronista a favor de la CGT “disidente” y su poderoso líder, el sindicalista camionero Hugo Moyano. En primer lugar, el gobierno apoyó a Moyano en la contienda por la dirigencia de la CGT, que finalmente se unificó bajo su mando en 2004. En segundo lugar, el Ministerio de Trabajo apoyó activamente a Moyano en sus esfuerzos por multiplicar el número de afiliados de su sindicato, a costas de otros sindicatos afiliados a la CGT “oficial”. El Ministerio de Trabajo laudó sistemáticamente a favor de Moyano en sus conflictos sindicales por el encuadramiento sindical de los afiliados, principalmente con el sindicato de comercio (Benés y Fernández Milmanda, 2012). Como resultado, los camioneros triplicaron su número de afiliados, que pasó de 50.000 en 2003 a 182.000 en 2013,<sup>18</sup> convirtiéndose en el sindicato más poderoso de la Argentina.

La otra gran medida de reconfiguración del mapa del poder gremial fue la decisión de Kirchner de empoderar a la CTA. Desde su creación en 1992, la CTA nunca tuvo reconocimiento estatal (Armellino, 2012). Pero como la CGT “disidente” de Moyano, tenía un activo atractivo para Kirchner: su alta capacidad de movilización. En primer lugar, los sindicatos docentes, que contaban con la mayor capacidad de movilización sindical de la Argentina y habían protagonizado numerosas protestas en los años anteriores, constituían el sindicato más poderoso de la CTA. En consecuencia, contar con la cooperación de la CTA era clave para lograr reducir los niveles de protesta (Chambers-Ju, 2021). Así lo destaca un importante gremialista docente:

“Cuando asumió Kirchner, uno de sus principales temores era la huelga de los docentes nacionales. En el sector privado no había mucho conflicto sindical, porque las tasas de desempleo eran altas. Las fuentes principales de conflicto social en este momento eran los empleados estatales y los piqueteros.” Roberto Baradel, dirigente de SUTEBA.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Entrevista personal, 13/04/2015, Buenos Aires.

<sup>18</sup> Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>19</sup> Entrevista personal, 12/12/2014, Buenos Aires.

En segundo lugar, la alianza con la CTA le permitía a Kirchner aumentar su influencia sobre el movimiento obrero al crear una base de apoyo propia y alternativa que funcionara como contrapeso de las dos CGT que, como vimos, habían apoyado a los rivales de Kirchner en el PJ.

Dos políticas fueron centrales en esta estrategia de fortalecer a la CTA: (1) la creación de la paritaria nacional docente y (2) la inclusión de la CTA en los consejos de políticas públicas tripartitos. En primer lugar, el gobierno de Kirchner adoptó en 2005 la Ley de Financiamiento Educativo, que aumentó la inversión en educación pública del 4,6% del PBI en 2005 al 6,4% en 2009. Esta ley era clave, ya que proveía al Ministerio de Educación los fondos necesarios para subsidiar los generosos aumentos de los salarios docentes que se darían en las provincias. Pero igualmente importante fue la inclusión de una cláusula en la ley que creaba la Paritaria Nacional Docente (PND). Por primera vez en la historia argentina, el Estado instituyó paritarias a nivel nacional para determinar el salario mínimo de los docentes.

Antes de la aprobación de la ley, los sindicatos docentes negociaban sus salarios y condiciones laborales a nivel provincial, dado que la educación es una prerrogativa administrativa de las provincias. Esto fragmentaba a los sindicatos docentes, y en general los gobernadores se negaban a otorgarles derecho de negociación colectiva.<sup>20</sup> Las concesiones salariales no eran a través de paritarias, sino por causa de movilizaciones altamente disruptivas que forzaban al gobierno provincial a torcer el brazo.

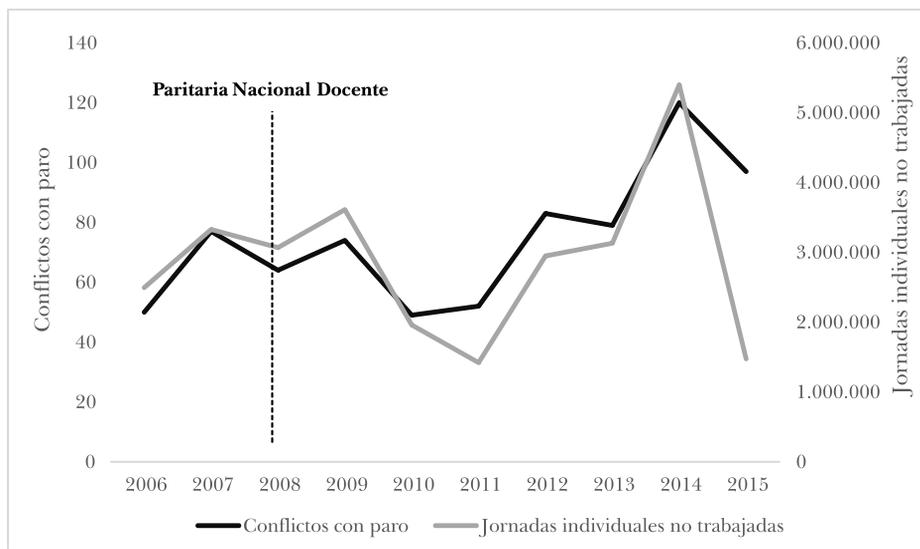
En este contexto adverso, la implementación de la Paritaria Nacional Docente (PND) en 2008 empoderó radicalmente a los sindicatos docentes con respecto a los gobernadores en Argentina. Por primera vez en la historia, se establecía un sistema de negociaciones tripartitas anuales entre el gobierno nacional, las provincias y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), a los efectos de establecer un salario mínimo *nacional* para los docentes. Esta ley motorizó un importante crecimiento de los salarios docentes en todo el territorio nacional (Etchemendy, 2013). Además, los gobernadores se vieron obligados a negociar cada año con los sindicatos docentes un salario docente provincial por encima del salario mínimo nacional establecido en la paritaria nacional docente. Esto no sólo implicaba importantes costos fiscales para las arcas provinciales, sino que también motorizó el conflicto docente a nivel provincial durante las negociaciones colectivas.

El caso de la PND ilustra cómo los gobiernos pueden adoptar políticas que al mismo tiempo fortalezcan a los sindicatos frente a los empleadores y

<sup>20</sup> Sólo en cuatro provincias los docentes tenían derecho a la negociación colectiva para 2003: Mendoza, Río Negro, San Juan y Tierra del Fuego.

reduzcan el nivel de movilización contra el gobierno nacional. Por un lado, dado que el gobierno nacional era visto como un aliado clave, el número de protestas docentes *nacionales* se redujo drásticamente. Por otro lado, los datos de Etchemendy y Lodola (2021) indican que el conflicto sindical no disminuyó en las provincias. Como muestra el Gráfico 4, si bien el número de conflictos provinciales disminuyó en los primeros años de la PND, a partir de 2012 aumentó sensiblemente. Esto era el correlato del poder de negociación gremial, que aumentaba en consonancia con los incrementos del salario mínimo nacional docente (éste funcionaba como un “piso” salarial a partir del cual los sindicatos provinciales negociaban aumentos).

**GRÁFICO 4**  
Protestas Docentes (Número Absoluto)



Fuente: Etchemendy y Lodola, 2021.

A la postre, la apuesta del gobierno nacional de desmovilizar a los docentes en la arena política nacional tuvo resultados mixtos. Si bien la PND redujo el nivel de conflictividad en la calle, terminó empoderando a los gremios frente al gobierno nacional (Armelino, 2012). Dado que el gobierno nacional debía subsidiar muchas veces los aumentos provinciales, se veía envuelto frecuentemente en las negociaciones. Las paritarias de la

Provincia de Buenos Aires fueron un caso emblemático de este tipo de dinámicas. Las restricciones fiscales para otorgar aumentos serían más acuciantes a medida que el crecimiento económico se desaceleró a partir de 2009.

En rigor, el temor de crear un sindicato nacional demasiado poderoso fue una de las principales razones por las cuales el gobierno nacional demoró la implementación de la PND hasta 2008 (aun cuando la ley que la creaba fue aprobada en 2005). El propio Néstor Kirchner había tenido relaciones muy conflictivas con los sindicatos docentes cuando era gobernador de Santa Cruz y, por lo tanto, no tenía una inclinación particular a empoderarlos. Cómo señala un funcionario clave en la creación de la PND:

“Néstor Kirchner al principio no estaba muy convencido de la PND, el Ministro de Educación demoró la firma del decreto porque tenía miedo de crear algo que no podía controlar, y el Ministerio de Trabajo tampoco estaba muy convencido. Kirchner temía crear una especie de Frankenstein, algo que fortaleciera demasiado a los sindicatos docentes. Al principio no se llevaba bien con ellos, porque había tenido una historia muy conflictiva como gobernador de Santa Cruz ... En 2009, Néstor Kirchner ya se arrepentía de la adopción de la PND, porque se dio cuenta de que le daba demasiado poder a los sindicatos...” *Funcionario de alto rango, Ministerio de Educación.*<sup>21</sup>

Por último, otra política que cimentó la alianza entre la CTA y el gobierno fue la incorporación de ésta al Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Si bajo su diseño original sólo los representantes de la confederación de trabajadores legalmente reconocida (la CGT) podrían formar parte de la misma, Kirchner amplió su composición para incluir a los representantes de la CTA en el consejo. Esta fue la primera vez en la historia que una confederación laboral sin reconocimiento estatal fue incluida en las instituciones laborales argentinas.

### *Baja inclusión política de los sindicatos*

A pesar del importante empoderamiento de los sindicatos en el ámbito de las relaciones industriales, los Kirchner se negaron a otorgarles posiciones de poder en el Estado. A medida que los gremios fueron adquiriendo

---

<sup>21</sup> Entrevista personal, 14/12/2014, Buenos Aires.

poder en las relaciones industriales, intentaron trasladarlo al terreno de la política. Pero pese a la fuerte presión de sus aliados sindicales que reclamaban el nombramiento de gremialistas en el ejecutivo, así como también una mayor representación en las listas legislativas del Frente para la Victoria (FPV), el gobierno se negó reiteradamente a ceder frente a las demandas de los sindicatos. Esta negativa, a su vez, desencadenó fuertes conflictos entre la administración peronista y el movimiento obrero.

A los efectos de capturar el grado de empoderamiento político de los sindicatos, analizo su nivel de “acceso político”. En términos de su operacionalización, estimé el grado de “acceso político” del sindicalismo a través del porcentaje de funcionarios de alto rango del poder ejecutivo nacional que habían tenido alguna experiencia previa como dirigentes sindicales.<sup>22</sup> Específicamente, analicé los perfiles biográficos de 246 funcionarios públicos de alto rango durante las tres administraciones de los Kirchner, haciendo foco en los dos primeros niveles de autoridad política dentro de cada ministerio, es decir, ministros y secretarios bajo la autoridad directa de los ministros.

El Cuadro 3 resume los resultados de este análisis y presenta un hallazgo contraintuitivo: aunque las administraciones de los Kirchner tuvieron una clara orientación pro-obrera, lo cierto es que los sindicalistas no lograron tener acceso a puestos políticos de relevancia en el Estado. En efecto, sólo el 2,44% de los funcionarios de alto rango habían tenido experiencia previa como dirigentes sindicales. Lo que resulta aún más paradójico es que, a pesar de que el gobierno estaba en manos del partido de base obrera más importante de la historia latinoamericana, ningún ministro durante las administraciones kirchneristas tenía antecedentes como dirigente sindical.

### CUADRO 3

Funcionarios de alto rango con antecedentes sindicales – Total en poder ejecutivo nacional y desagregado por ministerios seleccionados (%)

	Total	Trabajo	ANSES	Planificación	Educación	Salud
<b>Ministros</b>	0	0	0	0	0	0
<b>Secretarios</b>	3,31	0	0	0	14,29	0
<b>Total</b>	2,44	0	0	0	10	0

Fuente: Elaboración propia. Ver “Apéndice metodológico”.

<sup>22</sup> Para mayores precisiones, ver “Apéndice metodológico”.

Estos resultados se sostienen aún en aquellos ministerios que tienen autoridad sobre áreas que son sensibles para los intereses de los sindicatos. Los ministerios claves para el sindicalismo en Argentina eran cuatro: Trabajo, Planificación Federal (por su control sobre el transporte y la obra pública), Salud (por la regulación de las obras sociales sindicales) y, en el caso del sindicalismo docente, el Ministerio de Educación. Estimé también el grado de incorporación sindical en la ANSES, una agencia importante para los trabajadores, pero no tan relevante para los sindicatos argentinos. Desde la segunda columna en adelante, el Cuadro 3 muestra el porcentaje de posiciones de alto rango ocupadas por sindicalistas en estos ministerios. Los resultados son sorprendentes: no hubo ningún ministro o secretario con pasado sindical, excepto en el Ministerio de Educación.<sup>23</sup>

Esto no significa que los sindicalistas estuvieron completamente excluidos del Estado. Los dirigentes gremiales lograron ocupar cargos menores que tienen incidencia sobre las regulaciones y financiamiento de la actividad sindical. Las dos dependencias en las que lograron ejercer influencia fueron las subsecretarías de la Secretaría de Transporte y la Superintendencia de Seguros de Salud (que tiene influencia sobre la regulación de las obras sociales sindicales). Aun cuando nunca lograron nombrar a un secretario de Transporte, 37,62% de los funcionarios de alto rango de la secretaría (subsecretarios de diferentes áreas) eran sindicalistas. Hasta el año 2012, cuando se rompe la alianza entre Moyano y el gobierno, los diferentes gremios del transporte (como camioneros, ferroviarios o aeronáuticos) controlaron áreas claves de la secretaría. Además, dentro de la Superintendencia de Seguros de Salud, los sindicalistas controlaron el 7,41% de las posiciones de alto rango.<sup>24</sup>

Esta falta de inclusión en la arena política generó un gran malestar en un sector importante del sindicalismo (Armellino, 2021). El gobierno no solo se negó a incorporar a los sindicalistas en el Estado; también les negó posiciones en las listas legislativas del FPV. En la provincia de Buenos Aires existió un importante conflicto entre el gobierno y los sindicatos, tanto por la nominación de los candidatos legislativos del FPV como también por los cargos directivos del Partido Justicialista. Por ejemplo, en octubre de 2010, el líder de la CGT, Hugo Moyano, movilizó a 70.000 trabajadores y su dis-

---

<sup>23</sup> En el Ministerio de Trabajo Carlos Tomada y Noemí Rial (ministro y vice-ministra, respectivamente) habían sido asesores legales de sindicatos. Pero eran cuadros técnicos con autonomía frente a los sindicatos que tenían una agenda laboral propia.

<sup>24</sup> Además, hasta 2012 abogados vinculados al gremio de camioneros controlaron la Administración de Programas Especiales (APE), que distribuye subsidios para tratamientos de alta complejidad entre las obras sociales.

curso se centró en la necesidad de expandir el poder de los sindicatos en la arena política: “Los trabajadores deben dejar de ser un grupo de presión y convertirse en un colectivo con poder político. No solo contribuimos al gobierno con votos. Tenemos el derecho y la obligación de participar en la política”.<sup>25</sup> Estas ambiciones políticas eran compartidas también por otros dirigentes sindicales aliados a Moyano.<sup>26</sup>

Sin embargo, los Kirchner se mantuvieron firmes en su negativa a otorgarle a la CGT cualquier posición dentro del aparato estatal o en las listas legislativas. La razón debe encontrarse en los débiles lazos previos entre el partido y los sindicatos, lo cual otorgaba a los Kirchner pocos incentivos para incorporar a los sindicalistas en la arena política. Este efecto se expresaba a través de tres mecanismos: los incentivos de carrera de los sindicalistas, su falta de poder dentro del partido y los riesgos de *rent-seeking*.<sup>27</sup>

En primer lugar, las carreras profesionales de los sindicalistas argentinos eran singulares: como vimos anteriormente –y a diferencia de otros países como Brasil o Uruguay (Schipani, 2020)–, la inmensa mayoría de los sindicalistas argentinos tenía carreras profesionales ligadas exclusivamente al mundo sindical, y sólo una minoría había invertido su tiempo y recursos en construir carreras políticas. Esto disminuía su interés en obtener puestos en el Estado: mientras en otros países como Brasil estos puestos potenciaron las carreras políticas de los dirigentes sindicales afiliados al Partido dos Trabalhadores (Schipani, 2021), en Argentina este incentivo era más débil: construir una carrera política desde cero implicaba barreras de entrada altas para los sindicalistas. En consecuencia, una mayoría de los sindicalistas del sector servicios e industrial, que habían dominado tradicionalmente la CGT, no demostraban demasiado interés en lograr una mayor representación en la política. Estas ambiciones políticas estaban circunscriptas a los gremios del sector transporte. Estos gremios estaban más politizados por su anterior militancia en la MTA liderada por Moyano, que se había opuesto a las reformas de Menem. Así, era entre los sindicalistas de este sector que se encontraban en verdad los líderes gremiales con mayores ambiciones de saltar a la política electoral e influir en la política pública desde dentro del ejecutivo.

En segundo lugar, los sindicalistas no tenían posiciones de poder en el partido que les permitieran hacer presión para lograr cargos políticos.

<sup>25</sup> ‘Moyano llenó River y pidió un esfuerzo por los jubilados’, *La Nación*, 16/10/2010.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el sindicalista Omar Plaini argumentaba: “Nosotros aspiramos a seguir ocupando lugares en el Poder Legislativo y, por qué no, en algún Ejecutivo...un intendente, un ministerio o alguna secretaría”, *Página 12*, 09/09/2010.

<sup>27</sup> Otro factor que tal vez conspiraba contra la incorporación política de los sindicalistas era la propia fragmentación del sindicalismo: incorporar a un grupo de sindicalistas en el Estado podía provocar descontento dentro del grupo sindical rival.

A diferencia Brasil o Uruguay (Schipani, 2020), no ocupaban posiciones de poder en el PJ o comandaban intendencias o provincias de peso que les permitiera presionar para aumentar la representación sindical en el Estado nacional o en puestos legislativos. Esto implicaba que no eran, a diferencia de los sindicatos en Brasil o Uruguay, máquinas electorales capaces de aportar votos al partido (Schipani, 2020; Torre, 2004). En consecuencia, los incentivos del gobierno a incrementar su inclusión política eran menores.

En tercer lugar, debido a que los sindicalistas no tenían carreras electorales en el Partido Justicialista ni pertenecían a la facción política de los Kirchner dentro del partido, el gobierno percibía que cualquier nominación de un sindicalista a un puesto relevante en el Estado conllevaba un alto riesgo de *rent-seeking*: esto es, que los sindicalistas nombrados buscaran extraer beneficios particularistas para sus respectivos gremios a costa de la consistencia fiscal y macroeconómica del programa de gobierno. Una anécdota ilustra de forma cabal qué tan extendida era la preocupación por el potencial *rent-seeking* de los gremialistas entre los funcionarios del gobierno. Ante la fuerte presión de la CGT, Néstor Kirchner convocó a funcionarios del Ministerio de Trabajo para discutir la posibilidad de incluir a un dirigente del entorno de Moyano en el Ministerio de Trabajo. La respuesta del Ministro de Trabajo fue inequívoca: “¿Estás loco? Si Moyano se mete en el Ministerio de Trabajo, lo va a destruir, lo va a prender fuego. No solo yo no voy a poder controlarlo. Vos (Kirchner) no vas a poder controlarlo”.<sup>28</sup>

Hacia fines de 2011, Moyano habría de renunciar a la conducción del PJ de la Provincia de Buenos Aires en señal de protesta por la negativa del gobierno de incluir a un número mayor de sindicalistas como candidatos legislativos del FPV (Benes y Fernández Milmanda, 2012; Schneider, 2013; Varela, 2013; Armelino, 2021).<sup>29</sup> Unos meses más tarde, Moyano crearía una nueva confederación de trabajadores que protagonizaría varios conflictos con la administración de Cristina Kirchner hasta el final de su mandato.

## VI. Conclusión

Este artículo se propuso dos objetivos: describir los rasgos generales de la estrategia sindical del kirchnerismo y explicar los factores políticos que

---

<sup>28</sup> Entrevista personal con funcionario de alto rango del Ministerio de Trabajo, 02/07/2015.

<sup>29</sup> En las elecciones de 2011, sólo dos sindicalistas fueron incluidos en las listas de legisladores del PJ. “La CGT logró apenas dos lugares y casi no asiste al acto en Olivos”. *Diario La Nación*, 2/6/2011.

condujeron a la adopción de dicha estrategia. Argumenté que la estrategia sindical del kirchnerismo exhibió tres rasgos generales: (1) una importante redistribución de ingresos y poder hacia la clase trabajadora en las relaciones industriales; (2) un intento de reconfigurar el balance de poder dentro del mundo gremial a los efectos de promover sindicatos afines al proyecto político del gobierno y marginar a los rivales; y (3) una marcada falta de inclusión de los sindicatos de la arena política. Esta estrategia se explica por la dotación de recursos políticos de las organizaciones de trabajadores en la Argentina. Dichas organizaciones contaban con una alta capacidad de movilización y autonomía, pero a la vez tenían lazos débiles con el partido de gobierno. Mientras que su alta capacidad de movilización y autonomía otorgó a los Kirchner incentivos para forjar coaliciones con los sindicatos a través de concesiones en la arena de las relaciones industriales, la debilidad de los lazos pre-existentes dificultó su incorporación en la arena política. Además, ambos factores dieron incentivos a los Kirchner para modificar el mapa del poder sindical “desde arriba” a los efectos de crear una base de apoyo sindical propia.

Ahora bien, ¿en qué medida las instituciones laborales creadas o reactivadas durante el kirchnerismo lograron sobrevivir al gobierno que las adoptó, una vez que la suerte electoral se tornó esquiva para dicho movimiento político en 2015? Lo sucedido con la política laboral a partir de 2016 se ajusta a los resultados de otros estudios sobre el Estado de Bienestar y el giro a la derecha en América Latina (Niedzwiecki y Pribble, 2018). Esto es, en lugar de eliminar o reformar las instituciones laborales creadas (o reactivadas) por el kirchnerismo, la administración de Cambiemos procuró alterar los objetivos de dichas instituciones a través de su implementación, utilizando la estrategia de *policy drift* (Mahoney y Thelen, 2009). El *policy drift* es una estrategia mediante la cual las instituciones continúan formalmente vigentes, pero su objetivo original se altera a través de su implementación; en particular, los agentes a cargo de su implementación no las actualizan frente a condiciones externas cambiantes. En palabras de Mahoney y Thelen: “las reglas permanecen formalmente iguales, pero su impacto cambia como resultado de un cambio en las condiciones externas” (Mahoney y Thelen, 2009: 17).

Esta dinámica se vio reflejada en la evolución de tres instituciones laborales paradigmáticas de los gobiernos kirchneristas: las negociaciones colectivas, el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, y la Paritaria Nacional Docente. Tanto las negociaciones colectivas por rama de actividad como el CSMVyM siguieron funcionando y fijando salarios de forma tripartita. Pero funcionaron en el marco de un proceso inflacionario que fue muy superior

a los incrementos del salario nominal alcanzados en paritarias. Así, si durante los primeros dos gobiernos kirchneristas la negociación colectiva se tradujo en un alza sostenida del salario real, durante la administración de *Cambiamos* los salarios de los trabajadores registrados perdieron casi 20% en términos reales.<sup>30</sup> Un caso más extremo fue el de la Paritaria Nacional Docente: el gobierno optó por suspender la implementación de la institución (aun cuando por ley estaba obligado a hacerlo). Sin embargo, aún en este caso extremo, el gobierno no procuró derogar la ley.

A modo de conclusión, es preciso mencionar dos aspectos de la aún breve experiencia del Frente de Todos en el gobierno. En primer lugar, la política laboral parece reorientarse en un sentido similar a aquel que tuvo durante los gobiernos kirchneristas. Esto es tal vez una expresión de la fortaleza de los legados institucionales del kirchnerismo, que lograron sobrevivir (y revertir) el proceso de *policy drift* experimentado durante la administración de Cambiamos. La reimplementación de la Paritaria Nacional Docente es, en este sentido, un ejemplo elocuente. Dicho esto, sólo la perspectiva de largo plazo que brinda la historia nos permitirá juzgar, en último término, los efectos de largo plazo de las políticas laborales adoptadas en los 2000.

En segundo lugar, es preciso destacar que la estrategia sindical del kirchnerismo descrita en este artículo, que procuró reconstruir los lazos del peronismo con el mundo sindical, parece haber rendido sus frutos al momento de escribirse estas líneas. En efecto, ha posibilitado no sólo que los sindicatos aliados al Frente de Todos (tanto la CGT como la CTA) contribuyeran de manera substancial a la campaña electoral de Alberto Fernández, sino también que se abstuvieran de recurrir a protestas disruptivas una vez inaugurado el nuevo gobierno. Esto es notable en un contexto de fuerte crisis económica, caída del salario real y escaso margen fiscal para adoptar políticas redistributivas de envergadura. De perdurar dicha alianza bajo estas condiciones económicas tan aciagas, la estrategia sindical del kirchnerismo habrá dejado un legado perdurable: haber regenerado un vínculo de lealtad sólido de los sindicatos con respecto al espacio político peronista.

---

<sup>30</sup> “Los salarios perdieron casi 20% de su poder de compra durante el gobierno de Mauricio Macri”, *Clarín*, 9/11/2019.

## Apéndice metodológico

### Cuadro 1

De 111 legisladores justicialistas, obtuve información de 97 (que corresponde al denominador). Para estimar el numerador (legisladores con pasado sindical) utilicé las siguientes fuentes: (1) Directorio Legislativo (2) biografías de acceso público, (3) archivos de diarios, (4) entrevistas personales, y (5) consultas por teléfono y por correo electrónico con los legisladores. Al igual que para el Cuadro 3, un individuo tiene “pasado sindical” sólo si alguna vez ocupó una posición de liderazgo en un sindicato (haber participado o sido asesor de un sindicato no es suficiente).

### Cuadro 2

Se analizan a todos los sindicalistas que ocuparon un cargo de “secretario” en la CGT entre 1990 y 2000. Las fuentes son las mismas utilizadas para el Cuadro 1. Se considera que un sindicalista tuvo una “carrera política” si, luego de abandonar la CGT, tuvo cargos exclusivamente políticos: esto es, en el Partido Justicialista (nacional o subnacional), cómo legislador (nacional o subnacional), o funcionario de un ejecutivo (sólo subnacional, ya que cargos en el ejecutivo nacional corresponden a la variable dependiente). Por el contrario, una “carrera en el sindicalismo” implica que luego de dejar su cargo en la CGT, el individuo sólo ocupó cargos sindicales y ningún cargo político. Por último, se clasifica como “Alternó entre carrera política en el PJ y el sindicalismo” si el dirigente alternó entre ambos tipos de cargos luego de dejar la CGT.

### Cuadro 3

Se consideran “posiciones de alto rango” a los ministros y secretarios en cada ministerio entre 2003 y 2015. En la columna “Total” se divide el número total de funcionarios públicos de alto rango con pasado sindical por el número total de funcionarios públicos de alto rango, mientras que en los ministerios sectoriales se pondera el porcentaje de sindicalistas de acuerdo a su duración en el cargo a partir de intervalos de un año. Con este último cálculo se busca evitar subestimar o sobreestimar la inclusión política de sindicalistas en ministerios claves para los intereses sindicales, en los cuales los sindicalistas suelen colocar a sus miembros. En cambio, para la columna “Total” no considero necesario ponderar año-cargo para estimar el porcentaje total de sindicalistas incluidos en el Estado. La razón es que en la gran mayoría de los ministerios (en 12 de 16 ministerios) el porcentaje de sindicalistas nombrados es cero. De esta forma, no ponderar por año-cargo, de producir un sesgo, consistiría en un sesgo de cuantía minúscula en la estimación del total de sindicalistas incluidos en el poder ejecutivo, que es, en definitiva, el parámetro que me interesa estimar. Por último, ANSES no se considera en la estimación “Total” al no ser un ministerio.

## Bibliografía

- Armellino, M. (2012). “Kind of blue. Las vicisitudes de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) durante los años kirchneristas”. En Pérez, G. y A. Natalucci (Eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce, pp. 101 – 126.
- Armellino, M. (2017). “Entre la descomposición y la recomposición sindical. Una apuesta por la sociología política”. En Vommaro, G. y Gené, M. (Eds.), *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines: UNGS, pp- 87-110.
- Armellino, M. (2021). La resindicalización (fallida) del peronismo en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Política y Gobierno*, 28(1) .
- Atzeni, M., y Ghigliani, P. (2013). “The re-emergence of workplace based organisation as the new expression of conflict in Argentina. En Gall, G. (Ed.), *New Forms and Expressions of Conflict at Work*. Londres: Palgrave-Mcmillan, pp. 66-85.
- Balinotti, N. (2011). “La CGT logró apenas dos lugares y casi no asiste al acto en Olivos”. *Diario La Nación*. 26 de junio de 2010. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-cgt-logro-apenas-dos-lugares-y-casi-no-asiste-al-acto-en-olivos-nid1384623/>
- Basualdo, V. (2010). “Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: 1943-2007”. En Azpiazu, D., Schorr, M. y Basualdo, V., *La industria y el sindicalismo de base en la Argentina*. Buenos Aires: Cara o Ceca, pp. 81-157.
- Benes, E. y Fernández Milmanda, B. (2012). El Nuevo Liderazgo Sindical en la Argentina Post Neoliberal: el Caso de la Federación de Trabajadores Camioneros. *Desarrollo Económico*, 52(205), 31-61.
- Carnes, M. (2014). *Continuity Despite Change: The Politics of Labor Regulation in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Chambers-Ju, C. (2021). Adjustment Policies, Union Structures, and Strategies of Mobilization: Teacher Politics in Mexico and Argentina. *The Journal of Comparative Politics*, 53 (2), 185-207.
- Collier, R. B., y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Cook, M. L. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*. University Park PA: The Pennsylvania State University Press.
- Etchemendy, S., y Palermo, V. (1998). Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1985). *Desarrollo Económico*, 37,(148), 559-590.
- Etchemendy, S., y Collier R.B. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics & Society*, 35(3), 363-401.

- Etchemendy, S. y Garay, C. (2011). "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009)". En Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 284-305.
- Etchemendy, S. (2013). "La 'doble alianza' gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas". En Acuña, C. y Martínez Nogueira, R. (Eds.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 291-324.
- Etchemendy, S., y Lodola, G. (2021). "The Determinants of Labor Conflict in Argentina's Education (2006-19)". Manuscrito.
- Garay, M. C. (2007). Social policy and collective action: Unemployed workers, community associations, and protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-328.
- Kapiszewski, D., Levitsky, S., y Yashar, D. (Eds.) (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lantos, N. (2010). "Yo no voy a ser candidato". *Diario Página 12*. 9 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152845-2010-09-09.html>
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lucca, J. B. (2014). Conflictos y realineamientos de los actores sociales y políticos durante el gobierno de Néstor Kirchner. *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, (3), 27-49.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, A., y Perelman, L. (2004). Sindicalización: incentivos en la normativa sociolaboral. *Cuadernos del IDES*, (4).
- Morales, J.P. (2010). "Moyano llenó River y pidió un esfuerzo por los jubilados". *Diario La Nación*. 16 de octubre de 2010. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/moyano-lleno-river-y-pidio-un-esfuerzo-por-los-jubilados-nid1315561/>
- Murillo, M. V. (2001). *Labor unions, partisan coalitions, and market reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Natalucci, A. (2015). Corporativismo y política: dilemas del movimiento obrero durante el kirchnerismo. *Población & Sociedad*, 22,(2), 5-25.
- Niedzwiecki, S., y Pribble, J. (2018). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72-97.
- Novick, M. (2006). ¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 11, (18), 53-78.
- Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Palomino, H., y Trajtemberg, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y de la negociación colectiva en Argentina, *Revista Trabajo*, (3), 47-68.

- Roberts, K. (2015). *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge University Press.
- Schipani, A. (2008). Organizando el descontento: movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado. *Desarrollo Económico*, 48 (189), 85-118.
- Schipani, A. (2019). *Strategies of Redistribution. The Left and the Popular Sectors in Latin America*, Ph.D. Dissertation, University of California, Berkeley.
- Schipani, A. (2020). "The Left and the Labor Movement in Latin America". Paper presentado en la 116<sup>th</sup> Annual Meeting of the American Political Science Association, 9 al 13 de septiembre de 2020. San Francisco, California.
- Schipani, A. (2021). Left Behind. Labor Unions and Redistributive Policy under the Brazilian Workers' Party, *The Journal of Comparative Politics*. En prensa.
- Schneider, A. (2013). "Del alfonsinismo al kirchnerismo. El movimiento obrero bajo la democracia (1983-2012)". En Burkart, M. y Giletta, M. (Eds.), *Observatorio Latinoamericano. Dossier Argentina: 30 años de democracia*. Buenos Aires: IEALC, pp. 222-233.
- Senén González, S., y Bosoer, F. (1999). *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-1995)*. Buenos Aires: Corregidor.
- Senén González, C. y Del Bono, A. (Eds.) (2013). "Introducción". En *La revitalización sindical en Argentina y sus heterogeneidades culturales*. Buenos Aires: UNLAM-Prometeo.
- Silva, E., y Rossi, F. (2018). *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Svampa, M., y Pereyra, S. (2003). *Entre la Ruta y el Barrio. La Experiencia de las Organizaciones Piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Torre, J. C. (2004). *El Gigante Invertebrado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Varela, P. (2013). Los sindicatos en la Argentina kirchnerista: entre la herencia de los '90 y la emergencia de un nuevo sindicalismo de base. *Archivos de Historia del movimiento obrero y la izquierda*, (2), 77-100.



## **El análisis de identificaciones políticas. El peronismo en la Convención Constituyente de Chubut de 1957\*** *Analysis of political identifications. Peronism in the Constitutional Convention of 1957*

SEBASTIÁN BARROS<sup>1</sup>

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
barros.sebastian@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A7>

**Resumen:** Este artículo persigue dos objetivos específicos. Por un lado, puntualizar una forma particular de análisis de procesos de identificación. Para eso se revisan cuatro elementos que toda identificación supone: la relativa estructuralidad en la que emerge, el contenido particular que la vuelve diferencia, la alteridad de la que se distingue y la promesa de plenitud que enarbola. Por otro lado, el artículo apunta a poner en juego esta forma de análisis en la revisión de los procesos de identificación en el análisis de los debates sobre la ubicación de la capital de la Provincia de Chubut en la Convención Constituyente de 1957.

**Palabras clave:** Identidades políticas – política subnacional – capital provincial – Patagonia

**Abstract:** *The purpose of this paper is twofold. On the one hand, it aims to look into a particular way of analysis of political identifications. To this end, the paper points out four elements: the relative structurality in which identification emerges, the particular content that makes it different, the otherness from which it is distinguished and the promise of fullness that it holds. On the other hand, the paper aims to put into play this form of analysis in the revision of the identification processes that took place in the debates on the location of the capital of the Province of Chubut Constitutional Convention in 1957.*

**Keywords:** *Political identities – sub-national politics – provincial capital – Patagonia*

### **Introducción**

Este artículo tiene una doble intención. Por un lado, detalla una forma de análisis de la constitución de identificaciones políticas. Por el otro, presenta como objeto de dicho análisis el estudio de los procesos de identificación que se produjeron en las discusiones de la Convención Constituyente de Chubut en 1957. Más precisamente, el artículo se enfoca en el debate sobre la ubicación de la capital de la nueva provincia y cómo se puede rastrear allí una gramática peronista que, pese a la proscripción del partido, estructuraba las posibilidades identificatorias de las distintas posturas.

\* Artículo recibido el 26 de mayo de 2020 y aceptado para su publicación el 14 de julio de 2021.

<sup>1</sup> El autor agradece el aporte de evaluadores anónimos a una versión previa este artículo y también las lecturas de Nicolás Azzolini, Mercedes Barros, Gabriel Carrizo y Ricardo Laleff Ilieff..

El orden en que desarrollaremos nuestro argumento es el siguiente. Primero, pondremos en contexto el caso para luego, en segundo lugar, establecer algunos principios generales sobre la idea de identificación. En tercer lugar, repasaremos las condiciones en las que emergen los procesos de identificación y que la hacen posible a la vez que limitan sus contenidos y vínculos posibles. Diremos que las posibilidades de identificación en la Argentina de 1957 estaban relativamente estructuradas por la gramática y los contenidos del discurso peronista. En cuarto lugar, reconstruiremos los contenidos particulares de los discursos que se disputaron la capital entre Rawson y Comodoro Rivadavia. Por último, analizaremos las formas de alteridad y la idea de plenitud que toda identificación supone. Estos dos últimos elementos nos mostrarán la forma en que los argumentos por la capitalización suponían una distribución de funciones en la provincia respaldadas por la legitimidad de cada una de las palabras en disputa.

### **La contextualización del caso**

Los procesos de provincialización de mediados de siglo pasado en Argentina fueron el corolario de una historia institucional que comenzó con la ley 1532 de 1884, que creó los Territorios Nacionales en los espacios geográficos que no pertenecían ni eran reclamados por alguna de las trece provincias existentes. Se crearon así los territorios nacionales de Chubut, Santa Cruz, Río Negro, Neuquén, La Pampa, Chaco, Misiones, Formosa y Tierra del Fuego. Sus gobernadores eran nombrados por tres años por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado. Los reclamos “territorianos” por la provincialización fueron múltiples hasta la década del cincuenta (Ruffini, 2007; Ruffini y Blacha, 2013). Entre 1951 y 1953 fueron provincializados Chaco, La Pampa y Misiones, pero sus constituciones fueron dejadas sin efecto por el golpe de estado de 1955, junto a la Constitución Nacional sancionada en 1949. En 1955, el gobierno peronista había provincializado Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz pero el proceso quedó en suspenso luego del golpe. El gobierno militar designó gobernadores para los ex-territorios y convocó, en un contexto marcado por la proscripción del peronismo, a la elección de constituyentes el 28 de julio de 1957.

En los comicios para constituyentes nacionales, la primera fuerza correspondió al voto en blanco que obtuvo el 24,3%; luego siguieron la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) con el 24,2% y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) con el 21,2%. Las elecciones constituyentes en la provincia de Chubut tuvieron lugar el mismo día y se eligieron 24 convenciona-

les. El triunfo correspondió a la UCRI con 11.444 votos, luego la UCRP con 8.871 votos, el voto en blanco con 7.757, la Democracia Cristiana (DC) con 3.878, el Partido Socialista (PS) con 3.237 votos y los Demócratas Progresistas (PDP) con 2.685 votos. La cantidad de convencionales por partido fue la siguiente: UCRI 10, UCRP 7, DC 3, PDP 2 y Partido Socialista (PS) 2.

La originalidad de la provincialización de Chubut residió en que, entre 1943 y 1955, su territorio se había dividido en dos unidades político administrativas diferentes. En 1943 se creó por Decreto-Ley N°13.941 la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia conformada por la zona sur de Chubut, desde la localidad de Camarones, y la zona norte de Santa Cruz hasta el Río Deseado. Esto significaba para el Territorio Nacional de Chubut la pérdida de la zona sur caracterizada por la explotación petrolera. Esta división fue experimentada en la opinión pública chubutense como una pérdida no sólo económica sino también política, ya que sobrevalaba la sensación de que las políticas del Estado nacional se destinaban al área petrolera y desatendían al resto (Raffaele, 2012). Esto dio lugar a la emergencia de discursos regionales intensos que operarían de manera diversa a lo largo de la historia de la provincia.<sup>2</sup> Uno de los puntos en que se deja ver dicha intensidad fue cuando, al inicio de la convención constituyente, se discutió si la capital de la nueva provincia se ubicaría en Rawson, que había sido la capital del territorio nacional, o en Comodoro Rivadavia, que era la capital de la gobernación militar.<sup>3</sup>

Teniendo en cuenta este contexto y los objetivos mencionados el artículo se pregunta, a través del análisis del debate abierto por la definición de la capital provincial<sup>4</sup>, sobre el alcance y la forma del análisis de las identificaciones políticas. Para ello se utilizó como corpus el Diario de Sesiones de la Comisión Redactora y el Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de Chubut. Nuestro trabajo se enmarca dentro de una perspectiva metodológica guiada por el “problema” (Glynos y Howarth, 2007; Barros y Reynares, 2018), que no pretende producir generalizaciones contrastables sobre el fenómeno bajo estudio, puesto que esto supondría que se puede acceder a una realidad plenamente inteligible (Howarth 1997, 2005). Por el contrario, en esta investigación consideramos que la “problematización” (Foucault, 1992 y 2008) del objeto implica un ejercicio intertextual que deja ver distintos as-

<sup>2</sup> Para una revisión más pormenorizada de estos clivajes provinciales y su relevancia política contemporánea pueden verse Barros (2019) y Barros y Raffaele (2017).

<sup>3</sup> En la convención constituyente de Río Negro también se dio esta discusión. Puede verse Iuorno (2007: 400-402) y Ruffini (2012).

<sup>4</sup> Las reuniones incluyeron las sesiones de la Comisión Redactora del 16 al 29 de octubre de 1957 y las sesiones de la Convención del 20 al 27 de noviembre. Las mismas se realizaron en la Ciudad de Rawson con una fuerte presencia de público local, cuya participación a través de aplausos o abucheos quedó asentada en las actas oficiales.

pectos del fenómeno a partir de su puesta en relación con los lenguajes analíticos disponibles y del análisis de secuencias y fragmentos significantes. Esos fragmentos son integrados, a su vez, en conjuntos relacionales que muestran diversas lógicas a través de vínculos múltiples, correspondencias y articulaciones en torno a los problemas investigados. Este enfoque, inspirado en la teoría política del discurso (Howarth, Norval y Stavrakakis, 2000; Saur, 2018; Barros, , 2018), se esfuerza por cumplir con dos premisas fundamentales. Por un lado, se preocupa por ser lógicamente coherente tanto al interior del propio campo teórico como hacia las explicaciones que proveen otros marcos interpretativos. Por otro lado, mantiene la necesidad de proporcionar la evidencia empírica necesaria para que los argumentos presentados puedan ser validados por otras investigaciones.

La mirada que pretendemos extender sobre este proceso no se interroga entonces por las razones del voto de cada convencional, como un sujeto que racionalmente elige entre una serie de preferencias ordenadas jerárquicamente, o como un sujeto determinado por su posición estructural dentro de un orden que lo supera. El análisis de los procesos de identificación no busca relaciones causales con capacidad predictiva para la decisión, sino que dirige su atención hacia las condiciones estructurales que la hacen posible, la comprensión significativa que ella supone para quien actúa y el significado que tiene para otras identificaciones en la interacción. Esto implica que la información sobre quién era cada individuo, qué intereses defendía o a qué partido pertenecía queda circunscripta a dicha estructuralidad relativa que limita y a la vez posibilita la expresión ya sea de un interés particular o de una idea partidaria.

## **Identidad e identificación**

En los últimos años, los estudios identitarios han investigado las dinámicas y complejidades en torno de los procesos identificatorios, lo que ha favorecido la gestación de nuevos insumos teóricos, como así también la ocurrencia de apuestas interpretativas novedosas. Se ha logrado precisar notablemente las estrategias y habilidades en el análisis político-discursivo poniendo en primer plano la discusión en torno de los diversos modos de abordar los procesos de identificación política (Barros y Reynares, 2018; Giménez y Azzolini, 2019; Oviedo, 2013). Los objetos de las investigaciones identitarias en Argentina han cubierto aspectos teóricos relacionados a las teorías del populismo y las identificaciones populares (Aboy Carlés, Barros y Melo, 2013), las identidades políticas a nivel subnacional

(Barros, S., 2019; Vargas, 2019; Vargas y Vezzosi, 2018; Reynares, 2018a, 2018b); los derechos humanos (Barros, M., 2012; Barros y Morales, 2017); los feminismos (Martínez Prado, 2018), el estudio del discurso de partidos políticos (Giménez, 2019; Martínez Mazzola, 2019; Slipak, 2019; Melo y Campo, 2019), políticas indigenistas (Soria, 2019); experiencias políticas de América Latina (Quiroga, 2017; Magrini y Acosta Olaya, 2017) y una multiplicidad de temas que sería muy largo detallar aquí. Esta variedad implica, además, una diversidad de objetos de análisis. Una de las ventajas que tiene trabajar desde el análisis político sobre estudios identitarios es que el campo de la objetividad se extiende a discursos (Howarth, 1997), prácticas institucionales (Barros, M., 2013; Melo, 2012), marcos legales (Barros y Carrizo, 2015), imágenes y fotografías (Oviedo, 2013), disposiciones espaciales y territoriales (Barros, S., 2019), etc. En el caso de la Patagonia, se ha investigado el sindicalismo petrolero (Carrizo, 2016), la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia (Oviedo, 2011), las desigualdades de clase y de género vinculadas al extractivismo (Paris y Hiller, 2019; Barrionuevo, 2016, 2017; Baeza y Grimson, 2016), el primer peronismo (Barros, S., 2009; Carrizo, 2014) y la política provincial (Dall'Armellina y Pose, 2017).

Estos estudios asumen la incompletitud de toda identificación y sostienen que su constitución supone la existencia de regularidades en distintos procesos de enlazamiento solidario entre discursos. Gerardo Aboy Carlés puntualiza, en una definición ya clásica, que una identidad política puede ser definida:

“como el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido, que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación con la definición de asuntos públicos” (2001: 54).

En sentido estricto entonces no existe *una* identidad completa y suturada, sino más bien regularidades en un conjunto de prácticas que llevan consigo múltiples procesos de identificación con grados diversos de sedimentación. Estos procesos tienen cierta estabilidad, aunque existen momentos de discontinuidad y ruptura que transforman su significado. A su vez, todo proceso identificatorio es también un proceso de desidentificación porque no hay posibilidad de una creación *ex nihilo* de una identidad.

La superposición de procesos de identificación que podemos encontrar en un discurso político<sup>5</sup> es notoria en una de las primeras participaciones que tuvo el convencional por la UCRP Francisco Salvador<sup>6</sup> en el debate constituyente. En su participación inicial como convencional, Salvador se quejó de la adopción por parte de la Convención Constituyente del reglamento de la Cámara de Diputados Nacionales por el cual los legisladores no podían leer sus alocuciones, cuestión que había sido revocada durante los gobiernos peronistas. En sus palabras:

“entiendo que por la evolución que ha habido en nuestro país, por suerte, en la actualidad puede llegar a estas funciones, o a las de gobierno, gente que antes, –por la organización que se había mantenido en el país, y lo voy a decir concretamente porque entiendo que pasó la época en que las Convenciones debían ser integradas solamente por universitarios– no tenía acceso a las funciones de gobierno. Ahora llegan a las convenciones representantes de otras corrientes, como en mi caso -y no tengo malestar en decirlo- que soy de la corriente de los trabajadores que no han tenido la suerte de poder llegar a una universidad para cursar estudios que me hubieran capacitado intelectualmente” (*Diario de Sesiones*, en adelante DS, 51).

¿Cuál es *la* identidad que se expresa en este extracto de la exposición de Salvador?

En una convención constituyente compuesta por notables y profesionales, las palabras de Salvador eran disonantes. La idea de una evolución nacional hacia formas más igualitarias de acceso a ciertas “funciones” de gobierno reverberaba con el peronismo proscrito. Un tenor similar tenía la mención a su condición de trabajador. El discurso de Salvador era el de un sujeto que tenía algo para decir, que su condición institucional de convencional electo lo habilitaba a hacerlo, pero que también tenía claro que exis-

---

<sup>5</sup> En la línea de investigación propuesta discurso es algo más que una pieza de oratoria. Antes bien, discurso es la serie de relaciones que permite que esas piezas tengan un significado compartido. Puede verse Laclau (1990 y 1993).

<sup>6</sup> Francisco Salvador había tenido un rol central en la conformación del Sindicato de Obreros y Empleados de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (SOEYPF) en Comodoro Rivadavia durante el primer gobierno peronista, para luego ser cesanteado por su oposición a la partidización del sindicato. Fue reincorporado a la empresa luego del golpe militar de 1955. Para más detalles de su biografía y actividad política puede verse Carrizo (2016).

tían otras restricciones. Otras restricciones a las que “la evolución” había superado, pero que volvían a instalarse. ¿Era Salvador un peronista desilusionado? ¿Era un verdadero radical del pueblo? No podemos saberlo porque no podremos reconocer en su discurso una identidad plasmada y definida, sino procesos de identificación que estructuraban su percepción del mundo y visibilizan una subjetividad que no puede adquirir *una* identidad única y esencial (Stavrakakis, 2008).

Las circunstancias institucionales en las que se pronuncia este discurso colisionan con el sentido inenunciable que adquirieron el peronismo y la figura de Perón después del golpe de estado de 1955. En el contexto de la proscripción del peronismo, el significado de las palabras de Salvador probablemente tenga que ser comprendido a partir de esa colisión. Que no haya en sus palabras una identidad plasmada no significa que las posibilidades identificatorias no tengan un alcance político específico. El contenido particular del discurso de Salvador se vincula con una dinámica que le otorga sentido. Una dinámica que está marcada por el contexto estructural en el que se produce y que le proveerá oportunidades y limitaciones a ese sujeto que, repetimos, tiene algo para decir y está habilitado institucionalmente para hacerlo, pero que señala las restricciones que el juego de la política le impone.

### **La estructuración relativa en el proceso identificatorio**

Ahora bien, así como no hay una identidad completa y estable, tampoco existe una estructuración contextual que pueda determinar de manera estricta y acabada toda la vida comunitaria. Es importante señalar que la razón por la cual la estructuralidad siempre es relativa no es una imposibilidad empírica, sino que es una imposibilidad ontológica. El carácter incompleto de la estructura no depende de una imposibilidad empírica contextual, sino que la coherencia de la estructura debe ser puesta en cuestión (Laclau, 1990).

La intervención de Salvador nos permite entrever la imposibilidad de una estructuración estricta. Porque, por un lado, en su discurso hay una colisión entre la palabra preparada para la ocasión que le otorgaba el derecho de haber sido elegido convencional y el juego político que le impedía leerla. *Antes* del peronismo la gente de trabajo no ingresaba a las funciones legislativas, pero *después* los trabajadores no pueden leer sus alocuciones. El discurso de Salvador navegaba así entre dos orillas.<sup>7</sup> Una que era la orilla

<sup>7</sup> Tomamos esta metáfora de Rancière cuando dice “para arrancar a la política del peligro que le es immanente es necesario arrastrarla sobre seco, instalarla en tierra firme” (2007: 19).

tranquilizadora de la tierra firme en la que se habían acabado los tiempos tormentosos de la tiranía peronista. En esa orilla, el convencional tenía el derecho institucionalizado de hacer uso de la palabra en un espacio en el que cada sujeto ocupaba un lugar respaldado por el procedimiento institucional correspondiente. Pero también timoneaba peligrosamente hacia otra orilla, tentado por el canto de las sirenas peronistas que le ofrecían una oportunidad identificatoria que alguna vez había escuchado y que lo alejaban de la orilla tranquilizadora: el trabajador frente a los notables que antes no lo escuchaban y ahora lo tenían que escuchar porque era su derecho, aunque obstaculizaran su palabra leída.

La defensa de la posibilidad de leer su intervención y el posterior alegato a favor de Comodoro Rivadavia como capital de la nueva provincia nos deja ver que el significado de su identificación como trabajador y como convencional del Radicalismo del Pueblo estaba estructurado por una gramática, la peronista, que operaba como el centro ausente y negado que daba cierta coherencia a los discursos heterogéneos de la convención. A lo largo de toda la Convención, ese discurso ausente fue uno de los puntos centrales de convergencia en el que confluía la pluralidad de posiciones y perspectivas presentes. De algún modo, la del peronismo era una ausencia presente como negatividad que, en muchas instancias de fuertes desacuerdos en la discusión, proveyó un piso importante de coincidencia para la pluralidad de identificaciones conflictivas en la convención. En este sentido, el peronismo funcionaba como una gramática que estructuraba las discusiones de la convención.<sup>8</sup> El peronismo era el discurso que estructuralmente, aunque de una manera relativa nunca acabada ni completa, determinaba las intervenciones de la convención.

En resumen, para lograr un análisis más preciso de los procesos identificatorios es necesario prestar atención a esa estructuración siempre relativa en la cual tienen lugar (Laclau, 1990; Pitkin, 1993). Como dijimos, ella funciona al mismo tiempo como limitante pero también como posibilitadora de la emergencia de identificaciones. Todo proceso identificatorio se produce en un terreno movedizo e inestable en el que interactúan y se contaminan mutuamente los lenguajes disponibles y su potencial credibilidad, el contexto material y la particularidad de cada identificación y su relación con otras.

Salvador habló en Rawson, su competidora, con la barra que lo abucheaba. Sabía de antemano el resultado de la votación pero, así y todo, argu-

<sup>8</sup> Esto no quiere decir que fuese la única. Para una explicación de la idea de gramáticas políticas y su relevancia en los procesos de constitución identitaria pueden verse Norval (2006) y Aboy Carlés (2013).

mentó, fue escuchado y le respondieron. El lenguaje que tenía disponible en esa convención que congregaba universitarios, notables comerciantes y hacendados (Pérez Álvarez y Gatica, 2005) lo llevó a hablar como un trabajador. El lenguaje que tenía a mano no pudo esquivar la gramática peronista, por lo reciente de la experiencia colectiva y por su propio paso por el sindicato de obreros y empleados de YPF. Su identificación con la figura del trabajador que el peronismo llevaba al centro de la escena condicionaba su palabra, pero también la hacía posible. El peronismo era el discurso disponible para el trabajo. Así Salvador se distinguía, por ejemplo, de los convencionales del Partido Socialista. Estos últimos nunca hablaban como trabajadores. Exponían sus ideas haciendo referencia al trabajo y a quienes trabajaban, se dirigían al resto de los convencionales en pos de tener en cuenta al trabajo, pero nunca se presentaban como trabajadores. Su lenguaje, además, giraba constantemente alrededor de la pretensión de deslindarse de la experiencia peronista. La gramática peronista en cuanto estructuralidad relativa jugaba en esos dos campos, atravesaba los significados de toda la convención.

La forma en que se sostenía ese atravesamiento era la dislocación de los significados que se iban poniendo en juego en el transcurso de la convención. Como argumentamos hasta ahora, el peronismo, en tanto discurso sedimentado que operaba como la estructuralidad relativa en esta formación política, dislocaba toda posibilidad de plenitud. Su muda presencia impedía que la provincia consumara sin conflicto su unidad. La disputa por la capital fue presentada en las respuestas a Salvador como una consecuencia del peronismo. La Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia quedó inexorablemente asociada al gobierno peronista y fue señalada como la causa de la discordia en una provincia falsamente dividida. El Territorio Nacional de Chubut era míticamente presentado como un espacio pleno constituido por un pueblo íntegro que había sido dividido por el peronismo a través de la creación ficticia de la Gobernación. La necesidad de unión a la que la Convención se enfrentaba se desprendía de esa artificial secesión peronista. La *tiranía* había complotado exacerbando intereses sectarios y egoísmos localistas, había terminado con la unidad de un pueblo marcado por el apego al trabajo de la tierra y la expansión del esfuerzo civilizatorio (Williams y Barros, 2017).

Obviamente que el contexto estructural no se agotaba en el peronismo. Al momento de discutir otras cuestiones en la convención se dejan ver diversos discursos disponibles que operaban de manera constante. Por ejemplo, al momento de discutir el régimen de explotación de hidrocarburos apareció indefectiblemente el discurso del nacionalismo petrolero y, como

sucedirá de forma repetida posteriormente en la historia de la provincia y de la industria, la figura del Gral. Mosconi (Carrizo, 2016) como ejemplificadora de un pasado nacional técnicamente potente, económicamente eficiente y, sobre todo, despolitizado.

Los procesos identificatorios emergen entonces en esos terrenos movendos. En general, lo primero a lo que nos enfrentamos al momento de estudiar esos procesos es a los intentos por dar sentido a la inestabilidad de esa *estructura que nunca termina de estructurar* por completo la vida comunitaria. Es por eso que uno de los elementos que compondrán cualquier análisis sobre estos procesos es el carácter relativo de toda estructuralidad. Toda identificación surge como una respuesta a la necesidad de dar sentido a la inestabilidad de significados que genera una estructura que siempre está dislocada, que nunca puede completarse. Estas respuestas tendrán como horizonte constituir una nueva forma de representación de ese orden que no termina de estabilizarse plenamente.

### **El contenido particular de la diferencia**

Los intentos por dar sentido a aquello que disloca la experiencia son otro elemento de análisis de toda identificación. El resultado de los procesos de identificación queda plasmado en un contenido particular que es un marcador de diferencia respecto a otras posibles respuestas ordenadoras. La emergencia de procesos de identificación significa que aparecen nuevas diferencias con algún grado de heterogeneidad irreductible entre ellas que intentarán dar coherencia y sentido a la experiencia.

Salvador leyó finalmente su discurso que enfrentaba el problema básico y originario de la convención: la unidad de la nueva provincia. Como dijimos, el momento de la provincialización puso en escena la mítica plenitud de un pueblo territorialiano que habría sido partido por la creación de la Gobernación Militar. Para dicha plenitud, la secesión del sur petrolero del Territorio Nacional había provocado la emergencia de intereses sectarios y egoísmos localistas. Ahora bien, la presentación del contenido particular que enunciaba Salvador tuvo un breve rodeo inicial que remite a la estructuración del espacio de la nueva provincia. Su discurso, luego de reconocer anticipadamente su derrota frente al nutrido grupo de pobladores de Rawson que ese día se agolparon para presionar la decisión, remitió a la geografía y a la demografía de la nueva provincia. Salvador presentó a Chubut como un triángulo formado por vértices que se encontraban en las tres poblaciones más grandes: Esquel en el noroeste, Trelew en el noreste y Comodoro

Rivadavia en el sureste. Por lo cual, la situación ideal de tener la capital de la provincia ubicada en el centro geográfico era descabellada porque supondría

“tener que fundar una población y construir de inmediato todos los edificios públicos necesarios para la instalación del gobierno y demás autoridades, cosa prácticamente imposible, no porque no se pueda realizar sino porque con ello empeñaríamos por mucho tiempo el presupuesto de la Provincia y demoraríamos su normal y general desarrollo, cosa que no nos perdonarían las generaciones venideras” (DS, 53).

Descartada la posibilidad de fundar una nueva población equidistante geográficamente de esos tres centros poblados se debía analizar, prosiguió Salvador, cuál de ellos estaba en mejores condiciones para ser capital “sin que tengamos que comprometer nuestro presupuesto” (DS, 53). Y era allí donde se destacaba Comodoro Rivadavia, ciudad en la que “se dan todas las condiciones para que el gobierno pueda desenvolverse en forma cómoda e inmediata y sin tener que hipotecar el presupuesto futuro de la provincia” (DS, 54). A continuación, Salvador detalló esas ventajas comparativas enumerando los edificios públicos disponibles para la legislatura, el poder judicial y el correo. La ciudad era cabecera del distrito de Vialidad Nacional, cubría las necesidades de alojamiento para altos funcionarios, tenía gran capacidad hotelera, aeropuerto, puerto en construcción, cuatro hospitales, escuelas y colegios técnicos especializados, estaciones de radio, aduana, fábricas, la industria petrolera, la vida comercial y cultural. La superioridad de Comodoro Rivadavia como capital era entonces presentada a partir de las capacidades logísticas para satisfacer ciertas necesidades a un costo menor que lo que suponía tener la sede de gobierno en Rawson. Eso respaldaba su derecho a ser capital: “Títulos basados en el imperio de su economía cuantiosa y por indiscutible derecho de la magnífica y abnegada acción de sus hijos” (DS, 54).

En una primera instancia, el discurso de Salvador había planteado una división interna a la vida política entre legos y no-legos y destacado el daño que suponía el impedimento de la lectura para alguien que no había pasado por la universidad. Pero luego su discurso derivaba en una enumeración de ventajas administrativas y edilicias de su ciudad<sup>9</sup> a través de la cual ese daño se esfumaba. Al momento de postular a Comodoro Rivadavia como capital de la nueva provincia, el discurso de Salvador perdía su cariz conflictivo

<sup>9</sup> La misma enumeración puede rastrearse en sendas notas ingresadas en la primera sesión de la Convención por parte de la Juventud de la UCRI y de la Cámara de Comercio de Comodoro Rivadavia para proponer la capitalización de su ciudad.

para transformarse en la descripción de una división de la provincia naturalizada por la posibilidad de satisfacer necesidades. Era a partir de la diferenciación de bienes y servicios que Comodoro “naturalmente” debía imponerse como capital: “desconocer estas realidades sería negar la evidencia. Soslayar estas conclusiones significaría colocarse de espaldas a la realidad para jugar desaprensivamente con el destino histórico de una provincia (DS, 54).”

Lo que nos deja ver el discurso de Salvador es que los procesos identificatorios involucran un contenido particular que conlleva, a su vez, una promesa de plenitud y el señalamiento de una alteridad. La aspiración que se desprende de la palabra del representante comodorense era la de una provincia en la que cada una de las regiones mencionadas tenía una función y una capacidad. Comodoro Rivadavia era presentada como la ciudad más importante en términos económicos y, por ello, tenía méritos para ser la capital de la provincia. Manuel A. Garasino, de la UCRI, daba su voto a la ciudad petrolera “porque entiendo que si el ritmo y progreso de la Provincia tienen que seguir algún punto, eso debe ser de acuerdo con el ritmo de Comodoro Rivadavia, que ha demostrado que la iniciativa privada todo lo puede” (DS, 60). Dicha plenitud evitaría así el despilfarro y la dilación burocrática que suponía tener que construir una ciudad capital desde cero. Estos problemas eran asociados al funcionamiento del gobierno peronista. Llevar la capital a Rawson implicaría cometer los mismos pecados que el régimen peronista: malgastar suntuosa e ineficientemente fondos escasos.

La propuesta comodorense de mantener su estatus de capital dislocó los discursos de la Convención. La lectura en la sesión de declaraciones periodísticas de algunos referentes partidarios y de comunicados de los propios partidos políticos en las que se sostenía que la capital seguiría en Rawson demuestra que, si bien la decisión aparecía como saldada en términos del voto de los convencionales, la discusión estaba abierta. Sin embargo, más allá de la decisión finalmente tomada, la propuesta de los convencionales comodorenses funcionó como una oportunidad identificatoria para quienes se les oponían. Frente a un discurso cuyo contenido particular destacaba la satisfacción de necesidades a partir de su capacidad logística se plantaba un discurso que conjuraba los dos principios que estructuraban la posición de Salvador. Por un lado, oponían la historia y el arraigo a la mera satisfacción de necesidades. Por el otro, asociaban todas las ventajas logísticas de Comodoro a los favores políticos del derrocado gobierno peronista.

La respuesta de quienes defendían la continuidad de Rawson como capital nos deja ver el carácter crítico que toda diferencia adquiere al momento de expresarse. Como cada proceso identificatorio es una respuesta a ciertas dislocaciones, siempre se podrá identificar una carga crítica en su origen.<sup>10</sup>

Ahora bien, uno de los aspectos interesantes del discurso que defendía a Rawson como capital es que la crítica no estaba dirigida a negar una realidad sensorialmente discernible, el reclamo no era por la enmienda de un error en la descripción de la grandeza de Comodoro Rivadavia. Por el contrario, la descripción era aceptada. La oportunidad identificatoria que la discusión disparó se debió a la legitimidad del reclamo que se desprendía de la descripción.

El problema no era el derecho de Salvador a expresarse en la Convención o el derecho de Comodoro Rivadavia a ser capital de la nueva provincia. El problema era el carácter de esos discursos que inmerecidamente reclamaban una capacidad decisoria que no les correspondía porque no compartían los principios válidos que hegemonizaban los significados políticos después del derrocamiento del peronismo.

La capacidad logística de Comodoro Rivadavia no fue puesta en cuestión. Es decir, no se dudaba de la certeza objetiva de la descripción de la ciudad como la más importante de la nueva provincia. El punto relevante de la discusión que señalaban los convencionales que se oponían a esta ciudad como capital no era la exactitud de un estado de cosas, sino la legitimidad de la palabra de quienes participaban de la discusión. Si antes veíamos que el problema no era el derecho de Salvador a participar de la convención sino el carácter leído o hablado de la misma, ahora tampoco lo era el contenido de lo dicho sino la legitimidad de quien lo enunciaba.

Es decir, la realidad de la grandeza de Comodoro Rivadavia era fácticamente observable, accesible para cualquiera capaz de un simple cálculo. Sin embargo, lo relevante para pensar la ubicación de la capital era poder delimitar quién tenía la capacidad sensible de poder ver más allá de la simple satisfacción de necesidades materiales, quién disponía de la sensibilidad para entender la historia, la tradición y el honor.

Las formas en las que esta distinción se puso en palabras variaban. La discusión comenzó con los interrogantes que planteó Carlos Ibarra del PDP, quien luego de repetir la enumeración de bienes y servicios que podía proveer Comodoro Rivadavia se preguntaba:<sup>11</sup>

“¿Da derechos el ser grande, poblado y con suntuosos edificios oficiales levantados en épocas que prefiero no recordar y que fueron construidos por un sector que gusta del derroche, del lujo y de todo aquello que signifique un acto de una falsa grandeza? ¿Todo

<sup>10</sup> Este argumento puede encontrarse en el planteo de Ernesto Laclau (2005) sobre la categoría de demanda como la unidad mínima de análisis de los estudios identitarios y con la noción de falta en el esquema lacaniano. Puede verse Stavrakakis (2008) y Tuñón (2015).

<sup>11</sup> Ibarra también solicitó permiso para leer su discurso, aunque en su caso esto no desperdició ninguna discusión.

esto da derechos? ¿Todo esto lo despoja de los sentimientos patrióticos y el proceder noble de que tanto se alardea? ¿Qué importa todo ello?” (DS, 55).

Es decir, el problema no era tener un derecho a algo sino tener méritos para poder disfrutar de ese derecho; y el mérito se adscribía por la contraposición entre valores materiales y valores morales. Institucionalmente, todas las poblaciones de la nueva provincia tenían derecho a ser capital pero no todas podían reclamar el mérito que respaldase serlo.

De hecho, la grandeza material de Comodoro se transformaba en el punto que negaba su capacidad de ser capital. El reclamo sureño llevaba a la centralización de todas las actividades políticas y económicas en la misma localidad, concentrando recursos y empobreciendo al resto. Con lo cual, el discurso de Salvador sólo mostraba que Comodoro Rivadavia iba detrás de “un mezquino interés”, en un “intento de atropello a un pueblo (Rawson) que con todo orgullo puede gritar a los cuatro vientos que le corresponde el honor de continuar siendo la capital de la Provincia del Chubut” (DS, 55). La grandeza económica no podía ser presentada como un argumento decisivo por parte de una ciudad que cuando fue separada del Territorio Nacional de Chubut para formar parte de la Gobernación Militar no se movilizó para evitarlo. Comodoro Rivadavia sólo perseguía la mezquindad de ser capital de un pueblo al que ya había abandonado una vez al aceptar ser parte de la artificial Gobernación Militar. Estas referencias a cierto enajenamiento de Comodoro Rivadavia de la vida de Chubut son frecuentes. Por ejemplo, al momento de tratar el funcionamiento del Poder Legislativo, Diógenes Varela Díaz (UCRP) explicaba la geografía de la nueva provincia como razón para prescribir la división en distritos electorales diferenciados.

Nosotros tenemos una gran extensión territorial y una división zonal, que es cierta, efectiva y bien marcada. Comodoro y su zona de influencia, que forman los departamentos de Escalante, Sarmiento, y Alto Río Senguer, han vivido, han realizado la trayectoria de su progreso y adelanto casi independientemente de las zonas Este y Norte, Oeste y Norte del territorio, que está centralizada en Esquel (*Diario de Sesiones de la Comisión Redactora de la Honorable Convención Constituyente de Chubut*, en adelante CR, 32).

El convencional Garasino (UCRI), aunque proponía la idea de distrito único, compartía el diagnóstico sobre la separación de Comodoro de la vida chubutense:

El doctor Varela ha insistido en la existencia de tres zonas (...) En el caso nuestro se pudo haber aceptado esa separación, sobre todo hablando de Comodoro Rivadavia, sencillamente porque Comodoro Rivadavia hasta hace poco ha sido un Estado autónomo del resto de Chubut. Entonces, si nosotros lo que debemos procurar es dar representación al pueblo de la provincia, unir en un solo haz al pueblo de la provincia, no debemos tratar de acentuar ese matiz que es más aparente que real (CR, 33).

El derecho de Rawson a ser definida como capital estaba respaldado además por la forma en que las ventajas materiales de Comodoro Rivadavia habían sido obtenidas. Así lo ponía Ángel A. Gargaglione (PDC):

“[P]ero no se ha hecho la salvedad de que esos edificios públicos fueron una especie de regalo del despilfarro a que nos acostumbró la dictadura cuando inconsultamente y sin que se moviera un dedo de parte de los habitantes de Comodoro Rivadavia, segregó de la Provincia una gran parte de su territorio para hacer una gobernación artificial” (DS, 58).

Ante la evidencia fáctica y objetiva que debía regir la elección según el comodorense Salvador, se erigían la artificialidad de la Gobernación Militar y las dádivas del peronismo al sur de la provincia. La ubicación de la capital de la provincia no podía decidirse por la simple constatación de una riqueza recibida sin esfuerzo en medio de un territorio injustamente empobrecido, sino que dependería de otro tipo de sensibilidad. Una sensibilidad que se alejaba de los argumentos “ eminentemente materialistas ” que se imponían “ sobre los valores espirituales de la Provincia ” porque “ quien olvida la historia nuestra, la historia del Chubut, hace de cuenta que anula su propia geografía ” (DS, 58).

Un argumento similar esbozaba Nino Mónaco (PS):

“ los convencionales comodorenses, que propician a Comodoro Rivadavia como capital, lo han hecho solamente sustentando su grandeza material, que nosotros creemos que sustentan injustamente, porque ni siquiera se ha debido al esfuerzo de sus habitantes, como bien lo sabemos, sino a las facilidades que el Estado le ha otorgado, mirando exclusivamente el interés y los beneficios de una casta a la cual después le dio el gobierno de esa zona ” (DS, 60).

Como puede verse, las respuestas a la proposición de Comodoro Rivadavia como capital marcaban una frontera interna a la vida comunitaria que distinguía entre una sensibilidad atada a la mera satisfacción de necesidades, que retóricamente se vinculó al peronismo, y una sensibilidad vinculada al honor y la historia. Esta frontera implicaba también una jerarquía de méritos argumentados políticamente frente a la natural y objetiva elección que suponía apostar por Comodoro Rivadavia como capital.

Esto es relevante para los estudios identitarios porque nos muestra que el carácter de la diferencia no se desprende sólo de su dimensión reivindicativa o de ser una simple petición, como parece ser el argumento de Laclau (2005). Un aspecto central de los procesos de identificación es que en ellos se pone en juego la legitimidad misma de la diferencia en tanto diferencia. Es decir, más allá de la existencia de la diferencia como discurso que se profiere frente a la dislocación que supone la relativa estructuralidad de la que ya hablamos, no debe perderse de vista que el carácter de la diferencia se juega en la “evaluación” a la que es sometida respecto de su legitimidad como discurso que tiene algo para aportar a la vida comunitaria. Las diferencias, al interior de la convención, tenían igual derecho a la palabra. Sin embargo, ese derecho institucionalizado en ciertas reglas no significaba automáticamente que esa palabra sería escuchada en sus propios términos. Esas palabras, más allá de la exactitud empírica de sus descripciones, ponían en juego también su legitimidad para asumir el gobierno de la comunidad. Legitimidad que se desprendía de una capacidad sensible de reconocer los méritos del honor y la historia de un pueblo artificialmente dividido. Una sensibilidad que superaba la mera satisfacción logística de necesidades materiales.

### **Alteridad y promesa de plenitud**

Los estudios identitarios insisten en la importancia de la alteridad para pensar cualquier identificación. Identificarse no es simplemente afirmar una identidad, sino que siempre es al mismo tiempo dejar otras identificaciones. Todo proceso de identificación es un proceso de desidentificación. La propuesta de Salvador disparó la posibilidad de una multiplicidad de respuestas por parte de los convencionales que se oponían a que Comodoro Rivadavia fuese capital de Chubut. Por eso decíamos que su discurso había generado oportunidades identificatorias. En este caso, en primera instancia veíamos que el contenido particular del discurso de Rawson se desprendía de su crítica al discurso comodorense que se mostraba como el único capaz

de resolver los problemas logísticos de la capitalidad y de satisfacer las necesidades que se presentaban a la nueva provincia. Estos convencionales se identificaban como representantes de un pueblo que había sufrido el desmembramiento de la zona sur del Territorio Nacional, un pueblo capaz de reconocer la importancia de la historia y el honor y que así se había sobrepuesto a las inclemencias a las que había sido sometido por el peronismo.

La identificación implica siempre el señalamiento de una alteridad. De allí se desprende la relevancia de la idea de “exterioridad constitutiva” en los estudios identitarios: la alteridad niega la realización plena de la identidad, pero, al mismo tiempo, posibilita la identificación (Staten, 1984; Laclau, 1990; Briones, 2005). Existe un juego dinámico entre el contenido particular de toda diferencia y el señalamiento de una alteridad. Porque existía una alteridad que pretendía ocupar el lugar de capital de la nueva provincia es que pudo existir una particularidad que se presentaba como un pueblo sufre que merecía resarcir las injusticias a la que había sido sometido. A su vez, la consumación plena de dicho pueblo unido era imposible dada la presencia de la inmerecida pretensión comodorense de ser capital.

En definitiva, Comodoro Rivadavia era una ciudad egoísta que ante la artificial división del pueblo chubutense provocada por la Gobernación Militar había permanecido ajena a los problemas del Territorio Nacional y que, además, había recibido dádivas del derroche peronista. La descripción más general de la ciudad era complementada, a su vez, con un cuadro general del carácter de la población que la habitaba.

Como dijimos, el contenido particular del discurso de Salvador postulaba la eficiencia administrativa como clave del gobierno comunitario. Comodoro basaba su mérito en su tamaño y riqueza. En este sentido, el discurso se acomodaba a la crítica del peronismo como movimiento marcado por la utilización superflua, irracional e ineficiente del gasto público. En la exposición de Salvador, la alteridad era el malgasto, la ineficiencia y el derroche innecesario de bienes escasos que el peronismo había producido por la irresponsabilidad de sus manejos económicos. En el caso de los discursos que se le oponían, la alteridad se estructuró en base a contraposiciones entre la satisfacción de necesidades y la revalorización de la historia, entre una población aluvional y otra arraigada a la tierra, entre el ritmo acelerado de la vida en la ciudad petrolera y la tranquilidad de un pueblo pequeño y la vida rural.

Este juego entre contenido particular y alteridad nos deja ver una dinámica de la política de la nueva provincia. Como vimos, el contenido particular del discurso que apoyaba a Rawson resignificaba la grandeza material de Comodoro Rivadavia y la transformaba en un obstáculo para su capitaliza-

ción. De esta crítica se desprendía el contenido particular del discurso que pugnaba por mantener a Rawson como capital, que se presentaba como la encarnación de la historia y de valores morales que se oponían al materialismo de la postura comodorense. La satisfacción de necesidades no suponía un mérito moral que habilitara el reclamo del derecho a ser capital. En este mismo movimiento, este discurso señalaba a una alteridad. De la crítica a las características geográficas de Comodoro Rivadavia y de su aceptación de las dádivas peronistas se desprendía una caracterización de los sujetos que la habitaban.

Como veíamos en la sección anterior, se postulaba que quienes representaban a Comodoro Rivadavia pretendían un derecho inmerecido ya que su grandeza no había sido obtenida a partir del esfuerzo de sus habitantes. Quienes querían mantener a Rawson como capital, por un lado, señalaban que la grandeza de la ciudad se había construido sobre las ventajas de una naturaleza “bendecida por el petróleo” y sobre las dádivas de Perón a sus camaradas militares. El petróleo, en definitiva, era tanto la fuente de riqueza como el origen de las razones por las que Comodoro Rivadavia no debía ser elegida como capital. La contracara de los bienes que producían los hidrocarburos era una población cuyo carácter de sujeto moral era dudoso. El convencional Garasino relataba su visita a un campamento petrolero cercano a Comodoro Rivadavia: “que tiene abundante producción y que los obreros habitan en casas, habitáculos llamados carpas, que no tienen ni siquiera las más mínimas condiciones de confort para sus habitantes” (DS, 113-114). Las referencias al carácter de la población comodorense fueron variadas pero siempre estaban basadas en el tipo de relación que esos sujetos establecían con la naturaleza. En este caso, sujetos cuya relación estaba marcada por una temporalidad corta pero intensa y masiva. Así describía Varela Díaz a la población de Comodoro:

“Su población ha crecido considerablemente, no tanto por el aumento vegetativo, como por las corrientes migratorias venidas del extranjero y del resto del país. Es una población un poco aluvional, y que todavía no se ha cimentado definitivamente en el lugar” (DS, 32).

La importancia material de Comodoro Rivadavia se contrastaba con el carácter de su población.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Este tipo de argumentos opera incluso en nuestros días, puede verse Barrionuevo (2016 y 2017).

“En cuanto a la importancia demográfica, debo aclarar que no hay en la provincia ninguna otra ciudad de elementos demográficos fluctuantes como es Comodoro Rivadavia, con su población tan cosmopolita, heterogénea e inmigratoria esencialmente en más de un cincuenta por ciento” (Gargaglione, DS, 66).

El tiempo de la presencia en el territorio se contraponía a la llegada de la inmigración galesa y al carácter arraigado de la vida rural del valle inferior del Río Chubut y la zona cordillerana. Estos discursos reclamaban para sí la historia y la creación política del espacio chubutense, tal como lo demuestran las recurrentes menciones de “la gesta galesa” y su lucha contra la naturaleza en el “desierto” (Williams y Barros, 2017).

El honor y la historia se contraponían al materialismo en argumentaciones como la del convencional Gargaglione en su respuesta a Salvador:

“he de hacer notar al convencional comodorenses que todos los argumentos que se esgrimen para la capitalización de Comodoro Rivadavia son eminentemente materialistas y poco favor hacen a los mismos habitantes de Comodoro Rivadavia. Que son eminentemente materialistas lo fundo en lo mismo que ha enunciado el señor Salvador: lo industrial, lo cultural y lo comercial, vale decir, van primando los valores materialistas sobre los valores espirituales de la Provincia, porque no debe olvidar ninguno de los convencionales, que fuera avanzada patagónica precisamente Rawson, cuando la fundara el Coronel Murga, y quien olvida la historia nuestra, la historia del Chubut, hace de cuenta que anula su propia geografía” (DS, 58).

De esta manera, los representantes de las ciudades del norte de la nueva provincia describían su lugar como un espacio de arraigo muy diferente a la población fluctuante y heterogénea de Comodoro Rivadavia. Esta arista apareció en la discusión sobre la ubicación de la capital, pero también en el momento en que se trató el régimen electoral y la constitución de las circunscripciones. Allí encontramos referencias constantes a una tensión entre un pueblo arraigado al terruño, tanto en la zona cordillerana como en el Valle del Río Chubut, y un pueblo temporario, semi-nómada, que habitaba los campamentos petroleros. El convencional Varela Díaz, describía la región cordillerana como “una zona de arboricultura, selvicultura, ganadería y turismo”, “una zona de vida tranquila, paradisíaca; característica más distinta de Comodoro” (DS, 32). Es decir, el tiempo de la presencia en el lugar

y la relación diferente con la naturaleza que caracterizaban a la representación de este espacio catalizaban una forma de vida muy distinta a la del sur petrolero. Frente a esta vida rural tranquila y sosegada se presentaba una vida de simples satisfacciones materiales, frenéticas pero efímeras, dependientes de los aluviones poblacionales que producía la fluctuación de la explotación petrolífera.

El mismo argumento que los representantes de Comodoro Rivadavia esgrimían para mantener el carácter capitalino de su ciudad era utilizado por quienes se oponían a ello: el hecho de que esta fuese una ciudad vinculada a la mera satisfacción de necesidades materiales era lo que precisamente obstaculizaba la posibilidad de que sea elegida capital de la nueva provincia. Las maneras que adquiría el argumento de una ciudad materialista se fueron articulando de forma diversa. La pretensión comodorense rompía no sólo con la historia y los valores morales, sino también con la autolimitación de los excesos en el goce que se suponía debía marcar la mirada de los gobernantes. Por ejemplo, el convencional Gargaglione se preguntaba:

“¿la futura Legislatura irá a trabajar a propender al bien de la Provincia o a solazarse materialísticamente con las comodidades que le pueda brindar una ciudad, las que no ha hecho esa ciudad precisamente?” (DS, 58).

Gargaglione se hacía eco aquí de las representaciones de Comodoro Rivadavia como una ciudad que operaba como lugar de esparcimiento nocturno de quienes habitaban los campamentos petroleros que rodeaban la ciudad. No sólo eso, el exceso en el goce de las facilidades logísticas que los convencionales mostraban como credenciales que respaldaban el derecho de Comodoro para ser capital, también era presentada como una herencia peronista.

El convencional Mónaco, del PS, lo ponía de la siguiente manera:

“El gobierno central en una época nefasta, felizmente ya superada, volcó en Comodoro Rivadavia todos los recursos que podía, dejando de lado y sin tomar en cuenta los intereses de los demás pueblos de la Provincia, al sólo objeto de que los militares que gobernaban esa zona se solazaran en esa grandeza y tuvieran todas las comodidades de que han gozado” (DS, 60).

Como puede observarse, el argumento sobre la población vuelve de algún modo circularmente a la discusión previa sobre la legitimidad de ciertas

demandas. El gobierno de la comunidad debía quedar bajo la custodia de una región marcada por la tranquilidad de la vida rural, antes que quedar a merced del ritmo frenético de la explotación petrolera y una población aluvional inclinada al goce excesivo de bienes materiales.

Frente a esto se precipitaba una representación idílica de la vida en la zona norte de la provincia que operaba como el anverso de la alteridad comodorense. Una vez conjurada la posibilidad de que Comodoro Rivadavia fuese declarada capital de la nueva provincia emergió con claridad la idea de plenitud que dominó los debates constituyentes posteriores. Los mismos convencionales que previamente habían denostado a la región sur por su carácter infernal, materialista y corrupto exponían luego algunas salvedades.

“Pero como no quiero tampoco dejar de reconocer los valores materiales y morales de Comodoro Rivadavia, (...), quiero decir que nosotros no hemos esgrimido argumentos en contra de la preponderancia comodorense en cuanto a lo espiritual y material, sino que fueron los convencionales comodorenses quienes se olvidaron de esa parte” (Gargaglione, DS, 66).

También se votaba por Rawson por una vocación humanitaria, no se debería quitar a un pobre o a un pueblo chico para darle a un rico o a una ciudad grande, como fue repetido en varias ocasiones a lo largo de la discusión. Los valores morales se imponían sobre los valores materialistas y la ciudad valletana era garantía para ello. El convencional Ibarra fue categórico en su descripción de Rawson como “[e]l bálsamo más preciado para que los actos de gobierno se cumplan con verdadera justicia y meditación, discutidos y resueltos en un clima agradable, totalmente imparcial y sobre todo muy honesto” (DS, 55). Esos valores se fundían con una recuperación de la historia territoriana encarnada en la colonización galesa. La colonia galesa había llegado en busca de libertad y tierra para trabajar.<sup>13</sup> El convencional Ariel Williams (UCRI) señalaba que:

“Rawson, cuyo nombre corre paralelo con el de Chubut desde su mismo nacimiento a la civilización, hoy se encuentra en la disyuntiva de ser o no ser; Trerawson, como la bautizaron aquellos que en 1865, con sed de libertad en sus labios y una indomable fe circulando en sus venas, la crearon como base de operaciones para encarar

<sup>13</sup> La colonización galesa en Argentina tuvo lugar en el siglo XIX y se trató del primer asentamiento de origen europeo permanente en la Patagonia central. Actualmente es considerada una de las comunidades galesas más importantes fuera de Gales.

la lucha contra lo inhóspito; y así como ellos triunfaron, está el triunfo de este pueblo” (DS, 61).

La civilización no quedaba atada al ritmo del progreso económico sino al desenvolvimiento de una historia vinculada a valores morales. La recuperación de la historia territorialiana como historia provincial, en desmedro de la historia de la Gobernación Militar, también dejaba ver una idea de plenitud fundida con el tiempo de la llegada de cada sujeto a esa historia. A más tiempo en el territorio, más derecho a gobernar la comunidad. La plenitud de esa comunidad se alcanzaría cuando quienes estaban más arraigados en ese territorio quedaran a cargo de la toma de decisiones. La imagen de plenitud tenía entonces el arraigo como uno de los aspectos centrales de la historia provincial. Una provincia plena quedaba caracterizada por la tranquilidad de la vida rural, el apego al terruño que otorgaba el arraigo y la racionalidad del progreso que trasvasaba la “gesta galesa” desde mediados del siglo XIX. La tranquila vida rural o en poblados pequeños en los que sus pioneros habitantes trabajaban la tierra se mostraba como la condición imprescindible para un gobierno sosegado, sensible, armónico y honesto. La tradición de la historia, el honor de la vida tranquila y sosegada de Rawson iban a ser acompañados por la tranquilidad que necesitaba el gobernante al momento de tomar decisiones. La posibilidad de unidad de un pueblo dividido artificialmente por la experiencia peronista se consumaba en esta plenitud donde la región sur problemática quedaba supeditada políticamente al norte de la provincia. Hubo finalmente dieciséis votos a favor de la moción de propiciar a Rawson como capital de la provincia y cinco en contra.

## **Reflexiones finales**

El cierre de la convención constituyente de Chubut tuvo todos los componentes que se espera de ese tipo de reuniones, aplausos, entonación del himno nacional y palabras cariñosas mezcladas con chicanas más coyunturales. La emoción embargaba a los convencionales que repetían los argumentos que ya vimos desplegados en las discusiones sobre la ubicación de la capital. La unidad de un pueblo que había sido desmembrado. La constitución plasmaba la unidad plena del pueblo chubutense.

Como se reconstruyó a lo largo de este trabajo, todo contenido particular es una respuesta a la dislocación que supone una estructura que siempre es relativa. Esa estructura provee a cada diferencia particular de lenguajes posibles limitados por su gramática. Dicho contenido diferencial se distin-

gue, a su vez, de una alteridad que opera como condición de posibilidad de la diferencia. En una estructuralidad relativa marcada por la gramática peronista, el contenido particular de la oposición a que Comodoro Rivadavia fuera capital de la nueva provincia se presentó como el reverso de la mera satisfacción de apetitos materiales, del despilfarro y el malgasto asociados a una población aluvional que vivía en campamentos provisorios o en una ciudad asociada al vicio y la corrupción.

De la interacción entre particularidad y alteridad se precipitará una promesa de plenitud comunitaria. Todo contenido particular conlleva dentro de sí una promesa de plenitud que hace al carácter más general que tendrá su representación de la comunidad. Este contenido tiene siempre un aspecto más generalizable que supera su propia particularidad y que posibilita la articulación de una identificación con otras que compartan algún aspecto de esta promesa de plenitud. Estos contenidos diferenciales y su aspecto más generalizable se encontrarán en un contexto en el que existen otras demandas con las que puede o no tener una relación de solidaridad. Toda identificación conlleva una representación plena de la vida comunitaria marcada por relaciones de contigüidad o de alejamiento entre diferencias, fronteras y límites al interior de la comunidad.

En el caso de la convención constituyente, y más específicamente en el caso de la ubicación de la capital, esta representación plena marcaba límites internos claros para la estructuración posterior de la vida política de la provincia. Un límite que demarcaba que la vida política vinculada al gobierno de esa comunidad estaría en la zona del valle del Río Chubut, encarnada en el tranquilo arraigo de la vida rural que se remontaba a la colonización galesa. Más allá de ese límite quedaba la zona sur librada al ritmo aluvional del trabajo en la industria petrolera y la idílica zona cordillerana, natural y turística.

Los efectos de los sentidos que adquirió en su origen la vida provincial quedan por analizar. Sin embargo, podemos intuitivamente adelantar que en este momento fundacional se impusieron una descripción de la geografía de los territorios de cada región, ciertas consideraciones generales sobre la población que las habitaba y valoraciones morales sobre el pueblo que las componía. Estos contenidos se generalizaron y dieron lugar a una diversidad de identificaciones locales que dificultaron una posible identificación provincial más general que superase el regionalismo..

## Bibliografía

- Aboy Carles, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Acosta Olaya, C. y Magrini, A. L. (2017). “Palabras malditas: gaitanismo, violencia y populismo en Colombia”, *Papel Político*, 22(2), 279-310.
- Arditi, B. (2014). “Identidades metaestables: El destino del nómada”, en B. Arditi. *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Barcelona: Gedisa.
- Azzolini, N. y Giménez, S. (2019). “Introducción”, en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Baeza, Brígida y Grimson, Alejandro (2016) “Desacoples entre nivel de ingresos y jerarquías simbólicas en Comodoro Rivadavia. Acerca de las legitimidades de la desigualdad social”. *Identidades*, 10(6), 1-21.
- Barrionuevo, N. (2016). Petróleo y legitimación de las desigualdades de clase: hacia una definición de la clase media comodorenses. *Question/Cuestión*, 1(51), 29-45.
- Barrionuevo, N. (2017). Notas sobre formas de la legitimación de las desigualdades de género en una ciudad petrolera patagónica. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 11(1), 39-47.
- Barros, M. (2012). *Human Rights Movement and Discourse. Its Emergence and Constitution in Argentina*. Villa María: EDUVIM.
- Barros, M. (2013). Political discourse theory in the study of resistance movements: an alternative account of the human rights movement in Argentina. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 1(2), 80-99.
- Barros, M. et.al. (2018) *Métodos. Aproximaciones a un campo problemático*. Prometeo Editorial: Buenos Aires.
- Barros, M. y Morales, V. (2017). La lucha por los derechos humanos en la Argentina: redefiniciones, avances y desafíos en el nuevo milenio, *Revista A Contracorriente*, 14(3), 110-136.
- Barros, M. y Reynares, J. M. (2018). “Tras las huellas del problema. Notas sobre el devenir analítico de la teoría política del discurso”. En Barros, M. et.al. (2018). *Métodos. Aproximaciones a un campo problemático*. Prometeo Editorial: Buenos Aires.
- Barros, S. (2009). Peronismo y politización. Identidades políticas en la emergencia del peronismo en la Patagonia Central, *Estudios*, 22, 21-48.
- Barros, S. (2019). “Provincialización y comunidad cívica. El caso de Chubut”, en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Barros, S. y Carrizo, G. (2015). “La nacionalización del petróleo en la Argentina. La disputa por su sentido a través del General Enrique Mosconi”, en Oviedo, G. y

- Biagini, H. (Eds.) *El Pensamiento Alternativo en la Argentina Contemporánea*, Tomo III. Buenos Aires: Biblos.
- Barros, S. y Raffaele, A. (2017). *Ou topos* Chubut. Las identidades territoriales en el nacimiento del sistema político chubutense. (*Enclave Comahue*, 22, 217-236.
- Briones, C. (2005). "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales", en Briones, C. (Ed.) *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Carrizo, G. (2014). Los 'otros' del peronismo en Comodoro Rivadavia. Petróleo, movimiento obrero y control social en tiempos de la Gobernación Militar, 1944-1955. *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 5(5), 73-89.
- Carrizo, G. (2016a). *Petróleo, peronismo y sindicalismo: la historia de los trabajadores de YPF en la Patagonia, 1944-1955*. Buenos Aires: Prometeo.
- Carrizo, G. (2016b). De la invisibilización a la exaltación. Mosconi, YPF y el petróleo en el discurso kirchnerista. *Revista Theomai*, 33, primer semestre, 69-82.
- Carrizo, G. y Vicente, M. (2020). La familia católica de Comodoro Rivadavia y el peronismo: conflictos antes y después del golpe de estado de 1955. *Coordenadas*, Río Cuarto, 7(1), 85-100.
- Dall'Armellina y Pose, H. (2017). Identidades políticas y estados subnacionales: un abordaje a través de la provincia de Río Negro. (*Enclave Comahue*, 22, 181-200
- Foucault, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- Foucault, M. (2008). *La hermenéutica del sujeto*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gatica, M. y Pérez Álvarez, G. (2012). "Provincialización, corporaciones y política: la Convención Constituyente del Chubut en 1957", Programa Interuniversitario de Historia Política, Dossier 30, *De territorios a provincias. Actores, partidos y estrategias en las nuevas provincias argentinas (1951-1962)*, septiembre.
- Giménez, S. (2019). "Regeneracionismo, autoritarismo y democracia en las identidades políticas argentinas. La frontera contra el personalismo y sus diferentes usos en la década del 30", en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) (2019). *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Glynos J. y Howarth D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. Londres: Routledge.
- Howarth, D. (1997). "La teoría del discurso", en Marsh, D. y Stoker, G. (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Howarth D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: el método de la articulación. *Studia Politicae*, 5, 37-88.
- Howarth, D., Norval, A. y Stavrakakis, Y. (Ed.) (2000), *Discourse Theory and Political Analysis*. Manchester University Press, Manchester.

- Iuorno, G. (2007). “La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales”, en Ruffini, M. y Masera, R. (et.al.) *Horizontes en perspectiva. Contribuciones para la historia de Río Negro 1884-1955. Vol. I*. Viedma: Legislatura de Río Negro y Fundación Ameghino.
- Laclau, E. (1990). *New Reflections on the Revolution of our Time*. Londres: Verso.
- Laclau, E. (1993). “Discourse”. En Goodin, R. & Pettit, P. (ed.) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Mazzola, R. (2019). “Afirmación identitaria y coaliciones electorales La política de alianzas del socialismo argentino, 1890-1931”, en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Martínez Prado, N. (2018), “¿Pueblo feminista? Algunas reflexiones en torno al devenir popular de los feminismos”. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 67, 173-202.
- Melo, J. (2012). El efecto populista. Territorios nacionales, provincializaciones y lógica populista durante el primer Peronismo. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, XIV(15), 66-78.
- Melo, J. y Campo D., F. (2019). “Génesis peronista. Tradición, antagonismo e identidades políticas en la formación del peronismo (1945-1946)”, en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Oviedo, G. (2011). “Reflexiones en torno a la fotografía como ‘objeto’ y/o ‘documento’: estudio de caso de la Colección fotográfica del período de Gobernación Militar en Comodoro Rivadavia (1944-1955)”, *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 5(2), 215-224.
- Oviedo, G. (2013). Fotografías de la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia (1944-1955): imágenes de Juan Domingo Perón. *Revista Chilena de Antropología Visual*, 22, 148-165.
- Paris, P y Hiller, R. (2019). Perfilar el territorio a través de sus trabajadoras. Aproximaciones y reflexiones sobre la industria hidrocarburífera de la Cuenca del Golfo San Jorge. *Astrolabio*, 23, 80-105.
- Pitkin, H. F. (1993). *Wittgenstein and Justice*. California: University of California Press.
- Quiroga, M. V. (2017). *Identidades políticas y movilización social. Un estudio comparado de la CTA en Argentina y del MAS-IPSP en Bolivia en la transición del siglo XX al XXI*. Villa María: EDUVIM.
- Raffaele, A. C. (2012) “La construcción de políticas durante el proceso de provincialización del Territorio Nacional de Chubu: 1954-1955”, Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.754/te.754.pdf>, último acceso 15 de marzo de 2020.

- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rancière, J. (2007). *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: Ediciones La Cebra.
- Reynares, J. M. (2018a). La continuidad ante la crisis. La trayectoria identitaria del peronismo cordobés y los acontecimientos de 2001 en la Argentina. *Studia Polticae*, 45, 155-180.
- Reynares, J. M. (2018b). Algunas notas sobre identificación política y discurso populista. Un análisis de cartas a Perón desde el sudeste cordobés. *Pilquen-Ciencias Sociales*, 21(2), 25-40.
- Ruffini, M. (2007). La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955). *Revista SAAP*, 81, 3(1), 81-101.
- Ruffini, M. (2012). Un orden institucional para las nuevas provincias argentinas en tiempos de la 'Revolución Libertadora'. Democracia y ciudadanía en los debates de la Convención Constituyente de Río Negro (1957). *Revista Historia Caribe*, VII(20), 77-100.
- Ruffini, M., y Blacha, L. (2013). "La provincialización postergada de la Patagonia Argentina (1955-1958)". *Temas y Debates*, 25, 59-81.
- Slipak, D. (2019). "Pueblos y unanimismo. Notas sobre la tradición peronista", en Giménez, S. y Azzolini, N. (Coords.) *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo.
- Soria, S. (2019). Políticas indigenistas en la Argentina kirchnerista", *Íconos*, 64, 203-220.
- Saur, D. (2018). Integración y creación de categorías en los procesos de investigación (o de las posibilidades de diálogo entre arte y ciencia). *Rev. Heterotopías*, 1(1), Área Estudios del Discurso, FFyH-UNC.
- Staten, H. (1984). *Wittgenstein and Derrida*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Stavrakakis, Y. (2008). *Lacan y lo político*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tuñón, J. L. (2015). Bordes entre clínica y política. *Identidades*, 9(5), 113-121.
- Vargas, M. (2019). Agua para un pueblo sediento. Santiago del Estero antes y durante el primer peronismo (1937-1952). *Estudios Sociales Contemporáneos*, 20, 146-171.
- Vargas, M. y Vezzosi, J. (2018). Tradición, política y disputa por el sentido: analizando los orígenes del Peronismo desde la posición de la prensa de Santiago del Estero (1945-1946). *Revista Izquierdas*, 42, 159-185.
- Williams, G. y Barros, S. (2017). "Homenajes, galeses y convencionales constituyentes. Sobre la alteridad y la revolución en la creación de la provincia de Chubut", *VI Encuentro Patagónico de Teoría Política*, Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia, Esquel, 22-24 marzo.

## Fuentes

- Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente del Chubut*, 1957.
- Diario de Sesiones de la Comisión Redactora de la Honorable Convención Constituyente de Chubut*, 1957.



## **Estudio de la aplicación del método estándar del MARPOR para el posicionamiento ideológico de partidos argentinos, brasileños y chilenos en campañas presidenciales\***

*Study of the Application of the Standard Method of Marpor for the Ideological Positioning of Argentine, Brazilian and Chilean Parties in Presidential Campaigns*

FLÁVIO CONTRERA

Universidade Estadual Paulista, Brasil  
flavio.contrera@gmail.com

PRISCILLA LEINE CASSOTTA

Universidade Federal de São Carlos, Brasil  
priscilla.leine@gmail.com

MATHEUS LUCAS HEBLING\*\*

Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
matheushebling@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A8>

**Resumen:** La ampliación del alcance de aplicación del método de estimación ideológica del MARPOR para Sudamérica mostró posicionamientos de las plataformas partidarias argentinas, brasileñas y chilenas más a la izquierda de lo que generalmente son clasificadas por los especialistas. Con el objetivo de evaluar la adecuación del método estándar del MARPOR para estimar la posición ideológica de los manifiestos de estos países, este estudio concluyó que esta herramienta presenta imprecisiones en la construcción de la escala RILE. En el caso de los países sudamericanos, particularmente, estas imprecisiones se deben a la existencia de distorsiones causadas por el énfasis no partidista en relación con la ampliación del estado de bienestar social.

**Palabras clave:** América del Sur, MARPOR, Partidos Políticos, RILE

**Abstract:** *The broadening of the scope of application of the MARPOR ideological estimation method for South America resulted in positioning of Argentine, Brazilian and Chilean partisan manifestos further to the left than what is generally classified by specialists. Objective to assess the adequacy of the MARPOR standard method to estimate the ideological position of the manifestos of these countries, this study concluded that this presents inaccuracies in the construction of the RILE scale. In the case of South American countries, particularly, these inaccuracies are due to the existence of distortions caused by the non-partisan emphasis in relation to the expansion of the social welfare state.*

**Keywords:** South America, MARPOR, Political Parties, RILE

---

\* Artículo recibido el 3 de septiembre de 2019 y aceptado para su publicación el 14 de julio de 2021.

\*\* Los/as autores/as agradecen el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## 1. Introducción

El eje izquierda-derecha es una medida importante para comprender distintos aspectos del proceso democrático, disponiendo de los partidos políticos como el centro de esta cuestión. Sin embargo, la clasificación ideológica de los partidos todavía es un desafío para politólogos que utilizan distintas variables para tal tarea (Tavits, 2007). Pese al uso recurrente de esa escala, es un problema práctico enfrentado por los estudiosos el encontrar medidas adecuadas para clasificar posicionamientos dentro de la dimensión izquierda-derecha (Gabel y Huber, 2000).

El *Manifesto Research on Political Representation* (MARPOR) -originado en 1976 a partir de las contribuciones de la *saliency theory*-, se ha empeñado en esa tarea tras el *Manifesto Project*. El MARPOR provee una medida para las posiciones de izquierda y de derecha, compuesta por una escala de variables sociales y económicas, conocida como RILE (*Right-Left*). Investigadores dedicados al estudio de los partidos y sistemas partidarios europeos reconocen que el RILE es uno de los mejores indicadores de tendencias sobre programas políticos (Budge, 2013; Volkens et al, 2015).

El objetivo de este artículo es evaluar la adecuación del método estándar del MARPOR para estimar la posición ideológica de los manifiestos de partidos/coaliciones argentinos, brasileños y chilenos en sus elecciones presidenciales. Para eso, analizamos los resultados de las estimaciones realizadas por los investigadores del MARPOR de las posiciones ideológicas de los manifiestos de campaña brasileños en las elecciones presidenciales de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014; de los argentinos en las elecciones presidenciales de 1995, 1999, 2003, 2007 y 2011; y de los chilenos en las elecciones presidenciales de 1989, 1993, 1999, 2005, 2009 y 2013<sup>1</sup>. Nuestras inferencias se basaron en el contraste entre esas estimaciones ideológicas y aquellas realizadas por especialistas para los mismos partidos/coaliciones de aquellos países. La comparación de distintas clasificaciones ideológicas se emplea como estrategia metodológica para discutir la validez de esas clasificaciones (Tarouco y Madeira, 2013)<sup>2</sup>.

Aunque uno de los propósitos del MARPOR es comparar la posición ideológica entre los partidos en distintos países, hay una falta de adecuación cuando observamos la realidad sudamericana. Se crea un problema de validez, que este trabajo cree que puede resolverse a través de una construcción

---

<sup>1</sup> En el caso de los tres países, los investigadores del MARPOR codificaron solamente los manifiestos de los partidos o coaliciones más votados en aquellas elecciones.

<sup>2</sup> Los datos para replicar los resultados del presente estudio se encuentran disponibles en: <http://ieec-dataport.org/4493>

de escala más informada teóricamente. Al respecto de esto, Mella et al (2019) consideran que existe una mayor complejidad en la definición de los conceptos de izquierda y derecha en América Latina, dada la relativa poca institucionalización de varios sistemas de partidos, así como también la existencia de variables subyacentes, tales como cierto grado de conservadurismo transversal a los actores políticos.

Acerca de la extensión de la aplicación de la RILE en Latinoamérica, autores que analizaron los casos de Argentina (D'Alessandro, 2013), Brasil (Tarouco y Madeira, 2013; Tarouco y Madeira, 2013) y Chile (Mella et al, 2019) y del Cono Sur como un todo (López et al, 2013), argumentan que hay problemas en la consideración de categorías como “Derechos Humanos” y “Constitucionalismo: Positivo” en el eje de la derecha. Como resultado del terrorismo cometido por los regímenes militares de derecha, la defensa de los Derechos Humanos y del constitucionalismo se encontraría asociada a la izquierda en esos países. Mella et al (2019) y López et al (2013) consideran también controvertida la inclusión de la categoría “Autoridad Política” en el eje de la derecha en América Latina, ya que esto sería una característica de los partidos de izquierda y derecha en el continente. Otra dificultad residiría en adaptar las especificidades históricas y socio-económicas del contexto europeo al escenario sudamericano (Tarouco y Madeira, 2013).

Para preservar la comparabilidad con los casos europeos, Mella et al (2019), D'Alessandro (2013) y López et al (2013) no han sugerido adaptaciones de la escala RILE para América Latina. A pesar de eso, López et al (2013) advierten que la aplicación íntegra del método estándar a los países latinoamericanos debe tener en cuenta eventuales distorsiones a la hora de interpretar los resultados. Así, sugieren que en el caso latinoamericano el análisis del eje izquierda-derecha debe combinarse con el estudio del eje economía-mercado y con la dimensión justicia social y Estado de Bienestar. Por otro lado, Tarouco y Madeira (2013), propusieron una escala adaptada a la realidad brasileña.

En el último decenio, un número creciente de trabajos ha discutido la extensión (Ares y Volkens, 2017) y la aplicación del método estándar del MARPOR en América Latina<sup>3</sup>. Sin embargo, cuando MARPOR presentó en su base de datos (Lehmann et al, 2018) los resultados de la codificación de los manifiestos de Argentina, Brasil y Chile, constatamos que estos casos

---

<sup>3</sup> Además de los trabajos ya citados, destacamos las contribuciones de Ares y Pérez (2017) para el caso argentino; Tarouco (2011), Tarouco y Madeira (2015); Cervi y Gandín (2017) para el caso brasileño; Gamboa et al (2013), Ruiz y Miranda (2017), Madariaga y Kaltwasser (2019) para el caso chileno; Martínez-Hernández y Martínez (2017) para el caso mexicano; Guedes et al (2011), Lorenzoni y Pérez (2013) para el caso uruguayo.

fueron posicionados en la RILE más a la izquierda de lo que generalmente son clasificados por expertos de estos países. Desde esa constatación, nuestra hipótesis es que algunas categorías de la RILE perjudican la estimación de la posición real de los partidos de esos países. Eso ocurriría porque las categorías como “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” serían incorporadas por los partidos políticos, en el contexto sudamericano, de manera muy distinta del contexto europeo. Concluimos que el método de estimación ideológica del MARPOR presenta imprecisiones en la construcción de la escala RILE debido a la manera en que es incorporada a esta la *saliency theory*; también en relación al método de medición de las frecuencias de categorías; y en el caso de los países sudamericanos, particularmente, a la existencia de distorsiones derivadas del consenso acerca de la ampliación del bienestar social.

Este estudio está organizado en cinco secciones. Después de esta introducción discutimos, en el segundo apartado, el impacto de la *saliency theory* en la construcción de la RILE. En la tercera parte, evaluamos las imprecisiones de medición de las categorías de la RILE a partir de la identificación de las perspectivas teóricas que fundamentan la creación de aquellas categorías. En la cuarta sección discutimos los resultados de la aplicación de la RILE en el contexto de Brasil, Chile y Argentina, aclarando la cuestión de la defensa del estado de bienestar social. Finalmente, en la quinta sección, presentamos las conclusiones.

## **2. ¿La perspectiva de la *saliency theory* dificulta la construcción de la escala RILE?**

Las teorías de la competencia entre partidos explican que estos últimos se posicionan centrípetamente cuando responden a los llamados de la mayoría moderada de la opinión pública (Downs, 1957) y centrífugamente cuando responden a los llamados de sus militantes (Aldrich, 2011). En el primer caso, prevalece la convergencia de posiciones, en el segundo, la polarización. La *saliency theory* difiere de estas dos concepciones. Su argumento central es que la competencia partidaria se centraría en los énfasis selectivos en lugar de la confrontación ideológica (Robertson, 1976). Más que oponerse a las declaraciones de sus oponentes sobre las políticas defendidas, los partidos políticos centran su atención en temas en los que consideren tener ventajas sobre sus competidores.

Otro concepto importante en la *saliency theory* es el de *issue ownership*, entendido a través de la idea de que los votantes perciben a ciertos partidos

como más competentes que sus oponentes en un área de política específica (Budge, 1982). De esta manera, los partidos políticos tienden a priorizar ciertos temas durante las elecciones, mientras que sus actitudes políticas pueden cambiar lentamente (Petrocik, 1996).

Desde la perspectiva de la *saliency theory* para fundamentar su método estándar, el principal objetivo del MARPOR pasó a ser la identificación de los asuntos más frecuentes del manifiesto de un partido, es decir, aquellos que los partidos ponen más atención. Esa es la principal estrategia del grupo para identificar las diferencias entre los partidos. Efectivamente, el cuadro analítico del MARPOR cuenta con 57 categorías, que, por cubrir un variado abanico de temáticas, auxilian el objetivo de identificar aquellas más frecuentes en cada manifiesto.

La escala RILE, a su vez, apunta a posicionar el manifiesto de un partido en un espacio ideológico y unidimensional que varía de la izquierda a la derecha. En ese sentido, el principal objetivo de esa escala es destacar las diferencias de posicionamiento ideológico entre los partidos. Sin embargo, la manera como esta escala fue construida parece limitar, al menos parcialmente, este objetivo. Antes de aclarar esta cuestión veamos en la Tabla 1 las 26 categorías de la RILE:

**TABLA 1**  
Categorías de la Escala Izquierda-Derecha (RILE)

Izquierda		Derecha	
Código	Categoría	Código	Categoría
per103	Antiimperialismo	per104	Ejército: Positivo
per105	Ejército: Negativo	per201	Libertad y Derechos Humanos
per106	Paz	per203	Constitucionalismo: Positivo
per107	Internacionalismo: Positivo	per305	Autoridad Política
per202	Democracia	per401	Libre empresa
per403	Regulación del mercado	per402	Incentivos
per404	Planificación económica	per407	Proteccionismo: Negativo
per406	Proteccionismo: Positivo	per414	Ortodoxia Económica
per412	Economía controlada	per505	Restricción del Estado de bienestar
per413	Nacionalización	per601	Forma de vida nacional: Positivo
per504	Expansión del Estado de bienestar	per603	Moralidad Tradicional: Positivo
per506	Expansión de la Educación	per605	Ley y Orden Público
per701	Grupos laborales: Positivo	per606	Armonía Social

Fuente: Ares y Volkens (2017).

Tal como es evidenciado en la Tabla 1, la principal estrategia del MARPOR consistió en agrupar en los espectros que ellos identifican como izquierda y derecha categorías que serían más salientes para partidos de izquierda y de derecha y no necesariamente categorías que expresan divergencias de posiciones sobre un mismo tema. Así, las categorías de izquierda se concentraron en temáticas de relaciones exteriores y en temáticas socio-económicas, mientras que las categorías de derecha se concentraron menos en relaciones exteriores, y más en temas que abordan el sistema político, los valores sociales y la economía. Solamente tres entre los trece pares de categorías están en oposición directa: “Ejército”, “Proteccionismo” y “Expansión del Estado de bienestar”.

Sin embargo, hay dentro del cuadro de 57 categorías de otras posibilidades de apareamiento no incluidas en esta escala, lo que resulta en una dificultad de comparar posiciones antagónicas sobre un mismo tema en la escala izquierda y derecha. En alguna medida, la opción de combinar elementos salientes de la diversidad ideológica tiene como efecto imprecisiones en la manera de medir las posiciones de los manifiestos de los partidos en la escala. Esa ambigüedad afecta no solo los partidos de los países sudamericanos, sino también los partidos de todos los países donde se aplica el método. Existe todavía una imprecisión anterior en la construcción de la escala RILE relacionada con la fundamentación teórica de las categorías. Analizaremos esta cuestión en la sección siguiente.

### **3. Desajuste entre teoría y medición ideológica.**

#### **Las categorías de izquierda de la escala RILE**

El método estándar de MARPOR puede entenderse como un proceso de dos pasos: identificar unidades y codificarlas. Cada parte textual del cuerpo de un manifiesto necesita ser identificada y codificada. Sin embargo, algunas partes del manifiesto no deben considerarse cuerpo del texto (por ejemplo, encabezamientos de capítulos y secciones, estadísticas, tablas de contenido, observaciones introductorias), sino que deben ignorarse (Werner et al., 2015).

La unidad de codificación del método del MARPOR es la *quasi-sentence*. Esta es definida como un argumento que es la expresión verbal de un tema o de una idea política. Está frecuentemente separada en el texto por coma o punto y coma. Las *quasi-sentences* que son identificadas en un manifiesto pasan por un proceso de codificación, donde individualmente son clasificadas en una de las 57 categorías del cuadro analítico del MARPOR (Klingemann et al, 2006).

A menudo los actores políticos son muy claros en sus declaraciones y dicen con sinceridad lo que buscan. En este caso, asignar códigos es sencillo. Sin embargo, hay momentos en que estas declaraciones no son muy claras y son más difíciles de codificar. Por ejemplo, cuando ninguna de las categorías de la tabla se aplica a una *quasi-sentence* determinada, debe tratarse como no codificable (per000). Otro problema que puede surgir es que la *quasi-sentence* contiene argumentos que permiten clasificarla en más de una categoría. En este caso, el codificador debe decidir cuál es la preocupación más importante del argumento y clasificar la *quasi-sentence* en una sola categoría. Cuando algunas oraciones todavía parecen oscuras, el investigador debe tener en cuenta el contexto en el que se insertan y también las siguientes frases, ya que en ellas el argumento anterior puede explicarse mejor.

Una vez finalizado el proceso de codificación, se realiza el conteo de la frecuencia de las categorías temáticas. Todas las *quasi-sentences* clasificadas son contadas de la misma manera. La frecuencia final de cada categoría varía en cuanto a la métrica de cada manifiesto. Es decir, considerando que las métricas de los programas partidarios varían considerablemente, son calculados los porcentuales que cada categoría representa en relación al número total de sentencias en un programa.

Aunque el procedimiento de conteo de frecuencia de las categorías basado en la métrica del manifiesto sea adecuado, una imprecisión parece ocurrir en el momento anterior al conteo. Se trata del momento en el que es atribuido el peso a cada *quasi-sentence* clasificada individualmente. Todas las *quasi-sentences* son contadas de la misma manera, recibiendo peso 1 a cada vez en que surgen, lo que en un primer momento suena como un procedimiento adecuado. Sin embargo, una mirada más atenta puede revelar un profundo desajuste entre las teorías que fundamentan la construcción de las categorías y la métrica atribuida a las *quasi-sentences* clasificadas. Analicemos esta cuestión con mayor detenimiento.

Después de medir las frecuencias de las 57 categorías del MARPOR en cada programa partidario, se calcula la posición del partido emisor del manifiesto en una escala de izquierda y de derecha (RILE). Esa escala está compuesta por 26 categorías, 13 de las cuales representan idearios de izquierda y otras 13 representan idearios de derecha, conforme la Tabla 1. Para calcular el posicionamiento de los manifiestos en la RILE es necesario sustraer la suma de los porcentuales de las 13 categorías de izquierda de la suma de los porcentuales de las 13 categorías de derecha:

$$\text{RILE: } \sum \text{Right categories} - \sum \text{Left categories}$$

Con el resultado de este cálculo es posible posicionar el manifiesto de un partido/coalición en una escala que varía de -100 hasta +100, siendo esos puntos considerados como los extremos de izquierda y de derecha, respectivamente. Los investigadores del MARPOR no explican detalladamente por qué aquellas 26 categorías fueron elegidas entre los 57 totales. A pesar de esto, Budge (2013) reconoce la naturaleza deductiva<sup>4</sup> del método *a priori* y explica que las categorías ideológicas, tanto a la izquierda como a la derecha, se basan en escritos teóricos de principios del siglo XX. En el caso de las categorías de izquierda, los autores argumentan que ellas encuentran su fundamento teórico en los escritores marxistas que enfatizan la intervención estatal en la economía y el bienestar social, juntamente con la idea leninista de que la internacionalización del capitalismo por medio de la expansión colonial de las potencias imperialistas llevaría al conflicto y a la guerra. La oposición popular al capitalismo implicaba presión para reformas sociales internas y para una política exterior progresista y pacífica que sofocaría el modo final de supervivencia del capitalismo (Klingemann et al, 2006; Budge, 2013).

Sin embargo, al analizar las 13 categorías identificadas como izquierda, la primera constatación que podemos hacer que no todas encuentran fundamento teórico en los escritores marxistas. Es decir, hay categorías de izquierda fundamentadas en el keynesianismo y en una miríada de perspectivas liberales. La segunda, es que entre aquellas fundamentadas en el marxismo hay enormes diferencias de posicionamiento teórico, que separan, por ejemplo, marxistas ortodoxos de marxistas reformistas. Veamos atentamente esas diferencias, en cada uno de los dominios temáticos del MARPOR.

Las cuatro primeras categorías de izquierda pertenecen, en el cuadro analítico del MARPOR, al dominio político de las Relaciones Exteriores. Se tratan de las categorías “Antiimperialismo”, “Ejército: negativo”, “Paz” e “Internacionalismo: positivo”. Analizadas en conjunto, esas categorías sugieren que una visión de izquierda de las relaciones exteriores sería medida por el no intervencionismo, por la reducción o mantenimiento de las fuerzas armadas al mínimo necesario y no utilizar de esas fuerzas para resolver conflictos, por la búsqueda de la paz y por la cooperación por vía de las

<sup>4</sup> En contraste, las medidas inductivas han sido propuestas como alternativas al método estándar basado en el análisis factorial tanto por los investigadores de MARPOR (Budge, 1987; Laver y Budge, 1992) como por otros académicos (Gabel y Huber, 2000). La mayoría de las escalas inductivas están justificadas en términos de su mayor sensibilidad y precisión. Sus defensores consideran ofrecer medidas más precisas de las posiciones de los partidos políticos para un análisis comparativo. Válidas para los datos de las que surgen, las medidas inductivas son limitadas en sus aplicaciones más allá de estas (Budge, 2013).

instituciones internacionales. En el cuadro teórico de las relaciones internacionales esa visión puede ser caracterizada de dos maneras. Resaltando el no intervencionismo y la crítica a todas las formas de imperialismo tenemos una visión liberal-aislacionista. De otra manera, resaltando las definiciones de las otras tres categorías tenemos una visión liberal-internacionalista.

Con respecto a esto, es más clara la contribución de la teoría marxista en relación con la categoría “Antiimperialismo”. El MARPOR define el alcance de esta categoría en la identificación, en los manifiestos partidarios, de referencias negativas al comportamiento imperial o en la manifestación de fuerte influencia, sea política, militar o económica, de un Estado sobre otros Estados y también de organizaciones financieras internacionales sobre Estados. Esa categoría encuentra fundamento en la obra de Vladimir Lenin. Para Lenin (2010), la internacionalización del capitalismo por medio de la expansión colonial de las potencias imperialistas llevaría al conflicto y a la guerra.

De otro modo, las categorías “Ejército: negativo”, “Paz” e “Internacionalismo: positivo” no son tributarias del marxismo. Sabemos que hay una perspectiva internacionalista dentro de la teoría, pero ella no influenció la definición de aquella categoría del MARPOR. En Marx y Engels (1963), el internacionalismo es definido como la estrategia del proletariado que debería ser concebido como una clase internacional. El autor creía que la lucha de clases se internacionalizaría en la medida en que la explotación del trabajo se convertiría en un problema social involucrando a todos los países que existen en la sociedad moderna. En ese sentido, la creación de una Asociación Internacional de los Trabajadores sería fundamental para que el interés común de los proletarios de todas las naciones fuera formulado y traducido en estrategias políticas.

Sin embargo, en el cuadro del MARPOR, “Internacionalismo: positivo” trata de la necesidad de cooperación entre Estados, apoyo a las organizaciones internacionales y a las estructuras de gobernanza global. Junto a “Ejército: negativo” y “Paz”, la definición de “Internacionalismo: positivo” fue fuertemente influenciada por la tradición liberal de las relaciones internacionales. Frente a la naturaleza conflictiva derivada de la anarquía en el sistema internacional, los liberales vislumbran la posibilidad de cambiarla por un orden más cooperativo, posibilitado por medio de instituciones internacionales, cuya visión surge, sobre todo, de los escritos de Immanuel Kant (2003). Efectivamente, se rechaza el empleo de la violencia, como el uso de las fuerzas armadas, para la resolución de conflictos derivados de la anarquía.

A su vez, dentro del dominio político de la Economía están, en el cuadro del MARPOR, las categorías “Regulación del mercado”, “Economía Controlada”, “Planificación Económica”, “Proteccionismo: Positivo” y “Na-

cionalización”. Aunque todas esas categorías puedan ser asociadas a la izquierda, ellas no se fundamentan en el marxismo.

La categoría “Regulación del mercado” se refiere al apoyo a las políticas destinadas a crear un mercado económico justo y abierto. Hay diversas teorías que fundamentan la regulación. La teoría del interés público sostiene que la regulación es provista como respuesta a la demanda del público por la corrección de prácticas de mercado ineficientes o injustas. Bajo la perspectiva de Chicago, la regulación, en regla, es adquirida por la industria, proyectada y operada principalmente para su beneficio (Stigler, 1971). Por su lado, los teóricos de la elección pública de Virginia critican a los teóricos de Chicago por su desconsideración de las ineficiencias de la regulación. En contrapartida, los marxistas entienden que la regulación económica no se trata de interés público, si no que se trata de un proceso por el cual grupos de interés buscan promocionar sus intereses (privados), asumiendo varias formas distintas (Posner, 1974).

En la contribución de Rosa Luxemburgo (1954) podemos encontrar que los fundamentos de las categorías “Economía Controlada” -que tratan del control directo del gobierno sobre la economía, incluyendo control sobre los precios, introducción de sueldo mínimo y “Planificación Económica” - se refieren a planes a largo plazo, de políticas y estrategias. Se trata de un mecanismo de asignación de recursos que es contrastado con el mecanismo de mercado. La estrategia de la planificación llevada a cabo por una economía controlada se tornó práctica corriente en las economías socialistas.

Por su parte, la categoría “Proteccionismo: positivo” es definida por el MARPOR considerando menciones favorables sobre la extensión o mantenimiento de medidas de protección de los mercados internos. En su teoría del proteccionismo general, Manoilescu (1929) defendía que los mecanismos de protección deberían concentrarse en sectores de rentabilidad crecientes y no solamente en sectores de productividad. Recientemente, autores argumentaron que la teoría de Manoilescu recuperó algunas de las ideas básicas de la teoría del valor de Marx, especialmente las interpretaciones postmarxistas del valor del trabajo y de la plusvalía generada en la moneda extranjera (Nenovsky y Torre, 2015). Sin embargo, aunque haya similitudes teóricas y que el proteccionismo contemporáneo sea defendido por partidos y gobiernos de izquierda, esa contribución no está teóricamente ni históricamente asociada al marxismo, ya que su origen se remonta al mercantilismo de Friedrich List.

El MARPOR entiende como “Nacionalización” menciones favorables respecto de la propiedad gubernamental de industrias, sean parciales o completas; y que defienden el mantenimiento de industrias nacionalizadas o a

la estatización de industrias privadas. Es importante destacar, sin embargo, que la idea de nacionalización en sí misma nada tiene que ver con el socialismo y existió bajo regímenes no-socialistas e, incluso, anti socialistas (Hastings et al, 2000). En cambio, la nacionalización fue uno de los principales mecanismos defendidos por los socialistas reformistas y socialdemócratas para la transición gradual hacia el socialismo. En ese sentido, no es posible establecer una asociación directa entre marxismo ortodoxo y nacionalización.

Dentro del alcance del dominio “Bienestar y Calidad de Vida” el MARPOR seleccionó dos categorías representando a la izquierda. Se trata de las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación”, que encuentran fundamento teórico en el keynesianismo (Keynes, 1936).

En el dominio de los “Grupos Sociales”, la categoría “Grupos Laborales: Positivo” se refiere, según el MARPOR, a cuestiones laborales y al apoyo a todos los grupos de trabajadores, sindicatos y a la clase trabajadora en general, incluyendo desempleados. En ese sentido, es clara la vinculación de esa perspectiva con la teoría marxista (Marx y Engels, 1963). Aunque la visión de Marx y Engels sobre organizaciones laborales se haya complejizado a lo largo del tiempo, se destaca que inicialmente que ellos las han entendido como siendo potencialmente revolucionarias (Botz, 2013).

Finalmente, aparece la categoría “Democracia”, vinculada a la izquierda por MARPOR. Según Bobbio (1996), Democracia no podría ser clasificada ni como una categoría de izquierda ni como una categoría de derecha. Tomando el concepto de libertad, que es considerado un bien individual, el autor argumenta que el ideal de la libertad encuentra su realización en los principios y en las reglas que están en la base de los gobiernos democráticos. De otro modo, la radicalidad de proyectos de transformación, sean revolucionarios o contrarrevolucionarios, tienen en común la convicción de que su realización depende de la instauración de regímenes autoritarios. Así, la diada libertad y autoridad serviría sólo para distinguir el ala moderada del ala extremista, tanto en la izquierda como en la derecha. Esa concepción es compartida por Jahn (2010), para quien la referencia a la democracia no se inclina ni para la izquierda ni para la derecha, sino que, en cambio, es una medida para entender el grado de radicalismo.

Efectivamente, las categorías de izquierda del MARPOR encuentran su fundamento en distintas perspectivas teóricas. ¿De qué manera esas diferencias impactan en la construcción de la RILE? Entendemos que en este aspecto reside una imprecisión importante. Cuando equivalen categorías de izquierda como “Antiimperialismo” y “Expansión del Estado de bienestar”, por ejemplo, se niegan las diferencias teóricas entre ellas. Entender

esas diferencias es fundamental en la medida en que ellas moldean las posiciones y la identidad política de un partido. Al homogeneizar la manera del conteo de las categorías, el MARPOR no tiene en cuenta esas diferencias.

El resultado es que, hipotéticamente, si un partido de extrema izquierda defiende solamente posiciones en consonancia con el “Antiimperialismo” y un partido socialdemócrata se posiciona a favor de la “Expansión del Estado de bienestar”, los dos estarán posicionados juntos al final, en la escala RILE, en la extrema izquierda, en la posición -100. Esto sucede aunque sea evidente que el partido que defiende solamente posiciones antiimperialistas estaría más a la izquierda (en el sentido teórico) que el partido que adopta apenas posiciones en favor de la expansión del Estado de bienestar. De este modo, la métrica de posicionamiento ideológico del MARPOR no corresponde a las diferencias teóricas que fundamentan las posiciones partidarias.

Esto se trata de una preocupación puramente deductiva. Las medidas inductivas alternativas al método estándar, como el método ‘*vanilla*’ (Gabel y Huber, 2000), son todavía más problemáticas desde nuestro punto de vista porque son ateóricas. Sin embargo, no pretendemos reproducir aquí un análisis comparativo del método estándar en relación con otras medidas alternativas, ya sean deductivas o inductivas, como ya han hecho Dinas y Gemenis (2009) y Budge (2013)<sup>5</sup>. En este sentido, nos limitamos sólo a destacar las imprecisiones que fundamentan las categorías de izquierda. También es evidente que no queremos afirmar, a partir de ese debate, que todos los autores aquí referenciados fueron los utilizados por los fundadores de MARPOR para construir esas categorías, lo que podría ser considerado especulativo.

Por el contrario, nuestro propósito ha sido discutir la eficacia del empleo de una regla de conteo homogénea para categorías construidas a partir de perspectivas teóricas heterogéneas. Esta discusión es importante, ya que al reconocer que la RILE fue construido a partir de una base deductiva, Budge (2013) se limitó a señalar las perspectivas teóricas de Marx, Engel y Lenin para justificar las categorías de izquierda. Sin embargo, como hemos demostrado, las categorías de izquierda que componen la RILE van más

<sup>5</sup> Los estudios de Dinas y Gemenis (2009) y Budge (2013) comparan la efectividad del método estándar MARPOR con métodos alternativos, como los que cambian la base de conceptualización de la RILE (Jahn, 2010) que emplean una escala de proporción logit (Benoit et al, 2012b), y que aplican el análisis factorial a través de métodos inductivos (Gabel y Huber, 2000). Con respecto específicamente al método estándar, las conclusiones de esos estudios apuntan a diferentes rutas. Para Dinas y Gemenis (2009), el método estándar de MARPOR no es superior a los métodos alternativos. A su vez, Budge (2013) concluye que los investigadores deben atenerse al uso del método estándar si éste cumple sus objetivos de investigación.

allá del marxismo ortodoxo, incorporando una miríada de perspectivas, entre las cuales podemos situar las keynesianas y kantianas.

#### **4. Análisis de los posicionamientos ideológicos**

En el contexto latinoamericano, la disputa ideológica central gira en torno a la adhesión –o no–, a las prescripciones neoliberales que involucran medidas vinculadas a “la adopción de la disciplina fiscal, la liberalización del comercio, la desregulación económica y la transferencia de servicios sociales al sector privado” (Oliveira, 2019: 12). Estas reformas se implementaron en dos oleadas diferentes: la primera iniciada por una reforma radical en Chile en la década de 1980 y la segunda, en la década de 1990, durante gobiernos democráticos que tenían como objetivo expandir los derechos políticos y sociales, lo que aumentó los ajustes de gasto fiscal y social (Draibe, 2002).

En Argentina, si las medidas iniciales adoptadas por el presidente Carlos Menem lograron controlar la inflación y promover el crecimiento económico a costa de privatizaciones y de la casi total desnacionalización de la economía, con un tipo de cambio atado al dólar y la entrada de recursos externos, al final de su mandato la deuda del país era equivalente el 50% del PIB (Bandeira, 2002). Incluso con las reformas radicales de Menem, el país fue encaminándose hacia una de sus más grandes depresiones. En los años siguientes, protestas masivas por el país, motivadas por los problemas económicos y sociales desencadenaron dos renunciaciones presidenciales sucesivas en pocos días, llevando la democracia del país al borde del abismo (Levitsky, 2005).

En Brasil el escenario económico y social no era muy diferente en el período después de la dictadura, con el empeoramiento de la crisis económica indicado por la caída industrial, el aumento de la tasa de desempleo en más del 6%, la desvalorización del sueldo mínimo y el aumento de la concentración de la renta y la desigualdad social (Fleury, 1994). En la década del 90, el país había construido uno de los más grandes parques industriales y con Fernando Henrique Cardoso, presidente en dicha época, y el Plan Real, se contuvo la inflación, pero no la alta tasa de cambio que encareció los productos brasileños (Bandeira, 2002). Después de más de quince años desde la apertura democrática, Brasil aún presentaba problemas graves como la violencia urbana, el analfabetismo, una mala calidad de la educación, la oferta inadecuada de servicios de salud, desigualdades sociales y económicas (Carvalho, 2012).

Chile, por otro lado, es tomado por gran parte de los investigadores como una de las democracias más exitosas de Latinoamérica (Hagopian, 2005). A diferencia de los otros países, no se enfrentaba a una crisis económica aguda que exigiera planes económicos de emergencia, aunque hubiera una expectativa por parte de la sociedad civil de algunas mejoras, tales como más empleo, acceso a la salud y educación, disminución de las desigualdades sociales e integración de los sectores marginalizados (Garretón, 1992).

Con la crisis mundial derivada de la burbuja inmobiliaria de los Estados Unidos, en el año 2008, países latinoamericanos sufrieron la baja de las exportaciones y del crédito externo, aumento de la tasa interés, retracción del mercado interno, baja de la producción y consecuente aumento del desempleo (Singer, 2009). Ante de esa coyuntura, enfrentaron la tarea difícil de promover el crecimiento económico y social. El resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal y el retorno de la concepción del desarrollo económico abrieron espacio para la integración entre economía y políticas sociales, en la que la idea de Estado de bienestar es esencial (Draibe y Riesco, 2011). Así, al comprender al Estado de bienestar como un conjunto de derechos sociales garantizados por el Estado con el objetivo de promocionar cierta armonía entre desarrollo económico y estabilidad social (Gomes, 2006), no es raro que los partidos políticos, independientemente del espectro ideológico, hayan incorporado a lo largo de los años la garantía de tales derechos en sus discursos.

Programas Sociales como *Bolsa Família* en Brasil, encabezado por el Partido dos Trabalhadores (PT), tiene su continuidad defendida incluso por sus opositores. Protestas recientes en Chile contra el actual sistema de pensiones que excluiría a los trabajadores formales y contra la reforma de la educación superior; y las protestas de 2017 que terminaron en hechos violentos en Argentina contra la reforma de las jubilaciones propuesta por el gobierno de Macri, son importantes demostraciones de la demanda por parte de la sociedad de garantías mínimas contempladas por el Estado de bienestar.

Efectivamente, los partidos políticos de Brasil, Chile y Argentina han reproducido enfáticamente en sus manifiestos esas demandas, independientemente de sus posiciones ideológicas, de tal modo que, cuando quedan posicionados en la escala RILE del MARPOR, tienden a ocupar un espacio más a la izquierda de lo que generalmente son clasificados por los especialistas. A continuación, avanzamos con el análisis de esos casos.

Con respecto a Brasil, el MARPOR clasificó los manifiestos de los partidos que recibieron más votos en las elecciones ocurridas entre 1994 y 2014. Tal como demuestra el índice obtenido en la escala RILE, en la Tabla 2, a excepción del manifiesto del PSDB en la elección de 1994 (posicionado a la

centro-derecha), todos los otros manifiestos codificados, en todas las elecciones analizadas de Brasil, fueron clasificados de la centro-izquierda a la izquierda. En contrapartida, el PSDB ha sido posicionado por investigadores como un partido de centro (Rodrigues, 2002). El PRONA, mientras existió, era clasificado como un partido de derecha (Mainwaring et al., 2000). Mientras tanto, PPS, PSB, PT son clasificados por los especialistas como centro-izquierda (Zucco, 2011), y el PSOL más a la izquierda (Zucco, 2011; Tarouco y Madeira, 2013), lo que está en consonancia con las estimativas del MARPOR.

**TABLA 2**

Posición de los partidos brasileños en RILE y contribución (en%) de las categorías de expansión del bienestar y expansión de la educación entre las categorías de izquierda.

Partido/Coalición	Año	Candidato	RILE	per504	per506	Total Bienestar
PT	1994	Lula da Silva (PT)	-27.134	43.1	25.5	68.6
	1998	Lula da Silva (PT)	-19.905	29.4	17.6	47
	2002	Lula da Silva (PT)	-21.955	36.7	13.5	50.2
	2006	Lula da Silva (PT)	-19.005	35.1	23.9	59
	2010	Dilma Rousseff (PT)	-13.636	37.2	23.1	60.3
	2014	Dilma Rousseff (PT)	-12.048	30.3	32.4	62.7
	<i>Promedio</i>			<i>-18.947</i>	<i>35.3</i>	<i>22.7</i>
PSDB	1994	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	4.843	29.8	30.6	60.4
	1998	Fernando Henrique Cardoso (PSDB)	-18.318	56.4	19.4	75.8
	2002	José Serra (PSDB)	-10.523	51.6	16.8	68.4
	2006	Geraldo Alckmin (PSDB)	-9.202	39.3	22.5	61.8
	2010	José Serra (PSDB)	-11.302	47.9	26.1	74
	2014	Aécio Neves (PSDB)	-5.085	44.0	31.5	75.5
	<i>Promedio</i>			<i>-8.265</i>	<i>44.8</i>	<i>24.5</i>
PRONA	1994	Enéas Carneiro (PRONA)	-27.333	43.0	37.0	80
	<i>Promedio</i>		<i>-27.333</i>	<i>43.0</i>	<i>37.0</i>	<i>80</i>
PPS	1998	Ciro Gomes (PPS)	-15.974	31.6	17.3	48.9
	2002	Ciro Gomes (PPS)	-20.711	21.0	16.5	37.5
	<i>Promedio</i>		<i>-18.342</i>	<i>26.3</i>	<i>16.9</i>	<i>43.2</i>
PSB	2002	Anthony Garotinho (PSB)	-12.53	19.8	38.5	58.3
	2014	Marina Silva (PSB)	-5.394	43.7	40.2	83.9
	<i>Promedio</i>		<i>-8.962</i>	<i>31.75</i>	<i>39.35</i>	<i>71.1</i>
PSOL	2006	Heloísa Helena (PSOL)	-51.128	10.4	4.2	14.6
	<i>Promedio</i>		<i>-51.128</i>	<i>10.4</i>	<i>4.2</i>	<i>14.6</i>
PV	2010	Marina Silva (PV)	-28.302	35.7	42.9	78.6
	<i>Promedio</i>		<i>-28.302</i>	<i>35.7</i>	<i>42.9</i>	<i>78.6</i>
<i>Todos</i>	<i>Promedio</i>		<i>-17.086</i>	<i>36.1</i>	<i>25.2</i>	<i>61.3</i>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de LEHMANN et al(2018).

De todos modos, argumentamos que hasta los partidos de izquierda estarían posicionados más a la izquierda de su posición real. Por un lado, el desajuste entre las perspectivas teóricas que fundamentan las categorías de izquierda del MARPOR y su métrica imposibilitan la estimación de la posición de los partidos. Por el otro, las categorías asociadas al bienestar social actuarían como una fuerza centrífuga, empujando a los partidos más hacia la izquierda. Tal como muestran los datos de la Tabla 2, entre las elecciones de 1994 y 2014, las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” representaron un promedio de 61.3% entre todas las posiciones de izquierda del PT, PSDB, PRONA, PSB, PPS, PSOL y PV. Específicamente, la categoría “Expansión del Estado de bienestar” fue la más frecuente entre las categorías de izquierda en los manifiestos del PT en 1994, 1998, 2006 y 2010; del PSDB en 1998, 2002, 2006, 2010 y 2014; del PRONA en 1994; del PPS en 1998 y 2002, del PV en 2010 y del PSB en 2014. La categoría “Expansión de la Educación” fue la categoría de izquierda más frecuente en los manifiestos del PSDB en 1994, del PSB en 2002 y del PT en 2014.

Además, la comparación del impacto de las categorías de bienestar social sobre las posiciones del PT y del PSDB refuerza nuestro argumento. En los manifiestos del PSDB las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” representaron un promedio del 69.3% de sus posiciones de izquierda, mientras que en el PT las mismas categorías representaron alrededor del 58% de sus posiciones de izquierda. De este modo, a pesar de que el PSDB ha sido clasificado por investigadores siempre a la derecha del PT (Rodríguez, 2002; Mainwaring, et al., 2000; Zucco, 2011), es evidente que las categorías relacionadas con el bienestar social posicionan al PSDB más hacia la izquierda de su ubicación real. De hecho, las estimaciones del MARPOR confirman, en parte, los análisis de los investigadores, resultando PSDB posicionado a la derecha del PT. Sin embargo, se destaca que en las estimaciones del MARPOR tanto el PSDB (-8.265) como el PT (-18.947) aparecen en la centro-izquierda.

En el caso chileno, el MARPOR codificó los manifiestos de las principales coaliciones que disputaron las elecciones presidenciales del país entre 1989 y 2013. Solamente los manifiestos de miembros de la coalición de la Alianza en las elecciones de 1989, 1993 y 2005 fueron posicionados en la centro-derecha en la RILE. Los otros manifiestos, de las otras coaliciones en todas las elecciones, fueron posicionados en la centro-izquierda. En el promedio del período, solo la Alianza está posicionada en la centro-derecha. Especialistas, por su parte, han clasificado a la Concertación (desde 2013 “Nueva Mayoría”) en la centro-izquierda; la Alianza y sus miembros indivi-

dualmente, Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), a la derecha (Rami y Leal, 2014); Juntos Podemos Más, (Rami y Leal, 2014); y Si Tú quieres, Chile cambia, a la izquierda (Dosek y Freindeberg, 2014) y la candidatura independiente de Francisco Javier Errázuriz en 1989, al centro (Klugmann, 1991).

**TABLA 3**

Posición de los partidos chilenos en la RILE y contribución (en %) de las categorías de expansión del bienestar y expansión de la educación entre las categorías de izquierda

Partido/Coalición	Año	Candidato	RILE	per504	per506	Total Bienestar
Concertación/ Nueva Mayoría	1989	Patricio Aylwin (PDC)	-15.152	12.7	19.9	32.6
	1993	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC)	-10.493	20.2	31.8	52
	1999	Ricardo Lagos Escobar (PPD)	-13.596	37.9	29.7	67.6
	2005	Michelle Bachelet Jeria (PS)	-19.715	36.5	15.8	52.3
	2009	Eduardo Frei Ruiz-Tagle (PDC)	-18.857	38.9	19.4	58.3
	2013	Michelle Bachelet Jeria (PS)	-18.974	32.5	26.1	58.6
	<i>Promedio</i>		<i>-16.131</i>	<i>29.8</i>	<i>23.8</i>	<i>53.6</i>
Alianza	1989	Hernán Büchi (ind)	21.405	23.0	27.8	50.8
	1993	Arturo Alessandri Besa (UDI)	25.347	25.7	31.9	57.6
	1999	Joaquín Lavín Infante (UDI)	-5.017	38.3	29.2	67.5
	2005	Joaquín Lavín Infante (UDI)	16.892	28.0	56.0	84
	2005	Sebastián Piñera Echenique (RN)	-0.809	28.6	31.0	59.6
	2009	Sebastián Piñera Echenique (RN)	-3.029	29.6	29.6	59.2
	2013	Evelyn Matthei (UDI)	-28.011	32.6	35.7	68.3
	<i>Promedio</i>		<i>4.598</i>	<i>29.4</i>	<i>34.5</i>	<i>63.9</i>
Independiente	1989	Francisco Javier Errázuriz (ind)	-3.968	58.3	4.2	62.5
	<i>Promedio</i>		<i>-3.968</i>	<i>58.3</i>	<i>4.2</i>	<i>62.5</i>
Juntos Podemos Más	2005	Tomás Hirsch Goldschmidt (PH)	-36.323	22.3	14.5	36.8
	2009	Jorge Arrate (PCCh)	-41.486	25.3	13.8	39.1
	<i>Promedio</i>		<i>-38.9</i>	<i>23.8</i>	<i>14.2</i>	<i>38.0</i>
Nueva Mayoría para Chile	2009	Marco Enríquez-Ominami (ind)	-28.325	37.4	18.4	55.8
	<i>Promedio</i>		<i>-28.325</i>	<i>37.4</i>	<i>18.4</i>	<i>55.8</i>
Si tú quieres, Chile cambia	2013	Marco Enríquez-Ominami (PRO)	-37.011	21.7	19.8	41.5
	<i>Promedio</i>		<i>-37.011</i>	<i>21.7</i>	<i>19.8</i>	<i>41.5</i>
<i>Todos</i>	<i>Promedio</i>		<i>-12.062</i>	<i>30.5</i>	<i>25.3</i>	<i>55.8</i>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de Lehmann et al (2018).

Igual que en el caso brasileño, las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” representaron la mayoría (un promedio de 55.8%) de las posiciones de izquierda de las coaliciones Concertación/Nueva Mayoría, de la Alianza, de la candidatura de Francisco

Javier Errázuriz en 1989, de Juntos Podemos Más, de Nueva Mayoría para Chile y de Si tú quieres, Chile cambia. Particularmente, la categoría “Expansión del Estado de bienestar” fue la más frecuente entre las categorías de izquierda en los manifiestos de la Concertación en 1999, 2005, 2009, así como de Nueva Mayoría, en 2013; de la Alianza en 1999 y 2009; de la candidatura independiente de centro en 1989; de Nueva Mayoría para Chile y de Juntos Podemos Más en 2009. Por su parte, la categoría “Expansión de la Educación” fue la posición de izquierda más frecuente en los manifiestos de la Concertación en 1993; de la Alianza en 1993, 2009, 2013 y de sus miembros Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), en 2005 cuando disputaron las elecciones separadamente.

También comparamos la contribución de las categorías de bienestar social en las posiciones de izquierda de las principales coaliciones. Aunque, generalmente, la posición de la Alianza en la RILE está de conformidad con la clasificación de especialistas, las categorías referentes al bienestar social la empujan a la izquierda de su posición real. Efectivamente, en los manifiestos de la Alianza, las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de Educación” representaron un promedio del 63.9% de sus posiciones de izquierda, mientras que en la Concertación/Nueva Mayoría las mismas categorías representaron un promedio del 53.6% de sus posiciones de izquierda.

En relación con Argentina, el MARPOR codificó las elecciones presidenciales que ocurrieron entre 1995 y 2011. Allí, a diferencia de los casos brasileño y chileno, las coaliciones partidarias no deben ser el único criterio para evaluar comparativamente las mediciones de la escala RILE. De este modo, dividimos los manifiestos argentinos considerando también la recurrencia de candidaturas, reconociendo el carácter importante del personalismo en el sistema político del país. Entre los veinte manifiestos codificados por el MARPOR, apenas cuatro fueron posicionados en la centro-derecha (aunque muy próximos al centro absoluto). Esto son: el manifiesto de Carlos Menem del Partido Justicialista (PJ) de 1995; de Adolfo Rodríguez Súa, en 2003, de Alberto Rodríguez Saá en 2011 (dos hermanos que constituyeron un peronismo disidente, identificado como peronismo federal); y de Domingo Cavallo del Partido Acción por la República, en 1999. Los demás manifiestos fueron posicionados de la centro-izquierda a la izquierda por el MARPOR.

**TABLA 4**

Posición de los partidos argentinos en la RILE y contribución (en %) de las categorías de expansión del bienestar y expansión de la educación entre las categorías de izquierda

Partido/Coalición	Año	Candidato	RILE	per504	per506	Total Bienestar
PJ	1995	Carlos Menem (PJ)	1.997	22.8	20.7	43.5
	2003	Carlos Menem (PJ)	-7.958	27.6	28.9	56.5
	<i>Promedio</i>		-2.981	25.2	24.8	50
	1999	Eduardo Duhalde (PJ)	-6.644	26.2	24.1	50.3
	2011	Eduardo Duhalde (PJ)	-50	14.6	14.6	29.2
	<i>Promedio</i>		-3.347	20.4	19.35	39.75
	2003	Néstor Kirchner (PJ)	-22.667	15.0	20.0	35
	2007	Christina Kirchner (PJ)	-20.755	16.7	22.2	38.9
	2011	Christina Kirchner (PJ)	-3.425	14.6	14.6	29.2
	<i>Promedio</i>		-15.616	15.4	18.9	34.4
	2003	Adolfo Rodríguez Saá (PJ)	4.167	50.0	0.0	50
	2007	Alberto Rodríguez Saá (PJ)	-26.923	40.0	40.0	80
Es Posible	2011	Alberto Rodríguez Saá (EP)	1.245	38.0	27.8	65.8
<i>Promedio</i>			-7.170	42.7	22.6	65.3
UCR	1995	Horacio Massaccesi (UCR)	-11.136	12.5	19.8	32.3
	2011	Ricardo Afonsín (UCR)	-15.094	32.1	35.7	67.8
	<i>Promedio</i>		-13.115	22.3	27.75	50.05
FREPASO	1995	José Octavio Bordón (PAIS)	-15.217	28.6	21.4	50
	<i>Promedio</i>		-15.217	28.6	21.4	50
ALIANZA	1999	Fernando de la Rúa (UCR)	-13.04	29.9	17.4	47.3
	<i>Promedio</i>		-13.04	29.9	17.4	47.3
UNA	2007	Roberto Lavagna (ind)	-13.213	38.5	11.5	50
	<i>Promedio</i>		-13.213	38.5	11.5	50
Acción por la República	1999	Domingo Cavallo (Acc. por la República)	0.176	37.2	21.7	58.9
	<i>Promedio</i>		0.176	37.2	21.7	58.9
RECREAR	2003	Ricardo López Murphy (RECREAR)	-0.381	8.4	77.0	85.4
	<i>Promedio</i>		-0.381	8.4	77.0	85.4
Coalición Cívica – ARI	2003	Elisa Carrió (ARI)	-26.135	33.8	15.6	49.4
	2007	Elisa Carrió (ind)	-11.006	28.9	14.1	43
	<i>Promedio</i>		-18.571	31.35	14.85	46.2
Frente Amplio Progresista	2011	Hermes Binner (PS)	-17.351	39.0	24.1	63.1
	<i>Promedio</i>		-17.351	39.0	24.1	63.1
	<i>Todos</i>	<i>Promedio</i>	-12.668	27.7	23.6	51.5

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de Lehmann et al (2018).

En ese momento es importante comparar las estimaciones de posición del MARPOR con estimaciones de especialistas. De hecho, éstos han clasificado al menemismo en la derecha (Arditi, 2009), y al peronismo federal de los hermanos Rodríguez Saá (Retamozo y Schuttenberg 2016) y al partido de Domingo Cavallo en la centro-derecha (Camou, 2000). Aunque estas clasificaciones estén en consonancia con las estimaciones del MARPOR, hay que considerar el hecho de que el MARPOR ha posicionado a esos frentes y partidos muy próximos al centro absoluto. Por su parte, el Partido Recrear, clasificado por especialistas en la centro-derecha (Moreira, 2006), fue posicionado por el MARPOR en la centro-izquierda. Además, frentes que apoyaron a Eduardo Duhalde, generalmente clasificados por especialistas en el centro (Retamozo y Schuttenberg, 2016), fueron posicionados en la centro-izquierda por el MARPOR. Asimismo, el Frente Amplio Progresista de Binner, clasificado por especialistas como centro “gorila”-antiperonista (Retamozo y Schuttenberg, 2016) fue ubicado por el MARPOR en la centro-izquierda. Por otra parte, el MARPOR confirmó las clasificaciones de especialistas acerca de la posición en la centro-izquierda del Frente para la Victoria de los Kirchner (Saéz, 2008; Ardití, 2009), de las candidaturas de la UCR, del FREPASO, de de la Alianza, y del Partido Coalición Cívica ARI de Elisa Carrió (Moreira, 2006).

Entre las elecciones de 1995 y 2011, las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” representaron un promedio del 51.5% de todas las posiciones de izquierda de los frentes que apoyaron, en el universo del PJ, a las candidaturas de Menem, Duhalde, de los Kirchner, y de los hermanos Rodríguez Saá; así como también a las candidaturas de la UCR, del FREPASO, de la Alianza, de Una Nación Avanzada, de Acción por la República, de Recrear, de la Coalición Cívica ARI y del Frente Amplio Progresista. Específicamente, la categoría “Expansión del Estado de bienestar” fue la más frecuente entre las categorías de izquierda en los manifiestos de Menem y del FREPASO en 1995; de los frentes de apoyo a Duhalde en 1999 y 2011; de la Alianza en 1999, de Una Nación Avanzada en 2007 y de la Unión Cívica Radical en 2011; de Acción por la República en 1999; de los frentes disidentes de los hermanos Rodríguez Saá en 2003, 2007 y 2011; de ARI (Coalición Cívica) en 2003 y 2007; y del Frente Amplio Progresista de 2011. A su vez, la categoría “Expansión de la Educación” fue la más frecuente entre las categorías de izquierda en los manifiestos del Frente de Menem y del Partido Recrear en 2003, y del Frente para la Victoria de Kirchner y de la FREJULI de Alberto Rodríguez Saá en 2007.

Al igual que en los casos de Brasil y Chile, las categorías referidas al bienestar social fueron las categorías de izquierda más enfatizadas por los

partidos, frentes y coaliciones argentinas de centro-derecha. De este modo, es posible destacar el impacto de las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” en los manifiestos de Recrear, de los frentes liderados por los hermanos Rodríguez Saá, de Acción por la República y de los frentes de apoyo a Menem. Aunque todos esos partidos, frentes y coaliciones fueron clasificados por especialistas a la derecha del Frente por la Victoria de los Kirchner, el impacto de las categorías de bienestar social del MARPOR fue más grande en esos frentes de que en los manifiestos de los Kirchner.

**TABLA 5**

Posición media de manifiestos en RILE por país y contribución (en%) de las categorías de expansión del bienestar y expansión de la educación entre las categorías de izquierda en las últimas cinco elecciones para el Ejecutivo

País	RILE	per504	per506	Total Bienestar
Suecia	-6.669	37.9	26.1	64.0
<i>Brasil</i>	<i>-17.086</i>	<i>36.1</i>	<i>25.2</i>	<i>61.3</i>
Dinamarca	-1.861	35.4	23.8	59.2
Finlandia	-8.835	40.2	17.0	57.1
Noruega	-11.301	32.2	23.6	55.8
<i>Chile</i>	<i>-12.062</i>	<i>30.5</i>	<i>25.3</i>	<i>55.8</i>
Luxemburgo	-14.131	32.4	23.1	55.5
Reino Unido	-1.308	33.2	19.9	53.1
Irlanda	-14.605	37.0	15.7	52.7
<i>Argentina</i>	<i>-12.668</i>	<i>27.7</i>	<i>23.6</i>	<i>51.5</i>
Italia	5.524	31.0	19.3	50.3
Holanda	5.947	25.4	24.8	50.2
Islandia	-7.981	31.9	17.3	49.2
Bélgica	-5.869	37.6	10.1	47.7
Francia	-11.094	24.7	17.5	42.3
Estados Unidos	15.5	21.1	17.9	39.0
Austria	-10.385	21.6	17.3	38.9
Alemania	-6.792	15.7	14.9	30.7

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los datos de Lehmann et al (2018).

A partir de lo expuesto, no cabe duda de que las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” contribuyen fuertemente al posicionamiento ideológico más a la izquierda de partidos argentinos, brasileños y chilenos en la RILE. Considerando que la RILE fue construida con base en el contexto político europeo y que este es fundamentalmente distinto del contexto sudamericano, comparamos<sup>6</sup>, las medias de posición en la RILE y de la contribución de las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación”, entre aquellos tres países sudamericanos y catorce naciones de Europa Occidental. Incluimos también a los Estados Unidos, conformando un grupo de 15 democracias industriales avanzadas, tal como muestra la Tabla 5.

Respecto a la RILE, Brasil es el país posicionado más a la izquierda entre los 18 países analizados. Argentina es el cuarto y Chile, por su parte, es el quinto país posicionado más a hacia la izquierda; los manifiestos posicionados más a hacia la derecha son de Estados Unidos, Holanda e Italia.

Con relación al peso de las categorías “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación” entre las categorías de izquierda de la RILE, una vez más destacamos los manifiestos de los partidos sudamericanos. En los manifiestos de Brasil (solamente detrás de Suecia) y Chile (en el quinto lugar), la contribución de esas dos categorías es equivalente a la de los países escandinavos, los cuales tradicionalmente están asociados a las cuestiones de bienestar social. Más abajo aparece la Argentina, por delante de ocho países del grupo analizado. Efectivamente, es evidente en esa comparación el peso que las categorías de bienestar social presentan en los manifiestos sudamericanos.

## 5. Conclusiones

A partir del análisis propuesto, nuestra contribución fue verificar que el método estándar del MARPOR para estimar la posición ideológica de los partidos políticos en espacios de competencia presenta una serie de imprecisiones relacionadas con las categorías que componen la escala RILE. Dos de esas imprecisiones son de orden metodológico y afectan la estimación de la posición ideológica de todos los partidos. La primera imprecisión es la de que no todas las categorías que forman la escala RILE son comparables. Luego, se comparan énfasis en posiciones de los partidos sobre asun-

<sup>6</sup> Para ello seleccionamos todos los manifiestos codificados por el MARPOR en las últimas cinco elecciones para el Ejecutivo (sean presidenciales o parlamentarias) en los quince países incluidos en el análisis.

tos diferentes. La segunda imprecisión se refiere a la manera del conteo de las categorías, en tanto no refleja las variaciones ideológicas presentes en las perspectivas teóricas; es decir, categorías como “Antiimperialismo” o “Expansión del Estado de bienestar” son contabilizadas de la misma manera, aunque la primera esté, desde el punto de vista teórico e ideológico, posicionada más a la izquierda que la segunda.

Hay otra imprecisión, relacionada con la aplicación del método estándar de estimación para partidos de Brasil, Chile y Argentina. El análisis de esta estimación reveló que independientemente de la clasificación que los partidos de esos países reciben de los especialistas, éstos han sido posicionados más hacia la izquierda por los investigadores del MARPOR. Respecto de esto, verificamos que los partidos de esos países tienden, entre las categorías de izquierda, a enfatizar en los asuntos “Expansión del Estado de bienestar” y “Expansión de la Educación”, los cuales empujan a los partidos sudamericanos más hacia la izquierda.

La extensión de la aplicación del método del MARPOR para los países sudamericanos y la validez de las categorías de izquierda representan desafíos para la adaptación del método fuera del contexto europeo. Agrupar diferentes países como Argentina, Brasil y Chile en un mismo análisis no es una tarea fácil de lograr. América Latina ha sido colonizada por diferentes países y cada pueblo nativo tenía sus propias características. Además, obedece a diferentes patrones de modernización, que van desde las características modernas establecidas inicialmente con la inmigración tardía como en Argentina, Uruguay y el estado de San Pablo en Brasil hasta las colonias pobres en el margen de los imperios, como es el caso de Chile (Draibe y Riesco, 2007). Por esta razón, es posible que la adaptación nunca traduzca completamente las especificidades de cada uno de estos países. Se trata de una desventaja del comparativismo que intentaremos superar a través de elecciones basadas en la teoría, que harán que las categorías MARPOR sean más sólidas.

Al señalar las limitaciones del método de MARPOR, nuestros hallazgos dialogan con los resultados de otros trabajos críticos a la precisión de sus estimaciones ideológicas. Parte de la literatura crítica la tendencia a la centralización de las posiciones partidarias del método (Lowe et al, 2011; Benoit et al, 2012a), mientras otros objetivan la gran variabilidad de las clasificaciones de partidos más extremos (Slapin y Proksch, 2008). Budge y Meyer (2014) realizaron esfuerzos para intentar resolver parte de ese problema, fijándose principalmente en la capacidad de tales categorías para medir a largo plazo las preferencias políticas de los partidos. Por otro lado, críticas al método apuntan a la incapacidad de los manifiestos para representar posiciones reales (Hansen, 2008; Dinas y Gemenis, 2009; Gemenis, 2013).

A causa de esas imprecisiones, concluimos que el método estándar del MARPOR debe ser utilizado con cautela para interpretar las posiciones ideológicas de los manifiestos de los países analizados. No se trata de descartar las estimaciones realizadas por el MARPOR, sino, como sugirieron Dinas y Gemenis (2009), de interpretarlas junto con otras fuentes de datos, tales como clasificaciones de expertos, encuestas de opinión pública sobre los partidos y análisis de votaciones nominales en el legislativo; o como lo sugieren López et al (2013), interpretar el eje izquierda-derecha en conjunto con otros ejes socio-económicos.

Siguiendo una orientación metodológica deductiva, vinculamos las categorías de izquierda del MARPOR con discusiones teóricas de corrientes plurales. Antes de proponer cualquier medida alternativa, entendemos que ese mismo emprendimiento teórico debe realizarse en relación con las categorías de derecha. En este sentido, nuestro trabajo se limita a señalar las imprecisiones de estimación ideológica del MARPOR y a entender las categorías de análisis de izquierda a partir de una orientación deductiva. Creemos que cualquier intento futuro de reajuste de la RILE debe primordialmente considerar la construcción de una escala compuesta exclusivamente de categorías comparables, cuya medición reciba pesos distintos de conformidad con las variaciones ideológicas expresadas en las perspectivas teóricas. Con respecto a la aplicación del método para la estimación de la posición de partidos en América del Sur, sugerimos además que las categorías incluidas en la RILE reflejen con mayor precisión los conflictos de la disputa izquierda-derecha en el contexto local.

## 6. Referencias bibliográficas

- Aldrich, J. H. (2011). *Why Parties? A Second Look*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- Arditi, B. (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.
- Ares, C. y A. Volkens (2017). ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina? *Revista Española de Ciencia Política*, 43, 115-135.
- Bandeira, L. M. (2002). As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(2), 135-146.
- Benoit, K., M. Laver, W. Lowe, y S. Mikhaylov (2012a). How to scale coded text units without bias: A response to Gemenis. *Electoral Studies* 31(3), 605-8.

- Botz, D. L. (2013). The Marxist View of the Labor Unions: Complex and Critical. *The Journal of Labor and Society* 16(1), 5-41.
- Budge, I. (1982). Electoral volatility: Issue effects and basic change in 23 post-war democracies. *Electoral Studies* 1(2), 147-168.
- Budge, I. (1987). The Internal Analysis of Election Programmes. En I. Budge, D. Robertson y D. J. Hearl (Eds.), *Ideology, Strategy and Party Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 15-38.
- Budge, I. (2013). *The standard Right-Left scale*. Manifesto Project Paper. Disponible en: <[https://manifestoproject.wzb.eu/down/papers/budge\\_right-left-scale.pdf](https://manifestoproject.wzb.eu/down/papers/budge_right-left-scale.pdf)>
- Budge, I. y T. Meyer (2014). «Understanding and Validating the Left-Right Scale (RILE)». En Volkens, A. et al., *Mapping Policy Preferences From Texts: Statistical Solutions for Manifesto Analysts*. Oxford: Oxford University Press.
- Camou, A. (2000). ¿Del bipartidismo al bialiancismo? Elecciones y política en la Argentina posmenemista. *Perfiles Latinoamericanos*, 8(16), 11-30.
- Carvalho, J. M. (2012). *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- D'Alessandro, M. (2013). Las plataformas electorales en la Argentina moderna. *América Latina Hoy*, 65, 107-139.
- Dinas, E. y K. Gemenis. (2009). Measuring Parties' Ideological Positions with Manifesto Data: A Critical Evaluation of the Competing Methods. *Party Politics*, 16(4), 427-450.
- Dosek, T. y F. Friendeberg. (2014). Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos (des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-Ominami en Chile 2009. En *Revista SAAP* 8(1), 11-42.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Draibe, S. M. (2002). Brasil, 1980-2000. Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. *Cadernos NEPP*, 65, 1-64.
- Draibe, S. M. y M. Riesco. (2011). Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, 13(27), 220-254.
- Draibe, S. M. y M. Riesco. (2007) Introducción y Capítulo I. En: Riesco, M. (Ed.), *Latin America: a new developmental welfare state model in the making?* Londres: Palgrave MacMillan.
- Fleury, S. (1994). *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Río de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Gabel, M. J. y J. D. Huber. (2000). Putting parties in their place: Inferring party left-right ideological positions from party manifestos data. *American Journal of Political Science*, 44(1), 94-103.

- Garretón, M. A. M. (1992). A Redemocratização no Chile: Transição, inauguração e evolução. *Revista Lua Nova*, 27, 59-92.
- Gemenis, K. (2013). What to Do (and Not to Do) with the Comparative Manifestos Project Data. *Political Studies*, 61(S1), 3-23.
- Gomes, F. G. (2006). Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. *RAP*, 40(2), 201-36.
- Hagopian, F. (2005). "Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America". En F. Hagopian y S. Mainwaring (Eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, M. (2008). Back to the Archives? A Critique of the Danish Part of the Manifesto Dataset. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 201-216.
- Hastings, A., A. Mason y H. Pyper. (2000). *The Oxford Companion to Christian Thought*. Oxford: Oxford University Press.
- Jahn, D. (2010). Conceptualizing Left and Right in comparative politics: Towards a deductive approach. *Political Parties*, 17(6), 1-21.
- Kant, I. (2003). *To perpetual peace: a philosophical sketch*. Hackett Publishing.
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Klingemann, H. D., A. Volkens, J. Bara, J., I. Budge, I. y M. McDonald. (2006). *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD, 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Klugmann, M. (1991). La paradoja de la mayoría electoral: ¿dónde está el centro? *Estudios Públicos*, 42, 135-153.
- Laver, M. y I. Budge. (1992). Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation. En M.
- Laver y I. Budge (Eds.) (1992). *Party Policy and Government Coalitions*. Basingstoke: Macmillan, 15-40.
- Lenin, V. (2010). *Imperialism, the Highest Stage of Capitalism*. Londres: Penguin Classics.
- Lehmann, P., T. Matthieß, N. Merz, S. Regel y A. Werner. (2018). *Manifesto Corpus Database*. Version: 2017-2. Berlin: WZB Berlin Social Science Center.
- Levitsky, S. (2005). Argentina: Democratic Survival amidst Economic Failure. En F. Hagopian y S. Mainwaring (Eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López, M. Á., N. Miranda y P. V. Gutiérrez. (2013). Estimando el espacio político del Cono Sur y Brasil: las elecciones presidenciales en el eje izquierda-derecha. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 403-442.
- Lowe, W., K. Benoit, S. Mikhaylov, y M. Laver (2011). Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts. *Legislative Studies Quarterly*, 36(1), 123-55.

- Luxemburg, R. (1954). *What is Economics?* Nueva York: Pioneer Publishers.
- Mainwaring, S., T. Power y R. Meneguello (2000). *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra.
- Manoilescu, M. (1929). *Théorie de protectionnisme et de l'échange international*. París: Marcel Girard.
- Marx, K. y F. Engels (1963). *The Communist Manifesto*. Nueva York: Russell & Russell, Inc.
- Mella, M., P. Valenzuela, M. López-Varas y C. Berrios (2019). Cambios programáticos y estratégicos de la derecha en Chile (1989-2013). *Colombia Internacional*, 100,91-120.
- Moreira, C. (2006). Sistemas de partidos, alternancia política e ideología en el cono sur. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 31-56.
- Nenovsky, N. N. y D. Torre (2015). Productivity-Based Protectionism: A Marxian Reconstruction of Mihail Manoilescu's Theory. *Journal of Economic Issues*, 49(3), 772-786.
- Oliveira, A. N. C. (2019). Organização e ideologia nos partidos da América latina: uma aproximação da hipótese de Michels. *DADOS*, 62(1), 1-38.
- Petrocik, J. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40(3), 825-850.
- Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2), 335-358.
- Ramil, M. A. F. y F. R. Leal (2014). Las elecciones presidenciales y parlamentarias chilenas 2009-2010: entre la sorpresa electoral y los desafíos políticos. *POSTData*, 19(1),11-44.
- Retamozo, M. y M. Schuttenberg. (2016). La política, los partidos y Las elecciones en Argentina 2015: ¿hacia un cambio en el campo político? *Análisis político*, 86, 113-140.
- Robertson, D. (1976). *A Theory of Party Competition*. Londres: Wiley.
- Rodrigues, L. M. (2002). Partidos, Ideologia e Composição Social. *RBCS*, 17(48), 31-47.
- Sáez, A. M. (2008). La escala de la izquierda. La ubicación ideológica de presidentes y partidos de izquierda en América Latina. En *Nueva Sociedad* 212, 73-85.
- Singer, P. (2009). A América Latina na Crise Mundial. *Revista Estudos Avançados*, 23(66), 91-102.
- Slapin, J. B., y Proksch, S.-O. (2008). A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. *American Journal of Political Science*, 52(3):705-22.
- Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. En *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21.
- Tarouco, G. (2011). Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases. *Brazilian Political Science Review*, 5(1), 54-76.

- Tarouco, G. y R. Madeira (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, 21(45), 149-165.
- Tarouco, G. y R. Madeira. (2015). Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: Análise de um expert survey. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 15(1),24-39.
- Tavits, M. (2007). Principle vs. pragmatism: policy shifts and political competition. *American Journal of Political Science*, 51(1), 151-165.
- Volkens, A., C. Ares, C., R. Bratanova y L. Kaftan (2015). Análisis de contenido de textos con referencias al Manifiesto Project (2000-2015): temas, actores, y métodos para medir preferencias políticas. *RIPS*, 14(2), 233-238.
- Werner, A., O. Lacewell y A. Volkens (2015). Manifiesto Coding Instructions: 5th fully revised edition.
- Manifiesto Project Paper. Disponible en: <[https://manifiesto-project.wzb.eu/download/papers/handbook\\_2014\\_version\\_5.pdf](https://manifiesto-project.wzb.eu/download/papers/handbook_2014_version_5.pdf)>
- Zucco, C. Jr. (2011). “Esquerda, Direita e Governo: A Ideologia dos Partidos Políticos Brasileiros”. En T. Power y C. Zucco (Orgs.), *O Congresso Por ele mesmo: Auto percepção da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

## **Representación ciudadana en el Parlasur (2011 - 2014): Un análisis comparativo entre el nivel doméstico y regional\***

*Citizen Representation in Parlasur (2011 - 2014):*

*A Comparative Analysis Between the Domestic and Regional Level*

MARCELO DE ALMEIDA MEDEIROS\*\*

Universidad Federal de Pernambuco, Brasil

*marcelo.medeiros@ufpe.br*

LUIZA VILELA AMELOTTI

Universidad Federal de Pernambuco, Brasil

*luiza.amelotti@ufpe.br*

NAYANNA SABIÁ DE MOURA

Universidad Federal de Pernambuco, Brasil

*nayannasabia@gmail.com*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.A9>

**Resumen:** ¿La composición política de los parlamentarios de los Estados Parte en el Parlasur se asemeja a la de sus respectivos legislativos nacionales? Esta investigación utiliza estadística descriptiva para comparar el panorama político de los niveles doméstico y regional. Fueron analizadas las variables *composición político-partidaria, representación de mujeres e ideología* de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entre 2011 y 2014. Con fundamentación normativa en la Decisión CMC n. 28/10 y en los Artículos 2° y 6° del Protocolo Constitutivo del Parlasur, los datos desde los sitios oficiales, fueron recolectados y clasificados para verificar si la *representación ciudadana*, en marcha en el Parlasur, es efectiva. Como resultado, la composición política en el Parlasur corresponde a lo que se expresa en el nivel doméstico, lo que consolida la *representación ciudadana* regional.

**Palabras clave:** Integración – Parlasur – Representación Ciudadana – Legislativo.

**Abstract:** *Does the political composition of the parliamentarians in the Parlasur resemble the same panorama expressed in their respective national Legislative? This research uses descriptive statistics to compare the political landscape of the domestic and regional levels. It analyzes variables political-party plurality, women's representation and ideology of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, between 2011 and 2014. Guided by the Decision CMC n. 28/10 and the Articles 2° and 6° of the Constitutive Protocol of Parlasur, the data, from the official websites, were collected and classified, to verify if the citizen representation, in progress in the Parlasur, is effective. As a result, the political composition in the Parlasur corresponds to the outlook expressed in the domestic level, which consolidates the regional citizen representation.*

**Keywords:** *Integration – Parlasur – Citizen Representation – Legislative*

---

\* Artículo recibido el 15 de octubre de 2019 y aceptado para su publicación el 3 de agosto de 2021.

\*\* Las/os autores/as agradecen el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## 1. Introducción

¿La composición política de los parlamentarios de los Estados Parte en el Parlasur se asemeja a la de sus respectivos legislativos nacionales? Esta investigación<sup>1</sup> tiene el objetivo de comparar la composición parlamentaria del Parlasur y de los Poderes Legislativos de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, identificando si la cláusula de *representación ciudadana*, propuesta por la Decisión CMC n. 28/10, fue, de hecho, incorporada por el Parlasur. Esta decisión en el Parlasur formaliza el criterio de representación ciudadana, la cual propone en el Artículo 2° de su Protocolo Constitutivo “representar a los pueblos del Mercosur, respetando la pluralidad ideológica y política” y la “diversidad cultural de sus poblaciones” (Mercosur, 2005).

La *representación ciudadana* garantiza formalmente un nivel de correspondencia entre los niveles nacional y regional. Además, según el Artículo 6°, los parlamentarios regionales deben asumir “representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado” (Mercosur, 2005: 6). La pluralidad en la composición del Parlamento regional debería, por el principio de *representación ciudadana*, reflejar la disposición de componentes nacionales en el nivel regional, lo que le otorgaría más legitimidad y representatividad al Mercosur.

Aunque no exista pretensión de subordinar el ordenamiento jurídico doméstico de los Estados Parte a una lógica de Derecho Comunitario, por tener características de la cooperación intergubernamental, el Mercosur puede avanzar en el arreglo de integración con una institución con mayor correspondencia entre el nivel regional y el nacional. El camino se abre, con el Parlasur, para la construcción de una institución de diálogo con capacidad de armonizar normas con más eficiencia. En esta perspectiva, un parlamento unicameral regional, fundamentado en la *representación ciudadana*, puede corresponder a las características de pluralidad política de los Estados Partes que componen el Mercosur, porque le concede al Parlasur un carácter legítimo, representativo y democrático.

Es importante presentar la consideración de Onuki y Amancio (2006: 145) sobre la disociación entre los temas de política externa y la determinación de voto en países latino-americanos. Así, consideramos la posibilidad de que no exista motivación de los parlamentarios nacionales en participar del Parlasur, porque su desempeño en la burocracia regional suele no impactar en votos en elecciones posteriores. En el mismo sentido, Tajra y

---

<sup>1</sup> Los resultados parciales de esta investigación han sido presentados en Congresos y eventos académicos en Brasil y en Argentina, entre 2017 y 2018.

Martins (2014: 147) consideran que el Parlasur puede representar un lugar de ostracismo político. Por estos motivos, es fundamental comprender la composición parlamentaria a través de las elecciones directas e indirectas.

En este sentido, el mérito de esta investigación se centra en el estudio de la realidad de la integración, con la composición de una base de datos sobre los parlamentarios del Parlasur. La relevancia se encuentra en la descripción y clasificación de los casos - proceso elemental de una investigación científica - ya que contribuye a estudios explicativos posteriores, con relaciones de causalidad. Por medio del análisis de los datos, con información de los sitios oficiales del Parlasur y de los gobiernos nacionales de los Estados Parte del Mercosur, se hace posible inferir sobre hechos no observables por medio de hechos que lo son de manera directa (King et al., 1994).

Los datos fueron recolectados y clasificados en una base de datos<sup>2</sup> para comparar la composición parlamentaria del Parlasur y de las cámaras legislativas nacionales, identificando la existencia de correspondencia o disociación entre los niveles nacional y regional. Son analizadas tres variables, mediante estadística descriptiva, que se encuentran relacionadas con la Decisión CMC n. 28/10, propuesta por el Mercosur y a las determinaciones de los Artículos 2º y 6º del Protocolo Constitutivo del Parlasur sobre la *representación ciudadana: composición político-partidaria, representación de mujeres e ideología*.

La hipótesis consiste en testear que, en promedio, la composición parlamentaria en el Parlasur corresponde a la encontrada en los Poderes Legislativos nacionales de los Estados Parte. Se espera un alto nivel de correspondencia, ya que el proceso en marcha busca una expansión de la legitimidad. Con dicha correlación, las expectativas previstas en el principio de *representación ciudadana* serán testeadas.

Este artículo está dividido en cuatro secciones. La primera contempla la formulación institucional de los procesos de integración. La segunda aborda primordialmente el desarrollo del Parlasur. La tercera y cuarta presentan la metodología y los datos. Al final, son expuestas las principales discusiones de la investigación.

## **2. Desarrollo institucional de la integración regional**

Las experiencias de integración en América Latina comenzaron en la segunda mitad del siglo XX por estímulos internos y externos. Las condi-

---

<sup>2</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo se encuentran disponibles en: <https://doi.org/10.7910/DVN/ECGCSS> .

ciones políticas de cada país, con el avance de la democracia y de las presiones sistémicas del capitalismo influyeron en el desarrollo institucional de la cooperación con la formación de bloques económicos.

Para la formación de los procesos de integración regional, el ambiente interno de los países representó una variable importante. A lo largo de la Guerra Fría, algunos experimentaron gobiernos autocráticos como mecanismo de securitización para el mantenimiento del sistema capitalista. Con el fin de los conflictos sistémicos del contexto bipolar, el neoliberalismo influyó en la transición a la democracia en la región. Este proceso tuvo inicio en la década de 1980, pero aún se encuentra en curso, con el fortalecimiento de las instituciones y la ampliación de la participación popular.

En esta misma década, el desarrollo institucional de la cooperación entre Brasil y Argentina formó las bases del Mercado Común del Sur (Mercosur). Mientras la integración institucional de la región se formaba, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay desarrollaban una defensa de la democracia como condición regional para establecer y profundizar la integración del bloque. El Protocolo de Ushuaia inauguró la *cláusula democrática*, considerando que adoptar la democracia pasaba a ser fundamental para asociarse al Mercosur (Mercosur, 1998). En consecuencia, un movimiento dual ha conducido la política suramericana: la motivación regional de estructurar instituciones legítimas y representativas, lo cual ha estimulado a los procedimientos nacionales, con escrutinios libres, justos y frecuentes, y viceversa.

En el escenario internacional, la legitimidad institucional, según Lipset está vinculada a la “capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas vigentes son las más apropiadas para la sociedad” (1967: 78). En la práctica, este concepto se refiere al establecimiento de un consenso entre actores, sobre cómo las normas deben ser adoptadas y ejecutadas (Clark, 2007).

Medeiros et al. apuntan algunos elementos importantes para garantizar que las instituciones regionales sean legítimas: “la ausencia del nacionalismo como elemento movilizador; la dimensión de eficiencia técnica de la integración económica; los complicados mecanismos de legitimación interna de los cuerpos ejecutivos; y la gobernanza multinivel” (2015: 540).

La legitimidad sucede en dos niveles: nacional y regional. Putnam (2010), en la Teoría de los Juegos de Dos Niveles, argumenta que conciliar las preferencias entre los jugadores es esencial para el éxito de la negociación internacional con la formación de un *wim-set*. Luego, entender cómo se organizan los actores y las instituciones en el ámbito doméstico se vuelve relevante para el arreglo político de una toma de decisión a nivel internacional. Martin (2000) señala que, para firmar acuerdos legítimos, es necesario tener con-

fianza y credibilidad, especialmente con gobiernos democráticos, para que haya seguridad de que los acuerdos sean mantenidos. Es por ello que la participación del Poder Legislativo para la construcción de la cooperación internacional es esencial, ya que, hace que los compromisos y acuerdos sean legítimos y democráticos, debido a que actúan como expresiones representativas de los intereses de la población.

En este sentido, el concepto de representación política ganó dimensiones más sólidas, porque la discusión pasó a incluir a los actores que controlan el proceso de integración regional, destacando aquellos que representan el interés nacional. De manera panorámica, la representación es definida por Pitkin (2006) como un concepto complejo que fue caracterizado de manera distinta a lo largo de la historia. Al mismo tiempo, Manin et al. (2006) establecen que la representatividad no depende solamente de la relación entre el parlamentario y su elector, por lo que es necesario considerar los intereses de los partidos, ya que, el electorado no dispone de la misma información que los parlamentarios. Por consiguiente, el proceso de determinación de sus preferencias para la toma de decisión es afectado no sólo por el electorado sino también por la influencia del relacionamiento entre los propios parlamentarios y, por supuesto, de estos últimos con los partidos políticos, lo que coloca en evidencia el conflicto entre independencia y obediencia del mandato.

A pesar de esta relación, Manin et al. (2006) consideran que la democracia es el régimen que mejor ha acogido la representación, porque concede al elector la capacidad de castigar o premiar a los parlamentarios a través del voto. En este sentido, la reforma institucional que originó el Parlasur propuso un proyecto de elecciones directas para elegir los parlamentarios del Mercosur. En este proceso se asocian elementos democráticos y representativos. La creación del Parlasur garantizó un mayor diálogo entre la población y los proyectos de integración. Además, los legislativos domésticos pasaron a determinar políticamente los rumbos de la integración. La propuesta de elecciones directas para el Parlasur traspasó el debate sobre representatividad y legitimidad del proceso de integración regional con una lógica democrática. Este proceso abrió espacio para la consolidación de la *representación ciudadana*, un concepto maximalista que demanda análisis teórico y empírico.

En acuerdo con Medeiros et al. (2015), el escenario europeo de integración representa la más sofisticada experiencia de integración regional, ya que la Unión Europea ha influido en la estructura institucional de otros procesos de este tipo con la difusión de políticas, incluso en el caso del Mercosur. Existe una “importación institucional” desde Europa a la experiencia del Mercosur para ampliar la legitimidad, pese a que, las experien-

cias no son las mismas, ya que las regiones se encuentran atravesadas por contextos históricos y políticos distintos. El Mercosur adoptó un sistema intergubernamental, en el que los Estados continúan protegiendo sus soberanías, con la prevalencia del derecho constitucional, mientras que la Unión Europea desarrolló un sistema supranacional, con uso de un sistema jurídico comunitario. La adaptación en Sudamérica del modelo europeo es una mimetización que puede conceder más legitimidad al Mercosur, pero el traslado no es uniforme hay condiciones sociopolíticas regionales importantes que necesitan un análisis más profundo. La creación de una institución parlamentaria es un ejemplo de este efecto de mimetismo pero lleno de especificidades, en especial con relación a la representación ciudadana.

La elección directa para el Parlasur es resultado de este movimiento de valorización de la democracia y superación del *déficit* democrático de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC). El Mercosur decidió que el Parlasur debería ser más representativo, por eso instituyó el concepto de *proporcionalidad atenuada* (*representación atenuada*) y los parlamentarios del Parlasur pasaron a ser elegidos por medio del “sufragio directo, universal y secreto” (Mercosur, 2005:11), respetando los criterios demográficos. El objetivo ha sido el de crear un contexto de proporcionalidad con los ambientes domésticos de los Estados Partes por medio de la ampliación de la representatividad de la cultura y de la diversidad de los pueblos, lo que amplía la legitimidad de la institución en una condición democrática, como propone el Artículo 6 del Parlamento del Mercosur (Mercosur, 2005).

La *proporcionalidad atenuada* aún está siendo desarrollada en tres etapas. En la primera (entre 2006 y 2010), el Parlasur estuvo formado por 72 parlamentarios, de modo que cada país fue representado por 18 miembros. En la segunda (entre 2011 y 2014), el Parlamento amplió su composición a 99 integrantes. Se supone que los países incorporaron una composición compatible con su densidad poblacional: Argentina con 26 parlamentarios; Brasil con 37; Uruguay y Paraguay se mantendrían con 18. Venezuela aún estaba en proceso de adhesión<sup>3</sup>. La tercera y última etapa, marcada por la vinculación de Venezuela, tuvo inicio después de 2014 y solamente se completará cuando todos los Estados Partes accedan a la elección directa. El Parlasur deberá estar formado por 184 parlamentarios, haciendo de la *proporcionalidad atenuada* una realidad. Así, la composición deberá ser estructurada de la siguiente forma: Argentina con 43; Brasil con 74; Paraguay y Uruguay se mantendrían representados con 18 miembros; y Venezuela con 31 (Luciano, 2012: 54).

<sup>3</sup> Por eso, no está incluida en el análisis.

La segunda etapa de transición es el objeto de este análisis. En este período Paraguay fue el único país que adoptó elecciones directas para el Parlasur. Esta etapa fue elegida por ser la primera en utilizar las diferencias demográficas entre los países. Este criterio de *proporcionalidad atenuada*, aún poco explorado, concede elementos que auxilian en la evaluación sobre el desarrollo del bloque y su profundización.

La composición política del Parlasur pasó a ser objeto de estudio, especialmente con las contribuciones de Medeiros et al. (2010), Mariano (2011), Medeiros et al. (2015), Mariano, et al. (2017), Luciano (2012) y Silva (2017). Estas investigaciones paulatinamente pasaron a estudiar el contexto regional, indagando quién componía el Parlasur y cuáles eran sus funciones. Desde entonces, los estudios legislativos sobre integración regional comenzaron a ser ampliados, especialmente con la propuesta del Parlasur de instituir elecciones directas para su composición.

Es fundamental considerar que el desarrollo de un parlamento regional en América del Sur no rompe obligatoriamente con el carácter intergubernamental de la integración. Sin embargo, puede señalar que se proyecta una profundización de la integración porque reduce el déficit democrático y amplía la legitimidad sobre los rumbos del proceso decisorio. La negociación y la toma de decisiones es prioritariamente interpresidencial, sin que haya gran participación de la sociedad civil. La participación de los legislativos en el proceso decisorio, al representar el consentimiento de la sociedad doméstica garantizan, teóricamente, mayor legitimidad y respaldo para armonizar las normas locales que faciliten y amplíen la integración. A partir de esa armonización, la conducción de políticas públicas comunitarias ganaría viabilidad (Mariano et al. 2017). Pero, como mencionan Mariano et al. (2017:1-2), esa consideración teórica necesita de análisis empírico, pues la formación de parlamentos regionales no genera automáticamente la democratización ni la profundización, por eso es necesario analizar caso por caso.

En Europa, el Parlamento Europeo, consolidando la institucionalidad de la Unión Europea, fue el primer parlamento regional. El esfuerzo de utilizar modelos de instituciones nacionales a nivel regional fue realizado en la década de 1950, con la Asamblea Comunitaria. Sin embargo, el desarrollo de un órgano que representaba a la población de los Estados miembros ganó niveles institucionales más sólidos en 1979, en ocasión de la primera elección para el Parlamento Europeo. En el marco de la reforma democrática, la institución pasó a desarrollar paulatinamente funciones legislativas de hecho (Lessa, 2003: 138-140).

Como sugieren Medeiros et al. (2015) con el argumento del mimetismo institucional, la experiencia parlamentaria en la Unión Europea pasó a ser importada por otras organizaciones regionales de integración, pero con singularidades. En el contexto regional de América del Sur, la capacidad legisladora de los parlamentos regionales no se constituyó porque el modelo intergubernamental es distinto del modelo supranacional de integración. En las condiciones intergubernamentales adoptadas en América Latina, no hay transferencia de soberanía nacional a la institución regional. De esta manera, hay un mantenimiento de la autonomía legislativa nacional con el derecho constitucional. Los parlamentos regionales sirven, entonces, para ampliar el debate político-jurídico de la integración, con el objetivo de garantizar la armonización normativa entre los Estados, pero no son utilizados para crear normas comunitarias.

La investigación de Mariano et al. (2017) destaca, de modo comparativo, aspectos relevantes de los parlamentos de América Latina: Parlasur, Parlandino y Parlatino. El análisis se enfoca en los posibles avances en la cooperación regional por medio de las estructuras parlamentarias. Lo que se percibe es que, a pesar del desarrollo institucional, los parlamentos regionales aún tienen aspectos consultivos. La capacidad decisoria sigue a cargo de los representantes ejecutivos, lo que refuerza las tendencias históricas al intergubernamentalismo en la región. En este sentido, la formación de parlamentos regionales representa un esfuerzo para dialogar en el nivel regional sobre las posibilidades de armonización de las normas nacionales para facilitar la integración, pero no avanza en la construcción normativa de un derecho comunitario.

A través de la investigación de Mariano et al. (2017), es posible afirmar que el Parlasur es la experiencia más desarrollada de la región de Latinoamérica. Varias características llevan a esa clasificación: está inserto en un proyecto de integración y procura la elección directa con representación por proporcionalidad atenuada, lo que garantiza una complejidad de funciones que estimulan la armonización legislativa entre los Estados Partes, porque incluso permite la articulación de los partidos políticos en el nivel regional.

**CUADRO 1**  
Comparación entre los parlamentos regionales  
de América Latina y el Parlamento del Mercosur (Parlasur)

	Parlamento del Mercosur (Parlasur)	Parlamento Andino (Parlandino)	Parlamento Latinoamericano (Parlatino)
Estados miembros	5	4	23
Formalmente constituida en proyecto de integración	Sí (Mercosur)	Sí (Comunidad Andina)	No
Competencias legislativas	Consultivo	Consultivo	Consultivo
Diputados directamente elegidos	Paraguay y Argentina	Bolivia, Ecuador y Perú	Venezuela y Bolivia
Representación por país	Proporcional	Igualitario (5 por país)	Igualitario (12 por país)
Fracciones del partido formalizadas	Sí	No	No
Sistema de toma de decisiones	Diferentes mayorías	Mayoría simple	Mayoría simple
Comisiones parlamentarias	Permanentes	Permanentes	Permanentes
Actos del Parlamento	Directivas, Proyectos Normativos, Borradores Preliminares de Normas, Declaraciones, Recomendaciones, Informes y Propuestas de Ley	Recomendaciones	Acuerdos Recomendaciones Resoluciones, Mociones, Proyectos y Declaraciones

\* “En Colombia, fueron elegidos directamente, de 2010 a 2014, cuando regresaron a ser nombrados por el Congreso Nacional de Colombia”.

Fuente: Mariano et al. (2017: 12), con base en Malamud y Sousa (2005).

### 3. Formación y Funcionamiento del Parlasur

Con el objetivo de facilitar el desarrollo de la integración del Mercosur, se creó la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), garantizando como

establece el Artículo 24 del Tratado de Asunción que “Los Poderes Ejecutivos de los Estados Partes mantendrán informados a los respectivos Poderes Legislativos sobre la evolución del Mercado Común” (Mercosur, 1991: 11). Esta conexión institucional debería armonizar las políticas de integración.

Así, en 1994, con el *Protocolo de Ouro Preto* se formalizó la estructura institucional del Mercosur y se inició el proceso de constitución de la CPC. En cuanto a sus objetivos, se destaca, en el Artículo 25 del Protocolo: “Acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados Partes para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el Artículo 2 de este Protocolo” (Mercosur, 1994: 10).

En 2003, frente a la reformulación institucional del Mercosur, la CPC fue sustituida por el Parlamento del Mercosur (Parlasur). Este proceso se inició cuando la antigua Comisión, en asociación con el Consejo del Mercado Común, definió un Acuerdo Interinstitucional para armonizar y acelerar las materias que requerían la aprobación de los Congresos Nacionales de los Estados Partes.

Las negociaciones sobre el Parlamento recién concluyeron en 2007. El Parlasur, instalado en la ciudad de Montevideo (Uruguay), dispuso en su Protocolo Constitutivo la proposición de ser un órgano unicameral con miembros elegidos por el “sufragio directo, universal y secreto” (Mercosur, 2005: 11). Sus atribuciones están centradas en funciones consultivas que incluyen desde la elaboración de informes, proyectos y acciones, hasta la aprobación del presupuesto (Mercosur, 2005: 3-5).

En general, los grandes progresos institucionales del Parlasur en relación con la CPC son: las elecciones directas; el fin del consenso para la toma de decisiones; la distribución proporcional del número de escaños; y la posibilidad de formar grupos políticos. Estas características permiten que el Parlamento del Mercosur tenga más dinamismo, capacidad de innovación y poder para actuar como representantes de intereses transnacionales (Medeiros et al., 2010).

En 2013, el Parlasur fijó el año 2020 como plazo para la concreción de las elecciones directas para todos sus miembros, las cuales no se realizaron. Esta propuesta fue presentada por el diputado brasileño Dr. Rosinha (PT-PR), quien argumentaba sobre la falta de consenso en los temas de financiamiento de la campaña con recursos públicos y elección en una lista cerrada (Agencia Cámara Noticias, 2013).

Sin embargo, en la práctica, estas proposiciones aún no alcanzaron su total implementación. Sólo Paraguay y Argentina adhirieron a las elecciones directas, mientras que los otros Estados aún están estancados en el comienzo de la segunda etapa del proceso de consolidación de la representación

ciudadana. Es decir, la elección de sus parlamentarios es realizada por los parlamentos nacionales, no por la población nacional. De acuerdo con el Artículo 10 del Protocolo Constitutivo del Parlasur, los parlamentarios regionales son elegidos para un “mandato común de cuatro años” (Mercosur, 2005: 7) y deben asumir, conforme el Artículo 6, “representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado” (Mercosur, 2005: 6). Empero, no hay un reglamento oficial de los gobiernos con normativas explícitas, sobre el proceso para la selección o indicación –en los casos indirectos– de estos parlamentarios que van a componer la representación del país en el Parlasur. Los criterios no son explícitos, pero están empíricamente relacionados con la preferencia y la negociación política.

Según Onuki y Amancio (2006), la conducción de la política externa de los países de América Latina no se transforma en votos en los escrutinios nacionales. Con esta idea, es posible apuntar que la demanda por notoriedad nacional puede ir en contra de la participación en la institución regional, de modo que la política externa no se convierta en una posibilidad de elección. Entonces el Parlasur puede ser percibido como un lugar de exclusión.

Desde otro punto de vista, la participación puede desarrollar un perfil de compromiso político, ampliando la representación regional como sucede, por ejemplo, con el caso de Paraguay. El parlamentario puede despertar interés por la posibilidad de arreglar conflictos y sostener regionalmente las preferencias de los grupos domésticos para el comercio y la integración.

Con este panorama teórico sobre la integración regional, la próxima sección presenta la metodología de investigación.

#### 4. Metodología

Para comparar el panorama político de los niveles doméstico y regional se utilizó estadística descriptiva. Fueron analizadas las variables *composición político-partidaria*, *representación de mujeres* e *ideología* de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entre 2011 y 2014. La base de datos fue desarrollada a partir de los sitios oficiales de cada Estado Parte, especialmente de órganos electorales y de los respectivos Poderes Legislativos. Los datos fueron recolectados y clasificados, para verificar si la *representación ciudadana*, en marcha en el Parlasur, es efectiva.

El criterio adoptado para la composición de la base de datos fue el resultado electoral, pues indica la primacía del voto popular y por tanto es más representativo. Además, tiene un elevado grado de confianza por ser una divulgación oficial de los órganos electorales. Por lo cual no fueron

considerados posibles cambios de sustitución de los parlamentarios a lo largo de las legislaturas. Estas listas oficiales, a su vez, no son divulgadas en archivos compilados o estructurados, sino que son datos desagregados. Así, el mérito de esta investigación consiste en el propio mapeo de datos para la creación de una base con los siguientes elementos: el Estado, el cargo electivo del parlamentario, el nombre del parlamentario, el período de su mandato y el partido político o coalición al que está afiliado.

En cuanto a los parlamentarios del Parlasur, la catalogación fue hecha a través del sitio institucional del Parlasur. Durante las búsquedas, las limitaciones de información han demandado un mayor tiempo para el análisis. La excepción fue Paraguay, ya que, por haber adoptado la elección directa, los datos sobre los parlamentarios regionales estaban disponibles en el sitio de la Justicia Electoral (Paraguay, 2013c). Los datos de Argentina, Brasil y Uruguay fueron inicialmente obtenidos en el sitio del Parlasur (Parlasur, 2018). Ante los conflictos de información, se optó por utilizar los datos electorales ofrecidos por los gobiernos, puestos a disposición por las instituciones domésticas de los Estados Parte, especialmente para el caso de Argentina.

Generalmente, en las elecciones los partidos son elementos de referencia ideológica para el electorado. Son más relevantes que los bloques que se forman por convergencia política en cada escrutinio. Es por ello que, para Brasil, Paraguay y Uruguay, fueron considerados los partidos de los parlamentarios para el análisis político. Pero, la clasificación de Argentina sobre los resultados electorales, disponible en el sitio oficial de la *Dirección Nacional Electoral (DINE)*<sup>4</sup>, fue publicada utilizando bloques en lugar de partidos, haciendo inviable el desmembramiento de los datos. Así, se consideró la estructura publicada, diseñada por bloques y alianzas entre partidos políticos.

El recorte temporal, referente a la segunda etapa de composición del Parlasur entre 2011-2014, no era necesariamente compatible<sup>5</sup> con los mandatos de Diputados y Senadores, por lo que la lista de composición de parlamentarios nacionales, en algunas ocasiones, involucró más de un resultado electoral nacional en el período de formación de la legislatura regional del Parlasur. Además, como ya se ha mencionado, la base de datos tuvo como referencia el resultado de la elección por representar la voluntad popular, motivo por el cual las modificaciones por suplencia en la composición parlamentaria a lo largo de la legislatura, tanto en el ámbito doméstico como en el Parlasur, no han sido catalogadas.

<sup>4</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/elecciones2019>.

<sup>5</sup> Esta situación se refleja en los gráficos presentados. En algunos casos, el marco temporal del gráfico va más allá del período 2011-2014. Fue una decisión metodológica presentar todo el mandato de Senadores y Diputados, con la legislación completa que se inició dentro del período 2011-2014.

La exploración de las variables de representatividad parlamentaria - *composición político-partidaria*, *representación de mujeres* e *ideología* - se fundamenta en la literatura sobre legitimidad democrática. Frente al proceso de democratización surgen nuevas dinámicas y actores políticos que reflejan la composición de las sociedades nacionales.

La *composición político-partidaria* es el primer nivel de la representación ciudadana, porque expresa las preferencias de la población a través de elecciones. La *Ideología*, a su vez, indica la apertura de una arena de competencia inter-partidaria. La institución y continuación de la democracia consolidó antiguos panoramas de confrontación ideológica y sacó a la luz nuevos debates (Alcántara y Rivas, 2006). Como una medida de representación, la ideología sirve para identificar las preferencias de electores, políticos y partidos sobre algunos temas a lo largo de una escala (Alcántara y Rivas, 2006).

Finalmente, la selección de la variable *participación de mujeres* está anclada en los avances del sistema democrático y de las relaciones sociales. De igual manera dialoga con cambios en los tipos de políticas desarrolladas por el Estado. La participación femenina en el ámbito político retoma los conceptos de representación y legitimidad, asegurando la credibilidad de las instituciones. Además, el Protocolo Constitutivo del Mercosur valora la proporcionalidad en una “adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado” (Mercosur, 2005: 6).

No obstante, hay otras variables que también remiten a los criterios de representación y legitimidad, por ejemplo, etnia y cultura. A nivel regional, pueden ser analizados los proyectos políticos y pautas debatidas; entre otros. Sin embargo, debido a la debilidad de algunas bases de datos existentes, los análisis de cuestiones conceptualmente más complejas y polisémicas podrían indicar falsas conclusiones. Así, la opción de mantener el foco sobre los políticos, partiendo del ámbito doméstico, presenta más rigor de medición.

## 5. Análisis

En este apartado el objetivo es verificar si hay correspondencia entre la composición política nacional de los legisladores de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay y el cuadro institucional de cada Estado Parte en el Parlasur. La expectativa es que haya semejanza, especialmente en los tres aspectos analizados para comprobar la efectividad empírica de la *representación ciudadana*, propuesta por la Decisión CMC n. 28/10 y por lo que plantean los Artículos 2º y 6º del Protocolo Constitutivo del Parlasur: *composición político-partidaria*, *representación de las mujeres* e *ideología*.

### 5.1 Composición Político-Partidaria de los Parlamentos

Para este análisis, fueron seleccionados los titulares parlamentarios de los Senados, Cámaras de Diputados y del Parlasur, con el propósito de investigar la existencia de correspondencia entre los niveles doméstico y regional. El recorte temporal culminó en la inclusión, en algunos casos, de más de una legislatura doméstica. El siguiente cuadro sintetiza todo el movimiento en las instituciones.

Estos datos fueron recolectados en los sitios oficiales de los gobiernos nacionales. En el caso argentino, fueron utilizados los resultados electorales de votaciones al Senado y a la Cámara de Diputados, entre 2007 y 2017, disponibles en el sitio de la DINE. Para Brasil, fue utilizado el sitio del *Tribunal Superior Eleitoral* (TSE), con los datos de 2007 a 2014. El caso paraguay se basó en datos de la Justicia Electoral. Finalmente, para Uruguay, fueron recolectados datos del sitio del Parlamento Nacional. Una vez que los políticos elegidos en cada legislatura han sido identificados, fueron catalogadas sus filiaciones partidarias, considerando tal condición la de su elección, (o sea, cambios de filiaciones partidarias a lo largo del mandato no fueron consideradas). De modo general, estas informaciones constaban en las mismas fuentes oficiales, citadas previamente, pero, para reforzar estos datos, hubo doble comprobación en las biografías y sitios personales de los parlamentarios.

Es importante destacar algunas especificidades de Argentina. Su sistema electoral es complejo. Para entenderlo con mayor claridad, es necesario recurrir a la Constitución de 1994. El Poder Legislativo, de acuerdo con el Artículo 44, es bicameral, formado por el Senado y la Cámara de Diputados. Esta última está formada por 257 representantes, cuyo mandato es de cuatro años, pero cada dos años hay elecciones y la mitad es renovada, condición prevista en el artículo 48 de la Constitución. Como sugieren los Artículos 45 y 47, el número de Diputados elegidos varía de acuerdo con la cantidad de habitantes de cada provincia, verificada en censos cada diez años. Su elección es a través del sistema proporcional, medido por el Método D'Hondt (Argentina, 1994).

El Senado está formado por 72 parlamentarios, 3 por cada provincia. El mandato dura 6 años y en cada elección bianual un tercio de los senadores es renovado, conforme al Artículo 56 de la Constitución. La elección de estos legisladores sigue un sistema distinto de la Cámara de Diputados, porque es mayoritario, formado por lista incompleta, que elige 2 Senadores de la lista más votada mientras el tercer Senador corresponde a la segunda lista con más votos, tal como establece el Artículo 54 (Argentina, 1994).

**CUADRO 2**  
Configuración Parlamentaria en las Instituciones Legislativas  
(2011 - 2014)

	Institución	Período	Renovación	Total de Parlamentarios (2011 - 2014)
Argentina	Senado	2007 - 2013	24	96
		2009 - 2015	24	
		2011 - 2017	24	
		2013 - 2019	24	
	Cámara	2009 - 2013	127	384
		2011 - 2015	130	
		2013 - 2017	127	
Parlasur	2011 - 2014	-	26	
Brasil <sup>6 7</sup>	Senado	2007 - 2014	27	81
		2011 - 2018	54	
	Cámara	2011 - 2014	513	513
	Parlasur	2011 - 2014	-	37
Paraguay	Senado	2008 - 2013	45	160
		2013 - 2018	45	
	Cámara	2008 - 2013	80	90
		2013 - 2018	80	
	Parlasur	2011 - 2014	-	18
Uruguay	Cámara	2010 - 2015	99	99
	Senado	2010 - 2015	30	30
	Parlasur	2011 - 2014	-	18

Fuente: Elaboración propia.

A partir del texto constitucional, se pueden comprender algunas implicaciones relacionadas a la formación de las bancadas. Actualmente, de

<sup>6</sup> En la lista disponible en el sitio del Parlasur, 37 parlamentarios brasileños estuvieron en el parlamento regional a partir de 2011, confirmando la composición prevista. A partir de 2013, 17 parlamentarios pasaron a componer el Parlasur, ante las sustituciones de los mandatos, por lo que también se contabilizaron estadísticamente en la verificación de nuestras variables.

<sup>7</sup> Algunas inconsistencias han sido encontradas entre los sitios del gobierno brasileño y del Parlasur. Por ejemplo, "Raúl da Silva Lima Sobrinho" es catalogado, en el sitio del Parlasur de manera equivocada, como afiliado al *Partido PP - Partido do Povo*, mientras que, en la información puesta a disposición por el gobierno brasileño, el mismo parlamentario es afiliado al Partido "*PP - Partido Progressista*". Ante la inconsistencia, fueron utilizados los datos disponibles por el gobierno de Brasil: *Partido Progressista*. Además, el parlamentario, conocido como "Dr. "Rosinha", del PT, se registra en el Parlasur como tal, pero en la lista doméstica su registro es con su nombre civil "Florival Fier".

acuerdo con un informe publicado por la Cámara Nacional Electoral (2017), existen 39 partidos reconocidos, siendo esa cantidad variable en cada elección. De acuerdo con la Ley Orgánica n. 23.298/85, en su Artículo 8, se establecen dos tipos de partido: nacionales, cuando es reconocido en al menos cinco distritos, y los de nivel distrital (Argentina, 1985). Las unidades políticas tienen autoridad para elaborar sus propias normativas electorales.

En países en los que hay una gran cantidad de partidos políticos, como sucede en el caso argentino, para que el partido del presidente alcance mayoría en el Congreso Nacional, las coaliciones políticas se forman asociando como mínimo a dos partidos, siendo al menos uno de ellos reconocido nacionalmente. Teóricamente, los partidos integrantes de la coalición deben poseer una agenda política convergente, como sugiere el Artículo 10 de la Ley Orgánica n. 23.298/85 (Argentina, 1985).

Además del punto de vista normativo, es necesario comprender que actualmente el sistema político partidista de Argentina está compuesto por lo que Clerici (2013) denomina alianzas cruzadas, porque hay diferencia entre el régimen electoral nacional y el de los distritos, como sugiere el Capítulo I de la Ley Orgánica n. 23.298/85 que versa sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos (Argentina, 1985). El elevado número de partidos estimuló la formación de un pluralismo moderado, en el que se percibe la articulación partidista en torno a coaliciones electorales, las cuales son transitorias y articuladas a cada elección. Para Tcach (2011), el bajo grado de institucionalización de esas coaliciones es intencional para mantener mecanismos de cooptación, perspectiva que genera un vaciamiento ideológico (2011: 46-47).

Según Clerici, la conformación de diversos tipos de alianzas provinciales, distritales y nacionales puede ocurrir dentro de la misma unidad de análisis, en el mismo nivel o pueden cruzarse en otros niveles (2013: 14). La autora menciona que las alianzas entre partidos, establecidas nacionalmente, son resultantes, prioritariamente, de aquellas formadas en el nivel de las provincias, garantizando homogeneidad de pensamiento (2013: 12). Los partidos que poseen la misma orientación pueden cooperar a nivel nacional, pero pueden divergir en el ámbito provincial y viceversa. Esas especificidades de la identificación popular sobre el posicionamiento de los partidos y de las coaliciones se convierten en nebulosas. Así, para que no haya distorsiones, los partidos buscan asociarse de manera homogénea, aglutinando aquellos que poseen posicionamientos semejantes. Los mayores y más importantes partidos políticos son aquellos que se proyectan de manera homogénea en los diversos niveles: distrital, provincial y nacional (Clerici, 2013: 10-15).

Frente a esa complejidad, el proceso de catalogación de los datos de Argentina fue el más problemático. Para el ámbito doméstico, el conteo de esos partidos tomó como base exclusiva los datos electorales de la *Dirección Nacional Electoral (DINE)*, que privilegió la denominación por las coaliciones; pero, a nivel regional, las discrepancias fueron mucho más amplias. Esto sucede porque la calidad de los datos recogidos quedó a veces comprometida, en función de la falta de estandarización con relación a los nombres de los partidos, sea presentando el nombre de las provincias o expresando en su carácter nacional. Así, frente a alianzas transitorias para la conformación de coaliciones, se hizo precario el poder de inferencia sobre los tipos de asociación, especialmente porque durante el tiempo de análisis del Parlasur, 2011 a 2014, Argentina pasó por cuatro renovaciones para el Senado y tres para la Cámara de Diputados, como demuestra el Cuadro 2.

La elevada cantidad de partidos y coaliciones transitorias, que cambian a cada elección, hizo más complejo el análisis. Sumado a que los sitios oficiales no han publicado informaciones concisas y estables, lo que ha dificultado la catalogación. Nomenclaturas similares para partidos y alianzas diferentes y divergencia en los nombres de parlamentarios generó confusión para distinguir los datos.

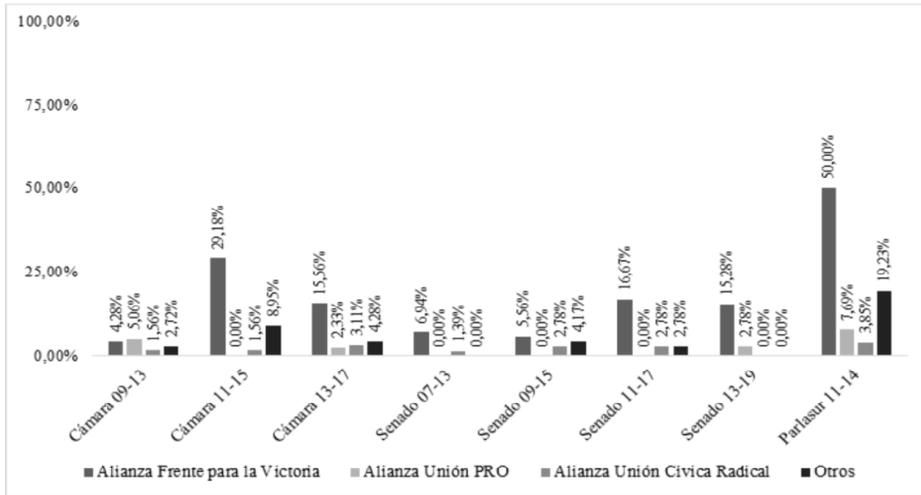
De modo ejemplificativo, se tiene el caso del diputado Agustín Alberto Portela: mientras que en el Parlasur es nombrado miembro de la Unión Cívica Radical, informaciones del órgano electoral argentino lo presenta como integrante de la Alianza para el Desarrollo Social. Además de eso, otra observación puede ser ilustrativa. El diputado argentino que componía el Parlasur tuvo su nombre publicado como Gustavo *Alfredo* Horacio Ferrarri, pero en la lista doméstica, suministrada por el DINE, el mismo parlamentario fue nombrado como Gustavo *Adolfo* Horacio Ferrarri. Además, su filiación en el Parlasur fue presentada como Frente Peronista y en el ámbito doméstico formaba parte de la alianza Unión PRO.

Otra información simbólica se refiere a la conformación de las coaliciones, ya que los partidos pueden asociarse o abandonar la coalición a lo largo del tiempo. En 2011, la coalición Frente para la Victoria estaba formada por 19 partidos. Ya en 2013, estaba integrada por 16 agrupaciones. La presencia de tantos partidos dentro del mismo grupo genera dificultades para clasificarlos en un clivaje ideológico.

Dicho esto, a continuación, se presentan los datos resumidos de los partidos políticos en cada institución parlamentaria doméstica y regional de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En el Parlasur, a partir de la segunda etapa de transición hacia la representación ciudadana (2011 - 2014) y de la incorporación del criterio de proporcionalidad atenuada, cada país pasó a

tener una composición proporcional a su densidad poblacional: Argentina 26; Brasil 37; Uruguay y Paraguay con 18 parlamentarios. El objetivo es verificar si los partidos que se presentan en mayor volumen en el ámbito doméstico también se hacen presentes en el regional.

**GRÁFICO 1**  
Composición Político-Partidaria de Argentina (2009 - 2019)<sup>8</sup>



Fuente: Elaboración propia.

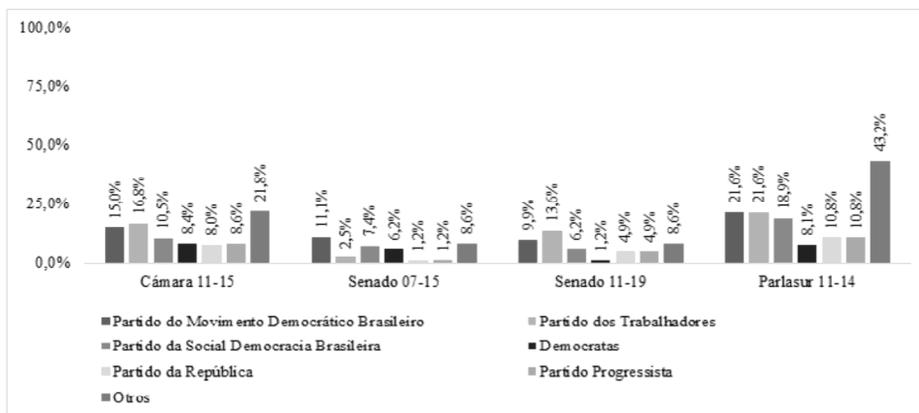
La coalición con mayor incidencia, tanto a nivel doméstico, como en el Parlasur, es el Frente para la Victoria (FPV). Los totales de parlamentarios de esta coalición se presentan muy por encima de los otros grupos. Para el caso del Mercosur estos valores son aún más discrepantes: mientras la frecuencia general se mantuvo entre 1 y 2 políticos, el FPV contó con 13 parlamentarios a nivel regional. A nivel nacional, la alianza Unión PRO y la Unión Cívica Radical siguen en segundo lugar con las mayores cuentas - sumadas - de diputados y senadores (21 parlamentarios, cada uno).

De esta forma, hay cierto nivel de correspondencia entre los niveles doméstico y regional, principalmente al observar que la mayor coalición a nivel nacional es también la mayor en el Parlasur. Por otro lado, se percibe una

<sup>8</sup> El gráfico muestra a los tres partidos políticos con las sumas más grandes de escaños, mientras la categoría "otros" está formada por: Alianza Frente Amplio Progresista, Alianza Frente Cívico y Social, Alianza Frente Progresista Cívico y Social y Alianza Unión para el Desarrollo Social.

subrepresentación en el parlamento del Mercosur de algunas de las principales coaliciones que estuvieron al frente del gobierno en el período analizado.

**GRÁFICO 2**  
Composición Político-Partidaria de Brasil (2011 - 2019)<sup>9</sup>



Fuente: Elaboración propia.

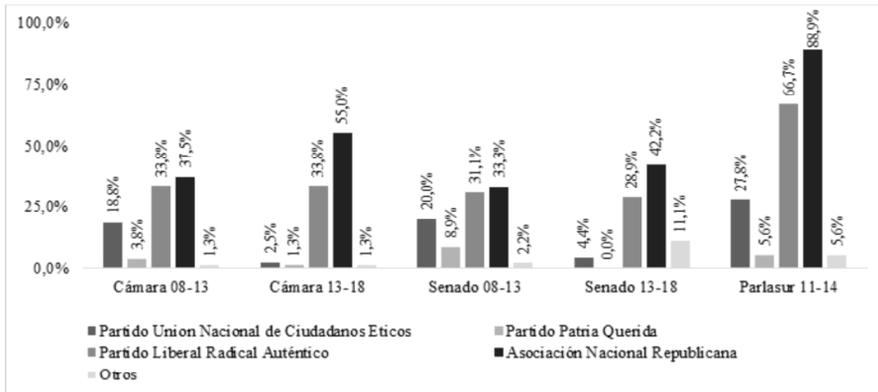
Los datos de Brasil demuestran que los partidos que contabilizaron un mayor número de parlamentarios en las instituciones nacionales - *Partido dos Trabalhadores*, con 99, y *Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, con 94 - también se manifiestan con un mayor número de parlamentarios en el Parlasur, con 8 cada uno. Estos son seguidos por el *Partido da Social Democracia Brasileira*, que tiene 7 escaños en el Parlasur y 65 en el Congreso Nacional. Esta configuración confirma que, para el caso brasileño, hay un nivel de correspondencia entre el ámbito doméstico y el regional.

En la composición paraguaya, es interesante notar la preponderancia de dos partidos: Partido Liberal Radical Auténtico y Asociación Nacional Republicana. Ambos presentan un alto grado de representación. En particular, en la composición de 2013 a 2018, la Asociación Nacional Republicana ocupó el 55% de los asientos de la Cámara. El Partido Liberal Radical Auténtico, en dos mandatos consecutivos, conquistó el 33,75%. Tanto en el nivel doméstico como en el regional, los números de estos partidos son considerablemente superiores. Este panorama también demuestra cierto grado de correspondencia. Es importante resaltar que el caso paraguayo es sintomático

<sup>9</sup> El gráfico muestra a los seis partidos con las sumas más grandes de escaños, mientras la categoría "otros" está formada por: *Partido Trabalhista Brasileiro*, *Partido Socialista Brasileiro*, *Partido Popular Socialista*, *Partido Comunista do Brasil* y *Partido Democrático Trabalhista*.

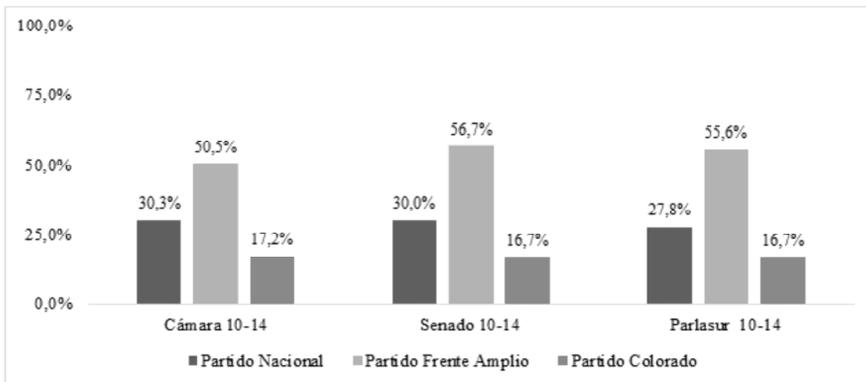
mático, porque, en este período de análisis, entre 2011 y 2014, es el único país que adoptó la elección directa. Así, es posible inferir que las preferencias domésticas están siendo representadas en el Parlarusur.

**GRÁFICO 3**  
Composición Político-Partidaria de Paraguay (2008 - 2018)<sup>10</sup>



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 4**  
Composición Político-partidaria de Uruguay



Fuente: Elaboración propia.

<sup>10</sup> El gráfico muestra los cuatro partidos con las sumas más grandes de escaños, mientras la categoría “otros” está formada por: Concertación Nacional Frente Guasú, Movimiento Popular Tekojoja y Movimiento Teta Pyahu.

El sistema partidario de Uruguay, a pesar de adoptar el multipartidismo, sigue bases muy próximas al bipartidismo. Esta perspectiva se atribuye al hecho de que, cuando el Partido Frente Amplio fue instituido, los tradicionales Partido Nacional y Partido Colorado se unieron en una alianza para hacer oposición al primero (Lanzaro, 2012). Luego, si se observan individualmente, se encuentran distantes del Partido Frente Amplio, pero teniendo en cuenta la asociación, los tres partidos se equipararon. Esta distribución nacional también se presenta en el ámbito del Parlasur, ya que el Partido Frente Amplio posee 10 representantes y el Partido Nacional y el Partido Colorado suman 8 representantes.

En general, al analizar la composición político-partidaria de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es posible inferir que el Parlasur reproduce, con cierto grado de proporcionalidad el arreglo de los Poderes Legislativos nacionales.

### *5.2 Participación de las mujeres*

Incluso ante una evolución en el escenario político con mayor participación y representación de las mujeres, este espacio sigue con una preponderancia masculina. La inclusión de cada vez más mujeres en la vida pública genera impacto en las relaciones sociales y desencadena una serie de cambios (Weber, 2010).

Las Conferencias Mundiales sobre la Mujer, con el aporte institucional de las Naciones Unidas, son un hito en la introducción de las perspectivas de género en la política internacional. El proceso decisorio con la presencia de las mujeres puede cambiar el tipo de política pública desarrollada por los Estados en favor de la igualdad de género. Los estudios que analizan el empoderamiento de las mujeres ocupando espacios de poder, se han vuelto cada vez más relevantes (Friedman, 2003).

En América del Sur, las mujeres ya han ocupado el más alto cargo político del Ejecutivo, pero se debe cuestionar cómo están siendo estructuradas las demás instituciones domésticas. Algunos países todavía mantienen una cantidad reducida de mujeres en la política. Un ejemplo de ello es Brasil que, en 2010, registró 4.887 candidaturas referentes al cargo de Diputado Federal, pero sólo el 19% eran de mujeres (TSE, 2010).

La participación femenina en el ámbito político retoma los conceptos de representación y legitimidad. En la medida en que la representación es ampliada, la legitimación de las instituciones encuentra mayor soporte y credibilidad. Así, la incorporación de la representación ciudadana con la

participación de mujeres en el Parlasur direcciona al Mercosur a un contexto de más legitimidad política y puede ser esencial para profundizar la integración. Además, se prevé en el Artículo 6.2 del Protocolo Constitutivo del Mercosur que, a través del mecanismo de elección de los parlamentarios, haya una adecuada “representación por género [...] según a las realidades de cada Estado” (Mercosur, 2005: 6).

En esta investigación ha sido utilizada estadística descriptiva para el mapeo de la participación de mujeres en los parlamentos nacionales y en el Parlasur. Esta variable fue catalogada como una *dummy*, asignando 1 para mujer, indicando presencia, y 0 para hombre, indicando ausencia. Estos datos fueron constatados a partir de los sitios oficiales de los gobiernos, como se mencionó anteriormente.

Es importante considerar que en los cuatro Estados Partes existen normativas internas para ampliar la participación política de las mujeres. De acuerdo con el *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, creado por la CEPAL, las cuotas son mecanismos de búsqueda por más paridad. Brasil<sup>11</sup>, Argentina, Paraguay<sup>12</sup> y Uruguay<sup>13</sup> ya aprobaron leyes con cuotas que estimulan la participación decisoria de mujeres en la política (Cepal, n.d.).

Argentina, en particular, adoptó cuotas del 30% para mujeres en la composición de listas para los cargos electivos establecidas por la Ley 24.012/91. Además, la Constitución de 1994 (Art. 37) establece que la legislación electoral debe considerar la paridad de género, ofreciendo condiciones justas para la disputa entre varones y mujeres. Luego, la Ley 27.412/2017 produjo un cambio en el Código Electoral garantizando que se cumpla el criterio de paridad de género en casos de sustitución de parlamentarios por muerte, renuncia o separación (Argentina, 1991, 1994, 2017, Cepal, n.d.), ampliando el espacio de las mujeres en la política. De esta forma, esa determinación corroboró un efecto cascada, de forma que las elecciones provinciales también pasaron a regirse por normativas similares, culminando en la elección de un número mayor de mujeres en los diversos niveles (Caminotti y Freidenberg, 2016:132).

Dicho esto, la participación de mujeres en la composición parlamentaria doméstica y regional fue catalogada como una variable binaria - mujer 1; hombre 0. Se analizó la presencia femenina en la Cámara de Diputados y en

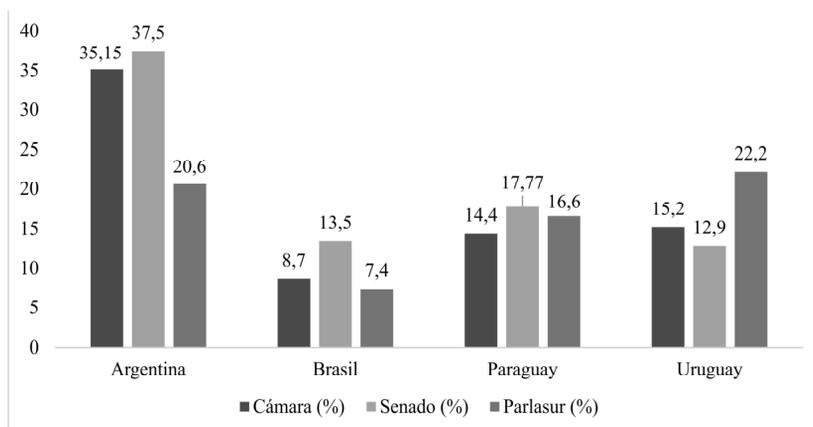
<sup>11</sup> Brasil: “Acción Directa por Inconstitucionalidad (ADIN) n° 5.617/2018; Ley n° 13.165/2015; Ley n° 12.034/2009; Ley 9504/1997; Ley 9100/1995” (Cepal, n.d.).

<sup>12</sup> Paraguay: “Ley N°834/96 del Código Electoral Art. 32 modificado por la Ley N° 1830/01 Insiso r” (Cepal, n.d.).

<sup>13</sup> Uruguay: “Ley N°18.476/2009; Ley 18.487/2009 y Ley 19.555/2017” (Cepal, n.d.).

el Senado Federal de los cuatro Estados Partes en cuestión y en el Parlasur. El gráfico siguiente resume, en valores porcentuales, la presencia de mujeres en estas instituciones.

**GRÁFICO 5**  
Mujeres en los Parlamentos<sup>14</sup>



Fuente: Elaboración propia.

Los Estados Parte poseen una participación de mujeres todavía tímida. En total, el Parlasur posee casi el 15% de representación de mujeres. Argentina es el país que presenta la mayor cantidad de mujeres, tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito regional. En la Cámara de Diputados, la composición es de aproximadamente el 35% y en el Senado del 37%. En el Parlasur, la bancada argentina está formada por cerca del 20% de mujeres. Brasil es el país que posee los peores resultados. En la Cámara, posee la menor cantidad, con apenas el 8,7% de mujeres. El Senado posee en torno al 13% de mujeres y el Parlasur alcanzó apenas el 7,4%, siendo el último de este *ranking*. Es importante resaltar que la actuación de Brasil y Argentina representa el “eje motor de la integración regional” (Patrício, 2006), por eso es vital ponerlos en análisis.

<sup>14</sup> En el marco del Parlasur se contabilizaron los parlamentarios titulares que ocupan la posición parlamentaria, en algún momento entre 2011 y 2014, aunque no hayan finalizado el mandato. Así, fueron contabilizados: Brasil, 54; Argentina, 29; Uruguay, 18 (Parlasur, 2018). En tanto, Paraguay, la lista de titulares fue suministrada por la Justicia Electoral (Paraguay, 2013c).

### 5.3 Ideología

La clasificación ideológica de los partidos que componen los Estados Partes, en un espectro ideológico, fue basada en la clasificación de Coppedge (1997), subdividida en: derecha; centroderecha; centro; centroizquierda; izquierda; otro bloque; personalistas y desconocidos. Se han catalogado los documentos de las organizaciones político-partidarias: carta de principios, manifiestos; estatutos y cartas orgánicas, etc.

Coppedge (1997) clasifica a los partidos políticos de América Latina de acuerdo con sus premisas centrales. Categoriza como *derecha* aquellos que tienen el énfasis en las elites tradicionales de los siglos XIX y desprecian a las clases media y baja, condición expresa en los mensajes conservadores, incluso en pensamientos fascistas y neofascistas. Estos partidos pueden ser asociados y patrocinados por gobiernos militares y no actúan como personalistas (Coppedge, 1997). La *centroderecha* corresponde a los partidos que apuntan a votantes de las clases media, baja y de la élite. Actúan en favor de la cooperación con el sector privado y el crecimiento sobre la distribución. Defienden valores como orden, moral y un gobierno limpio (Coppedge, 1997).

El *centro* se caracteriza por partidos que priorizan el liberalismo político con amplia participación política, además del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos, pero no poseen una agenda social o económica marcada. También incluye a los que tienen políticas tan fragmentadas entre centroizquierda y centroderecha que su orientación se vuelve inconsistente (Coppedge, 1997).

Los partidos de *centroizquierda* valoran la justicia, la igualdad, la movilidad social o la complementariedad de la distribución y acumulación, de forma de no alinearse a los votantes de la clase media o alta (Coppedge, 1997). La *izquierda* compone partidos que tienen bases marxistas y priorizan políticas de redistribución. Destacan las condiciones de explotación de la clase obrera por los sectores capitalistas e imperialistas y defienden la posición central del Estado en la lucha contra injusticias sociales y económicas.

Estas clasificaciones, como la de Coppedge (1997), son útiles para los estudios sobre los partidos, aunque los aspectos políticos se encuentran sobrealvalorados en las descripciones, mientras que las preferencias de orden económico no tienen la importancia esperada. La *derecha*, por ejemplo, es definida prioritariamente en su aspecto político, con foco en el estilo y discurso del gobierno, pero el aspecto económico que auxiliaría en la clasificación es marginado. El *centro* se define por las características de una agenda, pero la estrategia económica es igualmente marginada. Se puede encontrar una confusa definición entre *centro* y *centroizquierda*, ya que las definiciones

conceptuales son muy similares, lo que dificulta la toma de decisión sobre en qué subdivisión debe ser asignado un determinado partido político. Así, a pesar del esfuerzo en categorizar la ideología de los partidos que componen el Parlasur, hay un criterio de subjetividad en esa clasificación, lo que puede llegar a constituirse como un sesgo.

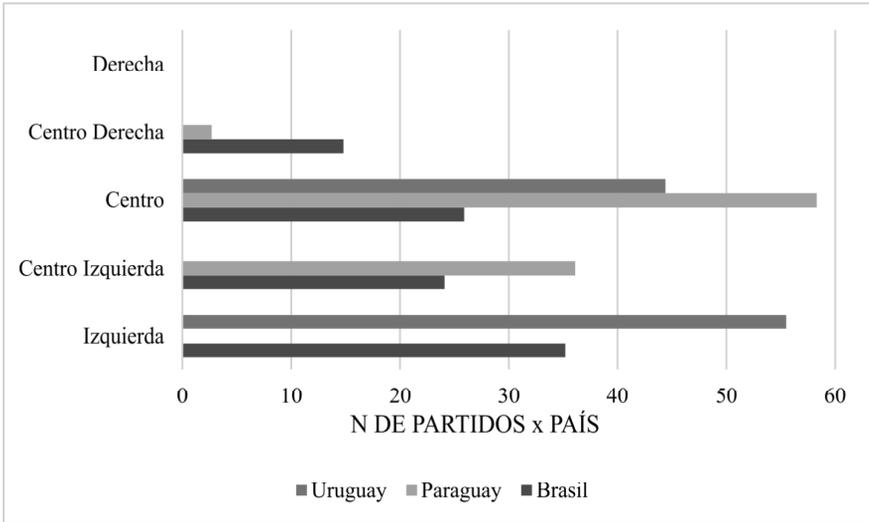
Después de la explicación sobre la conceptualización, ventajas y limitaciones de la clasificación propuesta por Coppedge (1997) para estudiar la ideología de los partidos, cabe discutir la distribución ideológica de los partidos en el Parlasur. Para este análisis, se contabilizó el número de partidos dentro de cada bloque ideológico. La clasificación de cada partido político fue desarrollada de acuerdo con lo que la academia especializada propone, con base en la clasificación de Coppedge (1997). El recorte temporal utilizado en esta investigación, de 2011 a 2014, es posterior a la publicación de Coppedge (1997). De este modo, utilizando la replicación, una clasificación ideológica fue estructurada. En un proceso cuidadoso, marcado por evidencias, fueron catalogadas características como la autoidentificación de cada partido político en sus documentos de fundación, así como las noticias sobre sus posicionamientos en temas importantes relacionados a políticas públicas. Estos datos fueron sistematizados y analizados para generar una clasificación ideológica. Además, en el análisis de Coppedge (1997) son presentados algunos partidos políticos que están presentes en nuestra investigación, lo que contribuyó para la confirmación de los datos.

En el caso de Argentina, hay divergencias en las nomenclaturas: en el nombre del partido o en la coalición. Además, la configuración del sistema político-partidista argentino se ampara en un elevado número de coaliciones que son transitorias y se alteran a cada elección. El análisis discurre un número considerable de elecciones, 4 para el Senado y 3 para la Cámara, además ante los problemas de clasificación, la variable ideología de los partidos y coaliciones fue desarrollada solamente con aquellos que están presentes en el Parlasur. Sin embargo, debido a la fragilidad de los datos, el caso argentino no fue considerado en los resultados finales.

A pesar de eso, es posible decir que, como ha sido presentado en el Gráfico 1, entre todos los partidos la alianza Frente para la Victoria, en los niveles nacional y regional, exhibe la mayor representación. Por lo tanto, se puede esperar una fuerte correspondencia ideológica.

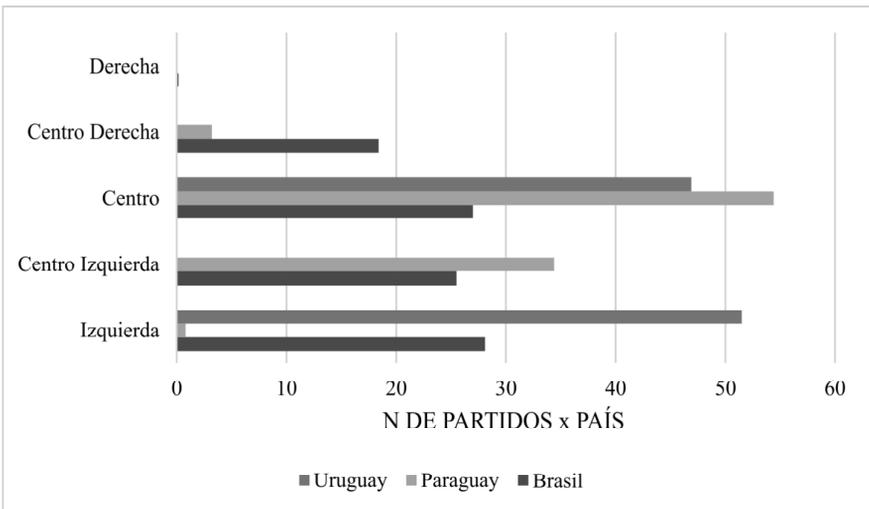
Dicho esto, en los gráficos que se encuentran a continuación se puede observar la proporción de la distribución ideológica de los partidos dentro del Parlasur en comparación con las configuraciones domésticas Brasil, Paraguay y Uruguay.

**GRÁFICO 6**  
Cantidad de partidos por ideología en el Parlasur (%)



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 7**  
Cantidad de partidos por ideología en los Parlamentos domésticos (%)



Fuente: Elaboración propia.

Brasil presenta una amplia dispersión ideológica. El patrón se reproduce tanto a nivel nacional, como regional. En ambos escenarios, hay una ligera predominancia de partidos más a la izquierda del espectro.

Paraguay presenta una concentración alrededor del centro, tendiendo hacia centroizquierda. Los valores en las Tablas 4 y 5 son muy similares, apuntando un alto grado de correspondencia en el formato político-partidario doméstico y regional.

Por último, al analizar Uruguay, se percibe que el espectro ideológico remite al conflicto entre los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), que componen el *centro* y el Frente Amplio, identificado como *izquierda*. A pesar del multipartidismo, estos partidos son la fuerza motriz del sistema partidario uruguayo. Debido a eso, sólo la izquierda y el centro se hacen presentes en la distribución de las ideologías en el Parlasur. Esta configuración da cuenta las expectativas de correspondencia con la coyuntura doméstica.

## 6. Discusión

Este artículo tuvo como objetivo primordial identificar la existencia de patrones de correspondencia entre los parlamentos nacionales y Parlasur, verificando si hay concordancia con las expectativas previstas en el principio de la proporcionalidad atenuada y de la representación ciudadana. A través de la representación ciudadana, el nivel regional debería reflejar configuraciones políticas y sociales de los Estados Parte del Mercosur. La inserción de componentes nacionales en el nivel regional otorgaría más legitimidad y representatividad al bloque.

La existencia del Parlasur como la experiencia más desarrollada de la región de Latinoamérica (Mariano et al., 2017), no solo permite el diálogo entre legislaturas nacionales, sino que también busca garantizar estándares de representación de la sociedad e impulsa el progreso democrático hacia la integración. De esta manera, el artículo buscó contribuir a la reducción de la brecha en la literatura sobre los parlamentos regionales en América Latina.

Los datos presentan información importante sobre el proceso de composición y de toma de decisiones de los Congresos nacionales en materia de política regional. Brasil, Paraguay y Uruguay tuvieron mejor calidad de los datos, mientras que las informaciones de Argentina y del Parlasur se mostraron precarias<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Una triangulación con técnicas cualitativas (como, por ejemplo, entrevistas) podría permitir confirmar por otro camino metodológico los resultados encontrados. Sin embargo, la limitación de acceso a la unidad de análisis de esta investigación direccionó este *paper* para técnicas más sencillas de mapeo y clasificación de los datos, los cuales pueden ayudar a componer una agenda de estudios futuros.

Sin embargo, datos de la composición parlamentaria del Parlasur y de los Poderes Legislativos nacionales fueron recolectados, organizados, descritos y clasificados. Así, esta investigación contribuye a posteriores estudios explicativos, debido al proceso de descripción y clasificación de casos, como al análisis con bases empíricas sobre las concepciones formales del Parlasur; aportes elementales en una investigación científica. Específicamente, este artículo ofrece una mirada sobre tres importantes variables al desarrollo del Parlasur: *composición político-partidaria*, *representación de mujeres* e *ideología*. Éstas conforman el concepto complejo de representatividad (Pitkin, 2006), que en un contexto contemporáneo va más allá de la pura relación elector-candidato e incluye también a los partidos y a las interacciones entre parlamentarios y sus propias preferencias (Manin et al., 2006).

En cuanto a la *composición político-partidaria*, se percibe que los partidos con mayor número de escaños en los Legislativos domésticos tendrán, también, preponderancia en el parlamento regional. Al comparar los resultados de Paraguay con el de los otros países, se observa que las elecciones directas no son un factor esencial para explicar la correspondencia en la composición partidista del Parlasur, ya que tal proporcionalidad también se presentó en los países que aún no han adoptado elecciones directas.

En el análisis de los datos sobre la *representación de mujeres*, se percibe que tanto en los congresos nacionales como en el regional, ésta es inferior al 40% para los cuatro Estados seleccionados. Los valores más alarmantes corresponden a Brasil, que no alcanza siquiera el 15% de participación femenina. En el caso del Parlasur, este panorama podría ser reflejo del proceso de incorporación de la representación ciudadana que está en marcha y aún presenta algunas inconsistencias. Sin embargo, tales datos para el Senado Federal y para la Cámara de Diputados también son muy bajos, lo que genera expectativas negativas sobre la inclusión de las mujeres en el ámbito regional. Argentina, por su parte, camina en el sentido contrario, presentando las mejores tasas de participación de mujeres en las tres instituciones. Con la adopción de las elecciones directas, en 2015, se espera que la tendencia doméstica continúe y el Parlasur incorpore la presencia de las mujeres.

Por último, la clasificación de la *ideología* de los partidos presentó, para Brasil, Paraguay y Uruguay, un alto nivel de correspondencia entre los congresos nacionales y el regional. De hecho, el escenario ideológico constituido en el ámbito doméstico es reproducido en el Parlasur, lo que refuerza la idea de que la implementación de elecciones directas no indica, específicamente para este campo político-ideológico, una evolución hacia la noción de representación. Pero, por otro lado, puede señalar un avance sobre la legitimidad del bloque.

Todos los Estados Partes paulatinamente pasaron a incorporar las determinaciones del Parlasur, lo que incluye la proporcionalidad atenuada y la representación ciudadana. La hipótesis descriptiva fue corroborada: en promedio, la composición parlamentaria en el Parlasur corresponde proporcionalmente a la de los Poderes Legislativos nacionales de los Estados Parte.

Es interesante notar que estos resultados se contraponen a la idea de que, para la región, la política externa de los países latino americanos no atrae el compromiso de los parlamentarios. También refuta que el Parlasur podría representar un espacio de ostracismo político (Tajra y Martins, 2014). Es decir que, los parlamentarios nacionales buscan, en realidad, una participación activa para mantenerse en las dos esferas de decisiones: interna y regional, aunque la política externa no se convierta en una temática decisiva para el elector en los escrutinios.

Además, las elecciones directas al parlamento regional realizadas en Paraguay no mostraron grandes diferencias para la composición del mismo. De este modo, cabe preguntarse para investigaciones futuras: ¿la *representación ciudadana* irá a mantenerse, aunque no haya elecciones directas para el Parlasur? Y en especial, ¿por qué los patrones domésticos de Paraguay tienen niveles de correspondencia similares a los de los otros Estados que aún no han adoptado la elección directa? Así, dado que la *representación ciudadana* no ha dependido de las *elecciones directas* para que los parlamentarios de los Estados Parte en el Parlasur sean asemejados a la de sus respectivos Legislativos nacionales, otros estudios explicativos pueden investigar en profundidad cuales son los factores que avalan la representación ciudadana y legitiman los Parlamentos regionales.

## Referencias bibliográficas

- Alcántara S.M., y Rivas, C. (2006). *The left-right dimension in Latin America party politics*. American Political Science Association.
- Argentina. (1985). *Ley Orgánica de los Partidos Políticos*. Ley n. 23.298. Recuperado de: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/textact.htm>>
- Argentina. (1991). *Código Electoral Nacional*. Ley n. 24.012/91. Recuperado de: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/411/norma.htm>>.
- Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Recuperado de: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>.
- Argentina. (2007). *Poder judicial de la Nación de la República Argentina*. Secretarías Electorales. Recuperado de: <<https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/>>.

- Argentina. (2007). *Senadores Nacionales 2007*. Resultado electoral de los Senadores Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2007.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2007.html#/).
- Argentina. (2009a). *Diputados Nacionales 2009*. Resultado electoral de los Diputados Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2009.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2009.html#/).
- Argentina. (2009b). *Senadores Nacionales 2009*. Resultado electoral de los Senadores Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2009.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2009.html#/).
- Argentina. (2011a). *Diputados Nacionales 2011*. Resultado electoral de los Diputados Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2011.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2011.html#/).
- Argentina. (2011b). *Senadores Nacionales 2011*. Resultado electoral de los Senadores Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2011.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2011.html#/).
- Argentina. (2013a). *Diputados Nacionales 2013*. Resultado electoral de los Diputados Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2013.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/diputados2013.html#/).
- Argentina. (2013b). *Senadores Nacionales 2013*. Resultado electoral de los Senadores Nacionales. Recuperado de: <[https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2013.html#/>](https://recorriendo.elecciones.gob.ar/Senadores2013.html#/).
- Argentina. (2017). Paridad de Género en ámbitos de representación política. *Modificación. Código Electoral Nacional. Ley 27412/2017*. Recuperado de: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304794/norma.htm>>.
- Brasil. (1988). *Constituição da República*. Recuperado de: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- Brasil. (2011a). *Estatísticas de Resultados 1º turno*. Resultados Eleitorais da Câmara de Deputados. Recuperado de: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados>>.
- Brasil. (2011b). *Relatório da Presidência*: Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2011. Recuperado de: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/31194/RAP2011>>.
- Brasil. (2007). *Relatório da Presidência*: Brasília: Senado Federal, Secretaria-Geral da Mesa, 2007. Recuperado de: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/31178/RAP2007>>.
- CNE. (2017). *Partidos reconocidos al 23/11/2017*. Recuperado de: <<https://www.electoral.gov.ar/pdf/PartidosReconocidos.pdf>>.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales

Marcelo de Almeida Medeiros, Luiza Vilela Amelotti y Nayanna Sabiá de Moura

en Argentina y México. *Revista Mexicana. de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.

Cepal. (n.d.). *Leyes de cuotas y paridad*. Recuperado de: <<https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuotas>>.

Clark, I. (2007). *International legitimacy and world society*. Oxford: Oxford University Press.

Clerici, P. A. (2013). Alianzas cruzadas en Argentina: Una aproximación causal desde la teoría. *Ciência Política*, (16), 8-33.

Coppedge, M. (1997). *A classification of Latin American political parties*. University of Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies, Working Paper #244.

Frente para la Victoria. (2007). *Frente para la Victoria: declaración de principios*. Recuperado de: <<https://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/plataformas/420-23-501plataforma.pdf>>.

Friedman, E. J. (2003). Gendering the Agenda: The Impact of the Transnational Women's Rights Movement at the UN Conferences of the 1990s. *Women's Studies International Forum*, 26 (4): 313-331.

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. West Sussex: Princeton University Press.

Lanzaro, J.L. (Ed.). (2012). *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Lessa, A.C. (2003). *A Construção da Europa: a última utopia das Relações Internacionais*. Brasília: Funag/IBRI.

Lipset, S.M. (1967). *O homem político*. Zahar.

Luciano, B.T. (2012). A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 11, 49-58.

Malamud, A. y Sousa, L. (2005). Parlamentos Supranacionales na Europa e na América Latina: entre o Fortalecimento e a Irrelevância. *Contexto Internacional*, 27(2), 369-409.

Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. C. (2006). Eleições e representação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 105-138.

Mariano, K. P. (2011). A eleição parlamentar no Mercosul. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 54(2): 138-157.

Mariano, K. P., Bressan, R.N. y Luciano, B.T. (2017). A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, 1(60), 1-18.

Martin, L. (2000). *Democratic commitments: legislatures and international cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

Medeiros, M.A. et al. (2010). A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. *Revista de Sociologia e Política*, 18(37), 31-57.

- Medeiros, M.A. Meunier, I. y Cockles, M. (2015). Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias. *Contexto int.*, 37(2), 537-570.
- Mercosur. (1991). *Tratado de Asunción*. Recuperado de: <<https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun/>>.
- Mercosur. (1994). *Protocolo de Ouro Preto*. Recuperado de: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercador/>>.
- Mercosur. (1998). *Protocolo de Ushuaia*. Recuperado de: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercador-bolivia-chile/>>.
- Mercosur. (2005). *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*. Recuperado de: <<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-constitutivo-parlamento-mercador/>>.
- Paraguay. (1992). *Constitución de la República*. Recuperado de: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html>>.
- Paraguay. (2008a). *Resultados Finales Elecciones 2008 para Diputados*. Recuperado de: <<https://www.tsje.gov.py/e2008/>>.
- Paraguay. (2008b). *Resultados Finales Elecciones 2008 para Senadores*. Recuperado de: <<https://www.tsje.gov.py/e2008/>>.
- Paraguay. (2013a). *Resultados de Elecciones 2013 para Diputados*. Recuperado de: <<https://www.tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-diputados.html>>.
- Paraguay. (2013b). *Resultados de Elecciones 2013 para Senadores*. Recuperado de: <<https://www.tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-senadores.html>>.
- Paraguay. (2013c). *Resultados de Elecciones 2013 para Parlamento del Mercosur*. Recuperado de: <<https://www.tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013-parlasur.html>>.
- Parlasur. (2018). *Pesquisa Parlamentares*. Lista de Parlamentarios por país. Recuperado de: <[https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscador\\_parlamentarios.jsp?site=2ychannel=parlasurycontentid=13232](https://www.parlamentomercosur.org/parlasur/2016/templates/buscador_parlamentarios.jsp?site=2ychannel=parlasurycontentid=13232)>.
- Parlasur. (2007). *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*. Recuperado de: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/parlamento.html/regimento-interno-do-parlamento-do-mercador-portugues>>.
- Patrício, R. (2006). As relações em eixo: novo paradigma da teoria das relações internacionais?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49(2), 5-23.
- PDBA. (2009). *Normas de elección del poder legislativo*. Georgetown University y OAS. Recuperado de: <<http://pdba.georgetown.edu/Comp/Elecciones/Elecciones/normasleg.html>>.
- Pitkin, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (67), 15-47.

- Putnam, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos Jogos de Dois Níveis. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 18(36), 147-174.
- Silva, M.F. (2017). Eleições diretas ao Parlasul na Argentina e no Paraguai: da representação parlamentar na integração à conformação eleição regional na esfera doméstica. *Cadernos Prolam/USP*, 16(30), 73-93.
- Sosa, P. (2016). El surgimiento de la concepción política anticorporativa del Frente para la Victoria en Argentina. *Estudios Políticos*, (49), 55-72.
- Tájra, J. L. F. y Martins, M. D. (2014). O parlamento do Mercosul e a cidadania sul-americana. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 5(2).
- Tcach, C. (2011). Pensar las coaliciones en la Argentina contemporánea. *Revista Temas y Debates*. 15(21), 43-52.
- TSE. (2010). *Estatísticas e Resultados da Eleição*. 2010. Recuperado de: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>.
- Uruguay. (2010a). *Integración histórica*. Resultados electorales de la Cámara de Diputados. Recuperado de: <[https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/integracionhistorica?Cpo\\_Codigo=DyQuienes=Tyfecha%5Bdate%5D=01-03-2010yhora%5Btime%5D=19%3A01yLm\\_Nombre=0yTm\\_Nombre=AllyPsn\\_ApeNomDeFirma=>](https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/integracionhistorica?Cpo_Codigo=DyQuienes=Tyfecha%5Bdate%5D=01-03-2010yhora%5Btime%5D=19%3A01yLm_Nombre=0yTm_Nombre=AllyPsn_ApeNomDeFirma=>)>.
- Uruguay. (2010b). *Integración histórica*. Resultados electorales del Senado. Recuperado de: <[https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/integracionhistorica?Cpo\\_Codigo=SyQuienes=Iyfecha%5Bdate%5D=01-03-2010yhora%5Btime%5D=19%3A01yLm\\_Nombre=0yTm\\_Nombre=AllyPsn\\_ApeNomDeFirma=>](https://parlamento.gub.uy/sobreelparlamento/integracionhistorica?Cpo_Codigo=SyQuienes=Iyfecha%5Bdate%5D=01-03-2010yhora%5Btime%5D=19%3A01yLm_Nombre=0yTm_Nombre=AllyPsn_ApeNomDeFirma=>)>.
- Uruguay. (2004). *Constitución de la República*. Recuperado de: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>.
- Weber, C. (2010). *International Relations Theory: A Critical Introduction*. Nueva York: Routledge.



*Notas de investigación*



## Las normas globales sobre igualdad de género en disputa: el caso de la salud sexual y los derechos reproductivos\*

*Sexual Health and Reproductive Rights: A Research Note  
on a Contested Gender Equality Norm*

RIANNE MAHON\*\*

Carleton University, Canadá

prmahon@rogers.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.N1>

**Resumen:** Desde las primeras cuatro Conferencias de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Mujer (1975-1995), la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres han sido reconocidas como el resultado de un marco normativo global multifacético, respaldado por una arquitectura institucional centrada en la ONU. Desde la década de 1980, las feministas tanto del Norte como del Sur han luchado para que la salud sexual y los derechos reproductivos sean un componente central de ese marco normativo. Un análisis de esas luchas pone de relieve las alianzas complejas que han forjado, los oponentes que han enfrentado y los entendimientos más ricos que emergen a medida que las nuevas generaciones ganan voz.

**Palabras Clave:** Marco global de igualdad de género – Salud sexual y derechos reproductivos – Derechos de las mujeres – Derechos LGTBQI+ – Organismos internacionales

**Abstract:** *Since the four UN Conferences on Women (1975-1995), gender equality and women's empowerment have been recognised as a multi-faceted global norm, supported by UN-centred institutional architecture. Since the 1980s, feminists from both North and South have fought to make sexual health and reproductive rights a central component of that norm. An analysis of this struggle brings to the fore complex alliances they have forged, opponents they have faced and richer understandings emerging as new generations gain voice.*

**Key Words:** *Gender Equality Norms – Sexual Health and Reproductive Rights – Women's Rights – LGTBQI+ Rights – International Organizations*

### Introducción

La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres se han convertido en un marco normativo global multifacético establecido, con su propia arquitectura institucional dedicada a hacer visibles las desigualdades de género y promover políticas para abordarlas. Se ha prestado mucha atención a ciertos aspectos de dicho marco, como la integración de la perspectiva de género (True, 2003; Lombardo, 2005; Prügl y Lustgarten, 2006; True,

---

\* Artículo recibido el 8 de abril de 2021 y aceptado para su publicación el 3 de octubre de 2021.

\*\* La autora agradece el aporte de dos evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

2009; van der Vleuten et. al., 2014), la paridad de género en la toma de decisiones (Htun y Jones, 2002; Krook y True, 2010; Franceschet et al., 2012) y la violencia contra las mujeres (Meyer, 1998; Montoya, 2009; Weldon y Htun, 2012; Htun y Jensenius, 2020; Sanín, 2020). Este trabajo se centra en la salud sexual y los derechos reproductivos. Desde la década de 1990, el derecho de las mujeres a controlar su fertilidad, tan fundamental para su capacidad de disfrutar de otros derechos, ha sido reconocido oficialmente a escala mundial, sobre todo a través de la Convención Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) de 1994, celebrada en El Cairo y la IV Conferencia Mundial de la Mujer de 1995, de la cual emergió la Plataforma de Acción de Beijing (PAB). En el nuevo milenio, también se ha avanzado hacia la idea más amplia de la salud sexual y derechos reproductivos, incluidos los derechos LGBTQI+.

Durante las primeras décadas de la posguerra, el tema formó parte de una agenda neomalthusiana<sup>1</sup> como requisito para el desarrollo. En la década de 1980, redes transnacionales feministas como *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN) y la *International Women's Health Coalition* (IWHC) comenzaron a reclamar el tema como central para los derechos de las mujeres, con éxito en la CIPD de 1994 y la Conferencia de Beijing (1995). En el nuevo milenio, se les ha unido una nueva generación de cuestiones que pone mayor énfasis en las sexualidades, las identidades de género, la violencia contra las trabajadoras sexuales y los derechos de las mujeres indígenas y de diferentes razas o etnias. Sin embargo, las feministas no fueron las únicas que se movilizaron en dichas conferencias. También lo hicieron quienes se oponían a las medidas ya que las percibían como una amenaza a los valores expresados por la *familia tradicional*. En la década de los noventa, el Vaticano, que se opuso históricamente al control de la natalidad, y sus aliados, incluidos los gobiernos conservadores de América Latina, desempeñaron un papel clave en la construcción de estas alianzas que cuestionaban los avances feministas en torno a los derechos reproductivos. Esta oposición se ha vuelto aún más vociferante con la expansión del concepto de salud sexual y derechos reproductivos al incluir el reconocimiento de las identidades de género y la orientación sexual.

En este sentido, la historia de los derechos sexuales y reproductivos como un componente del marco global de igualdad de género y el empoderamiento de la mujeres ilustra muy bien el argumento de Krook y True (2010) sobre la construcción y difusión de normas internacionales. Tales normas no surgen en toda su extensión, como si siguiesen una ordenada *cascada de normas*, sino

<sup>1</sup> El nombre se debe a Thomas Malthus, uno de los primeros defensores ingleses de la teoría de la sobrepoblación.

que es mejor considerarlas como *normas en desarrollo*, ya que, evolucionan con el tiempo en respuesta a nuevos debates y de acuerdo con un entorno político global cambiante. Ciertamente, las agencias de las Naciones Unidas (ONU) y sus comités de seguimiento de los diversos tratados, desempeñan un papel fundamental en la institucionalización de las normas de igualdad de género, pero también proporcionan foros de debate entre las feministas, y entre ellas y sus oponentes. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU, la Comisión de Población y Desarrollo (CPD) de la ONU y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) son, por lo tanto, ámbitos importantes para la participación de los distintos sectores, especialmente durante las revisiones quinquenales del Programa de Acción de la CIPD y la Plataforma de Acción de Beijing (PAB).

### **De las políticas de control poblacional a los derechos reproductivos de las mujeres**

Las defensoras de los derechos sexuales de las mujeres no fueron en modo alguno las únicas, ni siquiera las más poderosas organizaciones que participaron inicialmente en la promoción del control de la natalidad en el escenario mundial. El impulso principal vino originalmente en forma de una preocupación *neomalthusiana* para controlar el aumento de la población, especialmente en el hemisferio sur, como una forma de promover el desarrollo de los países más pobres. Como señalan Hendrixson et al., “Desde la época de Malthus en adelante, la invocada sobrepoblación se ha referido invariablemente a personas más pobres, grupos de personas de raza negra y desfavorecidas o de las colonias o países del Sur [...]” (2014: 265). A medida que avanzaba la descolonización en la década de 1950, la Conferencia Mundial de Población de 1954 en Roma abordó el tema, centrándose en la situación demográfica de los países considerados en vías de desarrollo<sup>2</sup>. En la Segunda Conferencia Mundial de Población (1965), el gobierno de Estados Unidos adoptó las políticas de control de la población como parte de su *guerra contra la pobreza* interna y externa. El control de la población en el hemisferio sur fue visto como una forma de combatir simultáneamente la pobreza y la expansión del comunismo (Whitworth, 1997: 87). A fines de esa década, “el UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas)<sup>3</sup>, el

<sup>2</sup> Véase <https://www.un.org/en/development/devagenda/population.shtml>

<sup>3</sup> Fundado en 1967 con fondos estadounidenses como Fondo de Población de las Naciones Unidas, en 1960 se convirtió en el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (UNFPA) dos años después (Hendrixson et al., 2014: 267).

Banco Mundial, USAID y una variedad de organizaciones no gubernamentales como la Federación Internacional de Planificación Familiar (FIPP), así como las organizaciones nacionales, estaban todas [...] involucradas en perfeccionar, establecer y administrar programas de planificación familiar” (Sending, 2004: 63).

Desde un comienzo, los países del hemisferio norte que eran defensores de la planificación familiar se enfrentaron a la oposición constante del Vaticano y de algunos países latinoamericanos por motivos religiosos. Sin embargo, varios países del hemisferio sur comenzaron a desarrollar una contranarrativa al paradigma neomalthusiano. En 1974 se logró que la Asamblea General de la ONU aprobara la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional. Como reflejo de este cambio en el equilibrio de fuerzas, en la conferencia de población de ese año, la posición neomalthusiana enfrentó un rechazo conjunto de los países del hemisferio sur, quienes argumentaron que *el desarrollo es el mejor anticonceptivo*.

En la década de 1980, la alineación global de fuerzas sobre el tema volvió a cambiar. Tras la elección de Reagan, Estados Unidos adoptó una posición clara contra el aborto. Por lo tanto, en la Conferencia de Población de 1984 en la Ciudad de México, el gobierno de los Estados Unidos introdujo una regla de *mordaza global*, negando fondos a cualquier ONG que defendiese la despenalización del aborto o que brindase asesoramiento, recomendaciones o servicios relacionados con el aborto. El mismo año, sin embargo, se llevó a cabo en Ámsterdam la primera conferencia internacional sobre derechos reproductivos, donde se forjó un consenso en torno al concepto de derechos reproductivos (Corrêa, 2015: 48). Un año después, en la III Conferencia sobre la Mujer de la ONU celebrada en Nairobi, los dos sectores se enfrentaron abiertamente cuando los opositores al aborto se movilizaron bajo la bandera del *derecho a la vida* (Corrêa et al., 2016: 8) mientras DAWN, una organización de mujeres feministas del hemisferio sur, por entonces recién establecida, contrarrestó con el argumento: “El control sobre la reproducción es una necesidad básica y un derecho básico de todas las mujeres ... nuestros cuerpos se han convertido en un peón en la lucha entre Estados, religiones, jefes de hogar masculinos y corporaciones privadas” (Sen y Grown, 1988: 49).

En líneas generales, emergió un fuerte impulso por el reconocimiento de los derechos reproductivos inspirado por las feministas de ambos hemisferios: norte y sur. En América Latina, feministas como la brasileña Sonia Corrêa se involucraron en la lucha por los derechos reproductivos como parte del proceso más amplio de democratización (Corrêa y Reichmann, 1994; Corrêa et al., 2016: 8). En Nueva York, Joan Dunlop y Adrienne Germain formaron la IWHC y comenzaron a enmarcar la lucha por el con-

trol de la natalidad como parte de un programa más amplio que incluía la salud materno-infantil, la maternidad segura y la reducción de la mortalidad infantil. La IWHC continuaría desempeñando un papel importante en hacer que la salud y los derechos reproductivos de las mujeres sean reconocidos en todo el mundo, reuniendo a “profesionales y activistas feministas [...] junto con los principales investigadores y formuladores de políticas de muchos países del Norte y del Sur para contribuir con docenas de publicaciones y debates de políticas sobre elementos centrales desatendidos de la salud sexual y reproductiva” (Corrêa et al., 2016: 7). La agenda feminista emergente enfatizó temas como el aborto seguro, el acceso a la anticoncepción, la calidad de los servicios de planificación familiar y las infecciones de transmisión sexual.

La movilización feminista transnacional antes de la CIPD de 1994 y la Conferencia de Beijing de 1995 ha sido estudiada exhaustivamente (Chen, 1995; Higer, 1999; Dodgson, 2000; Moghadam, 2000; Friedman, 2003; Joachim, 2003). Los puntos clave para enfatizar aquí son los siguientes. Fundamentalmente, la estrategia del emergente movimiento por la salud reproductiva de las mujeres “tomó la forma de encargar estratégicamente y utilizar la investigación para establecer una definición de problema diferente del comportamiento de la fecundidad, una que enfatizara la importancia de prestar más atención al estatus socioeconómico, los derechos y necesidades de salud de las mujeres” (Sending, 2004: 64). En otras palabras, produjeron conocimientos para una comunidad más amplia, los que reconocían la importancia de la salud reproductiva y los derechos de las mujeres. Esas investigaciones y el marco más amplio (salud sexual y derechos reproductivos) contribuyeron a encontrar aliados dentro de los organismos internacionales clave como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

### **El “nuevo” paradigma sobre el control de la población en disputa**

Se considera ampliamente que la CIPD celebrada en El Cairo en 1994 ha producido un nuevo paradigma de población basado en los derechos sexuales y reproductivos, incorporando la perspectiva de género. Posteriormente, la PAB se basó en ese paradigma y fortaleció los logros de las feministas transnacionales en El Cairo. El artículo 223 del documento de la CIPD de Cairo “reafirma que los derechos reproductivos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y

responsablemente el número, el espaciamiento y el momento del nacimiento de hijos e hijas y a tener la información y los medios para hacerlo, y el derecho a obtener el más alto nivel de salud sexual y reproductiva [...] libre de discriminación, coacción y violencia [...]”. También repudió el pensamiento detrás de la ley mordaza de Estados Unidos, que fue retirada durante la presidencia de Bill Clinton. El párrafo 106 (k) señala “[...] en todos los casos, las mujeres deberían tener acceso a servicios de calidad para el manejo de complicaciones derivadas del aborto” y que, “los países deberían considerar revisar las leyes que penalizan el aborto”.

Si bien estos pueden verse como avances importantes para los derechos reproductivos de las mujeres, algunas feministas criticaron la PAB por sus supuestos heteronormativos<sup>4</sup>. Los derechos de las lesbianas ya habían sido incluidos en la agenda global por la primera relatoría especial de la ONU sobre la violencia contra las mujeres, quien criticó la violencia contra las mujeres de género no cis (Saiz, 2004: 58). En Beijing, sin embargo, los esfuerzos por ampliar la definición de derechos sexuales fueron derrotados. Como señala Saiz, “cuatro referencias a la persecución de mujeres por su orientación sexual en el borrador de la Plataforma de Acción fueron eliminadas después de que el Vaticano y algunos Estados islámicos, apoyados por organizaciones de la derecha cristiana, denunciaran el ‘secuestro de los derechos humanos’ por parte de las feministas y activistas por los derechos de las lesbianas como una gran amenaza para los valores religiosos y culturales fundamentales” (2004: 58). Las divisiones entre feministas liberales y radicales, a su vez, debilitaron la resistencia a tales fuerzas anti-derechos.

Las mismas fuerzas opositoras se movilizaron en las reuniones de la CIPD + 5 del CPD y en 2000 varios Estados se opusieron con éxito a la inserción de una referencia a la prohibición de la discriminación por motivos de orientación sexual en la PAB (Saiz, 2004: 58). En este punto, bajo la presidencia de George W. Bush, Estados Unidos restauró la *ley mordaza* y pasó a desempeñar un papel fundamental para mantener la salud reproductiva fuera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) originales (Corrêa, 2015: 463). Sin embargo, el Grupo Principal de Mujeres, ONU Mujeres y sus Estados aliados lograron asegurar la inclusión de los derechos reproductivos en los ODS (Rose Taylor y Mahon, 2019)<sup>5</sup>, aunque estos últi-

<sup>4</sup> Para una crítica más amplia de los supuestos heteronormativos y normativos de género que sustentan la gobernanza global de los derechos sexuales y el desarrollo, véase Lind (2010).

<sup>5</sup> El ODS 3.7 busca garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, y el ODS 5.6 se refiere a la salud sexual y los derechos reproductivos de acuerdo con las plataformas de acción de El Cairo y Beijing y los documentos finales de sus conferencias de revisión.

mos no hacen referencia al aborto y no dicen nada sobre los derechos de los niños, niñas, adolescentes y LGBTQI+.

### **Ampliación de la definición de los derechos sexuales y reproductivos**

Aunque los derechos reproductivos y el aborto siguen siendo polémicos, los defensores de los derechos sexuales como parte de la política social global han logrado algunos avances. Los comités de seguimiento de los tratados de la ONU como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW y el Comité de los Derechos del Niño han defendido los derechos LGBTQI+ (Aylward y Halford, 2020). En 2004, el Relator Especial de Salud de la ONU publicó el Informe *El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, cuyo artículo 55 destacaba claramente la importancia de los derechos sexuales y reproductivos. En 2006, la OMS, la IPPF y la Asociación Mundial de Salud Sexual respaldaron una definición similar de derechos sexuales (Dandan y Yiping, 2018: 5). Ese mismo año, una reunión de expertos en derechos humanos desarrolló los Principios de Yogyakarta, que confirman las normas jurídicas internacionales vinculantes que sustentan el derecho a la identidad de género y a la orientación sexual.

La oposición global a los derechos sexuales y reproductivos puede estar centrada en el Vaticano y sus aliados motivados por la religión, pero su capacidad para obtener resultados aumenta y disminuye a medida que la posición de Estados Unidos cambia en respuesta a su escenario electoral doméstico. Así, el Presidente Donald Trump restableció la *ley mordaza*, que el Presidente Barack Obama había eliminado, y designó a conservadores sociales y religiosos, en posiciones de influencia dentro del Departamento de Estado y la USAID para globalizar la lucha contra el aborto y los derechos LGBTQI+ (Gramer, 2019). Siguiendo los giros y vueltas de la política estadounidense, el Presidente entrante Joe Biden se apresuró a revertir la situación. Sin embargo, las fuerzas antiaborto en los Estados Unidos siguen siendo relativamente fuertes dentro de la política doméstica, tal como se refleja en la legislación del estado de Texas de 2021 que prohíbe el aborto desde el momento en que se puede detectar la actividad cardíaca del embrión, generalmente en la sexta semana de gestación.

En oposición a la derecha, las redes feministas transnacionales como DAWN e IWHC han estado trabajando con las generaciones más jóvenes interesadas en hacer visible la difícil situación de los grupos marginados,

incluidas las mujeres indígenas y afrodescendientes, las refugiadas y migrantes y las trabajadoras sexuales<sup>6</sup>. Por lo tanto, aunque los opositores a los derechos sexuales y reproductivos estuvieron presentes de manera muy visible en la Cumbre de la CIPD + 25 en Nairobi (2019), los grupos y organizaciones feministas pudieron asegurar que los doce compromisos asumidos en Nairobi (2019) incluyesen inversiones en servicios de salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes; que nadie fuese excluido por motivos de raza, religión, discapacidad, sexo, orientación sexual e identidad o expresión de género; y que “nada sobre la salud y el bienestar de los jóvenes puede discutirse y decidirse sin su inclusión y participación significativas”<sup>7</sup>.

## Conclusiones

La salud sexual y reproductiva se ha convertido en un componente importante del marco normativo global más amplio de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. Está respaldado por órganos de tratados de la ONU como el Consejo de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos y Sociales, que pueden aprovechar un conjunto cada vez más profundo de conocimientos especializados. Las ONGs internacionales como la IWHC, han contribuido a ese conocimiento, mientras que aquellos que abogan por una noción más amplia e inclusiva de salud sexual y derechos reproductivos que trascienda la heteronormatividad de los discursos anteriores, también han hecho oír sus voces a nivel mundial. En el proceso se han enriquecido los conceptos de género y sexualidad. Al mismo tiempo, la salud sexual y reproductiva sigue siendo un componente muy controvertido del marco global de igualdad de género.

Este trabajo se ha centrado en las luchas tal como se han desarrollado, y continúan desarrollándose a escala global, pero se están librando luchas claramente críticas a escala nacional y subnacional y, dentro de esta última, en múltiples espacios<sup>8</sup>. Ciertamente sería engañoso sugerir que tales luchas están moldeadas por la (frágil) institucionalización de la salud sexual y reproductiva a escala global. Como otros autores<sup>9</sup> han argumentado correc-

---

<sup>6</sup> Para mayores detalles véase (Garita, 2015).

<sup>7</sup> Véase <https://www.nairobisummiticpd.org/content/icpd25-commitments>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, un artículo reciente sobre la lucha para promover el derecho al aborto a través de los tribunales constitucionales en Argentina, Brasil, Colombia y México (Ruibal, 2021).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo Levitt et al. (2013) y Acciari (2019).

tamente, la construcción y transformación de las normas de igualdad de género se mueve en múltiples direcciones: de lo local a lo global, de lo global a lo local y, en el proceso, se expanden o contraen y adquieren nuevos significados. Por lo tanto, si bien es útil rastrear los cambios en el (los) discurso (s) global (es) sobre derechos sexuales y reproductivos como se ha presentado en este trabajo, una reconstrucción más completa necesariamente iluminaría la interacción entre las luchas y contradicciones locales y globales en torno a los derechos sexuales y reproductivos.

### Referencias bibliográficas

- Acciari, L. (2019). Decolonising Labour, Reclaiming Subaltern Epistemologies: Brazilian Domestic Workers and the International Struggle for Labour Rights. *Contexto Internacional* 41(1), 39-63.
- Aylward, E. y Halford, S. (2020). How gains for SRHR in the UN have remained possible in a changing political climate. *Sexual and Reproductive Health Matters*, 28(1), 1-15.
- Chen, M.A. (1995). Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the United Nations. *Third World Quarterly*, 16(3), 477-494.
- Corrêa, S., Germain, A. y Sen, G. (2016). "Feminist mobilizing for global commitments to the sexual and reproductive health and rights of women and girls". En E. Chesler y T. McGovern (eds.) *Women and Girls Arising: Progress and Resistance Around the World* (pp. 51-68). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Corrêa, S. (2015). "Reproductive and Sexual Rights: Transnational Trends from a Global South Perspective". En J. D. Write (editor en jefe) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Segunda edición (pp. 457-467). Elsevier.
- Corrêa, S. y Reichman, R. (1994). *Population and Reproductive Rights: Feminist Perspectives from the South*. Londres: Zed Books.
- Dandan, Z. y Yiping, C. (2018). 'Body, sexuality and reproduction in a changing context: Advocacy notes from DAWN'. Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN). <https://dawnnet.org/publication/body-sexuality-and-reproduction-in-a-changing-context/>
- Dodgson, R. (2000). Contesting Neoliberal Globalisation at UN Global Conferences: The Women's Health Movement and the International Conference on Population and Development. *Global Society*, 14(3), 443-463.
- Franceschet, S., Krook, M.L. y Piscopo, J.M. (2012). *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Friedman, E.J. (2003). Gendering the Agenda: The Impact of Transnational Women's Rights Movement at the UN Conferences of the 1990s. *Women's Studies International Forum*, 26(4), 313-331.

- Garita, A. (2015). "Moving Toward Sexual and Reproductive Justice: A Transnational and Multigenerational Feminist Remix". En R. Baksh-Soodeen y W. Harcourt (eds.) *Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements* (pp. 271-294). Nueva York: Oxford University Press.
- Gramer, R. (2019). U.S. Quietly Waters Down Another Communique on Gender Equality. *Foreign Policy*, 17 de mayo. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/05/17/united-states-waters-down-g7-communique-gender-equality-international-organizations-womens-rights-sexual-reproductive-health/>
- Hendrixson, A., Hildyard, N., Lohmann, L. y Sexton, S. (2014). "Global Population Policy". En N. Yeates (Ed.) *Understanding Global Social Policy*, Segunda edición (pp. 261-284). Bristol: Policy Press.
- Higer, A. J. (1999). "International Women's Activism and the 1994 Cairo Population Conference". En M. K. Meyer y E. Prügl (Eds.) *Gender Politics in Global Governance* (pp. 122-143). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Htun, M. y Jensenius, F. (2020). Fighting Violence Against Women: Laws, Norms and Challenges Ahead. *Daedalus*, 149(1), 144-159.
- Htun, M. y Jones, M. P. (2002). "Engendering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En N. Craske y M. Molyneux (eds.) *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. (pp. 32-56). Londres y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Joachim, J. (2003). Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs and Women's Rights. *International Studies Quarterly*, 47(2), 247-274.
- Krook, M.L. y True, J. (2012). Rethinking the Life Cycle of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality. *European Journal of International Relations*, 18(1), 103-127.
- Levitt, P., Merry, S.E., Alayza, R. y Meza, M.C. (2013). "Doing vernacularization: the encounter between global and local ideas about women's rights in Peru". En G. Caglar, E. Prügl y S. Zwingel (eds.) *Feminist Strategies in International Governance* (pp. 127-142). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Lind, A. (2010). *Development, Sexual Rights and Global Governance*. Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Lombardo, E. (2005). Integrating or Setting the Agenda? Gender mainstreaming in the European Constitution-Making Process. *Social Politics*, 12(3), 412-432.
- Meyer, M. K. (1998). Negotiating International Norms: The Inter-American Commission of Women and the Convention on Violence Against Women. *Aggressive Behavior*, 24(2), 135-146.
- Moghadam, V. (2000). Transnational Feminist Networks: Collective Action in An Era of Globalization. *International Sociology*, 15(1), 57-85.
- Montoya, C. (2009). International Initiative and Domestic Reform: European Union Efforts to Combat Violence Against Women. *Politics & Gender*, 5(3), 325-348.

- Prügl, E. y Lustgarten, A. (2006). "Mainstreaming Gender in International Organizations". En J. S. Jaquette y G. Summerfield (Eds.) *Women and Gender Equity in Development Theory and Practice* (pp. 53-70). Durham y Londres: Duke University Press.
- Rose Taylor, S. y Mahon, R. (2019). "Gender Equality from the MDGs to the SDGs: The Struggle Continues". En S. Dalby, S. Horton, R. Mahon y D. Thomaz (Eds.) *Achieving the Sustainable Development Goals: Global Governance Challenges* (pp. 54-70). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Ruibal, A. (2021). Using Constitutional Courts to Advance Abortion Rights in Latin America. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 579-599.
- Saiz, I. (2004). Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation: A Decade of Development and Denial at the UN. *Sexuality, Human Rights, and Health* 7(2), 48-80.
- Sanín, J. R. (2020). Criminalizing Violence against Women in Politics: Innovation, Diffusion and Transformation. *Politics & Gender* 1-32. <https://doi.org/10.1017/S1743923X20000173>
- Sen, G. y Grown, C. (1988). *Development, Crises and Alternatives Vision: Third World Women's Perspectives*. Londres y Washington DC: Earthscan.
- Sending, O.J. (2004). "Policy stories and knowledge-based regimes: The case of international population policy". En M. Bøås y D. McNeill (eds.) *Global Institutions and Development: Framing the World?* (pp. 56-72). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- True, J. (2003). Mainstreaming Gender in Global Public Policy. *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368-396.
- True, J. (2009). "Mainstreaming Gender in International Institutions". En L. J. Shepherd (ed.) *Gender Matters in Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations* (pp. 215-229). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- United Nations (1995) *Beijing Declaration and Platform for Action at the 4th World Conference on Women*. Nueva York: United Nations Women.
- van der Vleuten, A., van Eerdewijk, A. y Roggeband, C. (2014). *Gender Equality Norms in Regional Governance: Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Weldon, S. L. y Htun, M. (2013). Feminist Mobilization and Progressive Policy Change: Why Governments Take Action to Combat Violence against Women. *Gender & Development*, 21(2), 231-247.
- Whitworth, S. (1997). *Feminism and International Relations: Towards a Political Economy of Gender in Interstate and Non-Governmental Institutions*. Segunda edición. Londres y Basingstoke: Palgrave Macmillan.



# *Reseñas*



## Dilemas de la representación democrática. Bogotá

**Manuel Alcántara Sáez y Porfirio Cardona-Restrepo (Editores).**

Tirant Lo Blanch/Universidad Pontificia Bolivariana. Bogotá. 407 páginas.

*Andrea A. Steinhäuser*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.R1>

Las condiciones de incertidumbre resultantes del 11 de septiembre, de la crisis financiera de 2008 y del impacto de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de comunicación, así como de la pandemia, han resultado en un aumento de la autocracia y, por ende, han exacerbado la crisis de la representación democrática. Un libro como *Dilemas de la representación democrática* es pertinente, necesario y bienvenido en un momento como el actual, cuando el más reciente reporte de *Freedom House* sobre el estado de la democracia en el mundo informa que los últimos quince años (2005-2020) han mostrado un permanente declive en el índice de democracia, confirmando la ampliación continua de la brecha democrática.

Coordinado por Manuel Alcántara Sáez y Porfirio Cardona Restrepo, este libro de investigación fue publicado en 2020 por la Editorial Tirant Lo Blanch en conjunto con la Editorial UPB. La obra compendia una selección de estudios recientes que presentan una combinación equilibrada de cuestiones teóricas, análisis comparativos y estudios de caso, así como de metodologías tanto de la tradición cuantitativa como de la cualitativa. En el proyecto participaron 21 investigadores e investigadoras vinculados a diferentes universidades y procedentes de varios países. En cuanto a lo formal, el volumen reúne 13 capítulos, además de un prólogo de Marcelo Cavarozzi y de un capítulo introductorio a cargo de los

compiladores, en el cual advierten cómo, en América Latina específicamente, se evidencian síntomas de fatiga del sistema democrático, así como un desgaste de los partidos políticos que han perdido centralidad, afectando de este modo las instituciones representativas. Añaden que uno de los efectos de este fenómeno es el cuestionamiento de la representación democrática. Los anteriores argumentos son la justificación para el proyecto.

Los capítulos están distribuidos en tres partes: la primera sección, titulada “Aspectos teóricos”, recoge seis capítulos; la segunda, titulada “Análisis comparado”, cinco capítulos; y la última, bajo el nombre de “Estudios de caso”, agrupa dos capítulos. La primera parte incluye artículos en los que se presentan las bases teóricas y contextuales por las que procederán los acápites de la segunda y tercera partes. El tema común es la representación democrática. El capítulo inicial es de Alcántara, quien analiza los cambios recientes y su impacto en lo político desde tres niveles: la tecnología, la sociedad y la economía. El resultado es un artículo muy completo sobre el estado de la política actual, que es crítico del impacto de la tecnología en la política, en la economía y en las sociedades. En el segundo capítulo, Barrientos del Monte confirma el mal estado de la democracia representativa y lo hace enfocándose en el diseño de la democracia que, en su opinión, requiere de ajustes para que sea funcional para el siglo XXI. Considera que esto se

convierte en el reto del pensamiento político. El tercer y el cuarto capítulo abordan la representación populista. Abad Cisneros afirma que la presencia del populismo destaca las dificultades que tiene la democracia para canalizar el descontento social y señala un cambio en la forma en la que la ciudadanía entiende y exige la representación. En el cuarto capítulo, Alejandra M. Salinas parte de la hipótesis de que el populismo distorsiona el juego político democrático en un sistema representativo y socava el Estado de derecho. La autora encuentra evidencia de que la salud de la democracia representativa en América Latina requiere de un Estado de derecho más sólido y de una menor dosis de populismo. En su capítulo, Subirats Humet propone conectar la crisis de la representación, así como la erosión de la legitimidad democrática, con los impactos que en estos dos temas tienen el cambio tecnológico y la crisis de las intermediaciones tradicionales. Cardona y Arango, por su lado, se concentran en la relación que existe entre las emociones y las instituciones políticas y la delimitan al contexto de las redes sociales virtuales. Concluyen que, para lograr una salida a la crisis democrática, es imperativo consultar fuentes fiables y promover la formación crítica a partir de una política pública de una pedagogía de las emociones que mejore la percepción, la cognición y la decisión.

La segunda parte del libro recopila cinco capítulos que abordan los dilemas de la democracia representativa desde un análisis comparativo. José Manuel Rivas explica el dilema del político en las democracias representativas. Su objetivo es analizar los riesgos que este dilema plantea para su funcionamiento. El octavo capítulo, aporte de Barreda, Otero Felipe y Ruiz Rodríguez, estudia la superposición y la especialización ideo-

lógica en 17 sistemas políticos de América Latina. Aquí examinan el efecto de la polarización y fragmentación en las estrategias de competencia ideológica de los partidos políticos. Serrafiero y Eberhardt, a su vez, analizan las consecuencias que pueden resultar del uso de la revocatoria de mandato pues consideran que ésta puede tener un impacto negativo en el sistema representativo. Tratan, además, de evidenciar si el mecanismo, en lugar de servir como herramienta de control ciudadano, es utilizado por la oposición para terminar prematuramente el período para el que fue elegido el gobierno de turno, resultando así en una mayor ingobernabilidad o inestabilidad. Llamazares Valduvico y Sendra exploran cómo la autoridad regional influye en los partidos políticos y cómo afecta la heterogeneidad interna del electorado de los partidos en lo que respecta a políticas redistributivas, mientras que Carty y Torcal examinan la estructura del activismo político en América Latina y concluyen que los niveles de activismo de la región no indican que las reformas hayan tenido un impacto en la calidad de la democracia ni en la participación de los ciudadanos.

La tercera sección del volumen consta de dos capítulos. Ambos son estudios de caso. El primero, de Duque Daza, analiza, para el período 1978-2018, la forma en que en Colombia las organizaciones criminales han logrado que sus intereses sean representados en el Congreso como una expresión de la captura parcial del Estado y de las facciones partidistas que han servido de vehículo para la defensa de estos intereses. Por su lado, Solís Delgadillo y Cerna dan cuenta de los asesinatos políticos que tuvieron lugar durante el proceso electoral de 2017-2018 en México e intentan responder qué patrones muestran dichos asesinatos.

“La representación política es un elemento central en el desarrollo de las democracias contemporáneas”. Esta frase de Alcántara explica por qué la publicación de un libro, enfocado en analizar el momento crítico que vive la representación política -posiblemente como consecuencia de fenómenos acaecidos en las últimas dos décadas y a raíz del surgimiento de las redes sociales y de las comunicaciones digitales- era una necesidad, que él y Porfirio Cardona decidieron subsanar invitando a numerosos investigadores a pensar y a escribir sobre los dilemas presentes y futuros de la representación democrática. Es justamente esto lo que logra, con agudeza analítica, este volumen. Los diferentes capítulos hablan sobre asuntos centrales de la representación política y de la ciencia

política. El libro incluye temas como la pérdida de importancia de los partidos políticos, las distancias entre representados y representantes, los populismos, las élites, los fenómenos de desafección e insatisfacción, el activismo, así como el impacto de internet, las redes sociales virtuales y los nuevos tipos de comunicaciones en la política. La pandemia y su impacto en la representación política hacen parte de este análisis de la representación puesto que, aunque aún no ha sido superada, su efecto en la democracia es enorme. Leer sobre estos temas lleva al lector a pensar más allá del dilema mismo de la representación democrática y a intentar encontrar alternativas posibles. Las razones para acercarse a este libro, rico en contenido y en propuestas, son, en suma, múltiples.

## Revisiting the Falklands-Malvinas Question. Transnational and Interdisciplinary Perspectives.

G. Mira y F. Pedrosa (Editores).

University of London Press-Institute of Latin American Studies. 2021. 279 páginas

*Natalia Jazmín Medina*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.R2>

“Revisiting the Falklands-Malvinas Question” es un libro pertinente teniendo en cuenta la situación actual en la que el conflicto Falklands-Malvinas sigue latente y las permanentes discusiones parecieran ser verdades inamovibles para ambos lados.

El libro se enfoca en la guerra y sus repercusiones. A través de las diversas perspectivas de especialistas e investigadores españoles, británicos y argentinos, la obra se propone lograr un trabajo reflexivo que evite el tránsito por un pensamiento nacionalista. Este trabajo también presenta diferentes acercamientos disciplinares, desde la historia y la ciencia política hasta la sociología y los estudios culturales, y es producto del trabajo conjunto entre equipos de investigación de la Universidad de Salamanca y la Universidad de Buenos Aires.

El propósito de los editores fue poner a disposición diferentes perspectivas sobre este tema para el público angloparlante. Adicionalmente, el trabajo propone explorar un aspecto poco estudiado en el campo académico: el problema entre la historia reciente y el rol del Estado como productor y legitimador de narraciones.

En este sentido, la publicación comienza con una Introducción escrita por los compiladores, Guillermo Mira y Fernando Pedrosa, quienes presentan algunas reflexiones críticas respecto de las repercusiones académicas y culturales en

torno a la guerra, sosteniendo que no es un problema reciente, sino que data del mismo proceso de la conformación del Estado y la nación argentina. Entonces se proponen leer las producciones sobre el tema Malvinas reflexionando sobre la construcción de la identidad nacional y la presencia estatal como un actor cuya voz no es siempre directa o impoluta, sino que puede imponer una narrativa particular para construir legitimidad con el fin de aumentar su capacidad de control social.

En el primer capítulo, María José Bruña analiza el conflicto como un ejemplo de control biopolítico de la historia reciente, sosteniendo que la guerra fue una decisión planeada por ambos gobiernos sabiendo que muchos jóvenes seguramente morirían, mientras que los primeros se perpetuarían en el poder.

Silvina Jensen centra el análisis en el impacto de la guerra en los exiliados y exiliadas de Argentina que, lejos de su país, igualmente han creado una unidad de acción y repudio para condenar la dictadura militar en su país de origen. En ese sentido, Jensen muestra los dilemas a los que se enfrentan al apoyar a la Argentina en la guerra, pero, al mismo tiempo, la posibilidad que eso abre para legitimar a un gobierno que los expulsó de su país.

El tercer capítulo, escrito por Fernando Pedrosa, describe las posiciones adoptadas por los partidos políticos eu-

ropeos y latinoamericanos, muchos de los cuales eran miembros de la Internacional Socialista. A su vez, profundiza en diferentes perspectivas del conflicto anglo-argentino, examinando su influencia en las relaciones entre los partidos, las estrategias de organización transnacionales de los socialdemócratas, y también en las políticas regionales. Esto le permite al autor crear un mapa de las redes y acciones políticas transnacionales sin centrar su análisis en las perspectivas de los partidos europeos. Este acercamiento le da una oportunidad al lector de observar una mayor ambigüedad en las acciones de las organizaciones de izquierda.

Guillermo Mira lleva a cabo una revisión en las teorías más influyentes con respecto a las transiciones y restauraciones democráticas en América Latina, identificando algunos aspectos controversiales. Específicamente en Argentina, la guerra forzó a los militares a abandonar el gobierno y también le dio un impulso a la transformación radical que se estaba llevando a cabo en el Reino Unido; pero, más importante aún, tuvo repercusiones significativas en términos regionales y globales.

El capítulo de Julieta Vitullo describe su experiencia cuando decidió ir a visitar las Islas mientras hacía su tesis doctoral. Inesperadamente, conoció dos veteranos que estaban volviendo al campo de batalla después de veinticinco años. Ella los acompañó con su cámara, documentándolos por diez horas y esa experiencia en el terreno fue clave para elaborar sus ideas sobre la cuestión.

El siguiente capítulo es de Edgardo Diekele, quien a partir de su diario de viaje y las notas de una filmación que realizó en las Islas ofrece una perspectiva diferente que permite acercarse a las dimensiones estéticas, físicas y emocionales de las Islas, así como a las personas

que viven allí. En base a estos dos capítulos se hizo el documental “La forma exacta de las islas” [The Exact Shape of the Islands].

El capítulo de Joanna Page cuestiona la situación confusa y las diferentes escenas en la misma Plaza de Mayo entre dos momentos: el primero remite a la demostración masiva contra la dictadura organizado por los sindicatos; y el segundo, cuando Galtieri, tres días después, anunció la invasión y recibió una ovación y el apoyo de la misma plaza. Luego, analiza dos documentales de Julio Cardoso en donde sostiene que la guerra no fue un evento que emergió de repente e ilógicamente. Subsecuentemente, ella afirma que el evento es otro capítulo en la historia del nacionalismo argentino.

Catriona McAllister, perteneciente al campo de la ficción literaria, también trata de reflexionar sobre la imagen de apoyo al General Galtieri luego del anuncio bélico. Examina discursos de la identidad nacional argentina a través de la historia, enfocándose en la relación entre los militares y el apoyo de los ciudadanos. En vista a eso, la autora analiza textos escritos por Martín Kohan, y particularmente la novela *Ciencias Morales* (2007), donde el autor aborda la educación patriótica con el conflicto de 1982 como contexto.

En relación al campo educativo, el siguiente capítulo escrito por Matthew Benwell y Alejandro Gasel analiza desde una perspectiva pedagógica las formas en las cuales el asunto es actualmente estudiado en colegios secundarios en Río Gallegos, capital de la provincia argentina de Santa Cruz. Además, resaltan la relevancia del tópico en base a cómo las Islas son vistas como un ícono de “nacionalismo territorial” en los textos escolares.

Por otro lado, Cara Levey y Daniel Ozarow exploran el impacto inmediato y

a largo plazo de las consecuencias políticas y diplomáticas del referéndum que tuvo lugar en 2013 en las Islas destinado a decidir si continuarían o no siendo un territorio británico de ultramar. Las autoras consideran que fue una oportunidad perdida para ambos gobiernos de entablar un diálogo sincero, porque, aunque parezca increíble, Argentina y el Reino Unido comparten algunas preocupaciones como el futuro de los isleños.

En este sentido, el capítulo de Andrew Graham-Yooll examina los hitos políticos y diplomáticos sobre el asunto, sugiriendo que los gobiernos deberían empezar a tomar nuevas direcciones diplomáticas, ya que hasta ahora el diálogo ha sido inútil.

Bernard McGuirk es un crítico literario y cultural inglés, autor del estudio “Falklands–Malvinas: An Unfinished Business”. Este capítulo es incómodo de leer para quienes buscan verdades

ineluctables. En cambio, se aproxima y profundiza en el “asunto inconcluso” con iconoclasia.

El capítulo final, escrito por Christine Anderson y María Osuna, busca hacer público y disponible a investigadores y estudiantes -pero también al público general- material documental sobre la guerra, el cual está preservado en instituciones varias, pero también en acervos de los gobiernos involucrados. Las autoras sostienen que esto es fundamental para resolver el conflicto a través de vías diplomáticas.

Por la conceptualización original que construyen los autores y por la misma variedad de abordajes que la obra ofrece, se cumple sobradamente el propósito general del libro de explorar diferentes perspectivas para salir de los caminos trillados. Además, un mérito no menor, es que esta información esté disponible específicamente para el público hablante de inglés.

# La Ley y La Trampa en América Latina

**María Victoria Murillo, Steven Levitsky y Daniel Brinks (Autores)**

Siglo XXI. 2021. 128 páginas.

*Fernando Domínguez Sardou*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.2.R3>

*La Ley y La Trampa en América Latina* (2021) -traducción del original *Understanding Institutional Weakness. Power and Design in Latin American Institutions*, parte de una observación que, aunque pueda ser frecuente fuera de círculos académicos, resulta atractiva desde una perspectiva teórica: en particular en América Latina -aunque no exclusivamente- se suele observar una distancia entre las reglas escritas y su funcionamiento en la realidad. Siguiendo la presentación que hacen la autora y los autores del libro, “asumimos que la debilidad institucional es una condición de fondo, algo con lo que hay que lidiar, que da forma a la política, pero no algo que podría ser en sí una elección política consciente” (2021: 13). Desde el mismo estado de la cuestión del trabajo, queda evidenciado que la literatura en nuestra disciplina no se ha enfocado en esta debilidad, sino que la trata como un “error aleatorio”. Desde este posicionamiento, el objetivo del libro es el de dar un marco para el estudio de la “debilidad institucional” como objeto de estudio en sí mismo.

Para encarar el estudio de la distancia entre las normas escritas y su práctica, la obra se enfoca en las “instituciones formales frágiles”, es decir en aquellas reglas escritas que no tienen elementos que permitan su efectivo cumplimiento. En este sentido, plantea una tipología de la fragilidad de las mismas: éstas serán frágiles en función de su insignificancia, del incumplimiento o bien de su inestabili-

dad. Estas instituciones pueden ser simbólicas -en tanto que insignificantes-, pueden ser no aplicadas, su aplicación puede ser “no punitiva” (es decir, las reglas son lo suficientemente débiles como para no alterar el comportamiento), pueden ser de imposible control por parte del Estado, o bien pueden ser inestables (en tanto y en cuanto las reglas cambian con mucha frecuencia).

Desde esta identificación del fenómeno se plasma el argumento: la debilidad institucional suele tratarse de una estrategia política, cuyo diseño se debe a distintos factores. En el proceso de diseño de una institución, existen actores que por diversas razones se pueden oponer a la misma. Y ellos tienen tres opciones ante esta oposición: cumplir las reglas, evitar su cumplimiento -y pagar los costos-, o bien modificar las reglas para introducir otras nuevas que les resulten más favorables -incluso cuando paguen un costo por ello. Desde allí, Murillo, Levitsky y Brinks argumentan que para poder identificar las causas de la mencionada debilidad, es necesario “analizar las condiciones que moldean el costo de cumplir con determinada institución en relación con el costo de cambiarla o violarla” (2021: 66).

Esto, en América Latina, siguiendo la óptica del trabajo, se reproduce a lo largo del tiempo debido a tres factores principales: la desigualdad socioeconómica, la débil capacidad estatal, y la volatilidad económica y política. También encuentran que la fuerte pretensión puesta

sobre las instituciones a partir de los procesos de transición a la democracia y el crecimiento de la sociedad civil ha aumentado la brecha entre las expectativas y su funcionamiento real, incrementando la percepción de la debilidad de las mismas.

El principal aporte -y la razón central por la cual la lectura del libro es sumamente recomendable- es la innovación conceptual y teórica que presenta, a partir de la idea de “debilidad institucional”, estableciendo una tipología para analizar estas instituciones formales frágiles, pero también analizando sus causas, y el porqué de su persistencia. Asimismo, también desde esta conceptualización, abre la puerta a nuevos estudios, advirtiendo sobre la dificultad de medir el fenómeno estudiado, ya sea desde el alcance a los datos, como desde la construcción de indicadores.

Por otra parte, el trabajo invita a una reflexión profunda sobre el rol del diseño de las instituciones y el uso estratégico del mismo. Siguiendo la conclusión central del trabajo, la debilidad a la que aducen se trata de una estrategia intencional, y no suele deberse ni a errores, ni a una escasa atención en su diseño, ni a inconvenientes derivados de la falta de capacidades estatales. Pensar en estos términos abre las puertas, al menos, a dos reflexiones: en primer lugar, permite y

facilita estudios sobre los procesos de diseño de las reglas, ampliando el espacio para preguntas de investigación y observaciones más refinadas sobre los mismos; y en segundo lugar, abre el espacio a múltiples preguntas sobre la calidad democrática y el funcionamiento de las instituciones.

Una de las pretensiones de quienes escriben el libro es la de abrir la discusión no solo a científicos sociales, sino también a actores políticos y legisladores. La vigencia de la agenda, combinada con el diagnóstico de causas a las que se debe esta debilidad y su persistencia, muestran que para resolver este déficit que presentan las normas y su cumplimiento en la región es necesario ampliar la discusión: no solo evaluar y analizar las capacidades estatales, considerar también el resto de condiciones subyacentes es crucial para comprender su alcance y viabilidad.

En síntesis, dada la innovación conceptual que presenta -en la definición del fenómeno de la “debilidad institucional” y en la tipología que nos permite ordenarlo-, el enfoque teórico con el cual la plantean, el argumento subyacente a la misma y la discusión que abre -tanto académica como práctica- convierten al libro en un nuevo texto de referencia para quienes deseen estudiar las perspectivas de las instituciones, sobre todo en América Latina.

## 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 (sin nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a los/as autores/as del artículo) para su evaluación externa.
3. 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.
4. 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.
5. Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA. Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación.
6. 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.
7. Formato general:
  - o Tipografía: Times New Roman.
  - o Tamaño: 12.
  - o Interlineado: 2,0.
  - o Tamaño de hoja: A4.

## CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA. Las referencias en la bibliografía deben seguir este modelo:

### § **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. Disponible [AQUÍ](#)

### § **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. Los/as autores/as son enteramente responsables de su contenido y deben evitar toda práctica de plagio y/o auto-plagio.

## **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.

## **ÉTICA DE LA REVISTA**

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en [PUBLICATIONETHICS.ORG](http://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.

## **DERECHOS DE AUTOR**

Es condición para la publicación que los autores y autoras cedan a la revista los derechos de reproducción.

Los textos publicados por Revista SAAP se distribuyen amparados bajo una Licencia [CREATIVE COMMONS 4.0 ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL INTERNACIONAL](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Los autores conservan el derecho de autor al mismo tiempo que garantizan a Revista SAAP el derecho de ser el primer ámbito de publicación del artículo.

## **POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO**

Revista SAAP es de acceso abierto y no tiene ningún costo para los/as autores/as. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista.



