

REVISTA
SAAP

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 17, Nº 1, Mayo 2023

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Gustavo A. Dufour (UBA-UNAJ)

Vicepresidente

Cintia Pinillos (UNR)

Secretaria General

María Inés Tula (UBA)

Pro Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorera

Lucia Caruncho (UBA)

Pro Tesorero

Ignacio Santoro (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Juan Pablo Laporte (UBA)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Mónica Cingolani (UCC)

Fernando Domínguez Sardou (UCA)

Melina Guardamagna (UNCU)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Rocío Annunziata (UNSAM)

Analía Orr (UNPSJB)

Daniela Kunz (UNVM)

Gastón Mutti (UNR)

Anabella Busso (UNR)

Martín D'Alessandro (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

María Cecilia Miguez (UBA)

Javier Ghio (USP-T)

María Eugenia Tesio (UBA)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Esteban Kaipl (UNL)

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández✠ (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández✠ (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

Martín D'Alessandro (2014-2021)

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

VOLUMEN 17 • Nº 1, MAYO 2023

Directora

María Laura Tagina
(Universidad Nacional de San Martín)

Editor Asociado

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

Editora Asociada

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

Consejo Editorial

Carlos Acuña
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky
(Harvard University)

Fernando Limongi
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán
(University of Notre Dame)

Catalina Smulovitz
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes
(Yale University)

Secretario Editorial
Melina Levy
(Universidad Nacional de La Matanza)

Secretario de Redacción
Franco Castorina
(Universidad de Buenos Aires)

Consejo Asesor

Jorge Battaglini
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares
(CIPPEC)

María Celeste Ratto
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar
Registro de la Propiedad Intelectual 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 1

Editorial 7

ARTÍCULOS

Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri
Romina del Tredici, Lucas González y Rodrigo Zarazaga 13-34

Control centralizado y arraigo social débil.
La expansión territorial del partido PRO en Argentina
Gabriel Vommaro, Martín Armelino, Francisco Longa, Juan Grandinetti y Martín Paladino 35-65

Las comisiones especiales de control en el Congreso Nacional de Argentina
Federico Saettone 67-98

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Jóvenes, ciudadanía y política: análisis de dos estudios empíricos con estudiantes secundarios del AMBA ante su primer voto (2015 y 2019)
Miriam Kriger y Ignacio Robba Toribio 101-116

Modus vivendi y democracia agonista: concepciones realistas de estabilidad política y democracia
Cicerón Muro Cabral 117-126

Contingencia y conflicto. El modelo de corrientes múltiples de Kingdon y la política de subsidios al pan baladi en Egipto
Juan Pablo Quiroga 127-148

RESEÑAS

- Feminisms in Latin America.
Pro-choice Nested Networks in Mexico and Brazil,*
de Gisela Zaremborg y Debora Rezende de Almeida
Ana Laura Rodríguez-Gustá 151-153
- Party System Closure: Party Alliances,
Government Alternatives, and Democracy in Europe,*
de Casal Bértoa Fernando y Zsolt Enyedi
Gerardo Scherlis 154-157
- The Will of the People:
Populism and Citizen Participation in Latin America,*
de Yanina Welp
Alicia Lissidini 158-160
- Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito
electoral y cambio político (1988-2016),*
de Aldo Adrián Martínez Hernández
Cristian Márquez 161-163
- Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos.
Una aproximación comparada desde la política subnacional
en América Latina,*
de Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese (eds.)
Victoria Ortiz de Rozas 164-166
- 30 años de la Constitución Política de Colombia.
Análisis y perspectivas,*
de Porfirio Cardona-Restrepo, Manuel Alcántara Sáez
y Javier Duque Daza (eds.)
Lemy Bran 167-169

Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.E>

Estimadas lectoras y lectores,

Iniciamos 2023, año en el que Argentina festeja su 40 aniversario de democracia, renovando nuestro compromiso con la implementación de estándares internacionales de calidad editorial. Entre ellos, la implementación de criterios exigentes de evaluación interna y de revisión externa por pares; la comunicación argumentada de las decisiones editoriales; el cumplimiento de la periodicidad de publicación de cada número; la internacionalización tanto de nuestros consejos asesor y académico, como de los/as revisores/as externos/as; la originalidad de los contenidos publicados; el diseño de políticas editoriales que tiendan a una representación paritaria de los géneros en el índice de cada número; y la implementación de estrategias de visibilización de la producción científica que nuestros/as autores/as nos confían.

El número que aquí presentamos vuelve a convocar a distinguidos/as científicos sociales de Argentina, América Latina y Europa, en torno a una agenda de temas tan relevantes como variados: las políticas públicas, los partidos políticos, las comisiones del poder legislativo, la participación política de los/as jóvenes, junto con desarrollos teóricos sobre la democracia y recensiones de los principales libros recientemente publicados.

En su artículo *Control centralizado y arraigo social débil. La expansión territorial del partido PRO en Argentina*, Gabriel Vommaro, Martín Armelino, Francisco Longa, Juan Grandinetti y Martín Paladino analizan las estrategias de nacionalización del partido Propuesta Republicana. A través de un estudio con métodos mixtos y análisis de clases latentes, muestran que realizó una expansión por penetración en la que preservó la marca partidaria y la centralización del poder desde su bastión, y que se conservó un alto grado de coordinación y cierta consistencia programática, pero con desarrollos organizativos y arraigos sociales débiles a nivel local.

Por su parte, Romina del Trédici, Lucas González y Rodrigo Zarazaga, en su artículo *Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri*, estudian la distribución de planes sociales en Argentina, entre 2009 y 2019, discriminando entre fondos programáticos y discrecionales. Basándose en un análisis cuantitativo, de 364 planes sociales, concluyen que tanto el Partido Justicialista como Cambiemos distribuyeron fondos discrecionales a través de movimientos

sociales para contener posibles estallidos sociales, intercambiándolos por paz social y gobernabilidad.

En su texto *Las Comisiones especiales de control en el Congreso Nacional de Argentina*, Federico Saettone se pregunta en qué medida los parlamentos ejercen el control/supervisión desde el ámbito de las comisiones. Centrándose en las Comisiones Especiales de Control (CEC) del Congreso argentino, examina, por un lado, la relación de agencia de estas comisiones con las burocracias y las cámaras del Congreso y, por el otro, cómo ejercen el control *ex ante* y *ex post*. En ese marco, desarrolla una medición cuantitativa de los poderes de control de las CEC.

Asimismo, Miriam Kriger y Ignacio Robba Toribio nos acercan la nota de investigación *Jóvenes, ciudadanía y política: análisis de dos estudios empíricos con estudiantes secundarios del AMBA ante su primer voto (2015 y 2019)*, en la que analizan el vínculo con la ciudadanía y la política de jóvenes cercanos a votar por primera vez en elecciones ejecutivas, en dos momentos políticos distintos y en relación con transformaciones en las dinámicas de politización juvenil, en un contexto de polarización política de la sociedad.

En su nota de investigación *Modus vivendi y democracia agonista: concepciones realistas de estabilidad política y democracia*, Cicerón Muro Cabral se cuestiona acerca del tipo de democracia requerida para la estabilidad de un *modus vivendi* en un régimen liberal, considerando una concepción realista de la política. Argumenta que es la democracia agonista la concepción adecuada y para ello define las relaciones conceptuales entre régimen liberal democrático y democracia agonista, con el realismo político.

Por fin, Juan Pablo Quiroga, en su nota de investigación *Contingencia y conflicto. El Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon y la política de subsidios al pan baladí en Egipto* rescata los aportes de John Kingdon (1995) para analizar el sistema de subsidios al pan y la harina en Egipto, en el marco de la coyuntura crítica 2014-2016. Sostiene que el abordaje del Modelo de Corrientes Múltiples permite no solo iluminar aspectos centrales del caso bajo análisis, sino también avanzar en una agenda más diversa de enfoques teórico-metodológicos para el análisis de las políticas públicas.

Cierran este número seis reseñas de libros recientemente publicados en Alemania, Argentina, Colombia, Estados Unidos y México. A cargo de Gerardo Scherlis estuvo la recensión del libro “*Party System Closure: Party Alliances, Government Alternatives, and Democracy in Europe*”, de Fernando Casal Bértoa y Zsolt Enyed. Ana Laura Rodríguez-Gustá se ocupó del libro *Feminisms in Latin America. Pro-choice Nested Networks in Mexico and Brazil*, de Gisela Zaremberg y Debora Rezende de Almeida. Por su parte, Alicia Lissidini Dotti reseñó “*The Will of the People: Populism and Citizen Participation in Latin*

America”, de Yanina Welp. Cristian Márquez nos acerca sus impresiones sobre el libro “*Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito electoral y cambio político (1988-2016)*”, de Aldo Adrián Martínez Hernández. Victoria Ortiz de Rosas estuvo a cargo de la reseña de “*Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina*”, editado por Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese. Y Lemy Bran nos acerca su reseña sobre *30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perspectivas*, de Porfirio Cardona-Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza (Eds.).

¡Que disfruten la lectura!

María Laura Tagina
Directora Revista SAAP

Artículos

Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri*

Buying Social Peace: the Distribution of Social Plans

During Cristina Kirchner and Mauricio Macri's Governments

ROMINA DEL TREDICI

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Católica de Córdoba, Argentina

romina.deltredici@ucc.edu.ar

LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín y Universidad Católica Argentina, Argentina

lgonzalez@unsam.edu.ar

RODRIGO ZARAZAGA

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Centro de Investigación y Acción Social, Argentina

rzarazaga@jesuitas.org.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.A1>

Resumen: Este trabajo analiza la distribución de planes sociales en Argentina y presenta un resultado contraintuitivo. El Partido Justicialista de Argentina, que la literatura describe como clientelar, incrementó los fondos programáticos durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, mientras que la coalición Cambiemos, que se presentó como programática, invirtió más en la distribución discrecional durante el gobierno de Mauricio Macri. El estudio presenta un análisis cuantitativo del total de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019, explora los procesos que llevaron a los resultados en ambas administraciones usando fuentes secundarias y concluye con algunas implicancias comparadas. El principal argumento es que ambos partidos distribuyeron fondos discrecionales a través de movimientos sociales para contener posibles estallidos sociales, intercambiándolos por paz social y gobernabilidad.

Palabras clave: Planes sociales – Gasto discrecional – Gasto programático – Movimientos sociales – Argentina

Abstract: *This work analyzes the distribution of social programs in Argentina and present a counterintuitive observation. The Justicialista Party of Argentina, which the literature describes as clientelistic, increased programmatic funds during the government of Cristina Fernández de Kirchner; while the Cambiemos coalition, which presented itself as programmatic, invested more in discretionary funds during the government of Mauricio Macri. The study presents a quantitative analysis of a total of 364 national government programs between 2008 and 2019, explores the processes that led to the results in both administrations using secondary sources, and concludes with some comparative implications. The main argument is that both parties in government distributed discretionary funds through social movements to contain possible social unrest, exchanging them for social peace and governability.*

Keywords: *Social Programs – Discretionary Spending – Programmatic Spending – Social Movements – Argentina*

* Artículo recibido el 17 de febrero de 2022 y aceptado para su publicación el 7 de febrero de 2023.

1. Introducción

El Partido Justicialista o Peronista (PJ) de Argentina es tradicionalmente considerado un partido de aparato; una extensa literatura describe sus redes clientelares y la distribución discrecional de planes sociales cuando gobierna (Levitsky, 2003; Calvo y Murillo, 2004; Brusco et al., 2004). En oposición al PJ, la alianza Cambiemos alzó, desde su nacimiento, la bandera de la lucha contra el clientelismo y la discrecionalidad. Su líder, Mauricio Macri, en su candidatura presidencial de 2015 anunció que llevaría a cabo una reforma para terminar con la discrecionalidad de los planes sociales¹. Sin embargo, en este trabajo mostramos que su gobierno incrementó el porcentaje de fondos destinados a planes discrecionales y el de Cristina Fernández de Kirchner (de aquí en más CFK), al contrario, a planes sociales no clientelares, que llamamos programáticos.

Este trabajo estudia la distribución de planes sociales en Argentina. Para ello, analizamos una población de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019 y seleccionamos 27 planes sociales que clasificamos como ayuda social directa y urgente. Hasta donde sabemos, es la primera vez que se estudia todo el conjunto de planes sociales para comparar la política social de los gobiernos en Argentina. Clasificamos a estos planes como discrecionales y programáticos y comparamos la evolución de los montos y porcentajes destinados a cada grupo durante los gobiernos de CFK y Mauricio Macri.

El trabajo encuentra un resultado contraintuitivo. El partido que la literatura describe como clientelar incrementó los fondos programáticos y el que se presentó como programático invirtió más en la distribución discrecional. Ahora bien, a pesar de que el PJ aumentó el gasto programático, también mantuvo planes discrecionales durante el gobierno de CFK. Sobre esta observación, buscamos encontrar una posible explicación del aumento del gasto social discrecional durante el gobierno de Macri y del mantenimiento de algunos planes sociales de este tipo durante el de CFK.

Una extensa literatura sostiene que los partidos en el gobierno distribuyen el gasto social dependiendo, entre otras cosas, de su ideología o para comprar votos. Sostenemos que, a pesar de las importantes contribuciones, una parte de esta literatura no logra explicar satisfactoriamente la distribución reciente de planes sociales en Argentina, donde los dos partidos en el

¹ La plataforma electoral de su partido, Propuesta Republicana (PRO), en la sección de Protección Social, detalla que “se buscarán mecanismos institucionales para evitar el uso discrecional de los programas” (Plataforma Electoral PRO, 2020). Recuperado el 27 de marzo de 2020 de: <http://pro.com.ar/plataforma-electoral/>

gobierno los asignaron en contra de las expectativas de los argumentos basados en la ideología y la compra de votos.

El principal argumento de este estudio es que ambos partidos en el gobierno distribuyeron fondos discrecionales para contener posibles estallidos sociales. Cuando los sectores más vulnerables de la sociedad enfrentan necesidades urgentes, es más probable que se movilicen y protesten. Los movimientos sociales canalizan algunas de esas demandas, organizan estos sectores y distribuyen planes sociales discrecionales para hacer frente a algunas de sus necesidades. Los movimientos sociales no pueden distribuir fondos programáticos porque éstos llegan a todas las personas de una población objetivo de forma automática, sin intermediarios. Cuando los movimientos sociales obtienen los fondos que necesitan, es más probable que desmovilicen las protestas y contengan los estallidos sociales. Por eso, argumentamos que los partidos en el gobierno y los movimientos sociales intercambiaron fondos discrecionales por paz social y gobernabilidad. Este argumento podría dar cuenta de por qué el gobierno de Cambiemos, con pocos intendentes y redes territoriales en los municipios más pobres y con una plataforma electoral crítica al gasto clientelar; aumentó los planes sociales gestionados a través de los movimientos sociales, aun cuando tuvieran afinidades partidarias opuestas.

En la siguiente sección resaltamos las limitaciones de la literatura existente y presentamos nuestro argumento para entender los resultados que observamos. A continuación, presentamos la metodología, analizamos los datos y, mediante fuentes secundarias, rastreamos algunos de los principales procesos que llevaron a los resultados observados. En la última sección, presentamos las conclusiones del estudio y abordamos las implicancias comparadas. Muchos investigadores y analistas ven con preocupación el aumento del gasto discrecional y que se favorezca a los movimientos sociales con su distribución. Sostenemos que la contracara de este gasto ha sido, por un lado, el acercamiento de políticas sociales a sectores a los que tanto el Estado nacional como los subnacionales no llegan o llegan parcialmente y, por otro lado, la contención de los estallidos sociales.

2. Los determinantes políticos de la distribución discrecional

Una gran parte de la literatura especializada coincide en que los planes sociales se distribuyen con el objetivo de obtener beneficios electorales (Calvo y Murillo, 2004; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Stokes et al., 2013; Weitz-Shapiro, 2014; Luna, 2014; Mares y Young, 2016). Sin embargo, no hay acuerdo en el debate sobre el tipo de votantes a los que los gobiernos distri-

buyen fondos discrecionales. Algunos trabajos sostienen que la población objeto de la distribución de estos fondos son los votantes ya identificados con el partido gobernante (Cox y McCubbins, 1986; Calvo y Murillo, 2013; Stokes et al., 2013; Zarazaga, 2016). Por el contrario, otros argumentan que la población objeto son los votantes indiferentes, es decir, sin fuertes preferencias partidarias (Lindbeck y Weibull, 1987; Stokes, 2005). Un tercer grupo sostiene que estos fondos son destinados principalmente a partidarios afines, pero no para comprar su voto, que ya tienen, sino para movilizarlos en manifestaciones (Szwarcberg, 2015) y en el día de las elecciones (Nichter, 2008). Un último grupo sostiene que algunos partidos de derecha o centroderecha pueden tener una estrategia dual, manteniendo políticas programáticas para sus votantes habituales y discrecionales para atraer el voto de los sectores de menos ingresos que les es normalmente esquivo (Kitschelt, 2000; Luna, 2010). En estos estudios, la distribución discrecional tiene por objetivo capturar el voto de los pobres porque en ellos es mayor la utilidad marginal de cada peso invertido. Sin embargo, el gobierno de Cambiemos aumentó los fondos discrecionales administrados a través de los movimientos sociales, incluso cuando estos movimientos estaban alineados con los partidos de oposición y fuera muy poco probable que movilizaran a sus miembros para votar por Macri. Si bien coincidimos en que los destinatarios de los planes sociales discrecionales son los más vulnerables, señalamos que, bajo determinadas condiciones, el objetivo último de la distribución discrecional no es electoral, sino de gobernabilidad.

Varios estudios también vinculan las ideologías partidarias con el tipo de gasto social. En un trabajo canónico, Huber et al. afirman que “las preferencias de los partidos de izquierda fueron por la expansión gradual del sistema de seguridad social, primero a los trabajadores industriales y luego a los del sector informal” (2008: 423). Mientras que “los partidos de derecha prefirieron proteger la fragmentación y los beneficios en los sistemas de privilegio, pero reduciendo los gastos de seguridad social tras la crisis de la deuda de los años 80 y la apertura de las economías latinoamericanas” (Huber et al., 2008: 423). Aunque tendemos a estar de acuerdo con este argumento general, nuestros datos muestran que las ideologías partidarias en Argentina no parecen explicar muy bien la distribución de los fondos discrecionales: el llamado partido clientelista redujo fondos discrecionales y la autoproclamada coalición programática hizo lo contrario.

Otra serie de estudios sostiene que el aumento en la distribución de planes sociales responde al incremento de las protestas (Auyero, 2002; Lodola, 2005; WeitzShapiro, 2006; Giraudy, 2007; Calvo y Moscovich, 2017), al fortalecimiento de los movimientos sociales (Garay, 2007; Franceschelli y

Ronconi, 2009) y a los vínculos partidarios más fuertes con ellos, incluso durante gobiernos de centroderecha (Niedzwiecki y Pribble, 2017). Otra parte de esta agenda de investigación sostiene que los gobiernos utilizan el gasto social discrecional para apaciguar las protestas (Cloward y Piven, 1977; Garay, 2016; Schipani, 2019). En el primer grupo, la cantidad de protestas es una variable independiente; en el segundo, es dependiente.

La principal evidencia empírica de estos estudios centrados en la relación entre protesta y fondos sociales son planes sociales específicos, generalmente los más grandes o los relacionados con la asistencia social de emergencia (e.g., Lodola, 2005; Giraudy, 2007; Weitz-Shapiro, 2006; Calvo y Moscovich, 2017). Sostenemos que parte de esta literatura adolece de lo que Bonvecchi y Lodola denominan el “déficit de incompletitud” (2011: 182-183), o sea, centrarse en algunos tipos específicos de planes sociales y desatender otros. Esto es equivalente a usar evidencia empírica parcial e, incluso, a un posible sesgo de selección. Una segunda limitación es el “déficit de agrupamiento”, o agrupar fondos esencialmente diferentes en un conjunto de recursos común e indistinguible. Como resultado, algunos estudios afirman que los planes sociales desmovilizan las protestas, pero la discreción que tiene el partido en el gobierno sobre su asignación varía ampliamente, así como los efectos de esos fondos. Contribuimos empíricamente a esta literatura incluyendo todos los programas sociales en nuestra base de datos y discutiendo la posible relación entre gasto discrecional y protestas.

Sostenemos que los dos gobiernos analizados en este trabajo canalizaron fondos discrecionales a través de los movimientos sociales porque proveen la mediación necesaria para llegar a sectores vulnerables y prevenir protestas masivas y el desborde social. En contextos de crisis económica, los movimientos sociales pueden alentar protestas, pero también prevenir disturbios al brindar información sensible de la situación social a políticos y utilizar fondos públicos para llegar a los sectores con necesidades más elementales y urgentes. De esta manera, pueden atender reclamos, desmovilizar protestas y evitar posibles estallidos sociales. Sus miembros provienen y viven en los barrios donde son políticamente activos, están en contacto permanente con las y los vecinos y tienen un conocimiento preciso de sus necesidades y posibles soluciones. Los lazos personales y directos con las poblaciones locales permiten a los movimientos sociales distribuir beneficios específicos en poco tiempo. Los y las líderes sociales ayudan a organizar a las personas y esto es fundamental para canalizar ayudas monetarias del Estado y administrar centros comunitarios, de atención médica y comedores populares.

Particularmente relevante para nuestro trabajo es que, como sostiene Rossi, existe una relación de dependencia mutua entre movimientos socia-

les y gobierno que excede lo clientelar y lo contencioso (2017). Si bien la protesta ocupa un espacio central en una etapa de prelegitimación de los movimientos, analizamos un periodo en el que estos ya están consolidados como actor social. La negociación de los gobiernos de CFK y Macri con los movimientos sociales se fundamenta en la imposibilidad de negar su rol comunitario. La construcción de redes propias entre los sectores más vulnerables para poder distribuir discrecionalmente es una tarea que insume mucho tiempo y recursos (Giraudy, 2015; Zarazaga, 2015), por lo que en el caso de Cambiemos la relación se estableció a través de los movimientos sociales ya organizados, legitimados e identificados en su mayoría con el kirchnerismo o el peronismo. Esta relación se construyó no como intercambio clientelar por votos, sino como negociación por la paz social.

Algunas investigaciones también acuerdan que la distribución discrecional no responde necesariamente a objetivos electorales y resaltan distintos roles comunitarios de los referentes sociales (Auyero, 2001; Quirós, 2006; Zarazaga, 2014a; Rossi, 2017). Complementando estos trabajos, conectamos la distribución discrecional con el rol social de los movimientos sociales. Las organizaciones sociales tienen una gran penetración en los sectores más vulnerables que capitalizan, sobre todo, cuando el gobierno nacional y los subnacionales no la tienen. En sectores alejados o hasta aislados de la ayuda estatal por falta de transporte e infraestructura de servicios básicos, los movimientos sociales “traen el Estado al barrio”. Estos movimientos reducen la distancia con el Estado y permiten que este llegue de manera discrecional y particularista a las zonas donde vive la población más vulnerable, pero la otra opción es la ausencia total del Estado (Zarazaga, 2014a). Esta política discrecional opera como lo que Kitschelt denomina “el equivalente funcional del Estado de bienestar” cuando el mismo está ausente (2000: 873).

3. Datos y método

Para el presente trabajo clasificamos una población total de 364 programas del gobierno nacional entre 2008 y 2019 (aquellos que cambiaron de nombre o de ministerio se contabilizaron como un único programa)². A partir de documentos oficiales, analizamos los objetivos y las actividades de cada uno de estos para determinar si existían transferencias que respondan a los criterios establecidos como “ayudas sociales directas y urgentes”, es decir, transferencias monetarias a personas en situaciones de vulnerabili-

² Ver Tabla 1 del Anexo.

dad. Con este criterio, seleccionamos 27 programas que cuentan con actividades de este tipo y pueden ser considerados planes sociales³. Luego los clasificamos como discrecionales o programáticos —según criterios especificados más abajo— para comparar la evolución de los porcentajes destinados a cada grupo a través del tiempo durante las dos administraciones.

A nivel teórico, existe acuerdo en que los planes sociales son, en su mayoría, transferencias de ingresos no contributivas a los grupos sociales más vulnerables; condición definida por presentar dificultades de inserción en el mercado laboral y estar excluidos de los sistemas de protección social derivados de los empleos formales (Gentile, 2003: 1; Halperin et al., 2008: 66). Sin embargo, a nivel empírico no hay un acuerdo claro entre analistas y académicos (como tampoco criterios inequívocos en el sector público) en qué incluir cuando se hace referencia a planes sociales, o más bien, no hay criterios claros que definan qué políticas incluir o excluir de la clasificación. Usualmente, la literatura ha estudiado la política de la distribución de un único plan social o de algunos pocos, generalmente los más importantes en montos o cantidad de personas beneficiarias (Lodola, 2005; WeitzShapiro, 2006; 2012). En otros casos, se suele analizar un conjunto de programas sociales bajo algún criterio (como incluir los de promoción y asistencia social o los de algún ministerio, como trabajo o desarrollo social) pero se excluyen otros con objetivos sociales y población destinataria similares. Todo esto complica notablemente el análisis del conjunto de los planes sociales de un gobierno y hace muy difícil la comparación entre administraciones.

En este trabajo, definimos a los planes sociales como una ayuda social directa y urgente.

1. Es una *ayuda social* porque no depende de un aporte previo (como en las jubilaciones, pensiones y seguros) o posterior (como en créditos o moratorias previsionales).⁴
2. Es *directa* porque va dirigida a una persona destinataria (aunque sea transferida a través de una institución social o cooperativa);
3. Es *urgente* porque se destina a personas en condición de vulnerabilidad social (quienes reciben estas ayudas tienen salarios informales, no tienen otros ingresos o no llegan al salario mínimo).

³ Ver Tabla 2 del Anexo.

⁴ Nos enfocamos en las transferencias corrientes al sector privado (devengadas). Dejamos afuera al presupuesto de los programas sociales destinados a contratos de personal, adquisición de bienes de consumo o bienes de uso y contratación de servicios. No incluimos, además, las transferencias de estos mismos programas a otras entidades del sector público nacional y a instituciones provinciales y municipales.

Si bien todo el gasto social busca atender necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables, nos focalizamos en programas con un impacto directo y urgente. Quizás los gastos en educación o ciencia y técnica tengan un impacto comparativamente grande en el largo plazo, pero sus efectos no pueden verse en un período de gobierno.

Dividimos los 27 programas de ayuda social directa y urgente en programáticos y discrecionales de acuerdo con si presentan al menos uno de los tres criterios de discrecionalidad definidos por Zarazaga (2014b): alcance, distribución y obligaciones que imponen (ver también Díaz-Cayeros y Magaloni, 2009). Los planes sociales son “programáticos” cuando su alcance es universal, es decir, sus beneficios se declaran disponibles para toda la población objeto, en su distribución no hay intermediarios y, además, las condiciones que imponen son de verificación automática y a cargo de agentes de la burocracia profesional (de educación y salud). En estos planes hay poco margen de manipulación política. Por el contrario, los planes sociales son “discrecionales” cuando no son universales en su acceso (sólo puede acceder una parte de la población objeto), hay intermediarios (que pueden ser individuos o grupos) o las condiciones de verificación no son automáticas y están a cargo de la discreción de algún agente (por ejemplo, los llamados “jefas o jefes de cuadrilla”). La distribución discrecional recibe a veces el nombre de clientelismo o *pork barrel* (Dixit y Londregan, 1996: 1133-1134). En función de los criterios anteriores, la Asignación Universal por Hijo (AUH), por ejemplo, es programática y el Programa del Ingreso Social con Trabajo (PRIST, conocido como Argentina Trabaja) es discrecional⁵. Codificamos todos los planes sociales en estas dos categorías según información oficial⁶.

Cabe aclarar que, si bien los fondos destinados a ayudas sociales a personas pueden ser objeto de un reparto discrecional, no son los únicos. También puede haber discreción en muchas otras decisiones de política pública. Por ejemplo, a la hora de establecer subsidios a ciertos servicios o en la distribución de obra pública.

Utilizamos datos de la Administración Nacional de la Seguridad Social, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud y otros organismos del gobierno nacio-

⁵ La AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual destinada a menores de 18 años cuyos padres y madres se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal por un salario menor al mínimo vital y móvil (Decreto 1602/2009). EL PRIST es un programa que tiene por objetivo crear puestos de trabajo, capacitar y promover la organización cooperativa a través de la ejecución de obras de infraestructura local (Zarazaga 2015).

⁶ Ver Tabla 2 del Anexo.

nal entre 2008 y 2019, recogidos del portal de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía de la Nación, abiertos por programas y ubicación geográfica⁷. En la siguiente sección analizamos los cambios en los montos totales (nominales) de los fondos de ayuda social. Usamos estadística descriptiva para comparar las variaciones porcentuales en esos montos en los dos gobiernos seleccionados.

4. Divergencia entre tipo de partido y de distribución

Luego de clasificar los planes sociales en programáticos y discrecionales, analizamos la variación de los montos de cada tipo en el tiempo⁸. El primer grupo engloba a 11 planes sociales e incluye, entre otros, pensiones no contributivas, asignaciones familiares y complementos a las prestaciones previsionales. El segundo abarca a 16 planes sociales, entre los que se cuentan programas de apoyo al empleo y a la economía social y proyectos productivos comunitarios. Al analizar la distribución de ambos tipos de planes durante las presidencias de CFK y Mauricio Macri observamos un primer resultado contraintuitivo: mientras el gobierno peronista incrementó el monto del gasto social programático, el de Cambiemos aumentó el discrecional.

Entre 2008 y 2015, el gobierno de CFK aumentó el monto en valores reales (año base 2008) de las transferencias programáticas de 8.000 millones en 2008 a 31.900 en 2015. El aumento, en valores reales, fue de casi un 400 por ciento. Al mismo tiempo, bajó las transferencias discrecionales de 4.600 a 3.900; una caída de casi el 15 por ciento en el mismo periodo (Ver Gráfico 1). La creación de la AUH en 2009 implicó el aumento más importante en la ayuda social durante este gobierno, haciendo que las Asignaciones Familiares se incrementen de 985 millones en 2008 a 10.300 millones en 2015.

Los datos indican que el gobierno de Macri implicó una reversión en la tendencia del aumento del gasto programático y reducción del discrecional del gobierno anterior. En montos reales (año base 2008), las transferencias programáticas durante este gobierno pasaron de 30.000 millones en 2016 a 23.000 millones en 2019, disminuyendo un 23 por ciento. Por su parte, las discrecionales pasaron de 3.300 millones a 3.900 millones, aumentando un

⁷ En el análisis de los datos por ubicación geográfica se excluyeron los fondos clasificados como nacionales, interprovinciales y aquellos sin clasificar que corresponden principalmente a gasto realizado fuera de nuestro territorio. Estos tres tipos de gastos representan como máximo un 0,001 por ciento del devengado anual en cada ejercicio del período analizado.

⁸ Ver Tabla 2 del Anexo.

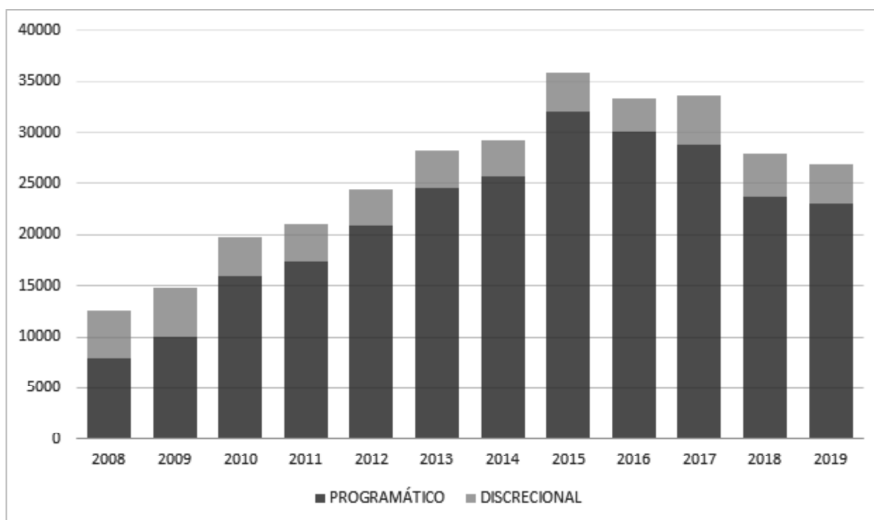
18 por ciento en el mismo periodo. Entre 2015 (último año de CFK) y 2017, el año de mayor suba del gasto discrecional, el aumento fue de casi un 26 por ciento (Ver Gráfico 1).

Además, analizamos el porcentaje que representaron las transferencias programáticas y discrecionales sobre el total de ayuda social. El gobierno de CFK aumentó el porcentaje de distribución de planes programáticos del 64 al 89 por ciento del total, un incremento de 25 puntos porcentuales. Las transferencias discrecionales bajaron del 36 por ciento del total en 2008 al 11 por ciento en 2015 (Ver Gráfico 2). Desde la creación de la AUH, las Asignaciones Familiares representaron el 24 por ciento promedio del gasto total en planes sociales y el 29 por ciento promedio de los clasificados como programáticos. Dentro de los planes discrecionales, los principales fueron el Familias por la Inclusión Social y las acciones de empleo, que llegaron a representar el 87 por ciento del total de fondos discrecionales en 2008.

El gobierno de Macri bajó las transferencias programáticas como porcentaje del total de la ayuda social en 5 puntos porcentuales (pasaron del 90 por ciento de la ayuda social total en 2016 al 85 por ciento en 2018) y aumentó las discrecionales en un porcentaje equivalente: pasaron del 10 por ciento del total en 2016 al 15 por ciento en 2018 (Ver Gráfico 2).

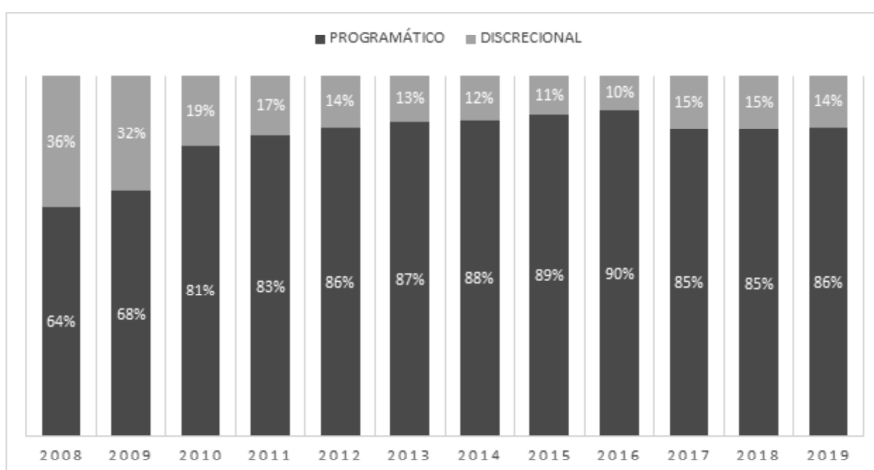
En síntesis, y contra lo esperado por parte de la literatura especializada, el gobierno de CFK amplió el porcentaje de fondos para planes sociales programáticos, aun cuando mantuvo planes discrecionales y, quizás más llamativamente, el de Mauricio Macri incrementó el porcentaje destinado a planes discrecionales.

GRÁFICO 1
Gasto programático y discrecional (valores reales,
en millones de pesos de 2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

GRÁFICO 2
Gasto programático y discrecional (% sobre el total, 2008-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Nación.

5. La política de negociación con los movimientos sociales

Estudios previos sostienen que el gobierno de CFK usó el gasto social discrecional como premios y castigos según los movimientos estuvieran dentro o fuera de la coalición de gobierno (Zarazaga, 2015)⁹. Pero el uso político de estos planes, argumentamos, también se vincula a la necesidad de llegar a los sectores más vulnerables y contener la conflictividad social.

Luego de la derrota electoral en las elecciones legislativas de 2009 y en el marco de un deterioro en la economía, el gobierno implementó cambios importantes en la dirección de las políticas sociales y en las relaciones con los movimientos sociales. Con dos meses de diferencia, en agosto y octubre de 2009, lanzó el PRIST y la AUH, respectivamente. Estos dos grandes planes sociales serían centrales en la estrategia del gobierno para recuperar apoyo y controlar el conflicto social, sobre todo en el Conurbano Bonaerense. La AUH, como política programática universal, ayudaba a lo primero, mientras que el PRIST, como programa discrecional y focalizado, a lo segundo.

El gobierno concibió a la AUH como una ampliación de la política social programática y no como un plan social discrecional. Definió que el acceso sea universal y la ANSES fuese su órgano de implementación. De esta manera, se aseguró que la AUH adoptara sistemas de ejecución más cercanos a los de las asignaciones familiares de los asalariados formales que a los de los planes discrecionales de transferencias condicionadas. Al año de su implementación, la AUH ya superaba los 3.500.000 de niños, niñas y adolescentes beneficiarios. Sin dudas significó un mejoramiento del ingreso y una reducción de la pobreza (Salvia et al., 2014; González y Santos, 2020). Como afirma Cicciaro, “en el marco de una derrota impulsada por el mal rendimiento electoral en los grandes distritos, un criterio de política social cuasi universal se convierte en un criterio electoralmente redituable” (2011: 74). Si bien no es posible separarlo de la recuperación económica de media-

⁹ Curiosamente, la relación de Néstor Kirchner con los movimientos sociales estuvo marcada, como la de Mauricio Macri, por la debilidad inicial de su gobierno. Kirchner enfrentó un escenario de alta conflictividad social en el que los movimientos sociales ya se habían afianzado y legitimado (Rossi, 2017). Buscó, entonces, canalizar recursos a los movimientos para contenerlos dentro de su coalición gobernante y reducir la represión. El Programa de Empleo Comunitario y el Manos a la Obra otorgaban recursos a cooperativas de trabajo pertenecientes a los movimientos sociales. Organizaciones sociales con capilaridad territorial considerable, como el FTV, Barrios de Pie y el Movimiento Evita se sumaron al gobierno ocupando sus miembros distintas posiciones ejecutivas. Otros grupos, más ligados a la izquierda, rechazaron lo que interpretaban como una cooptación y mantuvieron la protesta, pero con escasas repercusiones por la acelerada recuperación económica de los años siguientes.

dos de 2010, fue uno de los factores que explicaría la recuperación electoral del kirchnerismo en 2011.

A diferencia de la AUH, el PRIST estuvo destinado a aumentar la penetración territorial en el Conurbano Bonaerense (Zarazaga, 2015), llegar a los sectores más vulnerables en el contexto de deterioro económico producido por la crisis financiera internacional de 2008 y contener conflictos sociales. Preocupados por la desaceleración económica, algunos movimientos sociales comenzaron a presionar a través de los canales institucionales y desde dentro de la coalición de gobierno. Demandaban medidas sociales que protejan de los despidos y asignaciones familiares para trabajadores desempleado/as e informales (Garay, 2020). El PRIST fue un plan discrecional que por diseño institucional podía ser destinado a cooperativas, tanto de municipios como de movimientos sociales. Permitía redistribuir recursos a los cuadros de sus organizaciones en el territorio y, como argumentamos, contener conflictos. El PRIST era un programa de trabajo altamente discrecional dirigido centralmente al área metropolitana de Buenos Aires. Los datos apoyan el argumento de que estos planes sociales se lanzaron para contener conflictos: en 2010, y a pesar de que varios factores más pueden haber influido en el resultado (entre ellos la recuperación económica), luego de la creación del PRIST, la protesta social disminuyó un 30 por ciento respecto del año anterior (Giusto, 2020).

Si bien ambos gobiernos usaron la distribución discrecional para contener conflictos sociales, comparativamente, el gobierno de CFK tuvo más posibilidades que el de Macri de utilizarlos políticamente. De hecho, los usó como un sistema de premios y castigos para balancear el poder entre intendentes y movimientos sociales (Zarazaga, 2019). Mientras que CFK contaba con la afinidad de los principales movimientos sociales y 30 intendentes de los 33 del Conurbano pertenecían a su partido, Mauricio Macri no contaba con la afinidad de ningún movimiento significativo y solo contaba con el apoyo de 11 de los 33 intendentes. Mientras la primera pudo elegir beneficiarios entre unos y otros, el segundo eligió a los movimientos para garantizar la paz social.

La ampliación de planes discrecionales durante el gobierno de Macri difícilmente se pueda explicar en términos de objetivos electorales. En su gran mayoría, los movimientos sociales que recibieron planes y sus beneficiario/as fueron cercanos al peronismo o al kirchnerismo (Zarazaga, 2019: 24)¹⁰. No parece lógico, entonces, que los líderes de Cambiemos esperaran obtener una cantidad significativa de votos de estos sectores.

¹⁰ Según Zarazaga, datos combinados de diferentes encuestas de 2017 indican que “67,8% de los que reciben planes sociales vota por el FPV [Frente Para la Victoria/PJ], mientras

Los dos gobiernos radicales de Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa habían terminado anticipadamente y en medio de estallidos sociales. Dada esta experiencia, el gobierno de Macri estuvo marcado por una fuerte preocupación por mantener la gobernabilidad. Así, desde el inicio de su mandato, advirtió el poder territorial de los movimientos sociales, sus extensas redes y amplios recursos de protesta, adquiridos en más de dos décadas de lucha. En el gabinete había acuerdo en que esto era una posible fuente de desestabilización, pero no sobre qué hacer. Un sector buscó achicar el gasto en planes sociales y reprimir la protesta, y otro, contener a los movimientos sociales para garantizar el orden. Esta tensión se expresó en dos maneras distintas de relacionarse con los movimientos sociales. Un ala, representada por la ministra de desarrollo social, Carolina Stanley, reconocía la capilaridad territorial y el rol comunitario de los movimientos y, por lo tanto, buscaba negociar y conciliar con ellos. Otra ala, más dura, en manos de la ministra de seguridad Patricia Bullrich, acentuaba la importancia de reestablecer el orden, aun al costo de reprimir. De hecho, fue acusada de “judicializar” la protesta y usar represión desmedida para limitarla (La Nación, 2016b). A pesar de sostener a Bullrich en su cargo y oscilar entre una y otra postura, la falta de redes propias en las áreas más pobres, llevaron a que el gobierno buscara siempre mantener el diálogo con los movimientos sociales (Gamallo, 2017; La Nación, 2016a). Desde el inicio de su gestión, la ministra Stanley prometió continuar con planes sociales como el PRIST¹¹.

El gobierno nacional concentró la distribución de los nuevos planes bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Este ministerio fue el principal organismo público encargado de administrar los planes discrecionales, con 93 por ciento del total de estos programas¹². Fue, además, el organismo de gobierno encargado de la negociación y el reparto de la ayuda social discrecional del gobierno de Macri, perdiendo el rol que tuvo en el gobierno anterior el Ministerio de Trabajo. Por su parte, la ANSES concentró la administración del gasto programático.

Esta política social de Cambiemos produjo dos reacciones diferentes en los movimientos sociales. El sector más duro contra el gobierno, representado por los movimientos de izquierda, como el Polo Obrero, Barrios de Pie-Libres del Sur y Movimiento Teresa Rodríguez, sostuvo la protesta y el conflicto. El sector más moderado y vinculado al peronismo, que incluía a la

que entre los que no reciben algún plan social se limita al 45,4%”. De la misma manera, “los habitantes de las villas y asentamientos tienden a votar 27 puntos porcentuales más al FPV que los que no habitan en villas y asentamientos” (2019: 24).

¹¹ Entrevista con Carolina Stanley, Buenos Aires, 15 de febrero de 2016.

¹² Ver Tabla 2 del Anexo.

Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), mantuvo una posición más negociadora para obtener recursos para sus organizaciones. Al contener a estos últimos, el gobierno lograba reducir la posibilidad de conflicto, ya que la CTEP incluía alrededor de 12 movimientos sociales entre los que sobresalían por su capacidad territorial el Movimiento Evita, Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Darío Santillán.

Al asumir, el Ministerio de Desarrollo Social del gobierno de Macri decidió quitarles poder a los movimientos sociales. A pesar de reconocer su rol y buscar negociar, Stanley intentó reducir la discrecionalidad en los planes, fundamentalmente la capacidad de decidir quienes entraban y salían de la lista de beneficiarias/os del PRIST. Las reformas buscaban cambiar la condicionalidad en trabajo por capacitación y formación. Esto le quitaba poder a los movimientos para designar beneficiarios/as, ya que la certificación de la condicionalidad pasaba a depender de instituciones educativas o de capacitación.

Sin embargo, antes de conseguir estas reformas planteadas desde el inicio de la gestión, el recrudecimiento de la crisis económica y social obligaría al gobierno a ceder más recursos a los movimientos sociales para mantener la paz social. En el segundo semestre de 2016, tras la Marcha Federal de protesta contra las políticas del gobierno, los movimientos sociales comenzarían a reclamar la sanción de una ley de emergencia económica y un salario para trabajadores de la economía social.

La Marcha Federal fue un punto de inflexión. Incapaz de llegar a los sectores más vulnerables y temiendo un aumento descontrolado de la protesta o un estallido social, el gobierno decidió sentar a los movimientos sociales en una mesa y negociar con ellos. Por un lado, acordó prorrogar la emergencia social por tres años y, por otro, en un cambio dramático respecto de sus promesas de campaña, creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario, integrado por miembros del gobierno nacional y tres representantes de los movimientos sociales. Además, creó el Registro Nacional de la Economía Popular, mediante el cual los movimientos sociales armaban las listas de trabajadores que podían acceder al Salario Social Complementario (SSC) (Gamallo, 2017). Este consejo representó el reconocimiento del rol comunitario de los movimientos sociales mediante la institucionalización de un mecanismo de negociación para la distribución de fondos a través de ellos.

La implementación del SSC, a principios de 2017, se hizo antes de que el gobierno lograra reemplazar el PRIST por el programa Hacemos Futuro, cambiando sus condicionalidades. Esto se hizo a comienzos de 2018. Incluso el cambio de condicionalidad no fue tan radical porque se aceptó como

contraprestación a muchas capacitaciones informales brindadas por los mismos movimientos sociales.

Entre 2016 y 2017, el gobierno de Macri incrementó el PRIST en un 37 por ciento en valores reales (aumentó de 1.690 millones en 2015 —valor en pesos de 2008—, último año del gobierno de CFK, a 1.760 millones en 2016 y 2.420 millones en 2017). El incremento en el PRIST llevó al gasto social en planes discrecionales del 43 por ciento en 2015 al 54 por ciento en 2016¹³. Además de aumentarlo, Macri concentró su distribución en la provincia de Buenos Aires, que pasó de recibir el 46 por ciento en 2015 al 55 por ciento en 2016. Junto con la Capital Federal, concentraron 76 por ciento del PRIST en 2019¹⁴.

Por su parte, el SSC aumentó un 258 por ciento en valores reales entre 2017 y 2019, pasando de 585 millones (valor en pesos de 2008) a 1.510. Este programa representó el 12 por ciento del gasto discrecional en 2017 y aumentó al 40 por ciento en 2019¹⁵. Como vimos, este programa discrecional no sólo aumentó en montos o como porcentaje del gasto; el poder de gestionar beneficiarias/os de este plan quedó en manos de los movimientos sociales.

Además del aumento, y como otra evidencia de la discreción en el reparto, el SSC benefició principalmente a la provincia de Buenos Aires, que recibió, en promedio, el 47 por ciento del total distribuido a todo el país entre 2017 y 2019 (cuando este distrito tiene el 39 por ciento de la población). Ciudad Autónoma de Buenos Aires le siguió con 7 por ciento del total. La provincia de Buenos Aires recibió 458 pesos per cápita promedio del SSC (130 pesos en 2017 y 446 en 2018)¹⁶. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibió 369 pesos promedio; el resto del país, 366 pesos per cápita promedio.

Al impulsar la declaración de la emergencia alimentaria, el gobierno de Macri también logró reforzar las partidas a comedores populares (La Nación, 2019a). Las partidas del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria aumentaron un 282 por ciento en valores reales, al pasar de 180 millones de pesos en 2016 a 508 millones en 2019 (valor en pesos de 2008). La provincia de Buenos Aires junto con la Capital Federal, concentraron el 82 por ciento del total de esta partida durante el gobierno de Macri¹⁷. Con estos cambios, los movimientos sociales accedieron a nuevos fondos sociales. Desde entonces, los movimientos sociales, particularmente el sector dialoguista, se con-

¹³ Ver Tabla 2 del Anexo.

¹⁴ Ver Tabla 3 del Anexo.

¹⁵ Ver Tabla 2 del Anexo.

¹⁶ Ver Tabla 4 del Anexo.

¹⁷ Ver Tabla 5 del Anexo.

solidaron como los principales negociadores y, por lo tanto, los mayores receptores de sus políticas (La Nación, 2019a).

Para Gildo Onorato, Secretario de Políticas Sociales del Movimiento Evita, el gobierno no podía ignorar a los movimientos sociales porque “organizaciones barriales, clubes, iglesias (católicas y de otras orientaciones) y movimientos sociales” conformaron una “red comunitaria de políticas alimentarias, espacios de atención de la primera infancia y otras formas de asistencia que están bastante por fuera de la órbita estatal” (Rosso, 2018). Estas redes hicieron que los sectores sociales más vulnerables estén “más organizados y contenidos que en la previa al estallido de 2001” (Rosso, 2018). Gamallo argumenta que, además de contener, la creación del Consejo de la Economía Popular permitió una “mayor formalización de la articulación” (2017: 44-45) entre el gobierno y los movimientos sociales¹⁸. El referente de Barrios de Pie, Daniel Menéndez, confirmaba que los movimientos sociales fueron vistos como “el dique de contención de los más humildes” (La Nación, 2016c). También, Juan Grabois afirmaba que la única mercancía que tenían para vender era “la paz social” (Natanson, 2018).

En síntesis, Mauricio Macri intentó debilitar a los movimientos sociales, quitándoles su rol de intermediarios en el reparto de ayuda social y disminuyendo la discreción en la distribución. Sin embargo, a medida que la situación económica y social se deterioró y los movimientos sociales se organizaron y aumentaron la protesta, el gobierno reconoció su rol comunitario, institucionalizó una mesa de diálogo y distribuyó el SSC a través de ellos. Los movimientos dirigieron la distribución a distritos donde se concentró más vulnerabilidad social y donde históricamente hubo más organización, protestas y movilización. Esto colaboró para que Macri no perdiera la gobernabilidad y fuera el primer presidente no peronista desde Marcelo T. De Alvear (1922-1928) en terminar su período de gobierno.

6. Implicancias comparadas y comentarios finales

El gobierno de Macri prometió eliminar intermediarios y clientelismo en el reparto, pero en su lugar aumentó la distribución de planes sociales discrecionales. Argumentamos que lo hizo centralmente porque su partido temió la movilización y el desborde social. Sin capacidad de llegada directa y rápida a los sectores sociales más afectados por la crisis económica, tuvo que

¹⁸ Perelmiter (2016) llamó a esto la formación de una “burocracia plebeya”, un factor de contención y negociación a la hora de la movilización.

reconocer el rol comunitario de los movimientos sociales y negociar reparto discrecional a cambio de paz social.

Lo llamativo es que esto no fue exclusivo del gobierno de Cambiemos. Aun cuando CFK aumentó el porcentaje de fondos en planes programáticos, también creó y distribuyó planes discrecionales durante su gobierno. En ambos períodos fue clave la importancia territorial de los movimientos y la capacidad de organizar y contener el conflicto social.

Si bien este trabajo tuvo esencialmente un objetivo de descripción de datos empíricos originales, también presenta un argumento teórico sobre la relación entre protesta y gasto social discrecional que debería ser evaluado más rigurosamente en investigaciones futuras.

Ahora bien, si nuestras expectativas teóricas son razonables, serían necesarias dos condiciones para que las políticas sociales alcancen a sectores a los que tanto el Estado nacional como los subnacionales no llegan o lo hacen parcialmente y que puedan, de alguna manera, contener desbordes sociales. Por un lado, se requiere densidad organizacional y una amplia base territorial de los movimientos sociales, y por el otro, el reconocimiento de su rol comunitario por parte del gobierno y la canalización de fondos discrecionales a través de ellos. Esto tiene notables implicancias para países en donde las crisis económicas, la incapacidad del Estado de atender a todos los sectores más vulnerables, el descontento popular y las protestas violentas están en auge.

Referencias bibliográficas

- Auyero, J. (2001). *La Política de los Pobres: Las Prácticas Clientelistas del Peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Auyero, J. (2002). *La Protesta. Retratos de la Beligerancia Popular en la Argentina Democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Bonvecchi, A. y Lodola, G. (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(2), 179-206.
- Brusco, V., Nazareno, M. y Stokes S.C. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66-88.
- Calvo, E. y Moscovich, L. (2017). Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces. *Latin American Politics and Society*, 59(2), 3-26.
- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.

- Calvo, E. y Murillo, M.V. (2013). When Parties Meet Voters: Assessing Political Linkages through Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile. *Comparative Political Studies*, 46(7), 851-882.
- Cicciaro, J. (2011). *La Política de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso: Los casos del Bolsa Familia de Brasil y la Asignación Universal por Hijo de Argentina* (Tesis de doctorado no publicada, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires).
- Cloward, R. y Piven, F. F. (1977). The Acquiescence of Social Work. *Society*, 14(2), 55-63.
- Cox, G.W. y McCubbins, M. (1986). Electoral Politics as a Redistributive Game. *Journal of Politics*, 48(2), 379-89.
- Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2009). Poverty, Inequality, and Democracy (II): Aiding Latin America's Poor. *Journal of Democracy*, 20(4), 36-49.
- Dixit, A. y Londregan, J. (1996). The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *Journal of Politics*, 58(4): 1132-1155.
- Franceschelli, I. y Ronconi, L. (2009). The Effect of Workfare Policy on Social Movement Mobilizations. *Economics Letters*, 105(3), 315-317.
- Gamallo, G. (2017). *El Gobierno de la Pobreza en la Argentina de la Posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-328.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Garay, C. (2020). "Including Outsiders in Latin America". En Diana Kapiszewski, Steven Levitsky y Deborah J. Yashar (ed.), *The Inclusionary Turn in Latin America* (pp. 59-92). Cambridge: Cambridge University Press.
- Gentile, N. (agosto, 2003). *Funcionamiento de los Planes Sociales: ¿Dan Respuesta a Problemas de Inserción Laboral o Fomentan la Vagancia?* Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Giraudy, A. (2007). The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002). *Latin American Research Review*, 42(2), 33-55.
- Giraudy, A. (2015). *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Giusto, P. (2020). Ocho años consecutivos con más de 5.000 piquetes, *Diagnóstico Político*. Disponible en <http://diagnosticopolitico.com.ar/wp-content/uploads/2020/01/Ocho-anos-consecutivos-con-mas-de-5.000-piquetes.pdf>.
- González, F. y Santos, M. E. (2020). Pobreza Urbana, Transferencias Monetarias Y Disparidades Regionales: Un Análisis para Argentina y Brasil (2011-2015). *Economía & Região*, 8(2), 153-167.
- Halperin, L., Labiaguerre, J. A., Delpech, C., González, M., Horen, B., Villadeamigo, J., Siffredi, L. y Müller, G. (2008). *Políticas Sociales en la Argentina*. Entre la

- Ciudadanía Plena y el Asistencialismo Focalizado en la Contención del Pauperismo. *Cuadernos del CEPED*, 10, 1-295.
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. D. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420-436.
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies* 33(6/7), 845-879.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. I. (Eds.) (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- La Nación (2016a, 3 de enero). Diálogo entre el Gobierno y organizaciones kirchneristas. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/dialogo-entre-el-gobierno-y-organizaciones-kirchneristas-nid1858957/>.
- La Nación (2016b, 2 de septiembre). Divide al oficialismo el control de las protestas sociales. *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/divide-al-oficialismo-el-control-de-las-protestas-sociales-nid1933944/>.
- La Nación (2016c, 22 de septiembre). Lanzan un 'triumvirato piquetero' y exigen la ley de emergencia social. *La Nación*. Disponible <https://www.lanacion.com.ar/politica/movimientos-sociales-como-se-organizan-y-quienes-apoyan-a-los-nuevos-duenos-de-la-calle-nid2290123/>.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindbeck, A. y Weibull, J. (1987). Balanced-Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition. *Public Choice*, 52(3), 273-297.
- Lodola, G. (2005). Protesta Popular y Redes Clientelares en la Argentina: El Reparto Federal del Plan Trabajar. *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Luna, J.P. (2010). Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-56.
- Luna, J.P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Mares, I. y Young, L. (2016). Buying, Expropriating, and Stealing Votes. *Annual Review of Political Science*, 19, 267-288.
- Natanson, J. (2018). ¿Estalla? *Le Monde Diplomatique*. Disponible en <https://www.eldiplo.org/231-estalla/estalla/>.
- Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *American Political Science Review*, 102(1), 19-31.
- Niedzwiecki, S. y Pribble, J. (2017). Social Policies and Center-Right Governments in Argentina and Chile. *Latin American Politics and Society*, 59(3), 72-97.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La Trastienda de la Asistencia Social en el Estado Argentino*. San Martín: UNSAM Edita.

- Quirós, J. (junio, 2006). *Políticas Sociales y Movimientos Piqueteros: Análisis de un Universo de Obligaciones Recíprocas en el Sur del Gran Buenos Aires*. Trabajo presentado en 25a Reunião Brasileira de Antropologia, Goiânia.
- Rossi, F. M. (2017). “Más allá del Clientelismo: El Movimiento Piquetero y el Estado en Argentina”. En Paul Almeida y Allen Cordero Ulate (Eds.), *Movimientos Sociales en América Latina: Perspectivas, Tendencias y Casos* (pp. 211-234). Buenos Aires: CLACSO.
- Rosso, F. (2018). Sin que se caiga. *Le Monde Diplomatique Cono Sur*, 234.
- Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (diciembre, 2014). *Efectos de la Asignación Universal por Hijo en el Ingreso Per-Cápita Familiar, en la Pobreza Extrema e Indicadores de Desarrollo Humano de la Infancia*. Trabajo presentado en el VIII Conferencia de Sociología en la UNLP, La Plata.
- Schipani, A. (2019). *Strategies of Redistribution: The Left and the Popular Sectors in Latin America*. (Tesis de doctorado, University of California, Berkeley).
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315-325.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing Poor Voters: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weitz-Shapiro, R. (2006). Partisanship and Protest: The Politics of Workfare Distribution in Argentina. *Latin American Research Review*, 41(3), 122-147.
- Weitz-Shapiro, R. (2014). *Curbing Clientelism in Argentina: Politics, Poverty, and Social Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarazaga, R. (2014a). Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 23-45.
- Zarazaga, R. (2014b). “Política y Necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: La Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo”. En Carlos Acuña (Ed.), *El Estado en Acción: Fortalezas y Debilidades de las Políticas Sociales en Argentina* (pp. 71-108). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Zarazaga, R. (2015). Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina: Análisis sobre el Alcance, las Condicionales y el Clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el Programa Argentina Trabaja. *Desarrollo Económico*, 54(214), 333-356.
- Zarazaga, R. (2016). Party Machines and Voter-Customized Rewards Strategies. *Journal of Theoretical Politics*, 28(4), 678-701.
- Zarazaga, R. (2019). Todos unidos triunfaremos...: Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista. *Revista SAAP*, 13(1), 11-42.

ANEXO

La información y las tablas que respaldan esta investigación pueden encontrarse en el siguiente enlace:

https://www.researchgate.net/publication/369677125_Anexo_Comprando_Paz_Social.

Los mismos fueron elaborados a partir de datos extraídos el sitio oficial del Presupuesto abierto del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, cuyo enlace es el que sigue:

<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/>

Control centralizado y arraigo social débil. La expansión territorial del partido PRO en Argentina*

Centralized Control and Weak Social Roots.

The Territorial Expansion of the PRO Party in Argentina

GABRIEL VOMMARO

Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
gvommaro@unsam.edu.ar

MARTÍN ARMELINO

Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
marmelino@unsam.edu.ar

FRANCISCO LONGA

Universidad Nacional de Lanús, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
francisco_longa@yahoo.com.ar

JUAN GRANDINETTI

Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
jgrandinetti@campus.ungs.edu.ar

MARTÍN PALADINO

Heurística Estudios de Opinión Pública, México
martinpala@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.A2>

Resumen: La vía subnacional puede ser clave para la construcción partidaria en contextos adversos. Sin embargo, la literatura especializada ha abordado escasamente estos procesos. Estudiamos la expansión del partido Propuesta Republicana (PRO) en Argentina, desde su distrito de origen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hacia dos distritos de la Provincia de Buenos Aires con características sociodemográficas disímiles, en los que cosechó éxitos electorales recientes (Quilmes y Pergamino). Mostramos que realizó una expansión por penetración en la que preservó la marca partidaria y la centralización del poder desde su bastión, conservó un alto grado de coordinación y cierta consistencia programática, pero con desarrollos organizativos y arraigos sociales débiles a nivel local. Utilizamos datos de un estudio con métodos mixtos y aplicamos análisis de clases latentes.

Palabras clave: Argentina – Partidos políticos – Expansión partidaria – Partidos de derecha – PRO

* Artículo recibido el 15 de mayo de 2022 y aceptado para su publicación el 8 de febrero de 2023.

Abstract: *The subnational path can be crucial for party building in adverse contexts. However, the specialized literature has scarcely addressed these processes. We study the expansion of Pro-puesta Republicana (PRO) in Argentina, from its district of origin in the City of Buenos Aires to two districts of the Province of Buenos Aires —with dissimilar socio-demographic characteristics— in which PRO achieved electoral success (Quilmes and Pergamino). We show that PRO expanded by penetration: it preserved the party brand and the centralization of power in the hands of the ruling coalition, maintained high degrees of coordination and a programmatic alignment among its elites, but at the cost of a weak organizational development and weak social roots in the new districts. We use data from a mixed methods study and apply latent class analysis.*

Keywords: Argentina – Political Parties – Party Expansion – Right-wing Parties – PRO

1. Introducción

La construcción partidaria es un desafío para las fuerzas políticas en América Latina (Levitsky et al., 2016). Los casos exitosos son escasos. Para los partidos de derecha este desafío ha sido aún mayor en el contexto del «giro a la izquierda»: a los problemas estructurales asociados con un electorado de núcleo reducido, que dificultó su construcción competitiva en muchos países de la región (Gibson, 1996; Luna, 2010), se sumó que el programa clásico de las derechas perdió apoyo en favor de agendas redistributivas (Levitsky y Roberts, 2011; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014); en términos culturales, se ampliaron los consensos en torno a agendas progresistas en temas de género y derechos sexuales y reproductivos (Biroli y Caminotti, 2020).

En los últimos años, la ciencia política y la sociología política enfocadas en América Latina se interesaron por la construcción organizativa y el arraigo social de los partidos, en términos de resiliencia y de capacidad de representación (Levitsky, et al., 2016; Rosenblatt, 2018; Vommaro y Morresi, 2015; Anria, 2018; Luna et al., 2021). La literatura sobre construcción partidaria sostiene que, para realizar un proceso exitoso, los partidos necesitan desarrollar una marca partidaria (Lupu, 2016), establecer una organización territorial y tener una fuente de cohesión interna, que puede originarse en un evento traumático del pasado o en un liderazgo aglutinante (Levitsky et al., 2016; Rosenblatt, 2018). Asimismo, estudios recientes sostienen que los partidos deben lograr coordinación entre sus líderes para cumplir su función representativa (Luna et al., 2021). Esta literatura suele enfocarse en el nivel nacional, por lo que sus indicaciones sobre el modo en que las construcciones partidarias varían a nivel subnacional son escasas. Muchos partidos de derecha eligen la vía subnacional para hacer pie en la competencia política (Holland, 2013; Vommaro y Morresi, 2014), pero luego tienen dificultades para nacionalizarse (Eaton, 2016).

En términos organizativos, el origen subnacional implica desafíos cuando los partidos buscan expandirse territorialmente (Van Dyck, 2014). Los bastiones territoriales son fundamentales para los partidos (Cyr, 2017). Estos pueden servir como sostén tras derrotas electorales (Tavits, 2013). Ahora bien, ¿cómo hacen los partidos para expandirse territorialmente manteniendo sus atributos —la marca partidaria, la cohesión interna— sin perder, al mismo tiempo, la coordinación entre los líderes conseguida en el distrito de origen? Panebianco (1990) identifica dos vías de expansión partidaria: la penetración (del distrito de origen a los nuevos) y la difusión (a partir de grupos y organizaciones locales preexistentes en los nuevos distritos). Estas estrategias suponen diferentes equilibrios de poder entre la coalición dirigente del distrito de nacimiento del partido y los líderes imperantes en los distritos donde el partido busca implantarse. En el primer caso, la coalición dirigente del distrito original conserva el poder y el control del partido en su expansión. En el segundo caso, los grupos locales cobran mayor autonomía en la estrategia y el uso de los recursos partidarios.

En este artículo estudiamos la expansión territorial del partido Propuesta Republicana (PRO), en Argentina. El PRO nació en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) en 2002. Gobierna ese distrito desde 2007 y allí logró, además, llevar a cabo una construcción partidaria exitosa (Vommaro y Morresi, 2014; Vommaro, 2019), en un país con derechas tradicionalmente débiles (Di Tella, 1971-1972; Gibson, 1996). Tras buscar otros caminos para su expansión nacional, en el marco de una alianza electoral con la Unión Cívica Radical (UCR) y otros partidos menores, llegó a la presidencia de la Nación en 2015 con la etiqueta de Cambiemos (Vommaro, 2017a). Aunque su estrategia de crecimiento electoral ha comenzado a ser estudiada (Mauro y Brusco, 2016), aún no hay trabajos empíricos sobre la construcción partidaria del PRO más allá de su distrito de nacimiento.

En ese distrito, construyó una marca partidaria sólida, estableció una organización con militantes y construyó alrededor del líder partidario, el empresario Mauricio Macri, y de la coyuntura crítica de origen, sólidas fuentes de cohesión (Vommaro y Morresi, 2014; Grandinetti, 2019a). Coyunturas críticas posteriores, como el conflicto de 2008 entre las entidades empresarias del agro y el gobierno peronista de entonces (Vommaro, 2019), así como el miedo a la “chavización” de Argentina que movilizó al electorado núcleo del PRO en un contexto de polarización política creciente (Vommaro, 2017a), terminaron de amalgamar una épica partidaria basada en la oposición al peronismo kirchnerista. Asimismo, el partido consolidó en su distrito de origen una coalición dirigente, formada por miembros de su núcleo político y social, que centralizó la estrategia política de crecimiento del partido y

distribuyó entre las facciones internas incentivos selectivos para reproducir su fidelidad (Vommaro y Armesto, 2015). Integran esta coalición políticos con trayectoria en la centro-derecha, junto a dirigentes provenientes del mundo de los negocios y las ONG profesionalizadas. Pero, ¿qué tipo de personal político reclutó este partido en su expansión territorial? ¿Cómo se vinculó la coalición dirigente del distrito de origen con los nuevos integrantes del partido? ¿Qué desarrollo partidario tuvo el PRO a partir de la integración del nuevo personal?

Para estudiar la expansión territorial del PRO seleccionamos dos distritos de la provincia de Buenos Aires socio-demográficamente diferentes donde el PRO-Cambiemos logró éxitos electorales: Quilmes, un municipio del sur del conurbano bonaerense con fuerte presencia de electorado popular; y Pergamino, una ciudad intermedia del centro de la provincia, que forma parte de la zona núcleo de la producción agropecuaria del país. En ambos casos, Cambiemos accedió al gobierno municipal en 2015 con candidatos pertenecientes al PRO.

Mostramos que el PRO llevó a cabo una expansión territorial por penetración, preservó la marca partidaria y la centralización del poder que había establecido en su bastión y distrito de origen. Esto le permitió un alto grado de coordinación y cierta homogeneidad de ideas a nivel de las élites partidarias, pero a costa de no desarrollar organizaciones locales consistentes, es decir con infraestructura territorial, bases militantes estables y cuadros locales arraigados en esos distritos. En Pergamino, el PRO se apoyó en la UCR, que contaba con una organización establecida y un histórico caudal electoral entre las clases medias, para la construcción electoral y para reclutar los elencos de gobierno. En Quilmes, un distrito popular socialmente adverso para las fuerzas no peronistas y en el que no contaba con dicha base organizativa, el PRO implantó un candidato sin actividad política previa.

El personal político seleccionado tanto para las listas partidarias como para los elencos de gobierno fue consistente, en términos de sus ideas políticas, con los rasgos programáticos del PRO en C.A.B.A., favoreciendo la preservación de la marca partidaria en contextos socialmente heterogéneos. En cambio, su implantación social es heterogénea: mientras en Quilmes predominan los cuadros con débil arraigo social, en Pergamino tienen un tipo de arraigo similar al de C.A.B.A., principalmente basado en vínculos con organizaciones cercanas a las clases medias altas y altas.

Nuestros hallazgos contestan la hipótesis de que la expansión de los nuevos partidos sigue en la actualidad un *imperativo estratárquico* (Carty, 2004; Bolleyer, 2012), según el cual filiales locales relativamente autónomas adaptan la marca partidaria al contexto local, seleccionan a sus candidatos y con-

trolan la organización en sus distritos. Mostramos que el PRO sigue un patrón de control altamente centralizado, aunque en consonancia con un partido sumamente informal.

El artículo sigue una perspectiva sociopolítica y aplica una metodología acorde con esta perspectiva. Se basa en un estudio de largo aliento que utilizó métodos mixtos: encuestas, entrevistas en profundidad, observaciones etnográficas, consulta de archivos de prensa y partidarios. Los hallazgos principales se apoyan en el análisis de encuestas aplicadas a cuadros partidarios del PRO-Cambiemos, y del peronismo kirchnerista y aliados, para examinar la especificidad de los primeros en relación a su principal competidor. Utilizamos el Análisis de Clases Latentes (ACL) (Hagenaars y McCutcheon, 2002) para la concepción y estudio de dos variables latentes que sintetizan aspectos programáticos y sociales del partido: las ideas políticas y los arraigos sociales.

El trabajo sigue este orden. Primero, presentamos nuestro enfoque teórico; segundo, describimos el diseño metodológico de la investigación; tercero, introducimos los casos de estudio; cuarto, desarrollamos los hallazgos empíricos y los argumentos para interpretarlos; quinto, concluimos con una discusión de los principales aportes del artículo y de una agenda de investigación que profundice en estos hallazgos.

2. La expansión territorial de los partidos.

Desafíos organizativos, construcción de la marca partidaria e influencia de los mundos sociales de pertenencia

En las últimas décadas, mientras partidos tradicionales de la región se debilitaron o desaparecieron, surgieron nuevos partidos con mayor o menor éxito y perdurabilidad (Cyr, 2017; Levitsky et al., 2016). Diversos estudios analizan estrategias y recursos de estos nuevos jugadores para enfrentar el desafío de la construcción partidaria, aun en tiempos en los que una tarea tan demandante no siempre resulta necesaria para competir electoralmente. Contra la vasta literatura acerca del declive de los partidos políticos en Europa (Dalton y Wattenberg, 2002; Katz y Mair, 1995; Mair y Van Biezen, 2001; Scarrow y Gezgor, 2010; Whiteley, 2011), estos trabajos señalan la importancia del desarrollo de organizaciones locales, militancia de base e infraestructura territorial para la construcción de partidos perdurables o la supervivencia de partidos tradicionales (Anria, 2018; Cyr, 2017; Levitsky et al., 2016; Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2019; Rosenblatt, 2018; Van Cott, 2005; Van Dyck, 2014; Vommaro, 2019). Estos recursos

organizacionales les brindan a los partidos perdurabilidad y resiliencia ante adversidades, y les posibilitan articular intereses y demandas de los grupos sociales con los que se vinculan (Luna et al., 2021). La sociología política interesada en los arraigos sociales de los partidos había llegado a conclusiones similares (Gaxie, 1992; Sawicki, 1997; Offerlé, 2005; Combes, 2011). El estudio de las instancias formalmente reconocidas por los partidos como “ramas” o “facciones”, así como lo que Sawicki (1997) llamó el “medio social partidario”, permite identificar las conexiones de los partidos con grupos sociales organizados (sindicatos, asociaciones patronales, grupos religiosos, movimientos populares), categorías sociales (empresarios, trabajadores de la educación, pobres urbanos, trabajadores rurales), y ámbitos de sociabilidad (clubes, asociaciones civiles) de los que los partidos toman recursos organizativos y elementos de su repertorio ético y estético (performances públicas, vestimentas, estilos de hablar). Dentro de ese medio social partidario, los mundos sociales de pertenencia representan los ámbitos que conectan a los partidos con su núcleo social —lo que se traduce, en términos electorales, en un *core constituency*— (Vommaro, 2017b).

Junto a estos recursos organizacionales, de alto costo de adquisición y mantenimiento, los recursos ideacionales (Cyr, 2017) —ideologías, programas, identidades partidarias o, más simplemente, “marcas partidarias” (Lupu, 2016) que funcionan como atajos cognitivos para los votantes— cumplen un papel importante en el éxito de la construcción partidaria. Los nuevos partidos pueden apostar a desarrollar marcas que los distinguan de otros y faciliten su identificación con los votantes. Esta tarea se ve favorecida por contextos sociopolíticos altamente polarizados o conflictivos (LeBas, 2011; Lupu, 2016; Van Dyck, 2016; Levitsky *et al.*, 2016).

Aunque su acceso al Estado les brinda recursos que pueden movilizar a su favor mediante el patronazgo o el clientelismo (Muñoz y Dargent, 2016; Oliveros, 2021), algunos estudios muestran que un rápido acceso al gobierno puede tener resultados paradójales: mientras brinda recursos de bajo costo (Cyr, 2017), desincentiva la inversión en infraestructura organizacional (afiliados, militantes, locales, dirigentes intermedios, etc.) y pone en riesgo la supervivencia del partido ante resultados electorales desfavorables (Van Dyck, 2016). El acceso a recursos estatales funciona en el corto plazo como sustituto de organizaciones fuertes y socialmente arraigadas, pero puede dejar magros legados a largo plazo.

El acceso al gobierno local puede servir, también, de plataforma para que un partido nuevo lleve adelante una gestión “eficiente” y construya, desde esa experiencia, una marca en torno a la resolución de problemas (Holland, 2016; Vommaro y Morresi, 2014) que compense, por ejemplo, los

lábiles vínculos identitarios de sus votantes o la escasa experiencia política de sus dirigentes.

A los nuevos partidos afincados en bastiones electorales locales se les presenta, entonces, el desafío de expandirse territorialmente para constituirse en actores de peso nacional (Hijino, 2015; Van Dyck, 2014). Para ello, pueden servirse de recursos acumulados en su distrito de origen y procurar reproducirlos en otros. Esta forma de expansión se acerca a lo que Panebianco (1990), retomando a Eliassen y Svaasand (1975), llama *penetración territorial*, esto es, cuando la expansión es controlada por un centro que estimula y dirige la formación de nuevas organizaciones locales. La penetración territorial puede darse mediante una inversión en infraestructura organizativa y el desarrollo de arraigos sociales locales o mediante la exportación de una marca ya consolidada en el distrito de origen con estrategias eminentemente electorales. A diferencia de la expansión por *difusión territorial*, en la que el partido a nivel nacional se compone de organizaciones y elites locales preexistentes, la expansión por penetración implica asimetrías en la distribución de poder dentro del partido, es decir, la presencia de una coalición dirigente en el centro que controla los recursos del partido y la estrategia de expansión (Panebianco, 1990).

Las estrategias de expansión suponen, así, diversos grados de autonomía para las filiales locales. La literatura sobre modelos de partido ha tendido a conceptualizar los vínculos entre el centro partidario y las subunidades territoriales a partir de una oposición (o un *continuum*) entre un modelo jerárquico y un modelo estratárquico (Carty, 2004; Bolleyer, 2012). Mientras en el primero el partido central ejerce un control jerárquico formal sobre sus filiales locales, en el segundo éstas tienen un margen mayor para adaptarse a los contextos de sus distritos. En la conceptualización de Carty (2004), la relación entre imperativos de centralización —coordinación entre líderes, coherencia de la marca— y descentralización —crecimiento del partido y distribución del poder entre sus filiales— se resuelve con el modelo de “franquicias”, que permite a una coalición dominante administrar la marca partidaria y el programa mientras que sus filiales adaptan esta marca a los electorados locales. Aunque el modelo de franquicia puede ser, según Carty, centralizado, descentralizado o federalizado, siempre supone conceder a las subunidades territoriales márgenes de autonomía para adaptar la oferta producida por la coalición dirigente a nivel central. Sin embargo, en las fases iniciales de un partido y, más aún, en contextos adversos como el estudiado en este artículo, la coalición dirigente central puede elegir evitar el modelo de franquicia y, en cambio, realizar una expansión controlada. Esto implicaría, básicamente, estrechar márgenes para la adaptación local del programa y de la marca partidaria como así tam-

bién la injerencia directa de esa coalición en la selección de candidatos, que son quienes deben representar la marca y comunicar el programa. Este control centralizado tiene más chances de establecerse cuando sus filiales no logran construir bases locales poderosas ni agregar intereses colectivos organizados. Como mostraremos en este artículo, organizaciones locales con arraigos débiles permiten a la coalición dirigente mantener el control sobre los recursos del partido construidos en el bastión de origen.

Mientras la literatura argentina ha abordado extensamente los problemas de los sistemas de partidos multinivel, su grado de nacionalización y de congruencia electoral (Calvo y Escolar, 2005; Clerici, 2016; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Leiras, 2010), aún sabemos poco sobre la expansión territorial de los partidos y la construcción de sus organizaciones locales.

En este trabajo, ponemos en diálogo los estudios sobre la construcción y la expansión territorial de los nuevos partidos con una perspectiva sociopolítica interesada en los arraigos sociales, las trayectorias y las ideas políticas de las elites partidarias.

3. Diseño metodológico y selección de casos

Este artículo se basa en una investigación de largo aliento (2010-2019) con métodos mixtos sobre la construcción partidaria del PRO en C.A.B.A. —en términos organizativos, sociológicos y programáticos— y su expansión, como PRO-Cambiamos, a los municipios de Pergamino y Quilmes en la provincia de Buenos Aires.

C.A.B.A. es el bastión partidario del PRO: allí se fundó, desarrolló sus componentes principales de construcción partidaria —la marca, la organización y la cohesión interna— y gobierna desde 2007. Para analizar su expansión partidaria, seleccionamos dos municipios de distinto tamaño y ubicación dentro de la provincia de Buenos Aires con un tejido socio-demográfico y productivo e historias políticas diferentes. Esta variabilidad entre Pergamino y Quilmes cobra relevancia para explicar la penetración partidaria del PRO-Cambiamos porque se trata de dos distritos donde esta coalición tuvo buen desempeño electoral en 2015.

En Pergamino, el PRO-Cambiamos ganó todas las elecciones locales desde 2015 por al menos 50% de los votos¹. Es la octava ciudad de la provincia de Buenos Aires y cabecera del distrito homónimo. Está ubicada en una

¹ Junta Electoral, provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/mapa-provincias-bsas-estadisticas-historicas.php>. [16 de septiembre de 2021]

de las zonas de mayor valor de la tierra de la Argentina por su rendimiento agropecuario. Aunque el PJ gobernó entre 1987 y 1999, la UCR recuperó el control local en 1999 y administró el distrito hasta 2015, cuando pasó a integrar Cambiemos.

En Quilmes, el PRO-Cambiemos le ganó la intendencia al FPV en 2015 después de doce años de gobiernos peronistas, con el 44% de los votos y por una diferencia de once puntos con el FPV². En 2017 triunfó por menos de un punto en las legislativas locales, pero perdió por seis en 2019, cuando el FPV reconquistó el ejecutivo y la mayoría legislativa del distrito. Aunque la trayectoria del PRO-Cambiemos aquí presenta matices con la de Pergamino, sostuvo su desempeño electoral en cada instancia por encima del 40% del padrón electoral. Esto es relevante si se tiene presente que su perfil socioeconómico y sociopolítico es diferente del de Pergamino, pues integra el conjunto de municipios periféricos a C.A.B.A. (el llamado conurbano bonaerense) donde se levantó parte del complejo industrial del país durante el siglo XX. El municipio tiene una importante población de clases populares y, aunque con alternancia, su historia política está asociada al peronismo.

Nuestra investigación se realizó en dos etapas. La primera consistió en un estudio de los anclajes sociales, las ideas y el tipo de actividad de los cuadros políticos y de los militantes del PRO en C.A.B.A. (Vommaro y Morresi, 2014; Vommaro y Morresi, 2015). Dicho trabajo incluyó una comparación con las élites del principal adversario del PRO en el distrito: el peronismo del FPV y sus aliados. Entre 2014 y 2015 se realizó una encuesta por cuestionario a legisladores locales, diputados y senadores nacionales en representación del distrito, y a miembros de los quince consejos comunales (n=113). El diseño de la muestra contempló cierta representatividad en cuanto a género, cargo y partido por el que los dirigentes fueron electos. Los cuestionarios fueron administrados de modo personal y en versión *online*. También se efectuaron 30 entrevistas en profundidad a una selección intencional de casos en función de la relevancia política de los dirigentes y de obtener una diversidad de perfiles según las variables ya descritas. Estos datos fueron combinados con el análisis de documentos partidarios y archivos de prensa para reconstruir la historia de la organización partidaria (Vommaro y Morresi, 2015). La segunda etapa de la investigación replicó este estudio en Pergamino y Quilmes. Se efectuó una encuesta por cuestionario (2018-2019) a miembros de los concejos deliberantes (ámbito legislativo local), intendentes y funcionarios de rango medio-alto y alto (directores,

² Junta Electoral, provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/mapa-provincia-bsas-estadisticas-historicas.php>. [16 de septiembre 2021]

subsecretarios y secretarios) (n=73). La encuesta se administró a integrantes del PRO y del peronismo y aliados. La incorporación de datos sobre dirigentes peronistas sirve como contraste para el análisis estadístico, permite identificar especificidades locales y características compartidas por líderes del PRO-Cambiamos y del peronismo y aliados. Sin embargo, las preguntas e hipótesis no se formularon en clave comparada pues el foco analítico es el de los cuadros del PRO-Cambiamos, sus similitudes y diferencias. Asimismo, entrevistamos a 31 actores de ese universo (en función de su importancia en la vida partidaria y de la diversidad de perfiles sociales y políticos) y observamos actividades en locales partidarios. Por último, entrevistamos a 8 actores clave del partido en cada distrito (líderes fundadores) y de asociaciones vinculadas con el PRO-Cambiamos (ruralistas, cámaras de comercio, ONGs, etc.). Estas entrevistas y observaciones, así como los archivos periodísticos locales y nacionales, sirvieron para rastrear el proceso de construcción partidaria en estos distritos.

La metodología de análisis tiene dos componentes. Por un lado, reconstruimos el proceso de construcción partidaria del PRO en Pergamino y Quilmes atendiendo especialmente a la relación entre los líderes políticos locales y la coalición dirigente de C.A.B.A., así como a las estrategias organizativas a nivel local. Por otro lado, para analizar las ideas políticas y los arraigos sociales de los líderes políticos, aplicamos Análisis de Clases Latentes (ACL) con covariadas. El ACL es un método estructural que resuelve en simultáneo un problema de clasificación y de estimación de coeficientes lineales de los predictores de estas clases (Hagenaars y McCutcheon, 2002). A partir de un conjunto de indicadores —en este caso, baterías de preguntas sobre un mismo tema— el ACL da cantidades de interés de fácil interpretación para responder a las siguientes preguntas: ¿es homogénea o heterogénea esta población? ¿Cuántas categorías la describen de manera parsimoniosa? ¿Qué características tiene cada categoría a la luz de una conceptualización teórica? ¿Están relacionadas las probabilidades de pertenencia a cada categoría con otras variables (covariadas)?³ Para analizar ideas políticas y arraigos sociales seleccionamos dos modelos de clases latentes. En ambos se aplicó el mismo protocolo, consistente con Schreiber (2017). Para cada variable latente se seleccionó un conjunto de indicadores, formado por variables politómicas con idéntico número de categorías. Para cada conjunto de indicadores se ajustaron secuencialmente modelos desde 1 hasta 4 clases latentes. Se utilizó como referencia el Criterio de Información Bayesiano (BIC) para informar la selección del número ópti-

³ El ACL es una alternativa más precisa a la aproximación en la que se calcula primero un índice aditivo y luego se ajusta un modelo lineal con ese índice como variable dependiente.

mo de clases en cada caso, aunque se concedió mayor importancia al criterio de interpretabilidad teórica (Schreiber, 2017). Con el número de clases definido para cada modelo se graficaron y analizaron las matrices de probabilidad ítem-respuesta para describir y nombrar a cada una de las clases. Finalmente, se añadieron al modelo las covariadas de interés —partido político de pertenencia y distrito— además de las variables género y edad como controles. Los resultados se presentan en la quinta sección.

4. Nacimiento y expansión territorial del PRO: un crecimiento controlado desde el centro

El PRO nació en C.A.B.A. en 2002, en el contexto de la crisis más severa del actual ciclo democrático argentino. El partido surgió de un *think tank* formado en 2001 y estuvo liderado desde sus inicios por Macri (Vommaro y Morresi, 2014). C.A.B.A. ofreció al PRO circunstancias favorables para construir un partido nuevo, tras el colapso del sistema de partidos en 2001 (Bril Mascarenhas, 2007), con la consiguiente disponibilidad de personal político y de amplios sectores del electorado no peronista (Torre, 2003). Estas condiciones, así como el temprano éxito electoral, le permitieron a Macri acceder al gobierno local en 2007.

No obstante, el PRO no encontró condiciones favorables para su nacionalización. Logró expandirse en algunos distritos, en especial en la zona centro del país (Mauro y Brusco, 2016), pero terminó de nacionalizarse a través de la coalición Cambiemos. ¿Cómo se construye el PRO-Cambiemos en distritos heterogéneos en términos de tamaño, estructura socioeconómica y tradición política? A continuación, presentamos los principales rasgos de construcción en C.A.B.A., así como de su penetración en Pergamino y Quilmes. Mostramos el peso que tuvo la coalición dirigente que comandaba el partido desde C.A.B.A. en el control de la marca partidaria, en la selección de candidatos para las listas electorales y en las estrategias de campaña a nivel local. En especial, en las elecciones generales de 2015, cuando con Cambiemos obtuvo presencia nacional y compitió por la presidencia de la Nación con su líder como candidato.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El PRO realizó en C.A.B.A. un proceso de construcción partidaria exitoso: primero, desarrolló una organización relativamente sólida, aunque in-

formal y verticalista; segundo, construyó una marca partidaria consistente en el tiempo que le permitió, por un lado, diferenciarse de los partidos tradicionales (al presentarse como un partido “nuevo” de personas destacadas en otras actividades que se “meten en política”) y, por otro, definir un programa alejado de las propuestas clásicas de la derecha —confinada a una pequeña porción del electorado— como partido pragmático basado en la resolución de problemas concretos (Vommaro y Morresi, 2014); tercero, encontró fuentes de cohesión en el liderazgo fundador de Macri y en dos coyunturas críticas: la crisis de 2001, fundacional, y la creciente polarización política a partir del conflicto entre el peronismo kirchnerista y las entidades empresarias del agro, en 2008.

Desde su nacimiento, el PRO incorporó cuadros con experiencia de diferentes trayectorias políticas y profesionales, provenientes de los partidos de derecha tradicionales, del radicalismo y del peronismo, y nuevos políticos provenientes del mundo de la empresa y de las ONGs (Vommaro y Morresi, 2014). Llamativamente, son estos nuevos políticos, junto a los políticos de derecha, los que tienen mayor involucramiento con la vida partidaria y los que forman la coalición dirigente del partido (Vommaro y Armesto, 2015). Nuevos y viejos políticos conectan al partido con mundos sociales heterogéneos: los empresarios y profesionales de ONGs enraízan al PRO en sus mundos sociales de pertenencia (Vommaro, 2017b) y permiten que el *ethos* voluntario y emprendedor que configura el núcleo de su marca partidaria se exprese en los principales dirigentes del partido. Estos actores, además, conectan al partido con su *core constituency* de sectores medios-altos y del mundo de los negocios, consistente con lo señalado por los estudios sobre partidos conservadores en América Latina (Gibson, 1996). Los peronistas y los radicales, en tanto, permiten al PRO vincularse con electorados secundarios de clases medias y de clases populares, fundamentales para trascender el nicho de votantes de derecha y volverse competitivo.

La estructura organizativa del partido es informal. Su coalición dirigente estuvo definida desde el principio por la cercanía al líder partidario y controló las decisiones tanto en términos de discurso como de estrategia político-electoral. Los cuadros provenientes de la derecha, el mundo empresario y los profesionales de ONGs también ocuparon puestos clave en el gobierno de C.A.B.A. desde 2007 (Vommaro y Morresi, 2014). Las bases militantes están imbricadas con la gestión de gobierno y son reclutadas en universidades privadas y confesionales (Grandinetti, 2019b) y mediante fundaciones cercanas al partido (Vommaro, 2017a).

A partir de la gestión local, el PRO construyó su nacionalización. Por un lado, forjó un “modelo” de gestión local que prometía exportar al resto

del país. Por otro lado, creó una estructura de armadores políticos (Gené, 2019) que fue central para identificar a dirigentes de otros distritos que pudieran incorporarse al partido. Esta vía le permitió al PRO establecer alianzas con facciones del peronismo y del radicalismo desplazadas de sus distritos o en disputa con sus conducciones nacionales (Mauro, 2020). Dicha estrategia fue complementada con el reclutamiento de figuras del mundo de los negocios, de las ONGs, del espectáculo y del deporte consistentes con la marca partidaria del PRO. Fue recién con la formación de Cambiemos en 2015 que logró presencia electoral en todos los distritos del país (Vommaro, 2019). Como veremos en los casos de Quilmes y Pergamino, esta presencia electoral, e incluso el éxito en esa arena, no significó una construcción partidaria sólida a nivel local.

Pergamino

La formación del PRO en Pergamino se inicia poco después de la creación del partido en C.A.B.A.. Sus promotores locales eran un pequeño grupo de profesionales sin experiencia política. Varios de ellos provenían de familias identificadas con el radicalismo; algunos llegaron a través del partido conservador Recrear, uno de los desprendimientos de la UCR tras la crisis de 2001 que luego se fusionaría con el PRO (Vommaro, 2017a). El denominador común que los movilizaba era el espíritu de renovación política asociado a la figura de Macri, en especial su apuesta alejada de los partidos tradicionales y la expectativa por fundar un espacio de centro-derecha competitivo.

La falta de arraigo social y de experiencia política de los líderes del PRO en Pergamino hizo que su performance electoral fuera dependiente de los vaivenes del partido a nivel nacional. La primera participación electoral local fue en 2007, con la etiqueta Unión-PRO, alianza liderada por Macri y De Narváez a nivel nacional. La lista obtuvo el 2,77% de los votos. Por entonces, el PRO no tenía locales partidarios ni estructura consolidada. Las reuniones de sus miembros se realizaban en un bar del centro de la ciudad o en la casa de alguno de ellos⁴. En las legislativas de 2009, cuando la Unión-PRO incorporó más peronistas disidentes en la provincia de Buenos Aires y logró imponerse ante el FPV, también en Pergamino fue la lista más votada, con el 29,43% de los votos⁵. Este triunfo permitió al PRO obtener su primer repre-

⁴ Entrevista con fundador del PRO en Pergamino, Pergamino, 18 de noviembre de 2018.

⁵ Junta Electoral, provincia de Buenos Aires. Disponible en <http://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados/2009087.pdf> [16-noviembre-2020].

sentante en el Concejo Deliberante, aunque la debilidad del partido hizo que las otras seis bancas obtenidas fueran para los aliados locales.

Las victorias de la Unión-PRO en la provincia y en Pergamino fueron favorecidas por una coyuntura crítica: el conflicto de 2008 entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y las asociaciones de productores agropecuarios por la fijación de los derechos de exportación de granos. Este conflicto movilizó a los empresarios rurales en masivas protestas contra el gobierno en distintas regiones del país, pero sobre todo en la zona núcleo de producción agropecuaria. Las movilizaciones contribuyeron al reposicionamiento de la oposición partidaria en la escena política nacional. En Pergamino, que fue uno de los epicentros de estas protestas, la alianza Unión-PRO y la Coalición Cívica capitalizaron el descontento electoral contra el gobierno del radical Héctor “Cachi” Gutiérrez, quien había iniciado su tercer período en 2007 como parte del grupo de radicales que apostaron a una alianza con el peronismo kirchnerista.

En los años siguientes, el PRO aprovechó el impulso electoral para ganar peso político en Pergamino. Se valió también de las tensiones internas del radicalismo por la salida de Gutiérrez de la intendencia, en 2013, para asumir como diputado nacional. El PRO inauguró un local y una filial de la Fundación Pensar, el *think tank* que a nivel nacional reclutaba empresarios y expertos, y armaba equipos y programas de gobierno (Echt, 2020). En Pergamino, la Fundación Pensar constituyó una instancia de reclutamiento de cuadros técnicos y empresarios y le permitió trasladar a nivel local la marca asociada a la resolución de problemas concretos⁶. Consiguió algunos apoyos de personalidades notables del distrito, pero no se propuso reclutar militantes que dieran vida al partido fuera de los períodos electorales⁷. La debilidad organizativa local volvió a esta filial aún más dependiente de la coalición dirigente central. El crecimiento electoral provino, así, de la estrategia de reclutamiento de notables locales por la coalición dirigente central y del impulso de la marca nacional y provincial antes que por la construcción de una organización local. La formación de Cambiemos en 2015 llevó a que se asociaran fuerzas hasta entonces en competencia en Pergamino. En las elecciones primarias, el radicalismo llevó a su líder en declive, Gutiérrez, que volvía a competir en su bastión; el PRO designó a un *outsider*, el empresario y presidente del principal club de fútbol de la ciudad, Douglas Haig, Javier Martínez. Este último ganó la primaria y luego la elección general para intendente.

⁶ Entrevista con organizador de la Fundación Pensar en Pergamino y dirigente del PRO de esa ciudad, Pergamino, 27 de julio de 2018.

⁷ Entrevista con el presidente de la Cámara de Comercio de Pergamino y dirigente del PRO, Pergamino, 18 de noviembre de 2018.

Martínez poseía varios de los rasgos más enfatizados por la marca PRO: era un empresario exitoso, sin experiencia política y partidaria, que la población reconocía por su buen desempeño en Douglas Haig. Fue reclutado por uno de los armadores nacionales del PRO, a quien conocía del mundo deportivo. Sin candidato propio competitivo, los miembros locales del partido debieron aceptar la decisión tomada en el centro político. Más aún, la falta de desarrollo organizativo del PRO en el distrito y la escasez de cuadros propios llevaron al nuevo intendente, una vez electo, a incorporar cuadros de la UCR que habían sido funcionarios de las últimas administraciones. De las nueve secretarías del gobierno, cuatro de las más importantes fueron ocupadas por radicales.

La única instancia partidaria que mantuvo cierta actividad fue la Fundación Pensar, que siguió atrayendo a empresarios y profesionales, convocados más por la experiencia de gobierno que por la vida partidaria. Estas actividades sirvieron para extender redes informales de apoyo al partido⁸. En 2019, Martínez fue reelecto y retuvo en su gobierno a varios de los funcionarios radicales de la primera gestión.

Quilmes

Las primeras actividades del PRO en Quilmes tuvieron lugar en 2005 y estuvieron ligadas a visitas de campaña de Macri. Se conformó un grupo promotor del partido, con dirigentes de la UCR, del peronismo del distrito que provenían del espacio de De Narváez, y jóvenes que se iniciaban en política. Como sucedió en Pergamino, este grupo fundador participó en elecciones con el sello del PRO en las diversas alianzas que la coalición dirigente central impulsó. En la de 2007 ingresó el primer concejal por el partido; en los años siguientes, pudieron mantener bloques legislativos pequeños, de entre tres y cinco miembros.

Aunque las estrategias eran definidas por la coalición dirigente central, fuera de los períodos electorales el grupo local mantenía cierta autonomía en asuntos municipales (Gené y Longa, 2021). Mientras en C.A.B.A. el PRO se posicionaba crecientemente como fuerza anti-kirchnerista, en Quilmes los dirigentes locales establecían vínculos con los peronistas y kirchneristas, en especial con Francisco “Barba” Gutiérrez, intendente entre 2007 y 2015. Fruto de esos acercamientos, lograron colocar a algunos de sus miembros

⁸ Entrevistas con fundador del PRO en Pergamino, 18 de noviembre de 2018; y con organizador de la Fundación Pensar en Pergamino, 27 de julio de 2018.

en cargos municipales. Sin embargo, el partido en el distrito continuaba mostrando escasa vida orgánica y bajo crecimiento. No generaba grandes referentes ni sólidas redes partidarias; tampoco construía vínculos con otros partidos opositores.

La popularidad de Macri y la perspectiva de su candidatura presidencial en 2015 hicieron del PRO un espacio atractivo para referentes locales que disputaban la conducción de sus partidos⁹ o que pertenecían a agrupaciones con escaso peso en el distrito. La creciente dispersión partidaria en Quilmes llevó a que se planteara el problema de los mecanismos para dirimir candidaturas.

En 2014, la coalición central del PRO propuso como candidato a intendente a Tomás “Tommy” Dunster, exmodelo y actor de telenovelas, aun contra el malestar de algunos dirigentes locales. Luego, esa coalición impulsó a otro *outsider* como alternativa: Martiniano Molina, exjugador de handball y chef conocido por sus programas televisivos de cocina, que tenía mejor intención de voto y aparecía como un candidato más competitivo para el distrito. En el tablero provincial, Quilmes comparte la estratégica tercera sección electoral con el municipio de La Matanza, que es el bastión electoral peronista más poblado de la provincia, y por la que se eligen diputados y senadores a la legislatura provincial. Los estrategas de campaña central del PRO sostenían que, para compensar esos votos peronistas, era importante tener un candidato en Quilmes que mejorara las chances de hacer elegir diputados y senadores por esa sección.

Finalmente, Molina fue designado candidato a la intendencia por Cambiemos, 45 días antes de la elección de 2015. Su “aterrizaje” desintegró la junta promotora del partido que patrocinaba a Dunster. El arribo de Molina también implicó el acercamiento de militantes peronistas enfrentados al kirchnerismo, ya que su padre, dirigente peronista, ocupó numerosos cargos en el municipio y su hermano había estado ligado a grupos peronistas locales. La mayoría de los precandidatos a la intendencia por Cambiemos aceptaron la estrategia oficial y promovieron la figura de Molina. La buena elección a nivel nacional y provincial se combinó con el éxito de la fórmula elegida para el distrito, convirtiendo a Molina en el intendente más votado hasta ese momento en la historia de Quilmes.

Molina conformó un gabinete con personas de confianza y con dirigentes radicales, de la Coalición Cívica, peronistas cercanos a su padre, inclusive exfuncionarios de un municipio vecino que habían trabajado du-

⁹ En Quilmes, durante el ciclo posterior a la crisis de 2001, tanto el radicalismo como el peronismo tuvieron recurrentes divisiones internas.

rante el último tramo de la campaña¹⁰. Con pocas excepciones, los militantes originarios del PRO en Quilmes fueron excluidos de los cargos. La debilidad partidaria local les impidió resistir este armado de los elencos gubernamentales. La gestión de Molina se caracterizó por un acelerado recambio de funcionarios. En la cartera de Seguridad, por ejemplo, hubo seis secretarios en tres años. Tras dos años como parte de la alianza de gobierno, uno de los sectores de la UCR rompió con Cambiemos y sus miembros renunciaron a los cargos. En el segundo gabinete proliferaron perfiles técnicos (arquitectos, administradores de empresas o licenciados en Ciencia Política), pero su conformación tampoco se explica enteramente por la alianza entre partidos y facciones al interior del PRO-Cambiemos, sino por los lazos de confianza de Molina y su vinculación con otras administraciones donde gobernaba el PRO.

En suma, se constituyeron planteles de gobierno sin anclajes sociales o partidarios sólidos. Las débiles redes partidarias quilmeñas que había construido el macrismo cedieron a los contactos personales de Molina, radicalizando un proceso de arraigo débil de sus élites en la desvinculación del elenco gubernamental con el distrito. Molina no invirtió en la construcción organizativa del partido, ni en la formación de dirigentes, ni en la movilización de su —de por sí exigua— base militante. Al final de su mandato, el PRO seguía siendo un partido con escaso desarrollo organizativo local.

5. La expansión territorial del PRO a través de sus elencos ejecutivos y legislativos

Un claro ejemplo observable de la estrategia de expansión territorial del PRO es el tipo de personal reclutado en sus nuevas filiales. Los líderes políticos locales pueden conectar al partido con grupos y organizaciones o depender exclusivamente de su vínculo con la coalición dirigente central. En cuanto a sus ideas políticas, pueden alinearse más o menos con el programa partidario y, por tanto, reforzar o tender a debilitar la marca construida en el distrito de origen. En este apartado, analizaremos los elencos ejecutivos y legislativos del PRO-Cambiemos en los tres distritos, atendiendo a estas dos dimensiones clave para comprender la expansión partidaria: sus ideas políticas y sus arraigos sociales. Examinamos hasta qué punto el personal político reclutado es consistente programáticamente entre sí y con la coalición dirigente de C.A.B.A., así como los tipos de arraigo social de los elencos

¹⁰ Años antes de asumir la candidatura, Molina organizó Eco-Ferías Saludables en el partido de Berazategui, cercano a Quilmes. Allí conoció al Intendente peronista del distrito, Juan José Mussi.

reclutados en Pergamino y Quilmes. Para aislar en nuestro análisis la pertenencia partidaria de características más generales de la política de cada localidad y evitar los sesgos que supondría atribuir al personal local del PRO-Cambiamos rasgos propios de su distrito, controlaremos nuestro análisis mediante la comparación con los cuadros del peronismo y sus aliados.

Ideas políticas

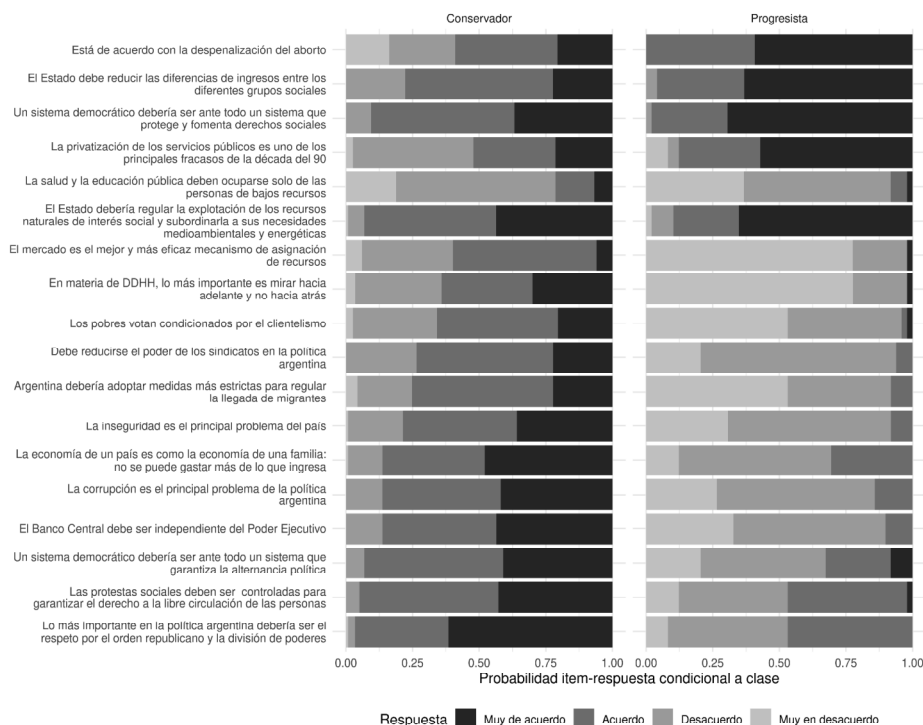
Utilizamos un set de preguntas sobre posicionamiento ante *issues*, políticas públicas y valores, que permite clasificar a los actores según sus ideas en el plano económico y cultural como conservadores o progresistas. En lugar de analizar documentos programáticos del partido o tomas de posición de su liderazgo nacional ante determinadas coyunturas, examinamos una batería de reactivos con afirmaciones valorativas sobre dieciocho temas que permitieron identificar múltiples dimensiones de posicionamiento político en materia económica y cultural. Para analizar estos reactivos, ajustamos seis modelos de clases latentes —de una a seis clases— y comparamos el ajuste por BIC de esos modelos. Con este criterio, el ajuste parsimonioso corresponde a un modelo de dos clases, que distinguen claramente un polo conservador en lo económico y en lo cultural, de otro progresista y estatista, en virtud de las probabilidades de respuesta a cada ítem estimadas por el Modelo 1.

El Gráfico 1 presenta las probabilidades ítem-respuesta del modelo con dos clases: una caracterizada por respuestas progresistas; la otra, por respuestas conservadoras en lo social y cultural y pro-mercado en lo económico (en adelante, “conservadores”). La mayoría de los indicadores son muy discriminantes: cuando una de las clases tiene altas probabilidades de responder «muy de acuerdo» o «acuerdo», la otra tiene altas probabilidades de responder «desacuerdo» o «muy en desacuerdo». Los únicos indicadores en los que hay un relativo consenso remiten a la protección y el fomento de derechos sociales, la regulación estatal de los recursos naturales, y la reducción de las brechas de ingreso. Más allá de estos consensos, encontramos dos polos programáticos claramente definidos¹¹.

¹¹ Ajustamos un modelo similar solamente para los encuestados pertenecientes a PRO-Cambiamos ($n = 115$). Por la reducción de la n fue necesario reducir también el número de parámetros libres a estimar por el modelo, compactando las categorías de respuesta a 2: Acuerdo/Desacuerdo. Este modelo capta heterogeneidad en la población (BIC para una clase = 2064, BIC para dos clases = 2025). Encontramos que en Cambiamos se reproduce el mismo esquema de polaridades (conservador/progresista) y que la

GRÁFICO 1

Probabilidades ítem-respuesta del modelo de ideas políticas



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

Resta saber cómo se relacionan estos polos con los partidos y distritos. En el Modelo 1, la probabilidad de pertenencia a estas clases ocupa el lugar de variable dependiente en un modelo lineal logístico binomial. Las covariadas o variables independientes de interés son el partido de pertenencia y el distrito; se agregaron como controles las variables de género, edad, religiosidad y tipo de educación recibida, que suelen identificarse como influyentes en las ideas políticas. Los resultados se resumen en la Tabla 1.

pertenencia a cada una de las clases está asociada a la corriente interna (el radicalismo tiene pendiente positiva con respecto a la clase progresista, con $p= 0.000$) y no encontramos asociación con los distritos. Sin embargo, en relación con sus principales competidores políticos en los distritos estudiados (el peronismo y sus aliados) el dato más significativo sigue siendo la homogeneidad interna de los cuadros del PRO-Cambiamos en materia de ideas políticas.

TABLA 1
Covariadas del Modelo 1. Clase de referencia: progresista.

Término	Coefficiente	Error Estándar	P-value
Ordenada al origen	-0.01524	0.00683	0.030
Partido: Peronismo	6.14837	0.64290	0.000
Distrito: Pergamino	-1.16038	0.27683	0.000
Distrito: Quilmes	0.87976	0.61475	0.158
Género: Masculino	1.43247	0.63595	0.028
Edad	-0.00233	0.00023	0.000

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

A partir del Modelo 1, es posible clasificar correctamente el partido de pertenencia de un entrevistado al azar en el 93% de los casos. Es notable la consistencia programática al interior de los partidos; las ideas de los dirigentes correlacionan con su pertenencia partidaria¹².

Del análisis de clases latentes puede concluirse que el personal político del PRO-Cambiamos mantiene su consistencia programática, con independencia del distrito de pertenencia, y posee alta homogeneidad en sus ideas políticas, pues el 96% de los entrevistados son asignados a la clase conservadora; a su vez, el 95% de los asignados a dicha clase pertenecen al PRO-Cambiamos.

¹² Pergamino tiene una pendiente positiva para la pertenencia a la clase conservadora en comparación con la media de C.A.B.A.. También Quilmes tiene pendiente positiva, pero es pequeña y con un error estándar relativamente grande, por lo que no se puede distinguir de C.A.B.A..

¹³ La covariada Partido en el Modelo 1 no aporta información para la solución del problema de clasificación de ideas políticas. La alta correspondencia entre partido e ideas políticas no se explica por violación del supuesto de independencia, sino por la alta congruencia programática del PRO-Cambiamos y en menor medida del peronismo.

TABLA 2

Clasificación por partido según clases imputadas con el Modelo 1¹³

Clase	Cambiamos	Peronismo
Conservador	111 (95%)	6 (5%)
Progresista	4 (8%)	45 (92%)

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

Arraigos sociales

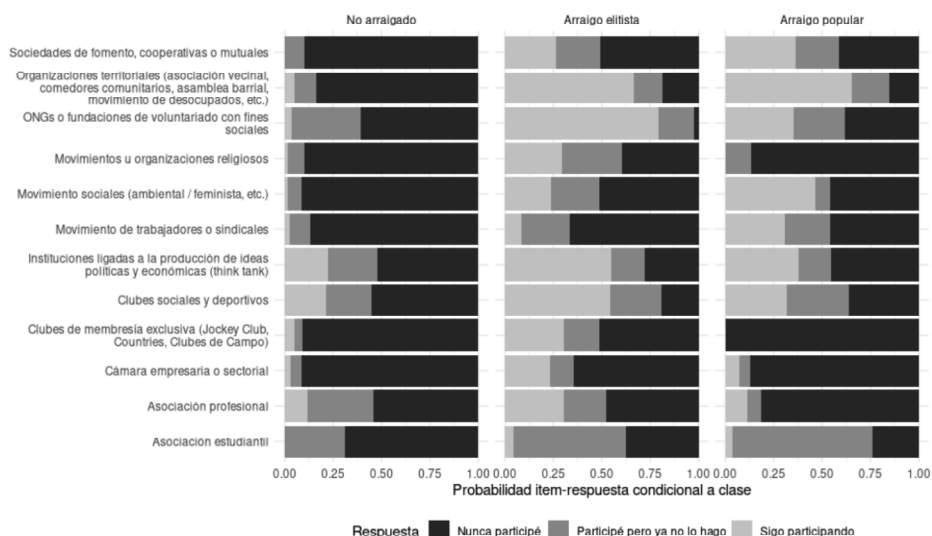
Utilizamos doce indicadores que registran la participación (actual o pasada) en organizaciones no vinculadas exclusiva o directamente con la política partidaria (Gráfico 2). Como contraste, al igual que para las ideas políticas, se incluyeron a los dirigentes peronistas y sus aliados. Las organizaciones seleccionadas constituyen un *proxy* de diferentes tipos de arraigo: el tipo de actividades realizadas, los criterios de membresía explícitos o implícitos, o la simple afinidad, ubican a estas organizaciones en un lugar determinado del espacio social. Esta información no se utiliza de manera directa en el modelo de clases latentes que produce la variable, sino en su interpretación.

Analizamos un modelo con tres clases latentes: “No arraigados”, “Arraigo elitista” y “Arraigo popular”. La clase de los no arraigados se caracteriza por una alta probabilidad de responder “Nunca participé” en casi todas las organizaciones sondeadas. Vale aclarar que las probabilidades ítem-respuesta, presentadas en el Gráfico 2, caracterizan a las clases latentes resultantes del modelo, no a individuos en particular o partidos¹⁴. Las otras dos clases presentan probabilidades ítem-respuesta más altas para “Sigo participando” o “Participé, pero ya no lo hago”. Considerando la ubicación en el espacio social de la organización destacamos el carácter elitista o popular de este tipo de arraigo.

¹⁴ Dicho de otro modo, analizamos el sistema de clasificación resultante más que el resultado de esa clasificación. Una vez establecidas las clases latentes, el ACL asigna a cada individuo una probabilidad de pertenecer a cada una de las clases permitiendo estimar proporciones de pertenencia a clases o imputar pertenencia de clase a cada individuo. Es posible analizar posteriormente a los individuos ya clasificados, pero al hacerlo anulamos una de las principales ventajas de los métodos estructurales al asumir que la clasificación se lleva a cabo sin error. El modelo estructural asume que la medición y el modelo se llevan a cabo con cierto error.

GRÁFICO 2

Probabilidades ítem-respuesta del modelo de arraigos sociales



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

Las categorías de la variable “arraigos sociales” se infirieron a partir de las probabilidades de participación en cada tipo de organización. Nos centramos en aquellas con mayor capacidad discriminante, es decir, en las que la probabilidad de participación presente o pasada diverge en mayor magnitud entre las categorías de la variable “arraigos sociales”.

La participación activa en clubes de membresía exclusiva, movimientos u organizaciones religiosas, cámaras empresarias o sectoriales, asociaciones profesionales —en especial, según los datos cualitativos, en los colegios de abogados— y ONGs o fundaciones de voluntariado con fines sociales, son específicas de un “arraigo elitista” por las afinidades sociales implícitas y por oposición al tipo de organizaciones específicas de la otra categoría activa de la variable, el “arraigo popular”, cuya característica distintiva es la participación en movimientos sociales y sindicatos. Por su parte, la participación en instituciones ligadas a la producción de ideas políticas y económicas (*think tanks*), clubes sociales y deportivos —de peso en Argentina, en especial los clubes de fútbol—, sociedades de fomento, cooperativas o mutuales y organizaciones territoriales, no es específica de ninguna categoría, y probablemente forme parte de los vínculos usuales de los políticos profesionales. Lo mismo aplica para organizaciones estudiantiles, que cons-

tituye un elemento del *cursus honorum* de buena parte de los partidos en Argentina (Grandinetti, 2019b).

La pertenencia a una u otra categoría de la variable “arraigos sociales” tiene una asociación compleja con el partido y el distrito. La tabla 3 presenta los coeficientes, error estándar y prueba de hipótesis paramétrica de un modelo logit multinomial en el que la variable dependiente es “arraigos sociales”¹⁵. La categoría de referencia es “no arraigado”. Las variables independientes son el distrito (referencia: C.A.B.A.) y los partidos (referencia: Cambiemos).

TABLA 3
Variación de arraigos sociales por partido y distrito

Término	Arraigo elitista			Arraigo popular		
	Coef	ES	p-val	Coef	ES	p-val
Ordenada al origen	0.22112	0.36962	0.551	-17.14294	0.37550	0.000
Distrito: Pergamino	-0.24154	0.87055	0.782	-1.26002	2.59335	0.628
Distrito: Quilmes	-3.20869	1.87926	0.091	15.62606	0.55307	0.000
Partido: Peronismo	0.05286	1.89582	0.978	20.28810	0.71463	0.000

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

La comparación entre partidos muestra que el peronismo y sus aliados están asociados positivamente con la categoría arraigo popular. Un peronista seleccionado al azar tiene una probabilidad mucho más alta que un cuadro del PRO-Cambiemos de pertenecer a esa categoría ($\tau = 20.28$). En términos de distritos, el caso distintivo es Quilmes, donde la probabilidad de pertenecer a la categoría “no arraigado” es significativamente mayor que la de un político de C.A.B.A. seleccionado al azar. Según este modelo, los elencos

¹⁵ Imputados para cada individuo a partir de la probabilidad más alta de pertenencia surgida del modelo de clases latentes.

políticos de Pergamino —independientemente del partido de pertenencia— no son distinguibles de los de C.A.B.A., al menos en relación a sus arraigos sociales.

El análisis de los arraigos sociales dentro del personal político del PRO-Cambios muestra algunas variaciones significativas entre distritos. La tabla 4 presenta las probabilidades estimadas por el modelo para todas las categorías de la variable dependiente en todas las combinaciones de categorías de las variables independientes.

TABLA 4
Probabilidades predichas por el modelo 2

Partido	Distrito	No arraigado	Arraigo elitista	Arraigo popular
Cambios	Quilmes	0.79	0.03	0.18
	C.A.B.A.	0.44	0.56	0.00
	Pergamino	0.50	0.50	0.00
Peronismo	Quilmes	0.00	0.00	1.00
	C.A.B.A.	0.04	0.04	0.93
	Pergamino	0.11	0.09	0.80

Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta 2014-2015 y 2018-2019.

Estos datos muestran que los elencos del PRO-Cambios en Quilmes presentan la probabilidad más alta de no tener arraigos sociales, mientras que el arraigo elitista tiene su mayor probabilidad entre los elencos del PRO-Cambios de C.A.B.A. y Pergamino. En estos dos últimos distritos, el personal político partidario presenta probabilidades similares de tener un arraigo elitista o de no estar arraigado, con una probabilidad prácticamente nula de tener un arraigo popular; pero en Quilmes es alta la probabilidad de que los cuadros del partido pertenezcan a la categoría de “no arraigados”.

En suma, el análisis de clases latentes aplicado a las ideas políticas y los arraigos sociales de los elencos ejecutivos y legislativos del PRO-Cambie-

mos en C.A.B.A., Pergamino y Quilmes evidencia, por un lado, la homogeneidad de las ideas políticas (de tendencia conservadora) de sus cuadros en los tres distritos; por el otro, la presencia de un personal político no arraigado socialmente (Quilmes), o con arraigos elitistas (C.A.B.A. y Pergamino). La homogeneidad de las ideas y los arraigos débiles (y elitistas) de los cuadros reclutados por el PRO-Cambiemos permiten a la coalición dirigente del PRO controlar la expansión territorial y preservar la consistencia de la marca partidaria, aunque esto obstruya la construcción organizativa sólida del partido a nivel local.

6. Discusión y conclusiones

El PRO-Cambiemos se expandió en Pergamino y Quilmes con un personal diferente respecto de sus arraigos sociales, pero homogéneo respecto de sus ideas políticas. Nuestros datos cualitativos muestran que durante los períodos en que el partido se concentró en el crecimiento en su centro político (C.A.B.A.), las experiencias locales no lograron sólidos desarrollos organizativos, ni referentes con intención de voto significativa, ni una implantación robusta de cuadros, redes o estructuras partidarias.

Desde su bastión en C.A.B.A., la coalición dirigente del PRO controló el armado electoral en cada distrito, imponiendo sus candidatos con amplios márgenes de maniobra. Esto contrasta con la relativa independencia de las estructuras partidarias locales en la etapa previa a 2015, por fuera de los períodos electorales. Quilmes lo ilustra claramente: la coalición central impuso un candidato *outsider* para la intendencia a un año de la elección contra el manifiesto disgusto de la dirigencia local. Poco antes de los comicios, desde C.A.B.A. se promovió a quien finalmente sería candidato y los dirigentes locales apenas pudieron negociar algunos cargos legislativos.

Este férreo control facilitó la homogeneidad de las elites reclutadas en cuanto a ideas políticas, lo que facilitó la preservación de la marca partidaria (Lupu, 2016). En distritos con características sociodemográficas tan disímiles, la coalición dirigente priorizó perfiles que representaran su *ethos* partidario y los encontró en *outsiders* con carreras previas exitosas en el mundo televisivo, empresarial y deportivo (Pergamino) como en el ámbito televisivo y deportivo (Quilmes).

A partir de la misma estrategia de expansión con control centralizado, la coalición central debió utilizar como materia prima para implantarse localmente los fragmentos partidarios disponibles en cada distrito. En Pergamino había fragmentos políticos en disponibilidad de la antigua estructura

radical, pero en Quilmes eran líneas internas del peronismo y del radicalismo las que, tras una historia de profunda fragmentación, se plegaron al armado local; a ello se sumó el entorno personal del nuevo intendente y sus contactos con dirigentes de distritos vecinos.

La heterogeneidad en cuanto a arraigos sociales y la homogeneidad de las ideas políticas observadas en el personal legislativo y de gobierno del PRO cobran más nitidez aun cuando se las contrasta con el peronismo y sus aliados. Esto permite descartar la explicación de esos resultados exclusivamente en función de las características idiosincráticas de cada distrito. En cambio, la variable partidaria es relevante para mostrar homogeneidad del PRO-Cambiamos en los diferentes distritos en relación con las ideas políticas, así como las diferencias marcadas con el personal político peronista en cuanto a ideas políticas y a arraigos sociales.

Asimismo, este reclutamiento selectivo por parte de la coalición central del partido contribuye a mantener la diferenciación ideológica y el alineamiento entre espacios partidarios que se evidencia en nuestro estudio al comparar a los cuadros del PRO-Cambiamos con los del peronismo y sus aliados. Esta diferenciación y este alineamiento resisten el “viaje” a territorios social y económicamente disímiles porque la clave de su consistencia está en esa lógica centralizada de reclutamiento. En cambio, cuadros alineados programáticamente tienen arraigos sociales diferentes en función del distrito de actuación. La coalición central del PRO-Cambiamos recluta con amplia selectividad en términos programáticos, pero partiendo de las restricciones del contexto social de cada distrito, en buena medida también porque suma a políticos de larga data en disponibilidad. En este sentido, constatamos que la coalición electoral con la UCR se mostró útil para la expansión territorial del PRO-Cambiamos, al proveer de personal político a los candidatos seleccionados y los programas diseñados por la coalición central del PRO.

En definitiva, la expansión del PRO es consistente con una organización partidaria que privilegió el control centralizado del reclutamiento por sobre la implantación local o el arraigo en el distrito. La exigua inversión en la organización local de los actores distritales de la coalición dirigente central contribuye a explicar que, tras su paso por la gestión local durante 2015-2019, la implantación partidaria no haya hundido sus raíces en estos municipios. El resultado es, entonces, un legado organizativo débil en cada distrito, que deja al partido sin una estructura local sólida, dependiente de su coalición con el radicalismo y necesitado de figuras con alta intención de voto.

El estudio de la expansión territorial de un partido nacido en el distrito capital de Argentina contribuye a una agenda de investigación sobre

nacionalización de partidos nacidos a nivel local en general y sobre nacionalización de partidos de derecha en particular. El caso del PRO-Cambiamos permite construir un modelo de penetración sumamente centralizada que deja en manos de la coalición central el manejo de la marca. Contra lo que supone la hipótesis del imperativo estratárquico (Carty, 2004; Bolleyer, 2012), las filiales locales tienen aquí escaso margen para adaptar la marca partidaria o seleccionar a sus candidatos. Este control centralizado, sin embargo, no se debe a la existencia de estructuras jerárquicas formales sino a la estrategia de la coalición porteña de preservar la consistencia de la marca partidaria y la cohesión interna para seleccionar candidatos en los nuevos distritos, lo que refuerza la debilidad de los desarrollos organizativos autónomos y los enraizamientos locales del partido fuera de su bastión.

Para poner a prueba la validez de estos hallazgos, es necesario sumar casos. Por un lado, estudiar distritos donde el PRO-Cambiamos logró una construcción partidaria local significativa, como en Vicente López, en el norte del conurbano bonaerense, que el partido gobierna desde 2011. Por otro lado, incorporar casos de zonas del país económica y socialmente heterogéneas. ¿Qué sucede en regiones histórica y socialmente adversas (como el noroeste y el noreste argentinos) en los que PRO-Cambiamos obtuvo resultados electorales favorables? Indagaciones previas mostraron que el tipo de expansión encontrado en nuestro estudio tuvo lugar en otros casos menos exitosos, como Santiago del Estero (Vommaro, 2017a). Sin embargo, hay que investigar más en profundidad este tema. Asimismo, aún queda por estudiarse los efectos de la incorporación a nivel local de personal político radical en gobiernos liderados por dirigentes del PRO. ¿Se mantienen las identidades de origen? Esta ampliación de los casos permitirá también robustecer el conocimiento sobre un partido de centro-derecha nacido en un contexto adverso que, en contra de lo esperado por la teoría, contribuyó a reordenar la competencia política en Argentina.

Referencias bibliográficas

- Anria, S. (2018). *When Movements Become Parties. The Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Biroli, F. y Caminotti, M. (2020). The conservative backlash against gender in Latin America. *Politics & Gender*, 16(1), 1-38.
- Bolleyer, N. (2012). New party organization in Western Europe: Of party hierarchies, stratarchies and federations. *Party Politics*, 18(3), 315-336.

- Bril Mascarenhas, T. (2007). El colapso del sistema partidario de la ciudad de Buenos Aires. Una herencia de la crisis argentina de 2001-2002. *Desarrollo económico*, 47(187), 367-400.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Carty, K. (2004). Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, 10(1), 5-24.
- Clerici, P. (2016). Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2011). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(2), 15-33.
- Combes H. (2011). *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*. Paris: Karthala.
- Cyr, J. (2017). *The Fates of Political Parties. Institutional Crisis, Continuity, and Change in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dalton, R. y Wattenberg, M. (Eds.) (2002). *Parties without partisans: Political change in advance industrial democracies*. Oxford: Oxford Press.
- Di Tella, T. (1971-1972). La búsqueda de la fórmula política argentina. *Desarrollo Económico*, 11(42/44), 317-325.
- Eaton, K. (2016). "Challenges of Party-Building in the Bolivian East". En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 383-411). Nueva York: Cambridge University Press.
- Echt, L. (2020). Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 14(1), 75-103.
- Eliassen, K. y Svaasand, L. (1975). The formation of mass political organizations: an analytical framework. *Scandinavian Political Studies*, 10(10), 95-121.
- Gaxie, D. (1992) Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République. *Politix*, 20, 72-98.
- Gené, M. (2019). *La rosca política. El oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Gené, M. y Longa, F. (2021). Los desafíos del crecimiento partidario. El PRO y la penetración territorial en Quilmes. *Estudios Sociales Del Estado*, 7(13), 192-218.
- Gibson, E. (1996). *Class and conservative parties. Argentina in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. y Suárez-Cao, J. (2010). Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.
- Grandinetti, J. (2019a). Sociabilidad católica y práctica política en la organización juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO). *Revista de Sociología e Política*, 27(70), 1-20.
- Grandinetti, J. (2019b). La militancia juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO) en los centros de estudiantes universitarios. *Revista SAAP*, 13(1), 77-106.

- Hagenaars, J. y McCutcheon, A. (Eds.) (2002). *Applied latent class analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hijino, K. (2015). Bamboo shoots and weak roots: Organizational expansion of new parties in Japan. *Japanese Journal of Political Science*, 16(3), 270-295.
- Holland, A. (2013). Right on crime? Conservative party politics and «mano dura» policies in El Salvador. *Latin American Research Review*, 48(1), 44-67.
- Holland, A. (2016). “Insurgent successor parties”. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 273-304). Nueva York: Cambridge University Press.
- Katz, R., y Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- LeBas, A. (2011). From Protest to Party. *Party-Building and Democratization in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y gobierno*, 17(2), 205-241.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (Eds.) (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Levitsky, S., Loxton, J., Van Dyck, B., y Domínguez, J. (2016). “Introduction: Challenges of Party-Building in Latin America”. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 1-50). Nueva York: Cambridge University Press.
- Luna, J.P. (2010). Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI. *Journal of Latin American Studies*, 42(2), 325-356.
- Luna, J.P. y Rovira Kaltwasser, C. (Eds.) (2014). *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Luna, J.P., Piñeiro Rodríguez, R., Rosenblatt, F., y Vommaro, G. (2021). Political parties, diminished subtypes, and democracy. *Party Politics*, 27(2), 294-307.
- Lupu, N. (2016). *Party Brands in Crisis. Partisanship, Brand Dilution, and the Breakdown of Political Parties in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mair, P. y Van Biezen, I. (2001). Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000. *Party Politics*, 7(1), 5-21.
- Mauro, S. (2020). Coaliciones electorales y nuevos partidos políticos en Argentina. El caso del PRO propuesta Republicana. *Convergencia*, 27, 1-24.
- Mauro, S. y Brusco, P. (2016). Nuevos actores del sistema político argentino y la disputa subnacional. Las estrategias electorales del PRO en la Provincia de Buenos Aires (2005-2015). *Pasado Abierto*, 3, 43-64.
- Muñoz, P. y Dargent, E. (2016). “Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru”. En Steven Levitsky, James Loxton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 187-216). Nueva York: Cambridge University Press.

- Offerlé, M. (2005). *Les partis politiques*. Paris: Puf.
- Oliveros, V. (2021). *Patronage at work: public jobs and political services in Argentina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de Partidos*. Madrid: Alianza.
- Pérez Bentancur, V., Piñeiro Rodríguez, R., y Rosenblatt, F. (2019). *How party activism survives. Uruguay's Frente Amplio*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rosenblatt, F. (2018). *Party vibrancy and democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Sawicki, F. (1997). *Les réseaux du Parti Socialiste: sociologie d'un milieu partisan*. Paris: Belin.
- Scarrow, S y Gezgor, B. (2010). Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, 16(6), 823-843.
- Schreiber, J. (2017). Latent class analysis: An example for reporting results. *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 13(6), 1196-1201.
- Tavits, M. (2013). *Post-Communist Democracies and Party Organization*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Torre, J.C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo económico*, 42(168), 647-665.
- Van Cott, D. (2005). *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van Dyck, B. (2014). Why Party Organization Still Matters: The Workers' Party in Northeastern Brazil. *Latin American Politics and Society*, 56(2), 1-26.
- Van Dyck, B. (2016). "The Paradox of Adversity: New Left Party Survival and Collapse in Brazil, Mexico, and Argentina". En Steven Levitsky, James Loxtton, Brandon Van Dyck y Jorge Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 133-158). Nueva York: Cambridge University Press.
- Vommaro, G. (2017a). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. (2017b). "Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política". En Gabriel Vommaro y Mariana Gené (Eds.), *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política* (pp. 35-62). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del "giro a la derecha" en Argentina. *Colombia internacional*, 99, 91-120.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la C.A.B.A. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417.
- Vommaro, G. y Armesto, M. (2015). ¿Nuevos políticos en el partido, viejos políticos en las listas? Reclutamiento partidario y división del trabajo político en PRO, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Pasado Abierto*, 2, 110-132.

G. Vommaro, M. Armelino, F. Longa, J. Grandinetti y M. Paladino

Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). *Hagamos equipo: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Whiteley, P. (2011). Is the party over? The decline of party activism and membership across the democratic world. *Party Politics*, 17(1), 21-44.

Las Comisiones Especiales de Control en el Congreso Nacional de Argentina*

The Special Committees of Control in the National Congress of Argentina

FEDERICO SAETTONE

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

f_saettone@hotmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.A3>

Resumen: Este artículo aborda el control parlamentario en Argentina desde la dimensión de las comisiones parlamentarias. ¿En qué medida los parlamentos ejercen el control/supervisión desde el ámbito de las comisiones? Esta investigación se propone responder esa interrogante examinando una muestra especial de Comisiones Especiales de Control (CEC) en el Congreso desde la perspectiva de la teoría de la delegación. Para ello se elabora un marco analítico que examina, por un lado, la relación de agencia de esas comisiones con las burocracias y las cámaras del Congreso y, por el otro, cómo ejercen el control *ex ante* y *ex post*. En este marco, se desarrolla una medición cuantitativa de los poderes de control de las CEC, los cuales luego serán analizados en relación a la teoría del cartel de partido en Argentina.

Palabras clave: Control – Congreso – Comisiones – Delegación – Agencias

Abstract: *This article approaches the legislative oversight in Argentina at the parliamentary committee level, a research dimension that hasn't been discovered yet. How do these committees oversee the federal agencies? In response to this issue, a special sample of Oversight Special Committees (OSC) of the Argentine Congress is analyzed from the delegative theory perspective. In this sense, an analytic framework is drawn up to examine, on the one side, the agency relation of the OSC with bureaucracies and the Congress houses, and on the other side, how they exert the ex ante and ex post control. Then, a quantitative measuring of the control power of the OSC is developed on the basis of that analytic framework. Finally, they are analyzed in relation to the party cartel theory in Argentina.*

Keywords: Oversight – Congress – Committees – Delegation – Agencies

1. Introducción

En las últimas décadas surgió una importante literatura de investigación en política comparada sobre congresos y legislaturas en América Latina que se interesó, entre otros temas, en sus características estructurales y

* Artículo recibido el 7 de noviembre de 2022 y aceptado para su publicación el 24 de abril de 2023.

funcionales, en la elaboración y aprobación de leyes, en los sistemas de partidos y su impacto en la arena parlamentaria, etcétera¹.

Sin embargo, se ha prestado poca atención al control parlamentario de los funcionarios y demás agentes públicos, un tópico que sí tuvo un notable desarrollo en Estados Unidos. En relación a este caso, existen dos grandes corrientes de investigación (Ferraro, 2006 y 2017; McCubbins 2014).

La primera postula que el parlamento de ese país fue delegando cada vez más atribuciones a las agencias federales como consecuencia de la creciente intervención del gobierno federal en la sociedad y el mercado². Como resultado de ello, esas agencias fueron adquiriendo una mayor autonomía que, entre otras cuestiones, fue en detrimento del control.

La segunda destaca que, a pesar de que el parlamento de ese país fue delegando atribuciones en las agencias federales, aquel se reservó importantes recursos para controlarlas y supervisarlas a través del sistema descentralizado de comisiones legislativas (Ferraro, 2006 y 2017; Pasquino y Pelizzo, 2006; McCubbins, 2014).

¿En qué medida los parlamentos ejercen el control/supervisión desde el ámbito de las comisiones? Si bien en las últimas décadas surgió una incipiente literatura en la región sobre el control parlamentario (Mainwaring y Welma, 2003; Pelizzo y Stapenhurst, 2004, 2012; Llanos y Mustapic, 2006; Velázquez López Velarde, 2018), ninguna lo estudia en relación a esas subunidades.

Es por ello que este artículo se propone indagar esta cuestión en relación al caso argentino, sobre el cual existen una serie de investigaciones empíricas llevadas a cabo por Morgenstern y Manzzeti (2003), Palanza (2006), Ferraro (2006 y 2017), Bonvecchi (2010), Bieda (2015), Galván (2017), Mustapic y Bieda (2017), De Negri (2018), Cingolani (2019) y Llanos y Pérez-Liñan (2021). De todas esas, solo la de Bieda (2015) puso la mirada en las denominadas Comisiones Especiales de Control en el Congreso argentino.

Sin bien esa investigación constituye el primer aporte sobre el tema, presenta una serie de limitaciones y cuestiones que esta investigación se propone revisar y profundizar. En primer lugar, hay que destacar que el trabajo de Bieda carece de un marco teórico que dé cuenta cómo controlan las comisiones especiales, tema que sí se lo considera en la sección teórica de este artículo, en la que se examinan algunas teorías legislativas.

¹ Una obra de referencia de esa literatura es el volumen editado por Morgenstern y Naciff (2002).

² En las democracias presidencialistas —como es el caso de Estados Unidos, Argentina y demás países de la región— el parlamento es llamado congreso o legislatura. Por razones de simplificación del lenguaje se usará el término “parlamento”.

En segundo lugar, si bien Bieda realizó el primer relevamiento de esas comisiones de control en el Congreso, se trata de una muestra poco numerosa. Es por ello que en esta investigación no solo se amplía esa muestra, identificándose un total de 21 comisiones, sino que además se las clasifica en términos de los diversos propósitos de control.

En tercer lugar, mientras que Bieda realiza un estudio cualitativo solo de dos comisiones especiales para dar cuenta de cómo ejercen el control, en esta investigación se desarrolla una medición cuantitativa de los poderes de control de varias comisiones.

De este modo, este artículo se organiza en cuatro secciones. En la primera se abordan tanto los conceptos y nociones del control parlamentario como las principales teorías legislativas, prestando especial atención a la teoría del cartel. En la segunda, se desarrolla el criterio de elección de los casos y la metodología de investigación. En la tercera, se abordan las características de las comisiones especiales y se las clasifica. En la cuarta sección, se selecciona una muestra especial de esas comisiones y se procede a realizar una medición de sus poderes de control. En la quinta, se revisa la teoría del cartel a partir de los hallazgos de esa medición.

2. El control parlamentario

¿Qué es el control parlamentario? Este concepto se refiere a la rendición de cuentas (*accountability*) de dirigentes y burócratas en el parlamento. La literatura neoinstitucionalista se ha concentrado en estudiar el control parlamentario considerando tanto el marco institucional en el que tiene lugar la delegación como en el momento en que se activa el control parlamentario.

En relación al marco institucional, es clave aquí distinguir entre los formatos de las democracias parlamentarias (prototipo británico o Westminster) y las democracias presidencialistas (prototipo norteamericano).

Las democracias parlamentarias se caracterizan por una única cadena de delegación (Strøm, 2000) que nace de la elección ciudadana del parlamento o, más específicamente, la cámara baja, la cual elige y designa un ejecutivo a cargo de la dirección de las agencias burocráticas.

En cambio, en relación con las democracias presidencialistas, el ejecutivo es elegido directamente por la ciudadanía y no tiene atribuciones para disolver el parlamento. En este sentido, de acuerdo al prototipo estadounidense, no hay una sola cadena de delegación, sino tres (Strøm, 2000): una

que va de la ciudadanía al Presidente, y las otras dos van de la ciudadanía a cada una de las cámaras que integran el poder legislativo (Cámara de Representantes y el Senado).

Sin entrar en mayores detalles sobre las particularidades del caso norteamericano, hay que resaltar que, si bien en ese país el presidente es la principal cabeza de las agencias federales, los funcionarios de estas son responsables ante el poder legislativo, en tanto se considera que esas agencias son una extensión administrativa de ese poder (Ferraro, 2006 y 2017).

Estas diferentes lógicas de delegación tienen consecuencias en cuanto al momento del control parlamentario. En las democracias parlamentarias, el control es de carácter continuo en la medida que el ejecutivo depende del apoyo del/los partido/s parlamentario/s para su supervivencia. En este sentido, como destaca Sartori (1992), el control parlamentario es esencialmente un control político.

En cambio, en las democracias presidencialistas se da una división de tareas entre un ejecutivo que ejerce un control centralizado hacia las agencias federales y el parlamento que ejerce un control descentralizado a través del sistema de comisiones y subcomisiones de las cámaras (Ogul, 1976; Ferraro 2006 y 2017). Es en relación al accionar de las comisiones donde la literatura advierte que el parlamento puede ejercer un control anticipatorio (*ex ante*) o un control posterior (*ex post*) (McCubbins y Kiewiet, 1991; Llanos y Mustapic, 2006a).

El control *ex ante* remite al momento del diseño legislativo de las políticas públicas, el cual debe poner en manos del legislador una serie de mecanismos de control que tienen que ver tanto con el nombramiento —y la eventual revocación— de los funcionarios en las agencias como con la supervisión de los recursos presupuestarios afectados a ellas (McCubbins, Noll y Weingast, 1987; Calvert, McCubbins y Weingast, 1989). No menos importante es el veto legislativo por el cual los legisladores puedan reformar y/o derogar las normativas y reglamentaciones que se dan las propias agencias³.

Por su parte, el control *ex post* tiene lugar una vez implementada la política pública, e implica que los legisladores pueden activar, según el caso, una serie de mecanismos intermitentes de alarma temprana (*fire-alarm oversight*) y/o de sanción/penalización inmediata hacia los funcionarios (*police-patrol oversight*) (McCubbins y Schwartz, 1984: 166).

³ Como observa Ferraro (2017: 42), desde 1930 el Congreso de Estados Unidos viene ejerciendo la facultad de vetar decisiones y/o los procedimientos que se dan las propias agencias administrativas federales. Esa facultad suele ser confiada por la legislación a las comisiones legislativas que tienen bajo su autoridad a las agencias respectivas.

Ejemplo del control de alarmas de incendio son las reuniones informales de los legisladores con expertos o representantes de la sociedad civil, los requerimientos de información a las agencias federales, etc. Ejemplo del control de patrulla policial son las interpelaciones y/o de indagaciones a funcionarios y burócratas, la creación de comisiones de investigación, etc.

Un último aspecto a destacar es que hay consenso entre los especialistas que no existen arreglos institucionales que permitan eliminar los problemas de agencia que plantea el control parlamentario. Lo que no quita que se puedan tomar una serie de medidas para contrarrestar sus efectos, entre las cuales importa destacar: a) el desarrollo de un diseño de contrato adecuado que establezca de antemano los intereses de las partes, los incentivos, las compensaciones, las sanciones, etc.; b) un sistema universal de la evaluación de antecedentes que permita elegir agentes idóneos; c) mecanismos de monitoreo y requerimiento de información eficientes; y d) la activación de controles institucionales cuando se detectan anomalías y/o irregularidades en las agencias burocráticas (McCubbins y Kiewiet, 1991: 27-34)⁴.

En la Tabla 1 se presenta una síntesis esquemática de las principales medidas para mitigar la pérdida de agencia, las cuales serán tenidas en cuenta para el desarrollo del marco analítico de esta investigación en la sección segunda.

TABLA 1
Métodos para mitigar las pérdidas de agencia

Medidas	Medios institucionales
Diseño institucional	Establecer la estructura y procedimientos de la burocracia. Determinar de antemano su presupuesto.
Selección de agentes	Nombramientos presidenciales y su confirmación parlamentaria.
Monitoreo y requerimientos	Audiencias en la comisión, interpelaciones, pedidos de informes especiales, revisión de políticas y presupuestos.
Controles institucionales	Desaprobación directa de las reglas de la burocracia y (eventual) enjuiciamiento a funcionarios civiles.

Fuente: adaptado de McCubbins (2014:568).

⁴ Estos controles institucionales comprenden el accionar tanto a las cortes y demás instancias de justicia como de ciertas agencias creadas para prever riesgos más o menos específicos de transgresión y/o de corrupción (defensorías del pueblo, *ombudsmen*, auditorías, contralorías, *conseils d'Etat*, ministerios públicos, etc.) [O'Donnell, 2003].

Una última cuestión a considerar son las comisiones legislativas. De acuerdo al modelo industrial de los parlamentos (Weingast y Marshall, 1988), aquellas son la principal subunidad especializada en las que la cámara delega el estudio preliminar de legislación antes de su consideración final en la reunión plenaria. El abordaje teórico sobre las comisiones ha sido desarrollado en Estados Unidos entre las décadas de 1970 y 1990, en base tres perspectivas teóricas (Martín, 2014).

La primera y más conocida es la perspectiva distributiva, cuyas principales obras de referencia son las de Mayhew (1974), Shepsle (1986), Weingast y Marshall (1988), Baron y Ferejohn (1989) y Krehbiel (1991). Este enfoque postula que los legisladores buscan incorporarse en aquellas comisiones con jurisdicción en (ciertas) políticas públicas que les permiten obtener beneficios particulares, maximizando así sus posibilidades de reelección en los distritos electorales. La principal implicancia de ello es que ni los líderes del partido legislativo ni ninguna otra instancia parlamentaria pueden ir contra la decisión de un legislador de formar parte de una comisión y, menos aún, condicionar la integración de sus presidencias, a las cuales acceden los legisladores por la regla de *seniority*.

Este postulado ha sido relativizado desde la perspectiva teórica *informativa* (Krehbiel, 1991 y 2004). De acuerdo con esta, es la cámara la principal interesada en limitar la autoselección de los legisladores en las comisiones, priorizando la designación de legisladores con *expertise* a los efectos de convertir la información y las competencias en manos de esos legisladores en un bien público consumible para los demás legisladores (Bonvecchi y Schijman, 2005).

Por último, en los años noventa maduró la denominada teoría del cartel de partido (Cox y McCubbins, 1993 y 2005). De acuerdo con esta teoría, la integración de las comisiones no refleja tanto el patrón de autoselección o el *expertise* legislativo, sino el interés de los líderes del cartel de mayoría en prevenir que los legisladores presenten iniciativas que puedan dividir la mayoría afectando la reputación electoral del partido. Para ello, esos líderes del partido legislativo controlan en la selección de los presidentes de las comisiones, los cuales cuentan con poder agenda para bloquear las iniciativas no deseadas presentadas por los legisladores⁵.

Estas condiciones del cartel se replican más o menos en las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Sin embargo, a diferencia del caso norteamericano, la distribución de las presidencias de las comisiones refle-

⁵ El concepto de poder de agenda (*agenda-setting powers*) se refiere a cualquier habilidad especial para determinar cuáles proyectos de ley pueden ser considerados por el pleno de la cámara, y bajo qué procedimientos (Cox, 2006: 145).

ja un patrón pluralista (Calvo, 2014), que resulta del hecho de que el bloque oficialista no cuenta con mayoría propia en esa cámara, como sí sucede en la cámara norteamericana. Debido a esta circunstancia, en la cámara argentina el oficialismo debe formar coalición con otros bloques parlamentarios.

Como corolario de ello, algunas presidencias de comisiones de esa cámara son consagradas a legisladores que representan bloques minoritarios (Danesi y Rheault, 2011), los cuales suelen ser más permeables que sus contrapartes norteamericanas a la hora de dejar pasar las iniciativas legislativas no deseadas (Calvo y Tow, 2009). No obstante ello, aquí intervienen dos actores institucionales con poder de agenda, como son los presidentes de las bloques de la coalición oficialista (Calvo y Sagarzazu, 2011) y el presidente de la cámara (Saettone, 2015).

Los presidentes de los bloques filtran las iniciativas no deseadas en las reuniones del bloque, y lo propio hace el presidente de la cámara en la comisión de Labor Parlamentaria, en donde se decide el orden de asuntos que se someterán a consideración de la reunión plenaria de la cámara⁶. Por otra parte, no deja ser importante remarcar que el pleno de la cámara delega en el presidente la atribución para asignar y remover los legisladores en las comisiones (Saettone, 2015). Es aquí donde los gobernadores y hasta mismo el jefe del ejecutivo influyen en esa figura institucional para que ubique a legisladores de distritos provinciales cercanos a los mencionados gobernadores en determinadas comisiones (Jones y Hwang, 2005 y 2007).

Por último, la investigación de Bieda (2015) es la única que se propuso testear la lógica delegativa del cartel en lo relativo al control parlamentario. Para ello, este especialista observa que los líderes de la coalición oficialista designan a los legisladores más experimentados —es decir, los que acumulan una mayor cantidad de mandatos parlamentarios— en aquellas comisiones de control que supervisan temas críticos para el gobierno. La principal consecuencia de ello es que esos legisladores tienden a contener (frenar) el control cuando consideran que ciertos asuntos bajo su jurisdicción ponen al descubierto las fallas de las políticas públicas del gobierno.

3. Elección de casos y metodología

En esta investigación se usará el concepto de control parlamentario en el sentido de la supervisión de las agencias burocráticas tanto en lo que

⁶ Es importante aclarar que en la Cámara de Diputados hay dos tipos de reunión de bloque. Una es la reunión del bloque individual, y la otra, la denominada reunión de interbloque, en la cual participan todos los bloques que integran la coalición.

respecta a su estructura, normativa y organización como a la implementación de las políticas públicas. No debe confundírsele con el denominado *control legislativo*, que se refiere a la capacidad de un parlamento de modificar y/o rechazar iniciativas de ley del gobierno (Llanos y Mustapic, 2006a: 17-18).

Por otra parte, esta investigación se interesa por las comisiones de control. En relación a ellas, la literatura neoinstitucionalista identifica dos tipos universales de comisiones parlamentarias (Mattson y Strøm 1995: 250; Yamamoto, 2007: 15-17): las *comisiones legislativas* y las *comisiones especiales*⁷.

Las comisiones legislativas son las más relevantes en términos del proceso legislativo, ya que tienen jurisdicción fija sobre una política pública, por lo que se las conoce también como comisiones permanentes (CP). Estas se caracterizan además por el hecho que: a) su integración y procedimientos internos están codificados en el reglamento de la Cámara en forma más o menos detallada; b) pueden proponer nuevos proyectos y/o su modificación durante el tratamiento en comisión; y c) los asuntos despachados por ellas son de tratamiento obligatorio por el pleno de la Cámara.

En cambio, las comisiones especiales (CE): a) no suelen ser comisiones legislativas, o por lo menos no es su objeto primario; b) no están codificadas en los reglamentos parlamentarios, sino que suelen darse su propia normativa que regula su integración, propósitos y procedimientos; c) suelen ser temporales y se disuelven una vez cumplido su cometido; y d) no producen y/o modifican proyectos de tratamiento obligatorio por el pleno de la cámara⁸.

En el Congreso argentino, los recursos de control con los cuales cuentan los legisladores en las CP son los pedidos de informes al Poder Ejecutivo, los pedidos de interpelación a ministros, magistrados y funcionarios, la citación de éstos en las comisiones, o la creación de subcomisiones *ad hoc* para la investigación de determinados temas. No se disponen de investigaciones empíricas en el país que den cuenta de la frecuencia, la modalidad y los resultados de la activación de esos dispositivos en las CP⁹.

⁷ En la lengua inglesa se los llama *committees* (*legislative committees, standing committees, oversight committees*, etc.). Para evitar confusiones sobre las terminologías, se las denominará *comisiones*, que es como se las conoce en los congresos y parlamentos iberoamericanos.

⁸ Estas características dan cuenta de un tipo ideal y, como surge de las investigaciones de Mattson y Strøm (1995), pueden darse casos de CE que presentan una o más características propias de las CP. No puede dejarse de advertir la persistente ausencia de investigaciones comparadas sobre comisiones parlamentarias que permitan contar con una mayor amplitud conceptual sobre esta materia (véase al respecto las consideraciones de Martin, 2014: 360 y ss.).

⁹ Para una descripción general de los mecanismos de control en el Congreso argentino, se remite a Palanza (2006: 65-67). Es importante notar que, de todos los mecanismos de control relevados por esa especialista, el único que involucra a las CP es la citación de funcionarios o particulares a reuniones de las comisiones.

Fuera del ámbito de las CP, hay que advertir que el Congreso delegó el control sobre determinadas políticas públicas en una serie de Comisiones Especiales de Control (CEC), que son el objeto de estudio de esta investigación.

Los datos para la realización de esta investigación fueron extraídos de los sitios web de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, identificándose un total 36 CE a diciembre de 2021, las cuales, como se verá en la siguiente sección, no todas fueron creadas con propósitos de control¹⁰. En la Tabla 5 del anexo se presenta el listado de esas comisiones. Como se observa, algunas están inactivas ya sea porque cumplieron con sus propósitos o por alguna otra razón; otras, en cambio, sí están activas. Esta investigación, de todas maneras, se restringe al análisis de la normativa que rigen el funcionamiento y organización de esas comisiones, independientemente de si están o no activas¹¹.

A partir de estos datos, esta investigación se propone describir las características estructurales de las CEC en el Congreso argentino y clasificarlas según los propósitos. Una vez identificadas estas últimas, se procederá a extraer una muestra especial de 13 CEC en las cuales se analizará su normativa de creación en función de cuatro dimensiones elaboradas por este investigador, que se esquematizan en la Tabla 2 y cuyos hallazgos se presentan en la Tabla 7 del anexo.

La primera dimensión de la Tabla 2 se refiere a la delegación que hace la comisión hacia las agencias burocráticas. En dicha dimensión, el control *ex ante* comprende procedimientos de diseño institucional, selección de autoridades y el monitoreo/requerimiento de información. Es importante aclarar que la literatura considera al monitoreo/requerimiento de información como un procedimiento de control *ex post*. Sin embargo, en esta investigación se los considera además un procedimiento de control *ex ante*, en tanto está previsto en las leyes y reglamentos internos de las CEC, y por consiguiente, los legisladores están obligados a activarlos, al menos formalmente. En otras palabras, se trata de mecanismos *automáticos* que se activan —así debería suceder— independientemente de la voluntad del legislador.

Asimismo, esa dimensión comprende los procedimientos de control *ex post* de monitoreo/requerimiento de información, que a diferencia del control *ex ante*, en este caso son activados *voluntariamente* por los legisladores al

¹⁰ Asimismo, se toma en consideración los datos reportados en la investigación de Bieda (2015), Molinelli (1999) y Schinelli (2021).

¹¹ Dicha normativa comprende las leyes y/o resoluciones de creación de las CE, y el reglamento interno. En la Tabla 5 en el apéndice están indicadas las CE sobre las cuales se dispone del reglamento.

detectar un posible desvío de una política pública de los objetivos de ley. Por lo tanto, aquellos no se activan —no deberían hacerlo— en tanto no se detecten irregularidades y anomalías. En suma, si el control *ex ante* es eficiente, no sería necesario activar el control *ex post*. Cuando falla el primero, se activa el segundo.

TABLA 2
Control *ex ante* y *ex post*

	Agencia burocrática		Organización interna	
	Dimensión 1. Control <i>ex ante</i>	Dimensión 2. Control <i>ex post</i>	Dimensión 3. Control <i>ex ante</i>	Dimensión 4. Control <i>ex post</i>
Medidas para mitigar los problemas de agencia	Diseño institucional.	Controla la estructura y los procedimientos de la agencia.	No corresponde.	Atribuciones del presidente y de los miembros. Reuniones de comisión. Recursos presupuestarios. Reglas de decisión. Personal administrativo. No corresponde.
	Filtrado y selección.	Designación de autoridades y evaluación de antecedentes.	No corresponde.	Designación de autoridades, procedimiento de acefalia, etc. No corresponde.
	Monitoreo/ requerimientos de información	Informes regulares, pautas para presentar los informes, exige un plan o memoria anual, etc.	Pedidos de informes especiales, citación a personas, formulación de observaciones y recomendaciones.	Remisión de informes de la comisión, rendición de cuentas por recursos presupuestarios. No corresponde.
	Controles institucionales.	No corresponde.	Poderes de investigación. Interpelación y destitución de funcionarios.	No corresponde. Modifica la integración de la comisión, condiciona la asignación de fondos, no aprueba los informes de la comisión.

Fuente: elaboración propia.

Las otras dos dimensiones de control *ex ante* y *ex post* están comprendidas en la delegación que hacen cada una de las cámaras hacia las comisiones, y como tal, da cuenta de su organización interna. Por lo tanto, dicha delegación está condicionada por el diseño institucional de la comisión por el cual se establecen las atribuciones de sus miembros, las reglas de decisión, la asignación de recursos presupuestarios, etc. También comprende la activación de procedimientos de elección y destitución de autoridades (presidente y vicepresidente de la CEC) y de monitoreo/requerimiento de información. Estos últimos implican que la CEC debe rendir cuentas a la cámara, informándola de sus actividades.

Finalmente, la Cámara puede ejercer un control *ex post* hacia la CEC, por ejemplo, negándose a aprobar los informes, retaceándole fondos y/o personal administrativo o bien decidiendo un cambio de su integración. No se halló ninguna disposición reglamentaria en las CEC para esta dimensión, por lo que no se la va a tener en cuenta.

A partir del análisis de las tres dimensiones antes indicadas, se desarrollará una medición del poder de control de las CEC y de su grado de organización interna. Por último, se analizará la lógica de la delegación en el marco de la teoría del cartel.

4. Una clasificación

Como se indicó en la sección anterior, la literatura neoinstitucionalista identifica dos tipos universales de comisiones a las cuales el parlamento delega el control: las CP y las CE. En relación a estas últimas, ambas cámaras del Congreso argentino tienen autonomía para crearlas, y eventualmente, disolverlas¹². Sin embargo, lo primero que hay que señalar es que las CE de origen parlamentario son la excepción, dado que la mayor parte fueron creadas por una ley aprobada por ambas cámaras (véase Tabla 5 en el anexo). Por otro lado, casi todas las CE surgieron a partir de la década de 1990, e incluso el 40% fueron creadas en el decenio 2011-2021. Es decir, son una criatura parlamentaria de creación reciente.

Pasando a considerar su estructura, el Congreso argentino presenta cuatro tipos de CE: las *unicamerales*, integradas solo por legisladores de una cámara; las *bicamerales*, integradas por legisladores de ambas cámaras; las *mixtas* (bicamerales o unicamerales), integradas tanto por legisladores, como por representantes de otros poderes o de la sociedad civil; y las de *investigación* (pue-

¹² Artículo 88 del Reglamento del Senado y el artículo 104 del reglamento de la Cámara de Diputados.

den ser bicamerales o unicamerales)¹³. Por último, existen los denominados *organismos de representación parlamentaria* (ORP), integrados por legisladores y representantes de otras agencias u organismos que funcionan fuera del Congreso nacional y, por lo tanto, no deben ser confundidos con las CE mixtas¹⁴.

Casi todas las CE fueron creadas con propósitos *no legislativos*, lo que sin embargo no las convierte en comisiones de *control* (CEC), como suele conocerse en la jerga parlamentaria. En la Tabla 3 se presenta una clasificación de las CE según los propósitos para las cuales fueron creadas.

TABLA 3
Clasificación de las CE

Control (CEC)	Reconversión gasífera; Pasta celulosa y de papel para diarios; Mixta Revisora de cuentas; Inteligencia; Seguridad interior; Facultades delegadas; Defensoría del pueblo; Ministerio Público; Yacyretá/ otros; Seguimientos de las privatizaciones; Tratado de la OMC; Obras río Bermejo; Fondos de Seguridad Social; Imp. Código Procesal Penal; Deuda exterior; Comunicación audiovisual; Participación público-privado; Niños/as y adolescentes, Reforma tributaria, Ciudad de Buenos Aires y Digesto jurídico.
Enlace con gobiernos locales	Federal de municipios.
Gestión interna de la cámara	Administración “Edificio El Molino”; Biblioteca del Congreso; Paritaria permanente; Supervisión Oficina de Presupuesto; Modernización parlamentaria.
Cooperación Internacional	Argentino-chilena; Argentino-mexicana; Argentino-brasileña.
Control legislativo	Trámite Legislativo.
Investigación	Submarino San Juan; DDJJ para la venta al exterior de productos agropecuarios.
Otras	Observatorio de Malvinas; Conmemoración de la Circunnavegación; Pueblos indígenas.

Fuente: elaboración propia.

¹³ En lo que respecta a las características de las CE bicamerales, unicamerales y mixtas se tuvo en cuenta el análisis de Schinelli (2021: 373-391).

¹⁴ Ejemplos de estos ORP son el Comité Nacional para la Prevención de la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley 26.827) y el Consejo de Magistratura (Ley 24.937). Los ORP no se los tendrá en cuenta en el análisis en esta investigación.

Se observa entonces que solo 21 de las 36 CE tienen un propósito de *control* según el criterio definitorio explicitado en la sección metodológica de este artículo, mientras que las 16 restantes fueron creadas con otros propósitos.

Dentro de este último grupo de CE se hallan dos de investigación¹⁵; tres de cooperación internacional concebidas para vincular el Congreso nacional con el de otros países; dos mixtas integradas por legisladores y representantes externos¹⁶; una de enlace del Congreso con los gobiernos locales; tres sobre temáticas específicas; y una de control legislativo¹⁷.

Queda un grupo residual de 7 CE creadas para atender cuestiones de procedimiento (modernización parlamentaria), administrativas (Biblioteca del Congreso y el edificio «El Molino»), sindicales (Paritaria Permanente) o para la supervisión de un organismo parlamentario (Oficina de Presupuesto).

En cuanto a las 21 CEC, estas fueron creadas para intervenir en una serie de políticas públicas que se listan en la Tabla 6 del anexo. Como surge del mismo, no hay una política pública que predomine sobre las demás.

En ese mismo cuadro, además, se las clasifica en términos de la finalidad del control, a saber: ejecución presupuestaria, desempeño de la agencia y las autoridades, implementación de normativas y reglamentaciones, y control del resultado/impacto de la política pública.

La ejecución presupuestaria alude tanto al control ejercido sobre el presupuesto de una agencia (Inteligencia, ANSES, etc.) como al proceso de auditoría (Mixta Revisora de Cuentas).

El desempeño de la agencia comprende el monitoreo global de aquella (Ministerio Público) y/o de alguna de sus subunidades (Seguridad Interior con respecto a las fuerzas federales y de policía que integran el sistema de seguridad interior).

¹⁵ En la investigación de Bieda (2015), que abarca el período 2003-2013, el especialista identifica otras comisiones de investigaciones que ya no figuran en las páginas web del Congreso, que no se incluyeron en esta investigación. Asimismo, Molinelli (1999) identifica más comisiones de investigación surgidas en el período 1983-1997.

¹⁶ Es importante aclarar que la actual Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas no se integra de representantes externos, sino solo por legisladores de ambas cámaras. Esa es la vieja denominación que se le dio a esa comisión, una de las más antiguas del Congreso, creada en 1952.

¹⁷ Se trata de la Bicameral de Trámite Legislativo, incorporada en el texto de la reforma constitucional de 1994 y que recién se puso en funcionamiento en el Congreso nacional en 2006 (Ley 26.122). Se la clasificó como una comisión de control legislativo en la medida que se restringe a declarar la validez de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo. Sobre este tema se remite a la investigación de Bonvecchi y Zelaznik (2012).

El control de las autoridades engloba aquellas acciones dirigidas a proponer autoridades de la agencia (Defensoría del Pueblo), decidir su remoción (Comunicación Audiovisual), la remuneración (Mixta Revisora de Cuentas) o la evaluación de antecedentes (Reconversión Gasífera).

La implementación de normativas y reglamentaciones abarca el control de renegociación de contratos de obras y servicios públicos (Facultades Delegadas), la implementación del nuevo Código Procesal Penal y la creación de un Digesto Jurídico, el cual, una vez aprobado por el Congreso, delegó en él el seguimiento de la actualización del digesto.

Por último, el control de resultado/impacto de la política pública se refiere a las CEC cuya ley de creación explicita esa finalidad, como sucede, por ejemplo, con la ya mencionada CEC de Implementación del Código Procesal Penal, que controla la implementación del nuevo código penal en algunas provincias del país o las CEC unicamerales de Yacyretá/otros y Río Bermejo, que controlan la ejecución de las obras públicas en las provincias.

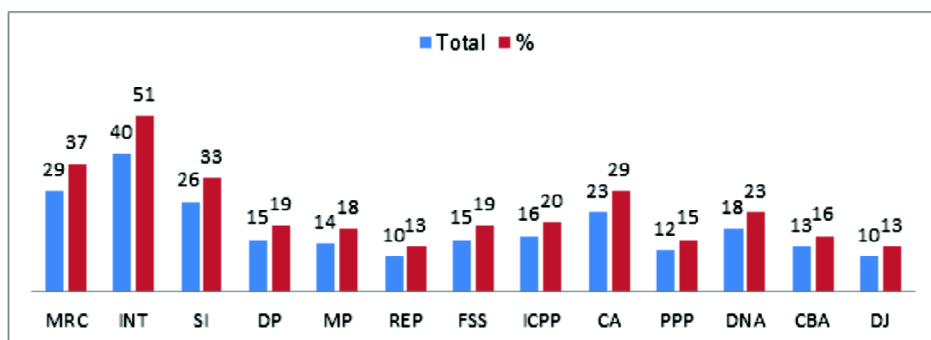
5. Poder de control

En esta sección se analiza la normativa de creación de la muestra de 13 CEC, según las dimensiones de análisis de la Tabla 2. A partir de la información de esa tabla, se propone una medición del poder de control de las CEC que surge de la sumatoria total de menciones normativas que se reportan en la Tabla 7 del anexo. Como se observa en el Gráfico 1, la de Inteligencia es la que más poder de control cuenta, al sumar 40 menciones (sobre un total de 79), lo que representa un 51%. Le siguen la Mixta Revisora de Cuentas, con 29 menciones (37%), Seguridad Interior, con 26 (33%) y Comunicación Audiovisual con 23 menciones (29%). Por otra parte, las de Reforma de Estado y Digesto Jurídico son las que menos menciones reglamentarias acumulan, cada una con 10 (12%).

Seguidamente, en el Gráfico 2 se estima el total de menciones por cada dimensión. Como se observa en la misma, la Mixta Revisora de Cuentas, junto a las de Inteligencia y Seguridad Interior suman más menciones normativas en cada dimensión. Asimismo, en dicha figura se puede observar que la tercera dimensión (organización de la comisión) es la que concentra la mayor cantidad de menciones para todas las CEC, seguida por la del control *ex ante*, y por último, el control *ex post*.

GRÁFICO 1

Total de menciones reglamentarias de la CEC

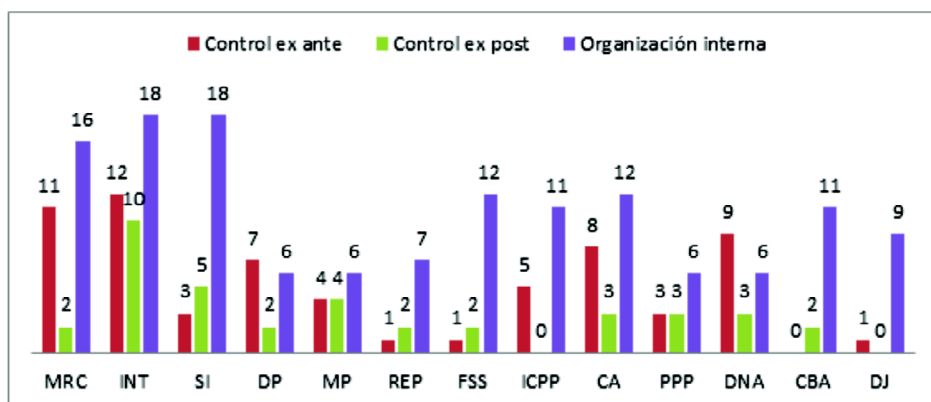


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Tabla 7 del anexo. Para las abreviaturas de las comisiones véase la Tabla 5 del anexo.

En relación a esta última dimensión, se constata que las CEC de Inteligencia y Seguridad Interior suman la mayor cantidad de menciones normativas, ya que además de las atribuciones de control, tienen atribuciones de investigación. En cambio, las demás CEC se caracterizan predominantemente por los pedidos de informes especiales.

GRÁFICO 2

Menciones reglamentarias por dimensión



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Tabla 7 del anexo. Para las abreviaturas de las comisiones véase la Tabla 5 del anexo.

Por último, en la Tabla 4 se puede observar la acumulación de menciones por subdimensión. En relación con la primera dimensión, la subdimensión más mencionada es si la comisión recibe informes regulares, seguida por la revisión del presupuesto. En relación a la segunda dimensión, la subdimensión más mencionada es si la comisión requiere de información y documentación, seguida por la citación a personas y demás responsables. Respecto a la tercera dimensión, la subdimensión más mencionada es la cantidad de miembros para que la CEC sesione, seguida por la cantidad de personal administrativo y, por último, la mayoría para la elección del presidente de la comisión.

TABLA 4
Menciones reglamentarias

Dimensión	Subdimensión	Menciones
1. Control ex ante	Control de autoridades	Concurren regularmente a la Comisión (4 CEC).
	Control de información	Recibir informes regulares (7 CEC).
	Control estructural-orgánico	Estructura y normativa de la agencia (5CEC).
	Control ciudadano	Audiencias públicas (4 CEC).
	Resguardo de la Información	Fija una pauta de difusión (4 CEC).
	Control presupuestario	Revisa el presupuesto anual (6 CEC).
2. Control ex post	Requiere información, cita a personas, etc.	Requiere información y documentación a la agencia (9 CEC) y cita a personas y demás responsables de las agencias (8 CEC).
	Facultades de investigación	(2 CEC).
3. Organización	Presidente y demás autoridades	Elige al presidente por mayoría (8CEC).
	Atribuciones del presidente	Fija día y hora de las reuniones (6 CEC).
	Atribuciones de los miembros	Mayoría fija horarios y días de la reunión y Rendición de cuentas al Presidente (6 CEC).
	Reuniones	Sesiona con los miembros presentes o un 1/3 (9 CEC).
	Recursos presupuestarios	Los gastos se imputan al presupuesto del Senado (5 CEC).
	Decisiones	Despacha los asuntos por mayoría absoluta (7 CEC).
	Personal administrativo y asesores	Personal administrativo permanente (8 CEC).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Tabla 7 del anexo. Para las abreviaturas de las comisiones véase la Tabla 5 del anexo.

6. La lógica de la delegación

De acuerdo al análisis de esas dimensiones, surge claramente que las CEC fueron diseñadas para producir información que es consumida directamente por los líderes del oficialismo, los cuales controlan la integración de esas comisiones. Esto último no es inocente, ya que esos líderes colocan a los legisladores con mayor antigüedad en aquellas CEC que tratan temas críticos para el gobierno.

Esto se constata al revisar los métodos para mitigar las pérdidas de agencia. Partiendo de la dimensión de la organización de la comisión, en lo que se refiere al diseño institucional, se observa que los presidentes de las CEC acumulan una serie de atribuciones que les permite establecer, entre otras cuestiones, el orden del día de la reunión y la atribución para convocar las reuniones de comisión con la mayoría de los presentes o incluso con una tercera parte de los miembros. Además, es importante destacar que los reglamentos de las CEC no establecen la obligatoriedad para emitir despachos legislativos, como sí lo es para las CP¹⁸. La ausencia de este último requisito en las CEC facilita el flujo de información hacia los líderes de la mayoría.

Otro aspecto a destacar es que algunas CEC cuentan con personal administrativo y una jerarquía de funcionarios, entre las cuales el más numeroso e institucionalizado es el de la Mixta Revisora de Cuentas. Este cuadro de personal suele reportar a las CEC, monopolizando información que no es compartida por el resto de los miembros de la Cámara.

En relación al presupuesto asignado a las CEC, los reglamentos internos son poco precisos. Solo en cuatro CEC se establece que los gastos de la comisión se imputarán al presupuesto asignado al Senado, mientras que en otras dos CEC se imputan al presupuesto de las cámaras. No hay disposiciones precisas por las cuales las CEC están obligadas a publicitar agenda de reuniones y no suelen tomarse versiones taquigráficas. Incluso, en ciertas CEC los reglamentos las autorizan a sesionar en secreto.

En cuanto al método de selección y filtrado, si bien los reglamentos de las CEC establecen un procedimiento formal de elección del presidente y el vicepresidente de la comisión y en algunos casos de acefalia, en ningún caso

¹⁸ Los reglamentos de las cámaras establecen que las CP deben dictaminar los asuntos legislativos sometidos a su estudio y despacharlos para su tratamiento en la Cámara. Cuando no hay acuerdo entre los miembros, éstos pueden despachar dos o más dictámenes sobre ese asunto, de los cuales, el pleno de la cámara prioriza para su discusión aquél que reúne la firma de la mayoría absoluta de la comisión, es decir, el despacho de mayoría.

disponen que la conducción de la misma esté a cargo de un legislador de la oposición (con la excepción de Facultades Delegadas) y, menos aún, que las presidencias sean otorgadas por antigüedad parlamentaria, como sucede en el Congreso de Estados Unidos. En este sentido, el análisis de la normativa de las CEC confirma el hallazgo de Bieda (2015), que consiste en el hecho de que los líderes del oficialismo colocan en la conducción de esas CEC a legisladores de su confianza, dejando que los de la oposición presidan aquellas CEC con poca o nula incidencia en temas críticos.

En lo que se refiere a las dimensiones del control de la agencia, solo tres CEC pueden proponer a la cámara candidatos para la dirección de una agencia, mientras que otras tres solo pueden dictaminar su destitución, una decisión que, de todas maneras, debe ser aprobada por la cámara. Esto confirma en parte los hallazgos de Bieda (2015), por los cuales los líderes del cartel tratan de interferir o incomodar lo menos posible a la burocracia cuando están en juego los intereses del gobierno.

En cambio, no hay que sorprenderse que el monitoreo y los requerimientos de información sean los más mencionados en la normativa de las CEC. Esta es más explícita en relación a las pautas y procedimientos por los cuales las comisiones deben requerir informes a la agencia controlada. Asimismo, la normativa dispone que las CEC pueden encomendar la realización de estudios, investigaciones e informes especiales, fijando los plazos para su concreción. Estos últimos requerimientos de información son los más importantes en relación al control *ex post* de la agencia, ya que, como se explicó, se activan cuando falla el control *ex ante*.

Por último, y no menos importante, desde el punto de vista del control *ex post*, como se analizó en la sección anterior, hay dos CEC (Inteligencia y Seguridad Interior) con atribuciones de investigación. Esto les suma un plus de poder en relación a las demás CEC, en la medida que sus miembros pueden acceder información clasificada sin pasar por la supervisión de la cámara¹⁹.

En cuanto a los controles institucionales, en ningún caso la normativa explícita las atribuciones de las CEC para vetar las reglamentaciones que se da la burocracia como sucede en el Congreso de Estados Unidos. Sí les otorga facultades para citar y/o interpelar las autoridades (control *ex post*).

¹⁹ Las comisiones de Investigación son objeto de polémicas de la jurisprudencia argentina (véase Schinelli, 2021, pp. 383-389).

7. Conclusión

Este artículo aborda un área inexplorada en el campo de la investigación politológica sobre parlamentos como son las comisiones especiales (CE). Se identificaron un total de 36 CE, de las cuales un primer hallazgo digno a mencionar es que no todas fueron creadas con propósitos de control (CEC). Sino que solo 21 de esas comisiones (el 60%) tienen tales propósitos.

El segundo hallazgo es que las CEC con mayor poder de control son las de Inteligencia, la Mixta Revisora de Cuentas y Seguridad Interior, las cuales suman individualmente la mayor cantidad de menciones reglamentarias. Dos de ellas (Inteligencia y Seguridad Interior) intervienen en áreas muy sensibles para los intereses del oficialismo, lo que explica que hayan sido diseñadas no solo con prerrogativas de control, sino también de investigación (sin ir más lejos, la de Seguridad Interior puede citar personas con el auxilio de la fuerza pública).

En cambio, la Mixta Revisora de Cuentas se restringe al control de la Auditoría General de la Nación (AGN), una agencia de auditoría de la administración pública creada en la década de 1990. Como surge de la investigación de Bieda (2015), esa comisión procesa un volumen constante de expedientes producidos por la AGN, lo que explica su alta burocratización en comparación a las demás CEC.

Un cuarto hallazgo es que las CEC fueron diseñadas con un fuerte énfasis en la obtención de información, ya sea por la vía de los informes regulares remitidos por la agencia (control *ex ante*), ya sea por la vía de los requerimientos de información (control *ex post*). Por lo tanto, este hallazgo suma importantes indicios a favor de la teoría del cartel, por la cual los líderes de la mayoría crearon esas comisiones para apropiarse de información crítica para los intereses del gobierno. En tal sentido, en comparación con las CP, las CEC son un instrumento más eficiente para apropiarse de la información en la medida que se especializan en una determinada política pública o en el seguimiento de una agencia (se evita así la dispersión que implica el tratamiento de varios asuntos que recaen en las CP) y, por otra parte, no están afectadas al proceso legislativo ordinario (no estudian y despachan proyectos para su consideración por la Cámara).

Un último hallazgo a destacar es que la mayor parte de las CEC fueron creadas en la década de 1990 a partir de determinadas coyunturas que atravesó el país, por las que se aprobaron leyes que instituyen políticas públicas para cuyo control prevé la creación de una CEC. No por nada el 40% de las CEC relevadas nacieron en el decenio 2011-2021. ¿Por qué tantas CEC en las últimas dos décadas?

A la luz de esta última constatación surgen importantes elementos para una futura agenda de investigación que permita explorar más profundamente las diversas coyunturas que motivó la sanción de las leyes que crearon esas comisiones y, a partir de esa información, estudiar en algunos casos la integración, la pertenencia partidaria de sus autoridades y su producción (expedientes, documentos, reuniones, citaciones personas, etc.). Esto permitiría una mejor comprensión de la lógica de delegación hacia estas comisiones por parte los líderes del cartel.

ANEXO

TABLA 5
Comisiones Especiales del Congreso Nacional (*)

BICAMERALES
BICAMERAL ASESORA DE LA FEDERACIÓN ARGENTINA DE MUNICIPIOS (FMA), LEY 24.807, MAY. 1997. Inactiva.
BICAMERAL DE CONTROL DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (FSS), LEY 26.425, NOV. 2008 [CEC/reglamento interno]. Inactiva.
BICAMERAL DE DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP), LEY 24.248, DIC. 1993 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL DE FISCALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS Y ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA (INT), LEY 25.520, DIC. 2001 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL DE FISCALIZACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ACTIVIDADES DE SEGURIDAD INTERIOR (SI), LEY 24.059, DIC. 1991 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL DE PROMOCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL, LAS TECNOLOGÍAS DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA DIGITALIZACIÓN (CA). LEY 26.522, OCT. 2009 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE CONTRATOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (CPPP), LEY 27.328, NOV. 2016 [CEC/reglamento interno]. Inactiva.
BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DE LA FABRICACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE PASTA CELULOSA Y DE PAPEL PARA DIARIOS (PCEL), LEY 26.736, DIC. 2011 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
BICAMERAL DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA GESTIÓN DE CONTRATACIÓN Y DE PAGO DE LA DEUDA EXTERIOR DE LA NACIÓN (PDEN), LEY 27.249, MAR 2016 [CEC/Sin reglamento].
BICAMERAL DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA NACIÓN (MP), LEY 24.946, MAR 1998 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL DE TRÁMITE LEGISLATIVO (TL), LEY 26.122, JUL. 2006.
BICAMERAL DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (DNA), LEY 26.061, SEP. 2005 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL INTERPARLAMENTARIA ARGENTINO-MEXICANA, LEY 26.381, MAR. 2011.
BICAMERAL PARLAMENTARIA CONJUNTA ARGENTINO-CHILENA, LEY 23.172, ABR. 1985.
BICAMERAL DE INTEGRACIÓN BILATERAL Y COOPERACIÓN ENTRE LA R. ARGENTINA Y LA R. F. DE BRASIL. RCPP, 94/18, JUN. 2018.
BICAMERAL PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA DE CUENTAS (MRC), LEY 14.179, SEP. 1952 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL ADMINISTRADORA DEL "EDIFICIO DEL MOLINO", LEY 27.009, NOV. 2014
BICAMERAL ADMINISTRATIVA DE LA BIBLIOTECA DEL CONGRESO, LEY 11.662, SEP. 1932
BICAMERAL DE SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA DE LA OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO, LEY 27.343, NOV. 2016. (19 TOTAL)
BICAMERAL PERMANENTE DEL DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO (DJ), LEY 26.939, JUN. 2014 [CEC/reglamento interno]. Inactiva.
BICAMERAL CIUDAD DE BUENOS AIRES (CBA), LEY 24.588., NOV. 1995 [CEC/reglamento interno]. Cumplió con su propósito.
BICAMERAL DE MONITOREO E IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL FEDERAL (ICPP), LEY 27.063, DIC. 2014 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL D E SEGUIMIENTO DE LAS FACULTADES DELEGADAS AL PODER EJECUTIVO NACIONAL (FDPEN), LEY 25.561, ENE 2002 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
BICAMERAL DE REFORMA DEL ESTADO Y DEL SEGUIMIENTO DE LAS PRIVATIZACIONES (REP), LEY 23.696, AGO. 1989 [CEC/reglamento interno].
BICAMERAL RECONVERSIÓN DE LA INDUSTRIA GASÍFERA, (RIG), LEY 24.076, JUN. 1992 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
BICAMERAL PARA LA REFORMA TRIBUTARIA (RT), LEY 27.260, JUL. 2016 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
BICAMERAL DE SEGUIMIENTO DEL TRATADO DE LAS NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN EL MARCO DE LA OMC (OMC), EXP. 6477 -D-2005, NOV.2005 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.

TABLA 5
(continuación)

UNICAMERALES
ESPECIAL SEGUIMIENTO EMPRENDIMIENTOS HIDROELÉCTRICOS DE YACYRETÁ, CORPUS, GARABI Y RONCADOR, CÁMARA DE DIPUTADOS, creada en NOV. 1996 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
ESPECIAL DE SEGUIMIENTO OBRAS PARA EL APROVECHAMIENTO DEL RÍO BERMEJO, CÁMARA DE DIPUTADOS, EXP. 740 -D-94, JUL. 1994 [CEC/Sin reglamento]. Inactiva.
DE CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO DE LA CIRCUNNAVEGACIÓN DEL MUNDO DE MAGALLANES-ELCANO, CÁMARA DE SENADORES, DPP-80/19, JUL. 2019. Cumplió con su propósito.
COMISIÓN ESPECIAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CÁMARA DE SENADORES, RESOLUCIÓN S-4699/16, NOV. 2017. Inactiva.
ESPECIAL DE MODERNIZACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO PARLAMENTARIO, CÁMARA DE DIPUTADOS, EXP. 1831 -D-1986, AGO. 1986
MIXTAS
BICAMERAL DE PARTTARIA PERMANENTE, LEY 24.600, NOV. 1995.
UNICAMERAL OBSERVATORIO PARLAMENTARIO SOBRE LA CUESTIÓN MALVINAS. EXPTE. 1845-D-06, CÁMARA DE DIPUTADOS, MAY. 2006.
INVESTIGATIVAS
BICAMERAL INVESTIGADORA SOBRE LA DESAPARICIÓN, BÚSQUEDA Y OPERACIONES DE RESCATE DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN, LEY 27.433. Cumplió su propósito.
BICAMERAL INVESTIGADORA DE DECLARACIONES JURADAS DE VENTA AL EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, LEY 26.397. Cumplió su propósito.

(*). Actualizada a diciembre de 2021. Se consigna solo la fuente normativa de creación (ley o resolución) de la CE/CEC y se omiten los cambios posteriores de esa normativa. Además, se indica las CEC con / sin reglamento interno y las que están inactivas o ya cumplieron con su propósito.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos en <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/comisiones.html> y <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/?lista=comision>

TABLA 6

Comisiones Especiales según política pública y finalidad del control

CEC	POLÍTICA PÚBLICA	FINALIDAD DEL CONTROL
Reconversión Gasífera.	Recursos energéticos.	-Desempeño de las autoridades (directores del ENERGAS)
Pasta Celulosa y de Papel para Diarios.	Insumos para producción de papel.	-Desempeño de sub-unidades (Comisión Federal Asesora para la Promoción de la Producción y uso sustentable de Pasta Celulosa y de Papel para Diarios)
Mixta Revisora de Cuentas.	Auditoría de la Administración Pública Nacional.	-Ejecución presupuestaria (aprueba los informes de la AGN y dictamina sobre la cuenta de inversión) -Desempeño de la agencia (AGN) -Desempeño de autoridades (remueve y autoriza la remuneración de los Auditores Generales de la AGN)
Inteligencia.	Seguridad.	-Ejecución presupuestaria (gastos reservados) -Desempeño de la agencia y sus subunidades (controla la AFI y la DINIC, DNIEM) -Resultado o impacto de la política pública (Plan de Inteligencia anual)
Órganos Seguridad Interior.	Seguridad.	-Desempeño de las fuerzas que integran el sistema (Policía de Seguridad Aeroportuaria, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal Argentina)
Facultades Delegadas.	Obras y servicios públicos.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones (renegociación de los contratos de obras y servicios públicos)
Defensoría del Pueblo.	Protección derechos de la ciudadanía.	-Desempeño de las autoridades (propone a las Cámaras los candidatos de Defensor y elige Defensores Adjuntos y evalúa sus antecedentes)
Ministerio Público.	Sistema de justicia.	-Ejecución presupuestaria de la agencia -Desempeño de la agencia
Yacyretá/ otros.	Recursos energéticos.	-Resultado/impacto de la política pública (ejecución de obra pública)
Seguimientos de las Privatizaciones.	Administración Pública Nacional.	-Resultado/ impacto de la política pública (implementación de las privatizaciones de empresas y servicios públicos)
Tratado de la OMC.	Agricultura.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones de la política agrícola nacional
Río Bermejo.	Recursos hídricos.	-Resultado/impacto de la política pública (ejecución de obra pública)
Fondos de Seguridad Social.	Seguridad Social.	-Control presupuestario (ANSES)

TABLA 6
(continuación)

CEC	POLÍTICA PÚBLICA	FINALIDAD DEL CONTROL
Código Procesal Penal Federal.	Sistema criminal.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones (nuevo Código Procesal Penal Federal) -Resultado/impacto de la política pública (implementación del Código en las provincias)
Deuda Exterior.	Financiera.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones (evolución, gestión y pagos de la deuda exterior del país)
Comunicación Audiovisual.	Sistema audiovisual.	-Desempeño de las autoridades (evaluación de antecedentes de los directores y dictamina sobre su designación/remoción y del Defensor del Público) -Implementación de normativas y/o reglamentaciones (disposiciones referidas a los medios audiovisuales)
Participación Público-Privado.	Obras y servicios públicos.	-Desempeño de la agencia (controla el desempeño del titular de la unidad de participación público-privada) -Implementación de normativas y/o reglamentaciones (contratos de participación público-privado)
Niños/as y Adolescentes.	Protección derechos de la ciudadanía.	-Desempeño de la agencia (controla el desempeño del Defensor Nacional de Derechos Niñas, Niños y Adolescentes) Desempeño de las autoridades (designación/remoción del Defensor y evaluación de antecedentes)
Reforma Tributaria.	Sistema tributario.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones (reformas tributarias) -Resultado/impacto de la política pública (Equidad y progresividad de la recaudación tributaria, y mayor complementariedad y coordinación federal)
Ciudad de Buenos Aires.	Transferencia de competencias.	-Resultado/impacto de la política pública (controla la coordinación entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires)
Digesto Jurídico.	Normativa.	-Implementación de normativas y/o reglamentaciones (actualización periódica del Digesto) -Resultado/impacto de la política pública (implementación del Digesto Jurídico)

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa sobre las comisiones especiales extraídas de <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/comisiones.html> y <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/?lista=comision>

TABLA 7
Dimensiones y subdimensiones de las CEC (*)

CONTROL EX ANTE BUROCRACIA
1. Control de las autoridades
1.1. Propone candidatos a las Cámaras para la elección de autoridades (DP, CA, DNA).
1.2. Supervisa los antecedentes de los candidatos para la elección de autoridades (INT, RIG).
1.3. Organiza concurso público de oposición para la elección de la autoridad (DNA).
1.4. Propone a las Cámaras destitución de autoridades (CA).
1.5. Dictamina sobre la remoción de la autoridad por incumplimiento/mal desempeño (MRC, CA, DNA).
1.6. Las autoridades deben presentarse regularmente a la comisión para informar (DP, CA, DNA, CPPP).
2. Control de información
2.1. Exige un plan o programa/ memoria anual (MRC, INT).
2.2. Encomienda la realización de estudios, investigaciones y dictámenes especiales, fijando los plazos para su realización (MRC, ICPP).
2.3. Recibe Informes regulares (MRC, INT, DP, MPN, SI, CA, DNA, OMC).
2.4. Establece pautas y requerimientos en cuanto al contenido de los informes recibidos (DP, MPN, CA, CPPP).
2.5. Produce informes regulares (MRC, INT).
2.6. Establece pautas y requerimientos en cuanto al contenido del informe producido por la comisión (INT).
2.7. Establece un cronograma de implementación de la política pública (ICPP).
2.8. Ofrece programas de capacitación y formación (INT, ICPP).
3. Control estructural-orgánico
3.1. Supervisa la estructura orgánica, funcional y administrativa de la agencia, y su normativa (INT, DP, ICPP, DNA, MRC).
4. Control ciudadano
4.1. Organiza Audiencias públicas y otros procedimientos de exposición oral para informar, hacer saber y debatir los asuntos de su competencia (REP, CFSS, ICPP, MPN, REP).
4.2. Procedimiento para que ciudadanos y asociaciones civiles formulen denuncias por mal desempeño de las autoridades (INT, CA).
4.3. Procedimiento para que ciudadanos y asociaciones civiles formulen observaciones/impugnaciones en el proceso de designación de las autoridades (DNA, CA).
5. Resguardo de la información
5.1. Accede y/o produce información reservada (INT, SI, MRC).
5.2. Fija alguna pauta de acción de difusión de información de la agencia controlada (SI, MRC, CA, DJ)
6. Control de presupuesto
6.1. Analiza y dictamina sobre el presupuesto anual asignado a la agencia/s bajo su jurisdicción (MRC, INT, DP, MPN, DNA, CPPP).
6.2. Exige documentación respaldatoria para la rendición de los fondos asignados (INT).

TABLA 7
(continuación)

6.4. Analiza y dictamina sobre el Presupuesto Anual de la Administración Pública Nacional (MRC).
6.5. Establece/autoriza la remuneración de las autoridades y/o otros gastos (MRC, DNA).

CONTROL EX POST BUROCRACIA
1. Requerimiento de información
1.1. Requiere de información y documentación a organismos y demás agencias públicas (INT, MRC, REP, CFSS, SI, MP, CA, DNA, CPPP, CDEN, RT, OMC).
1.2. Dictamina sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo (FDPEN).
1.3. Cita a personas y demás responsables de otras agencias públicas para que brinden información (MRC, REP, CFSS, SI, MP, CA, DNA, CBA, FDPEN).
1.4. Interpela y/o interroga a las autoridades y demás personas (INT, DP, MP, CA, CPPP).
1.5. Requiere informes especiales (INT, DP, MP, DP, DNA).
1.6. Formular observaciones, propuestas y recomendaciones (INT, CPPP, CBA).
2. Facultades de investigación
2.1. Prevé un procedimiento sumarial (INT).
2.2. Realiza investigaciones de oficio (INT).
2.3. Realiza inspecciones oculares (INT).
2.4. Recibe declaraciones testimoniales (INT).
2.5. Solicita informes y documentación a personas físicas y jurídicas a los efectos de la investigación (INT).
2.6. Crea subcomisión ad hoc de investigación (INT).
2.7. Requiere al Poder Judicial la comparecencia de personas con el auxilio de la fuerza pública (SI)
2.8. Requiere la fuerza pública que impida la salida del territorio de personas (SI).
2.9. Requiere al Poder Ejecutivo que tome medidas tendientes a facilitar las investigaciones de la comisión (SI).

TABLA 7
(continuación)

ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN
1. Autoridades
1. Elección del presidente de la comisión por mayoría (CPPP, CBA, MRC, REP, SI, ICPP, MP, FSS).
1.2. Elección del Presidente sin aclarar mayoría (MRC, DNA, DJ).
1.3. Elección del presidente de la comisión por mayoría absoluta (DP).
1.4. Integran la comisión presidentes y vicepresidentes de comisiones permanentes (RIG).
1.5. Presidente de la Comisión es del principal partido de oposición (FDPEN).
1.6. Procedimiento de acefalia (INT, FSS, CA).
2. Atribuciones del presidente
2.1. Fija los días y los horarios de las reuniones de la comisión (PPP, CA, FSS, INT, ICPP, MP).
2.2. Convoca a las reuniones de la comisión (INT, FSS, CBA).
2.3. Convoca a reuniones extraordinarias (PPP, MRC, DP, MP).
2.4. Adopta medidas ad referendum (INT).
2.5. Designa personal de la comisión (INT, FSS, CA, SI).
2.6. Administra el presupuesto de la comisión (SI, FSS, CA, ICPP, MP).
3. Atribuciones de los miembros
3.1. Por mayoría de la comisión fijan los días y los horarios de las reuniones (CBA, REP, SI, DNA, DJ).
3.2. A pedido de la mitad de los miembros el Presidente convoca la reunión de comisión (REP, DJ).
3.3. A pedido de tres miembros / la tercera parte de los miembros solicitan al Presidente convocar una reunión de comisión (MRC, FSS).
3.4. Exige rendición de cuentas al presidente del presupuesto de la comisión (SI, ICPP, MP, INT, FSS, DJ).
03.5. Sesiona en forma secreta a pedido de 2/3 miembros de la comisión (SI).
4. Reuniones
4.1. Sesiona durante el receso del Congreso (PPP, CBA, FSS, REP, DJ).
4.2. Establece un mínimo de reuniones plenarias mensual (DP, FSS, MRC).
4.3. Sesiona con los miembros presentes o con la presencia de 1/3(MRC, INT, DP, REP, ICPP, DNA, PPP, CBA, DG, CA).
4.4. Obligación de tomar versiones taquigráficas de la reunión (MRC).
4.5. Sesiona en forma secreta (INT, SI).
5. Decisiones
5.1. Despacha los asuntos solo por mayoría absoluta (SI, MP, CA, DNA, CBA, INT, CPPP).
5.2. Dictámenes mayoría y minoría (MRC, REP, FSS, SI, CBA, DJ).
5.3. Desarrolla vínculos con otros organismos parlamentarios y no parlamentarios internacionales (MRC, ICPP).
5.4. Aprueba asuntos conjuntamente con otras comisiones permanentes (MRC).

TABLA 7
(continuación)

5.5. Informa regularmente a las cámaras (SI, CA, RT, DP, REP, FSS, ICPP, CBA, FDPEN).
5.6. Conformar su propia base de registración, cotejo y custodia de información y documentación (SI).
6. Recursos presupuestarios
6.1. Los gastos de la comisión se imputan presupuesto del Senado (INT, FSS, SI, DJ, CA).
6.2. Los gastos de la comisión se imputan al presupuesto anual de ambas Cámaras (RT, DNA, ICPP).
6.3. Gestiona directamente los fondos al Presupuesto Nacional (MRC).
7. Personal administrativo / asesores
7.4. Consejo de asesores multiagencial (ICPP, DJ).
7.5. Expertise como requisito para la designación de la autoridad administrativa (MRC, FSS, SI, ICPP).
7.6. Condiciones de expertise para asesores permanentes y/o temporales (INT, SI).
7.7. Cuenta con un plantel permanente personal técnico y administrativo (MRC, INT, DP, FSS, ICPP, DNA, DJ, SI).
7.8. Autoriza a los legisladores que designen sus propios asesores (MRC, INT, FSS).
7.9. Puede contratar/solicitar servicios de expertos externos (DNA).
7.10. Prevé procedimientos de seguridad y resguardo de la información (MRC, INT, SI, ICPP, CPPP).
7.11. Sanciones para los miembros de la comisión que difundan información confidencial (INT, SI).

(*) Solo se tienen en cuenta las 13 CEC seleccionadas. Las demás CEC que figuran en el Cuadro carecen de reglamento interno, y por lo tanto, quedaron excluidas del análisis. Fuente: Elaboración propia en base al análisis de la normativa sobre las comisiones especiales extraídas de <https://www.diputados.gov.ar/comisiones/comisiones.html> y <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/?lista=comision>

Referencias bibliográficas

- Baron, D. y Ferejohn, J. A. (1989). Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review*, 89, 1181-1206.
- Bieda, T. (2015). El control parlamentario en la Argentina. *POSTData*, 20(1), 185-219.
- Bonvecchi, A. (2010). Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México. *RIEL - Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*, 1(1), 66-80.
- Bonvecchi, A. y Schijman, A. (noviembre, 2005). *Organización y funcionamiento del Congreso argentino: hacia una agenda de investigación*. Trabajo presentado en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, Argentina.
- Bonvecchi, A. y Zelaznik (2012). «El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo». En Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik, (Eds.), *Los legisladores en el Congreso Argentino. Prácticas y Estrategias* (pp. 141-173). Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Calvert, R.; McCubbins, M. y Wiengast, B. (1989). The Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33, 588-611.
- Calvo, E. (2014). *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Nueva York, Cambridge: Cambridge University Press.
- Calvo, E. y Sagarzazu, I. (2011). Legislative success in Committee: Gatekeeping Authority and the Loss of Majority Control. *American Political Science Review*, 55: 1-15.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: autoridad política, autoridad institucional y productividad en el Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- Cingolani, M. (2019). El control político del ejecutivo en Argentina. Los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 08, 18-59.
- Cox, G. (2006). «The Organization of Democratic Legislatures.» En Donald Wittman y Barry Weingast (eds), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 141-161). New York: Oxford University Press.
- Cox, G. y McCubbins, M.D. (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, G. y McCubbins, M.D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Danesi, S. L. y Rheault, L. (2011). Making Sense of an Unstable Legislature: Committee Assignments in the Argentine Chamber of Deputies, 1946-2001. *Journal of Politics in Latin America*, 3, 35-64.
- De Negri, M. V. (2018). *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013*. (Tesis de Maestría publicada, Universidad Nacional de Quilmes). Disponible en el Repositorio

- Institucional Digital de Acceso Abierto. <http://ridaa.unq.edu.ar>, Universidad Nacional de Quilmes.
- Ferraro, A. (2017). «Presidencialismo administrativo y modelos de Estado en América Latina: hacia una refundación de la supervisión legislativa». En Rodrigo Velázquez López Velarde (Ed), *Supervisión Legislativa en América Latina* (pp. 30-54). México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferraro, A. (2006). «Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina», en Mariana Llanos y Ana María Mustapic. (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 217-251). Buenos Aires: Politeia
- Galvan, C. (2017). «El control parlamentario en Argentina: evidencia de dos patrones». En Juan Battaleme (Ed.), *El Congreso en foco. Reflexiones sobre su representatividad y dinámica* (pp. 85-97). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the US Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 267-282.
- Jones, M. y Hwang, W. (2007). «Jefes provinciales de partido: piedra angular del Congreso Argentino». En Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (Ed.). *La Dinámica de la Democracia: representación, instituciones y ciudadanía argentina* (pp. 217-251). Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*. Michigan: University of Michigan Press.
- Krehbiel, K. (2004). Legislative organization. *Journal of Economic Perspectives*, 18(1), 113-128.
- Llanos, M. y Mustapic, A. M. (Comps.) (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Politeia.
- Llanos, M y Mustapic, A. M. (2006a). «Introducción». En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 15-31). Buenos Aires, Politeia.
- Llanos, M. y Pérez-Liñan, A. (2021). Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 46(2), 357-389.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. (Eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Welna, Ch. (Eds.) (2003). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, S. (2014). «Committees». En Shane Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 352-371). Oxford: Oxford University Press.

- Mattson, I. y Strøm, K. (1995). «Parliamentary committees». En Herbert Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 249-308). Frankfurt – New York: Campus Verlag – St. Marin's Press.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins (2014). «Common Agency? Legislatures and Bureaucracies». Shane En Martin, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm (eds). *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 567-591). New York: Oxford University Press.
- McCubbins, M. y Kiewiet, R. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- McCubbins, M. y Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlook: Police Patrols vs. Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165-179.
- McCubbins, M., Noll, R. y Weingast, B. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3(2), 243-77.
- McCubbins, M., Noll, R. y Weingast, B. (1989). Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 75(2), 431-482.
- Molinelli, N. G (1999). «El Congreso». En Guillermo Molinelli, Valeria Palanza y Gisela Sin (ed.), *Congreso, Presidente y Justicia en Argentina. Materiales para su Estudio* (pp.53-519). Buenos Aires: Temas Grupos Editorial – CEDI – Fundación Gobierno y Sociedad.
- Morgenstern, S. y Manzetti, L. (2003). «Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina». En Scott Mainwaring, S. y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 132-169). Oxford: Oxford University Press.
- Morgerstern, S. y Naciff, B. (Eds.) (2002). *Legislative politics in Latin America*. U.K.: Cambridge University Press.
- Mustapic A. M. y Bieda T. (2018). «Los límites procedimentales de la función de control: El caso argentino». En Rodrigo Velázquez López Velarde (Ed.), *Supervisión Legislativa en América Latina* (pp. 115-138). México: Fondo De Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (2003). «Horizontal Accountability. The legal Institutionalization of Mistrust». En Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 34-55). Oxford: Oxford University Press.
- Ogul, M. (1976). *Congress Oversees the Bureaucracy. Studies of Legislative Supervision*. Pittsburg: University of Pittsburgh Press.
- Palanza, V. (2006). «Delegación y control parlamentario en Argentina». En Mariana Llanos y Ana María Mustapic (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp.31-69). Buenos Aires: Politeia.

- Pasquino, G. y Pelizzo, R. (2006). *Parlamenti democratici*. Bologna. Il Mulino.
- Pelizzo, R. y Stapenhurst, R. (2004). *Legislatures and Oversight*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Pelizzo, R. y Stapenhurst, R. (2012). *Parliamentary Oversight Tools: A Comparative Analysis*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Saettone (2015). La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 9(2), 343-374.
- Sartori, G (1992). *Elementos de Teoría Política*. Buenos Aires: Alianza.
- Schinelli, G. C. (2021), *La Cámara de Diputados de la Nación y su reglamento comentado 1983/2019*. Buenos Aires: Editorial Dunken.
- Shepsle, K. (1986). The positive theory of legislative institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models. *Public Choice*, 50, 135-78.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.
- Velázquez López Velarde, R. (Ed.) (2018). *Supervisión Legislativa en América Latina*. México: Fondo De Cultura Económica.
- Weingast, B. y Marshall, W. (1988). The industrial organization of Congress. *Journal of Political Economy*, 96, 132-63.
- Yamamoto, H. (2007). *Instrumentos de control Parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Renens: Inter-Parliamentary Union.

Notas de investigación

Jóvenes, ciudadanía y política: Análisis de dos estudios empíricos con estudiantes secundarios del AMBA ante su primer voto (2015 y 2019)*¹

Youth, Citizenship and Politics: Analysis of two Empirical Studies with High School Students in the AMBA Facing their First Vote (2005 and 2019)

MIRIAM KRIGER

Centro de Investigaciones Sociales del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires,
Argentina
mkriger@gmail.com

IGNACIO ROBBA TORIBIO

Centro de Investigaciones Sociales del Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad de Buenos Aires,
Argentina
nachorobba@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.N1>

Resumen: Presentamos aquí resultados parciales de dos investigaciones empíricas realizadas en 2015 y 2019, entre estudiantes de diversos géneros y clases sociales de escuelas secundarias públicas y privadas del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Nuestro propósito es brindar conocimientos que contribuyan a la comprensión del vínculo con la ciudadanía y la política de jóvenes cercanos a votar por primera vez en elecciones ejecutivas, en dos momentos políticos distintos y en relación con transformaciones en las dinámicas de politización juvenil en un contexto de polarización política de la sociedad. Para ello, analizamos en clave comparativa e integradora los siguientes ejes temáticos que fueron indagados en la instancia cuantitativa de ambas investigaciones: la importancia atribuida al voto, la confianza en “la política” y “los políticos” y la valoración de prácticas ciudadanas.

Palabras clave: Politización – Jóvenes – Ciudadanía – Argentina – Voto.

Abstract: We present in this paper partial results of two empirical investigations conducted in 2015 and 2019 among students of different genders and social classes from public and private high schools in the Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Our purpose is to provide knowledge that contributes to the understanding of the link with

* Artículo recibido el 12 de diciembre de 2021 y aceptado para su publicación el 14 de marzo de 2023.

¹ Una versión previa del presente trabajo, realizado en el marco del Proyecto PICT 2017-0661 dirigido por la Dra. Miriam Kriger, fue presentado con modificaciones en el *XIV Congreso Nacional y VII Internacional sobre Democracia*, organizado por la Universidad Nacional de Rosario del 8 al 11 de noviembre de 2021.

citizenship and politics of young people close to vote for the first time in executive elections in two different political moments and in relation to changes in the dynamics of youth politicization in a context of political polarization of society. In order to do so, we analyze in a comparative and integrative key, the following thematic axes that were studied in the quantitative instance of both investigations: the importance attributed to voting, the trust in “politics” and “politicians” and the valuation of citizenship practices.

Keywords: Politicization – Youth – Citizenship – Argentina – Vote.

1. Problema y marco teórico

En este trabajo presentaremos hallazgos de dos investigaciones² realizadas en 2015 y 2019 en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), entre estudiantes secundarios de diversos géneros y clases sociales. Con el objetivo de contribuir al conocimiento y problematización del vínculo de jóvenes ciudadano/as con la política durante la segunda década del nuevo milenio, analizaremos datos surgidos de las instancias cuantitativas de estos estudios referidos a: eje 1) el voto: que interpretamos como una valorización de la práctica electiva en el marco de la ciudadanía jurídica (Kriger, 2010) de lo/as participantes del estudio; eje 2) la confianza en “la política” y “los políticos”: partiendo de la diferencia hallada entre estudios previos de comienzos del milenio, donde la desconfianza de “la política” era indisoluble de “los políticos” (Kriger, 2010) —en el marco del rechazo a la política formal (Balardini, 2000; Chaves, 2009) y la negativización adultocéntrica (Chaves, 2005)—; y de fines de la primera década, que mostraron una creciente positivización de “la política” diferenciada de la negativización de “los políticos” (Kriger, 2016; Kriger y Bruno, 2013) —en un contexto de aumento de la politización juvenil en diferentes ámbitos (Saintout, 2013; P. Vommaro, 2015)—; y eje 3) la valoración de prácticas ciudadanas: considerando el ejercicio de ciudadanías de diversas intensidades (O'Donnell, 2004), y entendiendo a la ciudadanía como una “dimensión ético-política del espacio social compartido (Cullen, 2007; Siede, 2007)” (Kriger y Fernández Cid, 2015: 273), a la que se accede gradualmente a través de prácticas que implican distinta participación en la tensión entre la ciudadanía activa y la restrictiva o “deficitaria” (Ruiz Silva, 2007). Asimismo, retomamos las agrupaciones construidas por Kriger y Daiban (2015, 2021) para distinguir entre: a) *prácticas ciudadanas individuales*: se componen de “acciones ciudadanas que interpelan desde

² Realizadas en el marco de los proyectos PICT 2012-2751, *Juventud, política y nación: un estudio sobre sentidos, disposiciones y experiencias en torno a la política y el proyecto común de jóvenes argentinos contemporáneos*, y PICT 2017-0661, *Juventud, Política y Estado: Un estudio sobre socialización, subjetivación y prácticas políticas juveniles, en vinculación con los procesos socioestatales de producción de la/s juventud/es en Argentina (2011-2019)* (Dirección: Miriam Kriger).

la primera persona (yo) al/a lx sujetx individual en su racionalidad y conciencia cívica” (Kriger y Daiban, 2021: 45); b) *prácticas ciudadanas sociales*: se encuentran ligadas a “la participación de un espacio común donde prima el encuentro yo/nosotrxs-tu/vosotrxs, no propiamente político ni percibido como tal, que eluden la conflictividad” (Kriger y Daiban, 2021: 46); y c) *prácticas ciudadanas políticas*: implican “un hacer-entre nosotrxs, pero también contra otrxs, en prácticas políticas directas que incorporan el conflicto” (Kriger y Daiban, 2021: 46). Estas categorías, que son operativizadas en la herramienta metodológica aplicada³, en el presente trabajo constituyen también “ejes temáticos” con relevancia en el marco de nuestra línea de investigación que desde hace más de una década aborda los procesos de ciudadanización, politización y subjetivación política juvenil en contextos urbanos de Argentina (véase: Kriger, 2010, 2016, 2017c, 2021) y entre sujetos que votarán por primera vez, desde el 2013 —además— ejerciendo el derecho al “voto joven” de carácter optativo a partir de los 16 años (Ley 26.774/2012).

Mediante la puesta en relación de ambas investigaciones buscamos tener una mirada diacrónica, apta para reconocer procesos, articulando diferencias, continuidades y novedades en el vínculo de lo/as jóvenes ciudadano/as con la política. Creemos que los datos surgidos de nuestros trabajos deben ser interpretados y problematizados a la luz de los procesos más amplios de politización juvenil del nuevo milenio, que se despliegan en las primeras dos décadas con dinámicas diferenciadas y en contextos políticos con distintos paradigmas de Estado (Kriger, 2021), aunque con complejas imbricaciones entre ellas.

Entendiendo a las juventudes como una “noción socio-histórica definida en clave relacional” (P. Vommaro, 2015: 17) e intersubjetiva, y a la politización como “grados y modos de complejos procesos ligados a la transformación de las sociedades en distintos tiempos y contextos, y a la conversión de los sujetos sociales en sujetos políticos que forman parte de un proyecto colectivo” (Kriger, 2017a: 24), asumimos que los procesos de politización juvenil de las primeras dos décadas del milenio se organizan en dos dinámicas, “entre dos paradigmas de Estado” (Kriger, 2021). La primera de ellas es la *politización integradora* (Kriger, 2017), cuyo origen se sitúa en el contexto post-crítico de “el 2001” (Giarracca, 2001) y se extiende hasta fines de la primera década del milenio. Su rasgo principal es “la incorporación de *lo político a la política* (...), con un cambio de orientación de las prácti-

³ El cuestionario aplicado operativiza estas categorías y las despliega en opciones de respuesta, tomando por base la herramienta original de Kriger (2007). Esta operativización se explica más adelante en la sección de metodología.

cas no contra sino hacia la política y al Estado” (Kriger, 2016: 46), que se expresa también en el aumento de visibilidad y participación de lo/as jóvenes en lo público (Aguilera, 2011), su recuperación de los espacios tradicionales y las militancias partidarias (Vázquez, 2015; Vázquez et al., 2017; P. Vommaro, 2015; Grandinetti, 2019, 2021) y en colectivos juveniles con diferentes modalidades de organización (Bonvillani, 2015; Chaves, 2010; Elizalde, 2015), la “consagración de la juventud” (Vázquez, 2013) por parte de los adultos, y la “repolitización” de la juventud (Saintout, 2013).

La segunda dinámica es la “politización en clave polarizada” (Kriger, 2021), que comienza a fines de la primera década —tomando como punto de viraje la disputa entre el gobierno y el campo (Zunino, 2011; Pucciarelli y Castellani, 2017)— y sigue en curso en la actualidad. Está signada por la incorporación de *lo antipolítico* y *lo no-político* a la política (Kriger, 2021), en el contexto de un creciente proceso de polarización política de la sociedad con impacto específico sobre la politización juvenil (Grandinetti, 2021; Kriger, 2016, 2021). Si bien ello implica, por una parte, la ampliación cuantitativa de la participación juvenil y también nuevas identidades políticas; por la otra, produce un efecto doble y paradójico: la ampliación de la participación de vastos sectores de la sociedad es simultánea a una restricción de la calidad del debate y una pérdida de espacios de encuentro (G. Vommaro, 2019), por efecto de la binarización de la polarización (Kriger y Robba, 2021) y del devenir de las emociones morales en afectos políticos (Kriger y Daiban, 2021: 33). En el plano psicosocial, la polarización en alto grado produce un quiebre de los marcos de referencia colectivos para la interacción cotidiana (Lozada, 2004), con expresiones propias entre lo/as jóvenes.

2. Aspectos metodológicos

Presentaremos y analizaremos resultados parciales de las instancias cuantitativas de dos investigaciones de corte comprensivo sobre juventud, ciudadanía y política⁴, realizadas en el AMBA en 2015 (N=321) y 2019 (N=272). Ambas consisten en estudios descriptivos de diseño transversal, sin pretensión de representatividad, sobre estudiantes secundarios de 17-19 años de edad, diversos géneros y clases sociales, de escuelas privadas y públicas que votarían por primera vez en elecciones generales⁵. La primera investigación (2015) se realizó en cinco escuelas: dos de clases altas, una de gestión priva-

⁴ Presentamos resultados de la instancia cuantitativa, que aportan conocimiento situado en forma de datos y contribuyen a generar hipótesis y preguntas para la profundización cualitativa, empíricamente fundamentadas.

da laica (comuna 12, C.A.B.A.) y otra de gestión privada confesional (zona norte del conurbano bonaerense); una de clases medias y gestión pública (comuna 6, C.A.B.A.); y dos de clases bajas, una de gestión estatal y otra privada-confesional (ambas de zona sur del conurbano bonaerense). La segunda investigación (2019) se realizó en cuatro escuelas: una de clases altas, de gestión privada (zona norte del conurbano bonaerense); una de clases medias de gestión pública (comuna 6, C.A.B.A.); y dos de clases bajas, una de gestión pública (comuna 5, C.A.B.A.), y otra de gestión privada-confesional (zona sur del conurbano bonaerense). Las mismas se establecieron considerando en principio criterios clásicos como el barrio/comuna donde se ubica la escuela y su condición pública/privada, aunque teniendo en cuenta que su lectura debía complejizarse en función de transformaciones específicas, ocurridas en la relación entre clase social y territorio en las últimas décadas (Di Virgilio y Heredia, 2013), razón por la cual incorporamos la percepción de los directivos de las escuelas.

Se aplicó en todas ellas un cuestionario presencial, escrito e individual, acondicionado *ad hoc* para este estudio, con base en un cuestionario original (Kriger, 2007), autoadministrable y aplicado en una hora de clase con la supervisión del equipo investigador; que constó de 30 y 34 ítems respectivamente, de los cuales tomaremos 3, que fueron replicados con la finalidad de poder compararlos.

El primero indaga la importancia atribuida al voto (que retomaremos en Eje 1), y está formulado como sigue: “¿Qué importancia tiene para vos el voto? Marcá con una X solo una de las siguientes opciones 1) Con el voto decidís lo que pasa en el país; 2) Votar es importante pero no alcanza para decidir lo que pasa en el país; 3) Votar no sirve para nada”.

El segundo interroga por la confianza en la política y en los políticos (Eje 2): “¿Con cuál de estas frases estás más de acuerdo? Marcá con una X solo una de las siguientes opciones: 1) No creo en la política ni en los/as político/as, 2) Creo en la política, pero no en los/as políticos/as, 3) Creo en la política y en los/as políticos/as⁵.”

El tercero pondera las valoraciones de las prácticas ciudadanas (Eje 3, y también en el Eje 1 específicamente la práctica electiva): “Supongamos que tenés que componer tu fórmula del ciudadano ideal: ¿Qué importancia le darías en ella a cada una de estas acciones? Para cada opción elegí solo un valor y marcalo con 1 círculo: 1. Ninguna presencia 2. Baja 3. Media 4. Alta

⁵ En continuidad con las investigaciones previas, esta decisión se funda en el interés por la relación entre ciudadanía formal y política.

⁶ La categoría es “confianza”, aunque en la pregunta del cuestionario empleamos el término “creer en”, que alude a la confianza usando una expresión más coloquial.

5. Máxima. a) Ser responsable en el estudio, trabajo o profesión, b) Cumplir con los deberes y derechos de los ciudadanos, c) Votar responsablemente, d) Pagar los impuestos, e) Ser emprendedor/a, f) Participar de organizaciones ciudadanas (no partidarias), g) Participar de acciones religiosas, misionar, h) Participar de acciones solidarias y/o voluntariados sociales, i) Colaborar económicamente o con donaciones a las causas justas, j) Intercambiar opiniones con otros/as sobre política, k) Participar en el Centro de Estudiantes y asambleas, l) Participar de marchas y manifestaciones, m) Participar en acciones directas como cortes de calle, tomas de escuela o universidades, etc., n) Participar en un partido político, o) Participar de las luchas por el feminismo y/o derechos de género, p) Otra (¿Cuál?). Como se observará en la Tabla 4, el cuestionario de 2015 no incluye las opciones e, i, g, k, o. En cambio, cuenta con las opciones “Promover nuevas leyes para cambiar/ampliar los derechos de los ciudadanxs” (aquí denominada q) y “Formar parte de un movimiento/organización social” (aquí denominada r).

Las opciones del Eje 3 son subdimensiones de las tres categorías de prácticas ciudadanas que explicamos anteriormente: las *prácticas ciudadanas individuales* agrupan las siguientes: moral (opción a)⁷, cívica (opción b), electiva (opción c), tributaria (opción d) y emprendedora (opción e); las *prácticas ciudadanas sociales* agrupan las siguientes: legislativa (opción q), ciudadana no partidaria (opción f), solidaria de voluntariado (opción h), solidaria de donación (opción i) y religiosa (opción g); y las *prácticas ciudadanas políticas* agrupan las siguientes: deliberativa (opción j), manifestativa en el espacio público (opción l), partidaria (opción n), movimentista (opción r), política en escuela (opción k), participación en acciones directas (opción m) y en luchas de género (opción o).

Los datos obtenidos en las respuestas fueron procesados y analizados estadísticamente con el programa SPSS, e interpretados teniendo en cuenta el marco teórico y contextual, y las categorías fundamentadas empíricamente (Strauss y Corbin, 1994) surgidas de nuestros trabajos previos.

3. Presentación y análisis de hallazgos

Eje 1: el voto

La Tabla 1 muestra de modo general que el voto asume una importancia relativa: el 60% de lo/as jóvenes encuestados (tanto en 2015 como en

⁷ Si bien toda práctica ciudadana tiene una dimensión axiológica, enfatizamos en este caso la interpelación explícita ligada a valores morales individuales.

2019) piensa que “votar es importante pero no sirve para decidir lo que pasa en el país”. Pero si efectuamos una lectura más atenta hacia los márgenes, observamos que la respuesta “votar no sirve para nada” se vuelve mínima en 2019 (5%, 3 puntos porcentuales por debajo de 2015), mientras que la respuesta “con el voto decidís lo que pasa en el país” se ubica en 33% en 2019, 3 puntos porcentuales (p.p. a partir de aquí) menor que en 2015.

TABLA 1
Importancia atribuida al voto. En %

¿Qué importancia tiene para vos el voto?	2015	2019
Con el voto decidís lo que pasa en el país	30%	33%
Votar es importante pero no alcanza para decidir lo que pasa en el país	60%	60%
Votar no sirve para nada	8%	5%
NS/NC	2%	2%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a estudios empíricos en 2015 (N= 321) y 2019 (N=272).

De modo similar, la Tabla 2 muestra que la valoración de la práctica electiva (“votar responsablemente”) en tanto práctica ciudadana se mantiene elevada en todo el período: los valores alto y máximo suman 71% en 2015 y 75% en 2019, en línea con las *prácticas ciudadanas individuales* (moral, cívica, tributaria y electiva) por encima del 70% (como veremos en la Tabla 4). En este sentido, ambas tablas indican que el voto es valorado y la práctica electiva es resignificada positivamente.

Eje 2: la política y los políticos

Como muestra la Tabla 3, encontramos que la *confianza relativa* en la política (“creo en la política, pero no en los políticos”) es predominante, tanto en 2015 (66%) como en 2019 (69%). En el segundo puesto se ubica la desconfianza absoluta (“no creo en la política ni en los políticos”) con 21% tanto en 2015 como en 2019; y en el tercero la confianza absoluta (“creo en la política y en los políticos”) con 6% en 2019 (5 p.p. por debajo de 2015).

TABLA 2⁸
 Valoración de la práctica electiva. En %

	Práctica electiva	
	2015	2019
Ninguna	3%	3%
Baja	4%	4%
Media	19%	14%
Alta	30%	23%
Máxima	41%	52%
NS/NC	3%	5%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a estudios empíricos en 2015 (N= 321) y 2019 (N=272).

De modo general, los resultados indican una *confianza relativa* en la política; esto es: que la confianza en ella aumenta cuando ésta es interrogada disociándola de “los políticos”, acentuándose entonces la distancia entre la valoración positiva de la primera y la negativa de los segundos. Esto coincide con lo señalado para 2011 por Kriger y Bruno (2013) y para 2015 por Kriger (2017b), y es congruente con una mayor politización, que —en continuidad con los procesos de la primera década del milenio (Kriger, 2016; Saintout; 2013; Vázquez, 2015; P. Vommaro, 2015)— superan el rechazo a la política formal característico de los años 90 (Balardini, 2000, Chaves, 2009)⁹.

TABLA 3
 Confianza en la política y en los/as políticos/as. En %

¿Con cuál de estas frases estás más de acuerdo?	2015	2019
No creo en la política ni en los/as políticos/as	21%	21%
Creo en la política, pero no en los/as políticos/as	66%	69%
Creo en la política y en los/as políticos/as	11%	6%
NS/NC	2%	4%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a estudios empíricos en 2015 (N= 321) y 2019 (N=272).

⁸ La Tabla 2 es parte de la Tabla 4.

⁹ Es importante aclarar que no hablamos de una “despolitización”, como lo hicieron los estudios hegemónicos, con sesgos adultocéntricos (Chaves, 2005).

Eje 3: prácticas ciudadanas

Como explicamos más arriba, la valoración de la práctica electiva en tanto práctica ciudadana se mantiene elevada en el período: los valores alto y máximo suman 71% en 2015 y 75% en 2019. Ahora bien, si observamos las diversas prácticas ciudadanas (ver Tabla 4), podemos analizar otros aspectos, como la alta valoración de otras prácticas ciudadanas, que también se ubican dentro de las *prácticas ciudadanas individuales*. De este modo, los valores alto y máximo de las prácticas moral, cívica y tributaria también se ubican por encima del 70%: en el caso de la práctica moral suman 86% en 2015 y 79% en 2019, en el de la práctica cívica suman 71% en 2015 y 78% en 2019, y en el de la tributaria suman 72% en 2015 y 70% en 2019. En cambio, los de la práctica emprendedora suman 34% en 2019.

En cuanto a las *prácticas ciudadanas sociales*, vemos que los valores alto y máximo de las prácticas solidarias (de voluntariado y de donación) y legislativa se ubican por debajo, entre 40% y 60%: en el caso de la práctica solidaria de voluntariado suman 62% en 2015 y 44% en 2019, en el de la práctica solidaria de donación suman 44% en 2019, y en el de práctica legislativa suman 59% en 2015. Luego siguen los valores alto y máximo de la práctica ciudadana no partidaria, que suman 24% en 2015 y 23% en 2019. Por último, los valores alto y máximo de la práctica religiosa suman 9% en 2019.

Y en cuanto a las *prácticas ciudadanas políticas*, observamos que los valores alto y máximo de las prácticas deliberativa, manifestativa en el espacio público, acciones directas, participación en luchas de género, política en la escuela y movimentista se ubican nuevamente por debajo, entre 20% y 40%: en el caso de la práctica deliberativa suman 28% en 2015 y 38% en 2019, en el caso de la práctica manifestativa en el espacio público suman 16% en 2015 y 28% en 2019, en el caso de acciones directas suman 10% en 2015 y 23% en 2019, en el de participación en luchas de género suman 43% en 2019, en el de práctica política en la escuela suman 29% en 2019, y en el de práctica movimentista suman 20% en 2015. En cambio, los valores alto y máximo de la práctica partidaria suman 10% en 2015 y 12% en 2019.

TABLA 4
 Valoración de prácticas ciudadanas. En %

	Moral		Cívica		Electiva		Tributaria		Emprendedora			
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019	-	2019		
Ninguna	-	3%	3%	1%	3%	3%	2%	4%	-	6%		
Baja	2%	1%	4%	3%	4%	4%	3%	3%	-	23%		
Media	11%	14%	19%	15%	19%	14%	21%	19%	-	32%		
Alta	31%	35%	30%	36%	30%	23%	34%	31%	-	21%		
Máxima	55%	44%	41%	42%	41%	52%	38%	39%	-	13%		
NS/NC	2%	3%	3%	3%	3%	5%	2%	5%	-	5%		
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%		
	Ciudadana no partidaria		Religiosa	Solidaria voluntariado		Solidaria donación		Legislativa		Deliberativa		
	2015	2019	-	2019	2015	2019	-	2019	2015	-	2015	2019
Ninguna	14%	13%	-	45%	2%	7%	-	7%	2%	-	12%	15%
Baja	23%	27%	-	25%	11%	11%	-	17%	7%	-	29%	14%
Media	36%	33%	-	16%	22%	32%	-	28%	28%	-	29%	29%
Alta	16%	14%	-	5%	30%	22%	-	25%	31%	-	19%	24%
Máxima	8%	9%	-	4%	32%	22%	-	19%	28%	-	9%	14%
NS/NC	3%	3%	-	4%	2%	5%	-	4%	3%	-	3%	5%
Total	100%	100%	-	100%	100%	100%	-	100%	100%	-	100%	100%
	Política en escuela		Manifestativa en espacio público		Acciones directas		Luchas de género		Política partidaria		Movimentista	
	-	2019	2015	2019	2015	2019	-	2019	2015	2019	2015	-
Ninguna	-	19%	24%	24%	48%	36%	-	21%	34%	31%	24%	-
Baja	-	23%	29%	19%	20%	21%	-	15%	30%	29%	25%	-
Media	-	25%	28%	25%	19%	16%	-	16%	24%	24%	28%	-
Alta	-	18%	11%	16%	7%	12%	-	19%	7%	10%	15%	-
Máxima	-	11%	5%	12%	3%	11%	-	24%	3%	2%	5%	-
NS/NC	-	4%	3%	4%	3%	4%	-	4%	2%	5%	3%	-
Total	-	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	-

Fuente: elaboración propia en base a estudios empíricos en 2015 (N= 321) y 2019 (N=272).

En línea con la *confianza relativa* en la política que analizamos anteriormente, nos interesa subrayar ahora la baja importancia dada a la práctica partidaria: los valores de ninguna y baja presencia suman 64% en 2015 y 60% en 2019, mientras que los valores de alta y ninguna presencia suman

apenas 10% en 2015 y 12% en 2019. Esto se vuelve más significativo al comparar con el resto de las *prácticas ciudadanas políticas*: los valores alto y máximo de las prácticas de manifestación en el espacio público y de participación en acciones directas se ubican en 2019 en niveles notablemente mayores (28% y 23%, respectivamente), tomando distancia de los registros de 2015 (16% y 10%, respectivamente). Esta diferencia también se hace evidente al comparar los valores alto y máximo registrados en 2019 para la práctica política en la escuela y la participación en luchas de género (29% y 43%, respectivamente). Más aun, en el total de opciones de 2019, los únicos valores alto y máximo por debajo de la práctica partidaria (12%) son los de la práctica religiosa (9%), y ambas prácticas con valoraciones fuertemente negativas (ninguna y baja presencia suman 60% y 70%, respectivamente).

Por último, a modo de interrogante final nos preguntamos si, a pesar de su génesis y carácter transversal, las prácticas solidarias de voluntariado y de las luchas de género (valores alto y máximo en 2019 suman 44% y 43%, respectivamente) no tienden cada vez más a ser puestas en tensión en relación con los dos polos en pugna de la polarización (Kriger y Robba, 2021). Más aun cuando los valores de las luchas de género se concentran en los extremos de la distribución (21% en ninguno y 24% en máximo).

4. Conclusiones y perspectivas

En el presente trabajo dimos cuenta de la permanencia desde 2015 (Kriger, 2017a), y una acentuación en 2019, de la *confianza relativa* en la política (esto es, “creo en la política, pero no en los políticos”), en línea con los estudios que desde fines de la primera década mostraron una creciente positivización de “la política” diferenciada de la negativización de “los políticos” (Kriger, 2016; Kriger y Bruno, 2013). A su vez, mostramos la importancia atribuida a la práctica electiva en particular, aun cuando gran parte de lo/as participantes cree al mismo tiempo que “el voto no decide el futuro del país”; es decir: que el voto es valorado en sí mismo, más allá de su eficacia.

Encontramos, entonces, una positivización de la política en clave juvenil que se infiere de la alta *confianza relativa* en la política y de la valoración de la práctica electiva en sí misma. Es necesario aquí remarcar la importancia de una categoría que —aunque no está visible— vertebra el segundo eje (la confianza en “la política” y “los políticos”): *lo político* (Lefort, 1992), crucial para comprender la dinámica de las transformaciones históricas, que Muñoz caracteriza como “el momento de radical contingencia, donde se muestran

las alternativas posibles y desaparece cualquier interpretación de necesidad histórica” (2004: 13); y que se diferencia de *la política* como “el lugar donde se ha normalizado lo político, (...) donde se recrean los intercambios institucionalizados del conflicto” (2004: 13). Cuando observamos los resultados, notamos que el significado que asume “la política” como primer término de la díada “la política/los políticos”, parece disponerse más en relación con *lo político* (o al menos lo incorpora sin contradicción), mientras que el de “los políticos” encarna el significado de *la política* (en su versión más rechazada).

En línea con esta positivización de “la política” y negativización de “los políticos”, también señalamos una politización juvenil que rebalsa la participación política entendida en sentido estricto como participación en ámbitos partidarios. De este modo, y en el marco de la elevada valoración de las *prácticas ciudadanas individuales* (moral, cívica, tributaria y electiva) en primer lugar, y de las *prácticas ciudadanas sociales* (solidarias de voluntariado y de donación) en segundo lugar, observamos la valoración fuertemente negativa de la práctica partidaria (tanto en 2015 como 2019), más aún cuando la comparamos con el resto de las *prácticas ciudadanas políticas*. Es importante tener en cuenta, en referencia al contexto político del período de nuestras investigaciones, que se produce una mayor politización —en continuidad no sin tensiones con los procesos de la primera década del milenio (Kriger, 2016; Saintout; 2013; Vázquez, 2015; P. Vommaro, 2015)— ligada a la politización de los espacios sociales producida por la polarización política y por la incorporación de otro/as jóvenes —hasta entonces considerados “no-políticos” y/o “antipolíticos”— a la nueva juventud de centro-derecha —especialmente al PRO (Grandinetti, 2019, 2021; G. Vommaro, 2017; G. Vommaro y Morresi, 2015)—. En esta línea, resaltamos la práctica de manifestación en el espacio público y la participación en acciones directas que, a diferencia de la práctica partidaria, las valoraciones altas de 2019 se ubican en niveles mayores que en 2015. Y esta diferencia se hace incluso más evidente en la comparación con las valoraciones de la práctica política en la escuela y de la participación en luchas de género.

En suma, encontramos que —de acuerdo con la tesis de que la polarización política coincide con una ampliación de la politización en curso desde el comienzo del milenio (Kriger, 2021)— se acentúa la tendencia a una valoración diferenciada entre “la política” y “los políticos”, a la par de una valoración de la práctica electiva en sí misma y de prácticas ciudadanas con diferentes intensidades en contraste con la desvalorización de la práctica partidaria. En un plano interpretativo nos permite diferenciar entre *la política* como práctica de construcción social y *los políticos* como actores históricos con alta negativización moral, que abre a su vez la posibilidad de una

positivización de la política en clave generacional, que llamaremos *política propiamente joven*, que se distingue de la *política adulta* asociada a los *políticos* tradicionales. A futuro, esta hipótesis deberá ser indagada en profundidad en el análisis de las instancias cualitativas realizadas en el marco de ambas investigaciones.

A modo de cierre, en relación con el efecto dual de la polarización política sobre la politización juvenil (Kriger y Robba, 2021), que aumenta la politización a la vez que implica una reducción moral del adversario (G. Vommaro, 2019), nos cuestionamos sobre la lógica *Pac-Man* de la polarización (Robba, 2022) que *destransversaliza* prácticas que aparecían como no binarias. En ese sentido, a modo de interrogante final, proponemos vincular, por un lado, las valoraciones de prácticas solidarias de voluntariado con la conformación de una nueva juventud de centro-derecha con reclutamiento en los voluntariados (Grandinetti, 2019) —en relación con la intervención de esquemas morales en disposiciones políticas (Dukuen y Kriger, 2016)—, y, por otro lado, las valoraciones de las luchas de género con una amplia envolvente de izquierda (Coraggio, 2014). Más aun considerando la construcción reactiva a las luchas de género del espectro ideológico de derecha, incluso asumiendo posturas extremas que cuestionan los límites dialógicos de la comunidad política (Kriger y Robba, 2021). Se abren entonces más interrogantes acerca de cómo se configuran las tensiones entre *la política* y *lo político* en las prácticas sociales y en la politización juvenil.

Referencias bibliográficas

- Aguilera Ruiz, O. (2011). Acontecimiento y acción colectiva juvenil. *Propuesta Educativa*, 35, 11-26.
- Balardini, S. (2000). *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del Nuevo Siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bonvillani, A. (2015). *Callejeando la alegría... y también el bajón*. Córdoba: Encuentro Grupo Editor.
- Chaves, M. (2005). Juventud negada y negativizada: representaciones y formaciones discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. *Última Década*, 23, 9-32.
- Chaves, M. (2009). Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006. *Papeles de trabajo*, 2(5).
- Chaves, M. (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Coraggio, J. L. (2014). "Otra política, otra economía, otras izquierdas". En José Luis Coraggio y Jean Louis Laville (orgs.), *Reinventar la izquierda en el siglo XXI* (pp. 35-84). Los Polvorines: UNGS.

- Di Virgilio, M. y Heredia, M. (2013). Clase social y territorio. *Quid*, 16(2), 4-19.
- Dukuen, J. y Kriger, M. (2016). Solidaridad, esquemas morales y disposiciones políticas en jóvenes de clases altas: hallazgos de una investigación en una escuela del conurbano bonaerense (2014-2015). *Astrolabio*, 16, 311-339.
- Elizalde, S. (2015). *Tiempo de chicas. Identidad, cultura y poder*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Giarracca, N. (Comp.). (2001). *La protesta social en la Argentina: Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país*. Buenos Aires: Alianza.
- Grandinetti, J. (2019). La militancia juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO) en los centros de estudiantes universitarios. *Revista SAAP*, 13, 77-106.
- Grandinetti, J. (2021). Procesos de politización e involucramiento político de militantes en partidos opositores durante el kirchnerismo. Los casos de la militancia juvenil del PRO y la UCR en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *POSTData*, 26(2), 371-103.
- Kriger, M. (2007). *Historia, Identidad y Proyecto: un estudio de las representaciones de jóvenes argentinos sobre el pasado, presente y futuro de su nación*. (Tesis de Doctorado, FLACSO Argentina, Buenos Aires).
- Kriger, M. (2010). *Jóvenes de escarapelas tomar*. La Plata: EDULP.
- Kriger, M. (2016). *La tercera invención de la juventud*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kriger, M. (2017a). "En busca de la politización juvenil y sus sentidos recuperados en la Argentina del Bicentenario". En Miriam Kriger (dir.), *El mundo entre las manos. Juventud y política en la Argentina del Bicentenario* (pp. 8-33). La Plata: EDULP.
- Kriger, M. (2017b). "La política posible: nuevos sentidos, de la representación a la acción". En Miriam Kriger (dir.), *El mundo entre las manos. Juventud y política en la Argentina del Bicentenario* (pp. 35-51). La Plata: EDULP.
- Kriger, M. (Dir.) (2017c). *El mundo entre las manos. Juventud y política en la Argentina del Bicentenario*. La Plata: EDULP.
- Kriger, M. (Dir.) (2021). *La buena voluntad. El vínculo de jóvenes argentinxs con la política entre dos paradigmas de Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kriger, M. y Bruno, D. (2013). Youth and Politics in the Argentine Context: Belief, Assessment, Disposition, and Political Practice among Young Students (Buenos Aires, 2010-12). *Cahiers de Psychologie Politique*, (22).
- Kriger, M. y Daiban, C. (2015). Del ideal del ciudadano al ciudadano en-situación: un estudio sobre los modelos de ciudadanía y los posicionamientos subjetivos de jóvenes ciudadanos en la Argentina actual (Buenos Aires y Conurbano, 2011-13). *Folios*, 41, 87-102.
- Kriger, M. y Daiban, C. (2021). "Ideales de ciudadanía y posicionamientos frente a narrativas de la desigualdad. Un estudio con jóvenes estudiantes de grandes centros urbanos (AMBA)". En Miriam Kriger (dir.), *La buena voluntad. El vínculo de jóvenes argentinxs con la política entre dos paradigmas de Estado* (pp. 33-74). Buenos Aires: CLACSO.

- Kruger, M., y Fernández Cid, H. (2015). "Identidad y ciudadanía. Aportes para pensar el involucramiento de los jóvenes en el espacio socio-político". En M. Olearte (Comp.), *I Biental Latinoamericana de Infancias y Juventudes* (pp. 271-288). Manizales: CINDE.
- Kruger, M. y Robba Toribio, I. (2021). Polarización política y politización juvenil entre conceptos e historias. *Kairos*, 25(48), 147-172.
- Lefort, C. (1992). "La representación no agota la democracia". En Mario Raúl do Santos (ed.), *¿Qué queda de la representación política?* (pp. 139-145). Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad.
- Lozada, M. (2004). El otro es el enemigo: imaginarios sociales y polarización. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(2), 195-209.
- Muñoz, M. A. (2004). Los discursos de la desocupación y la pobreza, las organizaciones de desocupados y la esfera político estatal. *Laboratorio*, 6(15), 12-19.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (2017). "El kirchnerismo y la conformación de un régimen de hegemonía escindida". En Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (coords.), *Los años del kirchnerismo* (pp. 15-31). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Robba Toribio, I. (2022). "Revisiones teóricas y reflexiones sobre la polarización política en la Argentina reciente". En Martín D'Alessandro (ed.), *XV Congreso Nacional de Ciencia Política* (pp. 2169-2192). Buenos Aires: SAAP.
- Ruiz Silva, A. (2007). "¿Ciudadanía por defecto? Relatos de la Civilidad en América Latina". En Gustavo Schujman e Isabelino Siede (comps.), *Ciudadanía para armar*. Buenos Aires: Aique.
- O'Donnell, G. (2004). *La Democracia en Latinoamérica*. Lima: PNUD-Alfaguara.
- Saintout, F. (2013). *Jóvenes en Argentina. Desde una epistemología de la esperanza*. Buenos Aires: UNQ.
- Strauss, A. y Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology: an overview. En Norman Denzin e Yvonna Lincoln., *Handbook of Qualitative Research* (pp. 273-285). Thousand Oaks: Sage.
- Vázquez, M. (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 1(7).
- Vázquez, M. (2015). *Juventudes, políticas públicas y participación*. Buenos Aires: GEU.
- Vázquez, M., Vommaro, P., Núñez, P. y Blanco, R. (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vommaro, G. (2017). "Los partidos y sus mundos sociales de pertenencia: repertorios de acción, moralidad y jerarquías culturales en la vida política". En Gabriel Vommaro y Mariana Gené (comps.), *La vida social del mundo político* (pp. 35-62). Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, G. (2019). «Les cadres de la polarisation politique en Argentine pendant le cycle de la gauche national-populaire au pouvoir». En Julian Durazo Herrmann

- (Dir.), *Les espaces publics, la démocratie et les gauches en Amérique latine* (pp. 191-212). Quebec: PUL.
- Vommaro, G., y Morresi, S. (coords.). (2015). *“Hagamos equipo”*. Los Polvorines: UNGS.
- Vommaro, P. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina*. Buenos Aires: GEU.
- Zunino, E. A. (2011) La representación mediática del conflicto político: un estudio sobre la cobertura informativa del enfrentamiento entre “gobierno y campo” en 2008. *Questao*, 17(1), 93-109.

***Modus Vivendi y Democracia Agonista:
Concepciones Realistas de Estabilidad Política y Democracia****
*Modus Vivendi and Agonistic Democracy:
Realistic Conceptions of Political Stability and Democracy*

CICERÓN MURO CABRAL

Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales, España

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, España

Universidad Complutense de Madrid (UCM), España

cicemuro@ucm.es

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.N2>

Resumen: Esta nota de investigación presenta algunos de los problemas y argumentos para la formulación de un modelo teórico de estabilidad política y democracia desde una perspectiva realista. El problema de investigación concierne al tipo de democracia requerida para la estabilidad de un *modus vivendi* en un régimen liberal considerando una concepción realista de la política. La hipótesis que se postula es que la democracia agonista es la concepción de democracia adecuada para la estabilidad política de un *modus vivendi* si se toman en cuenta los postulados del realismo político contemporáneo. La metodología propuesta consiste en definir las relaciones conceptuales entre democracia y *modus vivendi* con el realismo político.

Palabras Clave: *Modus vivendi* – Democracia agonista – Realismo político – Pluralismo – Legitimidad

Abstract: This research note presents some of the problems and arguments for the formulation of a theoretical model of political stability and democracy from a realistic perspective. The problem of research concerns the type of democracy required for the stability of a *modus vivendi* in a liberal regime considering a realistic conception of politics. The hypothesis that is argued is that agonistic democracy is the conception of democracy adequate for the political stability of a *modus vivendi* if the postulates of contemporary political realism are considered. The proposed methodology defines the conceptual relationships between both conceptions and political realism.

Keywords: *Modus vivendi* – Agonistic Democracy – Political Realism – Pluralism – Legitimacy

1. Introducción

Los temas en esta nota de investigación son la estabilidad política, la democracia y la legitimidad desde el realismo político contemporáneo. La estabilidad política refiere al relativo sostenimiento pacífico de un régimen político a través del tiempo por parte de los ciudadanos que lo integran (Mills, 2000). *Modus vivendi* es el arreglo institucional que permite la estabi-

* Artículo recibido el 3 de junio de 2022 y aceptado para su publicación el 30 de marzo de 2023.

lidad política alcanzada entre distintos grupos en desacuerdo, con distintos intereses y valores, permitiendo la pacífica coexistencia y la cooperación social (Gray, 2000; Rossi, 2019; Westphal, 2019). La *democracia agonista* es aquella que reconoce los desacuerdos entre distintos grupos políticos y alienta su expresión en aras de su reconocimiento en las instituciones democráticas (Paxton, 2020; Westphal, 2018). El *realismo político* refiere al conjunto de teorías políticas que dan más autonomía a la política sobre la ética, la economía u otras esferas de la actividad y pensamiento humano (Galston, 2010). Las teorías realistas argumentan que la normatividad de los arreglos políticos debe ser sensible a las características esenciales de la política y al contexto histórico particular (Rossi y Sleat, 2014; Sleat, 2018). Las características esenciales de la política son *el desacuerdo, el conflicto y el poder* (Sleat, 2018; Williams, 2005; McQueen, 2017). La normatividad de un régimen político consiste en distinguir si su coerción es *aceptable* o si gobierna a través de *la dominación y el miedo* (Sleat, 2014; Williams, 2005). El tema que une a estas tres propuestas es plantear un enlazamiento entre el *modus vivendi* y la democracia agonista desde una perspectiva realista. El plantear que la democracia agonista es el tipo de democracia requerida para la estabilidad política de un *modus vivendi* liberal, es decir, de un régimen liberal-democrático¹.

2. Planteamiento del problema

John Rawls plantea que el *modus vivendi* resulta inestable e ilegítimo porque se sustenta en un balance de poder desigual entre distintos grupos,

¹ Es importante señalar algunas precisiones para evitar confusiones. El realismo político, al menos en su versión contemporánea y desarrollado en la teoría política angloamericana (Galston, 2010; Rossi y Sleat 2014; Sleat, 2018), no se opone al liberalismo a secas, más bien trata de darle una versión realista (no moral); por ejemplo, Bernard Williams describe como una fuente de su liberalismo realista el liberalismo del miedo de Judith N. Shklar (2005). El realismo no es una posición sustantiva como el liberalismo, el socialismo o el republicanismo, su función es más bien la de criticar si estas teorías dan un lugar apropiado a lo eminentemente político o si son formulaciones morales cuya intención es ser aplicadas a la política (Rossi y Sleat, 2014). En palabras de Alison McQueen: “el objetivo del realismo es el moralismo político, del cual algunas formas de liberalismo son una especie” (2018: 255). Por otra parte, la democracia agonista no se opone a la democracia liberal, sino más bien a la democracia deliberativa. La democracia agonista trata de concebir de forma realista (como se trata de mostrar aquí) la democracia liberal; en palabras de Chantal Mouffe, en la democracia agonista: “(...) tenemos una adhesión compartida a los principios ético-políticos de la democracia liberal: libertad e igualdad. Pero no estamos de acuerdo con respecto al significado y la implementación de esos principios, y tal desacuerdo no se puede resolver a través de la deliberación y la discusión racional” (2000: 102).

y porque las razones que tienen los ciudadanos para apoyarlo son *prudenciales y no morales* (2005). Para que una sociedad sea estable la deliberación de los actores políticos debe hacer uso de razones que sean públicamente reconocidas y aceptables (Rawls, 2005). Como es bien sabido, Rawls plantea que el acuerdo político entre diversos grupos debe ser un *consenso superpuesto* en el que cada grupo acepta de forma razonable los principios que rigen su comunidad política a pesar de sus distintas doctrinas comprensivas. Sin embargo, si se parte de que la política se caracteriza por el profundo desacuerdo entre distintos grupos, entonces plantear un consenso superpuesto resulta una propuesta no factible para la política.

Si el *modus vivendi* y la democracia agonista son propuestas que toman en serio el desacuerdo y el conflicto entre la pluralidad de opciones políticas, el problema es ¿hasta qué punto sus propuestas normativas puedan contener el conflicto legítimamente e integrar y reconocer el pluralismo en el contexto de las democracias liberales? Un modelo de *modus vivendi* y democracia agonista enfrenta el problema de justificar sus estándares normativos de estabilidad, orden, paz, cooperación e integración siendo realistas sobre el desacuerdo, el conflicto y el poder y sin ser un modelo normativo ideal o universal que vaya más allá del contexto histórico de los regímenes políticos liberales. Por lo anterior, la normatividad en la que se base la estabilidad política y el desenvolvimiento democrático tiene que asumir normas como los derechos humanos y ciertos valores como el de la libertad y la igualdad para poder ser legítimos. Así, el problema es plantear un modelo de estabilidad política y de democracia dadas las condiciones de profundo desacuerdo y conflicto, un modelo que sea legítimo para quienes integran un orden social en las condiciones políticas de los regímenes liberales contemporáneos.

Otro problema es si la estabilidad del *modus vivendi* y la democracia agonista fomentan la unidad en un orden político. El *modus vivendi* es el acuerdo alcanzado en el nivel de las principales instituciones políticas entre distintos grupos, es el específico arreglo político prescrito en la constitución política de cierto Estado (Dauenhauer, 2000). Dado el hecho del *pluralismo de valores*, en el que los valores morales y políticos son *incommensurables, incomparables e incompatibles* (McCabe, 2010), el arreglo político no representa el ideal que cada uno de los grupos quisiese materializar, ni es un consenso en el que todas las partes vean reflejados todos sus valores e intereses. Las propuestas de democracia agonista parten explicando que las diferencias y la diversidad son causadas en la formación de las *identidades colectivas*, las cuales son formadas por sus diferencias entre sí (Wenman, 2003). El conflicto entre identidades colectivas surge cuando su diferenciación se torna en

una relación *amigo/enemigo* (Mouffe, 2005), cuando hay *dominación* de una identidad sobre otra (Tully, 2002), o cuando surge un *resentimiento* que provoca una profunda división y enemistad (Connolly, 2010). Sin embargo, el propósito de la democracia agonista es buscar la contestación democrática entre identidades y grupos, promovéndola, reconociendo e integrando las diferencias y conteniendo el conflicto (Stears, 2007). Si el *modus vivendi* y la democracia agonista buscan la integración y el orden, el problema radica en si sus mecanismos normativos de estabilidad e integración y disputa democrática permiten la unidad tomando en cuenta el pluralismo de valores y el antagonismo entre identidades colectivas.

Por último, otros problemas pueden ser de corte epistémico. En primer lugar, las teorías del *modus vivendi* y la democracia agonista tienen distintas explicaciones sobre el origen del desacuerdo: el *pluralismo de valores* y la teoría de la diferencia en la formación de identidades colectivas. En segundo lugar, una postura común en las propuestas realistas es su rechazo a una distinción rígida entre la explicación de hechos y el plantear normas y evaluaciones (Geuss, 2008). El problema es si esta forma de hacer teoría política no comete algún tipo de *falacia naturalista* al derivar lógicamente juicios de valor de juicios de hechos.

En resumen, los problemas de investigación se derivan de la posibilidad de plantear un modelo de estabilidad y democracia dadas las características de la política y el contexto liberal actual, y en la formulación epistémicamente coherente de este modelo. Respecto al primer punto, el *modus vivendi* y la democracia agonista tienen que satisfacer sus propuestas normativas de forma legítima y manteniendo la unidad de la comunidad política sin parámetros morales, ideales y/o universales teniendo en cuenta el desacuerdo, el conflicto y las relaciones de poder. Respecto al segundo punto, la coherencia del modelo tiene que argumentar en contra de la falacia naturalista y dar cuenta que la teoría del pluralismo de valores no es contradictoria con la teoría del pluralismo agonista de identidades colectivas.

3. Argumento

Un *modus vivendi* es un arreglo político producto de la negociación y sostenido por el compromiso (Wendt, 2013). El acuerdo no es el ideal que cada una de las partes en desacuerdo quisiesen, sino *la segunda mejor opción*. El proceso de negociación consiste en hacer concesiones sin el uso de amenazas o violencia. Las razones que forman y apoyan el acuerdo, al provenir de distintas reivindicaciones en desacuerdo, pueden ser prudenciales, mo-

rales, religiosas etc. (Rossi, 2010). El arreglo constitucional alcanzado tiene que ser en un sentido aceptable para quienes se subordinan a este acuerdo (Horton, 2007) según sus creencias y valores (Horton, 2018). Esto coincide con la “Demanda Básica de Legitimidad” propuesta por Bernard Williams, en la que la legitimidad del poder debe tener sentido según las creencias, intereses y valores de quienes integran la comunidad política (2005). Lo que implica que la legitimidad de un orden político es contextual (Jubb & Rossi, 2015) y que, dada la pluralidad de valores, es gradual y no dicotómica (Sleat, 2014).

Dadas las características de la modernidad —aceptación del pluralismo y promoción del individualismo, la organización estatal burocrática, etc.— las normas legítimas en un *modus vivendi* tienen que ser liberales (Williams, 2005). El sostenimiento del orden y la estabilidad por la coerción no tiene que ser parte del problema: no implica la dominación y el terror de un grupo sobre otro para sostener el orden (Williams, 2005)². Acciones como asesinato, tortura, persecución y arresto; así como jerarquías en términos de etnia, religión o género son ilegítimas en un régimen liberal (Williams, 2005; Gray, 2000). En un *modus vivendi* liberal, los derechos humanos son artículos convenientes que permiten a individuos con distintos valores e intereses coexistir pacíficamente protegidos de estas acciones (Gray, 2000). Con el tiempo, los derechos reflejan distintas reivindicaciones e intereses de distintas formas de vida que les permiten coexistir en paz (Gray, 2000). Asimismo, el arreglo institucional de un *modus vivendi* liberal busca la fragmentación del poder para evitar su concentración y así la posible dominación (Hershovitz, 2000).

El pluralismo de valores provoca que el orden político sea *contingente*. No hay escala universal que permita medir racionalmente los valores para escoger uno sobre otro, no pueden compararse entre sí puesto que son valiosos en sí mismos y, normalmente, no puede haber decisiones que busquen realizar dos o más valores sin implicar pérdidas (Jones, 2007). Esto conlleva a que distintas formas de vida irreconciliables integren distintos intereses y valores a través del tiempo y formen distintas identidades sociales (Gray, 2000). Por este dinamismo, los reclamos de los grupos propician que sus arreglos políticos sean contingentes (Kelly, 2005). Por lo que, en un régimen liberal-democrático, el tipo de democracia requerida debe permitir

² Williams afirma que un axioma en política es “*might does not imply right*” (Williams, 2005: 5): porque se tenga el poder de hacer algo no implica que lo que haga sea correcto. Un grupo con poder aterrorizando a otro no es una situación política “es, en vez de ello la situación que, en primer lugar, la existencia de la política está supuestamente llamada a remplazar” (Williams, 2005: 5).

la contestación de valores e intereses, tener en cuenta que los acuerdos son provisionales, e integrar las diferencias bajo un proceso democrático común. Debido a la contingencia de los acuerdos del *modus vivendi* provocada por el pluralismo, un *modus vivendi* en un régimen liberal mantiene su estabilidad política porque tiene un sistema democrático que contiene el conflicto, permite negociar acuerdos e integra distintas identidades y valores en forma de derechos para quienes componen la comunidad política. Estas son las funciones de la democracia agonista (Paxton, 2020).

La democracia agonista permite la canalización del conflicto a través de las instituciones democráticas. Chantal Mouffe propone que el sistema democrático tiene la función de contener el potencial antagonismo ente distintas identidades colectivas convirtiéndolo en una disputa por el poder entre *adversarios* (2013). William Connolly propone el *respeto agonista* y la *capacidad de respuesta crítica* para propiciar la creación de un *ethos* que prevenga el resentimiento y permita a los distintos grupos interactuar dialógicamente y conocerse en sus propios términos (2005). De forma similar, James Tully, con su principio de *siempre escuchar al otro*, promueve la negociación y el compromiso para el reconocimiento de los grupos que han sido oprimidos (1999). Estos tres principios no tienen por objetivo que los profundos desacuerdos sean superados, sino más bien *cambiar las relaciones entre los grupos* (Westphal, 2018) y tornar los conflictos democráticos en productivos para una estable convivencia (Paxton, 2020). La propuesta de Mouffe se complementa con el *modus vivendi* pues éste establece los límites de lo que es disputable dentro de un régimen liberal: los *adversarios* son quienes aceptan los valores liberales-democráticos asumiendo distintas interpretaciones de estos. Las propuestas de Connolly y Tully ofrecen prescripciones que permiten la integración y el reconocimiento de distintos grupos dentro del *modus vivendi* convirtiendo en derechos sus reivindicaciones. Las tres teorías concuerdan con el criterio realista de legitimidad que diferencia cuando los arreglos sociales son mantenidos por el terror y la dominación o por la coerción legítima de acuerdo con sus valores y creencias que se reflejen en su arreglo político. La integración, el reconocimiento y la participación de los grupos dentro del *modus vivendi* son criterios realistas que complementan este criterio de legitimidad. La unidad y lealtad de los grupos que integran un *modus vivendi*, se sostendrá si la experiencia e historia compartida de vivir bajo este sistema les resulta satisfactoria o conveniente (Mills, 2000). Lo que en definitiva tiene que ver con si los principios del *modus vivendi* y la democracia agonista se cumplen en mayor o en menor medida.

Respecto a los problemas epistémicos, el pluralismo de identidades colectivas, en las teorías de la democracia agonista, es causado por la diferen-

ciación de una identidad con otras: en la diferenciación de un *nosotros* a través de un *ellos* (Mouffe, 2000), por la *comparación* con otras identidades distintas (Connolly, 2002) y por la *constante interacción* entre éstas (Tully, 1995). Esto, puede relacionarse con el pluralismo de valores al proponer describir la diferenciación entre valores y formas de vida, que son incomparables e incompatibles, en la formación de identidades colectivas. Frente a la falacia naturalista, una teoría realista podría sostener la distinción entre hechos y valores en ciertos contextos, pero no mantener la *dicotomía hecho/valor* (Nye, 2015). Por una parte, algunas indagaciones sobre hechos envuelven necesariamente juicios de valor (Nye, 2015). Si en las indagaciones sobre hechos hay envueltos valores, entonces la justificación de esos valores (principios o normas) están relacionados con la indagación de hechos (Nye, 2015). Un ejemplo de imbricación entre hechos y valores se da en la demanda básica de legitimidad que prescribe que la justificación del poder tiene que ser contextual a los valores e intereses de los individuos sobre los que ejerce coerción.

4. Conclusiones

El problema en esta nota de investigación es si puede formularse un modelo teórico con las concepciones de *modus vivendi* y democracia agonista desde una perspectiva realista. Esto es concebir la estabilidad y la democracia liberales de forma no ideal sin presupuestos morales. Dicho modelo tiene que proponer que los estándares normativos del liberalismo son contextuales y condicionados por el pluralismo de valores e identidades colectivas. De ahí que el problema sea el de cómo mantener la unidad política de un régimen liberal, en el que hay un pluralismo de grupos con distintos valores e intereses, de forma legítima. Relacionado con lo anterior, los problemas epistemológicos son, por una parte, si la formulación del modelo de estabilidad y democracia puede contrargumentar la falacia naturalista y, por otra parte, si explicaciones distintas respecto al pluralismo (el pluralismo de valores y el pluralismo de identidades colectivas) no torna incoherente el modelo propuesto.

Posiblemente la democracia agonista es el tipo de democracia adecuada para la estabilidad de un *modus vivendi* liberal. El argumento principal de esta nota de investigación es plantear que, dada la contingencia que afecta todo *modus vivendi*, en los regímenes liberales una propuesta de democracia adecuada desde una perspectiva realista es una que contenga el conflicto por vías institucionales y permita que cada identidad colectiva participe en

la vida política. Estas son las funciones de la democracia agonista. De esta forma el *modus vivendi* resulta ser un arreglo político legítimo que integra distintos valores e intereses y permite y alienta el desacuerdo democrático. Respecto a las cuestiones epistemológicas, el realismo político puede rechazar la dicotomía hecho/valor y afirmar que el pluralismo de valores es parte de la formación de identidades colectivas.

El desarrollo de la investigación aquí propuesta necesita indagar más sobre cuáles son los problemas relevantes para la formulación del modelo y profundizar en el argumento de que sea posible considerar a la democracia agonista es el tipo apropiado de democracia para la estabilidad de un *modus vivendi* liberal. Por lo que la tarea de unir el *modus vivendi* con la democracia agonista desde una perspectiva realista continúa.

Referencias bibliográficas

- Connolly, W. E. (2002). *Identity\Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox*. Minneapolis: MN: University of Minnesota Press.
- Connolly, W. E. (2005). *Pluralism*. Durham: Duke University Press.
- Connolly, W. E. (2010). "A World of Becoming". En Alan Finlayson, *Democracy and Pluralism. The Political Thought of William E. Connolly* (pp. 222-235). London: Routledge.
- Dauenhauer, B. P. (2000). "A Good Word for Modus Vivendi". En Victoria Davion y Clark Wolf, *The Idea of Political Liberalism. Essays on Rawls* (pp. 204-220). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Galston, W. A. (2010). Realism in political theory. *European Journal of Political Theory*, 9 (4), 385-411.
- Geuss, R. (2008). *Philosophy and Real Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Gray, J. (2000). *Two Faces of Liberalism*. New York: The New Press.
- Hershovitz, S. (2000). "A Mere Modus Vivendi?". En Victoria Davion y Clark Wolf, *The Idea of Political Liberalism. Essays on Rawls* (pp. 221-230). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Horton, J. (2007). "John Gray and the Political Theory of Modus Vivendi". En John Horton, & Glen Newey, *The Political Theory of John Gray* (pp. 43-58). Abingdon: Routledge.
- Horton, J. (2018). Political legitimacy and modus vivendi. *Biblioteca della libertà*, 222, 1-18.
- Jones, P. (2007). "Toleration, Value-pluralism, and the Fact of Pluralism". En John Horton, & Glen Newey, *The Political Theory of John Gray* (pp. 77-98). Abingdon: Routledge.

- Jubb, R., y Rossi, E. (2015). Political Norms and Moral Values. *Journal of Philosophical Research*, 40, 455-458.
- Kelly, P. (2015). Political philosophy and the attraction of realism. *Global Discourse*, 5(2), 191-203.
- McCabe, D. (2010). *Modus Vivendi Liberalism. Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McQueen, A. (2017). Political realism and the realist 'Tradition'. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(3), 296-313.
- McQueen, A. (2018). The Case for Kinship: Classical Realism and Political Realism. En Matt Sleat, *Politics Recovered. Realist Thought in Theory and Practice* (pp. 243-269). New York: Columbia University Press.
- Mills, C. (2000). "Not a mere Modus Vivendi": The Bases for Allegiance to the Just State. En Victoria Davion y Clark Wolf, *The Idea of Political Liberalism. Essays on Rawls* (pp. 190-203). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*, 66(3), 745-758.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. Abingdon: Routledge.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics. Thinking the World Politically*. London: Verso.
- Nye, S. (2015). Real Politics and Metaethical Baggage. *Ethic Theory Moral Prac*, 18, 1083-1100.
- Paxton, M. (2020). *Agonistic Democracy. Rethinking Political Institutions in Pluralist Times*. New York: Routledge.
- Rawls, J. (2005). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rossi, E. (2010). Modus Vivendi, Consensus, and (Realist) Liberal Legitimacy. *Public Reason: Journal of Political and Moral Philosophy*, 2 (2), 21-39.
- Rossi, E. (2019). "Can Modus Vivendi Save Liberalism from Moralism? A Critical Assessment of John Gray's Political Realism". En John Horton, Manon Westphal y Ulrich Willems, *The Political Theory of Modus Vivendi* (pp. 95-109). Cham: Springer Nature.
- Rossi, E. y Sleat, M. (2014). Realism in Normative Political Theory. *Philosophy Compass* 9, 689-701.
- Sleat, M. (2014). Legitimacy in Realist Thought: Between Moralism and Realpolitik. *Political Theory*, 42(3), 314-337.
- Sleat, M. (2018). "Introduction: Politics Recovered-on the Revival of Realism in Contemporary Political Theory". En Matt Sleat, *Politics Recovered. Realist Thought in Theory and Practice* (pp. 1-25). New York: Columbia University Press.
- Sleat, M (2021). Realism and Political Normativity. *Ethical Theory and Moral Practice*, 5, 465-478.

- Stears, M. (2007). Liberalism and the Politics of Compulsion. *British Journal of Political Science*, 37(3), 533-553.
- Tully, J. (1995). *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tully, J. (1999). The Agonic Freedom of Citizens. *Economy and Society*, 28(2), 161-182.
- Tully, J. (2002). Political Philosophy as a Critical Activity. *Political Theory*, 30(4), 533-555.
- Wendt, F. (2013). Peace beyond compromise. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16(4), 573-593.
- Wenman, M. A. (2003). What is Politics? The Approach of Radical Pluralism. *Politics*, 23(1), 57-65
- Westphal, M. (2018). Overcoming the Institutional Deficit of Agonistic Democracy. *Res Publica* (25), 187-210.
- Westphal, M. (2019). "Theorising Modus Vivendi". En John Horton, Manon Westphal y Ulrich Willems, *The Political Theory of Modus Vivendi* (pp. 1-27). Cham: Springer Nature.
- Williams, B. (2005). *In the Beginning Was the Deed. Realism and Moralism in Political Argument*. Princeton: Princeton University Press.

Contingencia y conflicto. El Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon y la política de subsidios al pan *baladi* en Egipto* *Contingency and Conflict. Kingdon's Multi-Stream Model and the Case of Baladi Bread Subsidies in Egypt.*

JUAN PABLO QUIROGA

Georgetown University, Estados Unidos

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Jq84@georgetown.edu

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.N3>

Resumen: Analizar políticas públicas supone un doble esfuerzo de modelización, tanto a nivel de los procesos, como de los actores implicados, sus relaciones, reglas y recursos en juego. Sin embargo, en el devenir social de sus distintas teorizaciones han prevalecido modelos secuenciales o (excesivamente) centrados en los decisores, las instituciones o el régimen político, que dificultaron una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas públicas. La presente nota de investigación propone rescatar los aportes de John Kingdon (1995) a partir del análisis del sistema de subsidios al pan y la harina en Egipto en el marco de la coyuntura crítica 2014-2016. Sostendremos que este abordaje nos permitirá no solo iluminar aspectos centrales del caso bajo análisis, sino también poder avanzar en una agenda más diversa de enfoques teórico-metodológicos.

Palabras Clave: Políticas públicas – Economía política – Economía moral – Modelos teóricos – Modelo de corrientes múltiples

Abstract: Analyzing public policies requires a double modeling effort, both at the level of public policy processes, and the actors involved, their relationships, rules and resources at stake. However, in the social development of its different theories, sequential models or others (excessively) focused on decision-makers, institutions or the political regime have prevailed, which made it difficult to understand more dynamically the process of public policy formation. This research note aims at rescuing the contributions of John Kingdon (1995), based on the analysis of the system of subsidies for bread in Egypt in the context of the 2014-2016 critical juncture. This approach will allow us not only to illuminate central aspects of the case under analysis, but also to be able to advance in a more diverse agenda of theoretical-methodological approaches.

Keywords: Public Policies – Political Economy – Moral Economy – Theoretical Models – Multiple Streams Model

1. Introducción

Analizar las políticas públicas supone un doble esfuerzo de modelización, tanto a nivel de los procesos, como de los actores implicados, sus relaciones,

* Recibido el 24 de junio de 2021 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2023.

reglas y recursos en juego. Se trata de una doble estrategia de simplificación basada en la creencia de que existe un nudo de relaciones críticas subyacentes a un conjunto complejo de elementos interactuantes en las políticas públicas.

Sin embargo, en el devenir social de su discusión han prevalecido modelos secuenciales o centrados (excesivamente) en los decisores, las instituciones o el régimen político, en tanto que variables independientes, que dificultan una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas, de su carácter no-lineal y contingencia.

En vistas de ello, la presente nota de investigación propone rescatar críticamente el Modelo de Corrientes Múltiples (en adelante, MCM) propuesto por John Kingdon (1995), a partir del análisis del sistema de subsidios al pan y la harina en Egipto en el marco de la coyuntura crítica 2014-2016. Sostendremos que este abordaje nos permitirá no solo iluminar aspectos centrales del caso bajo análisis, sino también otros abordajes posibles del proceso de políticas públicas, de manera de poder avanzar —a través de un juego de contrastes— en una agenda más diversa de enfoques teórico-metodológicos.

2. El subsidio al pan *baladi* en Egipto: la particularidad de su forma

Egipto ocupa un lugar central para estudiar los sistemas de subsidios a los alimentos, sobre todo porque ha sido el tema principal del involucramiento de las agencias estatales en el entramado social (Nawar, 2014: 87), en el marco de una región —por cierto— donde la pobreza rural constituye la base de los problemas de seguridad alimentaria: cerca de un cuarto de la población de los países árabes vive en situación de pobreza, un 76% del cual corresponde a zonas rurales (Nawar, 2014: 87).

Al inicio del período bajo análisis, los subsidios a los alimentos se distribuían bajo dos sistemas diferentes: el programa de pan y harina *baladi* y el de raciones de alimentos para la compra de azúcar, aceite, entre otros. El subsidio al pan *baladi* era el principal componente del sistema de subsidios, tanto en lo relativo a la extensión de su alcance, como a su participación sobre la estructura de costos de financiación.

A diferencia del sistema de racionamiento, donde cada hogar recibía cuotas fijas de productos subsidiados (entre 2006 y 2014 abarcaban arroz, azúcar, aceite de cocina y té negro), el subsidio al pan y harina *baladi* era, en principio, de corte universal: sus beneficios estaban disponibles para todos, en cantidades no restringidas, en comercios específicos y distribuidos sobre la base del orden de llegada hasta agotar *stock*, sin restricciones sobre la cantidad por persona. Se confiaba, no obstante, en que, por el tipo de pro-

ducto¹, funcione como un “bien inferior”, favoreciendo la “auto-focalización” (Adams, 1999: 4), en vistas a que las colas para obtenerlo, el gusto y la textura debían desincentivar a muchos beneficiarios potenciales.

Sin embargo, según un estudio del Programa Mundial de Alimentos (WFP, 2013), el cual se realizó sobre una muestra de 13.200 unidades domésticas distribuidas en 11 gobernaciones, el nivel de consumo promedio de piezas de pan *baladi* era en 2005 de 18,8 por unidad doméstica. En promedio, 3,5 por persona (WFP, 2013: 41), por lo que su consumo se encontraba muy difundido a lo largo de la estructura social.

Por otro lado, debido al precio fijo de los productos dentro del programa y la variabilidad de los mismos en el sistema de mercado, se generaban incentivos para el desperdicio, a partir de un uso indebido (como alimentar a mascotas), así como para el cambio de dieta a una más rica en calorías y pobre en micronutrientes. Un punto que llevó a Ecker (2016) a reconocer que entre 1970 y 2011 se incrementó la disponibilidad per cápita de calorías en Egipto, a la par que la dieta perdía diversidad nutricional.

3. El modelo de corrientes múltiples (MCM)

El denominado Modelo de Corrientes Múltiples ha tenido —en el curso de su discusión académica en la región— una dinámica desigual en su reconocimiento. El conjunto de retomas en América Latina ha sido poco sistemático y tardía, a diferencia de lo ocurrido en otras latitudes.

Las razones que justifican este cuadro de situación son variadas, pero es probable que la impronta fundadora de trabajos tempranos en la conformación del campo en la región, con personalidades como Oszlak y O’Donnell a la cabeza, haya obturado o limitado otro conjunto de trayectorias posibles.

No obstante, nos proponemos rescatar sus aportes a la luz del valor diferencial, en términos comparativos con otros abordajes, tanto de sus potencialidades explicativas, como de sus nudos problemáticos.

En este sentido, en primer lugar, en comparación con el denominado “modelo secuencial” o “heurística por etapas”², el MCM nos ofrece un enfoque no sólo más dinámico del proceso de formación de las políticas públi-

¹ Existen tres grandes variedades de pan en la dieta egipcia: *baladi*, *fino* y *shami*. Los mismos se diferencian por la tasa de extracción, es decir: por la cantidad de harina producida a partir de una libra de grano. Cuanto mayor es la tasa, más “rústica” es la textura. En el caso del pan *baladi*, consumido preferencialmente por sectores de bajos ingresos, la tasa de extracción es del 82%, mientras que la del *fino* es 76% y la del *shami* 72%.

² Ver, por ejemplo, Oszlack y O’Donnell (1995).

cas, sino también un ejemplo claro de la no-linealidad del mismo, a partir de postular la existencia de tres corrientes de procesos paralelos. Es decir que, frente a la falta de relaciones causales que evidenciaba el “modelo secuencial”, la poca precisión en sus descripciones o su excesiva visión “*top-down*” (Sabatier; 2010), el MCM ofrece un desarrollo concentrado en el proceso de articulación de problemas, soluciones y políticas donde resalta al carácter contingente de la respuesta política.

De hecho, frente a desarrollos en donde se hace un llamamiento explícito a que el problema de investigación radique en “indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acción de gobierno” (Medellín Torres, 2004: 48), el MCM se concentra en un nivel de tipificación lógica superior; a partir de enfocarse en el proceso de articulación de corrientes —y el conflicto entre alternativas al interior de cada una—.

El MCM postula, entonces, la existencia de tres corrientes de procesos (una política, otra de problemas y una tercera de soluciones), cuyo devenir social tiende a darse de manera relativamente independiente, salvo en momentos muy específicos en el tiempo, marcados, precisamente, por su excepcionalidad.

En términos de Kingdon, la “corriente de problemas” se compone principalmente por indicadores, estudios e investigaciones académicas o eventos que ponen en relieve el carácter (socialmente) problemático de una cuestión, a la vez que abre el juego a cierta pelea por su definición/redefinición (*framing*) (Kingdon, 1995). En una palabra, brinda información sobre diversos problemas y propuestas de definición de los mismos (Schlager, 2010).

Por su parte, la “corriente de soluciones”, se relaciona con “soluciones vivas y viables” vinculadas a comunidades de expertos o que “flotan en el ambiente”; mientras que, por último, la “corriente política” hace referencia a procesos políticos concretos, relacionados no sólo con grupos de interés, sino también con ciertos “climas” a nivel de la opinión pública y cambios en la administración (Kingdon, 1995).

En síntesis, las corrientes describen tres procesos paralelos, sujetos a lógicas y fuerzas diferentes, en donde la primera de ellas guarda relación con la problematización social de una cuestión; la segunda, con la elaboración de alternativas de solución para actuar sobre un problema; y la última, con los cambios políticos que posibilitan la toma de una decisión y posición.

En este punto, al concentrar su atención en el proceso y el conflicto por la definición entre alternativas (de problemas, soluciones y configuraciones políticas) al interior de cada corriente (por oposición a los desarrollados immanentes, centrados en la política pública en sí y sus resultados), el MCM nos ofrece una perspectiva muy útil que reintegra a la política pública bajo

análisis al interior de su sistema productivo: del conjunto de relaciones y procesos sociales de la que es producto.

Asimismo, tampoco importa, desde el punto de vista del MCM, la previsibilidad de incentivos, ni atributos como la “credibilidad”, la “estabilidad de las políticas públicas”, su “coordinación y coherencia” o su “orientación al interés público” (Scartascini et al., 2011), sino su rol como reductora de la incertidumbre. En este sentido, se trata de un enfoque más pragmático que normativo: cualquier toma de decisión/posición por parte del sujeto estatal es mejor que ninguna decisión. Su valor reside en el entramado de relaciones sociales que produce.

Otro atributo central de este enfoque radica en la independencia entre corrientes. No existe prioridad lógica ni ontológica de los problemas por sobre las soluciones (ni de ninguna de las corrientes por sobre las otras): “los eventos no proceden de forma ordenada en etapas, pasos o fases [...] Los participantes no identifican primero los problemas, y luego buscan soluciones para ellos; la búsqueda de soluciones suele preceder la identificación de los problemas” (Kingdon, 1995: 205).

Ahora bien, llegados a este punto, nos encontramos frente a la conceptualización del MCM del rol articulador del “emprendedor”, quienes constituirían actores claves con capacidad para aprovechar la oportunidad y con una doble función. En primer lugar, la de identificar una *ventana de oportunidad*, esto es un momento único en el tiempo en el cual se dan las condiciones para la convergencia de las tres corrientes o —por lo menos— de la política y aquella vinculada a los problemas. En segundo lugar, articular a los tomadores de decisión con los promotores a los efectos de lograr una decisión sobre el problema socialmente problematizado en cuestión.

Se trata de un punto problemático del modelo. Sobre todo, por una excesiva “concretización” del nivel de abstracción a partir de identificar al “emprendedor” con sujetos empíricos. De hecho, las reservas planteadas en relación con que el MCM presupone un individuo que busca la satisfacción de sus objetivos (Schlager, 2010: 327), como en lo relativo al poco interés que presta por la acción colectiva son consecuencia de una teorización centrada —en este punto— en el nivel más concreto de abstracción (valga el oxímoron). En este sentido, daría la impresión que la teoría hace a un lado los condicionantes estructurales para enfocarse (excesivamente) en “*los papeles críticos que juegan determinados individuos*” (Schlager, 2010: 328).

Si bien compartimos la preocupación por cierto interés excesivo en la dimensión de los agentes individuales, en detrimento de niveles de tipificación lógica de orden superior, el mismo Kingdon reconoce que la “corriente política” es permeable a ciertos arreglos institucionales y las po-

siciones institucionales de los emprendedores afectan su capacidad de unir las corrientes con éxito.

De hecho, a los efectos del presente trabajo, esta conceptualización a la que nos enfrenta el MCM nos permite relativizar tanto las contribuciones individuales, como la excesiva determinación del régimen político³ o las instituciones⁴, ubicándonos en un registro a mitad de camino entre ambas. En lo que a nosotros refiere, las posiciones individuales —sobre todo al interior de la “corriente política”— tienen un valor explicativo de segundo orden tanto frente al régimen político, como al marco de posibilidades/restricciones implicadas por las posiciones institucionales que los actores ocupan, sin por ello desconocer ciertos grados de libertad y agencia en la co-determinación causal de los fenómenos bajo análisis que, en todo caso, no pueden resolverse *a priori*. Por el contrario, su determinación efectiva debe ser establecida como fruto de una investigación efectiva.

Una operacionalización posible de los procesos al interior de cada corriente, a partir de sus observables, podría ser como sigue:

4. El proceso de política pública: la reconstrucción de sus condiciones productivas

Los subsidios se encuentran enraizados en la historia política de Egipto. Con fuerte énfasis a partir del período nacionalista inaugurado en 1952, a la luz del proceso de industrialización, los mismos tuvieron un *papel clave como complemento de los salarios y el financiamiento de un costo de vida bajo* que la mencionada estrategia de desarrollo implicaba.

No obstante, los intentos de reformas han sido frecuentes. Concretamente, se inician en 1974 con una serie de anuncios y cambios impulsados por el gobierno de Sadat, los cuales incluían la apertura a inversiones privadas directas, la reducción de la intervención del gobierno en la economía y la alianza con organizaciones financieras internacionales. Frerichs señala, en este sentido, que desde la denominada “política de puertas abiertas” de Sadat en la década de 1970, Egipto se habría beneficiado de un “dividendo de paz” en la forma de asistencia de alimentos y vínculos intensos de comercio con las potencias occidentales. Sobre todo, por su posición geopolítica (Frerichs, 2016: 5): a cambio de la paz con Israel, Egipto gozaría de términos preferenciales de intercambio, asistencia, inversiones y prestigio en los círculos diplomáticos.

³ Un ejemplo de este punto puede encontrarse en Medellín Torres (2004).

⁴ Ver, por ejemplo, Scartascini et al. (2011).

TABLA 1

Operacionalización del proceso político-institucional de políticas públicas en función de sus observables.

Proceso político-Institucional	Observables
Corrientes de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión pública. • Gasto público. • Cobertura mediática del problema. • Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal. • Incremento de demandas de los actores sociales.
Corrientes de Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Opinión de especialistas. • Legitimidad del sujeto estatal para intervenir. • Reconstrucción de leyes y resoluciones que habiliten la intervención estatal. • Capacidades (administrativas, técnicas, legales, económicas, humanas) de las agencias estatales involucradas. • Propuestas alternativas de organizaciones sociales.
Corrientes de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas de opinión pública. • Elecciones, cambios de gobierno o régimen político. • Reformas constitucionales. • Definición/redefinición de las relaciones interjurisdiccionales. • Cambios en la composición del Congreso. • Reestructuración de carteras ministeriales y secretarías. • Incrementos presupuestarios a las agencias estatales involucradas. • Reformas administrativas. • Incremento de demandas: crecimiento de las manifestaciones.

Fuente: elaboración propia.

Para mediados de la década, los subsidios a los alimentos implicaron más de un 20% de los gastos de gobierno, como parte de un sistema de protección social más amplio que abarcaban subsidios al transporte, a la vivienda y la energía. En este marco, y como parte de una serie de compromisos con el FMI, en 1977 Sadat inició un proceso de reforma amplio que despertó protestas de entre 2.000 y 4.000 personas en El Cairo y marchas de más de 20.000 personas en Alejandría (Sachs, 2012: 31), donde los empleados públicos y los universitarios que aspiraban a ingresar al mismo sistema de subsidios habían jugado un papel clave en las protestas (Soliman et al., 2010): un segmento de 2 millones de personas con salarios fijos y dos empleos.

Después de los incidentes, los cuales implicaron más de 70 muertos en dos días, los países árabes otorgaron un préstamo a Egipto por U\$D 1.4 mil millones, así como una mora en los pagos de los existentes, a la vez que el

FMI y Estados Unidos brindaron asistencia por U\$D 140 millones y U\$D 190 millones, respectivamente.

En este marco, lejos de haber sido limitados, en los años inmediatos a las protestas de enero, el gobierno expandió el apoyo financiero a los subsidios, los cuales pasaron de representar el 15.5% del total del gasto público en 1977 para llegar al 20,5% entre 1980 y 1981 (Sachs, 2012: 40).

Este proceso de expansión del sistema terminaría en la década de 1980 cuando el entonces presidente Mubarak introduciría nuevas medidas que perseguían la reducción de los mismos mediante la introducción de dos categorías de tarjetas de racionamiento, una con mayor y otras con menor proporción de subsidio; eliminar los subsidios a la carne y a los pescados, entre otros; y reducir la población elegible: de 99% de la población a inicio de la década, a 70% en 1998 (Rohac, 2013: 10). De esta forma, el gobierno de Mubarak logró una reducción gradual sin disturbios sociales, la cual permitió reducir el costo fiscal de 14% del total de gastos de gobierno en 1980 a 5,6% en 1996 (Oliver, 2015: 3).

Las reformas siguieron tres estrategias: controles de distribución para limitar el acceso a los productos; compensación monetaria en la forma de salarios altos; y reformas sigilosas a partir de agregar opciones y el reajuste de precios y cantidades (Sadowski, 1991). Por otro lado, a partir del 1981, el gobierno empezó a limitar el alcance y el acceso sin cambios explícitos en la política. En este sentido, se restringió (informalmente) el número de tenedores de tarjetas de racionamiento a partir de no entregar nuevas o de no reemplazar aquellas en suspenso por fallecimiento del titular, entre otros.

Entre 1990 y 1993 se redujeron aún más los productos alcanzados por el programa, eliminando el pescado, el té, el pan *fino*, el arroz y el pan *shami*. De esta forma, mientras que a principios de la década de 1980 los alimentos subsidiados incluían pan (en sus tres versiones: *baladi*, *shami* y *fino*), harina, azúcar, arroz, té, aceite, lentejas, fideos, aceite comestible, café, sésamo, carne congelada, pescado, huevo, pollo, entre otros; para 1995, en cambio, el subsidio solo cubría el pan *baladi*, la harina de trigo, azúcar y aceite comestible.

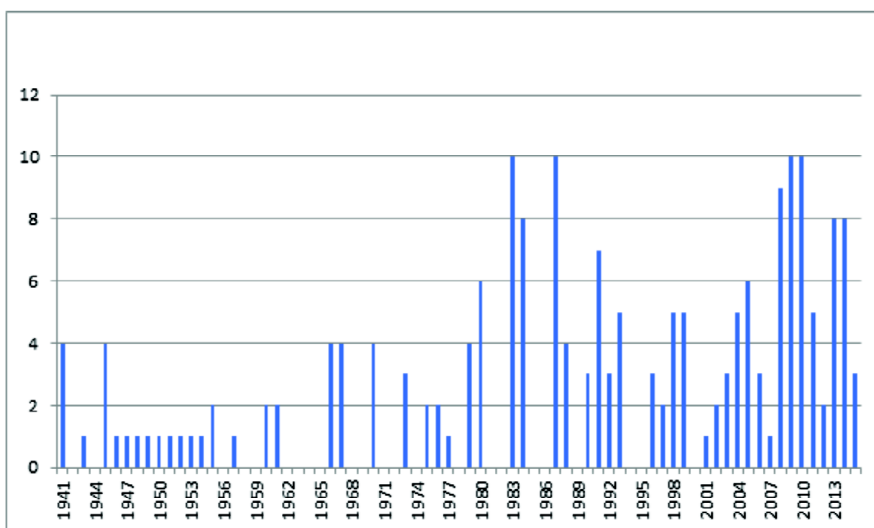
A su vez, se realizaron una serie ajustes, en apariencia “menores”, pero con un fuerte impacto, como, por ejemplo, la reducción del peso estándar de las piezas de 160gr a 135gr; y la reducción del contenido de trigo por pieza (lo que derivó en un ahorro de 1 millón de toneladas de trigo). Por otro lado, se verificaron tres series de acuerdos con el FMI, uno entre 1991 y 1993, otro entre 1993 y 1996 y, finalmente, entre 1996/1998, los cuales tendrían como precondition reformas estructurales que incluían la reducción de subsidios públicos, la privatización de empresas públicas y la liberalización del comercio.

Para principios de la década del 2000, con niveles de autosuficiencia entre el 50% y el 60% y una participación de las importaciones de trigo del 10% sobre las exportaciones, Egipto se mantenía vulnerable a los *shocks* en los precios internacionales de los alimentos.

Poco después de la revolución de 2011, el FMI envió negociadores para otorgar nuevos préstamos al gobierno de Morsi, el cual continuó la línea de reformas y colaboración con el organismo. La agitación política que siguió a las movilizaciones y protestas de 2011, así como la crisis económica mundial de 2008, tuvo un impacto negativo y acumulativo en los déficits presupuestarios y las reservas extranjeras. La caída de los ingresos del turismo, las débiles inversiones extranjeras directas y el bajo rendimiento del sector extractivo, debido a problemas de liquidez, constituyeron las principales razones. De esta forma, el déficit presupuestario alcanzó el 13% del PBI en el año fiscal 2013.

En suma, fruto de 196 reformas sucesivas, experimentadas con fuerza y regularidad, sobre todo a partir de la década de 1980, Egipto pasó de ser reconocido en la historia de la humanidad como el granero del Imperio Romano, a ser el principal importador de trigo en el mundo, con un volumen equivalente a la mitad de su consumo doméstico (Frerichs, 2016).

GRÁFICO 1
Cantidad de reformas por año 1940 – 2015



Fuente: Elaboración propia.

En este punto, entramos al período bajo análisis (2014-2016) con una corriente de problemas caracterizada por incrementos en el costo de vida, crecimiento de la pobreza y en los precios internacionales de los alimentos, así como por problemas en el abastecimiento local, protestas por su ampliación y demandas de organismos multilaterales por reformas fruto de dificultades en la ejecución, como los problemas de sub-declaración, focalización y determinación. La corriente de políticas, en cambio, estaba marcada por incrementos del gasto público y por cierta inestabilidad fruto de los cambios abruptos de gobierno y el proceso de reforma política. Por último, a nivel de la corriente de soluciones, las prácticas informales de limitación/ampliación de los beneficiarios daban lugar a un proceso de reforma que reestructuraría el programa en su conjunto. Un conjunto de relaciones que derivaría en que, a partir de 2014, tenga lugar una serie de modificaciones al sistema de subsidios a los alimentos.

De hecho, en febrero de 2014 se introdujeron una serie de cambios radicales sobre la base de cuatro lineamientos. En primer lugar, el cambio de un sistema de subsidio a la oferta, para subsidiar la demanda. El gobierno abandonó, de esta forma, el esquema de financiamiento de la harina que distribuía a las panaderías, para que estas la obtengan a precio de mercado de los molinos, pero sí vendan el pan a precio fijo. Así, se subsidiaba la diferencia entre el costo real (incluido el margen) y el precio de venta al público. Ese nuevo sistema posibilitaba un mayor control sobre las “fugas” al mercado negro, a la vez que las panaderías se convertían en competidores de mercado con nuevos incentivos para mejorar su eficiencia y productividad para obtener una mejor ganancia. Incluso, disminuyeron sustancialmente las denuncias por bajo peso de las rodajas: de 45.598 incidentes en 2013 a 14.102 en 2015 (Kamal, 2015).

En segundo lugar, se limitó el alcance del beneficio, a partir de establecer un máximo de 5 rodajas por individuo por día, o 10kg de harina subsidiada por mes. El monto se había fijado en función del consumo per cápita más alto del país (4,5 en el norte del Sinai).

Por otro lado, con el objetivo de cambiar los hábitos de consumo, el gobierno introdujo un sistema de puntos que premiaba el racionamiento. De esta forma, por cada rodaja ahorrada, el sistema les daba 10 piastras que podían usarse para la compra de otros productos dentro del sistema de racionamiento. Según Abdalla y Al Shwarby (2017), el gobierno se ahorra 20 piastras, el consumidor ganaba 10, sumada a las 5 que no gastaba en la compra, a la vez que se establecía un sistema complementario que brindaba más opciones en términos de dieta a los beneficiarios y un ahorro fiscal.

TABLA 2

Corrientes múltiples de emergencia del sistema de subsidios al pan *baladi*

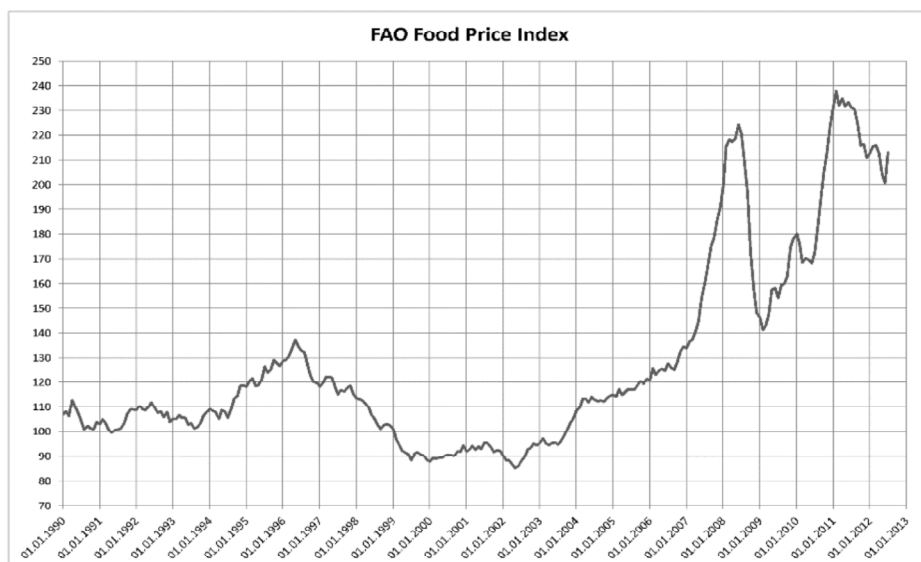
	Subsidios al pan <i>baladi</i>
Corrientes de Problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Inflación e incremento costo de vida • Abastecimiento y dependencia de flujos de importación • Economía moral • Caída de reservas / endeudamiento • Crecimiento de la pobreza • Deficiencia de producción agrícola nacional • Alta vulnerable a precios internacionales • Crisis fiscal: caída en ingresos del turismo, caída de inversiones extranjeras y caída en el rendimiento del sector extractivo • Amplitud de los beneficios • Problemas de subdeclaración, determinación y focalización
Corriente de Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción presupuestaria: crecimiento del gasto • Compleja trama burocrática • Tensiones de sucesión de gobierno • Conflictividad social • Dependencia de acuerdos y revisiones con el FMI y agencias de cooperación internacional • Reformas políticas (nueva Constitución) y propuesta de reformas del servicio civil
Corriente de Soluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas de "mercantilización incipiente": incentivos de mercado, constitución de competidores de mercado, sistema de puntos y subsidio a la demanda. • Prácticas informales de ampliación/restricción de beneficios y beneficiarios • Restricción de criterios de elegibilidad y número de beneficiados • Mejora de mecanismos de focalización • Limitación a las fugas y pérdidas, así como a la constitución de mercados negros • Controles electrónicos de las operaciones • "Dividendo de Paz"

Fuente: Elaboración propia.

De la reconstrucción precedente se evidencia que el bienio bajo análisis expuso a la política de subsidios del pan y la harina *baladi* a una coyuntura crítica: una confluencia de factores disruptivos a las bases económicas y políticas mismas de una sociedad. En nuestro caso, al inicio del período de referencia, las políticas públicas para el subsidio a la harina y pan *baladi* evidenciarían una presión inédita que pondría en evidencia el carácter ambiguo que los define: un lugar marcado por una tensión entre su condición de mercancía, en sociedades de mercado, y su valor como elemento central del pacto social.

GRÁFICO 2

Índice mensual de precios



Fuente: FAO.

En cuarto término, se automatizó el sistema con el objetivo de ganar un mayor control y facilitar la inclusión financiera. De esta forma, se estableció, a partir de la obligatoriedad de uso de las tarjetas electrónicas, un esquema de control, en tiempo real, del consumo efectivo de los beneficiarios y las transacciones financieras de las panaderías. Todas las panaderías debían tener un *posnet* para la venta del pan y los tenedores de tarjetas solo tenían que poner su número de identificación en el lector para retirar su ración.

En quinto lugar, se redujo el desperdicio de trigo y se controlaron las fugas. Para esto, se diseñó un proyecto de alcance nacional para mejorar el sistema de almacenamiento. Sobre todo, porque hasta el año 2013, entre el 30% y 40% del almacenamiento se hacía en puntos locales a cielo abierto. Esta pérdida de calidad y control en el acopio derivó, según estimaciones (Kamal, 2015), en pérdidas frecuentes del orden del 11% de la producción.

Como fruto de las reformas, y la complementariedad entre el subsidio al pan *baladi* y el viejo sistema de racionamiento, ahora se permitía a los beneficiarios elegir entre un conjunto más amplio de productos que inicialmente rondaba los 20 ítems y luego alcanzaría a más 100, cubriendo alimen-

tos (pollo, carne, pescado) y productos no alimenticios, como detergente. Asimismo, la calidad de la canasta era igual a la calidad disponible en el almacén porque no se subsidiaba ningún producto particular, fomentando una dieta más diversa, reduciendo los incentivos para el consumo de productos densos en calorías. Por otro lado, el sistema potenciaba la competencia de mercado, permitiendo que los almacenes que solo vendían los productos subsidiados tengan un surtido más amplio.

Como resultado, los niveles de adhesión *de hecho* se incrementaron. Previo a las reformas, en 2013, se registraban 18,5 millones de unidades familiares beneficiarias, equivalentes a 66,7 millones de individuos, así como 24.003 panaderías participando; para el 2015 (un año más tarde de la implementación de las reformas), los hogares en goce efectivo del beneficio ascendieron a 20,6 millones, equivalentes a 68,9 millones de personas, y las panaderías a 25.684.

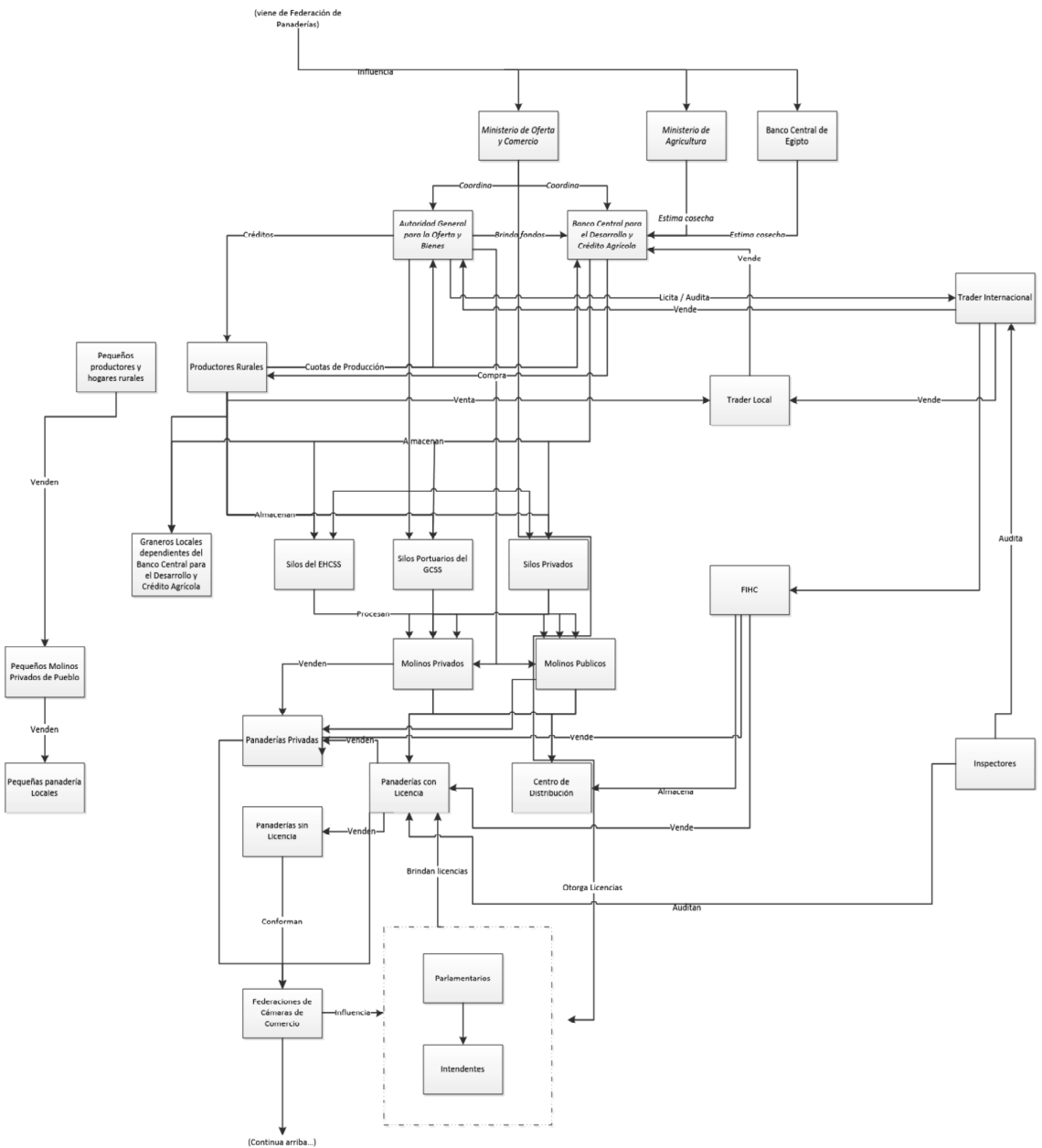
5. El sistema de subsidios y sus actores

El entramado de actores y relaciones que da soporte material a la política pública es en extremo complejo. En primer lugar, cuando el conjunto de relaciones entre los actores implicados (las cuales abarcan agencias de gobierno, *holdings* públicos, empresas privadas de transporte y acopio, panaderías, pequeños y medianos productores, productores y *traders* internacionales, entre otros) se despliegan en sincronía (como lo muestra el gráfico 3), lo primero que se pone en evidencia es su gran dispersión y la concentración del conjunto de relaciones en dos niveles: el Ministerio de Oferta y Comercio y sus agencias derivadas; y la red de distribución, acopio y molienda.

Una segunda característica es que estos dos nudos de relaciones afectan preferencialmente a la parte de la red vinculada a la producción, transporte, molienda, elaboración y venta del pan *baladi*. En cambio, en el perfil y borde mismo del cuadro se evidencia una producción rural de baja escala, casi exclusivamente destinada al consumo doméstico, que permanece por fuera del entramado de agencias y controles estatales. A su vez, la compra de producción doméstica o internacional, a través de *traders* para la producción de pan *fino* y *shami* permanece también por fuera del objeto preferencial de control y regulación del Estado y sus agencias.

Por último, este entramado de relaciones previsto por el diseño de la política pública pone en evidencia cuatro principios de clasificación o división de los actores implicados, en función de su orientación (al mercado interno/externo), del orden en el que se inscribe (público/privado), su escala (pequeña/grande o artesanal/industrial) y calidad.

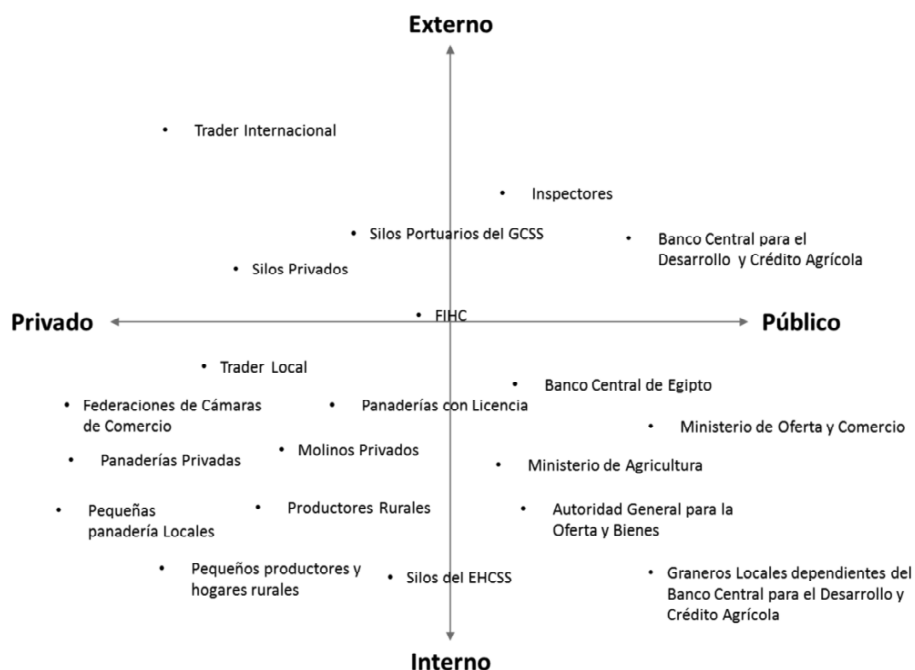
GRÁFICO 3
Red de relaciones previstas por el programa



Fuente: Elaboración propia.

Cuando se cruzan estos principios de clasificación, se observa que los dos cuadrantes que definen la órbita privada (gráfico 4) son bastante más robustos (en términos absolutos) que la impresión que se podría tener *a priori*.

GRÁFICO 4
Clasificación de actores implicados

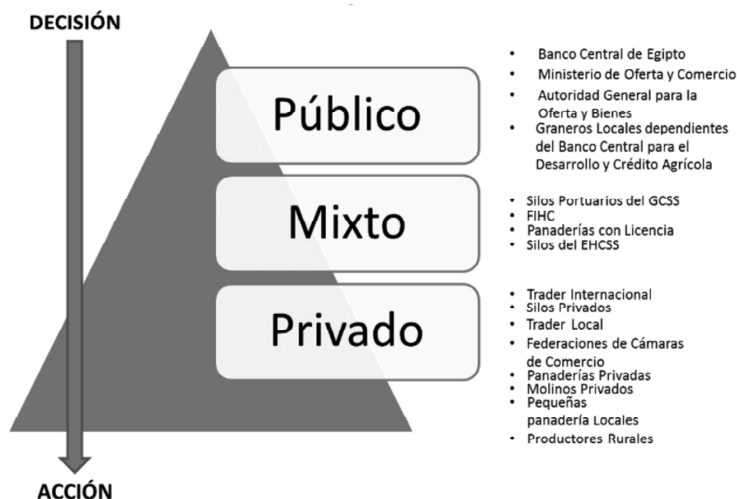


Fuente: Elaboración propia.

Esto se debe a que, a medida que uno se aleja de la órbita que define a las agencias estatales, y nos adentramos a los dominios de producción, molienda y distribución, crece la participación del sector privado. Una participación que tiende a centralizarse en el mercado interno y que, incluso, participa en *holdings* de titularidad mixta que ocupan un lugar intermedio en el eje público/privado. Esto devela otro punto de interés: al eje público/privado se le superimprime otro principio de división relativo al par decisión/ejecución: mientras las decisiones se concentran a nivel público, es en orden de la ejecución en donde emergen los actores privados. En otros términos, el sector privado deviene en una prótesis para la acción del aparato burocrático.

GRÁFICO 5

Clasificación de actores públicos/privados en función del par decisión/acción



Fuente: Elaboración propia.

En una palabra, el gobierno se reserva como facultad y recurso de Estado el monopolio de las decisiones, así como un grado importante de libertad en los niveles intermedios de acción (importación, distribución, molienda e incentivo a la producción), mientras que relega a un esquema híbrido de incentivos y controles los niveles más operativos de ejecución.

Por último, los actores privados pueden —a su vez— clasificarse sobre la base de sus niveles de tecnificación, en un continuo de dos polos: artesanal/industrial. Sobre todo, en lo que hace a la molienda, el acopio y el transporte, dado que la tecnología de procesamiento oscila entre sectores que operan en base a piedra de molienda, mientras otros disponen de cierto nivel automatización. A su vez, los silos modernos conviven con estructuras viejas, a cielo abierto, que derivan en pérdidas, mermas y fugas a lo largo del proceso. Es, principalmente, este eje (sobre el que se estructuran los atributos de tecnificación, capacidad y calidad) el que sustenta la convocatoria pública a esfuerzos privados como complemento del accionar de la burocracia. Una convocatoria que se estructura sobre un esquema híbrido de incentivos y controles que se vienen gestando de forma progresiva, al ritmo de la conflictividad social, desde el gobierno de Sadat, en la década de 1970.

Abdel-Latif y Schmitz (2010 y 2009) trazan la trayectoria de las políticas para atraer inversiones privadas desde mediados de la década de 1970, con la incorporación de leyes que ponían fin a la expropiación (nacionalización); inauguraban disposiciones legales para la igualdad de trato de las empresas locales y extranjeras en la década de 1980; las políticas de ajuste estructural en la década de 1990; y la propiedad intelectual y las leyes laborales a principios de la década de 2000.

En suma, la creciente búsqueda por remercantilizar parte de las relaciones previstas en el diseño de la política no se deben exclusivamente a la fuerte dependencia de flujos y precios internacionales para el abastecimiento del trigo o al consecuente creciente costo y problema de financiamiento (incluso, tiene efectos limitados en este sentido). Por el contrario, el análisis de los actores implicados parece indicar que —en paralelo a una creciente presión fiscal— se verifica un déficit a nivel del aparato burocrático y una búsqueda de incentivos para actores de mercado con miras a constituir una prótesis para la ejecución. Una convocatoria pública a esfuerzos privados como complemento del accionar de la burocracia, en el marco de una tensión entre la burocracia, como actor, y el gobierno.

Sin embargo, en ese mismo movimiento de convocatoria, el gobierno terminaría preso de una trampa: al no mejorar las condiciones materiales efectivas (sino, incluso, empeorar el salario real, a partir de limitar el acceso al pan subsidiado), ni estructurales del desempeño de la burocracia (pese a repetidas promesas de reforma), empujaría a la misma al pluriempleo; a ciertas prácticas rentistas (fruto de la oportunidad que se le presenta a los funcionarios de beneficiarse por su posición y rol en la asignación de recursos escasos⁵); o bien a la protesta, en defensa del subsidio al pan *baladi*, como mecanismo para defender su salario real. Situación que derivaría en que funcionarios y otros empleados del sector público se volvieran más activos en la organización de protestas, exigiendo mejoras en sus condiciones de trabajo. De hecho, los trabajadores del sector público organizaron 1.355 protestas sólo en 2012.

⁵ En 2013 se estimaba que la harina *baladi* que el gobierno vendía por tonelada métrica a las panaderías participantes del programa tenía un valor de U\$D 26,5 y podía venderse en el mercado negro entre U\$D160 y U\$D 294 por tonelada métrica (Kamal, 2015: 22). Esto derivaba en incentivos con miras al desarrollo de articulaciones públicos-privadas para el desvío y fuga de beneficios.

6. Discusión

A lo largo de estas páginas identificamos una serie de propiedades en la obra de Kingdon, con miras a poder explicitar el estatuto particular y valor diferencial de sus aportes a través de un doble juego analítico. En primer lugar, la puesta en diálogo con (parte) de su otredad: con algunas otras teorizaciones que estructuran un entramado de ecos y reenvíos que definen la singularidad de su propuesta: una comprensión más dinámica del proceso de formación de políticas (su no-linealidad) y de la contingencia en la respuesta del sujeto estatal y sus agencias.

En segundo lugar, a partir del análisis de la política pública de subsidios al pan y la harina *baladi* en Egipto, el cual puso evidencia ciertas tensiones recurrentes para el caso bajo análisis. A saber: una fuerte dependencia de flujos y precios internacionales para el abastecimiento del trigo; un creciente costo y problemas de financiamiento; una amenaza de acción colectiva recurrente y latente, con la burocracia como un actor clave; así como un alto nivel de desperdicios y errores de los mecanismos de selección.

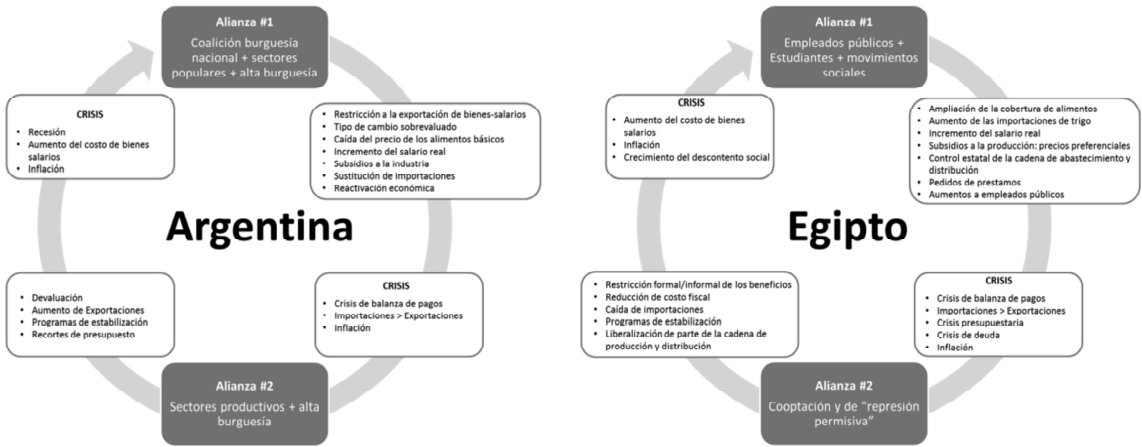
Estas tensiones, por otro lado, al momento de una coyuntura crítica, derivaron en un nuevo proceso por remercantilizar un conjunto de relaciones de provisión previstas en el diseño original y que —sin embargo— no redujeron ni el alcance ni el costo del programa, aun cuando lograron mejorar los mecanismos de control y la composición de la dieta.

En este punto, el análisis fruto de una perspectiva como la del MCM nos permitió e (a partir de su énfasis en los procesos y los actores) circunscribir una serie de propiedades recurrentes e invariantes que parecen plantear algunas similitudes con el caso argentino —desarrollado por O'Donnell en 1977—, no sistemáticamente analizadas en este trabajo. En este sentido, si bien este desarrollo requeriría un análisis independiente, la evidencia parece indicar que estaríamos frente a una problemática simétrica pero inversa al caso documentado por el , en donde las políticas de control de precios de bienes-salarios habían constituido una arena clave en materia de regulación en vistas a los efectos y consecuencias inherentes a la relación exportable-alimento-bien-salario (O'Donnell, 1977). Sobre todo, a la luz de dos dilemas: 1. la emergencia en Argentina de un sector popular con recursos económicos y organizativos significativamente mayores al resto de la región; y 2. el hecho que los principales productos de exportación de la economía sean aquellos que constituyen el principal bien-salario del sector popular.

El caso de Egipto, por el contrario, nos enfrenta a su anverso: una relación del tipo importable-alimento-bien-salario, en donde las políticas que fomentan las importaciones de alimentos de alta valoración social (o de

insumos para su elaboración) tienen un impacto positivo casi inmediato sobre sectores populares; mientras que las políticas económicas que limitan la importación tienen un impacto negativo sobre el salario real urbano, sobre todo de los empleados públicos.

GRÁFICO 6
El ciclo exportador (Argentina) e importador (Egipto)



Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, las dos relaciones parecen invertirse: no solo la importación reemplaza a la exportación de bienes salarios, sino que los impactos también cambian de signo: la importación genera un impacto positivo en los sectores populares, ahí donde la exportación generaba, para el caso argentino, uno negativo. A su vez, ambos casos están estructurados sobre la base de la alta valoración social de productos con una fuerte incidencia en la dieta básica de los sectores populares.

Sin embargo, una diferencia significativa se impone: mientras que el caso del ciclo argentino se sustentaba en una economía política de coaliciones sobre la base de clivajes de clase y del tipo urbano-rural; el caso de Egipto se estructura sobre diferencias políticamente significativas de otro orden: el enfrentamiento histórico entre el gobierno y la burocracia. Un punto que no solo no dividía a los sectores productores contra los sectores urbanos, como en el caso argentino (por no tener, los primeros, pérdidas

competitivas frente a la importación, sino todo lo contrario: una mejora en la propuesta de precios de compra de su producción), sino que, por el contrario, unificaba la serie de demandas de gran parte de los sectores sociales contra el gobierno.

De confirmar una investigación subsiguiente, este conjunto de relaciones podría indicarse que, así como inscribir el caso de Egipto en el marco de “protestas de austeridad” o “revueltas del FMI” encubre un conjunto de relaciones más profundas, la idea de “percepción inmediata de cambios en los precios relativos” (O’Donnell, 1977: 532) o “reconocimiento subjetivo” (1977: 533) puede abrir el camino a lecturas mecánicas del mismo orden que imputen un peso causal en el lugar incorrecto.

Por el contrario, si hay algo que la comparación con el caso de Egipto nos ayuda a poner en perspectiva no debería ser la reacción mecánica a los aumentos de precios, del tipo de “rebeliones de la panza”, como mencionaba Thompson (1971), sino el peso de cierta idea, políticamente organizada en alianzas de acción colectiva, sobre lo justo, la responsabilidad y del rol del gobierno en la provisión y la prevención del hambre.

Después de todo, no es solo la condición de bienes-salarios la que parece encontrarse en la base del régimen coalicional, sino su lugar en una economía moral: su posición al interior de un proceso (políticamente organizado) de alianza y acción colectiva que pone en valor social (y político) un bien básico.

Si una investigación ulterior confirmara estos principios de lectura (hoy provisorios), ambos casos parecen abonar la idea que lo que estaría en juego en el conflicto por la definición/redefinición de las políticas de control de precio y acceso a los alimentos básicos, no es una crisis de disponibilidad a la que los sujetos sociales reaccionan mecánicamente, sino un fenómeno más complejo que abarca una economía moral de provisión, junto a una economía política de aprovisionamiento de los alimentos que se imbrica con flujos internacionales de abastecimiento, tanto de productos como de crédito. El acento se desplazaría, entonces, de la disposición y reacción mecánica por las fluctuaciones de precio a los derechos y el conflicto por la titularidad sobre los alimentos.

Referencias bibliográficas

- Abdalla, M. y Al-Shawarby, S. (2017). "The Tamween Food Subsidy System in Egypt: Evolution and Recent Implementation Reforms" En: Harold Alderman, Ugo Gentilini y Ruslan Yemtsov (ed.). *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?* (pp. 107-150) Washington D.C.: The World Bank.
- Abdel-Latif, A. y Schmitz, H. (2009). *State-Business Relations and Investment in Egypt. IDS Research Report 61*. Sussex: Institute of Development Studies - University of Sussex.
- Adams, R. (1999) *Self-Targeted Subsidies: The distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System*. Washington, DC: The World Bank.
- Ecker, O., Al-Riffai, P., Breisinger, C. y El-Batrawy, R. (2016). *Nutrition and economic development. Exploring Egypt's exceptionalism and the role of the food subsidies*. Washington, DC: IFRI
- Frerichs, S. (2016) Egypt's Neoliberal Reforms and the Moral Economy of Bread: Sadat, Mubarak, Morsi. *Review of Radical Political Economics*, 48(4), 610-632.
- Kamal, O. (2015) *Half-baked, the other side of Egypt's baladi bread subsidy. A study of the market intermediaries and middlemen in the system*. Barcelona: CIDOB.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Nawar, Y. S. et al (2014). The Impact of new governmental food subsidies strategy on customer's current economic conditions. *The Business & Management Review*, 5(3).
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, 16(64), 523-54.
- Oliver, K. (2015) Targeting the Egyptian Food Subsidy System: Urban Versus Rural Reform, UChicago *Undergraduate Business Journal*.
- Rohac, D. (2013) "Solving Egypt's Subsidy Problem", *Policy Analysis*, 741. CATO Institute.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas. Proyecto Modernización del Estado*. Buenos Aires: Westview Press.
- Sachs, R. (2012). *On Bread and Circuses: Food Subsidy Reform and Popular Opposition in Egypt*. Stanford: Center for International Security and Cooperation - Stanford University.
- Sadowski, Y. M. (1991). *Political Vegetables? Businessman and Bureaucrat in the Development of Egyptian Agriculture*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Scartascini, C. Spiller, P. Stein, E. y Tommasi, M. (2011). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas". En Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (ed.), *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (pp. 1-32). Washington D.C.: BID.
- Soliman, I., Fabiosa, J.F., Amer, M.G. y Kandil, S. (2010). Impacts of the economic reform program on the performance of the Egyptian agricultural sector. *AgEcon*.

Center for Agricultural and Rural Development, Working paper 10-WP 509, 1-30. Disponible en: http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/93033/2/10-WP_509.pdf

Thompson, E.P. (1971) The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century. *Past and Present*, 50. pp. 43-60.

World Food Programme (WFP) (2013). *The Status of Poverty and Food Security in Egypt: Analysis and Policy Recommendations*. Cairo: WFP.

Reseñas

Feminisms in Latin America. Pro-choice Nested Networks in Mexico and Brazil

Gisela Zaremborg y Debora Rezende de Almeida

Cambridge University Press. Cambridge. 2022. 85 páginas.

Ana Laura Rodríguez Gustá

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R1>

El feminismo es un movimiento vigoroso de presencia mundial y una temática central de la investigación de las ciencias sociales. En este libro, Zaremborg y Rezende exploran cómo el feminismo, a partir de la ventaja que ofrece la naturaleza “plural” de los actores que lo conforman, tiene una gran capacidad de enfrentar los embates de grupos conservadores posicionados en lugares de la política institucional. Tomando los “casos diversos” de México y Brasil, las autoras examinan los distintos recorridos de las redes feministas y la creación de condiciones habilitantes para bloquear y desactivar las iniciativas neoconservadoras (*backlash*) en el ámbito legal y normativo.

Las autoras analizan, de acuerdo con una lógica de procesos, las respuestas de las redes feministas a cuestiones tales como la criminalización absoluta del aborto hasta la restricción, en la implementación, del aborto legal bajo causales. El derecho al aborto es una demanda fundamental del movimiento y un aspecto central de la justicia de género. Dado que se trata de una demanda en la agenda pública de América Latina, el libro es más que oportuno a la luz de la coyuntura regional. Retomando las categorías de Htun y Weldon (2018), el aborto se define como un asunto “doctrinario”, en tanto afecta creencias religiosas dominantes respecto del papel de las mujeres en las familias y la reproducción. Estas autoras afirman

que las tradiciones normativas que regulan la sexualidad desde la moralidad tienen implicaciones para las mujeres. Por ello las reformas del aborto han sido controvertidas en contextos donde presentan desafíos a la doctrina religiosa establecida y/o a las posiciones de grupos dominantes con recursos institucionales.

Zaremborg y Rezende realizan aportes teóricos y sustantivos novedosos, gracias al empleo de la metodología de análisis de redes a lo largo de un período histórico que abarca desde 2000 hasta nuestros días. Esto permitió, en el caso de México en particular, abordar las recientes transformaciones legales fruto de fallos de la Suprema Corte de Justicia en 2021. Apelando exitosamente a la comparación de casos, las autoras presentan un detallado estudio de la configuración de las redes feministas y la manera en que distintos arreglos de red ponen en marcha diferentes acciones políticas. En consecuencia, el libro muestra que la praxis feminista debe interpretarse a la luz de las características de las redes tales como la diversidad de la naturaleza de los participantes, la centralidad de algunos puntos nodales (incluyendo actores estatales) y las conexiones que permiten diferentes tramas de relaciones. Las autoras parten de la premisa teórica de que la pluralidad coordinada entre actores favorecería el bloqueo de las iniciativas neoconservadoras en cuestiones vinculadas con el aborto.

En el centro de estos procesos la configuración de redes anidadas (*nested networks*) resulta clave. Las autoras entienden por red anidada un espacio de relaciones sociales que alternan, de forma dinámica, la incorporación de distintos actores en un conjunto compartido de repertorios de acción. Este concepto, según las autoras, les permite acomodar el hecho de que los actores en una red pueden estar simultáneamente en relaciones de cooperación vis a vis conflicto y diferencia, manteniendo sus propias identidades, con diversos esquemas y grados de compromiso (3). A su vez, las redes anidadas habilitan el estudio de diversos esquemas de gobernanza donde los nodos o puntos conectores pueden ser de origen distinto (social, estatal e incluso partidario). El esquema que proponen para indagar la configuración de estas redes cuenta con tres dimensiones que permiten visualizar sus características estructurales: horizontal, vertical y de intermediación, reconociendo que están en interacción. La dimensión horizontal refiere a la dinámica con la sociedad y conlleva el estudio del espacio sociocultural ocupado por actores, organizaciones y movimientos sociales. Con esta dimensión, las autoras examinaron cuestiones tales como la interseccionalidad de las redes, la presencia de grupos de mujeres afro e indígenas, y el grado en que estas incorporan cuestiones de la diversidad sexual, con el análisis de la posición de los grupos LGBT+. Por su parte, la dimensión vertical de una red refiere a su relación con las organizaciones del Estado, ya sea en la rama ejecutiva, legislativa o judicial. El Estado es un actor importante en las respuestas del feminismo a las iniciativas conservadoras, ya que promueve o restringe las agendas y el debate. Esta dimensión también comprende la conexión de las redes feministas con las áreas de go-

bierno que tienen a la “población” en situación de pobreza como destinataria. La dimensión intermedia, como su nombre denota, aborda las mediaciones entre la sociedad y el Estado a través de los partidos políticos y las instituciones de democracia participativa como las conferencias de políticas para las mujeres en Brasil.

A partir de una serie de hipótesis generativas, el argumento principal de las autoras es el siguiente. En México, una red más elitista y fragmentada, muy anidada con las tres ramas de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y conectada a una coalición interpartidaria de mujeres que acordó una agenda sin el tema aborto, generó condiciones para la aprobación de una ley de despenalización del aborto en la capital en 2007. Sin embargo, esa misma red enfrentó obstáculos al momento de abordar el *backlash* conservador en los niveles subnacionales, al menos hasta 2018, cuando un conjunto de cambios políticos dio una vuelta de timón que culminó con fallos progresistas de la Suprema Corte de Justicia en septiembre de 2021. Uno de los cambios más significativos señalados por las autoras es la mayor apertura de la configuración de las redes feministas, particularmente a generaciones de mujeres jóvenes en los espacios locales, lo cual habría promovido respuestas más articuladas en el ámbito subnacional.

Como contrapunto, en Brasil, una red más cohesiva y pluralista que incorporó activamente a los grupos LGBTI+, con anclaje en el Poder Ejecutivo federal bajo el Partido de los Trabajadores, no logró generar condiciones que posibilitaran la aprobación de una ley de legalización del aborto. Incluso sufrió un alto impacto negativo con la salida de Dilma Rousseff de la presidencia. No obstante, precisamente por su pluralidad y amplia coordinación en todo el territorio nacio-

nal, esta red demostró condiciones para bloquear los fuertes embates conservadores que se agudizaron bajo el presidente derechista Jair Bolsonaro.

Zarembery y Rezende concluyen reflexionando acerca de la pluralidad de las redes como una característica que fortalece las respuestas feministas frente a las iniciativas conservadoras, sin desconocer los desafíos de coordinación y convergencia de agendas que ello supone. Asimismo, las autoras recuperan el valor de los partidos de izquierda programáticos en las redes feministas, admitiendo que esta relación no es lineal. Las autoras se interrogan acerca de cómo estos partidos abandonan esta demanda cuando el contexto político (tanto en lo electoral como en la gobernabilidad) lo vuelven problemático. Sin embargo y en sintonía con investigaciones que indagan el papel de los gobiernos de izquierda y los avances feministas (Rodríguez Gustá, 2021), estos partidos son una condición necesaria pero no suficiente al momento de avanzar con una agenda en favor del aborto, especialmente cuando incorporan una perspectiva feminista en su plataforma.

Indudablemente, el libro representa un aporte importante en la compren-

sión del movimiento feminista en un contexto de actores conservadores ocupando posiciones institucionales salientes. En tal sentido, al proponer un esquema para el análisis sistemático de las redes feministas, las autoras contribuyen con una herramienta promisoría que permite distinguir que el movimiento no es homogéneo en sus características estructurales, sino que varía entre países y entre momentos históricos. Estas variaciones afectan a las respuestas que se articulan, al menos en materia de aborto, que hoy es la frontera de mayor disputa de los derechos humanos de las mujeres.

Referencias

- Htun, M. y Weldon, S. (2018). *The Logic of Gender Justice: State Action on Women's Rights Around de World*. New York: Cambridge University Press.
- Rodríguez Gustá, A. (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.

Party System Closure. Party Alliances, Government Alternatives, and Democracy in Europe

Fernando Casal Bértoa y Zsolt Enyedi

Oxford University Press. Oxford. 2021. 290 páginas.

Gerardo Scherlis

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R2>

El estudio de los sistemas partidarios es uno de los tópicos clásicos de la ciencia política y ha sido históricamente un componente esencial de la comparación entre democracias. Sin embargo, quienes investigan la interacción entre partidos no han logrado hasta ahora consensuar los criterios y herramientas metodológicas para abordar esta tarea.

Fernando Casal Bértoa y Zsolt Enyedi toman cartas en este asunto. Lo hacen ofreciendo el intento más ambicioso de las últimas décadas por dotar a la disciplina de una herramienta conceptual y un instrumental metodológico para comparar los sistemas de partidos. Sobre esa base, llevan adelante un gigantesco estudio empírico que observa los sistemas de partidos a lo largo de la historia europea entre 1848 y 2019, lo cual involucra el análisis de 740 elecciones y 1347 procesos de formación de gobiernos.

A la hora de pensar en el criterio distintivo entre los sistemas partidarios, Casal Bértoa y Enyedi recurren al concepto de institucionalización, introducido a mediados de la década de 1990 por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Recordemos que en “Building Democratic Institutions...” Mainwaring y Scully notaron que el criterio numérico resultaba insuficiente para comparar los sistemas partidarios latinoamericanos de la tercera ola. Para comprender estos casos era preciso determinar antes su grado de ins-

titucionalización, entendiéndolo con ello el nivel de estabilidad y predictibilidad de la competencia. La noción de institucionalización viajó pronto hacia las nuevas democracias que surgían entonces en Asia, África y la Europa postcomunista, y llegó finalmente a las viejas democracias europeas, que parecían atravesar procesos que podían caracterizarse como de desinstitucionalización.

Casal Bértoa y Enyedi abrevan en este concepto, pero entienden que éste no es capturado adecuadamente por las diferentes variables e indicadores utilizados hasta ahora. Esto incluye especialmente a la volatilidad electoral, destacada por Mainwaring en sus trabajos más recientes, como la dimensión clave para medir la institucionalización. Los autores de “Party System Closure” argumentan que la comprensión de los sistemas partidarios requiere correr el eje de la relación entre votantes y partidos hacia la relación entre partidos o bloques partidarios entre sí. Esto los acerca al concepto de clausura desarrollado por Peter Mair. La noción de clausura está en el centro de todo el andamiaje conceptual y metodológico del libro, precisamente por ser la que mejor permite describir el nivel de predictibilidad de la estructura de la competencia.

Mientras que la volatilidad electoral refleja el comportamiento de los votantes, el concepto de clausura refiere a cómo

los partidos interactúan entre sí en un sentido más amplio, que incluye tanto la competencia como la cooperación. Aunque condicionados por los resultados electorales, los partidos son quienes definen cómo se conforma el gobierno, y es su capacidad de cooperar o no en esta instancia lo que mejor permite comprender los patrones de interacción. La clausura del sistema expresa cuán estable, familiar y predecible es el proceso de conformación del gobierno. El concepto consta de tres dimensiones principales: el patrón de alternancia entre partidos en el gobierno, la innovación o estabilidad en la composición del gobierno, y el acceso de nuevos partidos al gobierno. El agregado de los valores de las tres variables, cuyo indicador clave es en todos los casos la filiación partidaria de los ministros que componen el gabinete ejecutivo nacional, confluye en un índice de clausura del sistema.

Una ventaja del concepto de clausura es que a través de él es posible capturar tendencias de largo plazo de un modo más preciso que mediante variables alternativas como la volatilidad o la fragmentación. Tal como advertía Peter Mair, un cambio acentuado en el comportamiento electoral puede no redundar en un cambio en la estructura de interacción entre los partidos: éstos pueden sostener esquemas de cooperación y confrontación que minimicen hasta anular incluso los efectos de la volatilidad. De modo que es posible que un sistema mantenga su nivel de clausura aun cuando se produzca un aumento episódico en la volatilidad o en la fragmentación, incluso si éstos son significativos.

El desarrollo del concepto de clausura (capítulo 1) y sobre todo su operacionalización a través de variables continuas en cada una de las tres dimensiones (capítulo 2) permite a los autores ofrecer

un nuevo instrumental para la medición y comparación de los sistemas de partidos. Éste es uno de los objetivos centrales del libro y en ello reside uno de sus mayores aportes. Mediante estas herramientas los autores avanzan en la construcción de un índice de clausura de cada uno de los sistemas partidarios analizados. El valor de clausura atribuido a cada sistema resulta de la agregación ponderada de los valores anuales de cada una de las tres dimensiones: alternancia, fórmula de gobierno y acceso. El resultado de este trabajo se refleja en un ranking de institucionalización de los sistemas partidarios en la historia de las democracias europeas (capítulo 5).

De la descripción a la explicación: la clausura como variable dependiente e independiente

Observar el nivel de clausura permite describir y comparar las estructuras de competencia partidaria a través del tiempo. Pero los autores también indagan en los factores que permiten explicar las variaciones en la clausura de los sistemas partidarios. De esto se ocupan los capítulos 6 a 9, analizando las cuatro principales fuentes de clausura: la edad de la democracia, el nivel de institucionalización de los partidos que actúan en un determinado sistema, la fragmentación del sistema, y el nivel de polarización. El capítulo 10 reúne y combina los hallazgos de los cuatro anteriores. Los resultados muestran que ninguno de estos factores es suficiente ni tampoco necesario para la clausura del sistema, pero todos contribuyen a ella en distinta medida. Las relaciones entre los partidos en la arena gubernamental tienden a ser más estables cuando tienen lugar en una democracia instalada hace más tiempo, los partidos son fuer-

tes, hay bajo nivel de fragmentación, y no hay mayor influencia de partidos radicalizados. La antigüedad de la democracia es, entre todos, el factor de mayor incidencia sobre la clausura de los sistemas partidarios. En cambio, ninguna de las otras variables de control incorporadas al análisis —el sistema electoral, el crecimiento económico o el régimen constitucional—, impacta decisivamente sobre la clausura o apertura del sistema.

Finalmente, en el capítulo 11 el libro considera el nivel de clausura de los sistemas partidarios como variable independiente a los fines de analizar su impacto sobre la supervivencia y la calidad de la democracia. En este punto, un hallazgo destaca especialmente: el alto nivel de clausura es por sí mismo un factor determinante para la supervivencia democrática. Es más, el análisis empírico muestra que la clausura del sistema partidario es un factor suficiente para evitar el quiebre democrático, punto que merece especial consideración por parte de académicos y dirigentes políticos comprometidos con la suerte de la democracia.

Resulta en cambio más compleja la relación entre clausura y calidad democrática. Ésta parece mayormente condicionada por el nivel de desarrollo económico. En determinados contextos, incluso, un nivel alto de clausura se relaciona con baja calidad democrática: en la Europa postcomunista la fuerte institucionalización de relaciones estables y predecibles, pero altamente polarizadas entre partidos o bloques partidarios, constituye un factor de deterioro democrático.

La clausura de los sistemas partidarios en América Latina

Para los lectores interesados en la política latinoamericana resuena a lo lar-

go de la obra el desafío de utilizar este instrumental teórico y metodológico para la comparación de los sistemas partidarios de la región. El análisis de la institucionalización de estos casos mediante el concepto de clausura, incorporando herramientas que capturen la interacción entre partidos o coaliciones se presenta como una empresa promisoría. En ese sentido, es claro que “Party System Closure” ofrece un atractivo programa de investigación sobre los sistemas de partidos de América Latina. Cabe de todos modos una advertencia: esta tarea seguramente requiera ajustes a la hora de definir los indicadores para la medición de un conjunto de países presidencialistas. Es cierto que Casal Bértoa y Enyedi pretenden abarcar los tres diseños institucionales típicos del régimen democrático. De hecho, como se mencionó, el libro se detiene especialmente a considerar si el régimen constitucional impacta en el nivel de clausura, sin hallar diferencias significativas entre ellos (pp. 220-222). Sin embargo, su universo de 65 sistemas de partidos europeos se nutre casi totalmente de gobiernos parlamentarios y semi-presidenciales, incluyendo apenas tres casos presidenciales (Chipre, Armenia y Portugal en 1918). Es una premisa del diseño de la investigación en este libro que los resultados electorales no pueden asimilarse a la conformación del gobierno, ya que los partidos deciden cómo se constituirá el gobierno con cierta independencia respecto a cómo se hayan repartido los votos. Al justificar por qué las unidades de análisis fundamentales son los cambios en los gobiernos, los autores afirman que incluso “cuando una coalición gobernante reciba suficientes votos como para continuar gobernando, la decisión final sobre el gobierno reside en los partidos, y no en los ciudadanos...” (p. 30). Esta premisa no aplica a los presidencia-

Reseñas

lismos de igual modo que a los parlamentarismos y semi-presidencialismos.

Dicho esto, es claro que este libro no sólo contiene un estudio definitivo sobre los sistemas partidarios europeos a lo largo de la historia, sino que supone también un avance notable en el instru-

mental disponible para estudiar la interacción entre partidos en las democracias en general. Se trata, en definitiva, de una contribución fundamental, lectura obligada para todos los interesados en la política de partidos y de especial interés para los estudiosos de la democracia.

The Will of the People. Populism and Citizen Participation in Latin America

Yanina Welp

De Gruyter. Berlin/Boston. 2022. 173 páginas.

Alicia Lissidini

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R3>

Yanina Welp es experta en democracia directa. Y en este libro, apto para quienes aún no conocen el tema e imprescindible para quienes ya lo trabajan, presenta la cuestión desde otra perspectiva. A partir de la tesis de que la disminución de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones no sólo afecta el apoyo a la democracia, sino que también tiene consecuencias negativas en la calidad y precisión de las políticas públicas, analiza ideas y experiencias históricas en torno al papel de los ciudadanos en diferentes regímenes políticos, con un enfoque particular en casos pasados y recientes de América Latina. Cómo emerge el populismo en contextos de insatisfacción política y cómo se vincula con la democracia directa forma parte del trabajo de la investigadora. En la obra de Welp, está presente, por cierto, Albert O. Hirschman, especialmente con sus libros “Salida, voz y lealtad” y “La retórica reaccionaria”.

El libro se desarrolla en ocho capítulos. La discusión sobre qué es la democracia es el punto de partida, pero no de llegada. La autora nos arroja una serie de preguntas que atraviesan el análisis. Lo que queda claro es que el pluralismo es crucial para la democracia y que este sólo puede alcanzarse cuando hay una combinación de participación ciudadana autónoma y estado de derecho.

Establecidos los parámetros conceptuales de la democracia, el libro se aden-

tra en su capítulo 2 en las innovaciones democráticas. Sin embargo, lejos de una lectura idealizada de los mismos, Welp nos advierte que son el resultado de procesos de cambio institucional en los que los actores políticos luchan por 1. ideas contrapuestas sobre el valor de la participación ciudadana (y legitimidad democrática) y por 2. el equilibrio de poder entre los actores en una política, así como el cálculo de los beneficios que podrían obtener al incrementar la participación política. Este capítulo presenta y analiza diversos casos de democracia directa (desde abajo) y democracia participativa. Las investigaciones le permiten concluir que la izquierda, a pesar de su prédica, no promueve la democracia participativa. En realidad, el eje izquierda-derecha no parece explicar mucho, sino más bien otros factores, como el apoyo popular y las luchas por el poder dentro de la élite. También tienen un poder destacado los tipos de instituciones, su diseño institucional (la autonomía de los ciudadanos) y, en la práctica, cuán posible es poner en marcha un mecanismo de democracia directa o participativa.

El capítulo 3 nos advierte del error de buscar respuestas en los populismos. Y para ello nos recuerda el origen de los populismos, su vínculo con el mercado, su noción de “la familia” y de género, entre otros problemas. Pero lo más interesante de este capítulo es la explicación

sobre por qué surgen o qué facilita su emergencia. Para ello, se concentra básicamente en cuatro aspectos: los sistemas políticos que pierden legitimidad, el surgimiento de nuevas divisiones estructurales, los diseños electorales que habilitan fácilmente nuevos partidos y la evolución de la tecnología digital, las redes sociales que permiten a los líderes y activistas comunicarse directamente con la gente.

En un libro sobre participación ciudadana no podía faltar el estudio sobre la refundación constitucional en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Es así que en el capítulo 4 la autora toma las experiencias constitucionales en Venezuela (1999), Bolivia (2006-2009), y Ecuador (2007-2008) analizando qué tanto se respetó el marco legal para promover el cambio constitucional, la relación entre las élites políticas antiguas y nuevas, el papel de la ciudadanía durante la elaboración de la constitución y la medida en que el nuevo marco legal participativo la empoderó.

La incapacidad de las élites y del sistema para incluir las demandas de la población y demostrar que la política puede cambiar cosas es el problema que aborda en el capítulo 5. Y en este capítulo, sin negar el problema que supone tener élites poco democráticas, señala que es sólo la punta del iceberg. Y para ello trae a colación varios ejemplos, en el que no falta Trump.

¿Son los partidos políticos el problema o aún pueden ofrecer la solución? Es la pregunta que guía el capítulo 6. Una afirmación fundamental inicia este capítulo: el conflicto no puede (ni debe) eliminarse, sino canalizarse democráticamente. Como argumenta a lo largo del trabajo, la respuesta al problema de la representación es más participación ciudadana y es también la respuesta a los problemas que atraviesan los partidos. Luego de presentar el diagnóstico, la au-

tora propone introducir mecanismos en los que la ciudadanía actúe controlando y ampliando la agenda pública. Como referendos obligatorios para ratificar reformas constitucionales o acuerdos políticos fundamentales para el país (por ejemplo, para casos de renegociación de deuda externa o de inversiones de alto impacto medioambiental), iniciativas ciudadanas (por ejemplo, para realizar propuestas constitucionales) y referendos derogatorios (que permiten someter a voto y eventualmente derogar leyes aprobadas por el Parlamento).

Welp se introduce en el capítulo 7 en un viejo tema: la participación política de las mujeres, pero desde una perspectiva difícil: ¿gobiernan mejor las mujeres? ¿son un antídoto para el populismo? La respuesta no es contundente, no podría serlo. Pero es optimista.

En sus conclusiones nos recuerda cuestiones fundamentales como que los sistemas políticos están en constantes cambio y ajuste, sin seguir un patrón; que hay que bregar para que haya procesos de aprendizaje colectivo que generen una base para llegar a acuerdos colectivos; que las reglas de juego deben ser adaptadas a los cambios y obviamente deben ser seguidas; que si los derechos de los adversarios políticos no son reconocidos y los derechos humanos no se ponen en primer lugar, la comunidad política se erosiona; que la ciudadanía debe tener voz y voto en los asuntos públicos; que la inclusión de los cuidados en la agenda, gracias a la feminización de la política y la participación de las mujeres nos recuerda que lo central es la política.

En definitiva, se trata de un libro que tiene un hilo conductor claro, que se apoya en investigaciones para dar respuestas y estimula la formulación de nuevas preguntas. En lo personal, dudo que sea el género lo que puede hacer la diferencia

en la forma de hacer política; más bien, creo que es el movimiento feminista el que contine el germen de lo novedoso. Siguiendo en esta línea, quizás se podría pensar a los movimientos sociales como actores centrales del cambio político, en diálogo con los partidos políticos. Por último, y en sintonía con la preocupación de la autora —la desigualdad económica y social en avance— me pregunto si la ideología es verdaderamente irre-

levante a la hora de impulsar los mecanismos de participación ciudadana: ¿tienen las democracias liberales interés en proponer una participación ciudadana real? ¿O más cabría esperar que sean los gobiernos con perspectivas republicanas o izquierdas democráticas los que apuesten a la participación en la vida pública a través de diferentes mecanismos? Para responder a estos interrogantes será indispensable seguir investigando.

Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito electoral y cambio político (1988-2016)

Aldo Adrián Martínez Hernández

Instituto Electoral del Estado de México. Toluca. 2022. 440 páginas.

Cristian Márquez Romo

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R4>

¿Por qué algunos partidos políticos tienen más éxito electoral que otros? Esta pregunta vertebra la obra que aquí se reseña. “Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito electoral y cambio político (1988-2016)” presenta una respuesta innovadora a un tema clásico de la ciencia política, con el objetivo de analizar, desde una perspectiva comparada, las condiciones que hacen posible el éxito de una de las estructuras medulares de la política democrática. En palabras de Elmer Eric Schattschneider (2009), no es posible concebir la democracia moderna sin partidos políticos. Si los partidos son imprescindibles, tanto para la estabilidad de la democracia como para su consolidación, cobra relevancia avanzar en nuestro conocimiento sobre las condiciones que hacen posible su institucionalización. En América Latina, el estudio de los partidos políticos ha carecido de abordajes que unifiquen categorías analíticas evaluando comparativamente las circunstancias en que operan a nivel sistémico. Con el objetivo de contribuir a esta discusión, “Partidos y sistemas de partidos en América Latina. Éxito electoral y cambio político (1988-2016)” representa una propuesta ambiciosa que, desde una perspectiva holística y sistémica, centra su atención en el rendimiento político de las organizaciones partidistas. ¿Qué factores, tanto endógenos como exógenos, determi-

nan el nivel de éxito electoral de los partidos políticos latinoamericanos?

El trabajo está dividido en tres grandes apartados. En los primeros dos, el autor pasa revista a los diferentes abordajes teóricos y metodológicos para el estudio del funcionamiento de los partidos y los sistemas de partidos. En el tercero, se presenta la aplicación del modelo analítico propuesto, creando una tipología e identificando las implicaciones de los factores internos y externos que condicionan el éxito electoral de los partidos políticos latinoamericanos. El último apartado resume los principales hallazgos y futuras agendas de investigación. En términos generales, la obra está estructurada a partir de ocho capítulos en los que se describe la evolución histórica de los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos durante décadas de cambio político en la región, identificando las causas del éxito de los partidos políticos de 18 países latinoamericanos entre 1988 y 2016.

El primer capítulo ofrece una guía de lectura, presentando una primera aproximación al concepto medular de “éxito electoral”, así como al método utilizado, la selección de los casos e índices utilizados para la medición de los partidos y sistemas de partidos. El segundo capítulo aborda las particularidades teóricas de la investigación, pasando revista a las distintas perspectivas sobre el estu-

dio de los partidos políticos, enfatizando la utilidad de comprender el funcionamiento de los partidos a partir de su rendimiento electoral.

En el tercer capítulo el autor define la variable dependiente del trabajo, delimitando las formas en que los partidos compiten. Por un lado, se aborda la idea de cargos como herramienta de medición del éxito, la competencia en distintos niveles y la interacción de los partidos en distintas arenas. Por otro, se presenta dos índices para medir la competencia y la nacionalización de los partidos: el Índice de Éxito Electoral Ponderado (IEEP) y el Índice de Nacionalización del Éxito Electoral Partidista (INEEP). El cuarto capítulo analiza los tipos de organización interna de los partidos y sus efectos sobre el éxito electoral. Se destaca las distintas perspectivas metodológicas que permiten establecer dimensiones analíticas para el estudio de los partidos y sistemas de partidos, y la construcción de dos índices: el Índice de Centralización Político-Partidista (ICP) y el Índice de Democracia Interna Partidista (IDP). Se pone a prueba empíricamente estas herramientas y se discute el efecto de la organización interna de los partidos sobre su éxito electoral. El quinto capítulo se centra en la importancia de las dimensiones ideológicas y programáticas, situando espacialmente a los partidos en sus respectivos nichos de competencia dentro de los sistemas de partidos. Se identifica la ubicación ideológico-programática de los partidos políticos y cómo esta ha cambiado en el tiempo, con el objetivo de identificar en qué medida estas dimensiones influyen sobre su éxito electoral.

El sexto capítulo inicia el segundo apartado del libro. Este apartado tiene como principal propósito describir e identificar en qué medida la relación entre el sistema de partidos y el sistema elec-

toral condicionan el éxito de los partidos políticos. El autor se centra en los aspectos exógenos o sistémicos, con base en dos dimensiones: la naturaleza de la competencia en el sistema de partidos y las características del diseño institucional establecido para esta competencia (el sistema electoral). Se identifica los tipos de sistemas de partidos durante el periodo estudiado, utilizando diferentes indicadores para establecer los cambios y trayectoria de los sistemas de partidos a partir de una base de datos de elaboración propia.

El capítulo siete presenta el tercer apartado del libro, que sintetiza los resultados de la investigación y el modelo de análisis expuesto a lo largo del trabajo, incorporando sistemáticamente las dimensiones internas y externas de los partidos en el estudio de su éxito electoral. Se analiza los efectos de las dimensiones endógenas (organización interna e ideología de los partidos) y exógenas (sistema de partidos y sistema electoral) sobre el éxito electoral, desarrollando una tipología de partidos y sistemas de partidos. Por último, el trabajo incluye un apartado de conclusiones, donde se destaca la relevancia de construir nuevas categorías analíticas para el estudio de los partidos y sistemas de partidos, evaluando su capacidad de generalización en distintas realidades nacionales y sintetizando los principales hallazgos y particularidades de cada dimensión analítica utilizada.

La obra que aquí se reseña ofrece un valioso y riguroso análisis sobre la realidad partidista latinoamericana a lo largo de casi tres décadas. Sus principales hallazgos, así como su capacidad para unificar abordajes y categorías analíticas, representan una contribución relevante para el análisis comparativo de las causas de la reconfiguración de los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos duran-

te décadas de cambio político en la región. Sus resultados representan al mismo tiempo un punto de partida para futuros trabajos que busquen contribuir al análisis de la realidad partidista de la región con el propósito de evaluar las causas que hacen posible el éxito electoral de los partidos políticos latinoamericanos y sus consecuencias sobre los proce-

dos políticos que han marcado la historia reciente de la región.

Referencias

Schattschneider, E. (2009). *Party Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina

Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese (Eds.)

Universidad Icesi. Cali. 2022. 206 páginas.

Victoria Ortiz de Rozas

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R5>

El libro “Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina”, editado por Carlos Varetto y Juan Pablo Milanese, constituye un aporte valioso al análisis de los partidos políticos así como de la política subnacional; al mismo tiempo que contribuye al campo de la política comparada.

A lo largo de los diferentes trabajos que componen el libro, el lector se encontrará con una diversidad de aproximaciones y metodologías para comprender los partidos desde una mirada subnacional en diferentes latitudes de América Latina, en perspectiva comparada —incluso cuando el capítulo en cuestión se centre en un solo territorio nacional—. No se encontrará con un decálogo o una lista de recomendaciones sobre cómo abordar los partidos desde una mirada subnacional; sí es esa su expectativa, más allá de si es posible materializar una propuesta tal.

Entonces ¿cuál es el aporte del libro para comprender a los actores políticos, las elecciones y los sistemas de partidos? En primer lugar, la certeza de que es imposible hacerlo desde una única mirada. Las dinámicas formales e informales de nuestros partidos latinoamericanos difícilmente puedan abordarse desde una única perspectiva y, sin duda, como queda claro luego de atravesar los siete capítulos del libro, sin la mirada subnacio-

nal. Y con respecto a la perspectiva de análisis subnacional, la variedad de objetos de estudio y recortes temáticos que podemos englobar en la misma, como se verá en la diversidad ofrecida por los diferentes trabajos que componen el libro.

En el primer artículo, Juan Pablo Milanese, Juan Albarracín y Adolfo A. Abadía analizan la institucionalización del sistema de partidos en Brasil y Colombia, postulando como indicador fundamental la congruencia de los partidos, a diferencia del indicador utilizado habitualmente, el de volatilidad electoral. Asimismo, se piensa la congruencia como forma de caracterizar el enraizamiento de los partidos en la sociedad. El concepto de institucionalización de los sistemas de partidos abarca así elementos formales e informales, en el que la mirada subnacional aparece entonces como ineludible.

Un segundo artículo, centrado en el proceso de descentralización en Uruguay, se pregunta por sus consecuencias en los sistemas de partidos locales, observando un proceso de concentración de poder. A partir del análisis de los condicionamientos e incentivos institucionales, José Raúl Rodríguez plantea sus efectos en el poder a nivel municipal, donde no se reproduce la fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional, sino que se observa una tendencia al bipartidismo —que no excluye la presencia de diferentes sistemas de partidos—. Si bien centrado

en el caso uruguayo, se propone una explicación comparativa con el caso chileno, donde sí se observa la dispersión del poder político a nivel municipal.

En el tercer artículo, Yanina Welp aborda un mecanismo de control o *accountability* poco estudiado: las elecciones de revocatoria de mandato a nivel subnacional en América Latina, considerando la variedad de sus diseños en cuanto a las autoridades que abarca y su procedimiento; y buscando explicar las causas de su —poco frecuente— activación. En cuanto al último interrogante, se muestra que la principal razón estriba en diseños institucionales que desalientan su utilización. Y, en los casos positivos, lejos de funcionar como un efectivo mecanismo de control, la revocatoria de mandato es utilizado estratégicamente, como instrumento más en la disputa política.

El cuarto trabajo analiza la desigualdad de género en el ámbito de la política local, comparando los casos de Argentina, Brasil y México. Denise Paiva, Vinícius Alves y Ana Carolina Moraes observan que, a pesar de las diferencias en los sistemas de cuotas y las formas de elección de candidatos, en los tres países hay subrepresentación de las mujeres en los ejecutivos locales. Por ello, articulando política y sociedad, proponen otras variables explicativas, de orden socioeconómico, así como de carácter institucional, mostrando el peso de ambos tipos de factores.

En el quinto artículo, José Incio aborda la trayectoria de los ex gobernadores en Argentina, México, Brasil, Colombia y Perú, países que presentan contextos político-institucionales variados, relevantes para pensar los recorridos posteriores al paso por el poder ejecutivo a nivel subnacional. Las características de las trayectorias políticas no aparecen sólo como producto de los diferentes diseños

institucionales, sino también como indicadores de diferencias en cuanto a la relación entre diversos niveles y el nivel de integración territorial de los partidos. Entre los hallazgos, además de las esperadas particularidades de las trayectorias de los gobernadores en contextos federales, se destaca el marcado contraste entre los recorridos posteriores de los gobernadores argentinos y peruanos.

En el sexto trabajo, Antonio Cardarello y Sergio Valenzuela comparan las elecciones recientes de los gobernadores en Argentina y los intendentes en Uruguay, interesados principalmente en la reelección inmediata de los ejecutivos del segundo nivel de gobierno. A pesar de tratarse de contextos institucionales bien diferentes, encuentran ciertas regularidades en cuanto a las reglas que regulan dichas elecciones. Sin dejar de destacar los marcados contrastes en cuanto a la autonomía de los gobernadores argentinos en relación con la posibilidad de alterar las reglas, que superan ampliamente las potestades de los intendentes uruguayos. En la comparación, surgen variables relevantes para explicar las diferencias en cuanto a la dinámica reeleccionaria, como el efecto de la alternancia en el gobierno a nivel nacional y las diferencias respecto a los niveles de nacionalización del sistema de partidos.

Hacia el final, Gustavo Alejandro Valenzuela Merino contribuye a la diversidad metodológica del libro, a partir de un estudio de caso en profundidad sobre las redes de solución de problemas en una comuna chilena, aplicando técnicas de observación etnográfica. Como en otros países latinoamericanos, las autoridades locales han adquirido un rol central en la política y, con ello, el estudio de las prácticas consideradas clientelares. El trabajo muestra la multiplicidad y variedad de tareas que realizan los políticos

locales, cuyos significados son difícilmente subsumibles en las categorías clásicas de los estudios sobre clientelismo.

A lo largo del libro, la perspectiva subnacional es aplicada a diversos objetos de indagación: los sistemas de partidos a nivel nacional y local, los procesos de reforma administrativa, los mecanismos de control de autoridades, las desigualdades de género, las trayectorias políticas, los procesos electorales y las lógicas de intercambio político. De manera transversal, tal como promete el título del libro, se consideran —a veces como objeto de indagación, en otros ca-

sos como variables explicativas— las características de los sistemas de partido latinoamericanos y los procesos electorales; en una mirada comparativa, que aún escasea en el creciente campos de estudios sobre política subnacional. Además de marcar un rumbo de investigación interesante para continuar, la lectura de “Actores políticos, elecciones y sistemas de partidos. Una aproximación comparada desde la política subnacional en América Latina”, en un año electoral, nos provee de una caja de herramientas para pensar nuestras elecciones en clave subnacional y en perspectiva comparada.

30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perspectivas

Porfirio Cardona-Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza (Eds.)
Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2022. 267 páginas.

Lemy Bran

<https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.R6>

“El 4 de julio de 1991, fue promulgada la nueva carta política destacada por su vanguardismo, inclusión y reconocimiento de las libertades” (12).

La Constitución Política del Estado colombiano de 1991 se ha erigido en un hito para la reconfiguración política del país. Su promulgación después de un proceso caracterizado por la participación, pluralidad de actores y un enfoque de ampliación de garantías para la ciudadanía ha permitido que Colombia cuente con instrumentos que posibilitan tramitar los problemas estructurales con los que se enfrenta el país con las nuevas acomodaciones globales. Después de 30 años de la nueva carta política, el libro “30 años de la Constitución Política de Colombia. Análisis y perspectivas” editado por Porfirio Cardona Restrepo, Manuel Alcántara Sáez y Javier Duque Daza, con el sello editorial de la Universidad Pontificia Bolivariana y el apoyo de la Fundación Manuel Giménez Abad y el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, se convierte en una contribución no sólo en términos académicos, sino también como reflexión que permite hacer un alto en el camino recorrido y valorar los impactos del cambio constitucional que ha sido tan representativo para el país.

El texto inicia con algunos elementos introductorios donde se presentan las generalidades del libro por parte de los

editores, además de una reflexión por parte de Manuel Alcántara sobre la relación existente entre los poderes ejecutivo y legislativo, que expone el imperio que ha tenido el sistema presidencial en el desarrollo político latinoamericano y la forma como este esquema de poder puede verse limitado para el ejercicio del gobernante según la composición del órgano legislativo. Seguidamente, la estructura del libro consigue desarrollarse mediante tres partes, compuestas en total por ocho capítulos. La primera parte titulada: “Estado de Derecho” está constituida por dos capítulos, en los que se exploran las libertades civiles en Colombia con la reforma constitucional desde el análisis de sus avances y limitaciones —en autoría de Javier Duque—; así como una analogía sobre las implicaciones de la nueva constitución a partir de la paradoja de Teseo y la historia mitológica del lecho de Procasto —contribución de Juan Daniel Elorza—.

La segunda parte denominada: “Ordenamiento territorial” está compuesta por tres capítulos, en los cuales se da cuenta de las implicaciones de la nueva Carta Magna en materia de descentralización política, fiscal y administrativa desde la experiencia de la ciudad de Medellín —a cargo de Carolina Horta y Porfirio Cardona—; además del papel que asumen las mujeres para la incidencia en el poder mediante procesos de agrupamiento

político, desde movimientos asimismo emergentes en la capital antioqueña — expuesto en el texto por Luz Margarita Cardona, Mary Luz Alzate y Yulieth Carvajal—; así como el desplazamiento que surte la nueva Constitución al reconocer que el poder que reposa en el constituyente primario requiere de nuevos enfoques de gobernanza —idea que profundiza Luis Horacio Botero en el libro—.

Para finalizar, la tercera parte del libro: “Reformas constitucionales” aborda mediante los tres capítulos restantes una serie de elementos cruciales para entender las implicaciones jurídicas y políticas de la Constitución colombiana. Comienza con la exposición de la encrucijada en que han caído los jueces en el país cuando por las nuevas acomodaciones constitucionales y algunos vicios del ejercicio político han tenido que fungir no sólo como administradores de justicia, sino también como legisladores y agentes reguladores —presentado por Martha Gutiérrez—.

A continuación, se presentan las transformaciones que ha posibilitado la Constitución con respecto a los procesos de agrupamiento político, al ampliar las opciones para la participación de voces plurales que superen la lógica bipartidista que tanto daño hizo al país durante la primera mitad del siglo XX —idea abordada por Andrés Felipe Cortés y David Alberto Roll—; y cierra con el planteamiento de la Carta de 1991 como un mecanismo facilitador de los procesos de justicia transicional para que Colombia pudiera hacer frente a la profunda crisis experimentada entre las décadas de los 80 y 90 —argumento expuesto por Camilo Eduardo Espinosa—.

Con este panorama relatado, pueden atribuirse tres fortalezas en el texto, las cuales constituyen las razones por las que el libro precisa ser leído por todos aque-

llos que se interesan en el campo de los estudios políticos y jurídicos. La primera tiene que ver con el análisis que se ofrece en el apartado introductorio por parte de Manuel Alcántara, quien devela las implicaciones generales de América Latina en su fundamentación del sistema político mediante un enfoque presidencialista, y cómo esto puede incidir en el desarrollo de la rama legislativa; lo que se convierte en una ventana de oportunidad para que el libro resulte provocador en la lectura no sólo para el público colombiano, sino en términos generales para los demás latinoamericanos.

La segunda razón se relaciona con la forma en que la publicación consigue hacer un balance de los aportes derivados del cambio Constitucional de 1991 en Colombia, aproximándose a temas que continúan siendo relevantes en el ámbito político del país como las libertades civiles, especialmente la libertad de expresión y de opinión que ha demostrado limitaciones por parte de los actores armados ilegales que han hecho presencia en el país, y desde las mismas instituciones del Estado; así como la exposición de otros asuntos que develan la ampliación de la participación democrática para las mujeres y las posibilidades derivadas para el surgimiento de nuevos movimientos y partidos políticos.

En cuanto al tercer argumento que refleja la fortaleza del libro puede atribuirse a su tercera parte titulada: “Reformas constitucionales”, especialmente los capítulos desarrollados por Martha Gutiérrez y Camilo Eduardo Espinosa, que destacan por su potencia analítica y argumentativa. Las contribuciones de ambos autores alrededor de la forma en que se han traslapado funciones en los jueces que atañen no sólo a su rol como actores de la rama judicial, sino también las entendidas como legislativos ante los vacíos

derivados de la reforma constitucional y los actores políticos que conforman el Congreso —desde los aportes de Gutiérrez—; así como la forma en que la Constitución de 1991 funge como mecanismo de justicia transicional al ampliar garantías para el constituyente primario y dar rutas de salida ante la crisis experimentada por Colombia entre los años 80 y 90 —según los argumentos de Espinosa—; permiten proveer una agenda de investigación que servirá de insumo para futuros estudios en el campo.

Finalmente, aunque se reconocen las fortalezas del texto también es preciso referir sus debilidades. Se limitan a dos, una del orden político y otra desde la composición metodológica del libro. Respecto a la primera, aunque es una contribución valiosa, continúa replicando patrones del ecosistema científico colombiano en los que se da voz predominantemente a los académicos, dejando de lado la esencia de los procesos de generación del conocimiento: la sociedad. El texto posee gran calidad argumentativa y analítica, pero salvo por el capítulo desarrollado por Luz Margarita Cardona, Mary Luz Alzate y Yulieth Carvajal, no incluye

un balance soportado en la voz del ciudadano de a pie, lo que si bien constituye una debilidad del libro también puede convertirse en una fortaleza para la generación de iniciativas futuras.

Y, en cuanto a la segunda debilidad identificada, el rigor argumentativo y analítico alcanzado por los autores podría verse ensombrecido por la composición metodológica del libro. Todos los capítulos refieren a grandes rasgos los elementos procedimentales para el análisis, pero resultan poco detallados para asegurar la “replicabilidad” que se atribuye a los ejercicios derivados de procesos de investigación; donde se develen con suficiencia elementos clave como las técnicas para la recolección de los datos y las estrategias o marcos para su análisis. Sin embargo, considere el lector que la elaboración de esta reseña está permeada por mi juicio valorativo, y por tanto está anclada a elementos subjetivos, por lo que sólo quienes se atrevan a sumergirse en este interesante libro podrán encontrar mis apreciaciones como apropiadas o, para crear una comunidad científica más sólida, rebatirlas a partir de sus propias aproximaciones.

COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (únicamente en Word) a REVISTA@SAAP.ORG.AR.
2. Se enviará una versión con nombre y otra anonimizada para su evaluación externa. En la misma debe eliminarse toda referencia que permita identificar la autoría, tales como nombres, afiliación institucional o citas que identifiquen a autores y autoras del artículo, agradecimientos a personas o instituciones, investigaciones previas que dieron origen al artículo, indicación de presentación previa en seminario, etc.
3. En la versión con nombre, toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los/as autores/as y su dirección electrónica, debe consignarse a continuación del título.
4. Los artículos no deben exceder las 11.000 palabras; las notas y avances de investigación las 6.000 palabras; y las reseñas bibliográficas 1.300 palabras.
5. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en el idioma en el que están escritos y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas. Los manuscritos en inglés deberán incluir también un resumen en castellano.
6. Formato general:

Tipografía: Times New Roman.

Tamaño: 12.

Interlineado: 2,0.

Tamaño de hoja: A4.

CITAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las citas y referencias bibliográficas deberán seguir el formato APA, según se ejemplifica a continuación:

Libro:

Durkheim, E. (1895). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyede.

Capítulo de libro:

Pizarro, C. (2016). «Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Interior del río Paraná». En S. Aparicio y R. Benencia (Eds.), *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino* (pp. 115-138). Buenos Aires: Fundación CICCUS.

Artículo de revista:

Barringer, M.N., Sumerau, J.E., y Gay, D. (2020). Generational Variation in Young Adults' Attitudes toward Legal Abortion: Contextualizing the Role of Religion. *Social Currents*, 7(3), 279-296.

Artículo de diario online:

Calvo, J. (2021). «El cambio puede ser ir separados». *Diario Perfil*, 27 de junio de 2021. Extraído de <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-cambio-puede-ser-ir-separados-por-javier-calvo.phtml>

Citas al interior del texto deben indicar el nombre y año de publicación:

Ejemplo:

La democracia y el capitalismo basan su poder en la igualdad y la ganancia, respectivamente (Quiroga, 2005).

«En efecto, la democracia y el capitalismo establecen diferentes sistemas de poder, basados en valores casi opuestos: la igualdad y la ganancia» (Quiroga, 2005: 157).

TABLAS Y GRÁFICOS

Tablas:

Deben figurar en escalas de grises con el formato de tablas académico.

Ejemplo:

TABLA 1

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo. Años 2002-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1

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

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

Debe estar indicada cuál es la fuente de la misma.

Gráficos:

Deben figurar en blanco y negro.

Deben ser editables (no imágenes).

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

Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

PROCESO DE EVALUACIÓN

Los artículos y notas de investigación aprobados por la Dirección de la Revista, serán sometidos a doble evaluación externa de pares. En dicho proceso se mantendrá el anonimato entre los/as autores/as y los/as evaluadores/as, y se valorarán los siguientes aspectos: originalidad del aporte; conocimiento y grado de actualización de la literatura; uso de la teoría y de la metodología. La Dirección se reserva la decisión final sobre la publicación de los trabajos

PLAGIO Y FRAUDE CIENTÍFICO

Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Autores y autoras son enteramente responsables de su contenido y deben evitar toda práctica de plagio y/o auto-plagio.

Revista SAAP revisa todas las colaboraciones recibidas mediante el software iThenticate (Similarity Check - Crossref). Ante la detección de plagio el artículo será inmediatamente rechazado por el equipo editorial.

DATOS RESPALDATORIOS

Los artículos aceptados para publicación deberán presentar un link de acceso a los datos respaldatorios de la investigación, los cuales deberán estar depositados en un sitio electrónico de acceso público. Es obligatorio para autores y autoras el cumplimiento en sus investigaciones de las protecciones habituales para los sujetos humanos (consentimiento informado, supervisión ética).

DERECHOS DE AUTOR

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la revista los derechos de reproducción, así como el derecho de ser el primer ámbito de publicación del artículo.

Los textos publicados por Revista SAAP se distribuyen amparados bajo una Licencia CREATIVE COMMONS 4.0 ATRIBUCIÓN-NO COMERCIAL-COMPARTIRIGUAL INTERNACIONAL (CC BY-NC-SA 4.0), que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del artículo y a la primera publicación en esta revista.

Autores y autoras conservan el derecho de autor.

ÉTICA DE LA REVISTA

Revista SAAP adhiere a los Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas planteado por el Comité de Ética para Publicaciones (COPE). El mismo se encuentra disponible en PUBLICATIONETHICS.ORG. Estos principios aplican a todas las personas implicadas en el proceso de publicación de la Revista: editores/as, Comité Editorial, Comité Asesor, autores/as y evaluadores/as.

Algunos de los principios planteados por COPE a los que Revista SAAP se compromete son los siguientes, sin perjuicio de los que aquí no se enumeran:

Contar con un equipo editorial, un consejo editorial y un consejo asesor comprometido con el buen funcionamiento de la publicación.

Garantizar un proceso de revisión por pares de las contribuciones que el equipo editorial considere pertinentes de acuerdo a los objetivos de la revista.

Garantizar los derechos de autor y de difusión de los artículos publicados en la revista.

Sostener la calidad ética del material publicado en la revista, identificando y evitando malas prácticas en la investigación científica.

Mantener la periodicidad semestral en cuanto a la publicación de la revista.

Permitir el acceso gratuito a todo el material publicado en la web de la revista.

Publicar correcciones así como retractaciones y pedido de disculpas en caso de que sea necesario.

POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

Revista SAAP es de acceso abierto y no tiene ningún costo para los/as autores/as. La Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) cubre todos los gastos de la Revista.

