



REVISTA  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 15, Nº 1, Mayo 2021**



## **AUTORIDADES SAAP**

### **Presidente**

Martín D'Alessandro (UBA)

### **Vicepresidente**

Anabella Busso (UNR)

### **Secretaria General**

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

### **Pro-Secretario General**

Diego Gantus (UNER-UNR)

### **Tesorera**

Mariana Prats (UBA)

### **Pro-Tesorera**

Lucía Caruncho (UBA)

### **Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)**

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

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

Juan Pablo Laporte (UBA)

Silvia Fontana (UCC)

María Laura Giusti (USP-T)

Fernando Jaime (UBA-UNAJ)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Lucas Martín (UNMDP)

### **Anteriores Presidentes**

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández† (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández† (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

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

**VOLUMEN 15 • Nº 1, MAYO 2021**

**Directora**

María Laura Tagina  
(Universidad Nacional de San Martín)

**Consejo Editorial**

Carlos Acuña  
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia 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 de Redacción**

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

**Secretario Editorial**

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

**Consejo Asesor**

Jorge Battaglino  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca  
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar  
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg  
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga  
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)

Mariana Llanos  
(German Institute of Global and Area Studies)

Marcelo Leiras  
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny  
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares  
(CIPPEC)

María Celeste Ratto  
(Universidad Nacional de Río Negro)

Diego Rossello  
(Universidad Adolfo Ibáñez)

Julio Saguir  
(Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino)

Julieta Suárez-Cao  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto  
(Universidad Nacional de San Martín)

Propietario: Sociedad Argentina de Análisis Político, Ayacucho 132,  
Ciudad de Buenos Aires (C1025AAD), Argentina. Web: revista.saap.org.ar  
Registro de la Propiedad Intelectual Nº 229.308. ISSN 1666-7883

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

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

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

# Índice

## NÚMERO 1

Editorial ..... 7

## ARTÍCULOS

Explicando las actitudes hacia el aborto:  
religiosidad, ideología, región y educación  
*Diego Reynoso* ..... 13-41

El proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en  
la provincia de Buenos Aires, Argentina (2009-2016).  
Un análisis desde el marco del IAD  
*Patricio Straccia* ..... 43-71

Transferencias, desarrollo y alineamiento.  
Determinantes de la democracia municipal en Salta (1987-2019)  
*Franco Galeano* ..... 73-102

La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa:  
apuntes para su conceptualización desde el caso argentino  
*Ezequiel Magnani* ..... 103-129

Las estrategias del poder empresarial minero en las  
provincias argentinas: el caso de la Barrick Gold  
en San Juan (2002-2018)  
*Juan Martín Azerrat* ..... 131-159

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Promoviendo la igualdad de género? Los avances del G20  
y el *Women20* para erradicar la brecha económica  
*Greta Rubinich; Bárbara Lopes Campos;*  
*Leonardo César Souza Ramos; Alexandre César Cunha Leite* ..... 163-182

Heterogeneidades y policromías de las culturas políticas locales. Indagación psico-política de los casos de Salta, Córdoba y Neuquén (Argentina) <i>Silvina Brussino; Débora Imhoff; Ana Pamela Paz García; Daniela Alonso; Hugo Rabbia; Matías Dreizik; María Inés Acuña</i> .....	183-210
--	---------

### RESEÑAS

“La Democracia (A) Reglada. Misiones y las Reformas Electorales” de María Elena Martín (Coordinadora) <i>Carlos Gervasoni</i> .....	213-215
“El diablo está en los detalles, Referéndum y poder político en América Latina” de Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (Coordinadores) <i>Carolina Ovarés Sánchez</i> .....	216-218
“El siglo del populismo” de Pierre Rosanvallon <i>Fernando Quesada</i> .....	219-221
“Bobbi y Sartori. Comprender y cambiar la política” de Gianfranco Pasquino <i>Indiana Azar</i> .....	222-223
“Política y crisis en América Latina: Reacción e impacto frente a la Covid-19” de Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (Editores) <i>Julieta Bertolini</i> .....	224-226

# Editorial

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.E>

Estimados lectores y lectoras,

Les acercamos este nuevo número en el contexto de una segunda ola de la pandemia del Covid-19. Si el cierre de la edición anterior nos encontraba esperanzados ante los avances en el desarrollo de vacunas que lo combatirán, esta entrega nos encuentra como testigos de profundas desigualdades en el reparto global de esas vacunas. En efecto, los países más ricos han acaparado la inmensa mayoría de las dosis disponibles, ignorando que, en un mundo global, ningún país estará a salvo hasta que todos hayan logrado inmunizar a su población. La Organización Mundial de la Salud ha denunciado este escandaloso desequilibrio entre países ricos y pobres, advirtiendo que sus consecuencias serán no sólo sanitarias, sino también económicas, afectando la circulación y el comercio. Así las cosas, esta brecha en la vacunación contra el Covid-19 amenaza con crear un mundo dividido entre vacunados y no vacunados, lo que implicaría un fracaso para la humanidad en términos de derechos humanos. Desde esta columna editorial queremos sumar nuestra voz a favor de la liberación de los derechos de propiedad intelectual de esas vacunas, mientras dure la pandemia, para facilitar con ello el acceso universal de las dosis.

Tenemos, por otro lado, buenas noticias para compartir con ustedes. La primera de ellas es que *Revista SAAP* cuenta ahora con una página web en inglés, además de la ya tradicional versión en castellano. De este modo, estamos poniendo la revista al alcance de una audiencia internacional, al tiempo que incrementando su visibilidad. A la vez, hemos explicitado nuestra adhesión a los *Principios de Transparencia y Mejores Prácticas en Publicaciones Académicas* planteado por el *Comité de Ética para Publicaciones (COPE)*, que promueven la integridad en las investigaciones y publicaciones científicas, cumpliendo de este modo con los estándares de las publicaciones científicas de más alta calidad.

Otra novedad es que nos pusimos al día con los nuevos requisitos que exige la *Red Scielo*, en lo que hace a la metodología para procesar los textos que integran dicha colección, haciendo posible de este modo que todos los números de nuestra revista estén disponibles en esa plataforma. En la misma línea, hemos cumplimentado los nuevos requisitos de *Latindex Catálogo*

2.0, ratificando con ello la condición de Revista SAAP como una publicación científica de excelencia. Junto con ello, a partir de este número comenzamos a solicitar a los autores y autoras los datos respaldatorios de sus investigaciones, dando cumplimiento así a la nueva resolución del Directorio de CONICET para las revistas que integran el *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*. Finalmente, hemos modificado algunos aspectos de la diagramación de la revista, de modo que los resúmenes y palabras clave, en dos idiomas, aparecen ahora en la primera página de cada artículo y nota de investigación.

Yendo a los contenidos de este número, les acercamos una serie de artículos y notas de investigación que abordan con gran solvencia distintos temas de la agenda de nuestra disciplina. Diego Reynoso se pregunta por los factores estructurales e individuales que explican las actitudes respecto del aborto en Argentina. A partir del análisis de datos de opinión pública originales, ofrece evidencia sobre el impacto significativo que tiene la religiosidad, así como el efecto atenuante de la ideología y la educación.

Por su parte, Patricio Straccia analiza una política pública en materia ambiental, la «Ley de Bosques», que regula las formas de uso y apropiación de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires. Aplicando un conjunto variado de técnicas de investigación, muestra que la política pública producida es el resultado de disputas y negociaciones entre actores estatales y no estatales que buscan acceder a los espacios de toma de decisión en pos de intereses específicos.

En otro de los artículos, Franco Galeano estudia los determinantes de la democracia municipal en la provincia de Salta. Para ello adapta dos índices que le permiten medir la democracia en cada municipio, para luego explicar las variaciones entre esos territorios. Concluye que las mismas se explican por las transferencias fiscales per cápita, el nivel de desarrollo económico y la cercanía partidaria del intendente con el gobernador, en cada municipio.

Ezequiel Magnani hace un aporte novedoso a los estudios sobre la defensa nacional, proponiendo el concepto de Dimensión Estratégica de la Política de Defensa, e identificando los elementos que lo componen, para luego aterrizarlo empíricamente al análisis del caso argentino. Juan Martín Azerrat se pregunta cómo es que, a pesar de las resistencias sociales, normativas y jurídicas que buscan impedir la explotación minera, ésta se sostenga durante un período prolongado de tiempo. Para ello analiza la relación entre la transnacional *Barrick Gold Corporation* y las políticas de promoción de la mega minería en San Juan, desde la literatura de poder empresarial de la

economía política. Concluye que el repertorio de estrategias desarrollado por la empresa y el consecuente stock de poder acumulado es el elemento central que explica su desarrollo y permanencia.

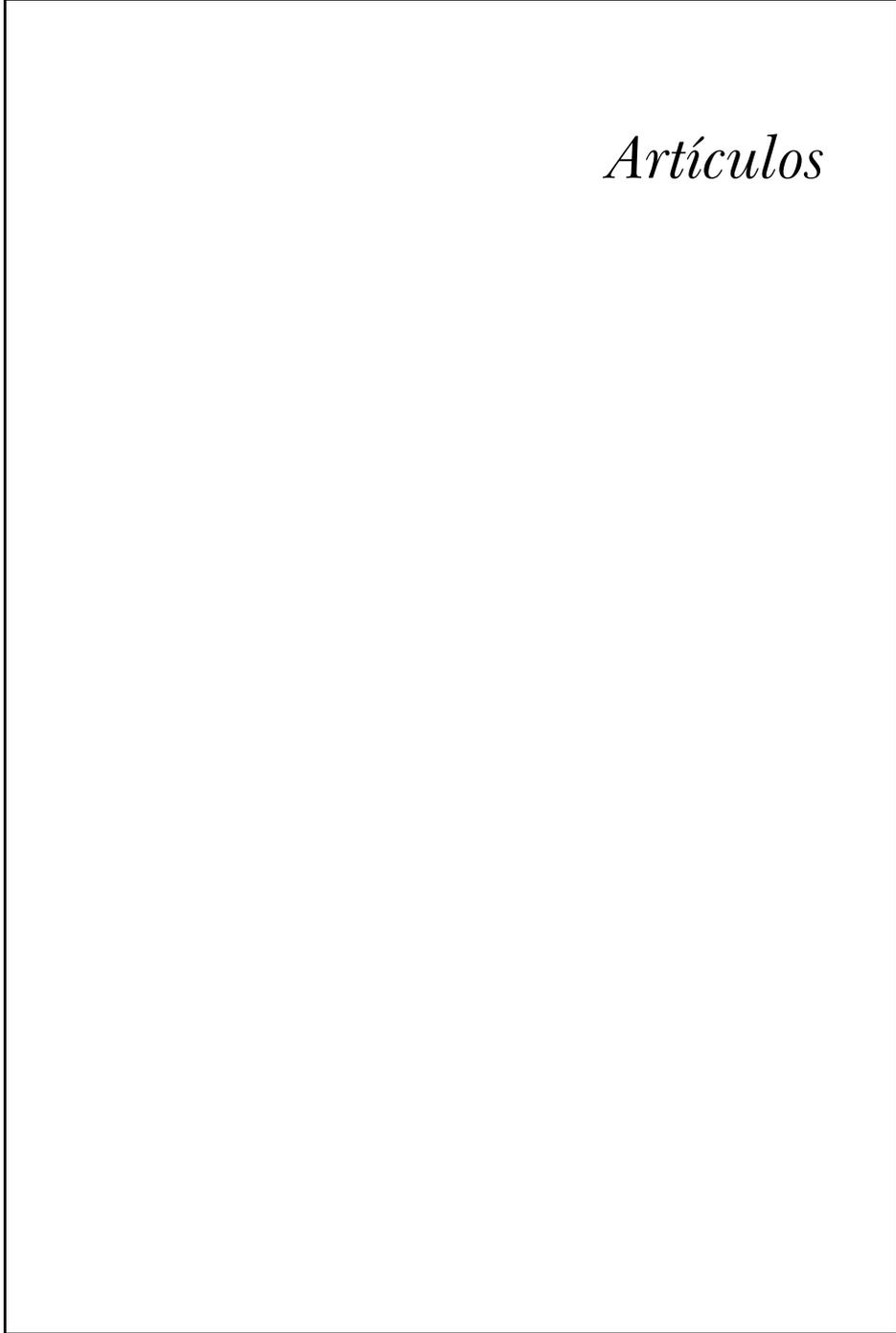
Dos interesantísimas notas de investigación coronan este número. En la primera de ellas, Greta Rubinich, Bárbara Lopes Campos, Leonardo César Souza Ramos y Alexandre César Cunha Leite analizan los avances del G20 y del Women20 para la promoción de la igualdad de género y la erradicación de la brecha económica entre hombres y mujeres en sus respectivas agendas y recomendaciones políticas. Concluyen que si bien dichos avances han sido escasos, resultan no obstante prometedores ya que permiten identificar metas claras y recomendaciones explícitas, ampliando una agenda propositiva en el área de la cooperación multilateral informal. En la segunda nota, Silvina Brussino, Débora Imhoff, Ana Pamela Paz García, Daniela Alonso, Hugo Rabbia, Matías Dreizik y María Inés Acuña comparan la cultura política de Salta, Córdoba y Neuquén. A partir de encuestas de opinión pública diseñadas por el equipo de investigación, analizan la distribución de indicadores típicamente explorados más otros de corte micro-social y psico-político, encontrando importantes diferencias entre las tres provincias.

Cerramos este número con cinco reseñas de libros recientemente publicados en Argentina, Perú y España, a cargo de Carlos Gervasoni, Carolina Ovares Sánchez, Fernando Quesada, Indiana Azar y Julieta Bertolini.

¡Que tengan una buena lectura!

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora *Revista SAAP*





*Artículos*





## **Explicando las actitudes hacia el aborto: religiosidad, ideología, región y educación\***

*Explaining Attitudes Toward Abortion: Religiosity, Ideology, Region and Education*

DIEGO REYNOSO\*\*

Universidad de San Andrés, Argentina

dreynoso@udesa.edu.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A1>

**Resumen:** Este artículo ofrece evidencia empírica acerca de los factores estructurales e individuales que contribuyen a explicar el grado de acuerdo/desacuerdo en relación con la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Para ello el trabajo presenta los resultados de una *web-survey* nacional estratificada de N=1002 realizada en 2018, durante los meses en que el proyecto fue tratado por el Honorable Congreso de la Nación. El trabajo ofrece evidencia respecto del impacto significativo que tiene la religiosidad en las actitudes hacia la legalización del aborto, así como el efecto atenuante de la ideología, la región y la educación.

**Palabras clave:** Aborto – Opinión Pública – Religiosidad – Ideología – Actitudes

**Abstract:** *This article offers empirical evidence about the structural and individual factors that contribute to explain the degree of agreement / disagreement to the Law of Voluntary Termination of Pregnancy. The work shows the results of a stratified national web-survey of N = 1002 conducting in 2018, during the months in which the project was discussed by the Honorable Congress of the Nation. The work offers evidence regarding the significant impact that religiosity has on attitudes towards the legalization of abortion, as well as the mitigating effect of ideology, region and education.*

**Keywords:** *Abortion – Public Opinion – Religiosity – Ideology – Attitudes*

### **1. Introducción**

Durante las últimas décadas, el aborto legal ha sido objeto de debates académicos, planteos religiosos, proyectos legislativos, y actividades y movilizaciones impulsadas desde los movimientos feministas. Una vasta literatura da cuenta de esta situación. El año 2018 fue un parteaguas para el movimiento por el derecho al aborto en Argentina. Después de un activismo

\* Artículo recibido el 25 de marzo de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de abril de 2021.

\*\* La investigación contó con el apoyo financiero del Programa de Apoyo a la Investigación (PAI) de la Universidad de San Andrés. Una primera versión fue presentada en el XIV Congreso de la SAAP, Universidad de San Martín, Buenos Aires, 17-20 de Julio de 2019. El autor agradece los comentarios y observaciones de Deborah Lopreite y Laura Pautasi y de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

de muchos años, por primera vez se debatió en el Congreso un proyecto de ley para despenalizar y legalizar el aborto. Si bien el proyecto de ley fue finalmente rechazado<sup>1</sup>, el debate parlamentario impulsó un movimiento decidido a reformar la legislación sobre el aborto. Tal fue el impacto de esta movilización que en las elecciones presidenciales del año 2019 el candidato que finalmente ganó se comprometió a volver a tratar la iniciativa en el congreso. En diciembre de 2020 el proyecto finalmente fue aprobado<sup>2</sup>.

En Argentina en particular, y en el mundo en general, en el plano de los debates y movilizaciones públicas, los colectivos en favor del proyecto se han identificado con los pañuelos de color verde, en apoyo al derecho de la mujer a disponer de su propio cuerpo y a la libertad de decisión (lo que en países de habla inglesa se suele conocer como actitudes *pro-choice*). Frente a ésta, existe una reacción de los sectores que se manifiestan en contra de cualquier iniciativa en relación al aborto, que basan su posición en defensa de la vida del feto, bajo el lema “salvemos las dos vidas”, los cuales se identificaron con pañuelos de color celeste (o actitudes pro-vida). Así las cosas, el debate en Argentina se dio en los mismos términos que se da en la mayoría de los países del mundo: una confrontación entre los discursos conservadores que enfocan su atención en el feto (pro-vida), y los discursos liberal-progresistas que enfocan su atención en la elección de las mujeres (*pro-choice*), como señala Taracena (2005).

El objetivo de este trabajo es identificar los factores que impulsan las actitudes hacia el aborto. Una actitud puede definirse sucintamente como “una expresión favorable (positiva)” o “desfavorable (negativa)” hacia una persona, lugar, cosa u evento (todos ellos objetos de la actitud)” (Knutsen, 2018). En cierta forma constituyen un estado o disposición que permite explicar por qué los individuos reaccionan de cierta forma hacia un objeto determinado. En este sentido, la legalización del aborto es el objeto de dicha actitud. En cierta forma sabemos que las actitudes son bastante estables (Erikson, 2018) y eso nos permite indagar el peso que otros factores pueden tener en la configuración de éstas, formando en torno suyo un sistema de

<sup>1</sup> En su discurso de apertura de sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación, el presidente de entonces Mauricio Macri (PRO-Cambiamos) le pidió al Congreso que tratara la cuestión, si bien su posición frente al tema fue contraria. El proyecto tuvo media sanción por parte de la Cámara de Diputados (129 votos a favor y 125 en contra) y fue finalmente rechazada por el Senado (38 votos en contra y 31 a favor).

<sup>2</sup> En el discurso de apertura de sesiones ordinarias del año 2020, el presidente Alberto Fernández (PJ-Frente de Todos), se comprometió a enviar un proyecto en favor de la despenalización. Finalmente, el proyecto fue aprobado, contando con el respaldo y el impulso del partido de gobierno con 131 votos a favor y 117 votos en contra en la Cámara de Diputados, y 38 votos a favor y 29 en contra en la de Senadores.

Diego Reynoso

creencias. Así, Converse (1964) señalaba que un sistema de creencias es la configuración de ideas y actitudes en la cual los elementos están encadenados juntos por medio de alguna forma de constreñimiento o interdependencia funcional. En el caso estático, dado un conocimiento inicial, constreñimiento (correlación) significa el éxito en predecir si un individuo mantiene una actitud específica –posee ciertas ideas y actitudes adicionales– relacionada con esta.

En este trabajo consideramos que la cuestión del aborto y su legalización, materializada en el proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (LIVE), puede ser objeto de un análisis profundo para ofrecer evidencia acerca de qué factores estructurales e individuales ayudan a explicar la actitud hacia esta cuestión. Pese al central lugar que ocupó en la agenda de debate público, hay poco trabajo sistemático en el área de la opinión pública. El objetivo de este artículo es ofrecer evidencia de los factores que impulsan las actitudes a favor y en contra en relación con este tema.

En julio de 2018, en el marco de la Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública (ESPOP) de la Universidad de San Andrés, realizamos una serie de preguntas para indagar sobre las tendencias de la opinión pública sobre el tema en particular y analizar sus determinantes. La muestra fue nacional y estratificada, con un total de 1002 entrevistados mediante un cuestionario on-line. Los datos fueron ponderados por Nivel Socioeconómico y Población a nivel de la Región.

En este trabajo se presenta evidencia empírica de la distribución del grado de acuerdo y desacuerdo de la opinión pública frente a la LIVE y se estima el impacto de factores sociales e individuales sobre esas actitudes<sup>3</sup>. El trabajo no tiene como objetivo el análisis de las movilizaciones y manifestaciones, el tratamiento y debate legislativo, ni mucho menos la historia de este debate, sino conocer qué factores impulsan las actitudes de la opinión pública ante la cuestión del aborto o la LIVE. Para ello presentamos un análisis de contingencia con sus respectivos test de *chi-square* y testeamos conjuntamente el efecto de las variables sociales e individuales sobre las actitudes, mediante modelos de regresión múltiple *Logit* y *OLS*. Finalmente, realizamos una estimación de la importancia relativa de los coeficientes. Para realizar estas estimaciones se utilizaron los paquetes *suvery*, *ggplot*, *svyglm* y *relaimpo* desarrollados en *R-Studio*.

---

<sup>3</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <https://sites.google.com/view/dreynoso>.

## 2. Estado de la cuestión

El aborto como tema de debate público ha venido ganando lugar en la agenda desde fines de los años 60 y principios de los 70 en los Estados Unidos (Krannich, 1980), así como la generalización de su práctica. No es entonces casual que los estudios en relación a la práctica y a las opiniones respecto de éste hayan tenido en ese país un largo acervo.

Las posiciones a favor o en contra a de la legalización del aborto han sido objeto de indagación desde esos años. Algunos estudios en la década de los 70 han demostrado que la educación y la asistencia a servicios religiosos son las dos dimensiones contextuales más significativas, así como la permisividad sexual y la ideología de la fertilidad (*fertility ideology*) son las otras dos dimensiones ideológicas que explican las actitudes en favor del aborto (Singh y Leahy, 1978). El apoyo y la oposición en relación con la legalización del aborto han ido variando a lo largo de la década de los 70, pero reflejando el mismo patrón de educación y diferencias étnicas (Maldonado, 1985). La desaprobación de la población afroamericana era mayor en relación a la población blanca, aunque esta diferencia se fue diluyendo con el paso de los años.

Un conjunto de trabajos revela que la religión y la práctica religiosa tienen un impacto significativo tanto en la práctica del aborto como en la opinión favorable o contraria a ésta (Henshaw y Martire, 1982). Así, Shain (1986) ofrece un análisis sociodemográfico en el que encontró que los católicos romanos o los protestantes fundamentalistas tienden a estar en contra, así como en general las personas que se encuentran en el extremo tradicional / conservador del espectro respecto del papel de la mujer en la vida, el sexo prematrimonial, la educación sexual y las libertades civiles, al igual que aquellos que tienen un nivel educativo relativamente bajo. En este sentido, ya en la década de los 80 las activistas “pro-vida” y “*pro-choice*” tienden a ser completamente diferentes entre sí en características sociodemográficas y en valores generales, particularmente en lo que respecta a los roles femeninos tradicionales versus los roles modernos (Shain, 1986). Del mismo modo, otros trabajos han encontrado diferencias étnicas respecto de las actitudes *pro-choice* (Hall y Ferree, 1986). Estudios que se han enfocado en la evolución de las opiniones desde los 70 hasta fines de los 90 han encontrado también que los protestantes más jóvenes y altamente comprometidos (incluso los protestantes liberales) se están volviendo mucho más conservadores, mientras que los católicos más jóvenes y altamente comprometidos se han vuelto mucho más permisivos (Sullins, 1999).

Estudios más recientes han demostrado que las diferencias étnicas que prevalecían en otras épocas se han reducido, que la edad tiene un impacto

Diego Reynoso

positivo en favor del aborto, mientras que el género no parece afectar las posiciones en relación con éste. La religión católica se ha ido debilitando ligeramente como un predictor de las actitudes hacia el aborto, mientras que el fundamentalismo religioso y el liberalismo político aumentan en poder explicativo (Strickler y Danigelis, 2002). Con relación a estos hallazgos, nuevos estudios han estimado una tendencia al aumento de las posiciones *pro-choice*, concomitante con una creciente polarización partidaria en relación con el aborto (Jelen y Wilcox, 2003).

Los cambios generacionales respecto de las actitudes hacia el aborto también han sido objeto de una buena parte de las investigaciones en los Estados Unidos (Cook, Jelen, y Wilcox, 1993) y a nivel mundial (Scott, 1998). Los estudios se debaten entre aquellos en los que se sostiene que los cambios provienen por reemplazo de cohortes y entre quienes sostienen que provienen de las experiencias de vida que promueven cambios en las actitudes. Recientemente, Barringer, Sumerau, y Gay (2020) ofrecen evidencia sólida acerca de que hay (1) diferencias entre cohortes, (2) variación en la influencia de la religión en las actitudes hacia el aborto entre adultos jóvenes socializados en diferentes períodos de tiempo, y (3) consistencia e inconsistencia en relación con los efectos sociodemográficos entre cohortes. Estos hallazgos sugieren que parte de la continuidad de los debates sobre el aborto en la sociedad estadounidense refleja cambios según los cuales los adultos jóvenes apoyan menos el aborto legal después de los *Baby Boomers*.

En América Latina los procesos de democratización de fines de los 70 y principios de los 80 abrieron la agenda sobre *gender issues*: derechos y responsabilidades de los esposos casados, divorcio, violencia doméstica, participación política y cuotas de representación de género, leyes laborales, entre otras. No obstante, el aborto fue uno de los pocos temas en los que, a principios del siglo XXI, aún no se habían producido grandes cambios (Htun, 2003). Así, observamos que las leyes de aborto en América Latina y el Caribe son muy restrictivas y muy variadas (Bergallo, Jaramillo Sierra y Vaggione, 2018) y pueden no reflejar la opinión pública sobre el tema. Un excelente estudio realizado recientemente por Yam, Dries-Daffner, y García (2006) compila los estudios cuantitativos metodológicamente sólidos de opinión sobre el aborto en América Latina, publicados entre 1985 y 2005<sup>4</sup>. Su análisis arroja que la mayoría de las poblaciones encuestadas apoyan el aborto en un mayor número de circunstancias que las permitidas en sus respectivos países, particularmente en casos de violación y amenaza a la vida o la salud.

<sup>4</sup> De los 26 estudios que cumplieron con los criterios de inclusión, ninguno se realizó en el Caribe, 11 se realizaron en Brasil, 11 en México, 3 en Argentina y 1 en Colombia.

De este modo, sugiere que las futuras encuestas de opinión sobre el aborto deben preguntar sobre el apoyo a la legalidad del aborto en lugar de sobre la aceptación abstracta del aborto.

Más recientemente, Dides et al. (2011) realizaron un estudio de opinión sobre aborto, derechos sexuales y reproductivos en Brasil, Chile, México y Nicaragua. El estudio muestra que

“las circunstancias traumáticas asociadas a un embarazo (riesgo de vida de la mujer, inviabilidad del feto, violación, entre otras) son aquellas que mayoritariamente favorecen una actitud despenalizadora, mientras otras que no se consideran como traumáticas (como dificultades económicas, abandono de la pareja, etc.) no la favorecen y, en cambio, tienden a sostener una actitud más favorable a la penalización del aborto bajo tales circunstancias” (Dides et al., 2011: 158).

En este sentido, para los investigadores no sólo son los factores sociales o ideológicos los que “mueven” las actitudes sino la historia de vida.

Algunos estudios en México han indagado sobre los argumentos del debate, vertidos en la prensa, señalando que, mientras los discursos conservadores enfocan su atención en el feto (pro-vida), el núcleo del discurso liberal lo hace en las mujeres (*pro-choice*) (Taracena, 2005). El caso mexicano refleja el nivel de descentralización que un sistema federal puede producir en esta materia, ya que mientras en el Distrito Federal se aprobó la legalización del aborto durante los tres primeros meses de embarazo, en muchos otros estados hay iniciativas para prohibirlo explícitamente (Rodríguez et al., 2011). Recientemente, un estudio de opinión pública ha demostrado que la mayoría de los católicos mexicanos apoya el aborto en ciertas circunstancias (Küng et al., 2018).

Algunos trabajos han dado cuenta de que las opiniones de las mujeres en favor o en contra de la legalización del aborto no son uniformes y dependen en mayor medida de la edad y no del hecho de haberse realizado o no un aborto (Ramírez Valverde et al., 2007). El contraste con otros países de la región es evidente. Los estudios de opinión pública confirman un patrón ya encontrado bajo otros contextos: las personas con mayor nivel de educación, con afiliación partidaria de centro hacia la izquierda (PRI y PRD) y que tienen mayor información en la materia tienden a estar a favor de la legalización. Sin embargo, más allá de los determinantes contextuales, los estudios reflejan que, una vez aprobada la legislación, el apoyo de la opinión pública en favor de la medida se incrementa significativamente (Rodríguez et al., 2011).

Diego Reynoso

En general, los estudios de opinión pública ofrecen una constante: la intensidad de la religiosidad (no necesariamente la religión particular) tienen un impacto decisivo en las opiniones pro-vida o *pro-choice* de las personas (Henshaw y Martire, 1982; Shain, 1986; Marsiglio y Shenan, 1993; Taracena, 2005; Yam et al., 2006). La educación, la raza o etnia, la edad, el nivel socioeconómico y la experiencia personal en la práctica del aborto también tienen impacto sobre las opiniones, pero éstas varían contextualmente (Pew Research Center, 2014). En los últimos 40 años, hemos visto cómo la orientación ideológica de la agenda de los partidos políticos en occidente ha sido afectada por el peso que en cada sociedad tiene la religión en la vida política (Norris e Inglehart, 2011). Así, los países más secularizados y más económicamente desarrollados han incorporado una legislación que contempla el aborto en cualquier circunstancia dentro de ciertos plazos establecidos (Norris e Inglehart, 2011).

En particular en Argentina, durante el período de discusión legislativa de 2018, se publicaron muchos informes y reportes de opinión pública que intentaron estimar el grado de apoyo y rechazo al proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo<sup>5</sup>, en todos los casos con el objeto de contribuir con información de cara al debate público que en ambas cámaras se estaban llevando a cabo.

Existe una buena cantidad de investigación en Argentina que se enfoca en las cuestiones legales y en el rol de los movimientos de mujeres (sociales y legislativos) en la promoción del tema del aborto (Blofield, 2006; Lopreite, 2012 y 2014; Ruibal, 2017), así como sobre el tipo de discurso empleado en el Congreso y por los movimientos feministas (Felitti y Prieto, 2018). También existen estudios que han indagado sobre las posiciones de la jerarquía de la Iglesia Católica planteadas en los pronunciamientos públicos de la Conferencia Episcopal Argentina (Rabbia y Sgró Ruata, 2014).

Otros estudios han indagado en las representaciones sociales en torno al aborto, como el trabajo de Petracci (2011), que explora las opiniones de

<sup>5</sup> Amnistía Internacional y el CEDES publicaron en marzo un informe titulado “Situación de la Opinión Pública con Respecto al Aborto” (<http://amnistia.org.ar/informe2018/Situacion-de-la-opinion-publica-con-respecto-al-aborto>). También en el mes de marzo el diario Pagina 12 publicó estimaciones de apoyo y rechazo a la legislación (<https://www.pagina12.com.ar/101849-una-opinion-publica-pro-derecho>). Las empresas Tarquion y TresPuntoZero divulgaron sus mediciones en el diario Perfil en el mes de junio (<https://www.perfil.com/noticias/sociedad/empate-virtual-en-la-opinion-publica-sobre-aborto.phtml>). En julio la empresa Ipsos publicó un informe al respecto (<https://www.ipsos.com/es-ar/el-aborto-en-la-opinion-publica>), aunque sin las especificaciones del diseño muestral correspondiente. En el mes de julio la Universidad de San Andrés, publicó los resultados de su estudio mensual con relación al tema (<https://www.udesa.edu.ar/sites/default/files/espop-julio2018-extra.pdf>).

varones de 25 a 39 años de estratos socioeconómicos medios y populares, residentes en el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, acerca de la despenalización del aborto y sus representaciones sociales sobre el mismo, mediante unas 30 entrevistas en profundidad. Los resultados sugieren que hay una opinión favorable a la despenalización, a la vez que una representación social fundada en un eje moral opuesto al aborto<sup>6</sup>.

Con algunas excepciones<sup>7</sup>, ha habido pocas investigaciones que estudien el peso de los factores sociales, políticos e ideológicos en las actitudes pro-vida y *pro-choice* en Argentina. El presente trabajo intenta llenar parcialmente esa laguna a partir de las actitudes en relación a la LIVE. Del estado de la cuestión de la investigación comparada se desprende que las opiniones en favor o en contra de una legislación sobre el aborto dependen en gran medida de la religiosidad de las personas, la edad, el nivel de educación y la ideología. En menor medida se podrían encontrar diferencias según el sexo o el nivel socioeconómico de las mismas.

### 3. Metodología

Para estimar y analizar el grado de impacto de diferentes factores sobre el grado de acuerdo o desacuerdo en relación con la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, realizamos una serie de preguntas en la ola N°10 de julio 2018 de la Encuesta de Satisfacción Política y Opinión Pública de la Universidad de San Andrés. La muestra es nacional y estratificada por provincia, con cuotas de sexo, edad y nivel socioeconómico. El tamaño de la muestra es de N=1001 casos. Las observaciones fueron posteriormente ponderadas por nivel socioeconómico y población a nivel de la región. Para el análisis de los datos finales se utilizó el paquete *'survey'* de la librería de *'RStudio'*.

#### 3.1 Actitudes

Para evaluar las actitudes con relación al aborto procedimos a hacer dos simples preguntas a los entrevistados. En primer lugar, se les preguntó:

<sup>6</sup> Para nuestros estándares, una muestra de 30 entrevistas no parece ser representativa ni confiable en términos de validez externa (esto es, generalizar). De todas formas, los estudios cualitativos tienen otro objetivo diferente a la generalización y en ese sentido son aceptados como "válidos".

<sup>7</sup> Entre esas excepciones hay que mencionar el reciente informe de Barán, Catoggio, Esquivel, Funes, Giménez Béliveau, Irrazábal, Mallimaci, y Prieto (2020), acerca de la sociedad, la religión y la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

Diego Reynoso

“¿Cuán de acuerdo o desacuerdo estás con el proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, también conocido como de despenalización y legalización del aborto?”

Las opciones de los entrevistados, fueron “Muy de Acuerdo” (26%), “Algo de Acuerdo” (16%), “Algo en Desacuerdo” (12%) y “Muy en Desacuerdo” (39%). También se les ofreció la opción de responder “No sé” (1,7%) y “Prefiero no contestar” (4,5%). Los porcentajes de respuesta total de cada categoría corresponden a la distribución posterior a la ponderación. Junto a la pregunta por el grado de acuerdo con la LIVE, se realizó otra pregunta vinculada a la libertad de elección de la mujer; que en cierta medida intenta capturar las posiciones en favor de la libertad de elección de las mujeres (*pro-choice*) o en contra, que a priori consideramos que identifican las posiciones pro-vida (*pro-life*). Para ello, aplicamos un estímulo de diferencial semántico, enmarcado en la segunda pregunta:

“¿Con cuál de las siguientes proposiciones estás más de acuerdo?”. Para lo cual se les ofreció los dos diferenciales siguientes:  
1. “La mujer debe tener el derecho y la libertad para decidir sobre la continuidad de un embarazo involuntario o no deseado” (43%); y  
2. “La mujer no tiene el derecho y la libertad para decidir sobre la continuidad de un embarazo involuntario o no deseado” (31%).

Para aquellos que no se inclinaban de forma clara entre una u otra opción, se auto-asignaban las categorías de “No se” (6%), o “Prefiere no contestar” (20%). Como se puede apreciar, hay algo de lo que sugiere Petracci (2011): los entrevistados tienen una actitud positiva en cuanto a una ley favorable a “despenalizar y legalizar el aborto” (42%) y sobre el “derecho y la libertad de la mujer a decidir” (43%). No obstante, la actitud contraria a la despenalización (51%) es mayor que la actitud contraria al derecho a elegir (31%). En cuanto al tema de la libertad de elección, la proporción de entrevistados que prefiere no responder se incrementa significativamente del 4,5%, en la primera pregunta, al 20% en la segunda<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Hay algo del orden del encuadramiento o *framing* de la pregunta que tiene un impacto en la respuesta. Para no distraer el objetivo del trabajo, dejo esta cuestión para un futuro trabajo en elaboración con datos de 2020. El rechazo a una ley de interrupción del embarazo es mayor que el rechazo a la libertad de la mujer. En el encuadre, dependiendo del punto de referencia, el rechazo varía. El análisis de contingencia entre las actitudes respecto de la libertad de elección de la mujer (ELEGIR) y el grado de acuerdo/desacuerdo con la LIVE (LIVE) permite, en primer lugar, identificar dos conjuntos claros de actitudes. Por un lado, del 43% que sostiene que “la mujer debe tener el

El objetivo de incluir ambos estímulos en el cuestionario estuvo relacionado con tratar de detectar el potencial efecto *framing* o encuadre que podría tener la respuesta, como se comenta en la nota al pie. De este modo, de aquí en adelante trabajaremos sólo con la pregunta directa respecto de la actitud hacia la LIVE.

### 3.2 Factores estructurales e individuales

¿Qué factores estructurales o individuales ayudan a explicar las actitudes de los entrevistados? El trabajo se focaliza en determinar el impacto de diferentes conjuntos de variables de tipo estructurales o sociodemográficas y de tipo individuales respecto del grado de acuerdo/desacuerdo con la LIVE. Por variables estructurales se entienden aquellas que vienen determinadas a priori, que anteceden o se imponen desde afuera como un hecho social, en el sentido de Durkheim (1895): variables como el sexo (discutible, en parte), el nivel socioeconómico, la escolaridad o incluso la región<sup>9</sup>. Por variables individuales, en contraste, se entienden los indicadores de procesos individuales o internos, que suponen algún mínimo de elección o agencia, como las propias opiniones de una persona sobre cualquier tema particular, así como su posición ideológica, su preferencia partidaria y su nivel de práctica religiosa<sup>10</sup>.

---

derecho y la libertad para elegir sobre la continuidad de un embarazo,” el 84% está muy o algo de acuerdo con la LIVE. Por otro lado, del 31% que indicó que “la mujer no tiene el derecho y la libertad a elegir...,” el 95% está muy o algo en desacuerdo con la LIVE. La correlación entre las actitudes *pro-choice* (libertad y derecho a decidir o elegir) y la LIVE es alta, del mismo modo que las actitudes contrarias a la libertad de elección de las mujeres coinciden en un 95% con la oposición a la LIVE ( $\chi^2 = 800.91$ ,  $df = 15$ ,  $p - value < 2.2e - 16$ ). En segundo lugar, el análisis de contingencia permite detectar que las actitudes varían dependiendo del encuadre o *framing* de la consigna. De este modo, entre el 6% de los que no saben qué actitud tomar respecto de la libertad y el derecho de la mujer a decidir no sé, el 72% se manifestó en desacuerdo con la LIVE; del mismo modo que el 20% que prefirió no revelar su actitud respecto de la libertad y el derecho de la mujer a elegir (“Prefiero no contestar”), en un 62% se manifestó en desacuerdo con la LIVE. Parecería ser claro que mientras el desacuerdo respecto de la LIVE es abierto, asumir una posición contraria al derecho y a la libertad de elección no lo es en la misma proporción. Esto implicaría que aquellos que no asumen una posición definida respecto de la libertad y el derecho de elegir por parte de las mujeres, en realidad tienen una posición latente en contra.

<sup>9</sup> Desde luego, podemos asumir que el lugar de residencia depende de la elección de las personas y, en ese sentido, no considerarlo un factor estructural sino individual. No obstante, el lugar de residencia es externo al individuo, y no del orden de la reflexión interna.

<sup>10</sup> Respecto de la religión se puede asumir que no es un aspecto del orden de la elección individual, y probablemente algo profundamente arraigado en la socialización del individuo que ejerce presión desde afuera. Sin embargo, la consideramos un proceso de reflexión interno o una decisión, en un sentido deliberado.

Diego Reynoso

Las variables que queremos poner a prueba se desprenden en parte de la discusión de la literatura previa resumida. Cada una está acompañada de una breve descripción, de las categorías de medición que contiene y de una hipótesis en relación con las actitudes a la LIVE.

#### Factores estructurales

**SEXO:** es una variable *dummy* que asume dos valores “Hombre” (0) o “Mujer” (1). La conjetura de partida es que esperamos una mayor proporción de mujeres con actitudes favorables al aborto y a la LIVE, entendiendo que son ellas las que en última instancia toman la decisión al respecto.

**NSE:** el Nivel Socioeconómico es una variable que se compone de indicadores tales como el tipo de empleo, el lugar que ocupa en su empleo y el nivel de educación. Contiene tres categorías: “ABC1” o sectores altos, “C2C3” o sectores medios y “D1D2” o sectores bajos. Esta variable se incluye como control, ya que no encontramos un fundamento teórico o práctico que nos permita inferir alguna relación con la actitud hacia el aborto o la LIVE.

**REGIÓN:** agrupa a las 24 provincias de residencia de los entrevistados en 7 categorías: CABA, GBA (los 24 municipios colindantes con la CABA), PBA (el interior de la provincia de Buenos Aires), Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), Cuyo (La Rioja, Mendoza, San Luis y San Juan), NOA (Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán), NEA (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones) y Patagonia (La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). A priori no hay un fundamento teórico sobre la disposición territorial y las actitudes, pero al igual que en muchos otros países, se observan en general pautas de comportamiento y actitudes más tradicionales y conservadoras en las regiones del Norte y Cuyo del país, respecto de las cuales esperamos que presenten una menor proporción de actitudes favorables a la LIVE. En parte, los legisladores han manifestado esa tendencia de comportamiento legislativo.

**ESCOLARIDAD:** la variable reagrupa el nivel de escolaridad de los entrevistados en 4 categorías: “Hasta primario”, “Hasta secundario”, “Hasta Universitario incompleto” y “Universitario o más”. Se espera, de acuerdo a las investigaciones anteriormente reseñadas, que a mayor nivel de escolaridad mayor sea la proporción de actitudes favorables.

**GENERACIÓN:** agrupa las edades de los entrevistados en 5 tramos generacionales: “Generación Z” (18-22), “Millennials” (23-38), “Generación X” (39-54), “Baby Boomers” (55-73) y “Generación Silenciosa” (74 o +).

Seguimos esta categorización, a diferencia de las más tradicionales basadas en tramos etarios similares, con base en una nueva investigación que ofrece evidencia de que estos cortes generacionales presentan diferencias significativas en sus comportamientos y actitudes (Dimock, 2019). Así, esperamos que las nuevas generaciones tengan actitudes más favorables hacia el aborto y la LIVE.

### Factores individuales

**IDEOLOGÍA:** surge de la auto-identificación de los entrevistados en las categorías de “Izquierda”, “Centro Izquierda”, “Centro”, “Centro Derecha” y “Derecha”. Además, para aquellos que no se identifican con estas categorías ideológicas se agregaron las categorías “No me ubico en ninguna”, “No sé” y “Prefiero no contestar”. En principio podría asumirse como una variable continua, que va de un polo a otro polo. Sin embargo, la proporción de quienes no se ubican en ninguna categoría vuelve difícil asumir la medición como continua. Desde luego, y de acuerdo con la mayoría de la evidencia comparada, esperamos que a medida que los entrevistados se auto-identifiquen más hacia la izquierda tengan actitudes más favorables hacia el aborto y la LIVE<sup>11</sup>.

**RELIGIOSIDAD:** surge de la fusión de dos variables: la creencia o no en dios, y, por el otro, para los creyentes se consideró la autodefinition de su grado de religiosidad. De este modo, queda una sola variable con 5 categorías que asumen los valores de “No tiene religión”, “Nada Religioso”, “Poco Religioso”, “Algo Religioso” y “Muy Religioso”. También podría asumirse como continua, con la excepción de quienes eligen “No responde” o “No saben”. Respecto de esta variable asumimos que a mayor el nivel de religiosidad del entrevistado menor la probabilidad de tener actitudes favorables.

**POLÍTICA:** es un proxy de la identificación partidaria o política, determinando si el entrevistado es “Oficialista”, “Oficialista crítico”, “Opositor crítico”, “Opositor”, “Ns/Nc”. Si bien el partido que por entonces estaba en

<sup>11</sup> La etiqueta “ideología” utilizada en este trabajo puede tener una connotación equívoca si no se hacen algunas aclaraciones con cuidado. Desde las posiciones pro-vida y fuertemente antifeministas se ha acuñado en el debate público el término “ideología de género” para describir, de manera peyorativa y con una connotación negativa, cualquier posición favorable a las reivindicaciones de igualdad y libertad para las mujeres. Aquí se utiliza la etiqueta “ideología” para referir al auto-posicionamiento de los entrevistados en la escala izquierda-derecha, sin ninguna connotación peyorativa o negativa de cualquiera de estos polos.

Diego Reynoso

el gobierno abrió el debate legislativo, la mayoría de los partidos políticos (con excepciones) dejaron en libertad de conciencia a sus legisladores y, por ende, no marcaron partidariamente un lineamiento a seguir. Sin embargo, prominentes figuras de cada partido asumieron públicamente un posicionamiento favorable o contrario a la LIVE (Lopreite, 2020). En función del posicionamiento de éstos, conjeturamos que los entrevistados que se identifiquen como opositores al gobierno (Frente para Victoria y otros), *ceteris paribus*, tendrán una mayor probabilidad de tener posiciones favorables a la LIVE, mientras que los que se identifiquen como oficialistas (Cambiamos) tendrán una menor probabilidad de estar a favor<sup>12</sup>.

#### 4. Resultados

Con el objetivo de corroborar en qué medida diferentes categorías o segmentos de estas variables inciden en el grado de acuerdo o desacuerdo con la LIVE, se procede a presentar visualizaciones de gráficos de barras de las correspondientes tablas de análisis de contingencia, en forma bivariada, con su correspondiente test de asociación *chi-square* ( $\chi^2$ ). A continuación de ellos se controla el impacto de cada variable sobre el grado de acuerdo/desacuerdo con la LIVE, manteniendo constante el efecto de las demás, mediante un modelo binomial o *logit*. Finalmente, se presenta un análisis de Importancia Relativa de los Coeficientes (*relative importance coefficients*) (Grömping, 2015), para determinar la contribución de cada variable independiente en la explicación de la dependiente y de este modo estimar su importancia.

##### Análisis Bivariado

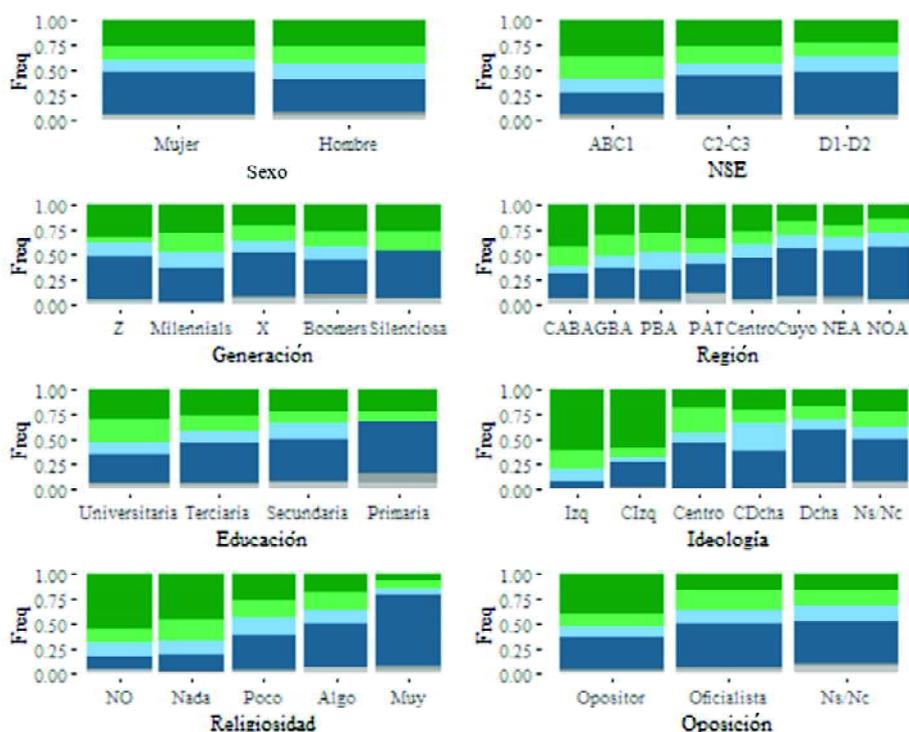
El grado de acuerdo o desacuerdo respecto de la LIVE presenta variaciones según las características estructurales (sexo, nivel socioeconómico, generación, región y nivel educativo) y las características individuales (ideología, religión y política).

---

<sup>12</sup> Encuestas realizadas en 2020 indican resultados similares a los que encontramos aquí, con la diferencia de que opositores y oficialistas cambian producto de la alternancia producida en 2019.

**GRÁFICO 1**

Grado de acuerdo con LIVE, según variables estructurales e individuales



Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, observamos que entre hombres y mujeres hay diferencias mínimas en cuanto el grado de acuerdo/desacuerdo con la LIVE, mientras que Región, Educación, Ideología y Religión presentan las mayores variaciones en cuanto al nivel de acuerdo y desacuerdo. Algunos resultados parecen contraintuitivos, por ejemplo: mientras un 49,4% de los hombres se manifestaron algo o muy en desacuerdo con la LIVE, el desacuerdo con la LIVE entre las mujeres llegó al 54%. Otros resultados confirman nuestra intuición: el 80% de los que se definieron ideológicamente como de izquierda están algo de acuerdo o muy de acuerdo con la LIVE, mientras que entre los que se identificaron como de derecha esa opinión cae al 30%.

Se encuentran diferencias entre los diferentes estratos de NSE. Los sectores más bajos presentan opiniones en desacuerdo (59%) en mayor medida que los niveles medios (49%) y altos (37%); en sentido contrario los sectores

Diego Reynoso

de NSE alto están en favor en un 57%, proporción que se reduce en los medios (43%) y bajos (35%). También se observan diferencias según las regiones del país: en CABA el acuerdo alcanza el 68%, la región de mayor acuerdo, así como en Patagonia alcanza el 51%, reduciéndose considerablemente en el NEA (32%) y el NOA (29%). Estos contrastes también se observan con el nivel de educación, siendo más del doble el acuerdo con la LIVE entre los sectores con mayor nivel educativo (56%) que en los sectores con primario incompleto (25%).

El grado de acuerdo o desacuerdo con la LIVE presenta diferencias también según la edad o las generaciones, pero estas variaciones no son en ningún modo lineales. Entre los “Centennials” o “Generación Z” el respaldo a la LIVE es del 42%, entre los “Millennials” o “Generación Y” llega al 51% y cae en la “Generación X” al 35%, para subir entre los “Baby Boomers” (44%) y la “Generación silenciosa” (50%).

**TABLA 1**  
Test de  $\chi^2$ -Cuadrado de relaciones bivariadas

Variable	X-Cuadrado	<i>p</i> -value
Sexo	14.83	0.020
NSE	11.88	0.049
Generación	37.39	0.020
Región	68.09	0.001
Educación	30.96	0.022
Ideología	132.80	0.000
Religiosidad	204.86	0.000
Política	75.78	0.001

Analizando las variables “ideología” y “religiosidad”, las diferencias en las opiniones siguen la distribución esperada. El acuerdo es mayor hacia la izquierda (84%), y cae radicalmente hacia la derecha (33%). Las variaciones también se observan según el grado de religiosidad de los entrevistados: entre los “No creyentes” el grado de acuerdo con la LIVE alcanza el 71% y cae paulatinamente a medida que aumenta el grado de religiosidad de los entrevistados, llegando al 18% de acuerdo entre los “Muy religiosos”. Más

contraintuitiva es la relación entre política y LIVE. Si bien el presidente Mauricio Macri (Cambiemos) autorizó a que dos diputados de su contingente legislativo iniciaran el debate en el Congreso, los entrevistados identificados como oficialistas están más en desacuerdo con la LIVE que los identificados como opositores. Del mismo modo se comportaron los diputados en el recinto, siendo los opositores los que en mayor proporción respaldaron la aprobación de la LIVE, en contraste con los diputados oficialistas que en mayor medida votaron en contra.

Las diferencias en las opiniones de los entrevistados, que se observan según las diferentes categorías de variables sociodemográficas e individuales, son en todos los casos estadísticamente significativas ( $p - value < 0.05$ ). La Tabla 1 presenta en cada celda los valores de la prueba de  $\chi^2$  y el  $p - value$  asociado para cada variable en relación con el grado de acuerdo/desacuerdo con la LIVE.

#### Modelo Multivariado

Los análisis bivariados indican que las diferentes variables socio-estructurales e individuales escogidas permiten segmentar las opiniones de los entrevistados, pero no permiten discriminar el impacto que tiene cada una de ellas manteniendo las otras variables constantes. Para ello se presenta un modelo de variable dependiente binomial o *logit* y un modelo normal OLS (*Ordinary Least Square*) o de mínimos cuadrados ordinarios, ambos estimados mediante el paquete *svyglm* en el software *R-Studio*.

Presentamos ambos modelos debido a que la variable dependiente no es continua. En los modelos OLS los coeficientes estimados  $\beta$  indican cuántas unidades aumenta la variable dependiente (siempre que esta sea continua) por cada unidad que aumenta la variable independiente. Dado que nuestra variable de respuesta no es continua, utilizamos otro modelo que se ajusta a una transformación logística de la probabilidad de ocurrencia de un evento y que será el modelo sobre el cual podremos estimar las probabilidades de las actitudes. Sin embargo, también presentamos los resultados de un modelo binario OLS con el solo objeto de corroborar que el impacto de las variables se mantenga significativo incluso bajo los supuestos de un modelo OLS.

La variable acuerdo con la LIVE fue recodificada para asumir solo dos valores posibles: acuerdo=1 y desacuerdo=0. La categoría acuerdo agrupa las categorías de “Algo” y “Muy de acuerdo”, así como la categoría desacuerdo agrega las categorías de “Muy” y “Algo en desacuerdo”. Las categorías de

Diego Reynoso

“No sabe” y “Prefiero no contestar” fueron removidas, quedando un total de 903 observaciones finales.

El modelo *logit* estima el logaritmo (*log*) de la razón entre la probabilidad de acuerdo ( $p$ ) y el desacuerdo ( $1 - p$ ), a partir del conjunto de variables independientes. De este modo, el modelo queda expresado de la siguiente forma:

$$\log\left(\frac{p}{1-p}\right) = \alpha + \beta_1 * x_1 + \dots + \beta_k * x_k$$

Para obtener los *odd-ratios* de la estimación, es decir la razón de probabilidad de  $\frac{p}{1-p}$  podemos transformar la ecuación del siguiente modo:

$$\frac{p}{1-p} = e^{\alpha + \beta_{1-k} * x_{1-k}}$$

Una vez estimados los *odd-ratios* podemos deducir la probabilidad, mediante:

$$p = \frac{e^{\alpha + \beta_{1-k} * x_{1-k}}}{1 + e^{\alpha + \beta_{1-k} * x_{1-k}}}$$

El modelo ofrece el resultado con todas las variables incluidas. Las variables independientes fueron consideradas como factores y no como variables continuas de modo que, si se presentaran efectos no lineales, pudieran ser detectados. En este sentido, los coeficientes deben interpretarse como el impacto de cada categoría del factor en comparación con la categoría de referencia dentro del factor. La categoría de referencia o base en cada factor está indicada en la tabla de regresiones. Las categorías base o de referencia entonces son: “No Creyentes”, “Izquierda”, “CABA”, “Opositores”, “Mujeres”, “Centennials o Generación Z”, “Universitarios” y “ABC1”. Como se puede apreciar, las categorías de referencia corresponden a las categorías que, hipotetizamos, deberían presentar un mayor acuerdo a la LIVE.

En este sentido, la constante de los modelos de las tablas de regresión nos indica el coeficiente estimado (3.221) de la actitud de una persona que tiene esas características base.

**TABLA 2**  
Modelo de Regresión Logística y OLS con variable dependiente binaria<sup>13</sup>

Dependent variable:						
	logistic		Aborto		OLS	
	Coef.	(S.E)	OR	Coef.	(S.E)	
<b>Religiosidad</b>						
No Religioso	--	--	--	--	--	--
Nada	-0,114	(0,373)	0,892	-0,017	(0,072)	
Poco	-0,996***	(0,268)	0,369	-0,211***	(0,054)	
Algo	-1,234***	(0,242)	0,291	-0,261***	(0,047)	
Muy	-2,446***	(0,359)	0,087	-0,473***	(0,056)	
<b>Ideología</b>						
Izquierda	--	--	--	--	--	--
Centro Izquierda	-0,478	(0,558)	0,620	-0,072	(0,085)	
Centro	-1,382**	(0,575)	0,251	-0,255***	(0,094)	
Centro Derecha	-1,842***	(0,592)	0,159	-0,349***	(0,097)	
Derecha	-1,468**	(0,654)	0,230	-0,272**	(0,109)	
Ns/Nc	-1,214**	(0,512)	0,297	-0,223***	(0,078)	
<b>Región</b>						
CABA	--	--	--	--	--	--
GBA	-0,358	(0,336)	0,699	-0,063	(0,063)	
PBA	-0,375	(0,495)	0,687	-0,070	(0,096)	
Patagonia	-0,503	(0,409)	0,605	-0,084	(0,078)	
Centro	-0,897***	(0,343)	0,408	-0,173***	(0,063)	
Cuyo	-1,430***	(0,377)	0,239	-0,280***	(0,069)	
NEA	-1,001***	(0,372)	0,367	-0,197***	(0,070)	
NOA	-1,466***	(0,363)	0,231	-0,278***	(0,064)	
<b>Política</b>						
Opositor	--	--	--	--	--	--
Oficialista	-0,381**	(0,193)	0,683	-0,077*	(0,040)	
Ns/Nc	-0,530	(0,265)	0,589	-0,100	(0,051)	
<b>Sexo</b>						
Mujer	--	--	--	--	--	--
Hombre	0,038	(0,169)	1,039	0,011	(0,033)	
<b>Generación</b>						
Generación Z	--	--	--	--	--	--
Milennials	0,618**	(0,309)	1,855	0,116**	(0,057)	
Generación X	0,593*	(0,333)	1,809	0,108*	(0,061)	
Baby Boomers	0,573*	(0,345)	1,733	0,108*	(0,063)	
Silenciosa	0,816	(0,694)	2,260	0,155	(0,139)	
<b>Educación</b>						
Universitario	--	--	--	--	--	--
Terciaria	-0,549**	(0,221)	0,578	-0,112**	(0,044)	
Secundaria	-0,618**	(0,263)	0,539	-0,128**	(0,053)	
Primaria	-0,737	(0,692)	0,478	-0,137	(0,131)	
<b>Nivel Socio Económico</b>						
ABC1	--	--	--	--	--	--
C2-C3	-0,147	(0,272)	0,863	-0,029	(0,051)	
D1-D2	-0,533*	(0,305)	0,587	-0,104*	(0,057)	
Constante	3,221***	(0,651)	25,058	1,127***	(0,108)	
-----						
Observaciones	903				903	
Log Likelihood					-662,793	
Akaike Inf. Crit.					1.383,586	
Desviación residual (gl. = 867)	1.024,474				175,085	
Desviación nula (gl. = 902)	1.234,382				221,870	
=====						

Nota: \*p<0,1; \*\*p<0,05; \*\*\*p<0,01

Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> Para ambos modelos se presentan los coeficientes estimados y los errores estándar. En el caso del modelo *Logit*, la columna OR presenta las estimaciones de los *Odds-Ratio* o Razones de Probabilidad.

El valor de la constante del modelo logístico representa la combinación de las categorías de referencia de cada factor: una entrevistada mujer, perteneciente a la “Generación Z” (esto es, los que en el estudio se encuentran entre 18 y 22 años), con estudios universitarios, de nivel socioeconómico alto, residente en CABA, de izquierda, no religiosa y opositora. Para una persona de esas características, el valor de la constante es de  $\alpha = 3.221$ , lo que implica que, mediante la ecuación ( $e^{3.221}$ ), esa persona tiene 27 veces más chances de estar a favor de la LIVE que estar en contra o, en otros términos, mediante la ecuación, que tiene una probabilidad de estar a favor de 0.96 (o medido de 1 a 100, el equivalente a 96%).

Considérese el caso contrario, esto es: para un entrevistado hombre ( $\beta = 0.038$ ) residente en el NOA ( $\beta = -1.466$ ), auto-ubicado a la derecha de la escala ideológica ( $\beta = -1.468$ ), muy religioso ( $\beta = -2.446$ ), con estudios primarios ( $\beta = -0.737$ ), de nivel socioeconómico bajo (D1-D2) ( $\beta = -0.533$ ) y oficialista ( $\beta = -0.381$ ) el coeficiente estimado es de -3.772, que equivale a un odd-ratio de 0.023 chances de estar a favor, es decir una probabilidad de 0.022 (o casi nula 2%) de estar de acuerdo con la LIVE, o de 0.977 (97.7%) de estar en desacuerdo. En otras palabras, una persona de esas características tiene una probabilidad casi igual a 1 de tener una actitud contraria a la LIVE. El modelo es muy preciso al respecto sobre el impacto en la dirección de las actitudes de las diferentes variables consideradas.

Considerando, por ejemplo, exclusivamente la religiosidad de una persona “No religiosa” o que no cree en la existencia de dios, manteniendo el resto de los factores en el nivel de la constante, encontramos que la probabilidad de estar de acuerdo con la LIVE entre una persona no religiosa ( $p=0.96$ ) y una persona muy religiosa ( $p=0.43$ ) se reduce considerablemente en 0.53 (53 puntos porcentuales).

La lectura de los coeficientes estimados permite detectar cuatro hallazgos muy específicos y relevantes: en primer lugar, que no hay diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres, *ceteris paribus*. En segundo lugar, y de acuerdo a lo esperado, entre los no creyentes y los creyentes, pero “Nada” religiosos, no hay diferencias en cuanto a sus opiniones en relación con la LIVE. Sí las hay entre los no creyentes y los “Poco”, “Algo” y “Muy” religiosos: a medida que aumenta la intensidad religiosa el impacto negativo en la actitud hacia la LIVE es mayor (esto es, contrario a la LIVE). En tercer lugar, la ideología tiene el impacto esperado: los entrevistados auto-ubicados en la izquierda y en la centroizquierda no tienen diferencias en cuanto a su posicionamiento en favor de la LIVE; pero las diferencias estadísticamente significativas son entre la categoría base (izquierda) y los

ubicados en el centro, centro derecha y derecha, así como también entre los que no se auto-posicionan ideológicamente. El impacto negativo de la ideología en contra de la LIVE crece a medida que nos movemos de izquierda a derecha. En cuarto lugar, las regiones presentan corrientes de opinión muy claras: CABA, el GBA, el interior de la PBA y la Patagonia no presentan diferencias estadísticamente significativas entre ellas. Pero el impacto negativo hacia la LIVE, estadísticamente significativo, aumenta a medida que nos movemos desde estas regiones hacia las regiones Centro, Cuyo, NEA y NOA<sup>14</sup>.

La identificación política de los entrevistados también presenta efectos significativos. Tanto los oficialistas (Cambiamos), como los que no se identifican políticamente, tienen menos probabilidades de estar de acuerdo, o más probabilidades de estar en desacuerdo con la LIVE, en comparación con los opositores (Frente para la Victoria)<sup>15</sup>.

En cuanto a la pertenencia a una generación (el indicador de edad) y la actitud hacia la LIVE, el impacto no es lineal. Entre los más jóvenes (la generación Z) y los más viejos (la generación silenciosa) no hay diferencias estadísticamente significativas, pero sí existen diferencias entre éstas y los millennials, la generación X y los Baby Boomers. Estos grupos generacionales tienden a tener opiniones más favorables a la LIVE, comparativamente con los dos primeros, manteniendo los demás factores constantes. En cierta forma, es difícil interpretar estos resultados, ya que en forma bivariada, y sin control de los otros factores, la distribución de las preferencias no sigue el efecto observado en el análisis. De todas formas, la edad de las personas ha sido incluida tan solo como una variable de control, por lo que su interpretación no es decisiva para el análisis. La educación sigue el impacto esperado: a medida que se descende en el nivel de educación o escolarización de las personas, aumenta el rechazo a la LIVE. En cuanto al nivel socioeconómico se observa un impacto negativo y significativo en los sectores más bajos, comparados con los medios y altos.

<sup>14</sup> La relación observada entre la región y la opinión pública de las mismas en relación con la LIVE también encuentra su vínculo con el comportamiento legislativo de diputados y senadores, *grosso modo*. Tal y como se puede constatar, los contingentes legislativos regionales votaron de acuerdo a las corrientes de opinión pública de sus territorios (Lopreite, 2020). No obstante, se destaca el paradójico caso de los senadores de CABA que votaron en contra en 2018, siendo este el distrito donde las actitudes favorables hacia la LIVE alcanzan la mayor proporción.

<sup>15</sup> Al igual que con la región, los contingentes legislativos de los partidos se comportaron de acuerdo a este alineamiento. Siendo los opositores los que han votado en mayor proporción en favor de la LIVE, mientras que los oficialistas, pese a que algunos de ellos fueron miembros informantes del proyecto, lo hicieron en mayor proporción en contra. En modelos con datos 2020 la relación es inversa, producto de la alternancia en el poder experimentada en 2019.

Diego Reynoso

### Importancia Relativa de los Factores

Considerando las variables en su conjunto es, sin duda alguna, el nivel de religiosidad de las personas el factor que tiene un mayor peso en la variación del acuerdo o el desacuerdo. Analizando la importancia relativa de los coeficientes (*Relative Importance Coefficients*) mediante descomposición de la varianza (Grömping, 2015 y 2007), aproximadamente el 47% de la explicación de la varianza de las opiniones respecto de la LIVE se debe al grado de religiosidad de las personas. La ideología es la segunda variable de mayor contribución a la explicación: un 21%. De un modo similar, la región contribuye a la variación de las actitudes en un 17%. Por último, y en menor medida, la educación contribuye un 6% a la explicación de las actitudes. El peso del sexo, de la generación, de la identificación política y del nivel socioeconómico de las personas se diluyen en presencia de los factores con mayor aporte en la explicación.

**TABLA 3**  
Análisis de descomposición de Varianza (Grömping, 2015)

Variable	% Varianza
Religiosidad	0.473
Ideología	0.212
Región	0.176
Educación	0.056
NSE	0.032
Generación	0.025
Política	0.018
Sexo	0.004

Los resultados indican que la opinión de los entrevistados respecto de la LIVE está fundamentalmente afectada por la religiosidad de las personas. En este punto hay que ser claros: no es la religión o la creencia religiosa *per se*, sino la intensidad de esas creencias. Cuanto más religiosa es una persona, menos probable es que tenga una actitud favorable a la LIVE.

### Ideología, Región y Educación en interacción con la Religión

Si bien el peso de la religiosidad parece ser preponderante en las actitudes que las personas tienen respecto de la LIVE, hemos podido detectar dos factores cuyo peso relativo es importante y que atenúan o moderan el impacto de la religión. Estos son: la ideología (o auto-posicionamiento ideológico) y la región (o región de residencia de la persona). Personas con alto nivel de religiosidad (Algo religiosa y Muy religiosa) tienen más probabilidad de estar de acuerdo con la LIVE si son de izquierda o centro izquierda y viven en regiones donde las personas que las rodean están en mayor proporción a favor de la misma (CABA, GBA y Patagonia), comparándolas con otras personas muy religiosas pero ideológicamente ubicadas en el centro derecha o en la derecha, y en regiones donde la mayoría tiende a tener posiciones contrarias (Centro, Cuyo, NEA y NOA). Así, el Gráfico 2 presenta las probabilidades pronosticadas respecto del grado de acuerdo con la LIVE según el nivel de religiosidad, controlado por región, ideología, educación y generación. Es en este sentido que la ideología y la presión social juegan un efecto atenuante o agravante. También lo hace el nivel de estudios: los y las universitarias muy religiosos tienden a tener una mayor probabilidad de estar de acuerdo con la LIVE con respecto a quienes tienen su mismo nivel de religiosidad, pero no son universitarios. Contrariamente a la “percepción cuasiestadística”<sup>16</sup> generalizada, no hay diferencias significativas entre las distintas generaciones. Sólo encontramos marginalmente que entre los más jóvenes, la Generación Z, el aumento de la religiosidad presenta actitudes más significativamente contrarias que en el resto de las franjas etarias para los mismos niveles de religiosidad<sup>17</sup>.

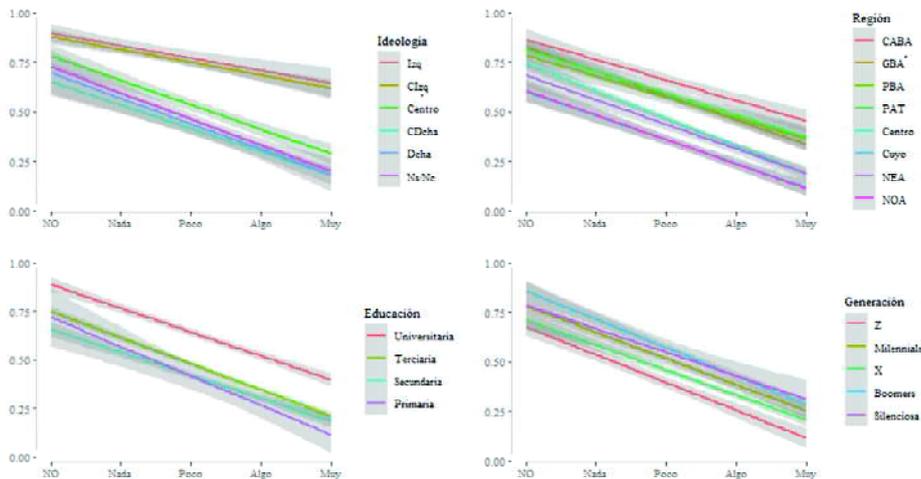
<sup>16</sup> El concepto de “percepción cuasiestadística” lo introduce Noelle-Neuman (1995) en su teoría sobre la espiral del silencio. Al respecto, por percepción cuasiestadística nos referimos a la percepción o sensación individual que tienen las personas (en este caso incluso los académicos) respecto de un determinado clima de opinión producto de sus interacciones sociales, que en muchos casos no suele corresponderse con el clima global de opinión.

<sup>17</sup> Quizás la percepción en torno a las diferencias generacionales venga de la mano de las imágenes públicas de las movilizaciones en favor de la sanción de la Ley. Masivamente estas movilizaciones fueron protagonizadas por jóvenes, al punto tal que fueron definidas como “la revolución de las hijas.” En realidad, se trató de un encuentro intergeneracional, cómo lo señala Sutton (2020), en donde se compartieron discursos, estrategias y legados.

Diego Reynoso

## GRÁFICO 2

Probabilidades predichas (*predicted probabilities*) del acuerdo con la LIVE según Religiosidad, controlado por Ideología, Región, Educación y Generación



Fuente: elaboración propia.

Una hipótesis que podría explicar y dar sentido al fuerte impacto de la religiosidad de las personas en su actitud contraria hacia la LIVE tiene su fundamento en la discusión respecto del inicio de la vida. Para los muy religiosos, en general, y para los cristianos (católicos, evangélicos o de alguna otra religión protestante), en particular, la creencia en la existencia en una vida después de la muerte, basada en la creencia de un alma separada del cuerpo, implica la sacralización de la concepción humana. Esta creencia se antepone ante cualquier argumento biológico o científico y, por lo tanto, pasa a encuadrarse en un problema moral trascendente. El sistema de creencias y su forma de operar en las actitudes es radicalmente diferente entre los no creyentes, los agnósticos o los poco religiosos, o incluso entre los hombres y las mujeres del ámbito de la ciencia, que en general entienden el proceso evolutivo del embrión en los mismos términos que cualquier proceso biológico que puede estar bajo el control de la persona (Taracena, 2005).

Adicionalmente, las personas más religiosas creen en la existencia de un “orden natural” y una “ley natural” por encima del orden creado socialmente y de la ley positiva. De allí deriva la creencia en la sacralidad de ese orden y de esa ley, que no pueden ser modificados ni discutidos. Desde luego, quienes no creen en la existencia o la validez de ese fundamento exterior y, por lo tanto, consideran que el orden es producto de la creación social, no

tienen ninguna objeción a la discusión de los cambios en la forma en que la sociedad puede organizarse para satisfacer las demandas de sus miembros.

Cualquiera sea, de todos modos, la interpretación correcta respecto de la relación entre religión y aborto, nuestros hallazgos revelan el peso que ésta tiene sobre las actitudes de las personas.

## 5. Conclusión

Los resultados de la investigación sugieren que, en primer lugar y de acuerdo –en parte– a trabajos de investigación previos, el grado de religiosidad de las personas tiene un impacto estadísticamente significativo sobre el grado de acuerdo/desacuerdo con respecto a la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Cuanto más intensa es la religiosidad de las personas, mayor es la probabilidad de desacuerdo con dicha ley.

En segundo lugar, la ideología juega también un papel complementario en las opiniones. Como es de esperar, las personas que se auto-ubican en la izquierda y en la centroizquierda son las de mayor acuerdo con la LIVE, mientras que las personas que se auto-ubican en la centroderecha y en la derecha del espectro ideológico son las de mayor desacuerdo con la LIVE. Cabe destacar que los que no se auto-identifican ideológicamente en la escala de izquierda y derecha, presentan una tasa de acuerdo/desacuerdo similar a la de los que se ubican entre la centroderecha y la derecha. Este es un hallazgo relevante, ya que la declaración de ausencia de ideología en un sentido espacial no implica aleatoriedad en la opinión respecto del tema de aborto, sino una clara correlación con quienes se auto-perciben en uno de los polos.

En tercer lugar, la región de residencia también permite describir las variaciones en las opiniones de los entrevistados. Al respecto, el país se encuentra claramente dividido en dos *clusters* nítidamente definidos: en CABA, GBA, interior de PBA y Patagonia la probabilidad de estar de acuerdo con la LIVE, *ceteris paribus*, es significativamente mayor que en el NOA y el NEA, así como en el Centro y Cuyo. No obstante, las regiones correlacionan fuertemente con el nivel de religiosidad de las personas, por lo que la relación encontrada territorialmente responde más al grado de religiosidad de esos segmentos que a su residencia. Una explicación potencial de este vínculo puede ofrecerse desde una perspectiva de los efectos de la presión social: es más probable que una persona que interactúa con personas con un determinado tipo de actitud tienda a adoptar esa actitud, independientemente de otras cuestiones (por ejemplo, la ideología o la educación). Así, es más probable que cualquiera sea el peso de los otros factores, una persona que reside en una determinada provincia o región tenga una actitud de base más favorable o menos favorable a la LIVE.

Diego Reynoso

En cuarto lugar, la relación del grado de religiosidad y la opinión respecto de la LIVE es atenuada bajo la presencia de otros factores como la ideología y, en menor medida, la educación. Personas muy religiosas pero orientadas ideológicamente hacia la izquierda o centroizquierda, tienen menos chance de estar en desacuerdo con la LIVE. Del mismo modo, personas religiosas, pero con un nivel universitario o más de estudios, tienen menos chances de estar en desacuerdo con la LIVE.

En quinto lugar, y quizás con menor claridad, parece observarse que mientras el desacuerdo respecto de la LIVE se expresa de manera abierta, asumir una posición contraria al derecho y a la libertad de elección de la mujer no lo es en la misma proporción. Esto implicaría que aquellos que no asumen una posición definida respecto de la libertad y el derecho de elegir de las mujeres, en realidad tienen una posición latente en contra.

La conclusión es clara. Los hallazgos permiten afirmar que las personas muy religiosas, auto-ubicadas ideológicamente en la derecha y residentes en la región NOA y NEA tienen una alta probabilidad de estar en desacuerdo con la LIVE, mientras que los no creyentes y los poco religiosos, auto-posicionados a la izquierda y centro izquierda del espacio ideológico y residentes en CABA, GBA, PBA y el sur del país, tienen muchas más chances de estar de acuerdo con la LIVE. Esta tendencia de la opinión pública abona a la explicación que otros trabajos ofrecen respecto del comportamiento de los legisladores nacionales que parecen seguir –como es de esperar– el clima de opinión pública de sus respectivos distritos electorales.

Por último, de manera contra intuitiva, no hay evidencia firme respecto de la existencia de diferencias generacionales que indiquen un cambio en las actitudes. De hecho, entre los más jóvenes (Generación Z), el aumento de la religiosidad dispara actitudes aún más contrarias hacia el aborto en relación con las otras generaciones.

Podría esperarse que, con el paso del tiempo, después de la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo las actitudes contrarias bajen de intensidad y se asuma como una opción. Si bien las actitudes son relativamente estables a lo largo del tiempo, los reemplazos generacionales o cambios legales pueden ejercer algún tipo de cambio en las mismas. Desde luego, es tan sólo una conjetura provisoria. Más allá de eso se necesita más investigación sistemática sobre este asunto en particular y sobre las posibilidades de avance y reversión, como la experiencia de otros países así lo demuestra. Los procesos de secularización no son lineales ni evolutivos, y nuevas olas de aumento de la religiosidad podrían implicar también cambios en las actitudes que se observan en la opinión pública que puedan condicionar la agenda del debate legislativo.

**APÉNDICE**

Resumen descriptivo de variables incluidas en el estudio, según muestra sin ponderar y con muestra ponderada

<b>Variable</b>	<b>Muestra sin Ponderar</b>	<b>Muestra Ponderada</b>
<b>LIVE</b>		
Muy de Acuerdo	27,9	25,8
Algo de Acuerdo	16,3	15,7
Algo Desacuerdo	12,9	12,8
Muy Desacuerdo	36,8	39,2
No Sabe	1,7	1,7
No Contesta	4,5	4,5
<b>Religiosidad</b>		
No	19,1	17,1
Nada	5,9	6,1
Poco	19,3	19,7
Algo	37,9	41,9
Muy	13,6	15
Ns/Nc	4,3	
<b>Ideología</b>		
Izquierda	3,1	3,1
Centro Izquierda	10,1	9,4
Centro	10,6	8,8
Centro Derecha	8,8	8,7
Derecha	3,9	3,9
Ns/Nc	63,5	65,9
<b>Región</b>		
CABA	10,2	5,5
GBA	21,8	20,8
PBA	7,8	8,5
Patagonia	8,59	7,2
Centro	19,2	23,7
Cuyo	10,1	9
NEA	10,5	10,7
NOA	11,9	14
<b>Política</b>		
Opositor	37,6	38,3
Oficialista	46,4	44,7
	16,1	16,9
<b>Sexo</b>		
Mujer	54	57,2
Hombre	46	42,7
<b>Generación</b>		
Generación Z	10,9	8,9
Millennials	31,6	31,5
Generación X	25,5	29,6
Baby Boomers	29,9	27,3
Silenciosa	2,2	2,5
<b>Educación</b>		
Universitaria	23,9	18,1
Terciaria	48,6	52,1
Secundaria	26,4	28,2
Primaria	1,2	1,3
<b>Nivel Socioeconómico</b>		
ABC1	20,1	3,1
C2-C3	54,1	69,4
D1-D2	25,8	27,5

Fuente: elaboración propia.

### Referencias bibliográficas

- Barán, T., Catoggio, M. S., Esquivel, J. C., Funes, M. E., Giménez Beliveau, V., Irrazábal, G., Mallimaci, F. y Prieto, S. (2020). “Sociedad, religión y Ley de interrupción voluntaria del embarazo (IVE). Los habitantes de la Argentina opinan”. CEIL CONICET. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2020/12/ii27-ive.pdf>.
- 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.
- Bergallo, P., Jaramillo Sierra, I. y Vaggione, J. M. (Comps.) (2018). *El aborto en América Latina. Estrategias jurídicas para luchar por su legalización y enfrentar las resistencias conservadoras*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Blofield, M. (2006). *The Politics of Moral Sin: Abortion and Divorce in Spain, Chile and Argentina*. Nueva York: Routledge.
- Converse, P. (1964). “The Nature of Belief System in Mass Public.” En Apter, D. (Ed.), *Ideology and Discontent* (pp. 206–61). Nueva York: Free Press.
- Cook, E. A., Jelen, T. y Wilcox, C. (1993). Generational Differences in Attitudes Toward Abortion. *American Politics Quarterly*, 21(1): 31–53.
- Dides, C., Benavente, M. C., Sáez, I. y Morán, J. M. (2011). “Estudio de opinión pública sobre aborto y derechos sexuales y reproductivos en Brasil, Chile, México y Nicaragua.” Santiago de Chile: FLACSO-Chile. Disponible en <https://clacaidigital.info/bitstream/handle/123456789/767/opinion-publica-aborto.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
- Dimock, M. (2019). “Defining generations: Where Millennials end and Generation Z begins”. Pew Research Center. Disponible en <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/01/17/where-millennials-end-and-generation-z-begins/>.
- Durkheim, E. (1895). *Las reglas del método sociológico*. Buenos Aires: La Pléyade.
- Erikson, R. S. (2018). “The Stability of Political Attitudes.” En Fisher, J., Fieldhouse, E., Franklin, M., Gibson, R., Cantijoch, M. y Wlezain, C. (Eds.), *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion* (Pp. 357-368). Londres; Nueva York: Routledge.
- Felitti, K., y Prieto, S. (2018). Configuraciones de la laicidad en los debates por la legalización del aborto en la Argentina: discursos parlamentarios y feministas (2015-2018). *Salud Colectiva*, 14(3): 405–423.
- Grömping, U. (2007). Estimators of relative importance in linear regression based on variance decomposition. *American Statistician*, 61(2): 139–47.
- Grömping, U. (2015). Variable importance in regression models. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics*, 8(4): 154-157.

- Hall, E. J. y Marx Ferree, M. (1986). Race Differences in Abortion Attitudes. *Public Opinion Quarterly*, 50(2): 193–207.
- Henshaw, S., y Martire, G. (1982). Abortion and the public opinion polls. 1. Morality and legality. *Family Planning Perspectives*, 14(2): 53–60.
- Htun, M. (2003). Why Hasn't Abortion Been Decriminalized in Latin America? En Htun, M., *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family Under Latin America Dictatorships and Democracies* (Pp. 142–171). Cambridge: Cambridge University Press.
- Jelen, T. G Wilcox, C. (2003). Agenda Causes and Consequences of Public Attitudes Toward Abortion: A Review and Research Agenda. *Political Research Quarterly*, 56(4): 489–500.
- Knutsen, O. (2018). "Attitudes, Values and Belief Systems." En Fisher, J., Fieldhouse, E., Franklin, M., Gibson, R., Cantijoch, M. y Wlezein, C. (Eds.), *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion* (Pp. 343-356). 343–56. Londres; Nueva York: Routledge.
- Krannich, R. S. (1980). Abortion in the United States: Past, Present, and Future. *Family Relations*, 29(3): 365–374.
- Küng, S. A., Saavedra-Avendaño, B., Aldaz Vélez, E., Mejía Piñeros, M. C., Fawcett Metcalfe, G. y Darney, B. (2018). Capturing compassion: A survey of Mexican Catholics assessing abortion support by reason for abortion and degree of Catholicism. *Contraception*, 98(6): 504–509.
- Lopreite, D. (2012). Travelling Ideas and Domestic Policy Change: The Transnational Politics of Reproductive Rights/Health in Argentina. *Global Social Policy*, 12(2): 109–128.
- Lopreite, D. (2014). Explaining Policy Outcomes in Federal Contexts: The Politics of Reproductive Rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research*, 33(4): 389–404.
- Lopreite, D. (2020). "The Federal Restriction to Women's Rights: Argentina's Politics on Abortion and Contraception". En Collier, C., Grace, J. y Vickers, J. (Eds.), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Books.
- Moldanado, S. A. (1985). Trends in public attitudes toward legal abortion, 1972-1978. *Research in Nursing and Health*, 8(3): 219–225.
- Marsiglio, W., y Shenan, C. (1993). Adolescent males' abortion attitudes: data from a national survey. *Family Planning Perspectives*, 25(4): 162–169.
- Noelle-Neuman, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- Norris, P., e Inglehart, R. (2011). *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petraci, M. (2011). Opiniones y representaciones sociales de varones sobre aborto en Buenos Aires, Argentina. *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana* 8: 10–35. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/2933/293322074002.pdf>.

Diego Reynoso

- Pew Research Center (2014). "Religion in Latin America: Widespread Change in a Historically Center". Disponible en: <http://www.pewforum.org/2014/11/13/religion-in-latin-america/>.
- Rabbia, H. y Sgró Ruata, M. C. (2014). Posiciones sobre aborto en Argentina: de la Conferencia Episcopal a las opiniones de los/as ciudadanos/as católicos/as. *Política & Sociedad. Revista de Sociología Política*, 13(26): 195–219.
- Ramírez Valverde, B., Suarez Vallejos, P. y Ramírez Valverde, G. (2007). Opinión de Mujeres con Interrupción Voluntaria del Embarazo sobre la legalización del aborto. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XI: 907–928.
- Rodríguez, J., Valencia, K. S., Wilson, C., Díaz Olavarrieta, S., García, G. y Sánchez Fuentes, M. L. (2011). Public Opinion on Abortion in Eight Mexican States amid Opposition to Legalization. *Studies in Family Planning*, 42(3): 191–198.
- Ruibal, A. (2017). Federalism, Two Level Games and the Politics of Abortion Rights Implementation in Subnational Argentina. *Reproductive Health Matters*. *Reproductive Health Matters*, 26(54): 137–144.
- Scott, J. (1998). Generational Changes in Attitudes to Abortion: A Cross-National Comparison. *European Sociological Review*, 14(2): 177–190.
- Shain, R.N. (1986). A cross-cultural history of abortion. *Clinical Obstetric and Gynecology*, 13(1): 1–17.
- Singh, K. y Leahy, P. (1978). Contextual and Ideological Dimensions of Attitudes Toward Discretionary Abortion. *Demography*, 15(3): 381–388.
- Strickler, J. y Danigelis, N. (2002). Changing Frameworks in Attitudes toward Abortion. *Sociological Forum* 17(2): 187–201.
- Sullins, D. (1999). Catholic / Protestant Trends on Abortion: Convergence and Polarity. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 38(3): 354–369.
- Sutton, B. (2020). Intergenerational encounters in the struggle for abortion rights in Argentina. *Women's Studies International Forum*, 82 (July).
- Taracena, R. (2005). El aborto a debate. *Desacatos*, 17 (enero-abril): 15–32.
- Yam, E. A., Dries-Daffner, I. y García, S. (2006). Abortion opinion research in Latin America and the Caribbean: A review of the literature. *Studies in Family Planning*, 37(4): 225–240.



## **El proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, Argentina (2009-2016). Un análisis desde el marco del IAD\***

*The institutionalization process of the «Forest Law» in Buenos Aires province, Argentina (2009-2016): an analysis through the politicized IAD framework*

PATRICIO HERNÁN STRACCIA\*\*

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

straccia@agro.uba.ar

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A2>

**Resumen:** En este artículo analizamos el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, Argentina (2009-2016). Se trata de una política pública en materia ambiental que regula las formas de uso y apropiación de los bosques nativos de la provincia. Desde el marco del análisis y desarrollo institucional (IAD) “politicizado”, identificamos y caracterizamos las arenas de acción constituidas a nivel operacional y a nivel decisional, analizando la situación de acción y los actores participantes en ella. Los datos fueron producidos a través del enfoque etnográfico, mediante entrevistas semiestructuradas y en profundidad con los distintos actores sociales, complementado con un análisis documental de fuentes secundarias. A través de nuestro recorrido, mostramos cómo se constituyen múltiples arenas de acción en la producción de políticas públicas ambientales, evidenciamos que la política pública producida es el resultado de disputas y negociaciones entre actores estatales y no estatales que buscan acceder a los espacios de toma de decisión en pos de intereses específicos, y resaltamos algunas de las formas a través de las cuales se producen las estatalidades.

**Palabras Clave:** “Ley de Bosques” – IAD – Buenos Aires – Delta del Paraná – Estructura de oportunidades políticas

**Abstract:** *In this article we analyze the institutionalization process of the «Forest Law» in the province of Buenos Aires, Argentina (2009-2016). It is a public policy that regulates the forms of use and appropriation of the native forests of the province. Through the politicized IAD framework, we identify and characterize the action arenas constituted at the operational level and at the decisional level, analyzing the action situation and the actors participating in it. Data were produced through the ethnographic approach (semi-structured and in-depth interviews with the different social actors), complemented by a documentary analysis of secondary sources. We present evidence of the ways multiple action arenas are constituted in the production of environmental public policies, we show that public policies are the result of disputes and negotiations between state and non-state actors that seek access to decision-making spaces in pursuit of specific interests, and we highlight some of the ways in which statehoods are produced.*

**Key Words:** *Forest Law – IAD – Buenos Aires – Delta del Paraná – Political Opportunity Structure*

\* Artículo recibido el 23 de diciembre de 2019 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

\*\* El autor agradece el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo y también a Fernando Jaime por sus aportes en el marco de un seminario doctoral.

## Introducción<sup>1</sup>

En las últimas décadas, las teorías incrementales y las perspectivas procesualistas permitieron incorporar nuevas dimensiones de análisis al estudio de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1992; Subirats et al., 2008). Las investigaciones ya no se focalizaron únicamente en la etapa de implementación sino que comenzaron a incluir a los procedimientos y estrategias llevadas a cabo por los actores estatales y no estatales a lo largo de todo el proceso de la política (Aguilar Villanueva, 1996; Cowan Ros, 2016). Esto requiere considerar la singularidad de los contextos sociales e históricos en los cuales se desarrollan. Al respecto, autores del campo de la antropología política postularon que las políticas públicas se constituyen como un campo de lucha entre distintos actores y señalaron la importancia de analizar qué es lo que está en disputa en cada instancia de (re)producción de la política (Shore y Wright, 1997; Wedel et al., 2005).

Siguiendo a Escolar (2010), las instituciones representan un espacio de producción y reproducción de las relaciones sociales de producción. El análisis de los procesos de institucionalización, por lo tanto, hace foco en el enfrentamiento entre lo dado y las resistencias a lo dado (Escolar, 2000). En este artículo, el concepto *institucionalización* remite a lo planteado por Ostrom (2005) y Portes (2006): se trata de un proceso de formación de instituciones, siendo éstas los conjuntos de reglas/prescripciones que gobiernan las relaciones entre los actores. En relación con las cuestiones ambientales, la importancia de la mirada centrada en la disputa en torno a los procesos de institucionalización ha sido señalada por Melé (2003), Piermattei (2013) y Merlinsky (2013), entre muchos otros.

En Argentina, la institucionalización de la cuestión ambiental ha sido un proceso errático y carente de una dirección consistente a lo largo del tiempo (Díaz, 2006; Gutiérrez e Isuani, 2013 y 2014). Uno de los principales instrumentos para establecer reglas que favorecieran la conservación del ambiente han sido las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, enmarcadas en las facultades delegadas por las provincias a la Nación luego de la reforma constitucional de 1994 a través del art. 41 de la Constitución Nacional (CN). Aun cuando las provincias detentan el dominio originario de sus recursos naturales (según el art. 124 CN), éstas ceden a la Nación la capacidad de generar normas que concedan una tutela ambiental uniforme para todo el país con el objeto de imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (Esain, 2004).

<sup>1</sup> Esta investigación fue realizada en el marco de dos proyectos financiados por la Universidad de Buenos Aires (20020130100147BA y 20020170100492BA).

Patricio Hernán Straccia

A partir de estos lineamientos, en la última década la política ambiental de nuestro país se ha expresado mayormente a través de la sanción de leyes de presupuestos mínimos que regulan las formas de uso y apropiación del ambiente en diferentes tipos de ecosistemas. Una de las primeras en ser sancionada fue la Ley General del Ambiente, que oficia como ley marco y define los objetivos, los principios y los instrumentos de la política ambiental nacional. Cada una de las restantes leyes de presupuestos mínimos sancionadas posteriormente busca regular dimensiones específicas del dominio de lo ambiental, como los bosques, los glaciares y el ambiente periglacial, o los humedales<sup>2</sup>. Sin embargo, la producción de leyes de presupuestos mínimos es un proceso eminentemente conflictivo, como todos los espacios sociopolíticos en los que se dirimen las políticas públicas. Y es que, como señala Roig (2008), la supresión del conflicto no es ni teórica ni políticamente alcanzable, y su carácter inmanente nos obliga a pensar a las instituciones que regulan las sociedades como conflictos estabilizados.

Este artículo se focaliza en la génesis de una política pública ambiental en particular (Müller, 2000) y analiza el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, Argentina (2009-2016). Esto es, se analiza el proceso de institucionalización de la norma provincial complementaria de la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (aprobada en 2007), la cual debía ser sancionada por el Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires. Esta provincia, que también ha tenido un comportamiento errático en lo referido a la institucionalización ambiental (Isuani, 2013), fue la que mayor demora tuvo en la sanción de esta norma en todo el país (MAyDS, 2016).

### **Antecedentes y Caracterización de la LN 26.331**

La Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos fue sancionada por el Congreso de la Nación a fines del año 2007. Se trata de una ley que establece la obligatoriedad para cada pro-

<sup>2</sup> En el año 2002 se sancionó la Ley General del Ambiente (LN 25.675), que define los presupuestos mínimos para la gestión sustentable del ambiente. Luego se sancionaron leyes específicas, como la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (LN 26.331) en el 2007 o el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial (LN 26.639) en el 2010, entre otras. La posibilidad de sancionar una Ley de Presupuestos Mínimos para la protección de los humedales está en debate desde el 2010, pero hasta el momento los intentos no han sido exitosos (Straccia, 2019).

vincia de producir un Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (de aquí en adelante, OTBN). Cada provincia debía inicialmente construir un inventario de sus bosques nativos, y posteriormente categorizarlos de acuerdo con los lineamientos definidos por la Ley nacional. Finalmente, el OTBN debía ser sancionado a través de una ley provincial, y luego homologado por la autoridad nacional de aplicación (la Secretaría/Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación).

Para llevar adelante este proceso, cada una de las áreas de bosques inventariadas debía ser categorizada en uno de los tres niveles de conservación definidos en la Ley Nacional. Las *zonas rojas* son definidas como áreas de alto valor de conservación e imposibilidad de transformación; las *zonas amarillas* son áreas de mediano valor de conservación, susceptibles de ser sometidas a un aprovechamiento sostenible; finalmente, las *zonas verdes* son áreas de bajo valor de conservación y por tanto con pocas restricciones para el desarrollo de actividades productivas. Esta zonificación debía realizarse siguiendo diez criterios específicos de sustentabilidad definidos en la Ley, aunque, como lo evidencian García Collazo et al. (2013) y Gautreau et al. (2014), éstos no fueron tenidos en cuenta en muchos de los procesos de construcción de los ordenamientos provinciales.

La Ley contenía prerrogativas restrictivas, dado que los artículos 7 y 8 prohibían la autorización de desmontes y todo tipo de aprovechamiento de los bosques nativos provinciales hasta tanto el OTBN no fuera realizado. Sin embargo, también se desarrollaron instrumentos de estímulo novedosos en el marco de políticas ambientales, como la constitución de un Fondo para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, al cual podrían acceder tanto los titulares de las tierras como las provincias, una vez sancionada la ley provincial correspondiente<sup>3</sup>. A través de este tipo de incentivos se buscaba evitar que la Ley tuviera un carácter meramente restrictivo, y brindar herramientas alternativas económicas para los titulares de tierras que fueran inventariadas y categorizadas en este marco.

Diversos investigadores han estudiado múltiples dimensiones vinculadas a esta temática. Sin embargo, en líneas generales, los estudios se focalizaron en una etapa específica del proceso de la política. En la mayor parte de los casos, se concentraron en comprender etnográficamente el proceso de producción de los ordenamientos en cada una de las provincias, como en Salta (Schmidt, 2014) o en Córdoba (Silveti et al., 2013; Vera, 2015) entre otras, aunque no

<sup>3</sup> El 70% de dicho Fondo estaría destinado a los titulares de las tierras que realizaran prácticas de conservación o enriquecimiento de sus bosques nativos, mientras que el 30% se destinaría a las provincias para fortalecer a las autoridades provinciales de aplicación de la Ley.

hemos encontrado hasta la fecha estudios que se hayan focalizado en la producción del OTBN en Buenos Aires. En otros casos, el foco estuvo puesto en la construcción del problema a nivel nacional (Langbehn, 2016), en el análisis de sus implicancias (Stecher, 2013) o en análisis comparativos de su implementación en distintas provincias (García Collazo et al., 2013; Gautreau et al., 2014). Incluso algunos autores, a partir de su evaluación, han presentado propuestas concretas para mejorar la política pública (Aguilar et al., 2018). En líneas generales, lo que se observa es que las investigaciones hicieron énfasis en un nivel en particular para llevar adelante el análisis. El estudio de Gutiérrez (2017) es una clara excepción a este patrón, puesto que reconoce el carácter multinivel de las coaliciones Sociedad-Estado que se conforman y señala su capacidad de incidir en la formulación de las políticas de protección de los bosques nativos tanto a nivel nacional como provincial, a través de un detallado recorrido sobre sus formas de operar en ambos niveles.

Esta investigación, que apela a las técnicas etnográficas de producción de datos, también se asienta sobre un marco conceptual que permite el análisis multinivel. Sin embargo, por las características singulares del proceso de formulación de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, considero que el enfoque que propone la oposición entre una coalición vinculada con la expansión agropecuaria y otra vinculada con la protección de los bosques nativos representa un corsé que limita nuestra capacidad analítica para comprender por qué los actores sociales actuaron de la forma en que lo hicieron y para captar las singularidades del proceso de producción de esta política<sup>4</sup>. Por lo tanto, activamos las categorías del enfoque institucional y, más específicamente, de una versión adaptada del IAD (Ostrom 2005 y 2007), llamada IAD “politizado” (Clement, 2010), a fin de dar cuenta de las formas en que se constituyeron las distintas arenas de acción y los modos en que éstas se vincularon en el caso particular de la provincia de Buenos Aires.

### **Estrategia teórico-metodológica**

Para poder analizar el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, retomamos los elementos del

<sup>4</sup> Vale aquí una aclaración, y es que el enfoque de las coaliciones propuesto por Gutiérrez (2017) ha demostrado sobradamente ser adecuado para analizar los conflictos en torno a la producción de políticas públicas en materia ambiental. Sin embargo, al momento de interpelar mi objeto de estudio, un análisis preliminar desde ese marco conceptual evidenció la existencia de algunas limitaciones, y por eso es que en este artículo propongo trabajar desde otro marco.

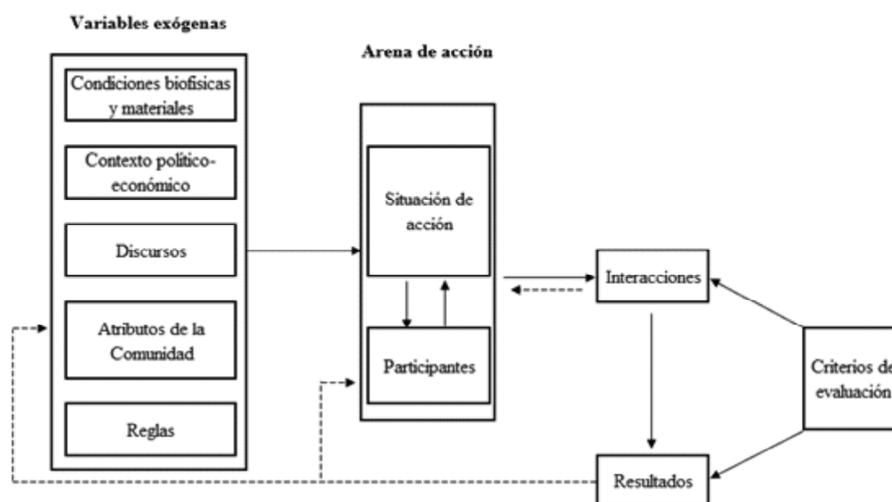
marco del análisis y desarrollo institucional (IAD). Este marco conceptual constituye una perspectiva basada en el actor sin perder de vista la importancia de los arreglos institucionales (Ostrom, 2005 y 2007). Los individuos, bajo este enfoque, son considerados actores racionales que operan en diferentes entornos institucionales, los cuales influyen en sus comportamientos estratégicos (Jaime et al., 2013).

Inicialmente, el IAD requiere la identificación de las arenas de acción, esto es, los espacios sociales en los que los individuos interactúan, intercambian, cooperan y disputan entre sí (Ostrom, 2007). Las arenas de acción, en tanto unidad conceptual, presentan dos elementos constituyentes: a) la situación de acción; y b) los actores individuales y colectivos participantes en esa situación. La Tabla 1 sintetiza los siete elementos descriptores de las arenas de acción.

A su vez, cada arena de acción está atravesada por diferentes variables exógenas (también llamadas “factores contextuales”). El marco original del IAD refiere a tres tipos de variables: las variables biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas (Araral y Amri, 2016). Sin embargo, varios investigadores cuestionaron que estos factores contextuales no eran lo suficientemente históricos y políticos y no permitían dar cuenta de la operatoria de múltiples mecanismos de poder, por lo que se ha propuesto incluir dos variables exógenas adicionales para superar esta limitación: contexto político-económico y discursos (Clement, 2010). Estas cinco variables exógenas y sus respectivas definiciones también están sintetizadas en la Tabla 1. La Figura 1, por su parte, sintetiza los elementos conceptuales del IAD “politizado”, siguiendo la definición de Clement (2010).

Complementariamente, el marco del IAD puede interpretarse como un mapa conceptual de múltiples niveles. Específicamente, siguiendo a Ostrom (2007), las arenas de acción pueden constituirse en cuatro niveles distintos: el nivel operacional (o instrumental), el nivel decisonal (esto es, la toma de decisión a nivel gubernamental), el nivel constitucional (el conjunto de decisiones corporizados en marcos regulatorios) y el nivel metaconstitucional (Tabla 2). Por lo tanto, aquello que en un nivel es un sistema de acción en su totalidad, en otro nivel se constituye únicamente como una parte del mismo, y las reglas que ordenan la acción en un nivel dado (en carácter de variables exógenas) se definen en un nivel superior (Ostrom, 2005). De este modo, es posible analizar las formas de producción de políticas públicas en múltiples niveles dentro de un único marco conceptual, a partir de una adecuada caracterización de los elementos descriptores de las múltiples arenas de acción constituidas en cada momento del proceso.

**FIGURA 1**  
Elementos conceptuales del IAD adaptado



Fuente: Elaboración propia, adaptada a partir de Ostrom (2007) y Clement (2010).

Arenas de acción: elementos descriptores	Variables exógenas: elementos descriptores
(1) El conjunto de participantes (2) Las posiciones específicas a ser ocupadas por los participantes (3) El conjunto de acciones permitidas y su conexión con los resultados (4) Los resultados potenciales que están vinculados a secuencias de acciones individuales (5) El nivel de control que cada participante tiene sobre la elección (6) La información disponible para los participantes sobre la estructura de la situación de acción (7) Los costos y beneficios, que sirven de incentivo y disuasión, asignados a las acciones y a los resultados	(1) Las condiciones biofísicas y materiales refieren a los atributos de los recursos, las condiciones de los ecosistemas y sus transformaciones (2) Los atributos de la comunidad (físicos y culturales) refieren al grado de entendimiento común que los participantes potenciales comparten sobre la estructura de la arena de acción o la distribución de los recursos entre los afectados (3) Las reglas son las prescripciones compartidas entre los involucrados, referidas a qué acciones son requeridas, prohibidas o permitidas (4) El contexto político-económico permite comprender cómo se distribuye el poder entre los actores participantes y cómo los intereses políticos y económicos movilizan sus acciones (5) La consideración de los discursos resalta el carácter socialmente construido de la realidad y posibilita una mejor articulación con los postulados postestructuralistas que muestran la interrelación discurso/instituciones/poder

Fuente: Elaboración propia, a partir de Ostrom (2007), Clement (2010), Whaley y Weatherhead (2014) y Araral y Amri (2016).

**TABLA 2**  
Síntesis de los niveles de análisis<sup>5</sup>

<b>Niveles de Análisis</b>	<b>Síntesis</b>
Nivel metaconstitucional	Refiere a las acciones de los individuos que afectan las reglas que afectan las situaciones constitucionales.
Nivel constitucional	Refiere a las acciones de los individuos que afectan las reglas que afectan las situaciones decisionales. Están vinculadas con formular, prescribir, y adjudicar.
Nivel decisional	Refiere a las acciones de los individuos que afectan las reglas que afectan las situaciones operacionales. Están vinculadas con prescribir, gestionar, monitorear, aplicar y hacer cumplir.
Nivel operacional	Refiere a las acciones de los individuos que afectan directamente las condiciones biofísicas y materiales. Están vinculadas con la provisión, producción, distribución, apropiación, asignación y consumo de los recursos.

Fuente: Elaboración propia, adaptada a partir de Ostrom (2007).

En esta investigación, de tipo cualitativa (Silverman, 2000; Mason, 2002), el análisis se realizó a partir de datos primarios producidos desde un enfoque etnográfico (Hammersley Y Atkinson, 2007). Entre los años 2012 y 2018 hemos realizado, junto con otros miembros del equipo de investigación, entrevistas semiestructuradas (Taylor Y Bogdan, 1996; Guber, 2001) con funcionarios y técnicos de instituciones ambientales, de desarrollo rural y de promoción de la forestación. Dado que este artículo está focalizado en los conflictos en la región del Delta Bonaerense del Paraná (tal como señalaremos en el próximo apartado), también hemos realizado entrevistas semiestructuradas con funcionarios y técnicos de agencias estatales que articulan las políticas vinculadas con el mismo, así como con representantes de asociaciones de productores familiares empresariales y empresas agroindustriales de la región. Además, hemos realizado entrevistas en profundidad (Taylor y Bogdan, 1996; Guber, 2001) e informales (Penalva Verdú et al., 2015) con productores y pobladores de la zona<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> En negrita se indica cuáles son los niveles de análisis activados en esta investigación.

<sup>6</sup> Una descripción detallada del número de entrevistas y las adscripciones de los entrevistados están incluidas al final del artículo, dentro del apartado "Anexo Metodológico".

Patricio Hernán Straccia

El muestreo realizado fue de tipo cualitativo no probabilístico, combinando un muestreo de oportunidad a través de la técnica de la bola de nieve con un muestreo evaluado (Guber, 2001). Este tipo de muestreo sistematiza las variables individualizadas por el investigador a través de los informantes de oportunidad, de modo que se constituye a partir de criterios que surgen como significativos de los propios informantes. Las entrevistas se complementaron con instancias de observación participante (Taylor y Bogdan, 1996; Guber, 2001; Hammersley y Atkinson, 2007) en audiencias abiertas, reuniones realizadas por diferentes agencias estatales, y festividades locales, entre otros espacios<sup>7</sup>.

Por otra parte, también realizamos un análisis documental de diversas fuentes secundarias. Entre ellas se incluyen el texto correspondiente a la ley bajo estudio, actas de audiencias públicas, noticias publicadas en periódicos regionales, comunicados de asociaciones locales y documentos contruidos por distintas agencias estatales en diferentes instancias del proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”. Todos los registros producidos, provenientes tanto de fuentes primarias como secundarias, fueron posteriormente codificados a través del *Atlas.Ti*, un software diseñado específicamente para trabajar con este tipo de registros (Penalva Verdú et al., 2015).

### **El proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires**

En Buenos Aires, la autoridad de aplicación en materia ambiental es el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (de aquí en adelante, OPDS). Al interior del organismo, la Dirección Provincial de Recursos Naturales fue la agencia estatal encargada de la construcción de las líneas de base que permitieran primero inventariar y luego zonificar los bosques nativos de la provincia. Sin embargo, de acuerdo con los actores participantes en el proceso –y en línea con lo planteado por Juliá (2010) sobre las limitaciones técnicas y económicas de las autoridades provinciales de aplicación–, la Dirección carecía de los recursos técnicos y humanos necesarios para poder llevar adelante el proceso por sí misma. Además, la información preexistente sobre los bosques nativos provinciales se limitaba a las ecorregiones Espinal y Monte (SAyDS, 2005), y se desconocía qué proporción de bosques nativos

<sup>7</sup> En el Anexo Metodológico se encuentra también una descripción detallada de cuáles fueron estos espacios.

existían en el resto del territorio provincial o en qué estado de conservación se encontraban.

Para construir las líneas de base, la autoridad de aplicación decidió zonificar la provincia en cuatro regiones: Delta y Talares de Barranca, Bosque Ribereño, Talares del Este, y Cardenal y Monte (OPDS, 2013). Además, definió que se llevarían adelante procesos de articulación con referentes técnicos específicos para cada una de las cuatro regiones. Así, se constituyó un subsistema de políticas con una dimensión sustantiva y una territorial (Sabatier, 1991; Sabatier y Weible, 2010).

Retomando el marco de los niveles de análisis del IAD (Tabla 2), la Ley Nacional 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos definía las reglas por intermedio de las cuales las autoridades provinciales podrían construir los OTBN, de modo que podría vincularse con el nivel constitucional. La toma de decisión a nivel provincial, esto es, el proceso de producción de la “Ley de Bosques”, implicaba la constitución de una arena de acción a nivel decisional. A su vez, la construcción del OTBN propiamente dicho (que, en tanto zonificación, implica formas de uso y apropiación del ambiente) implicaba la constitución de una arena de acción a nivel operacional. Dado que el OTBN de la provincia de Buenos Aires se realizó por separado para cada una de las cuatro regiones previamente señaladas, se puede afirmar que se constituyeron cuatro arenas de acción simultáneas en el nivel operacional.

Por lo tanto, en este artículo analizamos, en primer lugar, la arena de acción constituida a nivel operacional en relación con la producción del OTBN en la primera región, Delta y Talares de Barranca, a partir de los elementos presentados en la Figura 1 y la Tabla 1. Y, posteriormente, analizamos la arena de acción constituida a nivel decisional en relación con la sanción de la “Ley de Bosques”, a partir de esos mismos elementos. De este modo, se muestra que la política pública es el resultado de disputas y negociaciones entre actores estatales y no estatales, y se resaltan algunas de las formas a través de las cuales se producen las estatalidades (Cowan Ros, 2016).

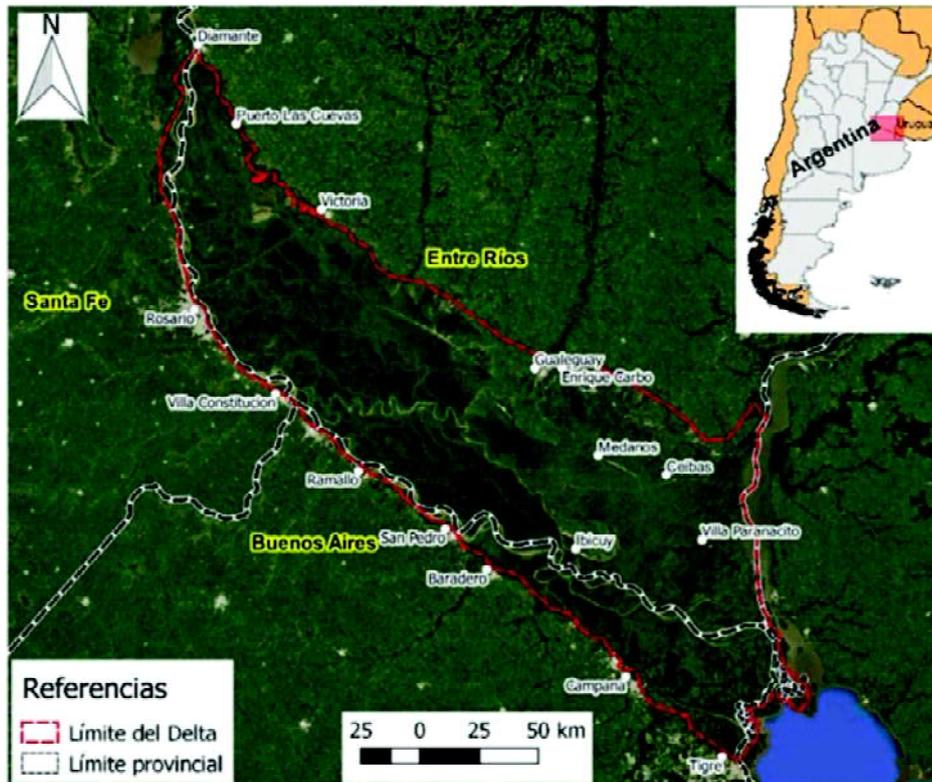
*El nivel operacional: la construcción del OTBN  
en la región Delta y Talares de Barranca*

La región Delta y Talares de Barranca comprendía un área rural de más de 200.000 hectáreas, compuesta mayormente por islas atravesadas por cursos de agua donde las inundaciones periódicas moldean las prácticas productivas y de vida de los habitantes locales (Astelarra y Domínguez, 2015; Pizarro y Ortiz, 2019). Dentro de esta región se incluía a la totalidad del Delta Bonaerense del Río Paraná, constituida por los partidos de San Nico-

Patricio Hernán Straccia

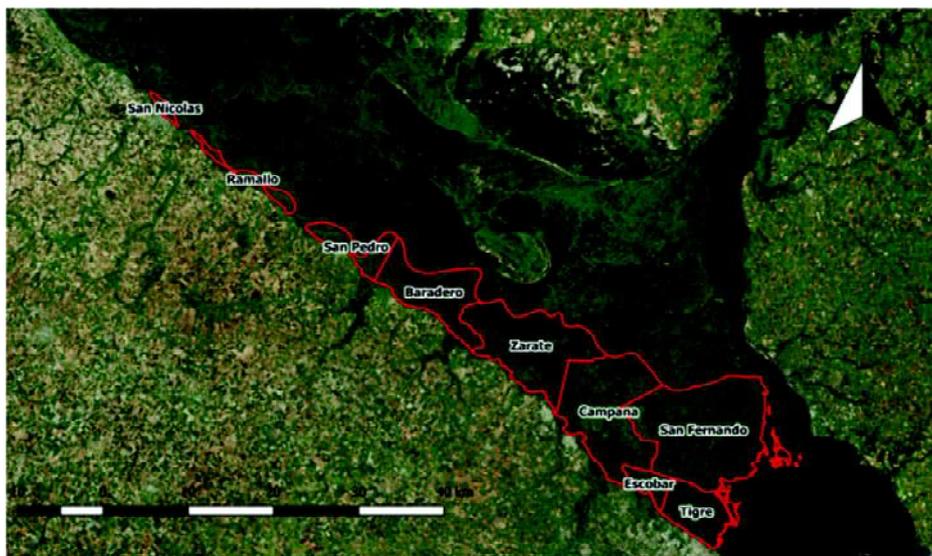
lás, Ramallo, San Pedro, Baradero, Zárate, Campana, Tigre, San Fernando y Escobar (Figuras 2 y 3), así como a las zonas de Talares que se encontraban en la margen opuesta (continental) del río Paraná de las Palmas (OPDS, 2011).

**FIGURA 2**  
El Delta del río Paraná. En la parte inferior se ubica la porción Bonaerense del Delta



Fuente: Instituto Nacional del Agua (INA) (2018).

**FIGURA 3**  
División político-administrativa (en partidos) del Delta Bonaerense  
del río Paraná



Fuente: Elaboración Propia.

Aunque con algunas características en común, especialmente en términos ecológicos, esta región presenta una gran heterogeneidad en términos de su matriz socio-productiva. En ciertas áreas del partido de San Fernando la producción mimbrera persiste dentro de un área definida como Reserva de Biósfera del Programa MaB-UNESCO (Olemborg y Barán, 2017), mientras que en Tigre el avance de los megaemprendimientos inmobiliarios han desplazado a los junqueros tradicionales de la zona y propiciaron grandes alteraciones en el paisaje (Astelarra y Domínguez, 2015). En las porciones superiores del Delta Bonaerense del Paraná, la ganadería, la pesquería e incluso la agricultura son las actividades productivas predominantes (Baigún, 2013; Quintana et al., 2014). Hacia la parte central de esta región, en los partidos de Campana y parte de San Fernando, la consolidación de la actividad forestal en la segunda mitad del siglo XX favoreció la conformación del polo forestal de salicáceas (álamos y sauces) más grande del país (Moreira, 2018). En esta zona, denominada Núcleo Forestal, coexisten empresas foresto industriales, productores familiares empresariales, productores familiares capitalizados y pequeños productores familiares (Pizarro, 2016).

En las etapas iniciales de la construcción del OTBN para la región Delta y Talares de Barranca, siguiendo las prescripciones definidas en el nivel inmediatamente superior, los primeros referentes con los que se produjo la articulación fueron expertos especializados en estudios ecológicos. Los científicos en cuestión, pertenecientes a grupos de investigación de distintas universidades nacionales, realizan investigaciones en la zona desde la década del '90, y sus trabajos fueron utilizados como insumo para la formulación de un inventario preliminar<sup>8</sup>. Por lo tanto, inicialmente, los actores predominantes en la arena constituida en el nivel operacional eran principalmente funcionarios estatales, técnicos de campo, científicos y personal legislativo.

La estructura de esta arena, sin embargo, se vio profundamente afectada por un evento externo, un *shock* (Sabatier, 1991), derivado de una decisión de política tomada en el marco del subsistema de política forestal, que modificó sustantivamente qué actores participarían en él, así como las relaciones entre ellos. La Ley de Promoción Forestal, una norma nacional sancionada en 1998 y con una duración de diez años, otorgaba una serie de beneficios que fueron centrales para contribuir a la consolidación de la actividad forestal en el Delta Bonaerense (Fernández, 2016). Sin embargo, la prórroga sancionada en 2008 incluyó un artículo que especificaba que sólo se promovería la implantación de bosques cultivados en zonas que no estuvieran afectadas por el OTBN realizado en el marco de la “Ley de Bosques”, para así evitar que la expansión de los bosques cultivados se produjera a través del desmonte de los bosques nativos. Esto tuvo como consecuencia directa que los productores forestales estarían imposibilitados de acceder a los beneficios de dicha ley hasta tanto no se sancionara la “Ley de Bosques”, y contribuyó a que los actores vinculados con esta actividad en la provincia de Buenos Aires se convirtieran en los demandantes primarios de la construcción de un OTBN que les permitiera continuar con sus prácticas productivas. Por lo tanto, productores forestales, asociaciones de empresas, y funcionarios y técnicos de agencias de desarrollo rural y de promoción de la forestación emergerían como participantes centrales en este nivel<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Dado que no es el foco de este trabajo, aquí no haremos mayor énfasis en esta cuestión. Para un análisis detallado de las técnicas de inventariado de los bosques nativos en el Delta Bonaerense, ver Straccia (2021).

<sup>9</sup> Si bien ninguno de estos actores podría ser caracterizado como especialmente interesado en la protección del ambiente, tampoco tienen correlato con los sectores dominantes que en la mayor parte de las provincias están vinculados con la coalición productivista. En términos de Gutiérrez (2017): sus demandas, antes que con la expansión de la frontera agropecuaria, se asocian con continuar con sus prácticas de vida en sus lugares/paisajes.

De hecho, en agosto de 2011 se realizó una segunda reunión de referentes técnicos para la región Delta y Talares de Barranca con el fin de finalizar la construcción de un OTBN preliminar. Allí participaron tanto los expertos mencionados previamente como los representantes de agencias estatales vinculadas al desarrollo rural y técnicos de agencias estatales nacionales y provinciales vinculadas con la promoción de la forestación (OPDS, 2011). De esta forma, comenzaba a evidenciarse la participación de los actores del subsistema de política forestal en estos espacios, como resultado de la articulación entre la Ley de Promoción Forestal y la “Ley de Bosques”.

En octubre de 2011, a fin de presentar el ordenamiento territorial preliminar de los bosques nativos de la región (el cual retomaba las investigaciones ecológicas realizadas y los ordenamientos municipales preexistentes), se realizó un Taller Participativo en el Delta Bonaerense del Paraná. En este encuentro más del 60% de los asistentes estaban vinculados a la producción forestal y al monocultivo de salicáceas, y allí tanto los productores forestales presentes como los técnicos de las agencias estatales vinculadas al desarrollo rural y a la promoción de la forestación se manifestaron abiertamente en contra de la propuesta de OTBN presentada (OPDS, 2011).

Como postula Oszlak (2006), cada agencia estatal compite por ganar posiciones dentro de un espacio de políticas, y en el proceso define su ámbito funcional de operación. En relación con la cuestión ambiental, lo propio es señalado por Gutiérrez (2017). En este sentido, la Zona Núcleo Forestal del Delta Bonaerense se ha constituido en las últimas décadas en un polo productivo en donde la presencia del Estado se hace visible a través de las agencias estatales vinculadas al desarrollo rural y la promoción de la forestación (Moreira, 2018), y la aparición de una nueva agencia estatal (en este caso vinculada a la protección del ambiente) podía verse como una amenaza para sus operatorias cotidianas. Esto puede ser considerado como uno de los elementos que favoreció la conformación de un actor colectivo que buscaba orientar la política pública en determinada dirección: actores individuales correspondientes a diferentes entidades presentaban creencias instrumentales similares y se involucraron en el proceso con un grado importante de coordinación (Sabatier, 1988; Sabatier y Weible, 2010).

En este caso, productores forestales individuales y agrupados, agencias estatales de desarrollo rural, funcionarios municipales y agencias estatales de promoción de la forestación operaron conjuntamente, cuestionando la metodología utilizada para inventariar los bosques nativos de la zona. El insumo principal se había producido a partir de la interpretación de secuencias de imágenes satelitales, y los diferentes miembros de la coalición cuestionaban que la fotointerpretación fuera válida y legítima en sí misma.

Patricio Hernán Straccia

Así, la acción de “cargarlos en la lancha y llevarlos para que vean lo que tienen en la imagen”, como lo recordaba uno de los técnicos que participó en esta instancia al ser entrevistado en noviembre de 2016, fue una estrategia ideada conjuntamente por estos actores. Y, a través de esta acción, se esperaba lograr como resultado la revisión del inventario existente y la construcción de uno nuevo en el que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta.

A partir de la articulación entre los técnicos de la autoridad de aplicación provincial, los productores forestales con niveles elevados de capitalización y los funcionarios y técnicos de las agencias estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción de la forestación se construyó la segunda propuesta de OTBN de la Región Delta y Talaes de Barranca. Dicha propuesta presentaba una reducción sustantiva en la superficie de bosques nativos inventariada y un cambio en los niveles en que estos espacios eran categorizados respecto de la primera propuesta; los científicos cuyos insumos habían sido utilizados en la construcción de la primera propuesta manifestaron públicamente su rechazo a estos cambios, pero sus demandas no fueron atendidas (Straccia, 2021). Finalmente, en febrero de 2014 se realizó la Segunda Audiencia Pública provincial sobre la “Ley de Bosques”, donde se presentó la propuesta definitiva de OTBN para el Delta Bonaerense y para las restantes regiones de la provincia. Allí, lógicamente, los representantes de las asociaciones de productores forestales y los funcionarios y técnicos de las agencias estatales de desarrollo rural y de promoción de la forestación manifestaron su apoyo a la propuesta presentada, y los funcionarios y técnicos de la autoridad de aplicación consideraron que el mapa “ya había sido consensuado”.

Analizar el proceso de construcción del OTBN en la región Delta y Talaes de Barranca en el nivel operacional supone identificar las variables exógenas que estructuran la arena de acción, de acuerdo con los elementos descriptores de la Tabla 1. Los modos de definición y delimitación de los bosques nativos, las actividades permitidas en cada categoría de zonificación o los mecanismos de participación (a través de audiencias públicas en el caso de la ciudadanía o a través de encuentros con referentes en el caso de los expertos), se configuraban como reglas externas que se habían constituido a otros niveles y estructuraban la arena de acción. En relación con las condiciones biofísicas y materiales, todos los actores coincidían en reconocer el grado de degradación de los bosques nativos de la zona y la importancia de preservar los relictos existentes, pero disentían en cuáles áreas eran bosque nativo y cuáles no. Asimismo, esta arena de acción estaba atravesada por la disputa entre los discursos de producción y conservación en torno a la definición de las formas de uso y apropiación del ambiente en el Delta Bonaerense del río Paraná (Straccia, 2019). Este contexto político, así como

la articulación entre la “Ley de Bosques” y la Ley de Promoción Forestal previamente mencionada, favoreció configuraciones específicas de la arena de acción (es decir, definió los atributos de la comunidad), y contribuyó a que un conjunto específico de participantes (productores forestales con niveles elevados de capitalización y funcionarios y técnicos de agencias estatales vinculadas con el desarrollo rural y la promoción de la forestación) operaran colectivamente en pos de la consecución de sus respectivos intereses.

Analizar el proceso de construcción del OTBN en la región Delta y Talares de Barranca a un nivel operacional desde el marco del IAD también supone caracterizar la arena de acción a partir de los elementos descriptores indicados en la Tabla 1. Como se evidencia en este recorrido, el principal factor estructurante de la situación de acción se vinculó con cuáles eran los actores participantes. La construcción de una primera propuesta de OTBN que afectaba directamente zonas en las que hoy en día se desarrolla la actividad forestal y silvopastoril favoreció a que estos actores se erigieran como participantes centrales en la arena de acción. Por otro lado, y en los términos de Ostrom (2007), los resultados potenciales vinculados a las acciones individuales eran más limitados que si operaban colectivamente, mientras que las consecuencias de la producción de un OTBN que no les permitiera continuar con sus actividades productivas eran interpretadas por estos actores como una amenaza real para continuar con sus prácticas productivas y de vida en las islas. La conjunción de estos elementos, en una arena de acción donde ningún participante individual tenía un nivel de control marcadamente superior al de los restantes (como sí sucederá a nivel decisional, como veremos en el próximo apartado), favoreció: a) la articulación de los actores vinculados a la actividad forestal como una coalición con alto nivel de coordinación; y b) que este actor colectivo se erigiera como dominante en esta arena. De este modo, llevaron a cabo múltiples acciones a fin de influir sobre la política en una determinada dirección, cuestionando la legitimidad de la primera propuesta y construyendo mecanismos que les permitieron influir en la producción de una propuesta alternativa que pudiera ser presentada como consensuada por parte de la autoridad provincial de aplicación.

*El nivel decisional: la sanción de la “Ley de Bosques”  
en la provincia de Buenos Aires*

El ingreso formal del anteproyecto de “Ley de Bosques” se produjo a mediados de 2015. En septiembre de ese año, el proyecto de ley (con su correspondiente OTBN) fue aprobado por la Cámara de Senadores de la

provincia de Buenos Aires sin mediar mayor discusión y fue enviado a la Cámara de Diputados provincial. Dicha Cámara lo derivó a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente en primera instancia y a la Comisión de Asuntos Agrarios de forma complementaria. Ambas comisiones debían emitir despacho, y a partir de ello los diputados podrían sancionar (o rechazar) la “Ley de Bosques”. Dado que el ingreso se produjo en el período legislativo 2015, este proyecto debía ser tratado antes del cierre del 2016 a fin de evitar que perdiera estado parlamentario.

La arena de acción en el nivel decisional estaba estructurada de un modo radicalmente distinto al de las arenas en el nivel operacional. Esto no sólo tenía que ver con el nuevo ámbito geográfico en el que se dirimían las disputas (focalizadas ahora en la capital provincial), sino por sobre todas las cosas por la diferencia en los actores participantes en la arena de acción y en las posiciones que ocupaban cada uno de ellos. Más específicamente, la coalición forestal, que en tanto actor colectivo había logrado influir de modo decisivo en la construcción del OTBN de la región Delta y Talares de Barranca, continuó operando como tal pero no ocupó espacios centrales en este nivel decisional. Y es que la “Ley de Bosques”, en otras zonas de la provincia como la región Bosques Ribereños, podía afectar los intereses de actores con mucha mayor capacidad de controlar el proceso político.

De acuerdo con quienes tenían acceso a estos espacios de decisión, la presión ejercida por los desarrolladores inmobiliarios es lo que generó las demoras en la sanción de la “Ley de Bosques”. En particular, el emprendimiento Nueva Costa del Plata, que sería desarrollado por Techint en la franja costera de Quilmes-Avellaneda (Aizcorbe et al., 2013; Santy, 2014; Calefato, 2018), fue señalado como el principal factor de conflicto en relación con el OTBN provincial construido: allí, una multiplicidad de actores estatales y no estatales disputaban en torno a cuáles eran los usos que debían darse a la zona costera de estos partidos (Santy, 2019). Techint es una empresa transnacional con gran capacidad de lobby y llegada directa a las esferas superiores municipales, provinciales y nacionales, de modo que podría ser descripto como un participante con muy altos niveles de control sobre aquello que está en disputa, en los términos del IAD. Según uno de los diputados de esta Comisión, los legisladores de los distintos partidos políticos carecían de mandato a la hora de votar, y tratándose de una arena de acción caracterizada por la presencia de un actor con fuertes conexiones políticas a múltiples niveles, preferían ausentarse de la reunión y no brindar quórum. En otras palabras, dos variables exógenas (los atributos de la comunidad y el contexto político) eran sumamente diferentes al nivel decisional en relación con el nivel operacional, y propiciaban una configuración singular de esta arena de acción.

Para entender de qué forma finalmente se logró sancionar la “Ley de Bosques” en la provincia de Buenos Aires, es necesario comprender los cambios en la estructura de oportunidades políticas (Koopmans y Statham, 2000) producidos luego de las elecciones generales que se llevaron a cabo en la provincia y en el país en el año 2015. Luego de la victoria de la coalición Cambiemos en ambos niveles, el nuevo gobierno nacional elevó el rango de la Dirección de Producción Forestal (reconvertida en Subsecretaría de Desarrollo Forestoindustrial) y prácticamente triplicó el presupuesto destinado a la Ley de Promoción Forestal. De esta forma, se produjo un cambio en la estructura de oportunidades políticas, especialmente en su dimensión institucional (Koopmans, 2004).

Simultáneamente, los vínculos entre los actores fueron reconstruidos en un nuevo contexto político que permitió que algunos de ellos pudieran llevar adelante negociaciones personales con los legisladores bonaerenses. Así, emergió como figura clave un funcionario de una agencia estatal cuya misión es operar como articuladora de las políticas públicas municipales y provinciales en el Delta Bonaerense, y cuya asunción se había dado con el cambio de coalición gobernante. Este funcionario, que trabajaba desde hacía muchos años en el Delta Bonaerense, poseía una importante dotación de capital social y detentaba ahora una mayor dotación de capital político (Joignant, 2012), dado que su nuevo cargo le permitía acceder a nuevos espacios y ampliaba sustantivamente su capacidad de acción.

Los cambios en la estructura política, como señalan McAdam et al. (1999) facilitan la apertura de ventanas de oportunidades (Tarrow, 1994). En este caso, el funcionario en cuestión, desde su nuevo cargo, logró convocar al presidente de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente a una reunión. Este encuentro se produjo en la segunda mitad de 2016, y al mismo asistieron también otros actores estrechamente vinculados con la actividad forestal en la zona del Delta del Paraná. Allí explicaron cuáles eran las consecuencias para el sector de la falta de sanción de la “Ley de Bosques”, y diseñaron una estrategia conjunta: en primer lugar, realizarían la siguiente reunión de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, a desarrollarse en octubre de 2016, en el Delta del Paraná; complementariamente, también realizarían una visita a productores de la región. Así, estos actores diseñaron una estrategia que les permitió reposicionarse en esta arena de acción y operar en el contexto de una nueva estructura política.

Esta situación es uno de los elementos que explica por qué en este artículo utilizamos una versión adaptada del IAD, la versión “politizada” (Clement, 2010). Para el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, el contexto político-económico es una variable exógena sumamente relevante, puesto que no sólo influyó sobre el comportamiento de los parti-

cipantes, sino que, además, permite entender cómo procesos del pasado (en este caso, articulaciones entre actores) se reconstituyeron en el presente de la acción (Whaley y Weatherhead, 2014).

Luego de estos encuentros, el 22 de noviembre de 2016 se realizó una audiencia abierta convocada conjuntamente por las Comisiones de Ecología y de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires. Allí, todos los oradores vinculados con la actividad forestal y silvopastoril presentaron diversos argumentos para manifestar su apoyo al proyecto de ley bajo debate. En este nuevo nivel, en el que los recursos del sector forestal eran menores que los recursos que poseían otros actores participantes de la arena, la construcción discursiva de quiénes serían los afectados por la falta de sanción de la “Ley de Bosques” fue la principal herramienta que permitió legitimar su posterior aprobación.

Los productores forestales que intervinieron como oradores en la audiencia abierta destacaban su nivel de representatividad respecto del colectivo “isleños”, en tanto categoría local que refiere a los *nacidos y criados* en la zona, y lograron imponer la categoría “isleños” articulada a través de una cadena equivalencial que la vinculaba con pequeños productores, con lugareños, con pobladores aislados del continente y de la ciudad (Straccia, 2019). En este nuevo escenario, la categoría “pequeño” (productor isleño) se constituyó en relación con un otro más grande/poderoso (los megaemprendimientos inmobiliarios). Sin embargo, esto no debe entenderse como una relación de antagonismo entre dos actores a partir de intereses contrapuestos, sino más bien como el desarrollo de una estrategia colectiva que buscaba posicionar a este sector como un colectivo afectado por la falta de sanción de la Ley y cuyas demandas debían ser satisfechas por los legisladores.

Como señala Angenot (2010), la imposición de ciertas categorías en estas instancias es una parte central de las disputas políticas. En esta nueva configuración de la arena de acción, la imposición de la categoría “pequeños productores isleños” puede ser interpretada como una estrategia discursiva de aquellos que aseguraban representar a todos los “isleños” en esta audiencia<sup>10</sup>. De hecho, en una entrevista tras la finalización de la au-

<sup>10</sup> Señalemos, sin embargo, que esto no debe interpretarse como una acción social racional con arreglo a fines, en su sentido weberiano. Como señala Clement (2010) en su discusión sobre los enfoques racionalistas en general y sobre el IAD en particular, la intencionalidad de los actores es reconocida pero sus estrategias están atravesadas por los sistemas culturales y estructurales en las que se desarrollan. En otras palabras, sus estrategias no dependen únicamente de las posiciones que ocupan ni de sus trayectorias individuales, sino también de los *habitus* incorporados. Por ello, los participantes no necesariamente sabrán consciente y racionalmente qué hacen o para qué, ni necesitarán plantearse explícitamente el problema para saber cómo actuar.

diencia, uno de los diputados provinciales fundó su apoyo y el de su bloque a la sanción de la Ley en el hecho de que “no queremos perjudicar a estos pequeños productores isleños”. Lo mostrado aquí también ayuda a comprender por qué el IAD “politizado” es un marco conceptual apropiado para este objeto de estudio: las posiciones que ocupan los actores no representan únicamente sus inserciones en espacios predefinidos (esto es, *roles*), sino que se evidencia cómo éstos construyen sus propias posiciones a través de conceptos y categorías relacionadas con narrativas particulares (Whaley y Weatherhead, 2014).

Por su parte, los legisladores retomaron estos argumentos para legitimar la sanción de la “Ley de Bosques”. A fines de noviembre ambas comisiones se expidieron favorablemente al proyecto, y los diputados firmantes hicieron especial énfasis en señalar las consecuencias que la demora en su sanción había tenido sobre el sector forestal y los pobladores de “la isla”. En términos de los resultados de la acción, la postura de los legisladores resultó ser favorable a los intereses de los desarrolladores inmobiliarios de la zona Quilmes-Avellaneda. Como indicamos previamente, la presión ejercida por estos actores era lo que había generado las demoras en la sanción de la “Ley de Bosques”, y recién dejaron de presionar activamente una vez que se aseguraron de que el ordenamiento propuesto les permitiría continuar con sus emprendimientos.

Según Santy (2019), las categorías de conservación de los bosques nativos comprendidos en el OTBN en el área de los bosques ribereños se habrían degradado a fin de que la OPDS pudiera brindar la habilitación ambiental correspondiente al Nueva Costa del Plata. En ese sentido, no es extraño que los argumentos de los legisladores para justificar su posición favorable a la Ley no hicieran referencia a estas cuestiones, y que reseñaran únicamente los impactos que la falta de sanción de dicha ley generaría sobre los “pequeños productores isleños”.

De hecho, el OTBN propuesto por la autoridad de aplicación no limitó ni restringió el desarrollo de Nueva Costa del Plata (Santy, 2019), haciendo evidente que los actores vinculados con el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios ocupaban una posición dominante en esta arena de acción y llevaron adelante una estrategia hegemónica en el nivel decisorio. Esto es, se trató de una estrategia que incorporó parcialmente las demandas de otros sectores (los productores forestales del Delta del Paraná), pero desarticuladas de su propio contexto de producción, y por lo tanto las integró hegemónicamente (Balsa, 2011). En cambio, los discursos de injusticia ambiental (Calefato, 2018), activados por actores individuales y colectivos con menor capacidad de ejercicio de poder en esta arena de acción (como

Patricio Hernán Straccia

vecinos afectados u organizaciones socioambientales), no lograron instituirse en este nivel decisonal.

Finalmente, a partir del dictamen conjunto de ambas comisiones recomendando su aprobación, el proyecto de Ley fue elevado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. En una sesión extraordinaria, el 21 de diciembre de 2016 la Cámara aprobó la “Ley de Bosques” junto con su OTBN correspondiente. Y en agosto de 2017 se sancionó el decreto reglamentario necesario para instrumentalizar los diferentes artículos de la Ley.

### **Conclusiones**

En este artículo se analizó el proceso de institucionalización de la “Ley de Bosques”, una política pública en materia ambiental de la provincia de Buenos Aires. A partir de una norma nacional (la Ley 26.331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos) se constituyeron múltiples arenas de acción a diferentes niveles (decisonal y operacional) en los que diferentes actores purgaron por orientar la política en una u otra dirección.

En la región Delta y Talaes de Barranca, una de las cuatro arenas de acción constituidas a nivel operacional, la configuración inicial de la arena se vio profundamente afectada a partir de las modificatorias en la prórroga de la Ley de Promoción Forestal, un evento externo derivado de una decisión de política tomada en el marco del subsistema de política forestal, que modificó cuáles serían los actores participantes y la configuración de la arena de acción. A partir del análisis de los registros etnográficos y de los documentos producidos por las agencias estatales, mostramos que los múltiples actores vinculados con la actividad forestal formaron una coalición con alto nivel de coordinación en esta arena de acción, y diseñaron estrategias de acción conjunta. Esta coordinación les permitió lograr un resultado (en este caso, un OTBN) acorde a su estructura de preferencias, esto es, a sus diferentes intereses específicos.

En el nivel decisonal, por su parte, la arena de acción constituida presentaba una configuración radicalmente diferente, con otros participantes y otros recursos. En primer lugar, se mostró que la mencionada coalición carecía de la capacidad de influencia que poseía en el nivel operacional, y se evidenció que eran actores vinculados al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios, con mayores recursos económicos y políticos, quienes ocupaban una posición dominante en esta arena. En segundo lugar, señalamos que los cambios en la estructura de oportunidades políticas favorecieron la

apertura de una ventana de oportunidad, que cambió la distribución de los recursos y permitió que estos actores pudieran acceder a nuevos espacios que previamente les estaban vedados. Y se mostró cómo, a partir de dichos cambios, este conjunto de actores llevó adelante nuevas estrategias que sí les permitieron construir una posición en línea con sus intereses y capaz de influir en la producción de la política pública, así como brindar las herramientas necesarias para legitimar una decisión favorable por parte de los legisladores provinciales.

De este modo, desde una perspectiva metodológica cualitativa conceptualmente articulada con el marco de análisis del IAD “politizado”, se realiza un aporte al campo de estudios de las políticas públicas y se evidencia que éstas son el resultado de disputas y negociaciones entre múltiples actores estatales y no estatales. Complementariamente, el foco en las diversas estrategias desarrolladas por los diferentes actores permitió resaltar algunas de las formas a través de las cuales se producen las estatalidades, y mostrar cómo las variables exógenas propuestas por Clement (2010) operan en el proceso de formulación de las políticas.

Este análisis, por su parte, se vería sumamente enriquecido por futuros estudios que analicen las restantes arenas de acción constituidas en el nivel operacional, especialmente en la Región Bosques Ribereños. Santy (2019) menciona que la “Ley de Bosques” fue conocida en los medios regionales como la “Ley Techint”, por lo favorable que resultó el OTBN propuesto para sus proyectos inmobiliarios. Por lo tanto, estudios que articulen estos conflictos con la producción del OTBN en la Región Bosques Ribereños desde el marco del IAD serían sumamente relevantes para indagar con más profundidad sobre los modos en que se produce la interrelación entre: a) distintas arenas de acción constituidas a un mismo nivel (en este caso, el nivel operacional); y b) arenas de acción constituidas a diferentes niveles (arenas múltiples constituidas a nivel operacional y una única arena constituida a nivel decisional), puesto que allí radica la principal fortaleza de este marco conceptual (Jaime et al., 2013). Además, a partir de este trabajo, futuros escritos podrán articularse con otros elementos teóricos para desarrollar con mayor nivel de detalle lo ocurrido en cada una de las diferentes instancias, y focalizar en las formas en las que los funcionarios y los técnicos de las diferentes agencias estatales participantes en el proceso, es decir, los empleados de base (Lipsky, 1996), operaron en el proceso de producción de la política pública.

## Referencias bibliográficas

- Aguiar, S., Mastrangelo, M., García Collazo, M. A., Camba Sans, G., Mosso, C., Ciuffoli, L., Schmidt, M., Vallejos, M., Langbehn, L., Cáceres, D., Merlinsky, G., Paruelo, J., Seghezze, L., Staiano, L., Texeira, M., Volante, J. y Verón, S. (2018). ¿Cuál es la situación de la Ley de Bosques en la Región Chaqueña a diez años de su sanción? Revisar su pasado para discutir su futuro. *Ecología Austral*, 28, 400-417.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La hechura de las políticas*. Distrito Federal, México: Porrúa.
- Aizcorbe, M., Fernández Bouzo, S., & Wertheimer, M. (2013). "Moros en la costa". Ambiente, actores locales y conflicto en torno a los megaproyectos de urbanización sobre la franja costera de los partidos de Avellaneda, Quilmes y Vicente López (2000-2011). En G. Merlinsky (Ed.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 173-199). Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Araral, E., y Amri, M. (2016). «Institutions and the Policy Process 2.0: Implications of the IAD Framework». En G. Peters & P. Zittoun (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 73-93). Londres: Palgrave Macmillan.
- Astelarra, S., y Domínguez, D. (2015). Los junqueros de las islas del Delta del Paraná: sujetos emergentes en un territorio amenazado. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 17(ene-jun), 129-162.
- Baigún, C. (2013). *Manual para la gestión ambiental de la pesca artesanal y buenas prácticas pesqueras en la cuenca del río Paraná, Argentina*. Buenos Aires: Fundación para la Conservación y el Uso Sustentable de los Humedales.
- Balsa, J. (2011). Aspectos discursivos de la construcción de la hegemonía. *Identidades*, 1(1), 70-90.
- Calefato, N. (2018). *Transformaciones ambientales e (in)justicia espacial: el caso de la ribera de Quilmes y Avellaneda* (Tesis de Licenciatura). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Clement, F. (2010). Analysing decentralised natural resource governance: proposition for a «politicised» institutional analysis and development framework. *Policy Sciences* 43(2), 129-156.
- Cowan Ros, C. (2016). Estatalidades políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente. Una perspectiva analítica. *Revista Científica Contested Cities - Working Paper Series*.

- Díaz, M. d. V. (2006). La política ambiental argentina: su errático desarrollo. *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, 10(18), 1-15.
- Esain, J. A. (2004). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25.675. *Jurisprudencia Argentina 2004-I-776*.
- Escolar, C. (2000). «La recuperación del Análisis Institucional como perspectiva teórico-metodológica». En C. Escolar (Ed.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales* (pp. 29-47). Buenos Aires: Eudeba.
- Escolar, C. (2010). Institución, implicación, intervención. Revisando y revisitando las categorías del análisis institucional. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 28, 235-250.
- Fernández, S. (2016). *La política forestal en Argentina y su contribución a las transformaciones en el Delta del Paraná* (Tesis de Licenciatura). Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- García Collazo, M. A., Panizza, A., y Paruelo, J. (2013). Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos: Resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral*, 23, 97-107.
- Gautreau, P., Langbehn, L., y Ruoso, L.-E. (2014). *Mobilización de información en el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Argentina: la heterogeneidad de los mapeos provinciales y la institucionalización de la problemática ambiental*. En III Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, UNC - Tandil, Buenos Aires.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad* (1 ed.). Buenos Aires: Ed. Norma.
- Gutiérrez, R. (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11(2), 283-312.
- Gutiérrez, R., y Isuani, F. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)*, 7(2), 317-328.
- Gutiérrez, R., y Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública (RAP)*, 48(2), 295-322.
- Hammersley, M., y Atkinson, P. (2007). *Ethnography: principles in practice* (3rd Ed.). Reino Unido: Taylor & Francis e-Library.
- Instituto Nacional del Agua. (2018). *Delta del Paraná. Proyectos estratégicos para el desarrollo sustentable*. Buenos Aires: Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, Instituto Nacional del Agua.
- Isuani, F. (2013). *Institucionalidad ambiental en la provincia de Buenos Aires (1983-2011). Desafíos a la coherencia, integralidad y coordinación*. En VII Congreso Argentino de Administración Pública «Liderazgo, equidad y sustentabilidad», Mendoza.

Patricio Hernán Straccia

- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Joignant, A. (2012). Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político. *Revista Mexicana de Sociología*, 74(4), 587-618.
- Juliá, M. (2010). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa*, 6, 169-185.
- Koopmans, R. (2004). Migrant mobilisation and political opportunities: variation among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(3), 449-470.
- Koopmans, R., y Statham, P. (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention: an opportunity structure approach. En R. Koopmans & P. Statham (Eds.), *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives* (pp. 14-56). Oxford: Oxford University Press.
- Langbehn, L. (2016). «Arenas públicas, modelos de desarrollo y políticas de protección del ambiente: la Ley de Bosques entre ‘conservación» y «producción’». En G. Merlinsky (Ed.), *Cartografías del conflicto ambiental 2* (pp. 141-168). Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En J. Brugué y J. Subirats (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 279-298). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Mason, J. (2002). *Qualitative Researching*. Londres: Sage.
- McAdam, D., McCarthy, J., y Zald, M. (1999). «Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales». En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 21-46). Madrid: Istmo.
- Melé, P. (2003). «Introduction: conflits, territoires et action publique». En P. Melé, C. Larrue y M. Rosemberg (Eds.), *Conflits et territoires* (pp. 224). Tours: Presses universitaires Francois-Rabelais.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Moreira, C. J. (2018). *La institucionalización del desarrollo rural en los procesos de innovación tecnológica de manejo del agua en la Zona Núcleo Forestal del Delta del Paraná* (Tesis de Maestría). FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Müller, P. (2000). Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas. *Innovar. Revista de ciencias administrativas y sociales*, 16, 49-54.
- Olemborg, D., y Barán, S. (2017). *El mimbre en el Delta. Resultados del censo de productores mimbreros año 2015*. Buenos Aires: INTA Ediciones.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

- Ostrom, E. (2007). «Institutional Rational Choice: an assessment of the Institutional Analysis and Development Framework». En P. Sabatier (Ed.), *Theories of Policy Process* (pp. 23-74). Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11(4), 1-30.
- Penalva Verdú, C., Alaminos Chica, A., Francés García, F. J., y Santacreu Fernández, Ó. A. (2015). *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas.Ti*. Cuenca, Ecuador: PYDLOS Ediciones.
- Piermattei, S. (2013). Local farmers vs environmental universalism: Conflicts over nature conservation in the Parco Nazionale dei Monte Sibillini, Italy. *Journal of Political Ecology*, 20, 306-317.
- Pizarro, C. (2016). «Trabajadores paraguayos en la producción forestal del Delta Inferior 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.
- Pizarro, C., y Ortiz, D. (2019). «Vivir (después de) la inundación en «la Isla». Las experiencias de «su» paisaje de los habitantes de la Zona Núcleo Forestal». En C. Pizarro (Ed.), *«Nosotros creamos el Delta». Habitar, forestar y conservar un humedal* (pp. 161-182). Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Portes, A. (2006). Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, 25(45), 13-52.
- Quintana, R. D., Bó, R., Astrada, E., y Reeves, C. (2014). *Lineamientos para una ganadería ambientalmente sustentable en el Delta del Paraná*. Buenos Aires: Fundación Humedales.
- Roig, A. (2008). El desarrollo como conflicto institucionalizado. *Realidad Económica*, 237, 80-92.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- Sabatier, P. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Policy Science & Politics*, 24(2), 147-156.
- Sabatier, P., y Weible, C. (2010). «El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones». En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas* (pp. 203-238). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Santy, V. (2014). *Nueva Costa del Plata: las formas de la legitimación y la resistencia en un conflicto socio-ambiental del sur del Conurbano bonaerense* (Tesis de Maestría), Buenos Aires, Argentina.
- Santy, V. (2019). Caso Nueva Costa del Plata: conflicto, espacialización y territorialización en Avellaneda y Quilmes. *Geograficando*, 15(2).
- Schmidt, M. (2014). «Ordenadores y ordenados». Actores en disputa en el ordenamiento territorial de bosques nativos en la provincia de Salta. *Cuadernos de Antropología*, 11, 37-55.

Patricio Hernán Straccia

- Shore, C., y Wright, S. (1997). *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.
- Silverman, D. (2000). *Doing Qualitative Research: A Practical Handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Silvetti, F., Soto, G., Cáceres, D., y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13(26), 1-21.
- Stecher, G. A. (2013). *Ley de Bosques. Su aplicación en territorios de comunidades campesinas e indígenas en la Provincia de Neuquén. Nuevos modos de exclusión*. En VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, ICA - FFyL - UBA.
- Straccia, P. (2019). «Esto lo tenemos que solucionar desde adentro». *El uso político de la identidad 'isleña' en un área del Delta del río Paraná en los procesos de institucionalización de leyes ambientales* (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Straccia, P. (2021). Disputas en la producción del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (“Ley de Bosques”) en el Delta Bonaerense del río Paraná. *RUNA. Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 42(1), 369-390.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Tarrow, S. (1994). *Power in movement. Social movements, collective action and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, S., y Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Vera, A. (2015). «El primer ordenamiento territorial de bosques nativos de Córdoba: Algunos aspectos políticos e institucionales del proceso participativo». En M. Juliá (Ed.), *La investigación jurídica en políticas públicas ambientales. Parte II* (pp. 211-231). Córdoba: Advocatus.
- Whaley, L. y Weatherhead, E. (2014). An Integrated Approach to Analyzing (Adaptive) Comanagement Using the “Politicized” IAD Framework. *Ecology and Society* 19(1), 10.
- Wedel, J., Shore, C., Feldman, G., y Lathrop, S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600, 30-51.

### Fuentes Secundarias

- Ley Nacional 25.080. “Ley de Inversiones para Bosques Cultivados”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=55596> [Consultada por última vez el 6/7/2018]

- Ley Nacional 26.331. “Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos”. Disponible online [consultada por última vez el 6/7/2018] en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=136125>
- Ley Nacional 26.432. “Ley de Inversiones para Bosques Cultivados”. Disponible online en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=148753> [Consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 14.888. “Normas complementarias para la conservación y el manejo sostenible de los bosques nativos de la provincia de Buenos Aires”. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14888.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- Ley Provincial 14.888. Decreto reglamentario 366/2017. Disponible online en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/17-e-366.html> [consultada por última vez el 6/7/2018]
- MAyDS. (2016). *Ley N° 26331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos: informe de estado de implementación 2010-2015*.
- OPDS. (2011). *Taller participativo de información y consulta sobre el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Buenos Aires* (pp. 103). Buenos Aires, Argentina: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- OPDS. (2013). *Informe de las actuaciones desarrolladas por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) en el marco de la Ley Nacional 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos*. La Plata, Buenos Aires: Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.
- SAyDS. (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. Informe Nacional*.

Patricio Hernán Straccia

## **Anexo Metodológico**

### ***Entrevistas Realizadas***

Para la producción de datos primarios, se realizaron entrevistas con 91 personas. Entrevistamos a productores y pobladores de la Zona Núcleo Forestal del Delta Bonaerense del río Paraná: siguiendo la tipología propuesta por Pizarro (2016), entrevistamos a pequeños productores familiares, productores familiares capitalizados, productores familiares empresariales y representantes de empresas forestoindustriales. Además, entrevistamos a funcionarios y técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, funcionarios y técnicos de la Dirección Nacional Forestal (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación), funcionarios y técnicos de Bosques y Forestación (Ministerio de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires), técnicos de la Dirección Provincial de Islas de la Provincia de Buenos Aires, funcionarios y técnicos de la Dirección Nacional de Bosques (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación), funcionarios y técnicos del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires y referentes técnicos para la región ‘Delta y Talares de Barranca’. Cabe señalar que algunas entrevistas fueron colectivas y otras individuales, y que en varias ocasiones llevamos adelante más de un encuentro con el o los mismos entrevistados.

### ***Instancias de Observación Participante***

Se incluyeron en el corpus un total de 36 registros de instancias de observación participante. Estos registros fueron producidos en el evento anual denominado ‘Día del Isleño’ (desde el año 2012 en adelante), el ‘Encuentro Isleño’ realizado en 2015, reuniones de organizaciones locales, reuniones organizadas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, la Audiencia Abierta realizada en La Plata en noviembre de 2016 en relación con la “Ley de Bosques”, el IV Congreso Internacional de Salicáceas organizado por la Comisión Nacional del Álamo en Argentina, y encuentros organizados por Fundación Humedales y otras organizaciones ambientales vinculadas con la protección de los humedales del Delta del Paraná.



## **Determinantes de la democracia municipal en Salta (1987-2019). Desarrollo económico, alineamiento partidario y transferencias fiscales\*<sup>1</sup>**

*Determinants of Subnational Democracy in Salta, 1987-2019: Economic  
Development, Party Alignment and Fiscal Transfers*

FRANCO GALEANO

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

fgaleano1996@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A3>

**Resumen:** A pesar del creciente interés en estudios sobre regímenes subnacionales, poco se ha avanzado en estudios a nivel municipal. Inserto en esa cuestión, este trabajo indaga sobre variaciones en las democracias municipales salteñas (1987-2019). Inicialmente se realiza una medición efectiva de la democracia municipal en todos los municipios de Salta a través de dos índices adaptados para casos subnacionales (Gervasoni, 2010a; Álvarez et al., 1996), concluyendo que la situación ideal al medir democracia subnacional en contextos nacionales democráticos es utilizar índices que capturen a la democracia en grados. Luego se pretende hallar las causas de estas variaciones democráticas entre municipios siguiendo la teoría rentística de Gervasoni (2010b), la teoría del desarrollo socioeconómico y la influencia de niveles superiores del poder ejecutivo. Al igual que a nivel provincial, el estudio encuentra que las transferencias, el nivel de desarrollo socioeconómico y la cercanía partidaria con el gobernador están asociadas al régimen político local. El trabajo finaliza dejando abierta una agenda de investigación sobre democracias municipales.

**Palabras clave:** Nivel municipal – democracia subnacional – federalismo comparado – teoría rentista – teoría del desarrollo

**Abstract:** Despite the growing interest in studies on subnational regimes, little progress has been made in studies at the municipal level. Inserted in this question, this work investigates about variations in the municipal democracies of Salta (1987-2019). Initially, effective measurement of municipal democracy is carried out in all the municipalities of Salta through two indexes adapted for subnational cases (Gervasoni, 2010a; Álvarez et al, 1996), concluding that the ideal situation when measuring subnational democracy in democratic national contexts is use indices that capture democracy in degrees. Then the study seeks to find the reasons of these variations between municipalities following the rentier theory of Gervasoni (2010b), the theory of socioeconomic development and the influence of higher levels of the executive power. As at the provincial level, the study finds that transfers, the level of socioeconomic development, and party closeness to the governor are associated with the local political regime. The work concludes by leaving open a research agenda on municipal democracies.

**Keywords:** Municipal Level – Subnational Democracy – Comparative Federalism – Rentism Theory – Development Theory

\* Artículo recibido el 19 de octubre de 2020 y aceptado para su publicación el 1 de abril de 2021.

<sup>1</sup> Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <https://github.com/tartagalensis/democracia-municipal-salta>

## 1. Introducción

A fines de diciembre de 2016 el gobernador de la provincia de Salta, Juan Manuel Urtubey, encabezó un acto en el Foro de Intendentes de Salta con motivo de destacar los veinticinco años de labor ininterrumpida de tres intendentes salteños. Estos tres casos no presentan la excepción a la regla, a esa fecha otros ocho jefes comunales (de 60 municipios) estaban hace más dos décadas al frente sus municipios, y diez intendentes iban camino a los dieciséis años ininterrumpidos en funciones. Los 266 intendentes electos en la provincia entre 1987 y 2019 estuvieron en promedio 2 mandatos consecutivos (8 años), de los cuales 34 estuvieron cuatro o más (12,7%). A pesar de la diferencia de magnitudes, particularmente en tamaño poblacional y relevancia política, las similitudes de estos intendentes con “los Barones del Conurbano Bonaerense” (Zarazaga, 2010) saltan a simple vista. Algunos intendentes salteños parecen asemejarse a los del conurbano, “ejecutivos municipales consolidados en el poder local a través de los años que gobiernan municipios con grandes concentraciones de pobreza y manejan aparatos clientelares por medio de concejales y punteros” (Zarazaga, 2010). Esta consolidación del poder presente en estos municipios lesiona a las democracias locales y atasca las posibilidades de desarrollo en las mismas.

Si bien existen estudios que indagan sobre regímenes democráticos locales (Benton, 2016; Sznec, 2015), la ausencia de bibliografía que discuta esta problemática en provincias del norte argentino establece la necesidad de explicar estos fenómenos. El objetivo general de esta investigación es indagar las variaciones de los regímenes políticos de los municipios de la Provincia de Salta entre 1987 y 2019<sup>2</sup>. La selección de Salta como caso de estudio obedece a que es una provincia que podría considerarse un caso típico: su valor promedio en el Índice de Democracia Subnacional es 0.12 (promedio nacional 0.13 y de mediana 0.16), posee límites a la reelección del gobernador, no ha sido intervenida desde 1983 y más de un partido ha llegado a la gobernación (Gervasoni, 2019). Dada su condición, los resultados de este estudio podrían contribuir a testear las teorías utilizadas para niveles provinciales y nacionales.

Este estudio consta de una parte descriptiva y una explicativa. En la primera parte se realiza una medición de la variable dependiente concentrada en resultados electorales en todos los municipios de la provincia de Salta para el período de tiempo seleccionado. Para ello se utilizaron dos

<sup>2</sup> Si bien el retorno a la democracia en Argentina se da a partir de 1983, es recién a partir de 1987 que los intendentes, en la provincia de Salta, dejan de ser designados por el gobernador y empiezan a ser electos por voluntad popular.

Franco Galeano

índices que miden democracia, pero con sus respectivas modificaciones para medir regímenes municipales: el Índice de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996).

En la segunda parte se buscan hallar las causas de estas variaciones democráticas entre municipios utilizando teorías trabajadas para casos nacionales y subnacionales. Se indaga por la teoría rentista (en su versión fiscal), por la teoría del desarrollo socioeconómico (desarrollo económico lleva a más democracia) y por la influencia de niveles superiores del poder ejecutivo (cercanía partidaria de los intendentes con los gobernadores).

## 2. Marco teórico

### *Estado de la cuestión*

Las transiciones democráticas modernas inauguradas a mediados de la década de 1970 dieron inicio a una nueva etapa en la literatura sobre democracias. La “tercera ola de la democratización” fue motivada por diversos factores: caída del bloque soviético, el crecimiento económico, la actividad de la Iglesia católica y la presión por la apertura democrática llevada a cabo por algunas potencias occidentales (Huntington, 1991). Estos nuevos procesos alentaron investigaciones sobre las variaciones entre regímenes democráticos nacionales, muchos de ellos a partir de la elaboración de índices que permitieran realizar comparaciones entre distintos países (Álvarez et al., 1996; Coppedge, 1990; Vanhanen, 2000).

Pero la teoría democrática generalmente suponía que, si el régimen político nacional era democrático, entonces los regímenes subnacionales incluidos en él también debían serlo. Realizando una crítica a este tipo de literatura, Jonathan Fox (1994) advirtió que la caracterización nacional de las democracias en América Latina y Estados Unidos no permite identificar variaciones al interior de estos regímenes. Fox afirmaba que existían variaciones territoriales en estos países, ya que observaba la “persistencia de enclaves autoritarios” bajo gobiernos democráticos a nivel nacional que impiden la extensión efectiva de derechos políticos básicos a toda la población. Es así como el autor sugiere dos cosas: en primer lugar, que incluso en Estados nacionales con democracias consolidadas pueden existir enclaves autoritarios; y que estos enclaves autoritarios podrían afectar la consolidación democrática a nivel nacional.

El creciente interés por esa heterogeneidad al interior de las democracias llevó a un florecimiento de las investigaciones sobre este fenómeno. La

gran mayoría de estas investigaciones se centraron en países federales (Behrend, 2012; Borges, 2007; Borjas García, 2015; Durazo, 2010; Gervasoni, 2010a; Heller, 2000; McMann, 2006; entre otros). El foco puesto en federalismos se debe principalmente a la mayor autonomía con la que cuentan las unidades subnacionales, aunque recientemente surgieron investigaciones en países unitarios como Bolivia y Colombia (Ascarrunz y Salas, 2017; Duncan, 2009).

La literatura sobre democracias subnacionales puede dividirse en dos tendencias según la aproximación conceptual y metodológica: en primer lugar, encontramos una tendencia que utiliza métodos cualitativos para el análisis y emplea definiciones maximalistas y minimalistas para definir qué se entiende por democracia. La segunda tendencia utiliza métodos cuantitativos y una definición minimalista de democracia (Pino, 2017). En el presente estudio, de corte metodológico cuantitativo, haremos foco en esta última tendencia.

#### ***Métodos cuantitativos o mixtos para el estudio de regímenes subnacionales***

Los estudios con métodos cuantitativos o mixtos para el estudio de regímenes subnacionales ponen el foco en la selección de países o regiones y su posterior comparación a partir del uso de índices (Ascarrunz y Salas, 2017; Borges, 2007; Gervasoni, 2011; Giraudy, 2010; Goldberg et al., 2008; Montero, 2010). Gervasoni (2010b) se enfoca principalmente en la dimensión electoral en su estudio sobre la democracia subnacional en las provincias de Argentina. Al analizar la alternancia, la competencia, las reglas electorales, los mecanismos de asignación y los resultados electorales, este estudio emplea una definición minimalista de democracia para identificar los distintos grados de democracia a nivel territorial. La principal ventaja de estudios de este tipo es la posibilidad de comparar un número de casos considerables y realizar conclusiones generalizables a partir de la puesta en común de varias abstracciones y del uso de estimaciones estadísticas. Al enfocarse sólo en variables electorales es posible comparar no sólo regímenes subnacionales de un mismo país, sino regímenes subnacionales de distintos países y regímenes nacionales con regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010b).

Esta tendencia ha logrado dar explicaciones basadas en factores estructurales que analizan la forma en que ciertas dinámicas como el rentismo y la concentración económica inciden en la creación de regímenes políticos au-

toritarios. Ambas explicaciones cuentan con robusta literatura dentro de la ciencia política a nivel nacional, y fueron adaptadas para explicar dinámicas subnacionales (Borges, 2007; Gervasoni 2010a, 2010b, 2011 y 2018).

Dentro de las explicaciones rentísticas podemos encontrar dos subtipos contruidos en base a la fuente económica de las transferencias: el rentismo mineral y el rentismo fiscal. Estos recursos generan rentas extraordinarias que llevan a una gran concentración de recursos por parte del Estado. Por ejemplo, Goldberg, Wibbels y Mvukiyehe (2008) encuentran que la dependencia de los recursos se asocia a niveles bajos de competencia electoral. Con respecto al rentismo fiscal, Gervasoni (2010a, 2010b, 2011 y 2018) explica que el federalismo fiscal argentino actúa de manera similar a los hidrocarburos, ya que al “igual que las rentas de los recursos en los países ricos en petróleo, *los subsidios o ingresos no derivados del trabajo* otorgan a los gobernantes la capacidad de hacer que la mayoría de los individuos, grupos o empresas dependan del presupuesto estatal sin que el presupuesto estatal sea dependiente en ellos” (Gervasoni, 2018: 2)<sup>3</sup>. El federalismo fiscal distribuye asimétricamente los recursos, generando subvenciones de las grandes provincias a las pequeñas, cuyos gobernantes tienen acceso a generosos recursos económicos “exógenos” (Gervasoni 2010a). En ambos casos, la dependencia de un recurso exógeno crea un escenario proclive para la construcción de “regímenes híbridos” (Gervasoni 2010a).

La concentración económica tiene el mismo efecto que el rentismo, genera un campo de juego desnivelado para los opositores en la arena electoral. John T. Sidel (2014) sugiere que la variación en el autoritarismo subnacional proviene de las diferentes condiciones económicas locales y las posibilidades de acumulación y mantenimiento del control sobre las economías locales que posean las élites gobernantes. En esa misma línea, Borges (2007) y Montero (2010) destacan que la competencia electoral en algunos distritos del nordeste de Brasil está marcada por los recursos económicos que controlan las élites gobernantes de corte conservador.

Esta investigación toma como referencia la literatura que teoriza y busca dar explicaciones sobre las variaciones democráticas a nivel subnacional, con la leve diferencia de que este estudio baja aún más la unidad de análisis subnacional, reemplazando el foco en provincias por municipios. Existen algunos estudios similares, pero han seleccionado casos diferentes. Por ejemplo, Geraldine Sznek (2015) indaga sobre democracia en algunos municipios del Conurbano Bonaerense y Ceja Martínez (2004) analiza la democracia municipal en Jalisco (México). La novedad de este estudio radica en

<sup>3</sup> La traducción del español al inglés y palabras en cursiva son de mi autoría.

seleccionar como unidad de análisis los municipios de la provincia de Salta entre 1987 y 2019.

### *Conceptualización y selección de variables*

El marco teórico seleccionado es la teoría rentística presentada por Gervasoni (2010a, 2010b, 2011 y 2018). Al adherir a su marco teórico también lo hacemos que con su definición de democracia liberal, conceptualización estándar de la ciencia política basada en *Polyarchy* de Robert Dahl (1971). Esta definición, entiende a la democracia liberal como un “tipo de régimen político con un elemento estrictamente democrático (la selección de los gobernantes mediante elecciones multipartidarias, libres, justas e inclusivas) y un elemento liberal (el respeto de derechos individuales y la limitación del gobierno mediante dispositivos institucionales tales como la división de poderes)” (Gervasoni, 2011: 109). La definición anterior puede ser subdividida: la dimensión “democrática” con sus subdimensiones “competencia”, “inclusión” y “elecciones efectivas”; la dimensión “liberal” con sus subdimensiones “límite al poder” y “derechos liberales”.

Gervasoni explica que la variación en el grado de la democracia subnacional se centra en una explicación rentística de ciertos tipos de federalismo fiscal, como el argentino. La hipótesis del autor es que “deberían esperarse bajos niveles de democracia cuando los estados subnacionales disfrutaran de abundantes subsidios del gobierno nacional y tienen un vínculo impositivo débil con los ciudadanos y las empresas locales” (2011: 580).

El mecanismo causal de esta teoría sugiere que la democracia es perjudicada “por el efecto del gasto” (Ross, 2001). Esto sintetiza la idea de que los bajos niveles de autonomía económica de los actores políticos locales explican niveles bajos de democracia, ya que un gran gasto público otorga a los gobernantes la posibilidad de asignar “zanahorias y garrotes financieros” (McMann, 2006). También sucede, al igual que en los países de Medio Oriente, que la situación de bonanza económica en provincias beneficiadas por el federalismo fiscal (reciben más de lo que aportan) conduce a los gobernantes provinciales a aplicar cargas impositivas leves a sus ciudadanos, disminuyendo los incentivos de *accountability* del electorado.

Tomando como base el anterior marco teórico, se definirán las variables a utilizar. La variable dependiente, que son los niveles democráticos de los Estados subnacionales, se definirá a partir de la unidad subnacional municipal tomando como componentes la competencia (Dahl 1971; Álvarez et al, 1996). Al no existir límites a la reelección para los municipios de la provincia de Salta, este componente no será tenido en cuenta. Como variables inde-

Franco Galeano

pendientes se incluyen las transferencias desde el gobierno provincial y se mantienen las transferencias realizadas desde el gobierno nacional a los gobiernos municipales. Estos esquemas incluirán desde transferencias discretionales a fondos de planes específicos como el FONAVI, el Fondo de Reparación Histórica o el Fondo del Bicentenario.

En coincidencia con lo planteado, se espera que a mayores transferencias per cápita, menor sea el nivel de democracia municipal. Dado que los ingresos de los municipios de la provincia de Salta dependen casi en su totalidad de los ingresos provenientes de transferencias de niveles superiores de gobierno, la expectativa teórica presupone un menor nivel de democracia en municipios con mayores niveles de transferencias per cápita<sup>4</sup>. Por ello, la primera hipótesis es:

*H1: A mayores niveles de transferencias fiscales per cápita, menor el nivel de democracia esperado en los municipios<sup>5</sup>.*

En discusión con el marco teórico seleccionado, se testea en la segunda hipótesis el poder explicativo de la teoría de la modernización (Álvarez et al., 1996). Dicha teoría asocia el nivel del desarrollo socioeconómico de un país con su tipo de régimen político.

*H2: A mayor desarrollo socioeconómico, mayor nivel de democracia esperado.*

Existe la posibilidad de que exista una interacción entre el rentismo y el desarrollo económico, donde se espera que el impacto del rentismo sea mayor en lugares de bajo desarrollo económico.

*H3: A menor desarrollo socioeconómico, mayor impacto de la variable rentista (a mayor nivel de transferencias per cápita, menor nivel de democracia esperado en los municipios).*

<sup>4</sup> Si bien los municipios pueden cobrar tasas, estas poseen ciertas limitaciones que los hacen estrictamente dependientes de estas transferencias recientemente mencionadas.

<sup>5</sup> El rentismo fiscal deriva de la teoría rentista (Ross, 2001). Sería ideal incluir una hipótesis que testee la incidencia de las regalías hidrocarburíferas y mineras en la democracia, pero el destino de estos fondos no se encuentra desagregado en los presupuestos provinciales analizados (años 1998 a 2019). Si bien el monto total de estos fondos es publicado año a año en el presupuesto y la repartición de fondos se realiza de acuerdo con lo establecido en las leyes provinciales 6294 y 6438, la producción se obtiene a partir de las declaraciones juradas de las empresas extractoras, dato que no es de acceso público e imposibilita conocer cuánto dinero ingresa a cada municipio por regalías de hidrocarburos y producción minera.

Inspirada en la teoría de la interacción estratégica de Gibson (2012), la cuarta hipótesis analizará si la coexistencia de regímenes subnacionales autoritarios en contextos de un régimen nacional democrático obedece a las relaciones de los intendentes con niveles superiores del poder ejecutivo.

*H4: A mayor cercanía partidaria del gobernador con los intendentes, menos nivel de democracia esperado en los municipios.*

### 3. Metodología

#### *Operacionalización de la variable dependiente*

Para la medición efectiva de democracia municipal, se utilizaron dos índices que miden democracia: el índice de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996).

El universo de análisis son los 60 municipios de la provincia de Salta entre 1991 y 2019. Dado que la medición se concentra en resultados electorales, la unidad de análisis son los municipios por períodos de gestión del cargo de intendente (4 años) teniendo en cuenta la elección de medio término de cada período correspondiente<sup>6</sup>. Por lo tanto, este análisis cuenta con 400<sup>7</sup> casos y 7 períodos a analizar: 1991-1994; 1994-1999; 1999-2003; 2003-2007; 2007-2011; 2011-2015; 2015-2019. El período 1987-1991 no es considerado dado que el autor no pudo tener acceso a esos datos; el período 2019-2023 tampoco será incluido dado que al momento de redacción de este artículo no han finalizado los mandatos de cada intendencia, de modo de permitir evaluar los mismos.

Los resultados de Índices de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b) y el Índice Dicotómico de Álvarez et al. (1996) pueden ser comparados por los siguientes motivos: ambos índices operacionalizan la misma definición de democracia<sup>8</sup>, permitiendo así la comparación de resultados de ambos. A continuación, se detalla la metodología de los dos índices seleccionados con sus respectivas modificaciones para el ámbito municipal, finalizando con una comparación entre ambos.

<sup>6</sup> Sólo fueron tenidos en cuenta los mandatos cumplidos de cada intendente. En caso de intervención, renuncia, destitución, fallecimiento u otro motivo que impida la concreción del mandato, el mismo fue considerado como *missing value*.

<sup>7</sup> Si bien el número debería ser 354, existen municipios que se crean en el intervalo analizado, municipios intervenidos, fallecimientos y renunciaciones de intendentes, etcétera.

<sup>8</sup> Si bien trabajan con la misma definición de democracia, el estudio de Álvarez et al. (1996) se concentra exclusivamente en la dimensión democrática mientras que el estudio de Gervasoni (2010b) captura las dos dimensiones (democrática y liberal).

Franco Galeano

### *Índice de Álvarez et al (1996)*

El Índice Dicotómico de Álvarez et al. (1996) fue creado con el propósito de distinguir a regímenes políticos nacionales entre democracias y no democracias. Cuenta con cuatro reglas, donde el incumplimiento de alguna de estas hace que se clasifique al régimen como “no democrático”. La primera regla establece que el poder ejecutivo debe ser electo, sin importar si es electo directa o indirectamente; la segunda que la Legislatura debe ser electa; la tercera que tiene que haber más de un partido político en la Legislatura.

Estas tres reglas quedan sin efecto en nuestro análisis, dado que el contexto institucional es definido como democrático a nivel nacional. Tanto la Constitución Nacional como la Constitución Provincial establecen una estructura democrática para todo el país, y prevén a las intervenciones como “mecanismo correctivo”<sup>9</sup> (Gervasoni, 2011: 122). Por lo tanto, el foco de nuestro análisis se centrará en el cumplimiento de la regla 4, la cual se centra en la alternancia política.

La regla 4 establece que los partidos de gobierno deben en algún momento perder las elecciones. Se aplica sólo a los regímenes que pasaron las primeras tres reglas y en los que en el pasado inmediato los ejecutivos ocuparon el cargo en virtud de elecciones por más de dos períodos o se desempeñaron inicialmente sin ser elegidos. Gervasoni (2011: 151) encuentra una ambigüedad en esta regla, dado que permite dos interpretaciones posibles. Esta doble interpretación es tenida en cuenta en nuestro posterior análisis de la muestra seleccionada:

*Regla 4A: Si el partido en el cargo pierde una elección, entonces todos los términos pasados y futuros están codificados como democráticos.*

*Regla 4B: Los regímenes en los que los titulares han desempeñado el cargo en virtud de elecciones durante más de dos períodos y hasta el día de hoy no han perdido una elección no se consideran democráticos.*

<sup>9</sup> Las intervenciones como mecanismo correctivo no permiten la existencia de regímenes subnacionales abiertamente autoritarios en países de un contexto nacional democrático, pero posibilitan la existencia de “regímenes híbridos” (Gervasoni 2010b). Estos regímenes híbridos llevan a cabo prácticas autoritarias como la alteración de reglas electorales para la formación de “supermayorías”, el uso de las burocracias locales como herramienta para campañas políticas y el uso de la pauta publicitaria como disciplinador de medios de comunicación. Cabe aclarar que la supervivencia de estos regímenes está condicionada por la habilidad de sus líderes de mantener el conflicto “dentro de sus límites” (Gibson, 2005).

*Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b)*

El Índice de Democracia Subnacional (en adelante IDS) es creado por Gervasoni para operacionalizar la variable dependiente “Nivel de Democracia” de los estados subnacionales. A diferencia del Índice anterior, Gervasoni sostiene que la democracia como variable “debe ser entendida bajo un continuo o al menos una variable ordinal, y no dicotómica” (2011: 166). La medición de los niveles democráticos de los estados subnacionales busca capturar dos componentes, por un lado, la competencia (Dahl, 1971; Álvarez et al., 1996) y por el otro, los límites al poder de gobierno (Held, 1987). La operacionalización del IDS es realizada por Gervasoni (2010b) de la siguiente manera: dos indicadores de competencia electoral (Competencia Ejecutiva y Competencia Legislativa) y tres indicadores de concentración del poder en el gobernante (Control de Sucesión, Control Legislativo y Límites a la Reelección).

Esta investigación utiliza el IDS, pero le realiza sus respectivas modificaciones<sup>10</sup> para adaptarlo a la escala municipal. El IDS se construye a partir del análisis de componentes principales de los siguientes indicadores<sup>11</sup>:

“Competencia Ejecutiva”: mide las posibilidades reales que tiene la oposición de vencer en elecciones ejecutivas al partido del intendente. Será utilizado de la misma forma que en la del análisis de su creador. La codificación es: 1-proporción del voto válido obtenido por el intendente electo. Mientras más cercano a 0 sea el indicador “Competencia Ejecutiva”, menor el nivel de dicha competencia. El indicador es medido al inicio de cada mandato.

“Competencia Legislativa”: mide las posibilidades reales que tiene la oposición de vencer al partido o coalición del intendente en las elecciones para el Concejo Deliberante. La codificación es: 1-proporción de las bancas obtenidas por el partido o coalición del intendente en las elecciones para el Concejo Deliberante. Mientras más cercano a 0 sea el indicador “Competencia Legislativa”, menor el nivel de dicha competencia. La medición se realiza a partir de los resultados de la elección de medio término del mandato correspondiente.

<sup>10</sup> A diferencia del trabajo de Gervasoni (2010b), donde todos los indicadores son medidos con la elección que marca el final del mandato de 4 años, este trabajo utiliza los datos de la elección que marca el inicio del mandato y los de la elección de medio término correspondiente.

<sup>11</sup> El trabajo de Gervasoni (2010b) realiza un análisis factorial. Al momento de construir el índice se utilizaron ambos métodos (análisis factorial y PCA), arrojando una correlación del 99%. Tales resultados indican que, en sentido estadístico, ambos métodos no suponen cambios significativos en los resultados. Luego de realizado el PCA, se escaló la variable en valores de 0 a 100.

Franco Galeano

“Control de Sucesión”: mide el grado en el que el oficialismo logra retener la intendencia en una elección. Se codifica como bajo (=0) si la intendencia es capturada por la oposición, medio (=1) si el gobernante es sucedido por un miembro de su partido que no es ni un familiar ni un aliado político cercano, y alto (=2) si el intendente es reelecto o es electo un familiar o aliado político cercano. El indicador es medido al final de cada mandato.

“Control Legislativo”: es la proporción de bancas obtenidas por el partido o coalición del intendente en las elecciones en las que éste es electo. Si bien esta cifra depende del “arrastre de votos” que genera el intendente hacia sus listas de concejales, también depende de las reglas.

El análisis de componentes principales arroja dos componentes significativos, con una diferencia muy grande con respecto al resto (los eigenvalores hallados son 2,13, 0,93, 0,55 y 0,28). Se utilizan los dos factores más grandes, que acumulan el 79% de la varianza acumulada<sup>12</sup>.

### *Operacionalización de las variables independientes*

Este trabajo cuenta con cuatro hipótesis y tres variables independientes. Las variables independientes son: transferencias per cápita, desarrollo socioeconómico y relación con gobierno provincial.

La variable independiente proveniente de la teoría rentista es transferencias provinciales y nacionales per cápita. La estructura fiscal de los municipios de la provincia de Salta es altamente dependiente de transferencias; los ingresos provenientes de transferencias de niveles superiores de gobierno son la principal fuente de recursos con la que cuentan los municipios. Si bien los municipios pueden cobrar tasas, estas poseen ciertas limitaciones que hacen a los municipios estrictamente dependientes de estas transferencias recientemente mencionadas.

Dado que no se pudo acceder a presupuestos anteriores, el análisis de esta variable independiente y de las restantes comprende el período que inicia en 1995 y los posteriores<sup>13</sup>. Durante los períodos analizados se consideran todas las transferencias recibidas por los municipios, tanto federales como provinciales. Dado que no todas las transferencias se encuentran pu-

<sup>12</sup> El coeficiente de correlación entre el IDS y sus indicadores del IDS es el siguiente: 0,90 con Competencia Ejecutiva; 0,74 con Competencia Ejecutiva; -0,86 con Control Legislativo; y -0,09 con Control de Sucesión. Los signos positivos en los componentes de Competencia significan que a mayor nivel de competencia, mayor el nivel democrático. Los signos negativos en los indicadores de Control significan que, a mayor control, menor el nivel de democracia.

<sup>13</sup> Para el período 1995-1999 se utilizan solamente los presupuestos de los años 1998 y 1999.

blicadas de manera desagregada, solamente se consideraron para este estudio aquellas transferencias que aparezcan en presupuestos provinciales y que especifiquen el municipio de destino y el monto correspondiente. Para la operacionalización de estas transferencias per cápita se deflacionaron los montos en base al año 1998, se promediaron los cuatro años de cada mandato<sup>14</sup>, y luego se dividieron todos los montos sobre cien<sup>15</sup>. Los datos de población se obtuvieron de los censos 1991, 2001 y 2010, y se realizaron interpolaciones lineales para los años faltantes.

Al no contar con indicadores de producto bruto regional o similares, y ante la ausencia de datos desagregados por municipio -publicados regularmente del Ministerio de Economía provincial-, se optó por utilizar un solo indicador para la variable desarrollo económico. El indicador es el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) por municipio, una cifra que representa una alternativa a la identificación de datos de pobreza que sólo contempla ingresos económicos. Se utilizan datos del INDEC de los censos de 1991, 2001 y 2010, realizando interpolaciones lineales para completar datos faltantes.

Para el testeo de la hipótesis 3, se utiliza una variable interactiva que se crea a partir de la multiplicación de las variables NBI y transferencias.

Para la variable de cercanía con el gobernador, se utiliza una variable dicotómica para determinar si el intendente pertenece al partido del gobernador o si no pertenece (0 si es opositor, 1 si es oficialista). Para evitar una relación de multicolinealidad no se analiza la cercanía de los intendentes con el presidente, dado que durante el periodo analizado los gobernadores pertenecen al mismo partido del presidente.

#### 4. Resultados

##### *Índice de Álvarez et al (1996)*

Con base en la aplicación de este índice en sus dos interpretaciones, los resultados arrojan que 23 de los 60 municipios analizados son gobernados

<sup>14</sup> Para la deflación de los montos de transferencias se utilizaron dos índices de precio al consumidor. Desde 1998 a 2007 se utilizan los datos del IPC del INDEC. Debido a que el INDEC es intervenido y sus cifras dejan de ser confiables, desde 2008 a 2015 se realiza un promedio entre el índice Cavallo (2012), el IPC-INDEC y el IPC-Congreso para obtener una tasa de inflación más certera.

<sup>15</sup> El monto de transferencias por período en cada municipio se divide sobre mil para que, al observar el coeficiente de correlación, un aumento de 1 unidad representa un aumento de \$1000 y no uno de \$1.

por partidos que no han perdido elecciones en todo el período de estudio. Por ende, el 38% de los municipios de la provincia de Salta son clasificados como “no democráticos”. Entre estos municipios “no democráticos” se observa una clara predominancia del Partido Justicialista (en adelante PJ), ya que 19 de los 23 casos “no democráticos” pertenecen a intendencias justicialistas. De los casos restantes, tres intendencias son gobernadas por el Partido Renovador de Salta<sup>16</sup> (en adelante PRS), dos por el Movimiento Popular Unido (en adelante MPU) y dos por el Partido de la Victoria (en adelante PV). Dentro de estos municipios, existen 4 casos en los que gobierna la misma persona durante todo el período observado: Cachi, General Ballivián, La Merced y Urundel. El caso de General Ballivián resulta el más destacado, porque previo al arribo de Samuel Gerardo Córdoba a la intendencia en 1991, su padre Samuel Córdoba ocupó el cargo por 30 años.

En los restantes 33 municipios todos los partidos que gobernaron han sido derrotados en elecciones. Sin embargo, de esas 33 municipalidades existen 3 en las que, al año 2019, gobierna el mismo partido o el mismo intendente por más de 2 períodos consecutivos. Estos 3 casos pueden ser comparados bajo las dos interpretaciones posibles de la regla 4, teniendo así 2 resultados diferentes (Tabla 1). Para la regla 4a estos municipios son considerados como “democráticos”, mientras que para la regla 4b no lo son.

Si se toma en consideración la interpretación 4b, los 3 municipios mencionados anteriormente, sumados a aquellos en los que el partido en el gobierno no presenta alternancia, representan el 43% de la muestra. En otras palabras, el 43% de los municipios observados bajo el Índice de Álvarez et al. (1996) hacia el año 2019 son considerados “no-democráticos” (Regla 4b).

Resta dar cuenta de lo que sucede con aquellos municipios que presenten alternancia y que al año 2019 no poseen un partido que esté consolidado en el poder por más de 2 períodos. Estos municipios son 34, y son caracterizados como “democráticos” por las dos interpretaciones de la regla 4, representando así el 57% de la muestra. Es posible que 4 municipios catalogados como “democráticos” bajo ambas interpretaciones de la regla 4 en la tabla 1 sean así por haber sido intervenidos al menos en una oportunidad, tal como es el caso de El Bordo, General Mosconi, Salta Capital y Salvador Mazza.

<sup>16</sup> El Partido Renovador de Salta es un partido provincial de corte conservador fundado en 1982 por el ex gobernador de la provincia durante la última dictadura militar, el capitán de navío Roberto Ulloa. En 1991 el PRS obtiene la gobernación de la provincia de Salta y de 2007 a 2019 integró una coalición electoral y de gobierno con el frente encabezado por el gobernador Juan Manuel Urtubey.

**TABLA 1**  
Resumen de resultados del Índice de Álvarez et al. (1996)

	N	%	Municipios
Democráticos bajo ambas interpretaciones de la regla 4	34	57	Aguaray, Angastaco, Animaná, Apolinario Saravia, Cachi, Cafayate, Campo Santo, Cerrillos, Chicoana, Colonia Santa Rosa, Coronel Moldes, El Bordo, El Galpón, El Jardín, Gral. Guemes, Gral. Mosconi, Yrigoyen, Iruya, Isla de Cañas, J. V. Gonzáles, La Candelaria, La Poma, La Viña, Los Toldos, Nazareno, Payogasta, Salvador Mazza, Rosario de Lerma, Rosario de la Frontera, Salta, San Lorenzo, Vaqueros y Aguas Blancas.
No democráticos sólo bajo regla 4b	3	5	Rio Piedras, Oran, Santa Victoria Oeste.
No democráticos bajo ambas interpretaciones de la regla 4	23	38	Campo Quijano, El Carril, El Potrero, Embarcación, General Ballivián, General Pizarro, Guachipas, La Caldera, La Merced, Las Lajitas, Molinos, Pichanal, Rivadavia Banda Sur, Rivadavia Banda Norte, San Antonio de los Cobres, Metán, Santa Victoria Este, Seclantas, Tartagal, Tolar Grande, Urundel.

Fuente: Elaboración propia a partir del uso del Índice de Álvarez et al. (1996).

Para finalizar con este apartado, se compararon los resultados de ambas interpretaciones. Se halló una correlación alta del 60,65% de los resultados arrojados entre ambos índices para todos los períodos estudiados. Al analizar la correlación entre los valores del último mandato (2011-2015), esta aumenta al 90%, habiendo así diferencias de resultados sólo en 3 municipios de los 60 observados<sup>17</sup>. La diferencia de 5 puntos porcentuales entre ambos resultados permite observar cierta regularidad en la consolidación de poder de los municipios en la provincia de Salta, aún después de que haya existido la alternancia de partidos.

### *Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010b)*

La tabla 2 (ver anexo) presenta los resultados obtenidos del IDS por municipio, el número de observaciones por municipio (mandato electoral

<sup>17</sup> El coeficiente de correlación del 60,65% indica una coincidencia de resultados para todos los mandatos electorales analizados (desde 1991-1995 hasta 2015-2019), mientras que el coeficiente de correlación del 90% indica una coincidencia en los resultados analizados solo para el último período de la investigación (2015-2019).

Franco Galeano

finalizado) y las medias de cada indicador. Los municipios están ordenados del menos democrático al más democrático, es decir de menor a mayor valor en el IDS. Entre los municipios menos democráticos están Tolar Grande, Nazareno, General Pizarro, Los Toldos, Seclantás y General Ballivián. Los municipios más democráticos son General Güemes, General Mosconi, Tartagal, Rosario de la Frontera y Cerrillos.

Con respecto a los cuatro municipios más democráticos de este estudio haré tres comentarios. Por una cuestión lógica (se busca observar el control de sucesión de los intendentes en sus municipalidades) esta investigación sólo toma en cuenta los mandatos cumplidos por los jefes municipales, por lo que si un municipio es intervenido o se produce una acefalía los datos son eliminados de la base<sup>18</sup>. Al ser eliminados, si un intendente inicia su mandato y el intendente anterior es del mismo partido, pero no pudo finalizar su mandato, en vez de otorgarle un control de sucesión medio o alto (dependiendo del caso) se le otorga un control de sucesión bajo. Al tener constantemente una “renovación forzada” de los intendentes en algunos municipios como Tartagal y General Mosconi, es esperable que el valor del componente “control de sucesión” sea bajo por el motivo previamente mencionado y que eso incida en un resultado más positivo (municipio más democrático).

Cinco de los diez municipios más democráticos del estudio no cuentan con todas las observaciones porque sus intendentes fallecieron en el cargo, fueron destituidos por el Concejo Deliberante, renunciaron o la provincia dictó la intervención. Tales son los casos de General Mosconi, General Güemes, Salta, Salvador Mazza y Tartagal. En General Mosconi hubo una intervención en 1997 por malversación de fondos del intendente Isidro Ruarte y una destitución a su sucesor Miguel Ángel García en 2001; en General Güemes, Rubén Cabaña presentó su renuncia en el año 2001; en Salta, Juan Carlos Villamayor fue acusado de corrupción, el municipio fue intervenido en 1996 y en mayo de 2001 Enrique Tanoni renunció a la intendencia; en Salvador Mazza hay una intervención en 2013 luego de que se descubrió *in fraganti* a Carlos Villalba en un prostíbulo y una destitución por violencia de género a su sucesor Rubén Méndez al año siguiente; y, en Tartagal hay dos casos de renuncia: la de José María Tarrés en 1994 y la de Mario Oscar “Tito” Angel en 2001, y también un caso de fallecimiento (Alberto Abraham en 1998). Por último, es posible que estos sucesos hayan permitido elecciones competitivas, como lo es la victoria del PRS en Tartagal en

<sup>18</sup> Uno de los componentes del IDS es el control de sucesión, el mismo sólo puede ser codificado si el intendente completa su mandato.

2003 (luego de 2 intervenciones a intendentes del PJ). Por otro lado, es probable que las aspiraciones de “carrerismo político” de intendentes como Miguel Isa, Gustavo Sáenz y Sergio Napoleón Leavy a la gobernación produzcan una renovación forzada que implique más posibilidades de renovación que si ellos compiten como *incumbents*. Tales patrones de comportamiento coinciden con uno de los “camino” señalados por Lodola (2017).

**TABLA 3**  
Media del IDS por mandato electoral

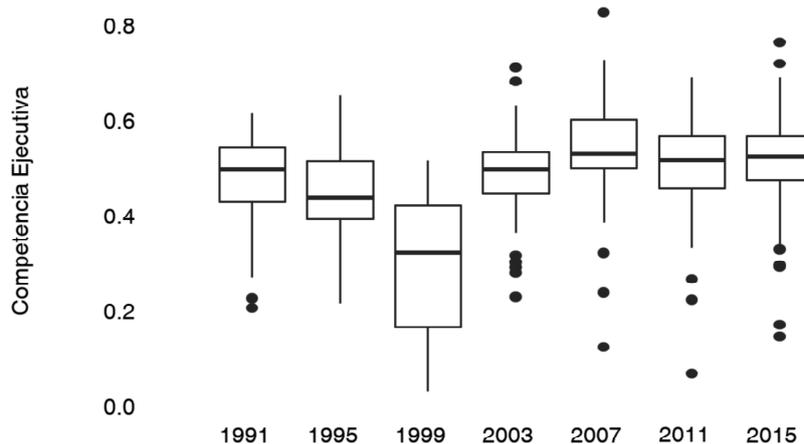
Mandato electoral	Media del IDS	Desvío Estándar	N
1991-1995	56.6	14.3	57
1995-1999	51.4	15.9	55
1999-2003	34.7	21	53
2003-2007	59.5	13.4	58
2007-2011	62.8	15	59
2011-2015	63.3	16.6	57
2015-2019	62.5	14.6	59

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral Salta (1987, 2017 y 2019).

La tabla 3 analiza al IDS por mandato electoral, permitiendo así comprender la evolución temporal de la democracia en los municipios de la provincia de Salta. Se observa que el período “más democrático” es 2011-2015, con una media del IDS de todos los municipios de este período valuada en 63,3 y una desviación estándar de 16,6. El período que puede ser considerado como el “menos democrático” es el de 1999-2003 con una media de 34,7, pero también este mandato electoral es el que mayor variación entre los casos presenta, ya que cuenta con una desviación estándar de 21. A pesar de ello, 24 de los 53 casos observados para el período 1999-2003 están ubicados entre los 50 “menos democráticos” del análisis. Entre 1991 y 1999 la democracia en términos generales disminuyó en la provincia, pero se observa una recuperación a partir de 2003 con un leve retroceso en el período 2015-2019.

Franco Galeano

**GRÁFICO 1**  
Competencia Ejecutiva por mandato electoral



Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral Salta (2019).

Con respecto a la Competencia Ejecutiva (componente más relevante del IDS), la media para todo el estudio es de 0,45, número que refleja que los intendentes son electos en promedio con un 55% de los votos válidos. La media del componente control de sucesión (1,4) nos permite intuir que los porcentajes obtenidos por los intendentes electos reflejan un “campo de juego inclinado” a favor de los oficialismos (Levitsky y Way, 2010). Este campo de juego desigual produce resultados electorales abultados para el oficialismo.

El Gráfico 1 analiza la distribución del componente competencia ejecutiva por período electoral, donde se observa que los períodos de menor y mayor democracia coinciden con los períodos de menor y mayor competencia ejecutiva, respectivamente. Por ejemplo, durante el período 1999-2003 (el menos democrático del estudio) la mediana de competencia ejecutiva para los municipios salteños es de 0,3; en otras palabras, la mitad de los intendentes salteños fueron electos en 1999 con el 70% o mayor proporción de los votos. Durante ese período sólo un intendente no ganó con más del 50% de los votos. En línea con lo sostenido por Gervasoni (2011b) y Álvarez et al. (1996), es altamente improbable de que en regímenes donde los gobernantes triunfan con más del 60 o el 70% de los votos sean democráticos, dado que las democracias requieren de «una oposición que tenga alguna chance de llegar al gobierno como consecuencia de elecciones» (Álvarez et

al., 1996). Estas chances parecen no existir en municipios como General Ballivián, General Pizarro, Urundel y Tolar Grande, en donde usualmente sus intendentes triunfan con porcentajes superiores al 60%. Durante el período más democrático (2011-2015) los intendentes fueron electos en promedio con el 48% de los votos (mediana en valores similares), cifra que se acerca más a un campo de juego “nivelado”.

El análisis de la correlación de los componentes del IDS permite afirmar varias cosas. En primer lugar, se reafirma algo mencionado en este capítulo: el componente control de sucesión tiene una correlación muy baja con el IDS y con el resto de sus componentes. En segundo lugar, la correlación entre el nivel de democracia y la competencia ejecutiva es casi perfecta (0,90); tal como era esperado, es alta la correlación entre la competencia ejecutiva y el control legislativo (-0,7); y es alta también la correlación entre competencia ejecutiva y competencia legislativa (0,56). Esto último resulta interesante pensarlo con relación al campo de juego desnivelado, ya que estos resultados reafirman el poder que los oficialismos poseen en elecciones de medio término. En tercer lugar, la correlación entre el nivel de democracia y la competencia legislativa es alta (0,7), lo que señala el rol central de los Concejos Deliberantes para la democracia, ya que son los concejales la primera herramienta para controlar el poder de los intendentes; existe una correlación alta (-0,7) entre la competencia legislativa y el control legislativo, lo que indica que a mayor control legislativo menor es el nivel de competencia legislativa esperado. Por último, existe una fuerte correlación entre el nivel de democracia esperado y el componente control legislativo (-0,87), dado que, a mayor control oficialista del Concejo Deliberante, menor el nivel de democracia.

**TABLA 4**  
Correlación entre los componentes del IDS

	<b>IDS</b>	<b>Competencia Ejecutiva</b>	<b>Competencia Legislativa.</b>	<b>Control Legislativo</b>	<b>Control de Sucesión</b>
IDS	1				
Comp. Ejecutiva	0.90	1			
Comp. Legislativa	0.74	0.56	1		
Control Legislativo	-0.87	-0.70	-0.45	1	
Control de Sucesión	-0.09	-0.16	-0.21	0.146	1

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (1987, 2017 y 2019).

Franco Galeano

***Comparación entre el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996) y el IDS***

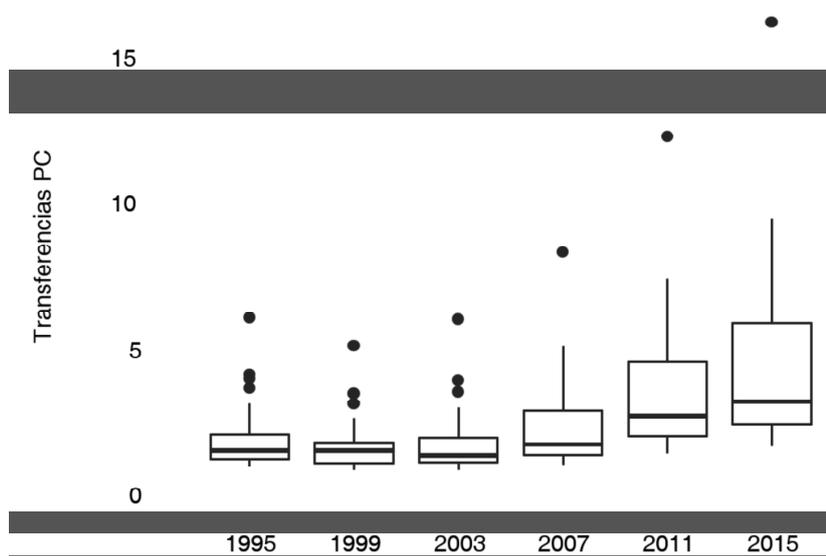
Existen diferencias entre los resultados de los índices dado que el IDS, si bien contempla la rotación de partidos en el gobierno, no se concentra exclusivamente en ella mientras que el índice dicotómico sí. Estas discrepancias se ven reflejadas al analizar los coeficientes de correlación entre el IDS y el índice dicotómico en sus dos interpretaciones. La correlación entre el IDS y la regla 4a es del 12,52% mientras que entre el IDS y la regla 4b es del 20,05%. Estas discordancias son notorias en los siguientes ejemplos: el municipio de Nazareno, que se ubica como el segundo municipio menos democrático según el IDS, es democrático según el índice dicotómico (en adelante IDA); Campo Santo, catorceavo municipio menos democrático de la provincia de Salta según el IDS, es clasificado como democrático según el IDA; la municipalidad de Tartagal, tercer municipio más democrático según el IDS, es clasificado como no democrático. Estos ejemplos ilustran que la diferencia entre estos índices también es en grados: no es lo mismo distinguir a municipios entre democráticos y no democráticos que realizar un índice que los ordene de menor a mayor. Este último ejercicio (ordenar los municipios en base a su nivel de democracia) permite la comparación entre municipios que bajo un índice dicotómico podrían estar en el mismo grupo a pesar de presentar notorias diferencias. También, dado que los municipios se insertan en un contexto nacional democrático, sería erróneo clasificar a municipios con partidos dominantes como dictaduras. Tal es el caso de Coronel Moldes, donde el Partido Justicialista gobierna durante todo el período, pero existe una rotación en el sillón municipal (gobiernan 4 intendentes diferentes, pero todos del PJ). A pesar de esta rotación interna, es clasificado de la misma forma que Urundel o General Ballivián, donde no sólo gobierna el mismo partido, sino que lo hace la misma persona

***Medición de las variables independientes***

El Gráfico 2 muestra la distribución de transferencias per cápita (en miles de pesos año base 1997) para los mandatos analizados. Se observa una tendencia al aumento de las transferencias, y también un aumento en la varianza de estas transferencias. El aumento de las transferencias a partir del período 2003-2007 se debe a dos motivos: en primer lugar, hay un mayor nivel de transferencias producto de la progresiva descentralización que

realiza la provincia, y en segundo lugar, a partir del año 2006 los presupuestos adquieren mayor transparencia (empiezan a publicar con mayor detalle el destino de los fondos anuales, tanto de origen provincial como nacional). El crecimiento en la transparencia presupuestaria provincial puede observarse en los resultados presentados en la evolución del índice de transparencia presupuestaria provincial que elabora CIPPEC desde 2013 (Carciofi, Carreras Mayer y Sorrentino, 2020).

**GRÁFICO 2**  
Transferencias per cápita por mandato electoral



Fuente: elaboración propia en base a presupuestos anuales de la provincia de Salta (1997 hasta 2019).

En la Tabla 5 (ver anexo) se presentan las estadísticas descriptivas de las variables de nuestro modelo estadístico. En la parte siguiente se presentan los diferentes análisis de regresión y sus resultados.

La tabla 5 permite apreciar que la mayoría de los intendentes durante el período estudiado están alineados al partido del gobernador (74% de la muestra). El único período en donde gobierna un presidente de un partido diferente al del gobernador de la provincia, el presidente no completa su mandato (Fernando de la Rúa, 1999-2001).

Franco Galeano

***Explicando las variaciones democráticas  
en los municipios salteños***

La Tabla 6 presenta los resultados de los análisis de regresión realizados. Se utilizaron cuatro modelos estadísticos para testear las hipótesis que explican las variaciones de los niveles de democracia a nivel subnacional. La estructura de los datos utilizados es de panel, ya que el estudio recoge observaciones de los mandatos electorales de los municipios a lo largo del tiempo. Los datos fueron procesados en el *software RStudio*, utilizando el lenguaje R en su versión 4.02, utilizando el método de análisis conocido como modelo de efectos fijos a través del paquete *plm*<sup>19</sup>. La Tabla 6 exhibe los seis modelos, sus coeficientes, sus respectivos errores estándar y su significancia estadística.

**TABLA 6**  
Los determinantes de la democracia municipal 1995-2019 (Efectos fijos)

-	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	94.23 (5.15)***	86.35 (4.78)***	95.89 (20.57)***
Transferencias PC	-1.42 (0.72)*	-3.37 (1.0)***	-3.82 (0.97)***
NBI PC	-90.06 (10.92)***	-110.74 (13.02)***	-114.43 (12.60)***
Cercanía Gob	-10.09 (2.45)***		-11.07 (2.41)***
Transferencias * NBI		17.67 (5.79)**	20.57 (5.63)**
R <sup>2</sup>	0.28	0.26	0.31
Adj. R <sup>2</sup>	0.12	0.09	0.16
Num. obs.	343	343	343

Fuente: elaboración propia.

<sup>19</sup> Para descartar un modelo de efectos aleatorios se realizó un test de Hausman que reportó un p valor de 0,0011, que permite rechazar la hipótesis nula (efectos aleatorios). Por tal motivo resulta más apropiado utilizar un modelo de efectos fijos.

El modelo 1 busca interpretar si existe una relación entre el nivel de democracia municipal, las transferencias per cápita, el nivel de desarrollo y la cercanía del intendente con el gobernador. Los resultados apoyan fuertemente las hipótesis de desarrollo económico y de cercanía con el gobernador, y en menor medida a la de transferencias.

El modelo 2 está exclusivamente inspirado en la hipótesis 3 de este estudio, que busca testear la interacción entre el rentismo y el desarrollo económico. Los resultados arrojados son significativos para todas las variables del modelo. El resultado del coeficiente de regresión de la interacción entre las variables NBI y transferencias es contraintuitivo, ya que se esperaba un coeficiente negativo y se obtiene uno positivo (será explicado en el apartado siguiente).

El modelo 3 incluye a todas las variables y a la interacción entre NBI y transferencias, hallando resultados estadísticamente significativos para todas las variables incluidas en el modelo, pero con intervalos de confianza diferentes. Este modelo es el de mayor poder predictivo, obteniendo un R2 Ajustado del 16%.

El coeficiente de la variable cercanía con el gobernador en el Modelo 3 predice que estar alineado con el gobernador disminuye en promedio 11 puntos en el IDS, *ceteris paribus*.

Las variables de transferencias, NBI y su interacción no pueden ser analizadas de forma aislada dada la interacción existente. Por tal motivo, en la Tabla 7 se presentan escenarios en base a valores predichos del modelo 3, a fin de poder interpretar los resultados del modelo.

Bajo niveles de alto desarrollo económico (NBI en valores mínimos), un aumento de las transferencias supone una reducción en el valor esperado de democracia, *ceteris paribus*. A niveles medianos de desarrollo no supone efecto alguno, ya que, como se observa en la Tabla 7, ante un aumento de las transferencias el valor predicho varía aproximadamente tres puntos, cuando en contextos de alto desarrollo puede variar doce veces más. En contextos de altas necesidades básicas insatisfechas, el aumento de las transferencias supone, manteniendo todo lo demás constante, un aumento del valor esperado en la democracia. Estos efectos aumentan en promedio en aproximadamente 11 puntos del IDS cuando el intendente es opositor al gobernador, manteniendo todas las demás variables constantes. Tales resultados indican evidencia a favor de nuestra hipótesis sobre la interacción estratégica.

El modelo 3 nos permite concluir que, independientemente del nivel de transferencia, una reducción de la población con necesidades básicas insatisfechas supone un aumento en promedio del nivel de democracia esperado. Tal información nos permite confirmar la hipótesis 2, de que a mayor desarrollo socioeconómico mayor democracia.

Franco Galeano

**TABLA 7**  
Valores predichos del Modelo 3

TTPERCAP	Cercanía con gobernador (=1)			No cercanía (=0)		
	NBI min (0,004)	NBI medio (0,27)	NBI max (0,71)	NBI min (0,004)	NBI medio (0,27)	NBI max (0,71)
0.5	82.49	54.79	8.97	93.56	65.86	20.04
0.8	81.37	55.31	12.20	92.44	66.38	23.27
1.1	80.25	55.83	15.44	91.32	66.90	26.51
1.4	79.13	56.35	18.67	90.20	67.42	29.74
1.7	78.01	56.87	21.91	89.08	67.94	32.98
2	76.89	57.39	25.14	87.96	68.46	36.21
2.3	75.77	57.91	28.38	86.84	68.98	39.45
2.6	74.64	58.43	31.61	85.71	69.50	42.68
2.9	73.52	58.95	34.85	84.59	70.02	45.92
3.2	72.40	59.47	38.09	83.47	70.54	49.16
3.5	71.28	59.99	41.32	82.35	71.06	52.39
3.8	70.16	60.51	44.56	81.23	71.58	55.63
4.1	69.04	61.03	47.79	80.11	72.10	58.86
4.4	67.92	61.55	51.03	78.99	72.62	62.10
4.7	66.79	62.07	54.26	77.86	73.14	65.33

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las transferencias, podemos señalar que un aumento de las mismas no necesariamente supone una reducción de los niveles de democracia esperados en los municipios. Esta afirmación es sostenible bajo niveles de desarrollo socioeconómico alto, ya que a niveles medios de desarrollo no supone efecto alguno y a niveles de bajo desarrollo incluso contribuye al crecimiento de la democracia. Por lo tanto, podemos confirmar parcialmente nuestra hipótesis 1, de que a mayores transferencias per cápita, menor el nivel de democracia esperado. Tales resultados no van en línea con lo propuesto en la hipótesis 3, que supone que, a menor desarrollo socioeconómico, mayor impacto de la variable rentista. Sin embargo, los hallazgos resultan contraintuitivos y permiten arrojar evidencia sobre cómo impactan las transferencias en diferentes escenarios.

## 5. Conclusiones

En primer lugar, en este estudio se utilizaron dos índices para medir la variable dependiente, luego de su posterior adaptación para la medición efectiva de la democracia municipal. Se utilizaron los índices de Democracia Subnacional de Gervasoni (2010a) y el índice dicotómico de Álvarez et al. (1996). Si bien existieron algunas diferencias entre los resultados de los índices, dado que el IDA se concentra exclusivamente en la rotación partidaria, los resultados fueron similares. Las principales diferencias radicaron en aquellos casos en los que gobierna el mismo partido para todo un período (predominio electoral), pero que son democráticos para el IDS por poseer rotaciones en la persona que ejerce el poder, que disminuyen el control de sucesión (hacen que se codifique como “medio” en vez de “alto”) y aumentan la competencia electoral. Por ello, este apartado concluyó que la situación ideal al medir democracia subnacional en contextos nacionales democráticos es utilizar índices que capturen a la democracia en grados, dado que el contexto nacional no permite la creación de regímenes dictatoriales sino “híbridos” en el peor de los casos.

Con respecto a las hipótesis, una es rechazada, una es parcialmente aceptada y dos son confirmadas. La hipótesis 1 es parcialmente confirmada: se comprueba que mayores transferencias per cápita inciden negativamente en los niveles democráticos esperados bajo niveles de desarrollo socioeconómico alto. Tal como sugiere el mecanismo causal presentado en el marco teórico, la democracia es perjudicada por “el efecto del gasto” (Ross, 2001). Este efecto sostiene la idea de que la alta dependencia de la renta de los municipios explica niveles bajos de democracia. Esta dependencia de la renta permite dos cosas: por un lado, un gran gasto público que otorga a los gobernantes la posibilidad de asignar “zanahorias y garrotes financieros” (McMann, 2006), y por el otro, reduce los incentivos ciudadanos a realizar *accountability*.

La hipótesis 2 es confirmada: el nivel de desarrollo socioeconómico como variable explicativa del nivel de democracia municipal posee una significancia estadística muy alta en todos los modelos utilizados. Un bajo desarrollo socioeconómico (NBI cercano a 1), *ceteris paribus*, impacta negativamente en la democracia.

La hipótesis 3, que es una interacción de las variables independientes de las hipótesis 1 y 3, es rechazada. Un coeficiente del modelo positivo indica que el efecto negativo de las transferencias sobre el nivel de democracia subnacional se torna positivo a medida que disminuye el desarrollo económico (aumenta el NBI). Por ejemplo, en el modelo 3 el impacto de las transferencias per cápita deja de ser negativo cuando el municipio supera aproxima-

Franco Galeano

damente el 25% de la población con NBI. Lo esperado era que, a medida que aumente el porcentaje de población con NBI en un municipio, el impacto negativo de las transferencias per cápita en el nivel democrático aumente, pero sucede lo contrario: a mayor población con NBI, las transferencias impactan positivamente en la democracia municipal. Estos resultados arrojan potencial evidencia del impacto democratizador que podrían tener las transferencias en contextos socioeconómicos sumamente adversos.

La hipótesis 4, inspirada en la teoría de la interacción estratégica es confirmada al igual que en los estudios previos de Gervasoni (2010b) y Sznek (2015). Los resultados indican que mientras el intendente sea del mismo partido que el gobernador, el nivel de democracia disminuye, *ceteris paribus*. Este resultado es interpretable de dos formas (*ceteris paribus*): Uno, aquel municipio que posea un intendente opositor al gobierno provincial posee más probabilidades de ser un régimen democrático; y dos, aquel municipio que posea un intendente afín al gobierno provincial posee más probabilidades de ser un régimen no democrático.

Por lo tanto, es posible afirmar que las transferencias, el nivel de desarrollo socioeconómico y la cercanía partidaria con el gobernador están asociadas al régimen político local.

Este trabajo deja abierta una agenda de investigación sobre democracias municipales. En primer lugar, el estudio podría replicarse para otras provincias argentinas casi sin modificaciones, salvo en aquellos casos donde existe el límite a la reelección (Buenos Aires) y donde existe la posibilidad de desdoblar las elecciones municipales (Córdoba). Estimar el impacto de tales variables a futuro permitiría ampliar el conocimiento sobre el tema. En segundo lugar, se podrían realizar estudios que comparen provincias con diferentes valores en el Índice de Democracia Subnacional a nivel provincial y con variaciones en variables institucionales de relevancia.

## 6. Referencias bibliográficas

- Alvarez, M., Cheibub, J. A., Limongi, F. y Przeworski, A. (1996). Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development*, Summer 1996, 31 (2), 3-26.
- Azcarrunz Medinaceli, J. y Salas Piludo, M. P. (2017). "La calidad de la democracia subnacional en Bolivia: aportes para el debate latinoamericano. 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay.
- Behrend, J. (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. *POSTDATA*, 17, 11-34.

- Benton, A. L. (2016). Configuring authority over electoral manipulation in electoral authoritarian regimes: evidence from Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 24(3), 521-543.
- Borges, A. (2007). Rethinking state politics: the withering of state dominant machines in Brazil. *Brazilian Political Science Review* 1(2), 108-136.
- Borjas García, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 22(62), 75-92.
- Cariciofi, R., Carreras Mayer, P. y Sorrentino, A. (2020). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2019. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°217*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ceja Martinez, J. (2004). "Ciudadanos ordinarios y partidos políticos en Jalisco: rediscutiendo la democratización municipal". Manuscrito no publicado. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/237760894\\_Ciudadanos\\_ordinarios\\_y\\_partidos\\_politicos\\_en\\_Jalisco\\_Rediscutiendo\\_la\\_democratizacion\\_municipal](https://www.researchgate.net/publication/237760894_Ciudadanos_ordinarios_y_partidos_politicos_en_Jalisco_Rediscutiendo_la_democratizacion_municipal).
- Constitución de la Provincia de Salta [Constitución] (2003). Artículo 170 (sección tercera).
- Coppedge, M. y Reinicke, W. H. (1990). Measuring poliarchy. *Studies in Comparative International Development* 25(1), 51-72.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy, participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Duncan, G. (2009). "El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano". En Camacho, A., Wills, M. E., Rivera, M. M., Duncan, G., Vargas, R. y Steiner, C. (Comps), *A la sombra de la guerra: ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*, Pp. 165-212. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Durazo, J. (2010). Neo-patrimonialism and subnational authoritarianism in Mexico: the Case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America* 2(2), 85-112.
- Fox, J (1994). Latin America's emerging local politics. *Journal of Democracy*, 5(2), 105-116.
- Gervasoni, C. (2010a). Measuring variance in subnational regimes: results from an expert-based operationalization of democracy in the Argentine provinces. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 13-52.
- Gervasoni, C. (2010b). Arentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*. 62(2), 302-340.
- Gervasoni, C. (2011). A rentier theory of subnational democracy: the politically regressive effects of fiscal federalism in Argentina. Tesis doctoral. Graduate Program in Political Science. Notre Dame, Indiana.
- Gervasoni, C. (2018). *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary control: subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Gibson, E. L. (2012). *Boundary control: subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2010). The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.

Franco Galeano

- Goldberg, E., Wibbels, E. y Mvukiyeh E. (2008). Lessons from strange cases: democracy, development, and the resource curse in the U.S. states. *Comparative Political Studies*, 41(4/5), 477-514.
- Held, D. (1987). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Heller, P. (2000). Degrees of democracy: some comparative lessons from India. *World Politics*, 52(4), 484-519.
- Huntington, S. (1994). *La Tercera ola. La democratización a finales de Siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Levitsky S. y Way L. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2), 51-65.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). Why democracy needs a level playing field. *Journal of Democracy* 21(1), 57-68.
- Ley Provincial No 1349. Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Salta, Argentina, 11 de febrero de 1933.
- Ley Provincial N° 18525. Boletín Oficial de la Provincia de Salta, Salta, Argentina, 11 de febrero de 1993.
- Lodola, G. (2017). Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina. *Colombia Internacional*, (91): 85-116.
- McMann, K. M. (2006). *Economic autonomy and democracy: hybrid regimes in Russia and Kyrgyzstan*. Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press.
- Montero; A. P. (2010) No country for leftists? Clientelist continuity and the 2006 vote in the Brazilian northeast. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 113-153.
- Pino, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y América Latina. *Colombia Internacional*, 91, 215-242.
- Ross, M. (2001). Does oil hinder democracy? *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Sidel, J. T. (2014). Economic foundations of subnational authoritarianism: insights and evidence from qualitative and quantitative research. *Democratization*, 21(1), 161-184.
- Sznek Álvarez, G. (2015). Los rasgos autoritarios del Conurbano Bonaerense: una explicación rentista de las variaciones democráticas a nivel municipal (tesis de grado). Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vanhanen, T. (2000). A new dataset for measuring democracy, 1810-1998. *Journal of Peace Research*, 37(2), 251-265.
- Zarazaga, R. (2010). "Entre el puntero y la nada". 24 de febrero de 2010. *Diario La Nación* (versión online). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/entre-el-puntero-y-la-nada-nid1236494>

**Fuentes de datos**

- Ámbito Financiero (2017). "Índice de inflación del congreso". Banco de datos.
- Cavallo, A. (2012). "Online and official price indexes: Measuring Argentina's inflation". *Journal of Monetary Economics* (2012). Disponible en <https://www.hbs.edu/ris/>

- Publication%20Files/Cavallo%20Alberto%20J13\_e35df8a4-e135-4610-b44b-875e481e2852.pdf.
- Galeano, F. (2018). Democracia municipal en la provincia de Salta (1987-2015). [Tesis de Grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina]. Recuperado de: <https://repositorio.utdt.edu/handle/utdt/11093>.
- INDEC (1991) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Estructura de la población. Cuadro P1. Provincia de Salta. Población total por sexo, índice de masculinidad y densidad de población según división política administrativa.
- INDEC (2001a) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Municipios de la provincia de Salta. Población en hogares por presencia de servicio en el segmento, según municipios. Año 2001.
- INDEC (2001b) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Necesidades básicas insatisfechas. Cuadro 2.13 Provincia según departamento. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001
- INDEC (2010a) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Estructura de la población. Cuadro 2.1.2.1. Población, superficie, densidad e índice de masculinidad. Provincia de Salta según departamento y municipio. Año 2010.
- INDEC (2010b) Censo Nacional de Población, Vivienda y Hogares. Necesidades básicas insatisfechas. Cuadro 2.13 Provincia según departamento. Hogares y población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2010.
- INDEC (2010c) Serie histórica del Índice de Precios al Consumidor (IPC) en el Gran Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la provincia de Salta (1997-2015). Presupuesto general de la administración provincial, administración central y organismos descentralizados. Transferencia a municipios. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (1987). Autoridades proclamadas. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (2017). Autoridades proclamadas. Salta, Argentina.
- Tribunal electoral de la provincia de Salta (2019). Escrutinio definitivo 2019. Salta, Argentina.

### ***Procesamiento de datos***

- Croissant, Y., G. Milla y K. Tappe (2020). *Plm: Linear Models for Panel Data*. Disponible en: <https://CRAN.R-project.org/package=plm>.
- Leifeld, P. (2020). *Texreg: Conversion of R Regression Output to Latex or Html Tables*. Disponible en <https://CRAN.R-project.org/package=texreg>.
- Wickham, H. et al. (2019). Welcome to the tidyverse. *Journal of Open Source Software*, 4(43), 1686.
- R Core Team (2019). *R: A language and environment for statistical computing*. Viena: R Foundation for Statistical Computing. Disponible en <https://www.R-project.org/>

Franco Galeano

**ANEXO**

**TABLA 2**  
**Índice de Democracia Subnacional y Componentes**  
**(agregados por municipio)**

MUNICIPIO	comp_eje	comp_leg	control_cd	control_suc	ids_mean	sd	n
TOLAR GRANDE	0,14	0,11	1,00	2,00	13,68	12,89	3
LOS TOLDOS	0,36	0,19	0,81	1,29	35,82	24,79	7
GENERAL BALLIVIAN	0,29	0,46	0,85	1,33	38,46	13,67	6
AGUAS BLANCAS	0,44	0,33	1,00	2,00	38,53	-	1
SECLANTAS	0,35	0,24	0,76	1,43	39,16	20,46	7
NAZARENO	0,38	0,23	0,79	1,71	40,45	19,20	7
LA POMA	0,37	0,19	0,76	2,00	40,58	9,74	7
GENERAL PIZARRO	0,38	0,29	0,76	1,29	42,16	23,59	7
LA CALDERA	0,37	0,28	0,72	1,14	43,31	24,46	7
MOLINOS	0,36	0,21	0,68	1,71	43,89	17,34	7
PAYOGASTA	0,38	0,33	0,71	1,29	45,80	23,57	7
STA VICTORIA OESTE	0,43	0,23	0,70	1,71	47,07	22,32	7
CAMPO SANTO	0,42	0,29	0,71	1,43	47,14	19,25	7
URUNDEL	0,39	0,33	0,70	1,29	47,31	21,35	7
CORONEL MOLDES	0,42	0,32	0,69	1,43	49,18	19,90	7
ANGASTACO	0,43	0,38	0,74	1,29	49,24	20,59	7
CACHI	0,44	0,31	0,69	1,43	50,34	7,51	7
SAN CARLOS	0,44	0,36	0,67	1,29	52,23	23,96	7
EL POTRERO	0,40	0,36	0,64	2,00	53,07	22,87	7
STA. VICTORIA ESTE	0,43	0,29	0,57	1,14	53,54	26,02	7
RIO PIEDRAS	0,42	0,33	0,62	1,71	53,58	16,88	7
IRUYA	0,42	0,31	0,59	1,57	53,80	10,29	7
EMBARCACION	0,44	0,30	0,62	1,86	54,14	9,89	7
ANIMANA	0,47	0,36	0,62	0,57	54,53	21,56	7
R. BANDA SUR	0,41	0,34	0,58	1,57	54,92	16,35	7
JOAQUIN V. GONZALEZ	0,47	0,33	0,62	1,43	55,75	12,12	7
HIPOLITO YRIGOYEN	0,45	0,41	0,61	1,00	56,33	21,43	7
S. A. DE LOS COBRES	0,41	0,38	0,55	1,14	56,46	22,07	7
GUACHIPAS	0,46	0,36	0,60	1,29	56,70	11,74	7
EL JARDIN	0,45	0,45	0,61	0,50	56,73	26,25	6
EL TALA	0,46	0,32	0,58	1,57	56,92	18,99	7
VAQUEROS	0,48	0,42	0,64	1,14	57,55	8,85	7
RIV. BANDA NORTE	0,44	0,43	0,62	1,57	57,67	9,01	7
EL BORDO	0,44	0,36	0,59	2,00	58,04	12,26	7
ISLA DE CAÑAS	0,49	0,38	0,62	1,29	58,41	17,62	7
PICHANAL	0,43	0,46	0,59	1,29	58,61	10,52	7

EL CARRIL	0,49	0,43	0,62	1,29	59,72	8,87	7
COLONIA SANTA ROSA	0,48	0,37	0,56	1,57	60,63	18,51	7
LA MERCED	0,46	0,46	0,59	1,71	61,16	14,93	7
EL QUEBRACHAL	0,46	0,45	0,54	1,00	61,53	14,88	7
LAS LAJITAS	0,47	0,38	0,54	1,71	61,82	7,50	7
ROSARIO DE LERMA	0,47	0,44	0,55	1,43	61,88	7,02	7
APOLINARIO SARAVIA	0,51	0,44	0,60	1,43	62,56	13,88	7
EL GALPON	0,48	0,50	0,60	1,43	62,57	9,31	7
AGUARAY	0,48	0,54	0,60	1,14	62,95	13,00	7
LA VIÑA	0,48	0,51	0,57	1,14	63,58	8,06	7
CHICOANA	0,48	0,44	0,52	1,29	63,77	16,61	7
LA CANDELARIA	0,50	0,47	0,56	1,43	64,65	6,18	7
METAN	0,44	0,48	0,48	1,43	64,99	19,85	7
CAMPO QUIJANO	0,47	0,54	0,56	1,57	65,45	6,98	7
ORAN	0,49	0,54	0,57	1,57	66,18	19,74	7
SALVADOR MAZZA	0,51	0,47	0,52	1,14	66,25	9,22	7
SAN LORENZO	0,52	0,49	0,52	0,86	66,69	14,97	7
CERRILLOS	0,54	0,59	0,64	1,40	67,07	8,84	5
CAFAYATE	0,52	0,46	0,52	1,71	68,01	14,40	7
SALTA	0,56	0,44	0,50	1,43	70,25	18,96	7
ROS. DE LA FRONTERA	0,56	0,49	0,48	1,29	71,78	8,14	7
TARTAGAL	0,63	0,59	0,59	1,00	73,71	11,76	4
GENERAL MOSCONI	0,60	0,60	0,54	1,20	74,70	5,43	5
GENERAL GUEMES	0,58	0,53	0,44	1,17	76,39	14,00	6
<b>Total</b>	<b>0,45</b>	<b>0,39</b>	<b>0,63</b>	<b>1,40</b>	<b>55,82</b>	<b>15,43</b>	<b>400</b>

Fuente: elaboración propia en base a Galeano (2018) y Tribunal Electoral de la Provincia de Salta (1987, 2017 y 2019).

**TABLA 5**  
Variables del modelo y sus estadísticas descriptivas

Variable	Media	Desviación estándar	Min	Máx	N
VD: IDS	56.1	18.9	0	100	343
VI: Transferencias Per Cápita (en cientos de pesos)	2.62	5.05	0.48	61.2	343
VI: NBI	0.29	0.14	0.004	0.71	343
VI: Cercanía con el gobernador	0.82	0.39	0	1	343

Fuente: elaboración propia.

## La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino\*

*The Strategic Dimension of Defense Policy: an approach for the conceptualization from the Argentine case*

EZEQUIEL MAGNANI\*\*

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

ezequielmagnani11@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>

**Resumen:** El presente artículo indaga la vertiente estratégica de los estudios sobre defensa nacional y destaca a la misma como una línea de investigación que ha sido escasamente abordada por la literatura. Luego de posicionar dicha vertiente en el campo, se establecen puentes conceptuales entre los términos “defensa” y “estrategia” con el objetivo de tener una mejor aproximación teórica y analítica a lo que denominaremos la “Dimensión Estratégica de la Política de Defensa” (DEPD). Asimismo, se identifica que la misma está compuesta por cuatro elementos que, si bien están estrechamente relacionados, pueden ser analizados por separado. En este sentido, se utiliza el caso argentino para abordar, mediante el análisis de documentos oficiales, leyes vigentes y entrevistas en profundidad a actores clave, a cada componente de la DEPD e ilustrar tanto la vinculación entre ellos como la relación entre el concepto y el caso empírico utilizado.

**Palabras clave:** Defensa nacional – Estrategia – Seguridad internacional – Relaciones Internacionales – Argentina

**Abstract:** *This article inquires about the strategic subfield of the studies of national defense and highlights it as a strand that has been scarcely addressed by the literature. After positioning the subfield in the studies on national defense, bridges are established between the concepts ‘defense’ and ‘strategy’ with the aim of having a better theoretical and analytical approach to what we will call ‘Strategic Dimension of the Defense Policy’ (SDDP), indicating that it is made up of four elements that, although closely related to each other, can be analyzed separately. In this sense, the Argentine case is used to address, through the analysis of official documents, current laws and conducting in-depth interviews with key actors; each component of the DEPD and illustrate both the link between them and the relationship between the concept and the empirical case used.*

**Key words:** *National Defense – Strategy – International Security – International Relations – Argentina*

---

\* Artículo recibido el 20 de julio de 2020 y aceptado para su publicación el 12 de marzo de 2021.

\*\* El autor agradece el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

## Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo indagar y profundizar sobre la dimensión estratégica de la política de defensa, considerando que es una línea de investigación que ha recibido poca atención por parte de la literatura. A pesar de que ésta es una vertiente poco explorada en la actualidad, los estudios sobre defensa nacional en la Argentina abordan cuestiones que son de vital importancia para reflexionar y analizar las múltiples dimensiones de la política de defensa del país. En este sentido, es destacable la proliferación en las últimas dos décadas de estudios vinculados a las relaciones cívico-militares y a la conducción política de la defensa nacional (López, 1988), a los procesos de planeamiento, formulación e implementación de la política de defensa (Eissa, Gastaldi, Canto y Justribó, 2013) y a los llamados “nuevos temas” (Ramos, 2015). No obstante, pese a la multiplicidad de líneas de investigación, la mayoría de ellos no profundiza en las cuestiones vinculadas al carácter estratégico de la política de defensa. A su vez, los autores que tratan temas vinculados a las cuestiones estratégicas suelen hacerlo de forma indirecta, relacionando a esta dimensión estratégica con cuestiones relativas al planeamiento o a la normativa que rige el empleo del instrumento militar (Scheetz y Cáceres, 1995). De esta manera, el presente trabajo parte de la premisa de que la dimensión estratégica de la política de defensa, al abarcar un contenido distinto al de las otras dimensiones, puede abordarse de forma directa; conceptualizando, definiendo, explicando y relacionando sus atributos particulares al mismo tiempo que se diferencia y complementa a los abordajes más tradicionales.

En esta línea, antes de comenzar a conceptualizar lo que en este trabajo llamaremos la “Dimensión Estratégica de la Política de Defensa” (DEPD), será necesario establecer la forma en la que este artículo se inserta y complementa a la literatura existente. Esta tarea reviste especial importancia ya que el desarrollo conceptual de la DEPD requiere reconocer y marcar la profunda vinculación de ésta con algunas consideraciones fundamentales de los estudios precedentes.

Asimismo, indagaremos sobre el contenido tanto del concepto de “defensa nacional” como el de “estrategia”, con el objetivo de identificar puentes entre ambos, algo que es necesario para establecer un piso teórico sólido a partir del cual desarrollar la DEPD. De tal forma, las varias conceptualizaciones de “estrategia” provenientes de autores más tradicionales y de los autores contemporáneos, vistas a la luz de los objetivos y el significado de la “defensa nacional”, nos permitirá dar cuenta de cómo el presente artículo amplía el campo de estudio al proponer nuevas líneas de investigación vinculadas a la dimensión estratégica.

Ezequiel Magnani

Luego de haber desarrollado esta vinculación conceptual y la forma en la cual el presente artículo se posiciona y complementa a los estudios académicos existentes, procederemos a desarrollar la DEPD. La aproximación a la dimensión estratégica se realizará a partir de los cuatro elementos que integran la misma y que refieren a cuatro preguntas principales que deben ser contestadas por un Estado, a saber: (1) ¿Qué objeto/s referente/s se busca/n defender? (2) ¿Cómo se piensa defenderlo/s? (3) ¿De quién hay que defenderlo/s? (4) ¿En qué escenario hay que defenderlo/s? Es a partir de estas interrogantes que podemos comenzar a conceptualizar los cuatro componentes de la DEPD, ya que cada uno de ellos contribuye a la comprensión general de esta faceta de la defensa nacional. En este sentido, la segmentación realizada en función de las interrogantes tiene el objetivo de facilitar su comprensión en términos analíticos, teniendo siempre en consideración que estos componentes nunca se dan por separado, sino que están fuertemente entrelazados y solo la consideración y el análisis de los cuatro en simultáneo puede brindar una aproximación certera a la DEPD de un determinado Estado.

La definición de la política de defensa en términos generales como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” (Battaglino, 2010: 242) también pone en valor esta vertiente estratégica, ya que solo ésta aborda de forma directa los temas relativos a la protección del Estado, a los medios necesarios para asegurarla, a la percepción de amenazas y al reconocimiento del escenario regional e internacional. De esta manera, al indagar tanto respecto a los factores objetivos a proteger dentro del territorio nacional como a las percepciones de amenaza y del marco regional e internacional, el presente trabajo destaca la profunda vinculación entre la dimensión estratégica de la política de defensa y el contexto mundial en el cual está inserto un determinado Estado. Esta relación es estrecha en la medida que, si bien los objetos a defender y los medios para hacerlo son siempre pensados en clave nacional, los mismos únicamente adquieren sentido a partir de la consideración del plano internacional. En términos metodológicos, el artículo adopta un enfoque cualitativo en tanto se utiliza el estudio de caso argentino a partir del análisis de documentos oficiales, leyes vigentes y la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave con el objetivo de ilustrar empíricamente la DEPD.

El desarrollo del artículo continúa de la siguiente manera. En la próxima sección explicaremos la forma en la que el desarrollo de la DEPD parte de fundamentos establecidos por gran parte de la literatura precedente. En la segunda sección estableceremos los puentes entre el concepto de “defensa” y el de “estrategia” con el objetivo de ampliar el espectro de análisis de

estos estudios y, de esta forma, tener un piso teórico sólido a partir del cual desarrollar la DEPD. En la tercera sección desarrollaremos la DEPD, introduciendo sus cuatro componentes y explicando la manera en la que los mismos se relacionan. En la última sección, estableceremos las conclusiones haciendo especial énfasis en los aportes y las ventajas que este nuevo concepto brinda a los estudios sobre defensa nacional.

### **Lugar en la literatura**

A partir de 2003 comenzó a tener lugar una creciente revalorización de los estudios sobre la defensa que llevó a una progresiva multiplicación de las publicaciones académicas caracterizada por el desarrollo de tres tipos de vertientes dentro del campo (Ramos, 2015). En primer lugar, aquellos que retoman y profundizan los estudios tradicionales vinculados a las relaciones cívico-militares (Battaglino, 2010; Derghougassian, 2012). En segundo lugar, los estudios que abordan la cuestión relativa a la formulación e implementación de la política de defensa, en donde se vincula al planeamiento estratégico con cuestiones ligadas a la política militar, a factores institucionales, presupuestarios y estratégicos (Eissa, Gastaldi, Canto y Justribó, 2013; Eissa, 2013a). En tercer lugar, aquellos ya mencionados y que pueden catalogarse bajo el rótulo de “nuevos temas” (Ramos, 2015).

Ante este escenario, el presente artículo se inserta en la literatura existente y surgida a partir de 2003 al incorporar como premisas argumentos centrales establecidos en ésta y, a su vez, complementa a los estudios sobre defensa en la medida que indaga conceptualmente sobre un tema virtualmente inexplorado hasta el momento.

La conceptualización de la DEPD asume como premisas cuatro argumentos ya presentes en la literatura sobre defensa nacional. El primero retoma los estudios vinculados a las relaciones cívico-militares desarrollados por varios expertos sobre defensa (Saín, 2010; Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017; Pion-Berlin y Martínez, 2019) con el objetivo de hacer hincapié en el hecho de que cualquier conceptualización de la DEPD debe partir de la idea de que las definiciones, lineamientos y directivas estratégicas siempre tienen como premisa la conducción política del sistema de defensa nacional. En tal sentido, la DEPD en su conceptualización original ve al instrumento militar como un componente esencial para la realización de sus objetivos estratégicos, pero no como la piedra angular a partir de la cual éstos se desprenden.

En esta misma línea, el segundo argumento que asume la DEPD y sobre el cual se desarrolla el concepto es la vigencia y consolidación de lo que los

estudios de defensa denominan “consenso básico”. El mismo se enmarca en tres leyes esenciales –la Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988); la Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992); y la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001)– que rigen el campo de acción del instrumento militar y que, como mencionan Canto, Eissa y Gastaldi (2015), deben ser leídas de manera conjunta con el objetivo de identificar un constructo sistémico articulado en tres principios: “(1) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas; (2) la separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; y (3) el gobierno civil de la política de defensa” (Canto, Eissa y Gastaldi, 2015: 6). De esta manera, la DEPD toma a los mismos como los lineamientos principales a partir de los cuales se enmarca y define sus componentes. Esta cuestión es de relevancia en la medida que tiene un doble efecto. Por un lado, limita el espectro estratégico del concepto al eliminar la posibilidad de utilización de la defensa nacional para asuntos vinculados a la seguridad interior como pueden ser el crimen transnacional organizado o la lucha contra el terrorismo. Por otro lado, complejiza la dimensión estratégica ya que ésta deja de estar guiada solamente por una hipótesis de conflicto en donde el cálculo estratégico está vinculado a cuántos medios materiales son necesarios para hacerle frente a otro Estado.

El tercer argumento está vinculado con la relevancia del planeamiento estratégico para la dimensión estratégica de la política de defensa. En relación con esto, a partir del Decreto 1729/2007 que aprueba el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) –concebido como la instancia en donde se “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica” (Decreto 1729/2007, art. 2)– comenzaron a aparecer estudios vinculados a la conceptualización, definición e importancia del planeamiento estratégico militar, haciendo hincapié en el planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto (Decreto 1691/2006). Estos estudios destacan la ventaja de este cambio en la medida que “el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de los medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva” (Anzelini y Poczynok, 2014: 156).

Los estudios vinculados al planeamiento y al posicionamiento estratégico que define un Estado son de utilidad en tanto, si bien buscan abordar las cuestiones estratégicas desde una perspectiva normativa y procedimental, se aproximan a la conceptualización teórica de la DEPD. Esto es así ya que a lo largo de todo el proceso de planeamiento estratégico se requiere la identificación de tres de los componentes esenciales vinculados a la DEPD que

propondremos en el presente artículo. Estos son: (1) la identificación de los intereses a defender –intereses vitales definidos por el Nivel Estratégico Nacional según Anzelini y Poczynok (2014)–, (2) las capacidades necesarias para defender dichos intereses –que se establecen a lo largo de todo el CPDN establecido por el decreto 1729/2007– y (3) los potenciales escenarios vinculados a las amenazas estatales que pueden requerir el empleo del instrumento militar –que hace estricta referencia al planeamiento por capacidades. En este sentido, la DEPD retoma cuestiones identificadas por los estudios relativos al planeamiento estratégico y los complementa al alejarse del abordaje normativo y procedimental para buscar profundizar tanto la conceptualización teórica de estos atributos identificados como la relación entre ellos.

Ahora bien, con respecto al último argumento sostenido por la literatura más reciente sobre defensa y a partir de los cuales desarrollamos la DEPD, destacamos aquellos estudios que indagan acerca de los “déficits de atención” y que reflexionan respecto del motivo por el cual amplios sectores políticos en América Latina ignoran la política de defensa (Pion Berlin y Trinkunas, 2007; Battaglino, 2015). Dentro de esta nueva vertiente, destacamos el trabajo de Battaglino (2015) en la medida que contribuye a demarcar el campo disciplinar a partir del establecimiento de tres niveles de análisis: (1) el de la definición conceptual de la defensa nacional, (2) el nivel de los medios (materiales y no materiales) y (3) el de los fundamentos de la defensa, siendo esta última “la más decisiva, pues define los recursos materiales y simbólicos que un estado le destinará” (Battaglino, 2015: 200). Tanto el nivel de la definición conceptual como el de los medios ya han sido abordados. El primer nivel de análisis fue considerando a partir de aquellos intereses vitales que un Estado busca defender, siendo en el caso argentino la integridad territorial y la autodeterminación del pueblo los objetos referentes a defender y únicamente las amenazas estatales externas aquellas que pueden poner en riesgo los mismos (Ley 23.554; Decreto 727/2006; Decreto 571/2020). El segundo nivel es abordado en el caso argentino a partir del CPDN, en donde se definen los medios necesarios en función de los escenarios de probable empleo del instrumento militar. En lo que respecta al tercer nivel relativo a los fundamentos, su conceptualización como “las condiciones políticas que incentivan, o no, el interés de los políticos y la sociedad en la defensa nacional. (...) los fundamentos permiten dar cuenta de las variaciones en los medios, es decir, son su variable independiente” (Battaglino, 2015: 207) hace que sea un insumo fundamental para la conceptualización de la DEPD. Esto es así no solo porque el factor vinculado a los medios –cómo se piensa defender los objetos referentes– es uno de los

Ezequiel Magnani

cuatro componentes de la DEPD, sino porque sostenemos que los fundamentos permiten dar cuenta de las variaciones en todos sus componentes en la medida que éstos están siempre sujetos a definiciones de carácter político.

De esta forma, la DEPD se inserta en la literatura sobre defensa nacional argentina al desarrollarse conceptualmente a partir de cuatro argumentos clave sostenidos por los estudios existentes. Estos son: (1) la subordinación política del instrumento militar, (2) la plena vigencia del “consenso básico”, (3) la relevancia del planeamiento estratégico y sus contribuciones al desarrollo de la DEPD al identificar e incluir en el CPDN parte de sus componentes y, por último, (4) la relevancia de los fundamentos de la defensa, ya que los componentes de la DEPD requieren siempre una definición de carácter político.

### **La defensa nacional y su vinculación con la estrategia**

Establecer puentes teóricos que vinculen al concepto de ‘defensa nacional’ con el de ‘estrategia’ es una empresa compleja debido al hecho que aluden a cuestiones que *a priori* son distintas. Mientras la primera hace referencia a un objetivo a cumplir por el aparato estatal, la segunda hace alusión a una multiplicidad de cuestiones vinculadas con la mejor forma de lograr un determinado objetivo que no necesariamente está ligado a la instancia estatal. En otras palabras, la defensa nacional no puede analizarse por fuera del Estado, mientras que la estrategia puede aplicarse a muchas dimensiones que exceden dicho plano. Sin embargo, a la hora de pensar en una política de defensa, es muy difícil no vincular a la misma con el término ‘estrategia’, ya que al momento de pensar cómo llevar adelante la misma, es inevitable que surjan interrogantes vinculados a la mejor forma de hacerlo (Anzelini y Poczynok, 2014).

Para precisar conceptualmente ambos términos y su relación, es de utilidad volver a los escritos de Karl Von Clausewitz. Si bien es un autor clásico frecuentemente citado para los estudios vinculados a las relaciones cívico-militares<sup>1</sup>, sus reflexiones sobre la defensa y la estrategia, presentes a lo largo de toda su obra, nos brindan herramientas fundamentales para definir dichos conceptos y establecer una base sólida para luego poder desarrollar las conceptualizaciones más contemporáneas de los mismos.

---

<sup>1</sup> Estos estudios hacen frecuente a la alusión de que “la guerra es la mera continuación de la política por otros medios” (Clausewitz, 2015: 48).

En lo que respecta a la defensa, Clausewitz reflexiona:

*¿Cuál es el objetivo de la defensa? Detener un golpe. ¿Cuál es, entonces, su signo característico? La espera de ese golpe. Este es el signo que hace de cualquier acto un acto defensivo, y solo mediante este signo la defensa puede distinguirse en la guerra del ataque (Clausewitz, 2015: 247).*

En esta misma línea, al continuar con su argumentación, el autor precisa la cuestión vinculada a los objetivos, mencionando que el fin último de la defensa es el de la preservación (Clausewitz, 2015: 248). Asimismo, a la hora de abordar cómo debe ser “la espera” de ese golpe, establece que “no debe ser mera subsistencia pasiva, y que la acción ligada a ella en la destrucción de las fuerzas enemigas empeñadas en la lucha puede ser el propósito, al igual que cualquier otro” (Clausewitz, 2015: 63).

A partir de estas referencias, podemos identificar tres cuestiones principales que están presentes en su conceptualización sobre la defensa y que aparecen como certezas. En primer lugar, que el concepto responde a algo que debe ser preservado; en segundo lugar, que ese objeto a ser preservado está sujeto a una acción que debe realizarse de determinada manera; y, en tercer lugar, que la mencionada acción corresponde a detener una conducta hostil proveniente de un actor que amenaza y pone en riesgo el objeto que se busca preservar. Además de estos factores, Clausewitz también hace alusión al contexto en el cual tiene lugar la defensa al abordar la relación existente entre el terreno y la guerra, argumentando que es “imposible concebir que una acción bélica de parte de nuestro ejército organizado se produzca de otro modo que en un espacio definido (...) [y]<sup>2</sup> como regla uno de los dos combatientes (el defensor) conoce mucho más acerca del lugar” (Clausewitz, 2015: 78). En consecuencia, es posible identificar una cuarta cuestión relativa a la conceptualización del término ‘defensa’, y es que la misma no se desarrolla en un vacío, sino que tiene lugar en un escenario determinado.

En consideración de estos cuatro componentes identificados en el pensamiento de Clausewitz, es destacable que los mismos siguen estando vigentes en los trabajos más actuales sobre la defensa nacional. Como fue mencionado, Battaglino (2015) contribuye a definir el campo disciplinar al identificar tres niveles de análisis: el correspondiente a la definición conceptual, el de los medios y el de sus fundamentos. Si bien es evidente que la cuestión de los fundamentos no puede identificarse con las reflexiones de

---

<sup>2</sup> Añadido por el autor.

Clausewitz, los puntos relativos a la definición conceptual y a la de los medios están vinculadas, por un lado, al objeto que debe ser preservado y, por otro lado, a la acción que debe realizarse para defenderlo. A su vez, Battaglino define a la política de defensa como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” (Battaglino, 2010: 242), en donde podemos destacar en la literatura contemporánea ya no solo las cuestiones vinculadas al objeto a preservar y a las acciones que debemos tomar para hacerlo, sino también el hecho de que esas dos cosas deben hacerse teniendo en consideración aquellos actores externos y hostiles que pueden actuar como amenaza.

En esta misma línea de investigación, Eissa (2013b) retoma la definición de Battaglino, ampliando el campo de estudio relativo a la defensa nacional al establecer que la misma contiene tres dimensiones. La primera es la ya mencionada política militar correspondiente a la subordinación política del instrumento militar (Battaglino, 2012a). La segunda es la estratégica, en donde el autor parafrasea a Saín y define a dicha dimensión como

*las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva. (Saín 2003b: 234 en Eissa, 2013a: 174-175).*

Esta definición es complementada por Eissa (2013a), a partir de un abordaje normativo de las leyes y decretos que delimitan el accionar del instrumento militar con el objetivo de identificar, por un lado, qué tipo de acciones deben ser implementadas y contra qué potenciales amenazas; y, por otro lado, cómo estas acciones contribuyeron a la política exterior Argentina. Si bien encontramos muy valiosa la definición de la dimensión estratégica, el presente artículo tiene como objetivo complementarla en la medida que ésta no menciona las conexiones teóricas y prácticas existentes entre el concepto de ‘defensa’ y el de ‘estrategia’. En este sentido, al asumir de forma asertiva que hay acciones, actitudes y medidas que por sí mismas son de carácter estratégico, nos brinda la posibilidad, en este trabajo, no solo de establecer la mencionada relación conceptual, sino también de poder definir analíticamente los componentes de la dimensión estratégica, estableciendo las relaciones entre ellos y profundizando su abordaje teórico.

Ahora bien, con respecto a la dimensión internacional de la política de defensa y retomando los elementos identificados a partir de las reflexiones de Clausewitz, el autor afirma que la misma “se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior” (Eissa, 2013a: 175). En tal sentido, si bien el objetivo de su artículo no es profundizar en la identificación y reconocimiento de los componentes analíticos que distinguen a esta dimensión internacional, su argumentación asociada al hecho de que la política de defensa tiene la capacidad de contribuir a la política exterior nos permite pensar que el escenario regional e internacional bajo el cual tiene lugar la defensa nacional también tiene un impacto en la misma.

En función de lo dicho, es posible afirmar que la conceptualización de la “defensa nacional” parte de cuatro certezas que son intrínsecas al propio concepto. La primera es que hay un objeto referente que debe ser defendido; la segunda está vinculada con el hecho de que esta defensa debe realizarse de determinada manera y a partir de medios concretos; la tercera refiere a que la defensa debe ser realizada contra otro actor que amenaza al objeto que se quiere preservar; y, por último, la cuarta está relacionada al reconocimiento que esta acción se da siempre en un determinado escenario. Dicho de otro modo, el concepto en cuestión se constituye a partir de cuatro certezas que guían a todos los Estados a la hora de definir su política de defensa. Esto es así ya que cualquiera de los actores estatales que busca diseñar e implementar una, lo hace debido a que tiene la intención de establecer la mejor forma de preservar un objeto que es o puede ser amenazado por un actor hostil en un determinado escenario regional o internacional.

Si el concepto de ‘defensa’ se constituye a partir de las certezas, es posible adentrarnos en el de ‘estrategia’ sosteniendo que puede ser abordado desde la incógnita. En este sentido, podemos establecer el origen de dicho término a partir de los escritos de Tucídides en su famosa obra *La Historia de la Guerra del Peloponeso* en el siglo IV a.C, en donde relata los movimientos estratégicos en la guerra, tanto de la coalición liderada por los atenienses como de la conducida por los espartanos. También son destacables las reflexiones de Sun Tzu en sus escritos en *El arte de la Guerra*, a partir de los que establece los cinco fundamentos de la estrategia y la importancia que los mismos revisten para la supervivencia de un país (Sun Tzu, 2014: 17). En esta misma línea, entre los autores más contemporáneos que mantienen su base argumentativa en la importancia de la estrategia en el escenario de la guerra, podemos encontrar a Karl Von Clausewitz con su obra *De la Guerra*, a Alfred Mahan a partir de sus reflexiones sobre la estrategia y el poder naval y, por último, a Sir Basil H. Liddell Hart con su libro *Estrategia. La aproximación indirecta*.

Ezequiel Magnani

Si bien el concepto de ‘estrategia’ es la piedra angular de todos los escritos mencionados, es Clausewitz quien lo sistematiza de la mejor manera, incluyéndolo en un constructo teórico que busca abarcar las varias facetas de la guerra, entre las que se encuentran la defensa, el ataque, la táctica, el genio militar y los objetivos políticos. En su obra, el autor se refiere a la estrategia como

*el uso del encuentro para alcanzar el objetivo de la guerra. Por lo tanto, debe dar un propósito a toda la acción militar, propósito que debe estar de acuerdo con el objetivo de la guerra. En otras palabras, la estrategia traza el plan de guerra y, para el propósito mencionado, añade las series de actos que conducirán a ese propósito; o sea, hace los planes para las campañas separadas y prepara los encuentros que serán librados en cada una de ellas (Clausewitz, 2015: 171).*

Dos elementos pueden identificarse en esta definición que son relevantes para el objetivo de este artículo. En primer lugar, que la estrategia siempre responde a la consecución de un objetivo político que le da sentido, es decir, que la orienta y permite medir su éxito. En segundo lugar, que la misma responde a un proceso creativo en donde la única certidumbre es el objetivo a conseguir. En otras palabras, la estrategia se desarrolla sobre la incógnita relativa a cuál es el mejor medio para llegar al fin político establecido. En palabras de Clausewitz: “en la estrategia, donde todo se mueve mucho más lentamente, hay mucho más lugar para nuestras propias dudas y la de los otros, para las objeciones y las protestas, y, en consecuencia, también para los remordimientos inoportunos” (Clausewitz, 2015: 173).

A partir de los autores clásicos mencionados, Bueno (2018) –al demarcar el campo profesional de los estudios estratégicos– establece que, luego de la aparición de las armas nucleares, el concepto de ‘estrategia’ se revitalizó en los estudios académicos y comenzó a ser vinculado con el nivel político de toma de decisión. En este nuevo escenario, la literatura relativa a los estudios estratégicos empezó a hacer referencia al impacto político del poder militar (Garnett, 1987; Gray, 1999; Kane y Lonsdale, 2012; Vennesson, 2017) y al uso de la estrategia en tiempos de paz (Earle, 1943, en Heuser, 2010). En consecuencia, una aproximación actual al concepto es aquella que refiere al mismo como “el logro de los fines políticos deseados, a través de la elección de los modos estratégicos adecuados, empleando en gran medida los medios militares disponibles o accesibles” (Gray, 2015: 10).

De esta manera, la literatura relativa a los estudios estratégicos mantiene los dos elementos identificados a partir de las reflexiones de Clausewitz.

Por un lado, que ésta siempre responde a un fin político y, por otro lado, que la misma parte de un interrogante en la medida que quien la lleva adelante debe preguntarse por cuál es el mejor medio para alcanzar el objetivo establecido. En este sentido, es posible argumentar que mientras que el concepto de ‘defensa nacional’ está vinculado con la certeza, el concepto de ‘estrategia’ tiene su origen en la incertidumbre propia a la relación medio-fin. Dicho de otro modo, el primero parte del conocimiento de que hay un objeto referente que debe ser defendido, a diferencia del segundo que se desarrolla a partir de la incertidumbre de no tener seguridad sobre cuáles son las mejores acciones a realizar para lograr la meta fijada. En consecuencia, la estrategia siempre parte del cuestionamiento y la duda.

Ahora bien, ¿cuál es la relación entre ambos términos que nos permite combinarlos y argumentar que la política de defensa tiene una dimensión estratégica? Podemos establecer que los mismos se relacionan armónicamente en la medida en que el segundo complementa al primero, completándolo teóricamente y dándole una dimensión que permite ampliar su contenido. Los puentes entre ambos conceptos son tan estrechos que es casi imposible pensar a la defensa nacional por fuera de su relación con la estrategia, ya que no solo es suficiente con tener las certezas sobre que hay que defender un objeto, de alguna forma, de alguien y en un contexto; sino que también hay que tener en claro cuál es ese objeto referente que se quiere preservar, cómo se debe hacerlo, de quién se debe defenderlo y en qué contexto. En tal sentido, la ‘estrategia’ viene a problematizar las certezas de la ‘defensa nacional’, colocándose sobre ellas y ampliando su alcance de análisis en tanto sus interrogantes le dan utilidad práctica a la defensa nacional al permitir establecer resoluciones estratégicas de carácter político vinculadas a lo que debe ser defendido, cómo, de quién y en qué escenario.

De esta forma, la DEPD surge a partir de la combinación de las certezas propias del concepto de ‘defensa nacional’ con la problematización propia de la ‘estrategia’ vinculada a las interrogantes ligadas a la mejor forma de llegar a un determinado fin. Esta relación permite llegar a cuatro tipos de resoluciones estratégicas que, a su vez, sostenemos que son las que componen la DEPD en la medida que las mismas son la síntesis que surge de la relación entre ambos conceptos. Estas resoluciones estratégicas son: en primer lugar, la definición del/de los objeto/s referente/s a defender; en segundo lugar, el establecimiento de las mejores formas de defender el/los objeto/s referente/s; en tercer lugar, la identificación de los actores que son potenciales amenazas para el objeto referente; y, en cuarto lugar, el reconocimiento del escenario bajo el cual será posible defender el objeto referente.

Ezequiel Magnani

**TABLA 1**  
Dimensión Estratégica de la Política de Defensa

<b>Dimensión Estratégica de la Política de Defensa</b>		
<i>Certezas de la defensa</i>	<i>Interrogantes de la estrategia</i>	<i>Resoluciones estratégicas</i>
Existencia de objetos referentes a defender.	¿Qué objeto/s referente/s se busca defender?	Definición del/de los objeto/s referente/s a defender.
Necesidad de defenderlos de una determinada manera.	¿Cómo se piensa defenderlo/s?	Establecimiento de las mejores formas de defender el/los objeto/s referente/s.
Presencia de actores amenazantes.	¿De quién/es hay que defenderlo/s?	Identificación de los actores que son potenciales amenazas para el objeto referente.
Presencia de un escenario en el cual tienen lugar los riesgos y amenazas al objeto referente.	¿En qué escenario hay que defenderlo/s?	Reconocimiento del escenario bajo el cual se deberá defender el objeto referente.

Fuente: elaboración propia.

### **La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa desde el caso argentino**

A partir del puente teórico realizado entre los conceptos, la DEPD puede ser definida como la vertiente de la política de defensa que está vinculada a las resoluciones estratégicas de carácter político, en donde los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración de las amenazas externas percibidas y el escenario regional e internacional identificado. Dos cuestiones principales podemos reconocer de la definición. En primer lugar, que la DEPD es de carácter político. Es decir, las definiciones que dicha dimensión propone sobre qué debe defenderse, cómo, de quién y en qué escenario son establecidas por dirigentes políticos y no por militares. En tal sentido, la magnitud y la atención que se le preste a la misma va a estar sujeta a los fundamentos que tengan los políticos (Pion Berlin y Trinkunas, 2007; Battaglino, 2015). En segundo lugar, que si bien la misma parte del plano doméstico al considerar en un primer momento los activos estratégicos a defender, la consideración de las amenazas externas percibidas y del escenario internacional identificado evidencia una conexión entre el nivel nacional y el nivel internacional.

El caso argentino es de utilidad para ilustrar empíricamente los componentes de la DEPD en la medida que el Ministerio de Defensa del país promueve la elaboración y difusión de documentos oficiales en donde es posible identificar los componentes establecidos por esta vertiente estratégica de la política de defensa. A su vez, las leyes que rigen la defensa nacional argentina, las Directivas Políticas de Defensa Nacional (DPDN) y la predisposición de las autoridades del Ministerio de Defensa a ser entrevistadas también son un insumo importante para analizar esta dimensión.

***Primera resolución estratégica:  
definición de los activos estratégicos a defender***

La aproximación conceptual a la primera resolución estratégica de la DEPD se realizará a partir de la consideración de tres factores. En primer lugar, partimos de la base de que los Estados siempre tienen activos estratégicos objetivos para defender, ya sean recursos naturales, ciudades, instituciones, etcétera. Al ser esto un hecho invariable, lo relevante para este componente es el nivel de atención que los dirigentes políticos le prestan a la defensa de estos activos. En tal sentido, el déficit de atención puede llegar a niveles tan bajos en donde la dirigencia política ni siquiera identifique los activos estratégicos del Estado. A su vez, el nivel de atención también define qué objetos referentes se van a priorizar, algo que varía en función del escenario internacional identificado y de las amenazas externas percibidas. Esto muestra el vínculo entre el nivel nacional y el internacional, ya que este último tiene impacto en la definición política vinculada a qué activos estratégicos son prioridad para la defensa nacional. En segundo lugar, consideramos que los objetos referentes a defender por el Estado son la base de la DEPD en la medida que su protección es el objetivo político máximo de la misma. Es decir, los otros tres componentes de la DEPD solamente adquieren sentido a partir de los activos estratégicos que deben ser preservados. En tercer lugar, sostenemos que el objeto referente a defender no es solamente la supervivencia del Estado (Waltz, 2010; Mearsheimer, 2014). Si bien la preservación del Estado es el objetivo máximo de cualquier DEPD, este primer componente es más amplio al referir no solo a la supervivencia, sino también a los activos estratégicos que son esenciales para la integridad territorial del Estado y la reproducción y bienestar material de una comunidad. De esta forma, los objetos referentes pueden ser fuentes de recursos natura-

Ezequiel Magnani

les, zonas urbanas, puntos de contacto con el exterior, la conectividad interna del Estado y su infraestructura crítica<sup>3</sup>.

En el caso argentino, la ley 23.554 de Defensa Nacional de 1988 define a la misma como “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo” y sostiene, a su vez, que “tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Ley 23.554, art 2). Es destacable el hecho de que el país no define al uso de la defensa nacional únicamente para garantizar la supervivencia del Estado, sino que incluye en la definición a su utilidad para garantizar la integridad territorial. A partir de esto, puede inferirse que el instrumento militar del país es vital para defender activos estratégicos que, aún sin poner en riesgo la autodeterminación del pueblo, su usurpación afectaría negativamente a los intereses del Estado y su ciudadanía. En esta línea, en la entrevista realizada, el primer informante clave indica que si bien durante el CPDN no se realiza un inventario de los objetos referentes que deben ser protegidos por la política de defensa (definición que, en todo caso, debería ser producto de una discusión amplia entre varias áreas de gobierno), la proyección de escenarios futuros relativos al planeamiento por capacidades y vinculado a las hipótesis de empleo del instrumento militar se realiza teniendo en cuenta aquellos activos que están vinculados a los intereses vitales de la nación y que deben ser defendidos. Asimismo, menciona que esta identificación se realiza de forma general en la DPDN y de una manera más concreta y operativa en las etapas siguientes del CPDN y en los informes del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), cuyos documentos son clasificados. Un ejemplo establecido para ilustrar lo dicho fue la cuestión relativa a la proyección del instrumento militar hacia el Atlántico Sur y la Patagonia, algo que también se ve reflejado en los documentos oficiales no clasificados. Esta visión es compartida por el segundo informante clave al establecer que, más allá de que la DPDN no identifica en términos concretos qué es lo que hay que defender, la misma deriva en documentos secretos en donde se traducen en el plano operativo aquellas

<sup>3</sup> Consideramos a la ‘infraestructura crítica’ como “el elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones” (Directiva europea 2008/114/CE del 8 de diciembre de 2008).

cuestiones generales que se mencionan en la DPDN. En este mismo sentido y ligado a los activos estratégicos, el primer informante clave destacó como decisión política de carácter estratégico a la creación del Comando Conjunto de Ciberdefensa en 2014 (a partir de la Resolución 343 del Ministerio de Defensa), ya que el mismo tiene como objetivo proteger la infraestructura crítica del sistema de defensa nacional.

***Segunda resolución estratégica:  
establecimiento de las mejores formas de defender los activos estratégicos***

En lo que respecta a la segunda resolución estratégica, relativa al establecimiento de las mejores formas de defender los objetos referentes, la misma refiere a cómo diseñar el instrumento militar en función de los activos que el Estado busca preservar, por lo que está fuertemente emparentado con el planeamiento estratégico (Anzelini y Poczynok, 2014). Si bien las cuestiones vinculadas al diseño del instrumento militar pueden abordarse de múltiples formas, optamos por tomar las cuatro esferas del instrumento militar reconocidas por Mearsheimer (2014), considerando que cada Estado puede optar por favorecer el diseño y el despliegue del mismo en función de la ubicación de sus activos estratégicos. Las esferas son las siguientes: en primer lugar, la que prioriza el despliegue territorial (Mearsheimer, 2014: 83-137); en segundo lugar, la que hace hincapié en la disposición naval de sus fuerzas (Till, 2007); en tercer lugar, la que pone el énfasis en el poder aéreo; y, en cuarto lugar, la que resalta la importancia de la disuasión nuclear (Lieber, 2000). A su vez, en la actualidad las cuatro están atravesadas por el desarrollo de capacidades estatales orientadas a la inteligencia estratégica militar (Clark, 2007), la actividad espacial y, por último, la protección de la infraestructura crítica de potenciales ciberataques (Nye, 2017; Geis y Hailes, 2016), en donde es fundamental la capacidad de atribución, debido a que en ella radica la posibilidad de identificar qué actores son los ejecutores de éstos (Rid y Buchanan, 2014). Asimismo, la cuestión vinculada al diseño del instrumento militar también tiene en consideración a la forma en que se prevé que actúen las fuerzas que lo componen. En este sentido, su accionar puede ser autónomo, conjunto y, dentro de esta última, puede ser por asociación, contribución o refuerzo (Milia, 1965). Por último, la resolución vinculada a la mejor forma de defender los activos estratégicos identificados incluye no solo a la composición, magnitud, organización y equipamiento del instrumento militar, sino también a su despliegue, doctrina, adiestramiento, comunicaciones y logística.

Ezequiel Magnani

Si consideramos el caso argentino a la luz del despliegue de su instrumento militar y de la adquisición de capacidades materiales para defender sus activos estratégicos, podemos ver un desajuste entre las dos primeras resoluciones estratégicas de la DEPD. A pesar de la importancia del Atlántico Sur para el país (Koutoudjian, 2011; Caplan y Eissa, 2015; Magnani, 2020), desde la vuelta a la democracia hasta la actualidad la Argentina no logró ni acomodar el despliegue de su instrumento militar ni priorizar su capacidad naval y terrestre en sus adquisiciones de medios materiales; cuestiones que le permitirían acercarla a su objetivo político de preservar sus activos estratégicos en el Atlántico Sur (Magnani, 2019: 160-170).

***Tercera resolución estratégica:  
identificación de los actores que son potenciales amenazas  
para el objeto referente***

En un contexto normativo en donde el planeamiento estratégico se realiza por capacidades en lugar de por hipótesis de conflicto (Decreto 1729/2007; Canto, Eissa y Gastaldi, 2015), la tercera resolución estratégica, vinculada a la identificación de los actores externos que suponen amenazas para los objetos referentes del Estado, se debe realizar a partir de la proyección de aquellos escenarios que pueden involucrar un daño para los activos estratégicos que el Estado desea preservar. Esta proyección difiere de la cuarta resolución estratégica –reconocimiento del escenario bajo el cual será posible defender el objeto referente– en la medida que consiste en la identificación y análisis de situaciones específicas en donde pueden ponerse en riesgo los objetos referentes particulares, mientras que el cuarto componente de la DEPD refiere al análisis de un escenario internacional más general.

Si bien la proyección de escenarios en función de los activos estratégicos a preservar varía en todos los casos, sostenemos que en la DEPD la identificación de amenazas se realiza a partir del reconocimiento de los actores regionales o extrarregionales que pueden participar en cada escenario específico, su posición relativa de poder en función de la propia (Waltz, 2010) y, lo más importante, a partir del conocimiento intersubjetivo respecto de la identidad y los intereses de los actores que pueden potencialmente participar en dicho escenario (Wendt, 1992). Este último componente nos permite categorizar a los posibles actores como amigos, rivales o enemigos. De esta manera, si bien para realizar estas proyecciones –caracterizadas por el empleo del instrumento militar en forma disuasiva o efectiva– solo es suficiente con que haya un solo actor que sea percibido como rival o enemigo,

esto no quiere decir que todos los actores del potencial contexto identificado sean un factor de hostilidad.

El ejemplo argentino nos permite ver cómo, a partir de la identificación y evaluación de un escenario particular, pueden reconocerse actores percibidos como potenciales amenazas para la preservación de los objetos referentes. En tal sentido, el primer informante clave menciona que el planeamiento por capacidades del CPDN se realiza en función del juicio por escenarios en donde las amenazas, si bien deben ser estatales y externas, son genéricas y no están claramente identificadas. Asimismo, indica que en función de dichos escenarios se piensa la organización y el despliegue del instrumento militar, en donde desde la gestión se reconoce al Atlántico Sur y a la proyección sobre la Antártida como desafíos que, a pesar de no ser los únicos del sistema de defensa nacional, son esenciales y prioritarios. En esta misma línea, el informante clave también hizo referencia a la capacidad estatal relativa a la vigilancia, el control y el reconocimiento del Atlántico Sur para poder adquirir información sobre los comportamientos de actores extrarregionales en esta demarcación geográfica de interés para el Estado. Evidencia de esto se encuentra en la DPDN (Decreto 2645/2014), en donde no se identifica a Gran Bretaña como un actor amenazante a partir del cual se debe diseñar el instrumento militar, sino que se hace hincapié en definir al Atlántico Sur como un escenario en donde este Estado extrarregional es un actor que, por su capacidad material, acciones e historia conflictiva con la Argentina en lo que respecta a la soberanía de las islas, es visto con preocupación y cautela. En la misma se establece que “la presencia militar británica en el Atlántico Sur genera una tensión innecesaria e injustificada en toda la región” y que el país manifiesta la “preocupación por el despliegue militar británico, que incluye el desplazamiento al Atlántico Sur de submarinos nucleares con capacidad de portar armamento nuclear” (Decreto 2645/2014: 6).

***Cuarta resolución estratégica:  
reconocimiento del escenario (internacional y regional)  
bajo el cual se deberá defender el objeto referente***

La cuarta resolución estratégica hace referencia tanto a la distribución de poder en el escenario internacional como en el regional, estableciendo que las dinámicas de seguridad de ambos niveles afectan a la defensa de los activos estratégicos identificados por los Estados. En este sentido, no solo debemos analizar la distribución de poder en el plano internacional sin un

anclaje territorial (Waltz, 2010), sino que debemos pensar a la misma en términos geográficos con el objetivo de poder analizar e identificar la capacidad que tienen distintos Estados para participar en los escenarios proyectados por otras naciones y vinculados a la defensa de un activo estratégico. En otras palabras, como la defensa nacional es una acción que busca defender a un objeto localizado dentro del territorio, tanto el poder de los actores internacionales como el de los regionales debe ser medido en función de su capacidad de amenazar con su instrumento militar a los objetos referentes geográficamente situados del Estado cuya DEPD estamos analizando. Esto es fundamental, ya que la presencia de factores naturales que dificultan el desplazamiento del instrumento militar hace que muy pocos actores extrarregionales sean capaces de poner en riesgo los activos de otro Estado (Mearsheimer, 2014: 114-119).

La Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad de Buzan y Waever (2003) es de gran utilidad para los propósitos analíticos y conceptuales de este cuarto componente de la DEPD, ya que en la misma se identifican a los actores más importantes del sistema internacional en función de su capacidad de afectar a las dinámicas de seguridad de otras regiones. En este marco, establecen dos tipos de Estados que pueden tener impacto en los asuntos de defensa que exceden su región y, por lo tanto, definen la polaridad del sistema internacional<sup>4</sup>: los superpoderes y los grandes poderes (Buzan y Waever, 2003: 34-35). A partir del reconocimiento de estos dos tipos de actores, establecemos que los superpoderes son aquellos Estados que tienen un instrumento militar y la capacidad económica para desplegar su aparato de defensa en todas las regiones del mundo; mientras que los grandes poderes tienen la capacidad para afectar las dinámicas de seguridad y los cálculos de seguridad de Estados de otras regiones cercanas a las suyas, aunque no de todo el mundo.

En función del uso de esta distinción entre el nivel regional y el internacional, en la parte correspondiente al segundo, los Estados (1) reconocen la polaridad del sistema internacional, (2) identifican los actores estatales de dicho sistema que tienen la capacidad material de afectar sus activos estratégicos y (3) establecen qué tipos de intereses tienen estos actores y cuáles son los tipos de relaciones que tienen entre ellos<sup>5</sup> con el objetivo de poder dar cuenta de los niveles de pugna del escenario internacional. Por

<sup>4</sup> Entendemos por el término “polaridad” a la distribución de poder en un determinado sistema, ya sea este regional o internacional.

<sup>5</sup> En este punto es conveniente hacer referencia a los tres tipos de culturas –hobbesiana, lockeana o kantiana– que pueden tener los sistemas internacionales que establece Wendt (1992).

otro lado, con respecto a la parte correspondiente al nivel regional de la cuarta resolución estratégica –y utilizando también como base teórica los lineamientos de los complejos de seguridad regional de Buzan y Waever (2003)<sup>6</sup>–, los Estados buscan reconocer de su escenario regional (1) la distribución relativa de poder; (2) las intenciones del resto de los actores estatales de la región y (3) el tipo relaciones interestatales que mantienen estos actores (amistad/rivalidad/enemistad<sup>7</sup>). A partir de una variación en estos elementos identificados tanto del escenario internacional como del regional, los Estados pueden modificar las percepciones sobre cuáles son potenciales amenazas y esto, en consecuencia, puede incidir en la prioridad de los activos estratégicos a defender y reformular el diseño y despliegue de su instrumento militar. En este sentido, la cuarta resolución estratégica de la DEPD tiene un impacto en las primeras tres de forma secuencial, mostrando cómo un cambio en la apreciación del escenario puede impactar en todos los otros componentes de la misma.

En función del caso argentino, el análisis que hace el país de su escenario global es de marcada relevancia a la hora de realizar el CPDN. La autoridad consultada del Ministerio de Defensa establece que en cada escenario identificado incluyen actores más poderosos pugnando, en donde se reconocen a Estados Unidos, China y en menor medida Rusia. A su vez, marca que estas disputas de los actores más poderosos del sistema internacional requieren decisiones complejas tanto de defensa nacional como de política exterior, en las que la utilización del instrumento militar se vuelve solo una opción de *ultima ratio* para defender los intereses nacionales en cada escenario identificado. Este análisis de los niveles de pugnacidad entre potencias se plasma en la DPDN, al identificar que “se ha producido un fenomenal proceso de redistribución del poder global como consecuencia del fin de la Guerra Fría en 1991”, en donde “se pasó entonces de una estructura bipolar de distribución del poder a una multipolar, con los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA como única superpotencia remanente” (p. 2). Si bien en cuanto a capacidades en el documento se identifica que “ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, considerándolo individualmente, detenta sobre el resto de los Estados del sistema internacional una supremacía indiscutible (...)

---

<sup>6</sup> Específicamente, retomamos de la construcción conceptual de Buzan y Waever el hecho de que los complejos regionales de seguridad tienen entre sus componentes a la distribución regional de poder y a los patrones de amistad y enemistad entre los Estados que componen la región.

<sup>7</sup> Esta caracterización hace referencia a los distintos tipos de relaciones que tienen los Estados en función de sus patrones intersubjetivos de relacionamiento (Ver Wendt, 1992).

y una efectiva capacidad para proyectar globalmente recursos de poder” (p.3), la autoridad del Ministerio de Defensa consultada establece que actualmente China y en menor grado Rusia se presentan como actores que, por su capacidad y el grado de disputa que mantienen con Estados Unidos de América, hay que tener en consideración en el juicio por escenarios. Esto está bien ilustrado en la misma DPDN, en donde si bien se marca la supremacía de Estados Unidos, se reconocen progresivos “cambios en la distribución de poder global, tanto militar como económico” (p.3). Asimismo, la directiva destaca el surgimiento de un nuevo paradigma de la defensa nacional, vinculado con las tecnologías de la información, en donde “la dimensión ciberespacial, sin locación física específica propia, genera replanteos sobre las tradicionales categorías con las que se aborda la “guerra real” y exige, por la dinámica propia de la innovación tecnológica, una rápida adaptación para los Sistemas de Defensa” (p.4).

Con respecto al escenario regional, si bien la directiva no identifica la distribución de poder regional, reconoce en la región sudamericana “un encadenamiento positivo entre los procesos anteriormente mencionados y la progresiva disminución de las percepciones de amenaza y las competencias estratégicas y militares”, en donde “esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua e interacción y cooperación en materia de Defensa” (p.5). En la entrevista realizada, el segundo informante clave indica que estos procesos de interacción regional contribuyeron al reconocimiento y a la definición política de que Argentina necesitaba aliarse con sus pares regionales para poder defender sus intereses de potenciales escenarios adversos que incluyan actores extrarregionales.

Tres cosas pueden ilustrarse a partir del caso argentino con respecto al potencial impacto del reconocimiento del escenario internacional y regional en los otros componentes de la DEPD. Por un lado, que la ausencia de un escenario regional pugnaz que permita percibir como amenazas a otros Estados de la región probablemente llevó a los dirigentes políticos argentinos en sus documentos oficiales a no proyectar escenarios vinculados a la preservación de activos estratégicos localizados cerca de zonas de frontera como una prioridad para la defensa nacional. Por otro lado, el reconocimiento de un superpoder con capacidad de desplegar su instrumento militar en todo el mundo junto con la identificación de un escenario regional apacible pudo haber incidido en la voluntad política de los formuladores de políticas del Estado argentino de incluir dentro de las misiones subsidiarias de su instrumento militar a la participación de éste en la construcción de un sistema de defensa subregional que excluya a este superpoder (Decreto 1691/2006). En

este sentido, es posible considerar que la cuarta resolución estratégica de la DEPD tiene la capacidad de incidir en la formación de alianzas de un Estado a partir de la identificación de qué actores del escenario internacional son compatibles con la protección de los activos estratégicos que el Estado busca preservar. Por último, el reconocimiento de nuevas tendencias de seguridad y militares en el escenario internacional, como lo es el ciberespacio, puede tener implicancias en los objetos referentes a defender priorizados por el Estado, hecho que se encuentra ejemplificado en el caso argentino a partir de la decisión política de crear el Comando Conjunto de Ciberdefensa en 2014.

### ***La Dimensión Estratégica de Defensa y la relación entre sus componentes***

A lo largo del artículo establecimos que, dentro del espectro de los fundamentos políticos, la DEPD se desarrolla a partir de las cuatro resoluciones estratégicas identificadas, en donde la primera, relativa a qué activos estratégicos a preservar son priorizados por el Estado, es el componente más importante de la misma en la medida que los otros tres se desarrollan a partir de éste. En tal sentido, consideramos que los Estados tienen activos estratégicos fijos a defender –recursos naturales, zonas urbanas, puntos de contacto con el exterior, conectividad interna e infraestructura crítica– que no pueden ser cambiados, ya que afectan de manera objetiva a la seguridad y el bienestar de la comunidad. No obstante, en términos metodológicos, esta primera resolución de la DEPD puede considerarse como variable, ya que lo que cambia de la misma son las prioridades políticas respecto a qué activos estratégicos se deben defender. Es decir, del *stock* de activos estratégicos objetivos que los Estados tienen para defender –algo que varía según el Estado–, los políticos toman definiciones con respecto a cuáles son prioritarios en función de las otras resoluciones estratégicas.

La cuestión clave que tienen en consideración los decisores políticos para definir cuáles son los objetos referentes que tienen prioridad es la vinculada a la cuarta resolución estratégica, en donde se reconocen los planos internacional y regional midiendo los niveles de pugnacidad de ambos escenarios a partir de la identificación de cuáles son las intenciones y los intereses de los actores más importantes en términos de distribución de poder. Esto les permite dar cuenta de los escenarios que pueden comprometer la preservación de los activos estratégicos del Estado y, a partir de los mismos, percibir a aquellos actores estatales que son potencialmente hostiles en dicho escenario (tercera resolución estratégica). A partir de esto, se logran

Ezequiel Magnani

identificar aquellos activos estratégicos que tienen mayores probabilidades de correr riesgo (primera resolución estratégica) y se diseña el instrumento militar (segunda resolución estratégica) para proteger dichos activos. Esta secuencia muestra que la DEPD funciona como una correa de transmisión, que comienza en el reconocimiento de los escenarios internacionales y regionales, pasa a definir a aquellos actores hostiles a partir de los cuales se establecen los objetos referentes que se deben defender con prioridad y, por último, culmina con la definición de un determinado diseño del instrumento militar.

Ahora bien, es importante realizar dos precisiones. En primer término, hay que remarcar que, si bien establecemos que los Estados tienen activos estratégicos para defender que son objetivos, *ergo* permanentes, la prioridad de los mismos es una definición enteramente política que depende de factores que escapan a la objetividad y permanencia de los objetos referentes. En este sentido, puede haber objetos referentes que ni siquiera sean identificados por la dirigencia política como activos a defender, a pesar de que los mismos sean de una importancia sustantiva para la supervivencia y el bienestar de la comunidad. En un segundo orden, la DEPD evidencia la fuerte conexión que existe entre la política de defensa de un Estado y el escenario internacional y regional en el cual este se encuentra posicionado. De tal forma, si bien la vertiente estratégica de la defensa nacional parte de las certezas nacionales –activos estratégicos a defender–, la misma siempre se define a partir de una reflexión situada respecto al escenario externo. Metodológicamente, podemos establecer que dentro de la DEPD las resoluciones estratégicas tres y cuatro son las variables independientes mientras que las resoluciones uno y dos son las dependientes.

### **Reflexiones finales**

El presente artículo ha tenido como objetivo contribuir al campo de los estudios sobre defensa nacional al llamar la atención sobre una cuestión parcialmente desatendida por la literatura. En este sentido, se introdujo a la Dimensión Estratégica de la Política de Defensa como un término que busca ampliar el abordaje teórico y conceptual de estos estudios. El caso argentino fue utilizado para ilustrar empíricamente la construcción teórica de la DEPD a partir de los documentos oficiales correspondientes a la defensa nacional de un país, dejando para futuros trabajos la posibilidad de realizar un estudio de caso para establecer la correlación causal respecto de cómo la variación de uno de los componentes de la DEPD tiene impacto en el resto.

Asimismo, la introducción de la DEPD tiene la potencialidad de abrir nuevas líneas de investigación sobre la defensa nacional, al establecer una base teórica para indagar con respecto a cómo varían las prioridades de defensa de los Estados junto con el diseño y el despliegue de su instrumento militar en función de los cambios en los entornos estratégicos regional e internacional. A su vez, el concepto introducido hace posible ampliar el espectro de análisis respecto del posible impacto de los organismos de seguridad regional e internacional en las políticas de defensa de los Estados, permitiendo no solo centrar el análisis en cómo dichas organizaciones afectan al gobierno político de la defensa o a la cooperación en materia de seguridad, sino también analizar su impacto en la vertiente estratégica de la política de defensa de los Estados. Asimismo, la DEPD brinda la oportunidad de revitalizar los estudios vinculados a las relaciones cívico-militares, abriendo la posibilidad de que se investigue con respecto a cuál es el rol de la dirigencia política en la definición de las cuatro resoluciones estratégicas y, de esta forma, analizar desde otra perspectiva los niveles de subordinación militar a la política.

Para finalizar, es relevante destacar que, considerando que los Estados tienen activos estratégicos permanentes a defender y que constituyen la base de la dimensión estratégica de la política de defensa, es tarea de los investigadores indagar respecto de cuáles son las prioridades políticas, por qué y qué factores condicionan la jerarquización de éstas. Solo de esta manera podremos tener un análisis más completo de la política de defensa y de su estrecha vinculación con el plano internacional.

### Referencias bibliográficas

- Anzelini, L. y Poczynok, I. (2014). El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al gobierno político de la defensa. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3(6), 143-167.
- Anzelini, L. Poczynok, I. y Zacarías, M. E. (2017). Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015). *Serie Documentos de Trabajo. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo*, 4, 1-68.
- Battaglino, J. (2010). "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable". En R. Gargarella; M. Murillo; M. Pecheny (Eds.), *Discutir Alfonsín* (Pp. 161-184). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Battaglino, J. (2012). Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. En A. Malamud y M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner* (Pp. 241-250). Buenos Aires: Eudeba.

Ezequiel Magnani

- Battaglino, J. (2015). Fundamentos Olvidados de la Política de Defensa: Reflexiones a partir del Caso Argentino. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 197-2016.
- Buzan, B. y Waeber, O. (2003). *Regions and Powers*. Cambridge: University Cambridge Press.
- Bueno, A. (2018). De los Estudios Estratégicos. Conceptualización y evolución de un campo de estudio. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1), 237-256.
- Canto, M. B., Eissa, S. y Gastaldi, S. (2015). Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate. *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional*, 31, 4-17.
- Caplan, S. y Eissa, S. (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. En *Documentos de Trabajo N° 28*, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional.
- Clausewitz, K. (2015). *De la guerra*. Buenos Aires: Ensayos agebe.
- Clark, R. J. (2007). *Intelligence and National Security*. Westport : Praeger security international.
- Derghougassian, K. (2012). *Evolución de la política de defensa. En La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Eissa, S., Canto, M., Gastaldi, S., y Justribó, C. (2013). El modelo de defensa no provocativa como postura estratégico-militar para la Argentina. *Revista Espacios Políticos*, 9.
- Eissa, S. (2013a). Redefiniendo la política de defensa: hacia un posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP*, 7(1), 41-64.
- Eissa, S. (2013b). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3(5), 171-191.
- Garnett, J. (1987). Strategic Studies and Its Assumptions. En Baylis, J., et. al. *Contemporary Strategy*. Nueva Jersey: Holmes & Meier Publishers.
- Geis, P. y Hailes, J. T. (2016). Deterring Emergent Technologies. *Strategic Studies Quarterly*, Fall, 47-73.
- Gray, C. S. (1999). Clausewitz rules, OK? The future is the past—with GPS. *Review of International Studies*, 25(5), 161-182.
- Gray, C. S. (2015). *The Future of Strategy*. Cambridge: Polity Press.
- Heuser, B. (2010). *The Evolution of Strategy: Thinking War from Antiquity to the Present*. Cambridge,: Cambridge University Press.
- Kane, T. y Lonsdale, D. J. (2012). *Understanding Contemporary Strategy*. Londres: Routledge.
- Koutoudjian, A. (2011). *Lineamientos para la incorporación de la problemática del mar argentino en la planificación territorial*. Buenos Aires: Subsecretaría de planificación territorial de la inversión pública.
- Liddell Hart, B. H. (1967). *Strategy*. Londres: Faber & Faber.
- Lieber, K. A. (2000). Grasping the Technological Peace. The Offense-Defense Balance and International Security. *International Security*, 25(1), 71-104.

- López, E. (1988). *El último levantamiento*. Buenos Aires: Legasa.
- Magnani, E. (2019). Los Estados Periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la Argentina con el Atlántico Sur. *Revista POSTData*, 24(1), 139-176.
- Magnani, E. (2020). La dimensión geopolítica del interés estatal: el Atlántico Sur Occidental y su relevancia para la Argentina. *Revista Relaciones Internacionales*, 93(1), 13-33.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W. W Norton & Company.
- Milia, F. A. (1965). *Estrategia y Poder Militar*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Nye, J. (2017). Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*, 41(3), 44-71.
- Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2007). Attention Deficits: Why politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, 42(3), 76-100.
- Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2019). *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramos, H. (2015). Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014). *Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico*, 2, 5-50.
- Rid, T. y Buchanan, B. (2015). Attributing Cyber Attacks. *Journal of Strategic Studies*, 38(1), 4-37.
- Saín, M. (2003). "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las 'Nuevas Amenazas' (1990-2001)". En E. López y M. Saín. (Eds.). *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil* (Pp. 173-220). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Saín, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Scheetz, T y Cáceres, G. (1995). *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Buenos Aires: Buenos Aires Editora.
- Till, G. (2007). *Poder Marítimo, una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Vennesson, Paul (2017). Is strategic studies narrow? Critical Security and the Misunderstood Scope of Strategy. *Journal of Strategic Studies*. 40(3), 358-391.
- Waltz, K. (2010). *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland Press, Inc.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Ezequiel Magnani

### **Documentos oficiales**

Decreto 727/2006

Decreto 1691/2006

Decreto 1729/2007

Decreto 1714/2009

Decreto 571/2020

Directiva europea 2008/114/CE del 8 de diciembre de 2008

Directiva Política de Defensa Nacional. Decreto 2645/2014

Ley 23.554 de Defensa Nacional (1988)

Ley 24.059 de Seguridad Interior (1992)

Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (2001)

Libro Blanco de Defensa Argentina (2015)

Resolución 343/2014 del Ministerio de Defensa.

### **Entrevistas**

Primer informante clave – Participó en el CPDN durante los años 2007-2014. Fecha de realización de la entrevista: 9/02/2021.

Segundo informante clave – Participó en el CPDN durante los años 2015-2019. Fecha de realización de la entrevista: 11/02/2021.



## Las estrategias del poder empresarial minero en las provincias argentinas: el caso de la Barrick Gold en San Juan (2002-2019)\*

*The strategies of mining business power in the Argentine provinces: the case of Barrick Gold in San Juan (2002-2019)*

JUAN MARTÍN AZERRAT\*\*

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Universidad Nacional de Río Negro, Argentina

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos del Cambio

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

juanmaazerrat@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A5>

**Resumen:** Este trabajo analiza, desde la literatura de poder empresarial de la economía política, la relación que existe entre la transnacional Barrick Gold Corporation y las políticas de promoción de la mega minería en San Juan. ¿Cómo se explica que, durante un período prolongado de tiempo, la explotación minera se sostenga a pesar de resistencias sociales, normativas y jurídicas que buscan impedirla? Y, en particular, ¿cuál es el repertorio de estrategias que utilizó la empresa para este objetivo? Aquí se aborda la relevancia de estudiar la hipótesis del no-cambio a lo largo del tiempo a partir del poder empresarial de la empresa. Desde el desarrollo de tres indicadores (peso en la matriz productiva, legitimación social e influencia de la decisión política) se propone que el repertorio de estrategias desarrollado por la Barrick Gold Corporation y el consecuente stock de poder acumulado es el elemento central que explica esta relación positiva del desarrollo de la mega minería en San Juan. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, este desarrollo es irregular y con resistencias sociales, jurídicas y normativas que frenaron ese poder.

**Palabras clave:** Poder empresarial – Minería a cielo abierto – Barrick Gold Corporation – San Juan

**Abstract:** *This paper analyzes, from the literature on business power of political economy, the relationship between the transnational Barrick Gold Corporation and the policies to promote mega-mining in San Juan. How is it explained that, for a prolonged period, mining exploitation is sustained despite social, normative and legal resistance that seeks to prevent it? And what is the repertoire of strategies used by the company for this purpose? Here the relevance of studying the hypothesis of no-change over time based on the entrepreneurial power of the company is addressed. From the development of three indicators (weight in the productive matrix, social legitimacy, and influence of the political decision) it is proposed that the repertoire of strategies developed by the Barrick Gold Corporation and the consequent stock of accumulated power is the central element that explains this positive relationship of the development of the mega mining in San Juan. However, contrary to expectations, this development is irregular and implied social, legal, and regulatory resistance that restrained that power.*

**Key Words:** Business power – Open-pit mines – Barrick Gold Corporation – San Juan

\* Artículo recibido el 4 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 11 de marzo de 2021.

\*\* El autor agradece el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo, a las sugerencias recibidas por parte de Tomás Bril Mascarenhas y a los comentarios de los integrantes del Área de Ambiente y Política de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM.

## I. Introducción

En septiembre de 2015, en las alturas de la Cordillera de los Andes a la altura de la localidad de Jáchal (provincia de San Juan), se producía el primero de los tres derrames de solución de agua cianurada en los cauces de ríos Potrerillos y Las Taguas que abastecen el consumo de hogares y los sistemas de riego de agricultura desde su afluente, el Río Jáchal. La noticia se expandió por canales informales entre trabajadores de la mina Veladero y sus familiares que, en la zona baja, eran advertidos del suceso. Varios días demoró la transnacional Barrick Gold Corporation en admitir el hecho: más de 1 millón de litros de agua con solución cianurada se habían derramado tras la rotura de una válvula en el valle de lixiviación (Infobae, 2016; Perfil, 2016). Uno de los expertos en el estudio de efectos de los pasivos ambientales producidos por la megaminería, Robert Moran, visitó San Juan y advirtió que este tipo de empresas transnacionales ejercen diversas estrategias de presión sobre las instituciones para sostener sus intereses, constantes en el largo plazo a pesar de resistencias (Seguí, Zeballos, y Marchegiani, 2016).

Este artículo parte de un interés concreto: analizar estas estrategias de las empresas transnacionales mineras que operan en distintas provincias argentinas. Comprenderlas y entender a su vez los intereses que guían estas estrategias son esenciales para explicar las posteriores acciones de este tipo de empresas. Y, así, entender cómo y cuándo estos intereses se mantienen constantes a pesar de resistencias sociales y normativas (Bril Mascarenhas y Maillet, 2019).

La contribución que aquí se realiza está vinculada a un tema central dentro del ámbito de la política ambiental latinoamericana en general y argentina en particular. La “mega minería” no es sólo un tema central en diversas literaturas. Por un lado, además, expresa a un actor difícil de analizar: el empresariado transnacional minero. Empresariado que, en contextos de federalismos, opera con diversas estrategias en función de la heterogeneidad política subnacional (Engels y Dietz, 2017). Por otro lado, organizaciones ambientales, asambleas vecinales y otras organizaciones sociales oponen estrategias que se disputan en la arena de la política ambiental (Urkidi y Walter, 2011; Christel, 2015; Christel y Gutiérrez, 2017; Amengual, 2018). Este artículo se focaliza en el primero, ya que, a pesar de las grandes contribuciones para entender las resistencias sociales a la megaminería, las estrategias de las empresas transnacionales que explotan esta actividad también operan con rasgos y características particulares que son necesarios analizar.

La Barrick Gold Corporation es la principal empresa transnacional de explotación de oro del mundo y hace más de una década realiza grandes

proyectos mineros en países de Sudamérica que han generado un movimiento en tres debates centrales: a nivel social (por impactos socioambientales negativos), a nivel económico (por la competencia que la actividad minera genera con la actividad agrícola y otras) y a nivel político (por los vínculos informales con distintas áreas del Estado subnacional) (Bebbington y Bury, 2013). El objetivo es, entonces, examinar cómo este actor busca sostener sus intereses desde un repertorio de estrategias concretas para sortear distintos tipos de resistencias que están conectadas entre sí: sociales, normativas y jurídicas.

Desarrollada esta pequeña introducción, la pregunta que guía este artículo es *¿cómo se explica que, durante un período prolongado de tiempo, la explotación minera se sostenga a pesar de resistencias sociales, normativas y jurídicas que buscan impedirlo? Y, en particular, ¿cuál es el repertorio de estrategias que utilizó la empresa para este objetivo?* La hipótesis que aquí se sostiene es que son los repertorios de estrategias los que han permitido mantener estable en el tiempo la explotación de Veladero y Pascua Lama, aun cuando las resistencias sociales (asambleas municipales y provinciales), normativas y jurídicas (Ley de Glaciares o amparos judiciales) han intentado frenarlas. En síntesis, la trayectoria del desarrollo minero en San Juan, el caso aquí analizado, se explica por la capacidad de vetar resistencias por parte del empresariado transnacional.

El recorte temporal es desde 2002, año de la sanción de la Ley General del Ambiente (que define los principales lineamientos de la legislación ambiental del país) y, además, año en el cual comienzan las primeras acciones de la empresa en la provincia previo al funcionamiento de Veladero. El punto de corte es 2019, año en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara la constitucionalidad de la Ley de Glaciares (que afecta directamente la continuidad de los proyectos de la empresa en San Juan y pone a prueba la capacidad de veto de la misma).

El trabajo está dividido en siete secciones, la primera de las cuales es la introducción. La segunda y tercera exponen un recorrido por la literatura disponible sobre el empresariado como actor (sus preferencias, intereses y poder), muestran cómo esta conceptualización se enmarca en un análisis de política ambiental y detallan la metodología a utilizar. La cuarta y la quinta sección hacen una descripción de las principales características particulares de la explotación minera en San Juan y de las principales características de la Barrick Gold. En la sexta sección se realiza el análisis con la metodología propuesta. Finalmente, en la séptima sección se realiza la conclusión en vinculación con la hipótesis del trabajo y algunas reflexiones finales y agendas a futuro.

## **II. Conceptualizando al poder empresarial: fundamentos de un actor clave**

El objeto de estudio son las estrategias del empresariado minero transnacional. El mismo indaga sobre cómo su poder estructural e instrumental, en tanto marco teórico de análisis, varía dependiendo distintos tipos de resistencias (sociales, legislativas y normativas).

Superadas las teorías pluralistas donde el empresariado se ubicaba como un “actor más” dentro de la estructura social, comienzan a desarrollarse trabajos que indagan en profundidad y desde nuevos enfoques teóricos a las particularidades y especificidades de este actor (Lindblom, 1977; Bull, 2014).

En la literatura estructuralista que analiza conflictos socioambientales o problemáticas relacionadas a explotaciones extractivas, se suele caracterizar a las empresas como actores monolíticos y, en complementación, se ha abordado con mayor detalle las estrategias de los actores sociales (Gudynas, 2009; Alimonada, 2011; Svampa, 2018). Otros estudios se han interesado en la relación entre elites y actividades extractivas (Bull, 2014; Leiva, 2019) y otros han analizado la relación entre el Estado y la sociedad (Bebbington, 2012; Gutiérrez, 2018; Silva, Akchurin y Bebbington, 2018). Sin embargo, la literatura sobre política ambiental todavía sigue siendo una balanza desigual entre los estudios sobre estrategias sociales y estrategias empresariales. Por eso, la centralidad teórica de este artículo reside en las estrategias empresariales (en este caso de una transnacional minera) desde la literatura de poder empresarial de la economía política.

Por un lado, para la literatura que estudia directamente las estrategias empresariales, algunos estudios centran su interés en las contribuciones corporativas a los comités de acción política (Milyo, Primo y Groseclose, 2000), y también en el financiamiento de campañas políticas o relaciones con partidos políticos de gobierno (Shapiro y Moreno-Brid, 2014) como estrategias que sostienen los intereses del empresariado. En esa línea, otra estrategia empresarial extendida de las grandes firmas es su involucramiento en la arena política a través de distintas herramientas instrumentales como el lobby, el financiamiento a comités o fundaciones referidas al ámbito electoral, o contribuciones de beneficencia con el objetivo de influir en políticas públicas que reduzcan sus costos de producción y así aumentar sus ganancias totales (Hansen et al, 2019). Si bien este enfoque tiene similitudes con los trabajos que analizan el poder instrumental de las empresas y es de gran utilidad para explicar las estrategias empresariales, captura los rasgos más institucionales y formales de estas estrategias. Comprendiendo este rasgo

como algo importante, también interesa aquí entender las estrategias informales o menos institucionalizadas que también operan a la hora de las estrategias empresariales. Por eso se propone la literatura de poder empresarial para abordarlas.

Así, por otro lado, para la literatura de poder empresarial, trabajos como el de Schneider (2008 y 2015), desde un estudio comparado y empírico de distintos grupos empresariales de América Latina, reafirma la necesidad teórica de estudiar a estos actores por dos motivos. El primero es que la accesibilidad de datos es más compleja y por lo tanto menos abordada. La segunda, porque estos actores no están interesados en que exista una transparencia de información externa a la generada por ellos mismos. La capacidad de estos actores puede llegar a vetar temas claves en la agenda gubernamental y esto los convierte en un actor fundamental a estudiar también en su rol político, que es el que nos puede dar pistas sobre las estrategias informales o menos institucionalizadas que también operan.

Es Vogel (1987) quien identifica este giro disciplinario a partir del nuevo prefacio de *Politics, Economics and Welfare* de Dahl y Lindblom (1953), donde ambos autores plantean que los empresarios tienen un carácter distintivo que es cualitativamente diferente del de cualquier grupo de interés y se da producto de ser un actor privilegiado dentro de los países capitalistas democráticos. A partir de ello, Vogel coincide en que los empresarios ejercen poder político, que tal poder es corporativo, y por eso puede ser considerado un poder de gobierno. El poder corporativo es equivalente al poder estructural ya que se ejerce por su posición dentro de la estructura económica de un país. Así, está vinculado a los ciclos macroeconómicos de dicho país y por eso no es lineal ni estático.

Hacker y Pierson (2002) profundizan este concepto a partir de cuatro consideraciones: a) el poder estructural es una variable, no una constante; b) es un dispositivo que por sí solo no obliga a decisiones políticas, sino que las influencia; c) solo las políticas que impactan en las ganancias son aquellas que lo activan; d) los intereses no son monolíticos. Otro aspecto que también sostienen los autores, y que es de gran importancia para países como Argentina, es que el poder estructural aumentará en un sistema federal descentralizado ya que la empresa, además de tener la opción de movilidad de capitales entre provincias, tiene diferentes tipos de poder de influencia con los gobiernos subnacionales (Hacker y Pierson, 2002; Vogel, 1987).

Culpepper y Reinke (2014) hacen una distinción entre el poder instrumental y poder estructural. El primero comprende los diversos medios no relacionados con las funciones básicas de la empresa, a través de los cuales los negocios influyen en la política. El segundo es inherente a la política ya

que forma parte de la posición misma de la empresa dentro de democracias capitalistas. En suma, los autores agregan una dimensión que hace variar a estos poderes: ambos pueden ser ejercidos de forma automática pero también de forma deliberada para obtener un objetivo, es decir, de forma estratégica. El poder empresarial no es estático ni lineal, sino que, para sostenerse, varía sus estrategias en vistas de acumular su “stock de poder” (Bril Mascarenhas y Maillet, 2019) que le permite influir la decisión política y sostener sus intereses empresariales a lo largo del tiempo a pesar de diferentes resistencias sociales, políticas y normativas.

El poder de los actores empresariales, entonces, puede y debe ser diferenciado. Tal como proponen Schneider y Karcher (2012) es importante diferenciar porque es lo que nos permite comprender los intereses de las empresas y las formas en las que influyen en la arena política. En consecuencia, las corporaciones transnacionales (CTN) juegan un papel crucial en las economías latinoamericanas y, al mismo tiempo, jugaron un papel clave en el desarrollo latinoamericano del siglo XX, elevando su presencia en la década de los 90. Las CTN son actores cruciales en áreas como telecomunicaciones, manufacturas de alta tecnología y recursos naturales (Schneider y Karcher, 2012).

No podemos, entonces, saber cuán influyente pueden ser sin antes definir con precisión cuál es su interés más allá de lo que aparentan querer (Broockman, 2012). Existe la posibilidad de que las acciones de una CTN no muestre con claridad sus preferencias sino, más bien, su cálculo estratégico en torno a otro actor o grupo en cuestión (Hacker y Pierson, 2002). Los intereses de las CTN en búsqueda de recursos (como las compañías mineras) tienen que ver más con derechos de propiedad, seguros y relaciones laborales armoniosas en sus proyectos, y menos con los costos o políticas macroeconómicas del país en donde operan (Schneider y Karcher, 2012). Por ello esta cuestión recae sobre la pregunta que guía este trabajo y que busca dilucidar la influencia real del poder estructural e instrumental del empresariado transnacional minero en las políticas públicas ambientales subnacionales.

### **III. Metodología**

En primer lugar, el recorte temporal seleccionado comienza en 2002. Compartimos con el trabajo de Gutiérrez y Isuani (2014) que, a partir de este año, comienza una tercera fase del ambientalismo argentino caracterizado por el crecimiento y las nuevas formas de participación de las organi-

Juan Martín Azerrat

zaciones ambientalistas argentinas. También se da en este año el encuentro entre la “agenda social” y la “agenda gubernamental”, a partir del cual los gobiernos de todos los niveles empezaron a prestar más atención a los temas referidos con el ambiente. Mayor y mejor nivel de organización social generó mayor encuentro entre las dos agendas (Christel y Gutiérrez, 2017). Además, es un parteaguas en materia de la legislación del ambiente. No sólo por los mayores y mejores niveles de organización social en torno a los conflictos ambientales, sino también por un hecho fundamental: la sanción de la Ley 25.675/02 conocida como “Ley General del Ambiente” que es el marco regulatorio integral de todo lo referido al ambiente en la Argentina. Influenciado notablemente por el contexto internacional<sup>1</sup>, esta Ley marca el cumplimiento de un mandato que le había sido inferido al Estado en el año 1994 al incluirse, en la reforma Constitucional, el artículo 41 por el cual debía definir “presupuestos mínimos de protección ambiental” uniformes en el territorio nacional y sancionar “leyes complementarias” necesarias para su realización (Constitución Nacional Argentina, 1994; Ley General del Ambiente, 2002). El punto de corte es 2019, año que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declara la constitucionalidad de la Ley de Glaciares (que afecta directamente la continuidad de los proyectos de la empresa en San Juan y pone a prueba la capacidad de veto de la misma).

En segundo lugar, para analizar el poder del empresariado trasnacional se utilizará la tipología de O’Donnell (1978), que propone tres dimensiones: a) variable estructural: su posición dentro del sistema productivo en términos de relación con otros sectores empresariales y de cómo es su diferenciación con esos sectores; b) variable corporativa: tipo de organización corporativa; c) variable político-ideológica: su actuación política para trascender los intereses propios y presentarse como portadores de intereses generales de la sociedad. En lo referente al poder instrumental, se incorpora un indicador en el mismo nivel (Schneider y Karcher, 2012): cabildeo ante el Congreso y el Poder Ejecutivo en el cual se toma el caso de la doble sanción de la “Ley de Glaciares”.

Esta segunda sección se ha trabajado a partir de fuentes secundarias tanto de distintos organismos nacionales como de la provincia de San Juan. La mayor fuente de información de los datos obtenidos surge de informes

---

<sup>1</sup> Principalmente por la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (1992) que influyó directamente en el Art. 41 de la Constitución Nacional. Pero también por los modelos de reforma del Estado bajo la influencia de los modelos del New Public Management, sintetizado principalmente en el Decreto 103/2001 (disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65950/norma.htm>).

de la Barrick Gold Corporation o informes de agencias tercerizadas por la misma, en los cuales se detallan datos e información de la empresa. Otro recurso muy importante de este trabajo son los trabajos de investigación previos que abordan el mismo caso desde otros enfoques. Este artículo, de carácter analítico-descriptivo, es un aporte a esa biblioteca que aborda el caso, reiteradas veces estudiado, de la mega minería en la provincia de San Juan.

#### **IV. Barrick Gold Corporation y la Provincia de San Juan: relación fundamental**

En la geografía argentina, la Cordillera de los Andes constituye un extenso cordón de minerales de distinto tipo y concentra la mayor parte de la industria minera de Latinoamérica y del país. A su vez, en Argentina, al ser un país con un sistema federal, la unidad de análisis es subnacional ya que las trayectorias económicas y las matrices productivas heterogéneas hacen que haya escenarios provinciales divergentes para la incidencia política (Christel, 2018; Gabay, 2018).

En Argentina, según el último Censo Nacional a la Actividad Minera (CeNAM) realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2016, el 90% de la extracción de los minerales se hace a través de minería a “cielo abierto” (o mega minería) y el 69% del total se realiza de forma mecanizada. Esto se traduce en que los minerales metalíferos (extraídos principalmente con mega minería) representan el 73% del valor total de la producción minera del país. A su vez, dadas las características de esta forma de extracción, en general se realiza a través de empresas transnacionales que poseen la capacidad económica y tecnológica para llevar adelante los proyectos, y es así como el 82% de la producción total de minería es transferida a plantas de beneficio en el exterior del país (en el desagregado de metales metalíferos, el 92% se transfiere a plantas de beneficio). En la producción total de minerales de Argentina, San Juan es la tercera provincia productora con el 10,5% del total (detrás del 35% de Santa Cruz y el 25% de Catamarca) y la segunda del país en minerales metalíferos con un 13,4% del total (INDEC, 2018a).

Juan Martín Azerrat

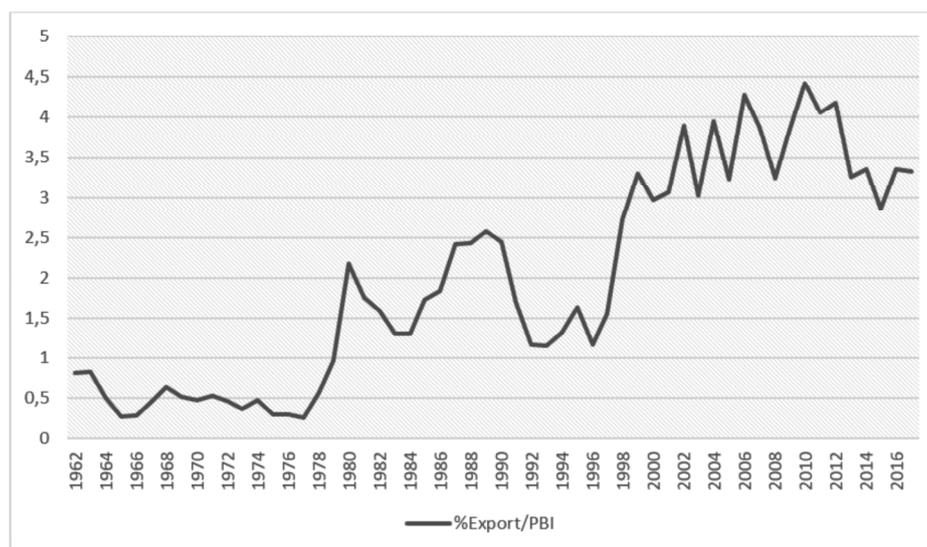
**TABLA 1**  
Datos de la actividad minera en Argentina  
y San Juan. Año 2017

Mega minería en el total de la producción	Producción transferida a plantas de beneficio	Producción mineral metalífero transferido a plantas de beneficio	San Juan en la producción total del país	San Juan en la producción total de minerales metalíferos
90% del total	82% del total	92%	10,5%	13,4%

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de la Actividad Minera (INDEC, 2017).

En el panorama local, Veladero es el principal proyecto productor de oro del país, y al mismo tiempo el quinto proyecto más productivo a nivel mundial de la Barrick Gold (Ministerio Nacional de Producción, 2017).

**GRÁFICO 1**  
Argentina. Exportaciones de metales y minerales.  
Porcentaje de exportaciones totales. Años 1962-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Detallando esta información, la provincia de San Juan abarca una superficie total de 89.651 km<sup>2</sup>, de la cual un 80% corresponde a cordones montañosos que encierran valles que concentran la mayoría de las actividades económicas, sociales y culturales de la provincia. La población de San Juan hacia el año 2019 es de 772.876 habitantes. La densidad promedio es de 7 habitantes por km<sup>2</sup>, siendo en los valles de 700 habitantes por km<sup>2</sup> y en las regiones montañosas de 3 habitantes por km<sup>2</sup>. El comercio exterior constituye una de las actividades más dinámicas y crecientes de la economía provincial. En la composición sectorial de los productos comercializados se destacan la producción de base minera con más del 80% de las exportaciones provinciales, seguida por los productos vitivinícolas, agroindustriales y manufacturas de origen industrial (Gobierno de San Juan, 2017).

San Juan es, a partir de 2004 con la expansión de la industria metalífera<sup>2</sup>, el máximo exponente de la “nueva minería” en Argentina (Giovani et al., 2009). En 2005 comenzaron los proyectos de exploración de la mina más importante explotada por la empresa trasnacional Barrick Gold: Veladero<sup>3</sup>. Así, San Juan se convirtió en la tercera provincia del país con explotación de mega minería al poseer dos importantes proyectos –Gualcamayo y Casposo– y más de 95 proyectos en distintas etapas de desarrollo –el más importante de estos es el proyecto bi-nacional Pascua Lima (Christel, 2015) también operado por la Barrick en Argentina y Chile.

Con respecto a las regalías de estos proyectos, los estados subnacionales están regidos por la Ley 24.196/93 que establece en su Art.22 un máximo del 3% sobre el valor de boca de mina del mineral extraído, “esto significa que se descuentan los costos de transporte, fletes, seguros, trituración, molienda, fundación, refinación y de comercialización” (Christel y Álvarez, 2011).

Por otro lado, de origen canadiense fundada en 1983 por Peter Munk, la Barrick Gold Corporation es la empresa productora de oro más grande del mundo, operando actualmente en 15 países: Argentina, Australia, Canadá, Chile, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, República Dominicana, Mali, Papúa Nueva Guinea, Perú, Arabia Saudita, Senegal, Estados Unidos y Zambia.

Si bien su auge económico fue durante marzo de 2011, ubicándose en U\$S 53,33 por acción, actualmente su cotización en la Bolsa de Wall Street

<sup>2</sup> La nueva minería metalífera, contrariamente a la explotación de socavón, requiere la dinamitación de grandes extensiones de montaña y cerros -debido a la baja concentración y al estado de diseminación del mineral- para luego, mediante la utilización de sustancias químicas y grandes cantidades de agua, separar la roca del metal (Christel, 2015).

<sup>3</sup> Para más datos ver: <https://ejatlas.org/conflict/veladero-san-juan-argentina>.

Juan Martín Azerrat

es de U\$S 13 por acción. En términos netos, esto representó para 2019 un ingreso de U\$S 21.432 millones. La transnacional es la principal productora de oro en el mundo en competencia con la estadounidense Newmont Mining. En el primer trimestre del 2019 se concretó la fusión de Barrick con Randgold Resources, lo que la convirtió en la principal transnacional de producción de oro del mundo (Ministerio Nacional de Hacienda, 2019).

En la década del 90, la Barrick Gold Corporation desembarca en Argentina comprando la empresa LAC Minerals Ltda (de origen canadiense) que operaba en la zona cordillerana en etapas de exploración. La empresa comienza a aumentar su interés e inversión del país luego de la decisión de desarrollar Pascua-Lama, un proyecto mega minero (aún vigente) que significó el primero de carácter bi-nacional del mundo entre Chile (80%) y Argentina (20%). Esto llevó a ambos países a sancionar una legislación especial para un proyecto de estas características donde el eje central estuvo colocado en la atracción de inversiones extranjeras en el auge del neoliberalismo económico a nivel regional (Infante Caffi, 2011). Una vez asentados los trabajos en Pascua-Lama, la empresa profundizó, a través de acuerdos de inversión y adquisición de concesiones a largo plazo en la provincia de San Juan, la inversión a través del proyecto Veladero. Desde los comienzos de explotación en 2005, Veladero se convirtió hacia 2011 en una de las minas de oro más grandes del mundo, modificando estructuralmente las principales variables económicas, sociales y políticas de la provincia.

Actualmente, la empresa atraviesa –desde 2015– una caída de sus activos que modificó su estrategia global, impactando también en las proyecciones que tenía en el país con Veladero y Pascua Lama (Télam, 2017; Barrick Gold y Shandong Gold, 2020). En complementación, ambos proyectos han sido interrumpidos temporalmente (Veladero) e incluso definitivamente (Pascua) por los poderes judiciales de Argentina y Chile (Télam, 2018; Barrick Gold, 2020) en forma de sanción por impactos ambientales negativos que ha tenido la empresa en los dos proyectos (Iezzi, 2011): basurales a cielo abierto no declarados; reiteradas fisuras en los conductos del valle de lixiviación que arrojó grandes cantidades de cianuro y mercurio en los principales ríos afluentes de la zona; vigencia de nuevas leyes de protección ambiental que prohíben las actividades de la empresa (la reciente ratificación de la Ley de Glaciares en Argentina). Esta situación global y nacional llevó a la empresa a vender el 50% de la concesión del proyecto Veladero a la empresa china Shandong Gold en 2017 (EJOLT, 2019).

## V. Proyectos de Veladero y Pascua Lama: de San Juan a Canadá

Como se repasó en la anterior sección, en 1997 comenzó la fase de interés para explotar la mina Pascua-Lama por parte de la empresa, lo que desembocó en la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado por el gobierno chileno y el acuerdo bi nacional para crear una legislación de explotación minera en zonas fronterizas ratificado por ley en el año 2000 (Infante Caffi, 2011). Fue recién durante 2005 (Veladero) y 2006 (Pascua-Lama) que las operaciones empezaron a funcionar normalmente.

La evolución de la producción y exportación de oro en la Argentina ha ido en crecimiento a la par de la disminución de la de cobre (Ministerio Nacional de Producción, 2017). El inicio de actividades de la mina Veladero (San Juan) y el cierre (por agotamiento del cobre) en La Alumbrera (Catamarca) son la principal explicación de estos números que llegan en 2018 a representar el 67% de la venta externa de metales de la Argentina (Ministerio Nacional de Hacienda, 2019).

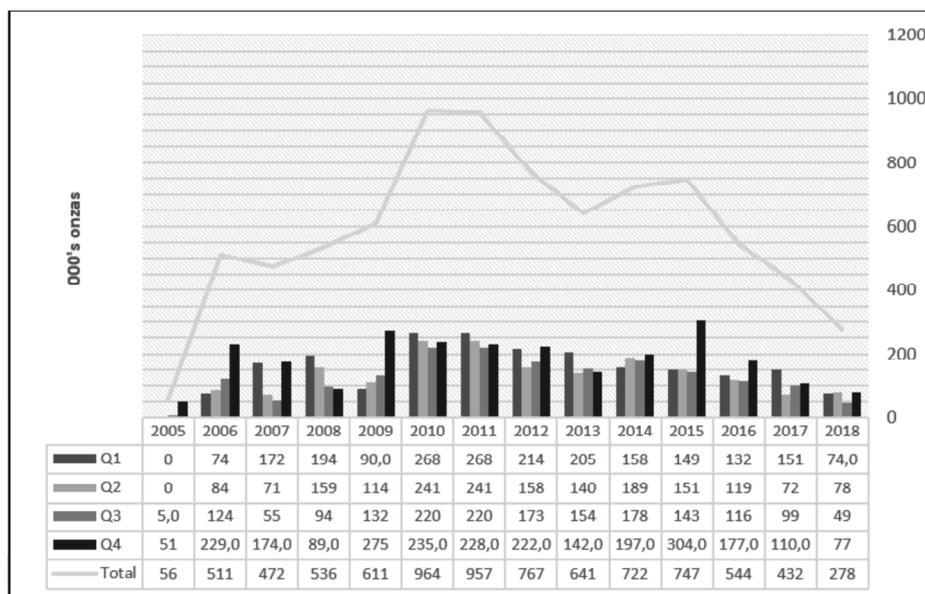
En consecuencia, según datos cuatrimestrales que arroja la empresa, la producción de Veladero tuvo su pico durante 2010/2011 cuando se ampliaron las instalaciones y maquinarias de la mina en un contexto, además, de precios internacionales favorables. El 2010 registró una producción anual de casi 1 millón de onzas y lo mismo en 2011. La situación comenzó a estabilizarse en el período 2013-2015 como se observa en el gráfico 2 pero, al mismo tiempo, es en este último año cuando se produce el primero de tres derrames de cianuro en el valle de lixiviación (se produce otro en 2016 y otro en 2017) (Peressotti, 2017; Eisenacht, 2020). Así, 1 millón de litros de agua con solución cianurada fueron arrojados por la empresa a ríos que proveen de agua potable para consumo y para riego de cultivo a todo el Valle de Jáchal. La empresa fue multada con U\$S 9 millones por el Poder Ejecutivo de San Juan<sup>4</sup>, ocho ejecutivos de la empresa fueron procesados judicialmente y, también, fueron procesados y embargados por la Justicia Federal los ex secretarios de Minería y Ambiente de aquel período (Infobae, 2016; Perfil, 2016; Télam, 2018). Actualmente la investigación se encuentra en desarrollo.

---

<sup>4</sup> Una de las más altas multas a una empresa privada en Argentina.

Juan Martín Azerrat

**GRÁFICO 2**  
San Juan. Evolución de la producción de oro en la mina Veladero.  
Miles de onzas de oro. Años 2005-2018



Fuente: elaboración propia en base a los informes cuatrimestrales de la Barrick Gold Corporation (2005-2018).

El 6 de abril de 2017, Barrick Gold vendió el 50% de la participación del proyecto a Shandong Gold por un total de \$ 990 millones en efectivo (Barrick Gold, 2018). La combinación de factores entre baja del precio internacional, problemas con la justicia argentina y chilena; y la baja actividad en los últimos años de la empresa a nivel global y a nivel puntual en estos dos proyectos explican la venta del 50% como parte de la estrategia que la misma está llevando para recuperar sus niveles de ganancia del período 2010-2011.

## VI. ¿El poder en el poder?

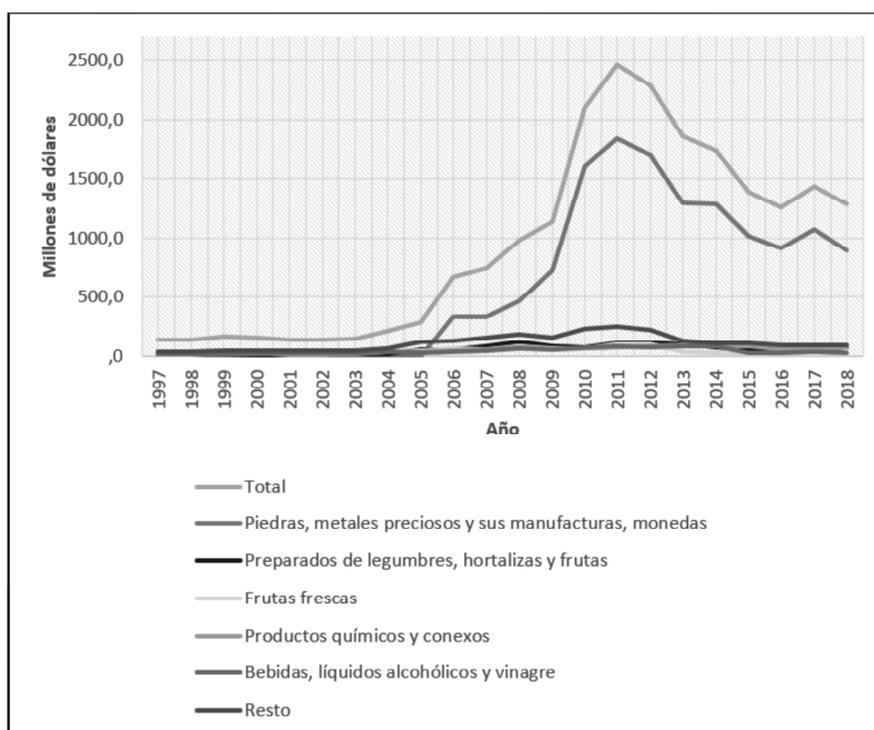
Utilizando la tipología propuesta por O'Donnell (1978) como insumo –posición dentro del sistema productivo; construcción de legitimidad política; tipo de organización corporativa–, se analiza el poder de la Barrick Gold en las dos dimensiones analizadas en la sección teórica: la dimensión

estructural y la instrumental del poder. Para eso se proponen dos indicadores de medición para el instrumental: la legitimización social y la influencia en la decisión política.

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

En primer lugar, su posición dentro del sistema productivo es dominante, ya que la explotación de minerales no metalíferos representa hacia 2018 un 69,8% de las exportaciones provinciales llegando a ser, en 2011, del 74,7% (INDEC, 2018b). Pero este factor debe ser considerado reciente ya que, antes de 2005, la provincia de San Juan se caracterizaba por la exportación de otro tipo de productos, tal como se detalla en el gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
San Juan. Canasta exportadora. Años 1997-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Datos, Estadísticas y Censos (INDEC).

Juan Martín Azerrat

El gráfico refleja lo que nos explican los números: a partir de 2005, tanto la economía como la matriz productiva de la provincia se explican a partir de la explotación de minería metálica de oro y plata. El impacto que pueda tener esta industria primaria afecta directamente a los ingresos de la provincia. Así, se extiende como eje dinámico de la economía provincial produciendo un “estilo de producción” (O’Donnell, 1978) que define a quienes lo impulsan (principalmente el Ejecutivo provincial y departamentos vinculados a la actividad) y a parte de la sociedad que puede acceder a sus beneficios (acceso a puestos de trabajo directos o indirectos). Pero, también, a quienes lo rechazan (sectores sociales que no están vinculados a esta actividad o que se ven afectados por la contaminación ambiental de la misma, entre otros).

Por ello, han existido grandes conflictos socioambientales en los departamentos lindantes a estos proyectos (Iglesia y Jáchal), ya que la minería significó una competencia desigual con el resto de las actividades (EJOLT, 2019). Puntualmente estos departamentos sufrieron la falta de agua para riego de agricultura por el uso intensivo que la mega minería utiliza en su proceso (millones de litros de agua por día), además de contaminación en los cauces de agua potable producto de los derrames de cianuro y del mismo mecanismo de explotación a gran escala (Iezzi, 2011: 94; Godfrid y Damonte, 2020; Télam, 2018). Estos emprendimientos están ubicados sobre o lindantes a los glaciares que generan el deshielo que abastece a los pueblos cercanos<sup>5</sup>, generándose un oasis en todo el Valle del Jáchal, tal como se aprecia en la siguiente foto satelital de 2014 que muestra el recorrido del agua de deshielo a través de un infrarrojo.

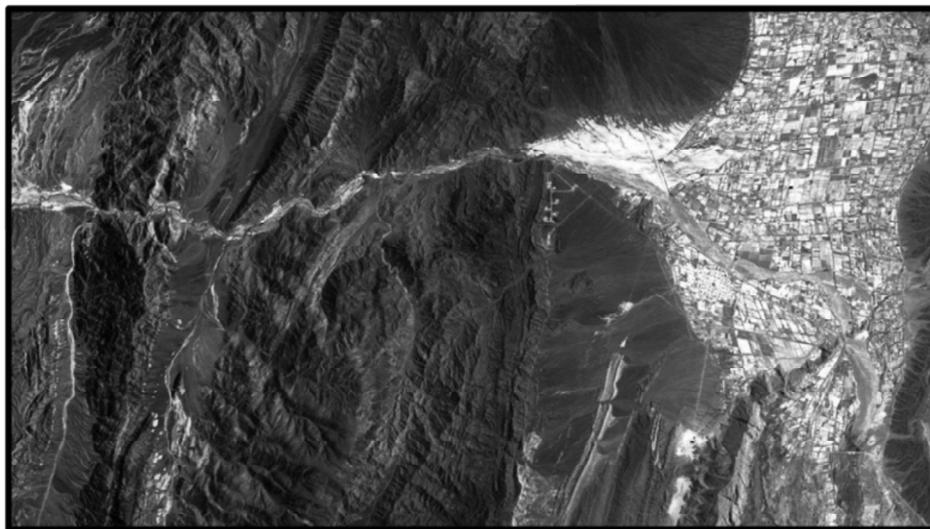
El segundo punto del poder estructural referido al tipo de organización corporativa se define aquí como “transnacional exportadora”. Como se reflejó en la sección anterior, el capital transnacional desarrollado por la empresa le permite una serie de características que la hacen desigual en la competencia no sólo con las pymes locales sino también con otras transnacionales del sector. Su rol de empresa transnacional le da ventajas comparativas: a nivel tecnológico, a nivel de amortización de inversiones a largo plazo, a nivel de ubicación estratégica en todo el ciclo de políticas públicas, a nivel de producción total de bienes y servicios. Esto se ve reflejado en la última Expo San Juan Minera 2020, en la cual el CEO de la Barrick Gold, Mark Bristow, fue partícipe en una de las conferencias reafirmando la estrategia corporativa en el encuentro anual más importante en materia de actividad minera del

<sup>5</sup> Para mayor información sobre la reciente constitucionalidad de la Ley de Glaciares y los emprendimientos mineros de Barrick Gold en esta zona, consultar un nota en la cual participé como autor: <https://gapepyg.com/2018/05/03/recursos-naturales/>.

país (Panorama Minero, 2020). Allí se expuso un informe detallado sobre el peso de la transnacional en la actividad económica de San Juan y la dependencia del resto de los sectores a esta actividad (Barrick Gold y Shandong Gold, 2020).

### IMAGEN 1

Valle de Jáchal, San Juan. Recorrido de cauces de agua. Año 2019



Fuente: Ministerio de Modernización (2019).

Un reflejo de esto y del impacto que producen las acciones de la empresa en la provincia, es que en 2005 (luego de la crisis económica que había atravesado Argentina) la inversión inicial en el proyecto Veladero por U\$S 540 millones fue la más alta de todas las Inversiones Directas Extranjeras (Svampa, 2012) del país. Su posición estructural en la economía global le permite tres rasgos fundamentales para el desarrollo de esta industria: capacidad de amortización a largo plazo, capacidad de desinversión sin desfinanciarse y capacidad de inversiones de grandes cantidades de capital.

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

Este indicador está vinculado a la acción que desarrolla la empresa en el plano político-ideológico. En este sentido, se refiere a todas las acciones políticas que se desarrollan para mostrarse ante la sociedad y ante el aparato

estatal como “portadores del interés general de la sociedad” y no solo de intereses propios (Acuña, 1994; O’Donnell, 1978; Álvarez Huwiler, Godfrid, y Sacher, 2018). En el plano ideológico, la empresa se muestra institucionalmente frente a los actores como una garantía de “desarrollo económico y social”, “responsabilidad empresarial”, “sustentabilidad ecológica”, “innovación tecnológica”, “generadora de empleo local”, “acompañante e inversora en las comunidades locales” (Barrick Gold, 2017a, 2017b, 2018 y 2019a), entre las más destacadas. En lo referente a San Juan, la empresa se muestra como “Andinas del Sol S.A.” y en línea con su perfil institucional, hay un especial hincapié en el uso de la innovación tecnológica para el “cuidado del ambiente” a partir de los “métodos tecnológicamente más avanzados”, pero también, para la reproducción de otros puntos importantes (Barrick Gold, 2019b): desarrollo económico y social a través de las regalías mineras que administra el Ministerio de Minería Provincial (COFEMIN, 2018) o de inversiones para acrecentar los proyectos en la provincia –Veladero y Pascua Lama– (Iprofesional, 2019); generación de empleo local y acompañante e inversora en las comunidades locales (Barrick Gold, 2019b).

Amengual (2018), en su estudio sobre empresas mineras en Bolivia, propone estudiar los recursos distributivos de la empresa en las comunidades y organizaciones sociales como forma de reducir la disputa entre ambos actores. En esa dirección, Iezzi (2011: 58-61) muestra que desde el inicio de actividades de la empresa en la provincia en el año 2000, la Barrick Gold realizó diversos tipos de políticas comunitarias en los departamentos cercanos a los emprendimientos y, también, una fuerte campaña de difusión e información a través de medios locales y propios. Como parte de esta campaña, la autora señala la donación de camionetas a la municipalidad del Rodeo (2001), la organización de un Programa de Salud Bucal en el Valle de Jáchal (2005), e incluso cursos de capacitación docente en el área de Iglesia y Jáchal (2009). Además, en un detallado trabajo empírico sobre la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de la Barrick Gold en San Juan, Godfrid (2018: 221) muestra la red de integradores territoriales que la transnacional dispuso en Iglesia, Jáchal y San Juan Capital con el objetivo de trabajar cotidianamente a través de un grupo de interés concreto. En el reporte de RSE para Argentina, la Barrick Gold detalla que para el año 2012 se trabajaron en 482 charlas comunitarias, 26.484 recorridos de puerta a puerta y 188 visitas programadas a Veladero (Barrick Gold, 2012, 2).

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

mina trabajan un total de 3977 personas distribuidas de la siguiente manera (Rock Solid Resources, 2018):

**TABLA 2**  
San Juan. Trabajadores de la Barrick Gold Corporation. Año 2016

Departamento	Cantidad
Estables <sup>6</sup>	1477
Constructores (temporales)	2500
<b>Total</b>	<b>3977</b>

Fuente: elaboración propia en base al informe de Rock Solid Resources (2018).

Estos números reflejan que de manera permanente trabajan en la mina 1477 trabajadores y de forma temporal 2500, contradiciendo el Informe de RSE de 2012 el cual se la señala como la principal fuente de trabajo privado de la provincia de San Juan (Barrick Gold, 2012: 4). Al mismo tiempo, según el GPS de las Economías Regionales del Ministerio de Producción Nacional, para 2016 (último dato) en San Juan la minería empleaba al 4,7% de la población económicamente activa, mientras que rubros como los productos manufacturados, la construcción y la ganadería explican más del 40% del empleo (Ministerio de Producción, 2016). En este sentido, no hay, por un lado, una explicación clara de cómo la actividad de la empresa aporta a la provincia empleo significativo y, por el otro, es posible argumentar que el dinamismo económico que provocan los ingresos económicos por regalías es generador de empleo indirecto. Es un punto a desarrollar y a desagregar en próximos análisis.

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

El indicador a utilizar aquí para analizar estos puntos es el de influencia de la decisión política, que refiere al momento en que la empresa logra impulsar o vetar una política pública a través de instrumentos vinculados a este tipo de poder que de otra manera no se hubiese podido realizar. En este sentido, la política puede ser de promoción de la actividad en beneficio de la empresa o de veto si está en contra de los intereses de la empresa.

<sup>6</sup> Trabajadores en los rubros: mina, mantenimiento y otros, proceso, IROC, general y construcción.

Juan Martín Azerrat

Dentro del primer punto, en la provincia de San Juan hay un extenso recorrido de recopilación de información por realizar en lo referente a la consulta institucionalizada del proceso de políticas públicas. El punto central donde se entrelazan el vínculo del Estado provincial con la acción de la Barrick Gold en la configuración de las políticas públicas son las regalías mineras. Analizando sólo el presupuesto 2018 de la provincia, se observa que las mismas se distribuyen 55% para las rentas generales, 33% para los municipios y 12% para el Ministerio de Minería (fijado por la Ley 716-M), lo cual significa una fuente esencial para la distribución de políticas públicas a lo largo de toda la provincia. Además, se puede observar que algunos de los recursos que ingresan por regalías mineras son destinados a obras de infraestructura para los municipios aledaños a los proyectos. Por ejemplo, en lo referente a Pascua-Lama se observan cuatro grandes obras: la ruta nacional 150; la construcción de un acueducto en Las Flores; la electrificación rural del departamento de Iglesia; y un sistema de riego para el mismo departamento (San Juan, 2018: 249).

Con respecto al segundo punto –cabildeo ante el Congreso y el Poder Ejecutivo– existen diversos ejemplos del ejercicio de la empresa frente al poder político, con respecto al cual este trabajo propone seguir investigando en el futuro. Pero hay uno que es simbólica y concretamente un parte aguas: el llamado “veto Barrick Gold”<sup>7</sup>. El título ya nos induce a observar el ejercicio de la empresa en el poder político por la afectación de sus intereses frente a una Ley específica sancionada en 2008. La Ley de Glaciares (26.418), sancionada en las dos cámaras del Congreso por unanimidad, fue vetada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner a través de su primer decreto presidencial (1837/08). El veto de la ley completa comprometía directamente los proyectos de Veladero y Pascua Lama que estaban en pleno funcionamiento en la provincia de San Juan por estar ubicados en territorios periglaciares, al mismo tiempo que la reciente ley prohibía esa situación (Christel y Torunczyk, 2017).

Tanto en la Ley 26.418 –luego vetada por el Poder Ejecutivo– como en la definitiva Ley 26.639 sancionada en 2010, se puede observar cómo los legisladores de San Juan de ese entonces fueron proclives al voto negativo, ausencia o abstención respecto de ambas leyes, aun cuando legisladores nacionales de igual signo político apoyaron y sancionaron dicha ley. El único voto positivo en 2010, del entonces diputado Mauricio Ibarra (Peronismo Federal), se explica con su acercamiento ideológico al impulsor de la ley Miguel Bonasso (Frente para la Victoria).

<sup>7</sup> Llamado así por el entonces presidente del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Enríquez Martínez.

**TABLA 3**  
Argentina. Voto de los legisladores de San Juan en la Ley de Glaciares.  
Año 2008 y año 2010

Legisladores	2008 (Ley 26.418) <sup>8</sup>	2010 (Ley 26.639) <sup>9</sup>
Diputados San Juan	4 negativos 2 ausentes	4 negativos 1 ausente 1 positivo
Senadores San Juan	2 ausentes 1 positivo (en general y negativo al art. 5°)	2 negativos 1 abstención

Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del Congreso de la Nación Argentina.

La direccionalidad del voto de los legisladores de San Juan mostró una tendencia negativa a establecer los presupuestos mínimos para la preservación de Glaciares y del Ambiente Periglacial. No podemos concluir, sin embargo, que esto se deba excluyentemente a la influencia del poder instrumental de la Barrick Gold, pero sí podemos argumentar que los discursos expuestos en las sesiones parlamentarias de los legisladores sanjuaninos estaban en concordancia con los intereses de la empresa (Amorós, 2011; Packmann, 2014). Ambos apuntaban a continuar explotando la minería en territorios de glaciares y periglaciares a pesar de la reciente sanción de la Ley mencionada.

En síntesis, la Tabla 4 expone lo que se ha analizado en esta sección. Los indicadores aquí brevemente analizados nos permiten generar algunos avances para seguir trabajando. En primer lugar, en lo referente al peso en la matriz productiva de la provincia, la Barrick Gold es indudablemente un actor empresarial relevante como ningún otro. Cada estrategia empresarial incidirá directamente en la economía de la provincia ya que las exportaciones de la misma (y por lo tanto ingresos) se explican por la minería metalífera y, al mismo tiempo, la minería metalífera se explica principalmente por el proyecto Veladero. En segundo lugar, en el indicador ideológico, la empresa ha invertido una buena porción de su estrategia en generar herramientas de legitimidad social. Incluso antes de que los proyectos comenzaran a funcio-

<sup>8</sup> Para más información ver: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/sesiones/22-10-2008/18/downloadTAc> y <http://www.olca.cl/oca/argentina/mineras133.htm>.

<sup>9</sup> Para más información ver: <https://votaciones.hcdn.gob.ar/votacion/regimen-presupuestos-minimos-preservacion-glaciares-ambiente-periglacial-articulo-2/1879> y <https://www.senado.gov.ar/votaciones/detalleActa/1073>.

Juan Martín Azerrat

nar, se pueden rastrear acciones empresariales en los departamentos en donde luego se iniciaron las explotaciones. En tercer lugar, el indicador de influencia de la decisión política nos muestra (y aquí solo se seleccionó un caso testigo) que, con respecto a la ley que más afecta los intereses económicos de la empresa, como es la Ley de Glaciares, los legisladores sanjuaninos en ambas ocasiones -2008 y 2010- tendieron a votar en contra de la misma, aun cuando la norma busca proteger el recurso estratégico de agua dulce que es crucial para otras actividades de la provincia que la utilizan además del consumo local de agua potable.

**TABLA 4**  
Tipología de poder

	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3
	<i>Posición estructural dentro del sistema productivo</i>	<i>Tipo de organización corporativa</i>	<i>Actuación político-ideológica</i>
<i>Caracterización</i>	<b>Estructural Dominante</b>	<b>Corporación trasnacional</b> (Schneider y Karcher 2012)	<b>Promotora del “interés general” de la sociedad</b>
<i>Resultado</i>	<b>Promoción parcial de la actividad (2005-2019)</b>		

Fuente: elaboración propia.

## VII. Conclusión

Este artículo sobre el poder del empresariado trasnacional minero en las provincias argentinas tomó el caso de la trasnacional Barrick Gold Corporation en la provincia de San Juan. Analizando desde la literatura de poder estructural e instrumental de la economía política (Vogel, 1987; Hacker y Pierson, 2002; Culpepper y Reinke, 2014; Fairfield, 2015; Amengual, 2018; Bril Mascarenhas y Maillet, 2019), se propusieron tres indicadores para reconstruir una tipología de poder utilizando como base la propuesta por O'Donnell (1978): el primero de ellos compuesto por la posición estructural dentro del sistema productivo de la empresa en la economía provincial y el tipo de organización corporativa; el segundo, la actuación político-ideo-

lógica que lleva a la empresa a buscar legitimidad social dentro de las comunidades cercanas al emprendimiento que explota; tercero, la influencia de la decisión política a partir de su repertorio de estrategias que direccionan las políticas de promoción del emprendimiento y bloquea las políticas de restricción del mismo. Estas estrategias, que no se desarrollan automáticamente ni están dadas, sino que se ejercen de forma deliberada y estratégicamente a lo largo del tiempo, pudieron variar y transformarse acorde a las distintas coyunturas que se le presentaron.

El primer indicador muestra, por un lado, la utilidad de caracterizar a la empresa como estructural dominante, ya que su posición dentro del sistema productivo es determinante para la economía provincial. Prácticamente el financiamiento del Estado provincial se explica a partir de las exportaciones de minerales (a pesar de ser las regalías sólo un 3% del total de las ganancias) y eso significa que las decisiones que toma la empresa importan. En consecuencia, entenderla en detalle es fundamental para comprender la promoción de la actividad a lo largo del tiempo. Por otro lado y en complementación, se la caracteriza también como una corporación transnacional (Schneider y Karcher, 2012) y es ahí donde reside su principal peso estructural: su capacidad de desfinanciamiento (como último recurso estratégico) y la enorme consecuencia económica y política potencial que eso generaría para el sistema político y económico subnacional.

El segundo indicador, el político-ideológico, refiere a las acciones que desarrolla la empresa con el fin de legitimarse en la sociedad en general, pero, particularmente, en las comunidades cercanas al proyecto minero. En este sentido, se la caracteriza como “promotora general del interés social”, ya que a través de un abanico de acciones relativas a propaganda, incentivos materiales, redistribución de ganancia (Amengual, 2018) y generación de empleo se construye así misma como uno de los actores claves que genera identidad comunitaria en vinculación con el cuidado del ambiente. A partir de lo expuesto en este punto, es posible observar que la percepción social acerca de estrategia empresarial fue la que más varió en el tiempo, pasando de un alto consenso social a un cuestionamiento social cada vez mayor; fundamentalmente, a partir de los reiterados derrames de solución cianurada al principal río que abastece la comunidad de Jáchal.

El tercer indicador, el de influencia de la decisión política, es considerado alto, tomando en consideración hechos que podrían haber marcado la paralización de las actividades de la empresa, tal como lo fue la sanción de la Ley de Glaciares en 2008, vetada por el Poder Ejecutivo, que permitió un margen de dos años de reconfiguración de estrategias por parte de la empresa hasta la próxima sanción de la definitiva Ley de Glaciares en 2010.

Juan Martín Azerrat

Dos hechos son importantes en este sentido: por un lado, la direccionalidad del voto de los legisladores de San Juan alineados con el interés de la promoción más que la restricción de la actividad en ambas votaciones y, por el otro, que entre el veto presidencial de 2008 hasta la nueva Ley de 2010, la Barrick Gold construyó una nueva estrategia que luego se visibilizó. Desde 2010 hasta la reciente constitucionalidad dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2019), la empresa logró frenar, por la vía judicial en sus diferentes instancias, la paralización de las actividades por aplicación de la Ley que prohibía la explotación minera en territorio periglaciario (casos de Veladero y Pascua Lama).

La integración de estos indicadores nos muestra que desde 2005 (año en que comienza efectivamente la explotación) hasta la actualidad, la empresa ha perseguido un objetivo estructural: que la política de promoción de la actividad se sostenga ininterrumpidamente a lo largo del tiempo. Sin embargo, sólo lo ha conseguido parcialmente, ya que las resistencias sociales, normativas o legislativas (Christel, 2015; Moscheni, 2019; Godfrid y Damonte, 2020) han permitido que la promoción de la actividad se desarrolle de forma irregular a partir del primer derrame de cianuro. Las estrategias de distintas asambleas, abogados y ambientalistas han ejercido de igual a igual su poder frente a la estrategia de la Barrick Gold para que los intereses de la transnacional, a pesar de poseer una estrategia estructural para la promoción de la actividad, hayan sido hasta el momento parciales (Bottaro, Latta y Sola, 2014; Seguí, Zeballos y Marchegiani, 2016). Por lo tanto, la hipótesis inicial planteada en la introducción es parcialmente cierta. Si bien los indicadores propuestos ayudan a comprobar el poder estructural e instrumental de la Barrick Gold (aunque el desafío sigue siendo incorporar datos que aumenten la rigurosidad de los indicadores), el “stock de poder” acumulado por la transnacional se ha visto limitado por distintos tipos de resistencias. Aunque la empresa sigue operando, la venta forzada del 50% de la actividad de Veladero a la empresa china Shandong Gold Group Co, más el cierre definitivo de Pascua (y su afectación en la actividad de Lama), muestra que no todos los objetivos pudieron ser completados satisfactoriamente. Por lo tanto, la hipótesis inicial es también parcialmente refutada y sugiere una interesante ventana para nuevos trabajos que indaguen sobre cómo son los procesos internos de la empresa cuando las limitaciones que enfrenta se vuelven insuperables.

Sin dudas que quedan muchos interrogantes de distinta índole a profundizar y responder a partir de lo expuesto: ¿se pueden aplicar estos indicadores a otras corporaciones transnacionales vinculadas a la explotación de megaminería en provincias como Santa Cruz o provincias que toda-

vía no han podido comenzar sus actividades como Chubut? ¿Qué aporte económico real tiene la producción de oro mediante megaminería en las cadenas de valor agregadas de la provincia? ¿Por qué en este caso la puerta giratoria entre funcionarios de la empresa y funcionarios públicos no se da como en otros casos (por ejemplo, el chileno)? ¿Es posible trasladar este argumento a otros casos de países federales en la región? ¿Es posible establecer una tendencia entre transnacionales, recursos naturales y los indicadores propuestos?

Son interrogantes que se abren a partir de seguir desarrollando este análisis sobre el empresariado. Es necesario seguir trabajándolos con el fin de desagregar detalladamente y aportar una fineza necesaria para próximos trabajos. Principalmente, el aporte que intenta tener este artículo es constituir una herramienta analítica para que el argumento pueda viajar a mayor cantidad de casos para un objetivo clave: el análisis comparativo del poder empresarial transnacional latinoamericano.

### Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. (1994). El análisis de la burguesía como actor político. *Realidad Económica*, 128, 45-77.
- Alimonada, H. (2011). *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina*. CLACSO.
- Álvarez Huwiler, L., Godfrid, J. y Sacher, W. (Eds.). (2018). *Megaminería en América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/ Universidad Nacional de Quilmes.
- Amengual, M. (2018). Buying stability: The distributive outcomes of private politics in the Bolivian mining industry. *World Development*, 104, 31-45.
- Amorós, M. L. (2011). Análisis del trámite legislativo de la Ley de Glaciares. *Cuadernos de Polipub.org*, 2, 1-39.
- Barrick Gold. (2012). *Reporte de Sustentabilidad Argentina 2012* (p. 8) [Resumen Ejecutivo]. *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: [http://miningpress.com/media/briefs/ReporteZBarrick\\_398.pdf](http://miningpress.com/media/briefs/ReporteZBarrick_398.pdf)
- Barrick Gold. (2017a). *2017 Economic Contributions Report* (Economic Contributions Report, p. 44). Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2017b). *2017 Sustainability Report Summary* (Economic Contributions Report, p. 20). Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2018). «Report 2018». *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://barrick.q4cdn.com/788666289/files/annual-report/Barrick-Annual-Report-2018.pdf>

Juan Martín Azerrat

- Barrick Gold. (2019a). *A proven management team committed to value creation* (Economic Contributions Report, p. 11) [Corporativo]. Barrick Gold Corporation.
- Barrick Gold. (2019b). «Barrick Gold Corporation—Presencia—Argentina [Institucional]». *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://www.barrick.com/Spanish/presencia/argentina/default.aspx>
- Barrick Gold. (2020). «Barrick acepta el fallo del Tribunal Ambiental y continua en busca de nuevas oportunidades en Chile [Institucional]». *Barrick Gold Corporation*. Disponible en: <https://www.barrick.com/Spanish/noticias/news-details/2020/Barrick-acepta-el-fallo-del-Tribunal-Ambiental-y-continua-en-busca-de-nuevas-oportunidades-en-Chile/default.aspx>
- Barrick Gold, y Shandong Gold. (2020). *El oro y la minería de oro en 2020 y más allá...* 21. Disponible en: [https://s25.q4cdn.com/322814910/files/doc\\_presentations/2020/Seminario-de-Oro-y-Plata-2020.pdf](https://s25.q4cdn.com/322814910/files/doc_presentations/2020/Seminario-de-Oro-y-Plata-2020.pdf)
- Bebbington, A. (Ed.). (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*. Routledge and the Institute of Social Studies.
- Bebbington, A. y Bury, J. (2013). *Subterranean Struggles, New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Texas: University of Texas Press.
- Bottaro, L., Latta, A. y Sola, M. (2014). La politización del agua en los conflictos por la megaminería: Discursos y resistencias en Chile y Argentina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies | Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 0(97), 97-115.
- Bril Mascarenhas, T. y Maillet, A. (2019). How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.
- Broockman, D. E. (2012). The “Problem of Preferences”: Medicare and Business Support for the Welfare State. *Studies in American Political Development*, 26(2), 83-106.
- Bull, B. (2014). *Environmental Politics in Latin America: Elite dynamics, the left tide and sustainable development* (1.ª ed.). Routledge.
- Christel, L. G. (2015). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: Los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)* [Doctorado de Ciencia Política]. Universidad Nacional de San Martín.
- Christel, L. G. y Gutiérrez, R. A. (2017). Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina. *The Journal of Environment & Development*, 26(3), 322-347.
- Christel, L. G. y Novas, A. M. (2018). *Incentivos Económicos y conflictividad social. Trayectorias disímiles del fracking en las Provincias Argentinas (Entre Ríos y Neuquén, 2010-2017)*. 23, 491-525.
- Christel, L. y Torunczyk, D. (2017). Sovereignties in Conflict: Socio-environmental Mobilization and the Glaciers Law in Argentina. *European Review of Latin American*

- and Caribbean Studies | Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 0(104), 47-68.
- COFEMIN (2018). *San Juan: Minería destina \$15 millones a tecnología en jardines de infantes*. *Argentina.gob.ar*. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/noticias/san-juan-mineria-destina-15-millones-tecnologia-en-jardines-de-infantes>
- Constitución Nacional Argentina. (1994). Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_de\\_la\\_Nacion\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_la_Nacion_Argentina.pdf)
- Culpepper, P. D. y Reinke, R. (2014). Structural Power and Bank Bailouts in the United Kingdom and the United States. *Politics & Society*, 42(4), 427-454.
- Dahl, R. A. y Lindblom, C. E. (1976). *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. Nueva York: Harper & Row.
- Eisenacht, C. G. (2020). Dinámicas de poder en la minería extractiva argentina: El caso de Mina Veladero. *Revista Estudios Ambientales - Environmental Studies Journal*, 8(2), 4-23.
- EJOLT (2019). «Veladero mine, San Juan, Argentina». *EJAtlas. Environmental Justice Atlas*. Disponible en: <https://ejatlas.org/conflict/veladero-san-juan-argentina>
- Engels, B. y Dietz, K. (Eds.). (2017). *Contested extractivism, society and the state: Struggles over mining and land*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gabay, M. (2018). Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino. En Gutiérrez, R. A. (Comp.), *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina* Buenos Aires: Teseo. Pp. 57-101.
- Giovani, S., Orellana, M., Rochetti, D. y Vega, A. (2009). La construcción de San Juan como capital nacional de la minería: El concierto de voces entre el Estado y los medios de comunicación. En Svampa, M. y Antonelli, A. (Eds.). *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Biblos. Pp. 255-278. s, 255-278.
- Gobierno de San Juan (2017). *Informe Provincial San Juan 2017* (Objetivos Para el Desarrollo Sostenible). Disponible en: <http://www.2030.sanjuan.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/ODS-Informe-Provincial-2017-San-Juan.pdf>
- Godfrid, J. (Ed.). (2018). «La implementación de iniciativas de responsabilidad social empresaria en el sector minero. Un estudio a partir de los casos Alumbreira y Veladero». En Álvarez Huwiler, L., Godfrid, J., y Sacher, W. (Eds.). (2018). *Megaminería en América Latina: Estados, empresas transnacionales y conflictos socioambientales*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/ y Universidad Nacional de Quilmes. Pp. 199-228.
- Godfrid, J. y Damonte, G. (2020). La Provincia de San Juan entre la promoción minera y la defensa del agua: “Narrativas territoriales” en disputa. *Quid*, 16(13), 85-112.

Juan Martín Azerrat

- Gudynas, E. (2009). Diez Tesis Urgentes Sobre el Extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Centro Andino de Acción Popular y Centro Latino Americano de Ecología Social*, 187-225.
- Gutiérrez, R. A. (2018). *Construir el ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo.
- Gutiérrez, R. A. e Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-332.
- Hacker, J. S. y Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics & Society*, 30(2), 277-325.
- Hansen, L., Piola, M., Marcozzi, P. y Liljeström, V. (2019). *Las huertas familiares en San Pedro para la campaña de Prohuerta otoño-invierno 2018. Semillas, monitoreo y discusiones en torno a una estrategia compleja* [Info:ar-repo/semantics/informe técnico]. EEA San Pedro.
- Iezzi, L. E. (2011). *Minería aurífera a cielo abierto en Argentina. El caso del emprendimiento Veladero, provincia de San Juan* [Trabajo final de grado, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.].
- INDEC (2018a). *Censo Nacional a la Actividad Minera 2017 (CENAM-17)* (Resultados estadísticos 2016). Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cenam17\\_07\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/cenam17_07_18.pdf)
- INDEC (2018b). *Origen provincial de las exportaciones*. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=2&id\\_tema\\_3=79](https://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=79)
- Infante Caffi, M. T. (2011). Tratado minero entre Chile y Argentina: Una visión global. *Estudios Internacionales*, 34(135), 22-42.
- INFOBAE (2016). “Millonaria multa contra la Barrick por el derrame de cianuro en Veladero”. *infobae*. Disponible en: [2016/03/11/1796464-millonaria-multa-contra-la-barrick-el-derrame-cianuro-veladero/](https://www.infobae.com/2016/03/11/1796464-millonaria-multa-contra-la-barrick-el-derrame-cianuro-veladero/)
- Iprofesional (2019). “La canadiense Barrick invertirá 135 millones de dólares en la mina Veladero”. *Iprofesional* Disponible en: <https://www.iprofesional.com/dolar-hoy/292621-empresa-proyecto-barrick-gold-otros-La-canadiense-Barrick-invertira-135-millones-de-dolares-en-la-mina-Veladero>.
- Leiva, F. I. (2019). Economic elites and new strategies for extractivism in Chile. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 0(108), 131-152.
- Ley General del Ambiente, n.º 25675 (2002). Disponible en: <http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/LEY%2025675.pdf>
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (Vol. 9). Nueva York: Basic Books.
- Lozada, S. M., Vallejos, S. C., García, A. T., Vera, L., Duarte, M., Kanevsky, E., Laurnagaray, R., Gómez, R., Rosenthal, A., Amigo, J. C., Zaietz, C., Etchichury, P., Rascovschi, D., Rovelli, H., Cardo, J. M., Slipak, A., Losada, F., Herrera, T.,

- Urthiague, A., ... Vítola, G. (2011). Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. *Realidad Económica*, 259, 0-161.
- Milyo, J., Primo, D. y Groseclose, T. (2000). Corporate PAC Campaign Contributions in Perspective. *Business and Politics*, 2(1), 75-88.
- Ministerio de Modernización (2019). *Valle de Jáchal, San Juan—Landsat 8 OLI - 20 de Diciembre de 2014*. Argentina.gob.ar. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/valle-de-jachal-san-juan-landsat-8-oli-20-de-diciembre-de-2014>
- Ministerio de Producción (2016). *GPS de las Economías Regionales (San Juan)*. Disponible en: <http://mapaprod.produccion.gob.ar/#/dashboard>
- Ministerio Nacional de Hacienda (2019). *Informe de Cadenas de Valor (Minerales metálicos: oro N° 42)*. Ministerio de Hacienda de la Nación. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro\\_cadenas\\_de\\_valor\\_mineria\\_metalifera\\_oro.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_mineria_metalifera_oro.pdf)
- Ministerio Nacional de Producción (2017). Serie de Informes de Coyuntura Minera. 2, 3, 8.
- Moscheni, M. (2019). La minería y el desarrollo insostenible. El estudio de caso en San Juan, Argentina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 50(196), 113-138.
- O'Donnell, G. (1978). Notas para el estudio de la burguesía local, con especial referencia a sus vinculaciones con el capital transnacional y el aparato estatal. *Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET)*, 12, 1-44.
- Packmann, M. (2014). *Del veto a la sanción: Un análisis político-institucional de la Ley de Glaciares*. 1-21. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54581/Documento\\_completo\\_.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/54581/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Panorama Minero. (2020). «Ciclo de charlas magistrales: Mark Bristow CEO Barrick Gold en Expo San Juan Minera 2020». *Panorama Minero*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=bKe3oXMopFY>
- Peressotti, L. R. (2017). Derrame de cianuro en Veladero: Aportes desde una mirada descolonial para la gestión territorial de la cuestión socialmente problematizada. *Cardinalis*, 0(8), 32-58.
- Perfil (2016). “Millonaria multa a Barrick por el derrame de cianuro en Veladero”. *Perfil*. Disponible en: <https://www.perfil.com/ciencia/millonaria-multa-a-barrick-por-el-derrame-de-cianuro-en-veladero-0311-0088.phtml>
- Rock Solid Resources (2018). *Technical report on the Veladero mine, San Juan Argentina*. Disponible en: <https://barrick.q4cdn.com/788666289/files/technical-reports/veladero-03232018.pdf>
- San Juan (2018). *Presupuesto de la Provincia de San Juan*. Disponible en: [http://www.cgp.sanjuan.gov.ar/CG2018/Tomo1/7\\_Graficos\\_y\\_Cuadros\\_Comparativos.pdf](http://www.cgp.sanjuan.gov.ar/CG2018/Tomo1/7_Graficos_y_Cuadros_Comparativos.pdf)

Juan Martín Azerrat

- Schneider, B. R. (2008). Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America. *Comparative Politics*, 40(4), 379-397.
- Schneider, B. R. (2015). *Designing industrial policy in Latin America: Business-state relations and the new developmentalism* (1. ed). Londres: Palgrave Macmillan.
- Schneider, B. R. y Karcher, S. (2012). La política de las empresas en Latinoamérica: Investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 39(70), 7-28.
- Seguí, D., Zeballos, S. A. y Marchegiani, P. (2016). “Minería a gran escala y Glaciares: Esa difícil ecuación”. *Fundación Argentina de Recursos Naturales (Informe Anual Ambiental de FARN)*. 201-214.
- Shapiro, H., y Moreno-Brid, J. C. (2014). Alice Amsden’s impact on Latin America. *Revista de Economía Política*, 34(2), 187-197.
- Silva, E., Akchurin, M., y Bebbington, A. J. (2018). Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America: An Introduction. *European Review of Latin American and Caribbean Studies | Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y Del Caribe*, 0(106), 23-46.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina. *Observatorio Social de América Latina (CLACSO)*, 13(32), 15-38.
- Svampa, M. (2018). Continuidad y radicalización del neoextractivismo en Argentina. *Revista Perfiles Económicos*, 0(3), 87-97.
- Télam (2017). “Barrick Gold confirmó la venta del 50% de la mina Veladero a China”. *Télam*. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201704/184880-barrick-gold-confirio-la-venta-del-50-de-la-mina-veladero-a-china.html>
- Télam (2018). “Procesan y embargan a dos ex funcionarios por el derrame en la mina Veladero”. *Télam*. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201804/270306-procesamiento-mayoral-derrame-mina-veladero.html>
- Urkidi, L., y Walter, M. (2011). Dimensions of environmental justice in anti-gold mining movements in Latin America. *Geoforum*, 42(6), 683-695.
- Vogel, D. (1987). Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom. *British Journal of Political Science*, 17(4), 385-408.



*Notas de investigación*



## ¿Promoviendo la igualdad de género? Los avances del G20 y el Women20 para erradicar la brecha económica\*

*Promoting gender equality? The G20 and W20' progress on closing the economic gender gap*

GRETA RUBINICH\*\*

Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Brasil

greta.rubinich@gmail.com

BÁRBARA LOPES CAMPOS

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

barbara.angove@gmail.com

LEONARDO CÉSAR SOUZA RAMOS

Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

lcsramos@yahoo.com.br

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

alexccleite@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.N1>

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar los avances del G20 y del *Women20* para la promoción de la igualdad de género y la erradicación de la brecha económica entre hombres y mujeres, en sus respectivas agendas y recomendaciones políticas. Para ello, se analizan los documentos resultantes de las Cumbres de Líderes del G20 que tratan temas de género y los comunicados surgidos del W20 desde 2015 hasta 2019. Se utiliza una metodología cualitativa con fuentes primarias y secundarias, utilizando como técnica de recolección de datos el análisis documental de los documentos oficiales del G20 (Declaraciones de Líderes) y del W20 (Comunicados). Se considera al G20 como un espacio de cooperación informal y se caracteriza al W20 como un grupo de afinidad del mismo. Se observa que el W20 y el G20 han logrado incorporar correctamente la cuestión de género en sus agendas, recomendaciones y declaraciones. Los avances de estas incorporaciones respecto de la gobernanza global de género han sido escasos, pero prometedores ya que permiten identificar metas claras y recomendaciones explícitas para erradicar la brecha económica de género, ampliando la agenda propositiva de igualdad de género en el área de la cooperación multilateral informal.

**Palabras clave:** Género – Cooperación – G20 – W20

\* Artículo recibido el 2 de diciembre de 2019 y aceptado para su publicación el 3 de abril de 2021.

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

**Abstract:** *The aim of this paper is to analyze the G20 and Women20' progress in promoting gender equality, especially regarding the economic gender gap between men and women in their respective agendas and in their policy recommendations, by analyzing the G20' Leaders Declarations and W20 Communiqués, from 2015 until 2019. We've mobilized a qualitative methodology with primary and secondary sources and documentary analysis. The G20 is considered an informal cooperation forum and the W20 is one of its engagement groups. The W20 and G20 incorporate gender issues in their agendas, recommendations and declarations. The progress around the global governance on gender policy is still scarce, but promising by determining clear goals and recommendations regarding the eradication of the gender gap and in broadening the purposeful agenda of gender equality in informal multilateral cooperation.*

**Keywords:** *Gender – Cooperation – G20 – W20*

## Introducción<sup>1</sup>

A pesar de que la agenda multilateral de género tiene al menos 75 años de desarrollo, desde la inclusión de la igualdad «entre los sexos» en la Carta de las Naciones Unidas, entendemos que el tema se incorporó tarde en la agenda del G20, ya que sólo aparece a partir de la Cumbre de Líderes del 2012. Sin embargo, en 2014 en la Cumbre de Brisbane, Australia, el grupo decidió crear el grupo de afinidad “Women 20” (W20), el cual se establece formalmente a partir de 2015 para darle voz y participación en la gobernanza económica internacional a aquellas organizaciones de la sociedad civil que ya venían luchando por la igualdad entre hombres y mujeres.

A los fines teóricos de esta investigación se considera al G20 como un espacio u organización de cooperación informal (Vabulas y Snidal, 2013; Merke y Zacatto, 2018) y como un ejemplo de nuevo minilateralismo (Stewart, 2015), siendo un foro de concertación global entre países desarrollados y en desarrollo, donde se proponen soluciones para problemas domésticos.

De esta manera, la promoción de la igualdad de género, y, principalmente, la erradicación de la brecha económica de género, es un tema que adquiere relevancia en el ámbito del G20 a partir del año 2014 con la creación del W20 y el establecimiento de la meta Brisbane 25/25. A partir del año 2015, el W20 empieza a trabajar en la reducción de esta brecha con el objetivo de incluir plenamente a las mujeres en las economías formales de los países líderes del G20, fomentando el empoderamiento femenino y contribuyendo a la igualdad de género en su conjunto.

En este contexto, este artículo tiene como pregunta principal: ¿cómo la igualdad de género, especialmente la brecha económica entre hombres y mujeres, ha sido abordada por el G20 y por el W20 entre 2015 y 2019? Así,

<sup>1</sup> El presente trabajo se realizó con el apoyo de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)*.

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

a partir de un abordaje exploratorio, su objetivo es analizar los avances del G20 y W20 en la temática de igualdad de género en sus respectivas agendas y en sus recomendaciones políticas.

El artículo se organiza de la siguiente manera: (i) Una discusión teórica sobre el objeto de estudio, donde se reconoce al G20 como espacio de cooperación informal revelando sus orígenes, funcionamiento y organización interna; (ii) Se destaca la creación del grupo de afinidad Women 20 y la idea de brecha económica de género; y finalmente, (iii) se señalan los avances del G20 respecto a la igualdad de género: su agenda, sus declaraciones y las recomendaciones políticas del W20.

Este artículo utiliza una metodología cualitativa con fuentes primarias, utilizando como técnica de recolección de datos el análisis documental de los documentos oficiales del Grupo de los 20 (Declaraciones de Líderes) y del Women 20 (Comunicados). También fueron consideradas fuentes secundarias para indagar acerca de los diferentes puntos de vista y datos disponibles sobre la cuestión de género en el G20.

Entendemos que los avances en el período estudiado con respecto a la gobernanza global en materia de políticas de género han sido escasos, pero prometedores. A pesar de la inexistencia de mecanismos vinculantes en el ámbito del G20, y considerando las limitaciones que esto genera, se observa que el G20 y el W20 han logrado incorporar metas claras y medibles para eliminar la brecha económica de género en sus agendas, ampliando la agenda propositiva de igualdad de género en el área de la cooperación multilateral informal.

## 1. El G20 como espacio de cooperación informal

El G20 nació en 1999, en el marco de la crisis asiática, con un objetivo meramente comercial y financiero. Por ello, participaban de las reuniones los ministros de economía y los presidentes de los Bancos Centrales de los países del G7/8 (Estados Unidos, Canadá, Rusia, Japón, Italia, Francia, Reino Unido y Alemania), a los que se les sumaban las economías emergentes de mayor importancia sistémica (Kirton, 2013): Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía, junto con la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>. Así, el nuevo grupo “G”

<sup>2</sup> España es considerada “invitada permanente” desde 2008, aunque no ha solicitado formalmente la membresía. Otros países europeos han acudido a través de la representación de la UE. Además, la Presidencia puede invitar a otros dos países a las Cumbres de las que es anfitrión (Sanahuja, 2012: 212).

representaba al 66% de la población mundial, el 88% de PBI mundial y el 60% de la pobreza (Martin, 2013), reuniendo a países centrales y a aquellos en vías de desarrollo con instituciones globales<sup>3</sup>.

En 2008, con la propagación mundial de la crisis financiera, los gobiernos de los Estados Unidos y de Francia deciden jerarquizar el G20 convocando a una reunión de alto nivel (Kirton, 2013). De esta forma, el grupo cambia su objetivo inicial, al incorporar a los jefes y jefas de Estado y de gobierno, incluyendo temas políticos y sociales en la agenda de sus cúpulas: desarrollo sustentable; seguridad internacional; medio ambiente; lucha contra el crimen organizado transnacional y terrorismo; igualdad de género; educación; futuro del trabajo, entre otros (Merke y Zacatto, 2018; Kirton, 2013; English, Thakur y Cooper, 2005; Stanley, 2020).

Los sherpas “guían” a los jefes y jefas de Estado y gobierno, asesorándolos con respecto a los tópicos abordados en los distintos encuentros y grupos de trabajo (Merke y Zacatto, 2018). Finalmente, la última reunión de cada año es la Cumbre de Líderes, donde “los jefes de Estado y gobierno se encargan de plasmar, en la declaración final, las distintas discusiones y recomendaciones generadas en las reuniones que la precedieron” (Merke y Zacatto, 2018: 18).

Respecto de la organización interna, la presidencia del G20 trabaja en forma de *troika*: el país que asume la presidencia debe trabajar en conjunto con la presidencia previa y con la siguiente. Con esto se busca resolver la cuestión burocrática y de traspaso de información ante la falta de una secretaría permanente y, también, darle continuidad a la agenda temática (Merke y Zacatto, 2018).

Resumiendo, las características del G20 son: el diálogo directo entre autoridades sobre los problemas globales con el objetivo de celebrar consensos y/o acuerdos vinculantes; la inclusión creciente de actores no estatales o no tradicionales; una agenda de carácter “interméstica” (combinación entre doméstico e internacional) en la cual casi no se diferencian los temas que se discuten en la escala global y en el nivel doméstico; y el rechazo a la institucionalización (Botto, 2010: 28). Las mismas demuestran que el G20 representa una nueva forma de multilateralismo, actuando como un espacio de cooperación informal.

Los espacios de cooperación informal se presentan como formas alternativas de cooperación complementarias – o sustitutas – de las tradiciona-

<sup>3</sup> El FMI, el Banco Mundial y la OCDE acuden como organismos internacionales invitados. También el Banco de Basilea, el Organismo Internacional de Comisiones de Valores (OISCO, por sus siglas en inglés), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), todos los cuales tienen voz, pero no voto en las decisiones (Botto, 2010)

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

les formas de cooperación intergubernamentales (Stewart, 2015). Los gobiernos participan cada vez más de estas nuevas formas que son minilaterales antes que universales, voluntarias y no obligatorias, desagregadas antes que exhaustivas; transgubernamentales y no sólo intergubernamentales; regionales en vez de globales, multinivel y que cuentan con la colaboración de múltiples partes interesadas y “de abajo hacia arriba” en lugar de “de arriba hacia abajo” (Stewart, 2015: 116).

Ampliando esta definición, tanto Merke y Zacatto (2018) como Stewart (2015) explicitan que “transgubernamental” quiere decir que la cooperación internacional cada vez más sucede afuera de los despachos de los ministerios de relaciones exteriores, en redes de cooperación transnacionales de las que participan los diferentes funcionarios y las respectivas burocracias estatales. Por otro lado, “multinivel” se refiere a la participación en estas redes de cooperación de unidades que están por encima y por debajo del Estado-nación, tales como organizaciones subregionales o regionales, gobiernos locales o subnacionales; y que cuentan con la colaboración de múltiples partes interesadas: actores no gubernamentales como las ONGs o las empresas transnacionales.

En esta misma línea de análisis Vabulas y Snidal (2013: 197) definen organización informal internacional como aquella que: a) posee un explícito propósito en común, que no se encuentra plasmado en un acuerdo o tratado formal constitutivo; b) agrupa a un conjunto de Estados miembros explícitamente asociados; c) realiza reuniones regulares entre los países miembros, pero no cuenta con una secretaria propia permanente, ni una sede, ni una burocracia permanente.

Así, el G20 se establece como un foro de cooperación informal, ya que no posee un tratado formal constitutivo, agrupa a 20 países miembros con el propósito explícito de gobernar la gobernanza internacional (Kirton, 2013), realiza reuniones anuales, organizadas y hospedadas por la presidencia (rotatoria), sin tener una secretaria ni burocracia permanente. Dentro del G20, luego de las reuniones cumbres, los gobiernos adoptan una serie de compromisos a nivel doméstico, sobre la convicción de que el resto de los países también se van a guiar por estos acuerdos. Es decir, no existe ninguna obligación formal de aplicar estos acuerdos. Estas recomendaciones generalmente orientan sus políticas públicas y contribuyen a la coordinación de respuestas entre los miembros.

Además, una de las particularidades del G20 es la inclusión de actores no estatales o no tradicionales (Botto, 2010) enriqueciendo sus debates mediante la participación de distintos sectores de la sociedad civil en los denominados grupos de afinidad o “*engagement groups*”. Cada uno de estos

grupos se reúne de manera independiente año a año y, basándose en la agenda temática propuesta, elabora después de cada reunión anual un documento de recomendaciones que se entrega a la Cumbre de Líderes (Merke y Zacatto, 2018: 18).

Actualmente, el G20 cuenta con siete grupos de afinidad: Business 20 (B20), Civil 20 (C20), Labour 20 (L20), Science 20 (S20), Think 20 (T20), Women 20 (W20), y Youth 20 (Y20). En este trabajo, nos enfocaremos en el W20, uno de los más recientes grupos de afinidad, a partir de su surgimiento en 2015 y hasta su encuentro en Japón en 2019. De esta manera, dentro de la estructura de cooperación informal del G20, el W20 tiene la potencialidad de ampliar el debate en torno a la gobernanza global sobre la igualdad de género al promoverlo de forma “transgubernamental”. Así, analizaremos la creación del grupo de afinidad, su agenda, sus recomendaciones políticas y, sobre todo, su relación con la agenda global de promoción de igualdad de género.

## **2. La agenda mundial de género y la creación del W20**

En 1995 tuvo lugar el encuentro más importante en el ámbito de las Naciones Unidas en relación a los derechos de las mujeres. La 4ª Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín, afirmó en su Plan de Acción el compromiso de los países de eliminar todos los obstáculos que impidan la participación activa de las mujeres en las esferas públicas y privadas, garantizando la plena igualdad económica, social, cultural y política. Así, la Conferencia de Pekín estableció que la promoción del empoderamiento de las mujeres y la mejora en sus condiciones sociales son condiciones sumamente necesarias para el desarrollo económico, político y social de cualquier sociedad en su conjunto y del mundo como un todo. Es por ello que comenzó a surgir una amplia variedad de políticas nacionales e internacionales orientadas a promover la igualdad de género en las últimas décadas. Este cambio en la formulación de políticas constituyó el reposicionamiento de la temática de género en la agenda política mundial (Sisson Runyan y Peterson, 2014).

Fruto de este reposicionamiento de la agenda de género en el ámbito internacional y nacional surgió una serie de programas e iniciativas promovida por distintas organizaciones, agencias y colectivos durante el siglo XXI. Sin embargo, los grupos donde se encuentran representados las grandes potencias y los países más desarrollados del mundo – tanto el G7 como el G20 – se involucraron recientemente a esta tendencia, habiéndose incorpo-

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

rado tardamente al debate frente a otros mecanismos de cooperación multilateral.

En cuanto a la agenda del G20, dado que el grupo se ha comportado como el principal foro económico global del mundo y se ha comprometido a enfrentar los urgentes desafíos de la economía mundial, logrando un crecimiento compartido e inclusivo, “[...] es impresionante la poca atención que le ha prestado a los temas de igualdad de género en sus estructuras políticas internas, cumbres y declaraciones” (Heintz, 2013: 2). Así, aunque las principales políticas macroeconómicas del G20 se han mantenido prácticamente iguales a lo largo de estos años, podemos argumentar que sus compromisos con el crecimiento compartido e inclusivo y con la reducción de las desigualdades económicas implican la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la formulación de sus recomendaciones.

En la Cumbre de Seúl en 2010 el bloque afirmó, en el marco de la discusión del “Consenso de Desarrollo del G20”, que el desarrollo económico impulsado por los países del grupo debe mejorar los derechos humanos y promover la igualdad de género, y destacó las brechas de género existentes en la educación y la salud, demostrando la propensión del grupo a incorporar la agenda de género en sus discusiones. Seguidamente, las Cumbres del G20 en Cannes (2011) y Los Cabos (2012) ampliaron las discusiones de género sobre temas de capital, tierra y producción agrícola, y sobre la participación de las mujeres en la economía, particularmente en relación a habilidades, sueldos y salarios, el trato en el lugar de trabajo y responsabilidades en la prestación de servicios de cuidados (Heintz, 2013).

Sin embargo, fue durante la Cumbre de San Petersburgo en 2013 que el enfoque en las cuestiones económicas adquirió mayor relevancia. Durante esta reunión, el grupo estableció pautas para mejorar las oportunidades laborales para las mujeres y respaldar la educación financiera para mujeres y niñas. El G20 destacó la necesidad de crear planes de acción específicos para cada país con reformas estructurales que aumenten la participación de las mujeres en el mercado laboral de los Estados miembros. En la Cumbre de Brisbane de 2014 se siguió dando prioridad a la participación femenina en el mercado laboral y se asumió el compromiso de reducir la brecha de participación entre hombres y mujeres en un 25% para 2025 (Heintz, 2013).

Finalmente, en la Cumbre de Estambul de 2015 nació el W20, marcando un hito en la agenda de este foro, porque las mujeres también pasaron a integrar el ecosistema de grupos de afinidad. La creación del W20 supuso reconocer que “los intereses del 53% de la población de los miembros del G20 no estaban siendo fielmente reflejados en los compromisos asumidos, profundizando, en la mayoría de los casos, la brecha existente” (Marensi,

2018: 143); y que el empoderamiento económico femenino es un tema de alta relevancia para la economía actual y futura.

El objetivo de este grupo de afinidad es promover el pleno desarrollo de las mujeres en la economía y garantizar su empoderamiento económico (Dutkiewicz y Ellis, 2018). Los diversos actores que participan del W20, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de mujeres emprendedoras y representantes de los gobiernos, trabajan activamente para formular recomendaciones políticas que sean tenidas en cuenta por los líderes del G20 en sus negociaciones (Dutkiewicz y Ellis, 2018). Es decir, uno de los focos del accionar del W20 es elevar recomendaciones de políticas públicas que promuevan la igualdad de género y erradiquen la brecha económica de género en los países miembros del G20.

El Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) utiliza la expresión “brecha de género” para reflejar empírica y analíticamente las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, en los distintos aspectos de la sociedad: poder económico, inclusión laboral, participación política, acceso a la salud y la educación, entre otros. Todos estos aspectos (o variables) generan diferentes brechas de género (brecha salarial, brecha laboral, brecha educacional, brecha tecnológica) que se utilizan como indicadores numéricos, marcando la diferencia entre las categorías de una variable en relación con las tasas masculinas y femeninas (Foro Económico Mundial, 2018).

Estudios recientes demuestran que más de US\$ 28 billones podrían agregarse a la economía global alrededor del año 2025 si todos los países saldaran la brecha de género existente (Mckinsey Global Institute, 2015). Este monto equivale al tamaño combinado de las economías de Estados Unidos y China (Dutkiewicz y Ellis, 2018). Erradicar la brecha de género significaría la participación plena de las mujeres en la economía formal, en los procesos de toma de decisiones y la implementación de una sociedad realmente paritaria.

En relación a la brecha económica, el Banco Mundial (BM), siguiendo las recomendaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS), afirma que la lucha por la igualdad de género está directamente vinculada con la lucha por la reducción de la pobreza. Así, el BM argumenta que la economía de cualquier país es incapaz de alcanzar su potencial máximo sin la participación igualitaria y plena de hombres y mujeres. De esta forma, la situación de desigualdad de las mujeres en el mundo reduce el potencial productivo de los países. Por ello, la igualdad de género es sumamente necesaria para generar un crecimiento económico mundial fuerte, equilibrado y sustentable (Banco Mundial, 2018a y 2018b).

El WEF publica desde el año 2006 sus informes *Global Gender Gap Report*, índice global donde miden las brechas de género existentes entre hombres y

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

mujeres en cuatro áreas: salud, educación, economía y política. Este artículo trabajará con los datos de la última edición del Índice del WEF, donde compara a 149 países en su progreso hacia la paridad de género en una escala de 0 (disparidad) a 1 (paridad) en cuatro dimensiones: Participación y Oportunidad Económica; Nivel de Educación; Salud y Supervivencia y Empoderamiento Político (Foro Económico Mundial, 2018).

Según este reporte faltan 108 años para que la brecha global de género en general se cierre y se alcance la paridad mundial, teniendo en cuenta los progresos actuales. Sin embargo, las brechas de empoderamiento económico y político son las más difíciles de erradicar, y van a tardar 202 y 107 años para cerrarse, respectivamente (Foro Económico Mundial, 2018). Una de las razones son los pocos progresos obtenidos en el sector privado, el cual provee alrededor del 90% del trabajo mundial, pero sólo logró cerrar la brecha de género en los empleos formales en un 0,6% desde 1995 (Dutkiewicz y Ellis, 2018).

Por otro lado, tal como se observa en la Tabla 1<sup>4</sup>, hay que resaltar que ningún país miembro del G20 se encuentra próximo a erradicar la brecha de género:

El país más paritario del mundo es Islandia, que ya cerró el 85% de su brecha de género. Le siguen Noruega (83,5%), Suecia y Finlandia (82,2%). Aunque dominado por los países nórdicos, el top-ten también incluye a un país latinoamericano (Nicaragua, 5º lugar), dos países de África Subsahariana (Ruanda, 6º y Namibia, 10º) y un país del Sudeste Asiático (Filipinas, 8º). El podio se completa con Nueva Zelanda (7º) e Irlanda (9º) (Foro Económico Mundial, 2018: 7, traducción propia).

De esta manera, los países miembros del G20 aparecen a partir del 12º lugar, siendo Francia el país que más progresos ha hecho respecto a la paridad de género, seguido por Alemania (14º), Reino Unido (15), Canadá (16), África del Sur (19) y Argentina (36) (Foro Económico Mundial, 2018: 28). Estos seis países son los primeros clasificados del G20 en el último informe. Por otro lado, los peores en la lista son Arabia Saudita (141), Turquía (130) y Corea del Sur (115). “El porcentaje de paridad de género de todos los países del G20 en su conjunto es del 69,4%: 11 miembros han cerrado entre el 80% y el 70% de su brecha de género, 7 entre el 70% y el 60%, y uno, Arabia Saudita, tiene que cerrar aún más del 60%” (Foro Económico Mundial, 2018: 28).

<sup>4</sup> El informe del Foro Económico Mundial no incluye a la Unión Europea como actor unificado dentro del índice. Por lo tanto, a fines metodológicos, se ha decidido mantener esta exclusión y trabajar con los 19 países del grupo.

**TABLA 1**  
Países del G20: paridad de género y brecha económica

País G20	Índice Global		Subíndice: participación economía	
	Ranking n°	Resultado (0-1)	Ranking n°	Resultado (0-1)
Francia	12	0,779	63	0,685
Alemania	14	0,776	36	0,734
Reino Unido	15	0,774	52	0,705
Canadá	16	0,771	27	0,748
Sudáfrica	19	0,755	91	0,645
Argentina	36	0,733	114	0,599
Australia	39	0,730	46	0,718
México	50	0,721	122	0,574
Estados Unidos	51	0,720	19	0,782
Italia	70	0,706	118	0,592
Rusia	75	0,701	31	0,741
Indonesia	85	0,691	96	0,629
Brasil	95	0,681	92	0,645
China	103	0,673	86	0,653
India	108	0,665	142	0,385
Japón	110	0,662	117	0,595
Corea del Sur	115	0,657	124	0,549
Turquía	130	0,628	131	0,466
Arabia Saudita	141	0,590	145	0,337

Fuente: elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial (2018).

Con respecto al subíndice de participación y oportunidades en la economía, las posiciones varían un poco, tal como observamos en la Tabla 1. Estados Unidos pasa al frente ubicándose en el 19º lugar, seguido de Canadá en el puesto 27. Justamente, el informe indica que la región que más rápido va a cerrar la brecha económica es América del Norte (Foro Económico Mundial, 2018). Le siguen Rusia (31), Alemania (36), Australia (46), Reino Unido (52) y Francia (63). Aquí sí se ve con más claridad la diferencia entre los países desarrollados, mejores clasificados en este índice, y los países en desarrollo, los cuales empiezan a aparecer con China en el puesto 86, Sudáfrica en el puesto 91 y Brasil en el 92. Le siguen Argentina (114), Japón (117), Italia (118), México (122) y Corea del Sur (124). Entre los últimos puestos se encuentran Turquía (131), India (142) y Arabia Saudita en el puesto 145, siendo este uno de los últimos países a nivel global y demostrando que tendrá que realizar aún más esfuerzos para cerrar esta brecha. El W20 hace recomendaciones a los líderes del G20 para promover la igualdad económica, tal como veremos a continuación.

### **3. Los avances del G20 con respecto a la brecha económica de género: agenda, declaraciones y recomendaciones políticas del W20**

Sabiendo que la equidad de género es un punto central para considerar en el proceso de planificación de políticas (Marensi, 2018), nos preguntamos cómo la igualdad de género, especialmente la brecha económica entre hombres y mujeres, fue abordada por el G20 y por el W20 en sus agendas, declaraciones y recomendaciones políticas. Por ello, en este apartado repasaremos las recomendaciones políticas que emanan del W20 luego de cada reunión anual, para analizar cómo las mismas se fueron incorporado a las declaraciones finales de los líderes del G20, ampliando la agenda propositiva del grupo para la promoción de la igualdad económica de género.

Como vimos anteriormente, el G20 se incorporó tardíamente a la discusión de la agenda global de género. Sin embargo, con la creación del W20 en 2015, permitió que esta problemática sea abordada desde una perspectiva transgubernamental como consecuencia del propio proceso de expansión del grupo (Slaughter, 2015). Así, el W20 le dio voz y participación en la gobernanza económica internacional a aquellas organizaciones de la sociedad civil que luchan por la igualdad entre hombres y mujeres.

En su primer comunicado oficial como grupo de afinidad, en la Cumbre de 2015, el W20 demuestra la importancia de alcanzar la meta Brisbane 25/25, y por ende llama a los líderes del G20 a estrechar los vínculos entre educación, trabajo y emprendimiento para lograr el empoderamiento femenino, enfocándose en aumentar la cantidad de mujeres que estudian carreras “STEAM” (Ciencia, Tecnología, Ingenierías, Artes y Matemáticas) y los incentivos gubernamentales o créditos a los emprendimientos conducidos por mujeres (W20, 2015). Además, resaltan la necesidad de que las mujeres no sólo accedan, sino que completen los estudios medios e instan a los miembros del G20 a construir una infraestructura legal de la economía del cuidado (W20, 2015). Otro punto mencionado es el de promover el ascenso de mujeres a posiciones de liderazgo tanto públicas (por medio de un sistema de cuotas) como privadas (por medio de objetivos) y el acceso de las mismas a financiamiento, oportunidades de mercados y entrenamiento en negocios y finanzas (W20, 2015).

Como últimas recomendaciones, el W20 pide que los miembros del G20 refuercen sus legislaciones para eliminar las discriminaciones en el ámbito laboral y promover la igualdad de oportunidades, brindando una adecuada protección social y mejorando las condiciones laborales de las mujeres (W20, 2015).

Por otro lado, en la Declaración de Líderes de Antalya (2015), el G20 retoma la meta Brisbane 25/25 pero no la cuantifica, diciendo: “vamos a

continuar monitoreando la implementación de nuestras metas para reducir la brecha de participación de mujeres en la economía y para construir ambientes de trabajo seguros y saludables” (G20, 2015, traducción propia<sup>5</sup>). Además, en el apartado 20, al hablar de seguridad alimentaria se comprometen a prestar especial atención a las necesidades de los pequeños agricultores, las mujeres rurales y los jóvenes (G20, 2015). La situación especial de doble desigualdad (por el género y por clase social) de las trabajadoras rurales será incorporada a la agenda del W20 en Argentina 2018.

Al año siguiente, el W20 (2016) establece las siguientes recomendaciones: incluir la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y presupuestarias, implementar leyes que prevengan y eliminen la violencia contra la mujer y fomentar la representación paritaria en las delegaciones del G20. También propone trabajar con los ministros de trabajo y empleo del G20 para alcanzar la meta Brisbane, que se tomen medidas para incentivar la división igualitaria de responsabilidades de cuidado en las familias, incentivar al B20 a fomentar la igualdad de género en el sector privado, que se asegure el acceso de mujeres a la propiedad de la tierra, y promover incentivos fiscales para aquellas empresas dirigidas o creadas por mujeres (W20, 2016).

Mientras tanto, en la cumbre de G20 en Hangzhou, China, los días 4 y 5 de septiembre de 2016, la cuestión de la mujer se abordó desde el punto de vista de la inclusión de grupos menos favorecidos (Roldán Vázquez, 2019). En el Inciso 6, los líderes se comprometen a trabajar para que el crecimiento económico sea inclusivo y beneficioso para las mujeres, generando empleos de calidad, erradicando la pobreza y atendiendo las desigualdades (G20, 2016). La Declaración incluye, también, el apoyo al acceso a las cadenas de valor de las mujeres emprendedoras y de los jóvenes en el campo de la ciencia, tecnología e innovación (G20, 2016); tal como se planteaba en uno de los ejes de agenda del W20 de Xiaum.

El W20 2017, en Alemania, ofreció a los líderes un plan de acción para implementar la igualdad de género dentro del G20 con sugerencias de políticas públicas y sus correspondientes indicadores para favorecer el monitoreo y la aplicación de las mismas. Algunas de esas recomendaciones tienen que ver con la misma gobernanza del G20, proponiendo que se realicen reuniones de mujeres ministras o delegadas como parte de la agenda anual del grupo, que todos los grupos de trabajo del G20 trabajen con una perspectiva de género y que se establezca una cuota (1/3) de participación femenina

<sup>5</sup> En el idioma original: “We will continue monitoring the implementation of our goals to reduce gender participation gap and to foster safer and healthier workplaces also within sustainable global supply chains”.

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

en los grupos de afinidad y grupos de trabajo del G20 para el año 2020 (W20, 2017).

Con respecto a la meta 25/25, el W20 (2017) sugiere que todos los países miembros del G20 publiquen un plan de acción con objetivos, plazos e indicadores. En cuanto a la brecha digital, propone el programa “*eSkills 4 Girls*” que es adoptado por los líderes en la Cumbre de Hamburgo, y cuyo objetivo es promover, en los países de ingresos bajos y en desarrollo, la igualdad de oportunidades y la participación de mujeres y niñas en la economía digital.

Por otro lado, respecto de la brecha salarial, el W20 pide que se incorpore su erradicación a la meta 25/25; es decir, que también para el año 2025 los países del G20 alcancen la “misma remuneración por igual tarea”. Teniendo en cuenta la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, impulsa la adopción del objetivo de paridad (50%) de representación en el ámbito público y privado para el año 2030 (W20, 2017).

En julio de 2017, la Cumbre de Hamburgo marca el primer hito con respecto al tratamiento de la cuestión de género en el G20. Dado el esfuerzo que había realizado meses atrás el W20 con su plan de acción y la propia acción positiva de Angela Merkel (Dutkiewicz y Ellis, 2018), la temática de género es incluida desde el Preámbulo y destacada en varios incisos del documento.

De esta forma, se incluye por primera vez un párrafo específico sobre el empoderamiento de la mujer –inciso 29–, en el que se propugna el acceso igualitario para hombres y mujeres al mercado laboral, a la propiedad, al empleo de calidad y a los servicios financieros; y se adopta el compromiso de superar la brecha de género, tal como la desigual participación y la discriminación de la mujer en el mercado laboral, la brecha salarial y la protección de la mujer contra todas las formas de violencia (G20, 2017). Los líderes se comprometen, asimismo, a impulsar el acceso de la mujer a los mercados laborales a través de mejor educación y entrenamiento de capacidades, la inversión en infraestructura y servicios públicos, y la adopción de políticas de protección social y reformas legales cuando fuese necesario (G20, 2017).

Desde el punto de vista de la inclusión financiera, los representantes del G20 celebraron el lanzamiento, por parte del BM, de la Iniciativa para el Financiamiento de las Mujeres Emprendedoras (We-Fi, por sus siglas en inglés) y resolvieron establecer un grupo de tareas de Mujeres Líderes de Negocios (BWLIT, por sus siglas en inglés), el cual comenzó a funcionar durante la presidencia argentina del grupo. Además, es importante destacar cuatro anexos relacionados con la erradicación de la brecha de género agregados en la Declaración de Hamburgo:

1. Iniciativa sobre el Financiamiento a las Mujeres Emprendedoras; 2. Iniciativa de inclusión y educación digital #eSkills4Girls; 3. Recomendaciones de políticas para reducir las brechas de género en la participación en la fuerza laboral y salarial a través de la mejora en las condiciones del trabajo de las mujeres, aprobadas por los Ministros de Empleo del G20; 4. Un documento sobre experiencias –oportunidades y desafíos– de mujeres en el sector digital surgido del Grupo de Trabajo sobre Economía Digital (Roldán Vázquez, 2019).

En 2018, ante estos claros avances realizados por la presidencia alemana, Argentina se propone ir más allá al transversalizar la perspectiva de género en todos los grupos de trabajo, de afinidad y en los diferentes canales del G20 – aplicando así la iniciativa propuesta por el W20 2017. También, se intentó alcanzar la meta de representación en paridad en todos los grupos de trabajo y de afinidad del G20 durante ese año. Por ejemplo, en el caso expreso del Youth 20 se propuso, desde la organización argentina, que las delegaciones sean conformadas por una joven y un joven (G20, 2018). Así, el W20 Argentina trabajó una agenda basada en 4 ejes principales: inclusión financiera, inclusión laboral, inclusión digital y el desarrollo de la mujer rural, siendo la primera vez que se discutía esta realidad invisibilizada de las mujeres rurales (Roldán Vázquez, 2019).

El W20 hizo una priorización estratégica del contenido de sus recomendaciones para asegurar el impacto sobre la agenda de líderes (Marensi, 2018) y para que la Cumbre de Buenos Aires también fuera un hito en el tratamiento de la cuestión de género. La agenda del G20 2018 se estableció en base a tres ejes: futuro del trabajo, infraestructura para el desarrollo, y un futuro alimentario sostenible; teniendo a la perspectiva de género como pilar transversal a la misma.

La Declaración de Buenos Aires de 2018 incorpora ya desde su preámbulo la temática de género, mencionándola en varios incisos, dando importancia a la inclusión laboral de las mujeres y a la educación de las niñas. El inciso 12 aborda específicamente la cuestión de la equidad de género comprometiéndose a cumplir la meta Brisbane y a promover iniciativas que protejan a las mujeres y niñas de la discriminación y de todas las formas de violencia de género (G20, 2018). También, los líderes retoman del comunicado del W20 la necesidad de mejorar las condiciones laborales de las mujeres brindando una infraestructura legal a las tareas de cuidado, otorgando licencias parentales y reduciendo la brecha salarial. Además, se comprometen a promover el liderazgo de las mujeres, su participación en los procesos de toma de decisiones y su formación en STEM y en sectores de alta tecnología (G20, 2018).

De esta manera, el resultado de Buenos Aires es bastante similar al obtenido en Alemania, con la diferencia de que la estrategia de transversalidad

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

hizo que algunos grupos de trabajo hayan implementado la temática de género en sus respectivas declaraciones. A saber: Declaración Ministerial sobre Economía Digital, Declaración de la Reunión de Ministros de Educación, Declaración Conjunta de los Ministros de Educación y de Empleo y Trabajo; las cuales fueron incorporadas como Anexos a la Declaración de Líderes G20 2018 (Roldán Vázquez, 2019).

De esta forma, llegamos a la última reunión del W20 y la última Cumbre de G20 en Osaka, Japón. El W20 Japón retoma la Declaración de Buenos Aires para señalar que la igualdad de género es fundamental para un desarrollo económico justo y sustentable, y que tanto mujeres como hombres deben trabajar juntos para erradicar la brecha de género y alcanzar las metas de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (SDGs, por sus siglas en inglés) (W20, 2019).

Como acciones que propone el W20 al G20 se destacan: el pedido a los ministros de Trabajo y Empleo de un reporte de medio término con respecto a la meta Brisbane que deberá ser presentado durante el G20 2020; remover las barreras legales y sociales en el mercado laboral; proveer a las mujeres en áreas rurales servicios de internet y telefonía móvil; promover una educación basada en igualdad de género en las escuelas y los espacios laborales para eliminar los estereotipos de género y los micro-machismos; terminar con todas las formas de violencia contra la mujer en espacios públicos y privados, incluyendo las redes sociales; y establecer mecanismos efectivos de transparencia y gobernanza para alcanzar la paridad de género. Es para destacar que el Comunicado del W20 Japón es mucho más conciso que los anteriores y que focaliza las recomendaciones políticas en medidas urgentes, medibles y más fáciles de implementar.

En la Declaración de Líderes de Japón se demuestra que existe ya una cierta tendencia o costumbre de la organización, establecida a partir de 2017, de incluir un párrafo o apartado (en este caso) específico sobre el empoderamiento femenino, donde se reafirma la importancia de trabajar la temática de género de manera transversal en todas las reuniones del grupo. En el mismo, los líderes reconocen que se han hecho esfuerzos para alcanzar la meta Brisbane pero que dado el reporte “*Women at Work in G20 Countries*” preparado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>6</sup>, es necesario acelerar los mismos para poder cumplir con el objetivo propuesto (G20, 2019). Además, reconocen que la mayor brecha es la de trabajo doméstico no remunerado, y es la que impide también que la mujer pueda incorporarse plenamente y en igualdad de condiciones al mercado laboral (G20, 2019).

<sup>6</sup> Este informe es incluido como Anexo a la Declaración de Líderes de Osaka.

Por otro lado, toman las recomendaciones del W20 al mencionar la necesaria lucha contra los estereotipos de género e incluyen la importancia de reconocer a las mujeres como agentes de paz en la prevención y resolución de conflictos, campo que no había sido abordado hasta esta Cumbre. También, en la Declaración se destaca el trabajo de la Iniciativa We-Fi, sobre todo en África, y lanzan la alianza “*Empowerment and Progression of Women’s Economic Representation*” (EMPOWER) con el objetivo de lograr que las mujeres rompan el techo de cristal en el sector privado (G20, 2019).

Finalizando el recorrido y análisis por los documentos de trabajo del W20 y del G20 podemos determinar que existen metas claras y medibles con respecto a erradicar la brecha de género, en el área económica de los países del G20, tales como: la reducción de la brecha laboral en un 25% para el año 2025; la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres; fomentar la previsión presupuestaria con paridad de género en todos los sectores de la administración pública; la incorporación de políticas bancarias, crediticias y de seguros para la mayor inclusión financiera de las mujeres; la adopción de sistemas de licencias parentales y familiares; la reducción de la brecha digital y la difusión de las disciplinas STEM (Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas) entre niñas y jóvenes (Roldán Vázquez, 2019), entre otras. Una recopilación de los elementos de género presentes en los documentos trabajados puede verse en el Cuadro 1.

Además, se han ido produciendo avances en las Declaraciones de los Líderes para tomar las recomendaciones emanadas del W20, ganando la cuestión de género cada vez más espacio, peso y relevancia dentro de las discusiones.

En relación con las metas y recomendaciones establecidas por el W20 en los últimos cinco años, podemos identificar siete grandes temas: 1) el acceso de las mujeres al mercado laboral; 2) la inclusión tecnológica y digital de mujeres y niñas; 3) la inclusión financiera y el “emprendedorismo” de las mujeres; 4) la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones y en los procesos de toma de decisiones; 5) la división desigual del trabajo doméstico y de los servicios relacionados con la economía del cuidado; 6) la superación de la discriminación y la violencia de género; y 7) el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad.

De esta manera, a partir del establecimiento de metas objetivas y recomendaciones que incorporan la agenda de promoción de la igualdad económica entre hombres y mujeres dentro del grupo, el W20 ha contribuido, dentro del G20, al avance de la temática en el ámbito de la cooperación multilateral informal.

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

**CUADRO 1**  
Recomendaciones establecidas en los comunicados del W20 (2015-2019)

Antalya (2015)	Hangzhou (2016)	Hamburgo (2017)	Buenos Aires (2018)	Osaka (2019)
Reafirma la meta Brisbane del 25/25, sin cuantificación;	Trabajar con los ministros de trabajo y empleo del G20 para alcanzar la meta Brisbane;	Propugna el acceso igualitario para hombres y mujeres al mercado laboral;	Acelerar el ritmo de implementación del compromiso de Brisbane mediante el desarrollo y financiamiento de Planes Nacionales e informes anuales sobre el progreso realizado;	Acelerar meta de Brisbane;  Remover las barreras legales y sociales en el mercado laboral;  Establecer mecanismos efectivos de transparencia y gobernanza para alcanzar la paridad de género;
Aumentar la cantidad de mujeres que estudian carreras "STEAM";	Acceso de las mujeres jóvenes en el campo de la ciencia, tecnología e innovación;	Inclusión y educación digital #eSkills4Girls;	Eliminar las barreras que enfrentan las mujeres para el acceso y uso de las tecnologías digitales e internet;	Proveer a las mujeres en áreas rurales servicios de internet y telefonía móvil;
Incentivos gubernamentales o créditos a los emprendimientos conducidos por mujeres;	Promover incentivos fiscales para aquellas empresas dirigidas o creadas por mujeres;  Incluir la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas;	Iniciativa para el Financiamiento de las Mujeres Emprendedoras (We-Fi);  Propugna el acceso igualitario para hombres y mujeres al empleo de calidad y a los servicios financieros;	Aumentar la transparencia y las medidas que faciliten la adjudicación de contratos públicos a empresas propiedad de mujeres y/o dirigidas por mujeres;	Iniciativa We-Fi;  EMPOWER;
Promover el ascenso de mujeres a posiciones de liderazgo tanto públicas como privadas;	Fomentar la representación paritaria en las delegaciones del G20;	Compromiso de superar la desigual participación;	Meta de representación en paridad en todos los grupos de trabajo y de afinidad del G20;	Trabajar la temática de género de manera transversal en todas las reuniones del grupo;
Infraestructura legal de la economía del cuidado;	Medidas para incentivar la división igualitaria de responsabilidades de cuidado en las familias;		Implementar políticas de licencia parental obligatoria remunerada para 2025;	Reconocer que la mayor brecha es la de trabajo doméstico no remunerado;
Legislaciones para eliminar las discriminaciones en el ámbito laboral y promover la igualdad de oportunidades.	Implementar leyes para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer;	Compromiso de superar la discriminación de la mujer en el mercado laboral;  Compromiso de superar la brecha salarial;  Protección de la mujer contra todas las formas de violencia;	Eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres;  Garantizar la misma remuneración por el mismo trabajo;  Proteger a las mujeres de toda forma de violencia;	Promover una educación basada en igualdad de género en las escuelas y los espacios laborales para eliminar los estereotipos de género;  Terminar con todas las formas de violencia contra la mujer en espacios públicos y privados.
	Asegurar el acceso de mujeres a la propiedad de la tierra.	Propugna el acceso igualitario para hombres y mujeres a la propiedad.	Leyes y regulaciones sobre el acceso y control de tierras, bienes y recursos;  Aumentar fondos para las mujeres que viven en áreas rurales.	

Fuente: elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

A modo de conclusión podemos destacar que se han logrado avances, o pequeñas conquistas, en la temática de género dentro del Grupo de los 20, pero aún queda un largo camino que recorrer. Tal como demuestra el Informe del Foro Económico Mundial (2018), la meta Brisbane está muy lejos de ser alcanzada, ya que la mayoría de los países del G20 aún está lejos de presentar una economía totalmente paritaria.

Por otro lado, es para destacar el valor retórico que se ha logrado en las Declaraciones de Líderes donde el empoderamiento femenino tiene cada vez una relevancia mayor, y son para celebrar los esfuerzos realizados a partir de una estrategia transversal de tratamiento de la temática de género a lo largo de todas y cada una de las reuniones del grupo en sus diferentes canales y espacios. También, es sumamente importante que los países del G20 hayan asumido, en reiteradas ocasiones, que sólo con la inclusión y participación plena de la mujer en la economía es posible alcanzar un desarrollo económico justo y sostenible.

Teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo podemos decir que el W20 y el G20 han avanzado internamente para incluir la cuestión de género en sus agendas, recomendaciones y declaraciones. Sobre todo, se nota que el tema ya era relevante para las delegaciones a nivel doméstico (y a nivel global), y que, entre 2014 y 2015, se decidió establecer un grupo de afinidad específico, que trabajara con la igualdad económica de género, contribuyendo al avance de la temática en el ámbito de la cooperación multilateral informal.

A pesar de la inexistencia de mecanismos vinculantes en el ámbito del G20, y considerando las limitaciones que esto genera, se observa que el G20 y el W20 han logrado incorporar metas claras y medibles para eliminar la brecha económica de género en sus agendas, recomendaciones y declaraciones, ampliando la agenda propositiva de igualdad de género en el área de la cooperación multilateral informal.

Además, considerando cómo funciona el G20 y cómo fue evolucionando la temática de género, ganando espacios y representaciones, es preciso decir que es una cuestión ya arraigada en el grupo, y que justamente su informalidad y la posibilidad de ampliar o modificar la agenda hace que cada vez se consideren nuevas aristas con respecto a la igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente, este espacio de cooperación informal demuestra la significancia que tiene, para la economía actual y para el pleno desarrollo económico y sustentable, la promoción de la igualdad de género, reduciendo

G. Rubinich, B. Lopes Campos, L. C. Souza Ramos y A. C. Cunha Leite

do la brecha salarial, estableciendo mecanismos formales que reconozcan el trabajo doméstico o de cuidado, luchando contra la violencia en espacios laborales y contra los estereotipos de género, y aplicando medidas para la participación de mujeres en puestos directivos y de liderazgo, tanto a nivel público como privado.

Es largo aún el camino a recorrer, y, si bien, el G20 podría ser más paritario en sus composiciones y adoptar de manera más contundente las recomendaciones de gobernanza interna que ha hecho el W20 al respecto, se puede afirmar que la presencia de la cuestión de género en la agenda del grupo, en sus discusiones y sus declaraciones, algunas de las cuales después devienen en políticas estatales nacionales, es una lucha que llegó para quedarse y que, como tema de investigación, supone un desafío cada vez mayor.

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2018a). *Promoting Gender Equality to Reduce Poverty and Boost Shared Prosperity*. Disponible en [https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/world\\_bank\\_gender\\_strategy\\_concept\\_note\\_women\\_deliver\\_feedback\\_final\\_7-15-15.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/world_bank_gender_strategy_concept_note_women_deliver_feedback_final_7-15-15.pdf). Acceso: 22/9/2020.
- Banco Mundial (2018b). *Taking Aim at Poverty by Advancing Gender Equality*. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/topic/gender/overview#1>. Acceso: 22/9/2020.
- Botto, M. I. (2010). El G-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos? Una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, 229, 26-40.
- Dutkiewicz, M., y Ellis, A. (2018). Putting Women's Economic Empowerment in the Asia Pacific at the Core of the G20. *East-West Center Working Papers*, Honolulu: 13. Disponible en <https://www.eastwestcenter.org/publications/putting-womens-economic-empowerment-in-the-asia-pacific-the-core-the-g20>. Acceso: 5/10/2020.
- English, J., Thakur, R., y Cooper, A. F. (2005). *Reforming from the Top. A Leaders' 20 Summit*. Hong Kong: United Nations University.
- Foro Económico Mundial. (2018). *The Global Gender Gap Report*. Ginebra: Foro Económico Mundial. Disponible en <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>. Acceso: 5/10/2020.
- G20. (2015). *Declaración Líderes G20*: Antalya.
- G20. (2016). *Declaración de Líderes G20*: Hangzhou.
- G20. (2017). *Declaración de Líderes G20*: Hamburgo.
- G20. (2018). *Declaración de Líderes G20*: Buenos Aires.
- G20. (2019). *Declaración de Líderes G20*: Osaka.

- Heintz, J. (2013). "Missing Women: The G20, Gender Equality and Global Economic Governance". Heinrich Böll Stiftung. University of Massachusetts.. Disponible en [http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published\\_study/Heintz\\_Missing\\_Women.pdf](http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/published_study/Heintz_Missing_Women.pdf). Acceso: 22/9/2020.
- Kirton, J. J. (2013). *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Marensi, V. (2018). W20: ¿Cómo construir consenso sobre desafíos comunes en realidades diferentes? *Pensamiento Propio*, 23, 143-160. Disponible en <http://www.cries.org/?p=4843>. Acceso 5/10/2020.
- McKinsey Global Institute (2015). *The Power of Parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. McKinsey Global Institute (MGI). Disponible en [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/How%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/MGI%20Power%20of%20parity\\_Full%20report\\_September%202015.pdf](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20and%20Social%20Sector/Our%20Insights/How%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015.pdf) Acceso: 5/10/2020.
- Merke, F., y Zacatto, C. (2018). Introducción: el G20 en un mundo incierto. *Pensamiento propio*, 23, 15-32. Disponible en <http://www.cries.org/?p=4843> . Acceso: 5/10/2020.
- Roldán Vázquez, L. (2019). La cuestión de género en el G20 y la estrategia de la transversalidad. *Debates Latinoamericanos*, 17(34), 16-35.
- Sanahuja, J. A. (2012). El G-20 y la gobernanza económica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia. *Anuario Sociolaboral*, 02, 197-213.
- Sisson Runyan, A., y Peterson, V. S. (2014). *Global Gender Issues in the New Millennium*. 4. ed.. Colorado: Westview Press.
- Slaughter, S. (2015). Building G20 Outreach: The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summitry. *Global Summitry*, 1(2), 171-186.
- Stanley, L. E. (2020). Foreign investor's Rights, Investment Promotion and Facilitation Agencies: A Developmental and Sustainable Vision. *Estudios Internacionais*, 8(2), 70-85.
- Stewart, P. (2015). The New "New Multilateralism": Minilateral Cooperation, but at What Cost? *Global Summitry*, 1(2), 115-134.
- Vabulas, F., y Snidal, D. (2013). Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements. *Review of International Organizations*, 8(2), 193-220.
- W20. (2015). *Comunicado Women 20 Estambul*: Estambul.
- W20. (2016). *Comunicado Women 20 Xi'am*. W20: Xi'am.
- W20. (2017). *Women 20 Germany 2017 Implementation Plan*: Berlin.
- W20. (2018). *Comunicado Women 20 Buenos Aires*. W20: Buenos Aires.
- W20. (2019). *Comunicado Women 20 Japón 2019*: Osaka.

**Heterogeneidades y policromías de las culturas políticas locales.  
Indagación psico-política de los casos de Salta, Córdoba  
y Neuquén (Argentina)\***

*Heterogeneities and polychromies of local political cultures. Psycho-political  
analysis in Salta, Córdoba and Neuquén (Argentina)*

SILVINA BRUSSINO\*\*

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
silvina.brussino@unc.edu.ar

DÉBORA IMHOFF

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
dimhoff@conicet.gov.ar

ANA PAMELA PAZ GARCÍA.

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
pamela.pazgarcia@unc.edu.ar

DANIELA ALONSO

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
dalonso@unc.edu.ar

HUGO H. RABBIA

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
hrabbia@conicet.gov.ar

MATÍAS DREIZIK

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina  
Instituto de Investigaciones Psicológicas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
matiasdreizik@unc.edu.ar

MARÍA INÉS ACUÑA

Universidad Nacional del Comahue, Argentina  
acunamariaines@gmail.com

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.N2>

\* Artículo recibido el 17 de agosto de 2020 y aceptado para su publicación el 9 de abril de 2021.

\*\* Los/as autores/as agradecen el aporte de evaluaciones anónimas a una versión previa de este artículo.

**Resumen:** Se propone un análisis psico-político de las culturas políticas locales de tres ciudades capitales: Córdoba, Neuquén y Salta (Argentina). Para ello, se profundizó en la descripción de variables típicas de estudios culturales como valores, ideología, y religiosidad, incorporando variables de corte micro-social como la sofisticación política, la eficacia política y las modalidades de participación política. Se realizó un estudio empírico cuantitativo, con tres muestras probabilísticas independientes de N=445 personas cada una, entre 18 y 65 años (M= 40.2), de Córdoba, Salta y Neuquén. Las tres muestras suman un N total de 1335. Los resultados a los que se arribó ponen de relieve la singular vinculación que la ciudadanía efectúa con el mundo político en cada uno de estos territorios. Concretamente, los análisis ratifican un comportamiento diferencial de la ciudadanía salteña, cordobesa y neuquina en casi todas las variables en análisis.

**Palabras clave:** Cultura política – Valores sociales – Ideología política – sofisticación política – Participación política

**Abstract:** *The objective of this study is to conduct a psycho-political analysis of the local political cultures of the population from three cities from Argentina: Córdoba, Salta and Neuquén. It deepened in the description of some typical variables of cultural studies such as values, ideology, and religiosity, incorporating variables of a more micro-social nature such as political sophistication (political knowledge and political interest), political efficacy and modalities of political participation. A quantitative empirical study was carried out, on three independent probabilistic samples of N=445 18-to- 65 years old (M = 40.2) people each, from the three mentioned capitals. The three samples sum up 1335 participants. The results highlight the unique link that the citizens of each of these cities make with the political world. Specifically, results show a differential behavior of the citizens of Salta, Cordoba and Neuquén in almost all the variables under analysis.*

**Key Words:** *Political Culture – Social Values – Political Ideology – Political Sophistication – Political Participation*

## Introducción

El trabajo analiza, desde una perspectiva psico-política, la cultura política de tres escenarios de Argentina: las capitales de Córdoba, Neuquén y Salta. La cultura política es entendida como un conjunto de conocimientos, creencias, valores, normas y costumbres compartidas por los miembros de una sociedad o grupo social, que tiene como objeto los asuntos políticos. Desde la perspectiva que proponemos, la cultura política reúne también prácticas políticas, producto de pautas culturales establecidas y ancladas históricamente (Heras Gómez, 2002). Se interrelacionan así identidades, sentidos y prácticas de manera situada en el análisis cultural de la política (Schneider y Avenburg, 2015).

En tanto constructo teórico posee un carácter polisémico y ha sido abordado desde diversas disciplinas, reconociendo en la actualidad, y desde un enfoque crítico latinoamericano, a las subjetividades y valoraciones de los individuos como eje central (Millán La Rivera, 2008) en la comprensión de una pluralidad de cultura(s) política(s). Da cuenta de un aspecto dinámico del orden socio-político, cuyos componentes no se distribuyen de manera homogénea en la ciudadanía (Alonso y Brussino, 2018; Schneider y Avenburg,

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

2015). A nivel internacional, la extensión de los estudios sobre cultura política -con una impronta comparativa- ha estado asociada a la emergencia y perfeccionamiento de encuestas nacionales electorales y de cultura política -NES (National Election Study) y las encuestas de la PEW Charitable Fund, en EEUU, la Encuesta Social Europea del Centro de Investigaciones Sociológicas, la Encuesta Europea de Valores, las encuestas del Observatorio Europeo de Tendencias Sociales en Europa, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas en México, etc. En general, estas experiencias no han sido replicadas en Argentina, con excepción de estudios realizados con un interés específicamente comparativo, como los análisis de Latinobarómetro, el estudio LAPOP (Universidad de Vanderbilt) y la World Values Survey, o de algunos informes y experiencias de organizaciones internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005). En consecuencia, existe un déficit de información sobre las dinámicas participativas y los factores socio-demográficos y psico-sociales a ellas conectados desde una perspectiva local y situada, que permita nutrir líneas de análisis sobre la cultura política de argentinos y argentinas. Ello otorgaría información que posibilite la construcción de indicadores para la planificación y evaluación de políticas públicas con inclusión política, tendientes a favorecer la visibilidad y el protagonismo de todos los sectores sociales. Al respecto, González y Nazareno señalan que «factores políticos específicamente subnacionales han sido muy poco explorados por la literatura en el tema en América Latina» (2019: 70). En esa línea, el presente estudio busca enfatizar la relevancia de un abordaje situado y en clave local de las culturas políticas de locaciones del interior de Argentina.

### **La cultura política y sus componentes**

Los componentes de la cultura política pueden agruparse en dos (Jorge, 2015): aquellos directamente vinculados con cuestiones políticas (por ejemplo, la confianza institucional, la ideología o la participación política) y aquellos de carácter psico-social más general que -no obstante- impactan en diversas esferas políticas (por ejemplo, valores sociales, concepciones sobre las relaciones intergrupales, etnocentrismo). En esta dirección, el presente estudio se centra en el análisis de las culturas políticas de Salta, Neuquén y Córdoba, profundizando en la descripción de variables típicas de estudios culturales como valores, ideología y etnocentrismo, características socio-demográficas y religiosidad, e incorporando variables de corte micro-social como la sofisticación política (conocimiento político e interés político), la eficacia política y las

modalidades de participación política. Se propone este abordaje integral, advirtiendo que existe evidencia de congruencia hacia el interior de los grupos en lo que concierne a los componentes de la cultura política, “dando cuenta de que no se trata de elementos aislados, sino que representan conglomerados actitudinales complejos” (Alonso y Brussino, 2018: 53).

Revisemos entonces los componentes de la cultura política que abordaremos en este estudio, dando cuenta del marco teórico que da sustento a la configuración de cada uno de ellos.

En primer lugar, recuperamos los *valores sociales* en tanto estructuras normativas subyacentes que orientan los posicionamientos actitudinales de las personas sobre temáticas específicas, constituyendo metas deseables transituacionales (Schwartz, 1994). Permiten a las personas organizar sus evaluaciones políticas de una manera relativamente consistente.

Algunos estudios analizan el cambio valorativo de la ciudadanía, postulando que a medida que las sociedades garantizan las necesidades materiales básicas para su población, se produce un deslizamiento desde la adhesión a valores sociales materialistas (subsistencia, seguridad, bienestar económico) hacia valores post-materialistas (libertad, expresión, igualdad, derechos) (Jorge, 2015; Inglehart y Wenzel, 2005). Ello denota la inevitable vinculación entre cultura política y contexto socio-político y económico, enfatizando la dificultad de efectuar un análisis meramente individualista de sus componentes.

También se analizan las vinculaciones entre valores sociales e ideología política. Por ejemplo, Caprara y Zimbardo (2004) exponen que los/as votantes de centro-derecha puntúan más alto en poder y seguridad y menos en universalismo y benevolencia, en comparación con los/as de centro-izquierda. En este marco, adquiere relevancia la *ideología política* (IP) en tanto entramado compartido de modelos mentales que poseen los grupos sociales, que sirve de heurístico (Lau y Redlawsk, 2006) para simplificar el universo político, ejerciendo una doble función de simplificación/distorsión y sofisticación (Jost, 2006). Si bien para el caso argentino una proporción atendible de ciudadanos/as no se auto-identifica ni con la izquierda ni con la derecha (Brussino, Imhoff y Alonso, 2016), y los principales partidos y sus referentes no manifiestan un perfil ideológico homogéneo (Lodola, 2013), en un contexto de polarización política (*ballotage* presidencial de 2015) el electorado cordobés sí mostró diferencias ideológicas atendibles: quienes votaron a Macri puntuaron significativamente más alto en variables ideológicas que denotaron posicionamientos conservadores, en contraposición a quienes votaron a Scioli (Alonso y Brussino, 2018).

Por otra parte, se incluye en este estudio la evaluación del *etnocentrismo* como dimensión de la cultura política. Se trata de la percepción de amenaza

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

cultural y económica producto de la creciente diversidad étnica, y ha demostrado ser una variable que se asocia a posicionamientos ideológicos conservadores y de derecha (Alaminos-Fernández y Alaminos-Fernández, 2020; De Witte, 1992). Supone una doble valoración de la diferencia cultural: una actitud positiva hacia el propio grupo social y una actitud negativa hacia el exogrupo. De acuerdo con Hooghe y Quintelier (2013) las actitudes etnocéntricas se basan en el convencimiento de que el orden cultural se encuentra amenazado por la emergencia de nuevos grupos. Así, el etnocentrismo se encuentra estrechamente vinculado con otros indicadores actitudinales como el racismo, la xenofobia, el prejuicio y el autoritarismo, aspectos ratificados en estudios locales (Civalero, Alonso y Brussino, 2016). Coincidentemente, Ramos de Oliveira, Techio, Páez y Herranz (2005) confirman que las actitudes negativas hacia inmigrantes se vinculan con la amenaza cultural y social percibida, y con una tendencia emocional negativa.

En otro orden, se incorporan al análisis algunas variables de corte micro-social y psico-político, para una comprensión situada y singular de la cultura política. Una de ellas es la sofisticación política (SP), comprendida como el nivel de conocimiento político e interés político manifestado por las personas. Regularmente considerada como factor explicativo de la participación política (Weitz-Shapiro y Winters, 2017), la SP ha evidenciado impacto en la configuración de actitudes sobre políticas públicas (Batista Pereira, 2013).

También se exploran los niveles de *eficacia política*, en función del importante rol de esta variable en la configuración de la cultura política. La eficacia política interna remite a la autopercepción de competencia política, esto es, en qué medida las personas se sienten competentes para intervenir y participar políticamente. Por su parte, la eficacia política externa refiere a la creencia de que es a través de los/as representantes políticos/as que se puede conseguir cierta influencia en el curso de los sucesos políticos. Son dos variables que colaboran en la explicación de comportamientos políticos, de manera diferencial: mientras la eficacia política interna se vincula más con acciones de tipo no convencional o con una participación política con mayor nivel de implicación personal, la eficacia política externa se relaciona más con conductas de corte delegativo, como el voto (Acuña, Alonso y Sorribas, 2017; Sorribas y Brussino, 2017).

Otro componente de gran significación en la configuración de la cultura política democrática es la participación política. La *participación política* (PP) puede definirse como toda actividad de los/as ciudadanos/as, dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal y social (Brussino, 2017). La participación política en el contexto argentino evidencia niveles notablemente bajos. Por

ejemplo, para el caso de Córdoba, se ratifican porcentajes de participación política que oscilan entre el 19% y 35% (Sorribas y Brussino, 2017). Complementariamente, algunos estudios focalizan en la participación colectiva contenciosa, especificando las características que adquiere en Argentina (Favaro, Iuorno y Cao, 2004; Rabbia y Dreizik, 2017). En esa línea, Mangonnet y Arce buscan precisar las variaciones territoriales de la protesta social en las provincias argentinas, considerando que “desde comienzos de los ’90 se observa que la protesta social en Argentina ha estado marcada por fuertes asimetrías territoriales, con provincias regularmente disruptivas y otras sumidas en contextos de relativa calma social” (2017: 12). Los autores observan que altos niveles de competencia política se vinculan con una disminución de la acción colectiva contenciosa, en tanto los/as gobernantes -ante el riesgo de perder el poder- se muestran más atentos/as a resolver las demandas ciudadanas y desactivar focos de conflicto; por otra parte, evidencian que cuando el Partido Justicialista (PJ) es oposición, la protesta social aumenta, en función de la capacidad de movilización social de este partido.

Por último, se ha advertido también el rol de la *religiosidad* en la cultura política. Concretamente, se reportan relaciones positivas entre religiosidad y posiciones ideológicas (Schwartz y Huismans, 1995) o sobre actitudes conservadoras respecto a tópicos específicos (Guerra y Gouveia, 2007, sobre temas de sexualidad; Canetti-Nisim, 2009, sobre democracia). La religiosidad ha mostrado poder predictivo de prácticas políticas y sociales (Wood, 1999) y orientaciones electorales (Martínez, 2005). Asimismo, se han relevado relaciones significativas entre religiosidad, valores sociales y actitudes políticas conservadoras en lo social y lo económico, y nacionalistas (Duriez, Luyten, Snauwaert y Hutsebaut, 2002). También valores tradicionales han mostrado relaciones significativas con la religiosidad de adultos/as en Buenos Aires (Zubieta, Mele y Casullo, 2006).

Para comprender el rol de la religiosidad en la conformación de la cultura política argentina, es preciso señalar que en este país la religión católica ha sido promovida desde la propia jerarquía eclesiástica como “identidad nacional sustitutiva” (Malimacci y Gimenez Beliveau, 2007; Di Stefano y Zanatta, 2009), indicándose el “trato preferente” que Argentina ha otorgado a este culto en relación con otros (Romero, 2020). Complementariamente, se indica que los grupos católicos han detentado privilegios históricos a partir de su “rol protagónico en la conformación y consolidación del Estado-nación” (Romero, 2020: 158), con una fuerte presencia en la planificación e implementación de políticas sociales. No obstante, el campo religioso argentino se ha diversificado en las últimas décadas, advirtiéndose un descenso en las auto adscripciones católicas y un incremento en las personas

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

sin religión de pertenencia y de quienes se identifican como evangélicas (Mallimaci et al., 2019), cuyos grupos e iglesias también han adoptado en muchos casos un activo rol en la intermediación e implementación de políticas públicas en contextos subnacionales.

### **La cultura política de “los/as argentinos/as”. Sobre generalidades ficticias y heterogeneidades invisibilizadas**

Como ya mencionamos, los componentes de la cultura política no se encuentran homogéneamente distribuidos en la ciudadanía (Alonso y Brussino, 2018). Aun así, muchos estudios insisten en hablar de “la” cultura política de “los argentinos”, cuando en verdad efectúan una aproximación centrada generalmente en ciudadanos/as de Buenos Aires. En parte, esto puede deberse al hecho de que un muestreo nacional exige una sobrerrepresentación de hogares y ciudadanos/as de dicha provincia. Asimismo, se ha advertido que al no incorporar ni discutir los escenarios provinciales, los estudios nacionales sobre cultura política producen un ocultamiento de las diferencias espaciales (Cao, Favaro y Iuorno, 2011), profundizando esta sobrerrepresentación. En un intento por superar dicha limitación, y reconociendo que la realidad argentina se construye de modo desigual y desde ámbitos territoriales diversos, esta investigación tiene como objetivo estudiar la cultura política recuperando las heterogeneidades y policromías de las culturas políticas en el interior del país. Concretamente, se propone un abordaje comparativo de tres capitales (Córdoba, Salta y Neuquén) localizadas en las regiones «centro», «periférica» y «despoblada» respectivamente, de acuerdo a la categorización de Cao et al. (2011).

La selección de estas tres ciudades responde a criterios que permiten sostener la hipótesis de que constituyen escenarios socio-culturales disímiles y que dichas particularidades podrían expresarse también en el ámbito de sus culturas políticas. Salta, Neuquén y Córdoba no sólo son distantes geográficamente, sino que sus rasgos sociales, económicos, demográficos y culturales, entre otros factores que a continuación desarrollaremos, dan cuenta de que se trata de escenarios muy diferentes entre sí, y ello nos lleva a suponer que dichas variabilidades podrían también impactar en una expresión singular y distintiva de sus culturas políticas.

Observemos cuáles son las particularidades de estos tres escenarios del interior del país. Dentro de la región «centro», caracterizada por un mayor peso relativo en términos de producto y población, la ciudad de Córdoba, con 1.329.604 habitantes, es uno de los distritos electorales más importan-

tes del país. Por otra parte, y en materia de indicadores de calidad institucional (Page, 2010), al igual que Salta y Neuquén, Córdoba muestra un Poder Legislativo con escasa/marginal participación (cuasi simbólica) de partidos no oficialistas. No obstante, puntúa mejor que éstas en materia de acceso de la ciudadanía a la información pública y en dimensiones de «vanguardia» de diseño institucional del Estado, como son la rendición de cuentas de los tres poderes, el control de agencias de auditoría externa, la implementación de la Defensoría del Pueblo y el sistema de ingresos y permanencia en la administración pública.

En la región «periférica», constituida por provincias de la franja norte y centro-oeste del país, Salta se encuentra -con 536.113 habitantes en su ciudad capital- entre los territorios que históricamente se constituyeron como fuente de migraciones internas hacia el área central y hoy configuran la región con menor nivel de ingreso per cápita e índices de mayor deterioro social. Salta es una de las ciudades con mayores indicadores de pobreza e inequidad y una estratificación social fuertemente polarizada (González y Nazareno, 2019), en contraste con las ciudades de Córdoba -con una clase obrera asociada a la industria pesada y con una extensa tradición sindical, aunque su importancia relativa hoy se encuentre en decadencia- y Neuquén -una ciudad fuertemente asociada al sector servicios. Así, Salta se encuentra en el grupo de provincias con un Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, para 2017) por debajo de la media nacional (0.46). Este índice incluye variables vinculadas con el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. A diferencia de Salta, Córdoba (índice 0.541) y Neuquén (índice 0.571) se encuentran en situaciones más favorables. Finalmente, dentro del área «despoblada», integrada por provincias de la Patagonia que muestran baja densidad poblacional y cuentan con un aparato productivo nucleado en los sectores petrolero y turístico junto con explotaciones ganaderas extensivas, se localiza la ciudad de Neuquén con 362.673 habitantes.

Complementariamente, las ciudades seleccionadas difieren en sus niveles de desigualdad. Tal como indican González y Nazareno (2019), la inequidad se encuentra desigualmente distribuida en el territorio nacional, siendo Salta una de las provincias más desiguales mientras Neuquén se encuentra entre aquellas con menores niveles de desigualdad. Asimismo, el ritmo de disminución de tales desigualdades es también diferencial en las provincias argentinas: de 2003 a 2011 Salta logró disminuir significativamente sus niveles de desigualdad, mientras Neuquén redujo sus niveles sólo a la mitad (González y Nazareno, 2019). En cuanto a la población inmigrante, si

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

bien Buenos Aires concentra la mayor proporción de personas provenientes de países limítrofes (Cerrutti, 2009), se destaca el caso de personas bolivianas y chilenas que tienden a asentarse mayoritariamente en provincias argentinas limítrofes con sus países de origen: así, en Salta, la población boliviana asciende al 10% y, en Neuquén, la comunidad chilena alcanza el 14%.

En términos políticos, Salta y Neuquén son capitales provinciales donde durante las dos últimas décadas han emergido formas no convencionales de protesta (cortes de ruta, puebladas, tomas de edificios públicos) y cuyos entramados sociales dieron pie al movimiento piquetero, marcando un punto de inflexión en la política argentina (Auyero, 2006)<sup>1</sup>. Esta modalidad de protesta se replica particularmente en Tartagal y General Mosconi en Salta. Al respecto, para el período 1993-2007, Mangonnet y Arce (2017) analizan la cantidad de hechos de protesta per cápita (cada cien mil habitantes), revelando niveles elevados de protesta en provincias patagónicas como Neuquén; niveles medios en Salta y niveles por debajo de la media nacional en Córdoba. Por su parte, en Salta se ha observado que las luchas piqueteras son más extendidas en el tiempo, mientras en las protestas en Neuquén se suman otros actores sociales además de desocupados/as –trabajadores/as estatales y rurales, poblaciones indígenas, etcétera– (Giarracca, 2003). Estas nuevas prácticas y movimientos también impregnaron las dinámicas participativas de Córdoba (Brussino y Rabbia, 2007) y otras provincias, alcanzando trascendencia nacional e impacto regional (Lozano, 2001).

No obstante, y en contraste con la emergencia de Salta y Neuquén como cuna del movimiento piquetero, se destaca el hecho de que ambas provincias han sido gobernadas de manera casi exclusiva por el mismo partido desde el retorno de la democracia. En el caso de Salta, el PJ,<sup>2</sup> y en Neuquén, el Movimiento Popular Neuquino. En Córdoba, la presencia histórica de la Unión Cívica Radical (UCR) ha generado una mayor variabilidad en el juego político<sup>3</sup>. En consonancia, Mangonnet y Arce (2017) manifiestan que la competencia política se encuentra desigualmente representada en las pro-

<sup>1</sup> En 1996 se realiza el primer “corte de ruta” en las localidades de Cutral-Có y Plaza Huincul en Neuquén.

<sup>2</sup> En la actualidad, el PJ salteño se encuentra fragmentado, aunque conserva su cuota de poder al frente del gobierno provincial, a cargo del Frente Sáenz Gobernador (espacio político liderado por el peronista Gustavo Sáenz y compuesto por 14 partidos, entre ellos el PRO, que en el territorio salteño se mueve de manera independiente de la UCR). No obstante, este cambio -que ocurrió en las elecciones de noviembre de 2019- fue posterior a la recolección de datos de este estudio.

<sup>3</sup> Al momento de realización del trabajo de campo de este estudio, la provincia de Córdoba continuaba gobernada por el PJ (tal como sucede en la actualidad), pero la ciudad de Córdoba se encontraba gobernada por la UCR (partido que desde diciembre de 2019 ya no gestiona la capital cordobesa).

vincias argentinas, con territorios altamente competitivos (donde sitúan a Córdoba) y otros donde rigen partidos hegemónicos. Sus resultados muestran que es en los primeros en donde se evidencian menores niveles de protesta social, al tiempo que escenarios provinciales poco competitivos fueron cuna de episodios emblemáticos de protesta popular (como Neuquén y Salta). En este sentido, y a nivel conjetural (de tipos ideales), puede pensarse que Salta representaría una cultura de tipo clientelar, donde el rol de la ciudadanía es fuertemente dependiente del Estado. Al contrario, Neuquén sería un caso de fuerte presencia de la sociedad civil (ONGs y movimientos sociales), mientras Córdoba, por su parte, representaría un centro urbano de «transición» entre una cultura clientelar con fuerte presencia de la Iglesia Católica y una cultura movimientista oscilante en diversos momentos históricos.

Estas características podrían demarcar diferencias significativas en las formas en que los/as ciudadanos/as se vinculan con el mundo político, a partir de configuraciones socio-históricas diferenciadas de los componentes estructurales de sus culturas políticas. Es por ello que el presente estudio busca precisar tales particularidades, profundizando en la descripción de las variables típicas de estudios culturales e incorporando indicadores de corte micro-social.

## **Metodología**

### ***Muestra***

Se trabajó con tres muestras probabilísticas independientes de N=445 personas entre 18 y 65 años, de las ciudades de Córdoba, Salta y Neuquén respectivamente (ver Tabla 1 del Anexo 1). Las tres muestras suman un N total de 1335 personas. Se utilizó un diseño muestral polietápico por conglomerados, tomando como unidad primaria de muestreo los hogares de las ciudades y como segunda las personas, preservando el principio de selección probabilística (Dorofeev y Grant, 2006). El tamaño de cada muestra fue estimado con un 95,5% de nivel de confianza y  $\pm 5\%$  margen de error.

### ***Procedimiento e instrumentos***

Se aplicó un cuestionario cerrado individual cara a cara. El relevamiento fue realizado por el equipo de investigación y por encuestadores/as previamente capacitados/as. Se tomaron todos los resguardos éticos fundamenta-

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

les. Los instrumentos incluidos en el cuestionario aplicado indagaron las siguientes variables: datos socio-demográficos; valores sociales; ideología política; etnocentrismo; sofisticación política; eficacia política interna y externa; y participación política (ver detalle de los instrumentos en el Anexo 2).

### *Análisis de Datos*

Se condujeron análisis descriptivos que permitieron una inspección inicial de los casos y las distribuciones de las variables. Luego, se analizaron de manera descriptiva las distintas variables, y a los fines de comparar el comportamiento de éstas en cada una de las muestras, se realizaron ANOVAS de una vía.

### **Resultados**

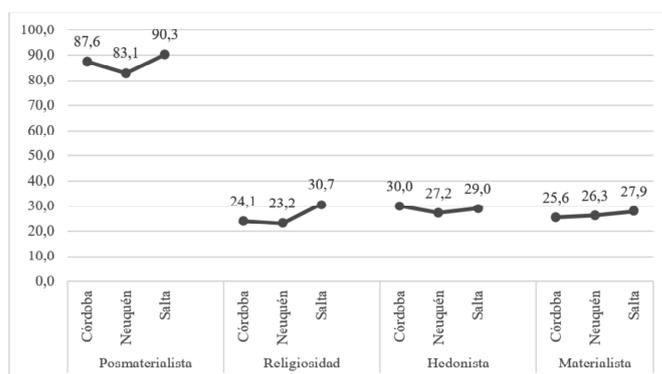
Primero, se caracterizó a los/as participantes en función de su religiosidad. La religión mayoritaria de pertenencia en la actualidad es la religión católica (74,6% de los/as salteños/as; 62,9% de los/as cordobeses/as; 42,8% de los/as neuquinos/as), seguido por cultos evangélicos (7,6% en Salta, 4,8% en Córdoba y 13% en Neuquén). Se encontraron diferencias significativas ( $F 15,07$   $p \leq .000$ ) para todas las muestras poblacionales en cuanto a la creencia en Dios: los/as ciudadanos/as de Salta presentan un mayor nivel de esta variable (87,3%), seguidos/as por los/as cordobeses/as (79%); mientras que quienes menos creen son los/as neuquinos/as (68%). Complementariamente, son los/as salteños/as quienes están más de acuerdo en considerarse muy religiosos/as (39,2%), a diferencia de los/as cordobeses/as y neuquinos/as (33,6% y 32,7%, respectivamente). No obstante, sólo se presentan diferencias estadísticamente significativas entre salteños/as y neuquinos/as ( $F 3,02$   $p \leq .05$ ) en este aspecto.

Por otra parte, se indagaron los valores sociales. Los resultados obtenidos (Gráfico 1) permiten establecer que todos los perfiles de valores sociales presentaron diferencias estadísticamente significativas entre las tres muestras. En cuanto a los valores posmaterialistas, estos difieren estadísticamente entre sí ( $F 40,46$   $p \leq .000$ ), indicando que Salta es la que tiene mayor nivel en este perfil.

Respecto de los niveles de religiosidad y la presencia de valores materialistas, también es Salta la ciudad con medias más altas a diferencia de Córdoba y Neuquén ( $F 55,39$  y  $F 9,4$   $p \leq .000$ ), aunque estas dos últimas no presentan diferencias significativas entre sí. Asimismo, son los/as cordobe-

ses/as quienes presentan la media más alta del perfil valorativo orientado al hedonismo, evidenciando diferencias significativas sólo con los/as ciudadanos/as de Neuquén ( $F 15,43 p \leq .000$ ) en este punto.

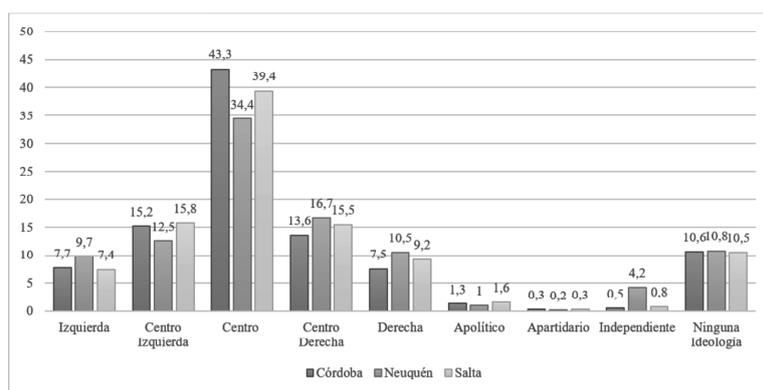
**GRÁFICO 1**  
Medias de Valores



Fuente: elaboración propia.

Se exploró también la ideología política de los/as participantes tanto en términos simbólicos (auto-posicionamiento) como operativos (posicionamientos ante *issues*). Los resultados indican que no existen diferencias estadísticamente significativas entre las tres muestras (Gráfico 2), resultando mayoritarias las posiciones de centro en los tres contextos de análisis.

**GRÁFICO 2**  
Porcentajes de Auto posicionamiento Ideológico

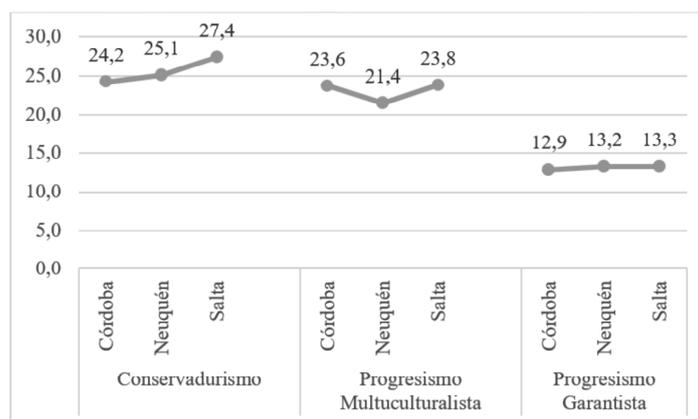


Fuente: elaboración propia.

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

No obstante, en la medición de la ideología a partir del posicionamiento ante tópicos específicos sí se observan algunas diferencias atendibles (Gráfico 3). En cuanto a los niveles de ideología progresista multiculturalista, en Neuquén éstos son un tanto menores y difieren significativamente de Córdoba y Salta ( $F 25,5 sig. p \leq .000$ ), ciudades que a su vez muestran niveles similares y sin diferencias estadísticamente significativas entre ellas. Tampoco se hallaron diferencias estadísticamente significativas entre los niveles de progresismo garantista. Por último, y respecto de los niveles de conservadurismo, la ciudadanía de Salta es la más conservadora de las tres (27,4%) y todas las muestras presentan diferencias estadísticamente significativas entre sí ( $F 13,64 sig. p \leq .000$ ), siendo Córdoba la que menores niveles presenta.

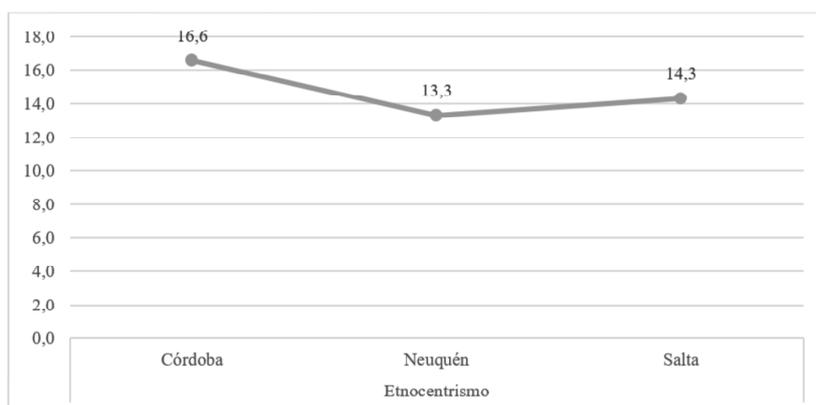
**GRÁFICO 3**  
Medias de Ideología Política



Fuente: elaboración propia.

En lo que concierne al etnocentrismo, los resultados del Gráfico 4 muestran que la ciudadanía de Córdoba es la menos etnocéntrica de las tres (mayor puntaje equivale a menor etnocentrismo) y estas diferencias son estadísticamente significativas ( $F 13,42 sig. p \leq .000$ ). Córdoba difiere significativamente de Neuquén y Salta, aunque no hay diferencias estadísticas entre los niveles de etnocentrismo de Salta y Neuquén, los cuales a su vez evidencian mayor percepción de amenaza.

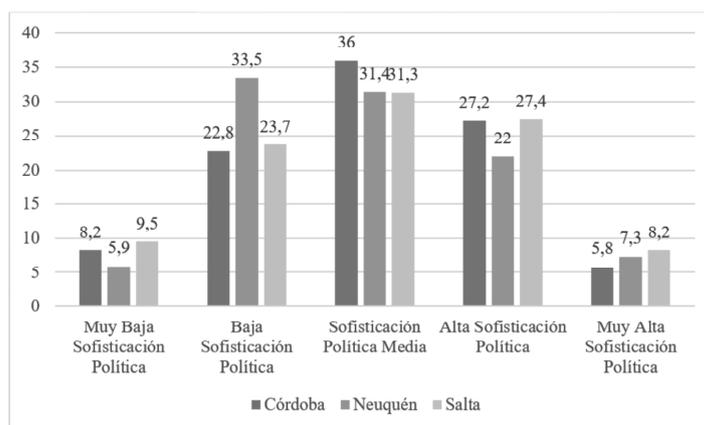
**GRÁFICO 4**  
Medias de Etnocentrismo



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la sofisticación política, las medias no difieren estadísticamente entre sí (Córdoba 28,78, Neuquén 28,15 y Neuquén 29,05). En el Gráfico 5, se puede apreciar que la distribución de porcentajes para cada nivel de sofisticación política resulta similar. El aspecto a destacar es que el 66,6% del total de la muestra posee niveles de esta variable de medios a muy bajos.

**GRÁFICO 5**  
Porcentajes de Sofisticación Política

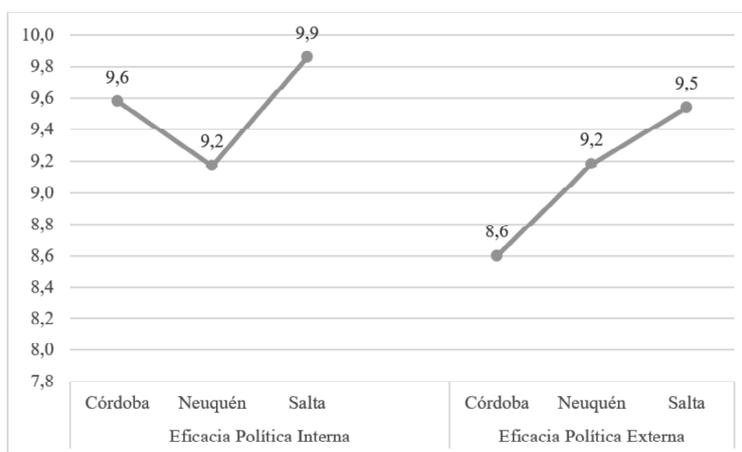


Fuente: elaboración propia.

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

Respecto de la Eficacia política externa, las ciudadanías de Neuquén y Salta presentan diferencias estadísticamente significativas de las de Córdoba ( $F 6,61 sig. p \leq .001$ ), resultando Salta la población que más siente que sus expectativas políticas pueden ser representadas por la clase política en la cual delegan el sentido de eficacia. No se encontraron diferencias significativas en torno a la eficacia política interna ( $F 2,05 no sig.$ ) (ver Gráfico 6).

**GRÁFICO 6**  
Porcentajes de Eficacia Política

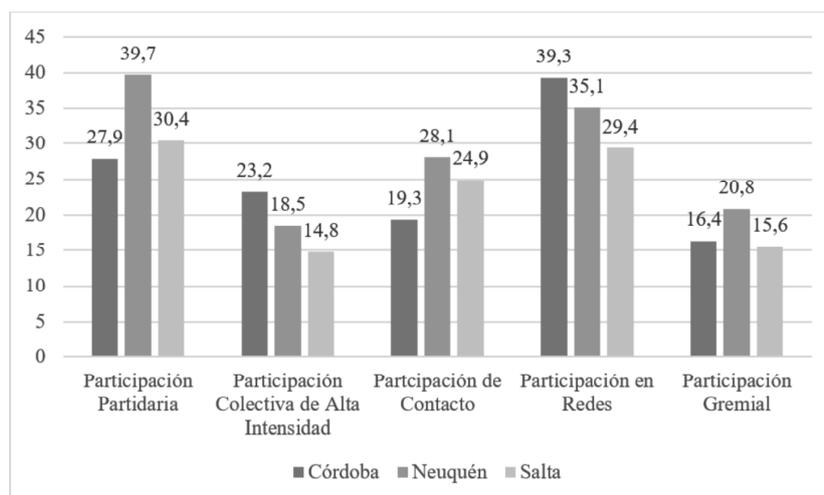


Fuente: elaboración propia.

Por último, se evaluaron las modalidades de participación política (Gráfico 7). La distribución de los porcentajes de cada una de las modalidades de Participación Política presenta diferencias para todas las muestras. Particularmente, en cuanto a la participación partidaria, la participación de contacto y la participación gremial, éstas presentan distribuciones similares, siendo los/as ciudadanos/as de Neuquén quienes más despliegan este activismo convencional (39,7%, 28,1% y 20,8% respectivamente). Asimismo, estas proporciones difieren significativamente ( $F 11,23 p \leq .000$ ;  $F 2,42 p \leq .05$  y  $F 4,98 p \leq .001$ ) de las muestras de Córdoba y Salta. Aunque no se aprecian diferencias estadísticamente significativas entre la ciudadanía de Salta y de Córdoba.

Por último, respecto de la participación colectiva de alta intensidad y la protesta y participación en redes sociales, son los/as cordobeses/as quienes más las realizan (23,2% y 39,3% respectivamente), mientras todas las muestras presentan diferencias estadísticamente significativas entre sí ( $F 8,60 p \leq .000$  y  $F 3,27 p \leq .05$ ).

**GRÁFICO 7**  
Porcentaje de Modalidades de Participación Política



Fuente: elaboración propia.

### Discusiones

El objetivo del presente estudio fue contribuir a los estudios de cultura política a través de un análisis que recupere variables psico-sociales y psico-políticas, con el objeto de comprender las particularidades que adquiere la cultura política en tres escenarios territoriales disímiles: Salta, Córdoba y Neuquén. Nuestra meta era aportar evidencia empírica que visibilice las particularidades que la cultura política adquiere en cada territorio, mostrando la relevancia de avanzar en análisis situados y georreferenciados del fenómeno. Los resultados confirman el potencial de esta línea interpretativa, poniendo de relieve la singular vinculación que la ciudadanía efectúa con el mundo político en cada ciudad, en consonancia con estudios que ponen de relieve estas particularidades (Alonso y Brussino, 2018; Schneider y Avenburg, 2015) en tanto “conglomerados actitudinales complejos” (Alonso y Brussino, 2018: 53).

Los análisis ratifican un comportamiento diferencial de la ciudadanía salteña, cordobesa y neuquina en casi todas las variables en análisis. Sin embargo, antes de adentrarnos en estas particularidades, subrayamos que algunas dimensiones no mostraron diferencias significativas en los tres escenarios analizados. Se trata, por ejemplo, del caso del auto-posicionamiento

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

ideológico y la dimensión Progresismo garantista (IP). En el primer caso, esto podría ser comprensible atendiendo a las numerosas limitaciones que diversos estudios han señalado en la evaluación meramente simbólica de la ideología política (Brussino, et al., 2017), en sintonía con estudios previos que denotan la dificultad que reviste en Argentina la utilización de las etiquetas de “izquierda” y “derecha” (Brussino, et al., 2016; Lodola, 2013). No obstante, el hecho de que también una dimensión vinculada con la exploración operativa de la IP (el progresismo garantista) tampoco evidencie diferencias significativas, invita a pensar de una manera un poco más compleja este resultado. Consideramos que quizás se trate de un eje de conflicto / antagonismo / contraste que no adquiere saliencia política en el momento del relevamiento. Por ejemplo, en este lapso en Salta (Sabio Collado y Milana, 2018) se da un período de reconocimiento de organizaciones de pueblos kolla y diaguita-calchaquí, en el marco de una política pública incipiente a nivel nacional en torno a los derechos de los pueblos originarios, que pudo haber tenido un efecto específico en la configuración de la cultura política salteña.

Por otra parte, tampoco la sofisticación política ni la eficacia política interna mostraron diferencias significativas, evidenciando niveles medios de presencia de estos atributos en las tres ciudades. Al respecto, subrayamos la importancia de fomentar procesos de socialización política de la ciudadanía que promuevan una mayor comprensión e interés sobre política, así como experiencias de participación ciudadana que posibiliten el desarrollo personal del sentido de eficacia política, dado que tanto esta variable como la sofisticación constituyen dos componentes de la subjetividad política que, de acuerdo a la literatura antecedente, impactan en gran parte de los comportamientos y pensamientos de las personas sobre el mundo político.

En lo concerniente a las particularidades identificadas, en el caso de Salta observamos una presencia significativamente mayor en la adhesión a valores de religiosidad. Esto puede vincularse con los niveles de religiosidad identificados, y al hecho de que la religión católica es mayoritaria en esta ciudad. Como ya se mencionó, el catolicismo ocupa un lugar preponderante en la configuración cultural y política argentina (Malimacci y Gimenez Beliveau, 2007; Di Stefano y Zanatta, 2009; Romero, 2020). Complementariamente, Salta es la ciudad que muestra un perfil más conservador, con mayor adhesión a valores materialistas y mayores niveles de conservadurismo (IP). Estos atributos son destacados por estudios que denotan la articulación entre religiosidad e ideologías y valores conservadores (Schwartz y Huisman, 1995; Guerra y Gouveia, 2007; Duriez, Luyten, Snauwaert y Hutsebaut, 2002; Zubietta et al., 2006; Caprara y Zimbardo, 2004).

En otro orden, los/as salteños/as también son quienes manifiestan mayor adhesión a valores post-materialistas. Como hemos señalado, de las tres ciudades analizadas, Salta es, además, la que evidencia una mayor disminución de sus niveles de desigualdad social en el período 2003-2011 (González & Nazareno, 2019). Su significativa disminución ha supuesto una mejora de las condiciones materiales de su ciudadanía en la última década, cuestión que puede haber impactado en el alto nivel de adhesión de los/as salteños/as a valores post-materialistas. Por otra parte, en lo concerniente a la acción política, los/as ciudadanos/as de Salta difieren significativamente de los/as neuquinos/as en tanto evidencian comparativamente menor realización de acciones de participación partidaria, participación de contacto y participación gremial, todas modalidades de participación de corte convencional. Sin embargo, los/as salteños/as son quienes presentan mayores niveles de eficacia política externa, una dimensión de la eficacia que como hemos señalado suele vincularse de manera significativa con este tipo de comportamientos políticos (Acuña, Alonso y Sorribas, 2017; Sorribas y Brussino, 2017). Esto supone una paradoja que consideramos que ameritaría el desarrollo de nuevas investigaciones, quizás en torno a las bases sociales específicas del vínculo de la ciudadanía con el ámbito político, donde el peso de valores tradicionales y conservadores ha sido en parte evidenciado. En términos comparativos, Salta es la ciudad en la cual se observan menores porcentajes de participación no convencional, en acciones de protesta o en comportamientos políticos en redes sociales, probablemente con arreglo a modalidades territoriales cristalizadas en la historia e idiosincracia local que permean las instituciones políticas en el marco de prácticas más convencionales. Esto avanza en un sentido diferencial respecto de los datos provistos por Mangonnet y Arce (2017) para el período 1993-2007, durante el cual Salta evidenciaba niveles medios de acción política contenciosa. Quizás sería interesante efectuar un análisis de las variaciones políticas que pueden haberse producido en el contexto salteño entre 2007 y años posteriores, a los fines de identificar si determinados elementos contextuales pueden haber influido en esta variación. Asimismo, quizás pueda deberse a heterogeneidades existentes hacia el interior provincial, ya que el estudio de Mangonnet y Arce (2017) describe un panorama con matices diferenciales en las diversas ciudades salteñas, mientras que nuestro trabajo se concentró solo en la capital provincial.

Por su parte, los/as ciudadanos/as de Neuquén (junto con los/as cordobeses/as), muestran significativamente menores niveles de adhesión a valores de religiosidad y materialistas, en comparación con los/as salteños/as. El primer punto puede deberse al hecho de que esta ciudad es la que

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

manifestó menores niveles de creencia en Dios y de religiosidad autopercebida. A su vez, respecto del perfil ideológico, los/as neuquinos/as son quienes muestran los menores niveles de progresismo multiculturalista. Complementariamente, junto con Salta, Neuquén es la ciudad en la cual se registran niveles mayores de etnocentrismo. Esto puede vincularse al hecho de que Neuquén evidencia una importante presencia de personas provenientes de Chile (Cerrutti, 2009), efectuando esto una influencia en la percepción de amenaza del orden cultural ante la presencia de ciertos grupos “externos” (Hooge, 2008). Asimismo, esta alta presencia de etnocentrismo puede vincularse con los menores niveles de progresismo multiculturalista evidenciados, en tanto estudios empíricos demuestran una asociación entre los niveles de etnocentrismo y la adhesión a ideologías de derecha y a políticas conservadoras (Alaminos-Fernández y Alaminos-Fernández, 2020; De Witte, 1992). Por último, respecto de los repertorios de acción política en Neuquén, encontramos los mayores niveles de activismo convencional (participación partidaria, de contacto y gremial). Si bien Neuquén fue cuna del surgimiento de acciones de protesta (Auyero, 2006), en el momento en el que nuestro se realiza estudio resultan más característicos de su ciudadanía (al menos en la capital) otros repertorios de acción política.

En lo que concierne a los/as cordobeses/as, los resultados denotan que son los/as ciudadanos/as con mayor adhesión a valores hedonistas, al tiempo que en comparación con Salta (y en sintonía con Neuquén) evidencian los niveles más bajos de valores materialistas y de religiosidad. Respecto del perfil ideológico, Córdoba es la que difiere significativamente del resto de las ciudades por sus bajos niveles de conservadurismo y etnocentrismo. En conjunto, este conglomerado de variables da cuenta del perfil más progresista de los/as ciudadanos/as de la capital cordobesa, en comparación con las otras muestras. Sin dudas, los menores niveles de etnocentrismo podrían vincularse con la menor presencia de inmigrantes, en comparación con Salta y Neuquén. En otro orden, los/as cordobeses/as son quienes menores niveles de eficacia política externa evidencian, y son quienes con mayor frecuencia realizan acciones de protesta y participación en redes sociales. Ambos datos, vistos en conjunto, ratifican el vínculo ya señalado en estudios previos entre eficacia política interna y participación política no convencional (Acuña, Alonso y Sorribas, 2017; Sorribas y Brussino, 2017). A su vez, respecto de la acción política contenciosa, nuevamente nuestros datos se alejan un poco de la situación descrita por Mangonnet y Arce (2017), quienes para otro período temporal (1993-2007) identificaban niveles por debajo de la media nacional en Córdoba. Nuestros hallazgos parecen contradecir una de las hipótesis postuladas por estos autores, cuando afirman que altos

niveles de competencia política se vincularían con una disminución de la acción colectiva contenciosa. Córdoba es la ciudad que muestra mayores niveles de alternancia en las conducciones políticas (entre PJ y UCR) y, al mismo tiempo, la que evidencia mayores niveles de acciones políticas de protesta. Sin embargo, quizás sea otra tesis de los autores la que nos otorgue elementos para comprender esta coyuntura cordobesa. Específicamente, Mangonnet y Arce (2017) afirman que cuando el PJ es oposición, la protesta social aumenta y ello se ratifica en nuestro estudio, ya que al momento del relevamiento la UCR gobernaba la ciudad de Córdoba.

No obstante, también podría pensarse que estos resultados se vinculan con el hecho de que Córdoba es una gran ciudad. Como han señalado algunos estudios en otros contextos, el tamaño de las ciudades se relaciona con la cantidad de participantes en los eventos de protesta (Biggs, 2018), pero también con la cantidad de medios de comunicación y el tamaño de sus audiencias (Beyerlein, Barwis, Crubaugh y Carnesecca, 2016). A su vez, no debería descartarse la incidencia de la población estudiantil universitaria, dado que jóvenes de clase media universitarios/as tienden usualmente a realizar más acciones de protesta que el resto de la población. A modo de ejemplo, la población estudiantil de la Universidad Nacional de Córdoba (115 mil estudiantes) representa un tercio de la población total de Neuquén.

En síntesis, hemos visibilizado algunas particularidades de las culturas políticas del interior del país a través de un estudio probabilístico -poco frecuente en este campo- y a nivel local, recuperando diversas dimensiones de análisis. Además de indicadores típicamente explorados, nuestro estudio ha incluido variables de corte micro-social y psico-político. Respecto de futuras líneas de análisis, creemos sería pertinente avanzar en un abordaje analítico desde la perspectiva de género. Así como señalamos con preocupación las tendencias totalizantes y homogeneizantes de aquellos estudios que pretenden dar cuenta de la cultura política de “los/as argentinos/as” con muestras exclusivamente centradas en la capital del país, también es preciso indicar que un estudio bajo dicha perspectiva permitiría visibilizar las particularidades que la expresión política adquiere en función de la identidad sexo-genérica de la ciudadanía, evitando generalizaciones genéricamente sesgadas.

Por otra parte, se requiere avanzar en la caracterización relativa de las variables aquí descritas por Nivel Socioeconómico (NSE), género y edades de las personas encuestadas, así como en virtud de indicadores estructurales tales como la desigualdad interna de cada ciudad o -en su defecto- provincia. La mayor presencia de población universitaria joven en Córdoba, por ejemplo, podría ayudar a comprender la mayor incidencia de modali-

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

dades de participación política contenciosa o sus puntajes más altos en valores hedonistas. A su vez, las desigualdades internas en cada sociedad permitirán por ejemplo considerar los altos puntajes de valores religiosos y postmateriales en la cultura política salteña. Como indican González y Nazareno (2019), las desigualdades internas provinciales pueden estar relacionadas con la incidencia del gasto en empleo público y la permanencia electoral del partido gobernante. Este hecho puede incidir, por ejemplo, en que los niveles de eficacia política externa en Salta sean mayores que en las otras dos ciudades indagadas, a la vez que la mayor presencia de conservadurismos, religiosidad y valores de tipo tradicionales en dicha cultura política local podría indicar una mayor orientación hacia el estatus quo.

El presente estudio también provee algunas evidencias descriptivas para avanzar en análisis que permitan identificar ciertas dimensiones de las culturas políticas locales como factores explicativos del comportamiento electoral en cada ciudad. A futuro se requiere continuar avanzando con estudios locales de culturas políticas que permitan advertir continuidades y cambios en el tiempo, a partir de su relación con factores estructurales y socio-políticos.

### Referencias bibliográficas

- Acuña, M.I.; Alonso, D. y Sorribas, P. (2017). "Abordaje psico-político del comportamiento de Voto. Implicancias del voto obligatorio y motivaciones del voto joven". En Brussino, S. (Coord.). *Políticamente. Contribuciones desde la psicología política en Argentina*. (Pp. 131-154). Buenos Aires: CONICET.
- Alaminos-Fernández, P. y Alaminos-Fernández, A. (2020). Ethnocentrism and Cultural Stereotypes of Muslims in Spain. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 15(1), 17-42.
- Alonso, D. y Brussino, S. (2018). Cultura política en un escenario electoral de polarización en Argentina. *RIP*, 19, 39-59.
- Auyero, J. (2006). The Moral Politics of the Argentine Crowds. *Mobilization*, 9(3), 311-327.
- Batista Pereira, F. (2013). Sofisticação política e opinião pública no Brasil: revisitando hipóteses clássicas. *Opinião Pública*, 19(2), 291-319.
- Biggs, M. (2018). Size Matters: Quantifying Protest by Counting Participants. *Sociological Methods and Research*, 47(3), 351-383.
- Beyerlein, P.; Barwis, P.; Crubaugh, B. y Carnesecca, C. (2016). A New Picture of Protest: The National Study of Protest Events. *Sociological Methods & Research*, 47(3), 384-429.

- Brussino, S. y Rabbia, H. (2007) Análisis psicosocial de las tipologías de vinculación política de Dalton en la Argentina post 2001. *Psicología Política*, 35, 53-67.
- Brussino, S. (2017). *Políticamente. Contribuciones desde la psicología política en Argentina*. Buenos Aires: CONICET.
- Brussino, S.; Imhoff, D.; Paz García, A.P. y Dreizik, M. (2017). “El análisis psicopolítico de la ideología política”. En Brussino, S. (Coord.). *Políticamente. Contribuciones desde la psicología política en Argentina* (Pp. 71-102). Buenos Aires: CONICET.
- Brussino, S.; Rabbia, H.H; Imhoff, D. y Paz García, A.P. (2011). Dimensión Operativa de la Ideología Política en ciudadanos de Córdoba/Argentina. *Revista Psicología Política (España)*, 43, 85-106.
- Brussino, S.; Sorribas, P.; Rabbia, H.H. e Imhoff, D. (2013). Enfrentando los desafíos en la evaluación de la participación política: aportes a la discusión sobre indicadores y escalas. *Polis Revista Latinoamericana*, 35. Disponible en <http://polis.revues.org/9117>
- Brussino, S.; Imhoff, D.; y Alonso, D. (2016). Posicionamientos ideológicos de quienes se ubican en el «centro»; o “no poseen ideología”. *Quaderns de psicologia. International journal of psychology*, 18(1), 107-18.
- Brussino, S., Sorribas, P., Rabbia, H., y Medrano, L. (2006). *Informe investigación*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Canetti-Nisim, D. (2004). The Effect of Religiosity on endorsement of Democratic Values: The Mediating Influence of Authoritarianism. *Political Behavior*, 26(4), 377-398.
- Cao, H.; Favaro, O. y Iuorno, G. (2011). *Las provincias argentinas. Estado, territorio y sociedad en las últimas décadas*. Neuquén: CEHEPYC, Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura.
- Caprara, G. & Zimbardo, P. (2004). Personalizing politics: congruency model of political preference. *American Psychology*, 59, 581-594.
- Cerrutti, M. (2009). *Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina*. Serie de documentos de la Dirección nacional de Población - Ministerio del Interior, Argentina. Disponible en: [http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico\\_de\\_las\\_poblaciones\\_de\\_inmigrantes\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/Diagnostico_de_las_poblaciones_de_inmigrantes_en_Argentina.pdf)
- Civalero, L.; Alonso, D. y Brussino, S. (2016). Prejuicio hacia inmigrantes en cuatro ciudades argentinas. Un análisis desde la perspectiva de la psicología política. *Psiencia*, 9 (número especial), 9-10.
- Di Stefano, R. y Zanatta, L. (2009). *Historia de la Iglesia Argentina*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Dorofeev, S., y Grant, P. (2006). *Statistics for real-life sample surveys. Non-simple-random samples and weighted data*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duriez, B., Luyten, P., Snauwaert, P. y Hutsebaut, D. (2002). The importance of religiosity and values in predicting political attitudes: evidence for the continuing

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

- importance of religiosity in Flanders (Belgium). *Mental Health, Religion & Culture*, 5(1), 35-54.
- Favaro, O., Iuorno, G. y Cao, H. (2004). "Política y protesta en las provincias argentinas". En H. Caetano (Ed.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina* (Pp. 93-141). Buenos Aires: CLACSO.
- Giarracca, N. (2003). De las fincas y las casas a las rutas y las plazas: las protestas y las organizaciones sociales en la Argentina de los mundos "rururbanos". Una mirada desde América Latina. *Sociologías, Porto Alegre*, 5(8), 250-283.
- González, L. y Nazareno, M. (2019). La desigual distribución de la desigualdad. Política subnacional y distribución del ingreso en las provincias argentinas, 2003-2011. *Revista SAAP*, 13(1), 43-76. Disponible en: [https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v13-n1/SAAP\\_13\\_1-gonzalez.pdf](https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v13-n1/SAAP_13_1-gonzalez.pdf)
- Guerra, V. y Gouveia, V. (2007). Liberalismo / conservadorismo sexual: propuesta de una medida multi-fatorial. *Psicología Reflexao e Crítica*, 20(001), 2043-2053.
- Heras Gómez, L. (2002). Cultura política: el estado del arte contemporáneo. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9(30), 275-291.
- Hooghe, M. y Quintelier, E. (2013). Do all associations lead to lower levels of ethnocentrism? A two-year longitudinal test of the selection and adaptation model. *Political Behavior*, 35, 289-309.
- Inglehart, R., y Welzel, C. (2005). "Value changes over time". En R. Inglehart y C. Welzel. *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence* (Pp. 115-134). Cambridge: Cambridge University Press.
- Jorge, J.E. (2015). La cultura política argentina: una radiografía. *Questión. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, 1(48), 372-403.
- Jost, J. T. (2006). The end of the end of ideology. *American Psychologist*, 61(7), 651-670.
- Lau, R. y Redlawsk, D. (2006). *Political heuristics. How voters decide. Information processing during election campaigns*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodola, G. (2013). El votante argentino. *Revista SAAP*, 7(2), 379-388. Disponible en: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v7-n2/lodola.pdf>
- Lozano, C. (2001). "Contexto económico y político en la protesta social de la Argentina contemporánea". En *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mallimaci, F. y Giménez Béliveau, V. (2007). Creencias e increencias en el Cono Sur. Entre la religiosidad difusa, la pluralización del campo religioso y las relaciones con lo público y lo político. *Revista Argentina de Sociología*, 5(9), 44-63.
- Mangonnet, J. y Arce, M. (2017). Los determinantes electorales y partidarios de la beligerancia popular en las provincias argentinas, 1993-2007. *Revista SAAP*, 11(1), 11-34.
- Mallimaci, F., Giménez Beliveau, V., Esquivel, J. C. e Irrazábal, G. (2019). "Sociedad y Religión en Movimiento. Segunda Encuesta Nacional sobre Creencias y Actitu-

- des Religiosas en la Argentina”. *Informe de Investigación 25*. Buenos Aires: CEIL CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2019/11/segunda-encuesta-nacional-sobre-creencias-y-actitudes-religiosas-en-la-argentina/>
- Martínez, L. (2005). Yes we can: Latino participation in unconventional politics. *Social Forces*, 84(1), 135-155.
- Millán La Rivera, C. (2008). Cultura política: acercamiento conceptual desde América Latina. *Perspectivas de la Comunicación*, (1), 42 - 55.
- Page, M. (2010). Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas. *Documento de Trabajo N47, CIPPEC*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1846.pdf> [30/07/2020].
- Pereira, C., Camino, L., y Bastos da Costa, J. (2004). Análise fatorial confirmatória do Questionário de Valores Psicossociais–QVP24. *Estudos de psicologia*, 9(3), 505-512.
- PNUD (2017). ¿Cómo están la Argentina y las provincias en los rankings de desarrollo? Disponible en: <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2017/05/12/-c-mo-est-n-la-argentina-y-las-provincias-en-los-rankings-de-desarrollo-.html>
- Rabbia, H.H. y Dreizik, M. (2017). “Movimientos sociales y acciones colectivas de protesta: desafíos y contribuciones para su estudio desde la Psicología Política”. En Brussino, S. (Coord.). *Políticamente. Contribuciones desde la psicología política en Argentina* (Pp. 155-182). Buenos Aires: CONICET.
- Ramos de Oliveira, D. R.; Techio, E. M.; Páez, D., y Herranz, K. (2005). Factores predictores de las actitudes ante la inmigración. *Revista de psicología social*, 20(1), 19-37.
- Romero, G. (2020). Actores religiosos en las políticas sociales en Argentina en el siglo XXI. Las mutaciones históricas de una lógica “subsidiaria”. *Revista SAAP*, 14(1), 157-179. Disponible en <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v14-n1/REVISTA-SAAP-v14-n1-N2.pdf>.
- Sabio Collado, M. y Milana, M. (2018). El devenir de la “lucha”. La política colectiva de organizaciones indígenas en perspectiva (Salta, Argentina). *Memoria Americana. Cuadernos de Etnohistoria*, 26.
- Schneider, C. y Avenburg, K. (2015). Cultura política: un concepto atravesado por dos enfoques. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(1), 109-131.
- Schwartz, S. y Huismans, S. (1995). Value Priorities and Religiosity in Four Western Religions. *Social Psychology Quarterly*, 58(2), 88-107.
- Schwartz, S. H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of social issues*, 50(4), 19-45.
- Sorribas, P. y Brussino, S. (2017). Participación política: el aporte discriminante de actitudes ideológicas, valores y variables sociopsicológicas. *Revista de Psicología (PUCP)*, 35(1), 311-345. Disponible en <https://dx.doi.org/http://doi.org/10.18800/psico.201701.011>

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

Weitz-Shapiro, R. y Winters, M.S. (2017). Can Citizens Discern? Information Credibility, Political Sophistication, and the Punishment of Corruption in Brazil. *Journal of Politics*, 79(1), 60-74.

Wood, R. L. (1999). Religious Culture and Political Action. *Sociological Theory*, 17(3), 307-332.

Zubieta E., Mele, S. y Casullo, M. M. (2006). Estructura de valores y religiosidad en población adulta urbana argentina. *Psicodiagnostica*, 16, 53-59.

## Anexo 1 – Composición de las muestras

**TABLA 1**  
Composición de las muestras

Muestra	Media Edad	Sexo	Nivel Socioeconómico				
			Bajo	Medio Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
Córdoba (n = 445)	42,4	51,5 % mujeres	10,2%	21,2%	32,5%	34,1%	2,0%
Neuquén (n = 445)	39,6	51,9 % mujeres	9,4%	23,5%	33,1%	32,2%	1,8%
Salta (n = 445)	39,8	50,1 % mujeres	8,6%	30,0%	29,8%	30,1%	1,5%

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2 – Instrumentos de medición

A continuación, se presenta un detalle de los instrumentos de medición utilizados en el estudio:

**Variables socio-demográficas:** se incluyeron preguntas cerradas de alternativa fija en torno a la edad y sexo de los/as participantes. En cuanto al Nivel Socioeconómico (NSE), su operacionalización se realizó en base a la relación de cantidad de aportantes y cantidad total de miembros del hogar; nivel educativo, ocupación y cobertura de salud del/de la principal sostén del hogar; e indicadores de indigencia (Comisión de Enlace Institucional, AAM-SAIMO-CEIM, 2006). Respecto de la religiosidad, se incluyó un ítem para creencia en Dios (“¿Cree en Dios?”: No, Duda, A veces, Sí) y un ítem para religión de pertenencia (“¿A qué religión pertenece actualmente?”).

**Valores sociales (VS):** se recuperó la escala propuesta por Pereira, Camino y Bastos da Costa (2004), compuesta por una lista de 24 valores orientados a evaluar cuatro sistemas valorativos. Por una parte, la dimensión de valores sociales post-materialistas incluye la valoración de la justicia social, la igualdad, la responsabilidad, la fraternidad, la libertad, el amor, la realización personal, la auto-realización, la alegría, y la dedicación al trabajo. Las otras tres dimensiones refieren a la valoración de la religiosidad (valoran la obediencia social, la salvación del alma, la religiosidad, y el temor de Dios), el hedonismo (valoran el placer, la sensualidad, la sexualidad, una vida excitante) y el materialismo (valoran el status social, la riqueza, la autoridad y el lucro). Las opciones de respuesta van de 1 a 10 en función de la importancia que atribuye la persona a cada valor pensando en el desarrollo de una sociedad ideal. Los índices de confiabilidad de cada sub-escala para este estudio fueron: de Cronbach de .79 para los valores materialista, .80 para valores hedonistas, .90 para valores de religiosidad y .88 para valores postmaterialistas.

**Ideología política (IP):** la IP fue evaluada tanto en su dimensión operativa como simbólica. Respecto de esta última, se aplicó una evaluación de auto-posicionamiento ideológico de siete posiciones, desde 1=totalmente de izquierda a 7=totalmente de derecha, contemplando asimismo las opciones apolítico/a, apartidario/a, independiente y ninguna. Por su parte, la dimensión operativa de la IP fue valorada a partir de la escala elaborada por Brussino, Rabbia, Imhoff y Paz García (2011). La misma consta de 20 ítems situacionales sobre tópicos específicos (política social, economía, sexualidad, drogas, religión, seguridad, comunicación, medio ambiente y nacionalismo) en función del eje intervención – no intervención del Estado, que se distribuyen en tres subescalas: una de conservadurismo (10 ítems), otra de progresismo multiculturalista (6 ítems) y progresismo garantista (4 ítems). La dimensión conservadurismo reúne ítems que agrupan las principales posiciones de sectores orientados hacia el conservadurismo sexual, religioso, al tiempo que también da cuenta del apoyo a políticas represivas y nacionalistas. El progresismo multiculturalista supone una posición que acuerda con la intervención del Estado mediante políticas que garanticen la diversidad cultural, la pluralidad comunicacional y el consumo responsable de drogas. Por último, el progresismo garantista también valora la intervención estatal, pero, en este caso, orientada a garantizar derechos fundamentales, tales como, equidad en el acceso a la justicia, a servicios públicos esenciales y a la acción política de protesta. Cada ítem es respondido de acuerdo con una escala de cinco puntos, donde (1) Nada de acuerdo y (5) Totalmente de

S. Brussino, D. Imhoff, A. Paz García, D. Alonso, H. Rabbia, M. Dreizik y M. Acuña

acuerdo. La escala mostró índices de consistencia interna adecuados ( $\alpha = .79, .71$  y  $.61$  respectivamente).

**Etnocentrismo:** se utilizó una escala de tres ítems tomada de la batería de la Encuesta Social Europea, la cual ha sido empleada en el estudio de Hooghe y Quintelier (2013). La escala se focaliza en la percepción de las consecuencias de la inmigración. Específicamente, los ítems se refieren a la percepción de amenaza cultural y económica producto de la creciente diversidad étnica. Los ítems se evalúan sobre una escala tipo Likert de 11 puntos, con rótulos singulares para cada ítem (por ejemplo, para el ítem 1, el rango de opciones es de 0 = malo para la economía, a 10 = bueno para la economía). Los tres ítems componen una sola dimensión, identificada en distintos estudios psicométricos a través de análisis factorial exploratorio (varianza total explicada superior al 75%), con adecuados índices de consistencia interna ( $\alpha$  de Cronbach =  $.84$ ). Para la lectura de los resultados debe considerarse que, a mayor puntaje global en la escala, menor presencia de etnocentrismo.

**Sofisticación política (SP):** la medición de la variable SP se construyó a partir de la Escala de Conocimiento Político y la Escala de Interés Político: a) La Escala de Conocimiento Político (Brussino, et al., 2008) consta de un conjunto de ocho reactivos sobre conocimiento político y cívico. Se administra de forma oral y cada participante debe responder tratando de brindar su mejor respuesta posible. El/la encuestador/a puntúa la respuesta utilizando una escala de tres posiciones: correcta, parcialmente correcta o incorrecta. El puntaje de conocimiento político se obtiene a partir de la sumatoria total de la escala. La escala presentó un índice satisfactorio de consistencia interna ( $\alpha$  de Cronbach =  $.91$ ). b) Para medir la variable de Interés en la Política se recuperó la adaptación local de la Escala de Hahn (Brussino, Sorribas, Rabbia y Medrano, 2006), que cuenta con seis ítems que evalúan el interés en los procesos políticos, o en los resultados de tales procesos. Las opciones de respuestas van desde 1 (fuertemente en desacuerdo) a 5 (fuertemente de acuerdo). Los resultados indican una adecuada consistencia interna ( $\alpha = .90$ ).

**Eficacia política:** este constructo se compone de dos aspectos diferenciales, aunque relacionados: la eficacia política interna y externa. Para su evaluación se tomaron escalas ya evaluadas localmente (Brussino, et al., 2006). El instrumento consta de dos sub-escalas de 4 ítems cada una con opciones de respuesta en formato tipo Likert de 5 puntos. La consistencia interna fue de  $\alpha = .83$  para eficacia interna y de  $\alpha = .80$  para eficacia externa.

**Participación política (PP):** para su evaluación se consideró la propuesta de Brussino, Sorribas, Rabbia e Imhoff (2013). La escala de PP consta de 25 ítems que conforman cinco sub escalas de participación política: participación partidaria ( $\alpha = .82$ ), gremial ( $\alpha = .60$ ), de Contacto (porejemplo, contactarse con puntero/a, hacer llegar ideas a concejales/as) ( $\alpha = .62$ ), en redes sociales ( $\alpha = .61$ ) y de participación colectiva de alta intensidad/protesta ( $\alpha = .79$ ). Las mismas no son excluyentes entre sí. Éstas incluyen acciones individuales *versus* colectivas; convencionales *versus* no convencionales, violentas *versus* no violentas, y legales *versus* ilegales.

*Reseñas*



## La Democracia (A) Reglada. Misiones y las Reformas Electorales

**María Elena Martín (Coordinadora).**

Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones. 2019. 220 páginas.

*Carlos Gervasoni*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R1>

La endogeneidad de las instituciones políticas (y de las reglas electorales en particular) ocupa un lugar central en la ciencia política, y es uno de los centros teóricos de la abundante literatura sobre política subnacional argentina. Numerosas obras sobre democracia, partidos, elecciones y sistemas electorales en nuestras provincias documentan la notable frecuencia y facilidad con la que en varias de ellas se alteran constituciones, leyes, e interpretaciones judiciales para habilitar reelecciones, cambiar fórmulas electorales o rediseñar distritos legislativos. *La Democracia (A) Reglada* (2019) identifica 45 reformas a la ley electoral misionera en el período 1983-2017, o una cada nueve meses. Desde la perspectiva normativa del libro, el mayor problema no es “que las reglas electorales se reformen frecuentemente”, sino que tales reformas “siempre se realicen por iniciativa de los oficialismos, sin participación y deliberación ciudadana” (2019:24).

El libro presenta un notable estudio de caso, llevado a cabo por un sólido grupo de investigadoras/es de la Universidad Nacional de Misiones liderado por María Elena Martín. La interdisciplinariedad de este grupo permite que la mecánica y los detalles de la endogeneidad institucional misionera sean analizados desde perspectivas diversas: politológicas, jurídicas, históricas y comunicacionales.

Uno de los aspectos más destacables del libro es su identificación y descrip-

ción no solo de cambios institucionales políticamente motivados pero realizados razonablemente dentro de las reglas del juego, sino también de situaciones en las que las reglas fueron forzadas o directamente ignoradas. Por ejemplo, se explica en detalle cómo en las elecciones de 2011 el Tribunal Electoral de la provincia ignoró la disposición de la Constitución provincial (art. 48, inc. 5) que asegura una “representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total” en la Legislatura y los Concejos Deliberantes, asignando 18 de las 20 bancas provinciales en juego al oficialismo (y quitando a la oposición 5 de las 7 que le correspondería). Esta “reinterpretación” de la Constitución provincial ocurrió a partir de la reelección del Frente Renovador de la Concordia en 2007 y a pesar de que, hasta ese año, el piso de un tercio para la minoría era respetado y estaba respaldado por “una jurisprudencia arraigada en el Tribunal Electoral de la provincia desde sus orígenes y con diversas composiciones” (2019:117).

Es notable que estas instancias de endogeneidad institucional ocurran en una provincia que, de acuerdo a los índices de democracia subnacional existentes, no siempre ha estado entre las más hegemónicas del país. En Misiones ha habido no solo alternancia de partidos en el poder (en 1987), sino también una derrota clave del oficialismo en 2006 (en las elecciones de convencionales constituyen-

tes impulsada por el gobernador Rovira para instaurar la reelección indefinida y varias elecciones competitivas en las que el oficialismo vio amenazada su continuidad, como las de 1995 (Puerta vs. cuatro lemas de la UCR), 1999 (Rovira vs. Barrios Arrechea) y 2007 (Closs vs. Tschirsch). Efectivamente, las elecciones razonablemente competitivas han sido poco frecuentes, o directamente inexistentes, en las provincias menos democráticas del país: Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero y Santa Cruz. Ciertamente, los abrumadores resultados en favor del gobernante Frente Renovador desde 2011 sugieren la posibilidad de que el régimen político misionero se haya acercado a los de estas provincias durante la última década.

El libro consta de un prefacio (escrito por María Elena Martín) y cinco capítulos. El informativo título del primero es “30 años de manipulación de las reglas de juego electorales” (María Elena Martín y Milva Carlino); el segundo capítulo analiza las enmiendas constitucionales como “trajes a medida para el poder político de turno” (Ricardo Biazzí); el siguiente estudia “la validez constitucional de los cambios de criterio del Tribunal Electoral” (Martín, Yolanda Urquiza y Biazzí); el capítulo cuarto versa sobre medios masivos de comunicación, ciudadanía y democracia (María Rosaura Barrios), y el quinto realiza un análisis del mencionado “paso de las elecciones competitivas a la configuración hegemónica” (Carlino y Martín). El hilo conductor de estos capítulos es “la conexión entre la manipulación de las reglas electorales y constitucionales, la falta de información –y participación– de la ciudadanía, y la concentración del poder político”. La conclusión más amplia es que, “aun ateniéndonos a una definición mínima, Misiones presenta graves déficits democráticos” (2019: 24).

Una fortaleza del libro es su carácter de obra colectiva, que permitió integrar productivamente líneas de investigación típicamente politológicas (como las de Martín y Carlino, centradas en los partidos, las legislaturas y las reglas del juego político-electoral), con otras de naturaleza jurídica (donde se destaca el aporte de Biazzí), histórica (Urquiza) o comunicacional (Barrios). Así, el análisis no queda circunscripto a las clásicas instituciones ejecutivas, legislativas y electorales, sino que incluye también el rol político del poder judicial y de los medios de comunicación. Los capítulos dedicados a estos dos temas muestran cómo, con frecuencia, jueces y medios hacen su contribución a la manipulación de las instituciones, en particular con interpretaciones de las normas controvertidas o directamente indefendibles (en el caso del poder judicial) y con silencios informativos acerca de reformas de gran importancia para la provincia (en el caso de los dos medios estudiados, los diarios *El Territorio* y *Primera Edición*). La dependencia política y/o económica respecto del poder político – en particular cuando los temas en juego son vitales para los intereses del oficialismo provincial – es una de las causas que explicaría la indiferencia o complicidad de estos actores. El libro adhiere a una descripción de Misiones y otras provincias similares como “regímenes híbridos”, en buena medida por la debilidad de tribunales y medios, que en una democracia saludable deberían controlar a los gobernantes.

Otro aspecto a destacar es la presencia de varios gráficos, tablas y mapas que sistematizan información sobre elecciones, reformas electorales y actores políticos, facilitándole al lector no familiarizado con la política misionera la comprensión de una realidad que desde 1983 ha sido compleja, fluida, y crecientemente desnacionalizada (lo cual dificulta la uti-

## Reseñas

lización heurística de esquemas analíticos derivados de la política nacional).

La contracara del énfasis descriptivo del libro es el poco espacio dedicado a la explicación. Cada lector decidirá si esto es una debilidad o una característica necesaria de una obra que da un primer paso necesario para que puedan, luego, darse otros de naturaleza más causal. Queda entonces pendiente un encuadramiento más claro del caso misionero en las teorías explicativas que han sido propuestas para dar cuenta de los diversos niveles de volatilidad institucional y democracia en las provincias argentinas. ¿En qué medida lo ocurrido en Misiones puede ser explicado en términos de enfoques de agencia, de las relaciones entre el oficialismo provincial y el nacional, de su (moderado) grado de rentismo fiscal, de sus (intermedios) niveles de patronazgo, clientelismo y otras formas de dependencia económica del estado, de su (relativamente bajo) nivel de desarrollo económico, o de su (no tan bajo) grado de diversificación productiva? A esta pregunta general se agrega una propia de Mi-

siones (y otras pocas provincias con marcada varianza temporal): ¿qué factores explican la agudización de los síntomas descriptos en los últimos 10 o 15 años?

En conjunto estos capítulos y autoras/es brindan un descripción clara, amplia e iluminadora del funcionamiento del régimen político y electoral misionero y de sus implicancias para la vigencia subnacional de derechos y libertades, en el contexto de una democracia federal con un sistema de partidos en buena medida desnacionalizado. Misiones ilustra como pocas provincias estas cuestiones, habiendo comenzado su vida democrática en 1983 bajo un gobierno de la UCR, transitado a un dominio del PJ entre 1987 y 2003, y llegando a partir de la elección de este último año a su actual situación de dominio por parte de una fuerza provincial sui generis.

Es de esperar que esta valiosa obra sirva de ejemplo, modelo y motivación para investigadoras/es que quieran encarar esfuerzos similares (y muy necesarios) en otras provincias argentinas.

## El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina

Fernando Tuesta Soldevilla y Yanina Welp (Coordinadores).

Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. 2020. 336 páginas.

Carolina Ovarés Sánchez

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R2>

Los mecanismos de democracia directa (MDD) son instituciones políticas mediante las cuales la ciudadanía opina y/o toma una decisión en las urnas, sea o no de carácter vinculante. Con los MDD, la ciudadanía aprueba o rechaza asuntos de interés público, de carácter nacional o local. Son procedimientos que contemplan necesariamente un voto secreto y universal y se deciden temas o materias (no se eligen opciones políticas o candidaturas). Si bien esta definición busca ser parsimoniosa, su diseño y ejercicio está lejos de serlo.

La obra coordinada por Yanina Welp y Fernando Tuesta Soldevilla, *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*, da cuenta de la complejidad en el uso de uno de estos mecanismos en la región: los referéndums (en un sentido amplio incluyendo las iniciativas ciudadanas). Al ampliar el foco de discusión y colocarlos como parte de un ‘proceso de votación popular’ (el-Wakil y McKay, 2020), se inserta en las discusiones actuales sobre dónde mirar al analizar los MDD. Consecuentemente, los estudios de caso presentados no se centran solamente en el momento del voto, sino que amplían la temporalidad del análisis, incluyendo las etapas que preceden y proceden a la votación.

Como línea argumentativa central, la obra colectiva plantea que, en la región, a pesar de la expansión en las últimas décadas de estos MDD en las constitucio-

nes nacionales, hay severas grietas en sus diseños institucionales. Estas grietas han propiciado malas prácticas en las reglas del juego, especialmente por parte de las élites políticas. Esto ha dificultado -a pesar de estar habilitado normativamente- el ejercicio del poder ciudadano o popular para influir en la política.

El valor empírico del libro consiste en presentar de manera muy detallada las condiciones de aplicación de los referéndums, incluyendo el marco legal, los aspectos sobre su activación, la aprobación de la convocatoria, los actores prohibidos y permitidos en la campaña política y el rol ejercido por éstos, los procesos y umbrales de recolección de firmas, la redacción de las preguntas, la participación política en el momento de la votación (i.e. umbrales de participación y de aprobación), los temas sometidos a consultas y prohibiciones, el rol de los organismos electorales y el de las cortes o tribunales constitucionales al ejercer el *judicial review*. Esto permite conocer los factores que explican por qué algunos de estos “procesos de votación popular” logran llegar a las urnas y otros no. Esta es una novedosa contribución: se estudian los intentos de referéndum que no prosperan, principalmente en el caso de las iniciativas (activados por la ciudadanía o “desde abajo”).

La obra tiene diez capítulos y unos acápites conclusivos. En el capítulo introductorio y en las conclusiones, redactados por Welp, se da cuenta de los

aspectos claves para evaluar el desempeño de las consultas populares en los casos analizados (*Por qué ocurre lo que ocurre*). En los restantes, expertas y expertos analizan experiencias de nueve países, poniendo el foco en el diseño normativo del mecanismo, lo sucedido con los intentos de uso, sus resultados y los efectos para el sistema político.

Metodológicamente la obra presenta estudios de casos, lo que posibilita la comprensión de detalles, profundizar en cómo afectan variables específicas tanto al proceso como al resultado de los referéndums, y facilita la comparación de sus semejanzas y diferencias. Esto incluye experiencias controvertidas política y jurídicamente, como tales como el “plebiscito por la paz 2016” en Colombia, el referéndum constitucional sobre la reelección en Bolivia en 2016, y los intentos fallidos de revocatoria de mandato presidencial en Venezuela. El texto también da cuenta de la riqueza en la diversidad de usos de los MDD intrarregionales, incluido experiencias del istmo centroamericano (Panamá y Costa Rica). Otro aspecto interesante de la obra es que presenta casos nuevos: ya sea porque la incorporación del MDD es reciente (México, redactado por Sandoval) o porque se han estudiado poco (Panamá, realizado por Giannareas).

El uso de los referéndums es de larga data en América Latina. De esta situación dan cuenta los capítulos sobre Uruguay (Lissidini) y Ecuador (Pozo Bahamonde). Estos son dos de los países de la región que en más ocasiones ha activado MDD, incluso antes del establecimiento y consolidación de la democracia acaecida en las últimas décadas del siglo pasado, y previo a la oleada reformista constitucional, momento en el cual se incentivó el uso de referéndums en toda la región.

Ambos casos presentan diferencias importantes: En Uruguay contribuyeron a la democratización de la sociedad, pues canalizaron las demandas ciudadanas, y no existe un uso plebiscitario de este MDD, ya que su ejercicio no puede ser promovido por quien ejerza la presidencia del país. En cambio, en Ecuador, la práctica de los referéndums da cuenta de un desbalance entre la ciudadanía y las élites.

El protagonismo y activismo presidencial, al activar la consulta (“desde arriba”), es una constante de las experiencias en la región y condiciona los resultados de gran parte de los referéndums.

Otro aspecto importante que retoman los análisis es la ausencia de deliberación democrática. En efecto: fallan la forma en cómo se regulan las campañas políticas y el papel protagónico que asumen las elites políticas, en constante desequilibrio con lo que puede hacer la ciudadanía. Esto sucede incluso en el caso de Bolivia, detallado por Mayorga, donde se reguló la campaña política con la intención de mejorar experiencias negativas ocurridas en el pasado. Estas situaciones se complejizan aún más dado el rol que juegan los poderes ejecutivos, e incluso legislativos, tanto porque son quienes activan los MDD, como porque participan activamente en las campañas. Sandoval, Raventós y Tuesta Soldevilla detallan estas situaciones en los casos de México, Costa Rica y Perú, respectivamente.

La literatura politológica sobre MDD suele pasar por alto el papel protagónico de las autoridades electorales y de las cortes/tribunales constitucionales, pero esta obra lo retoma. Tanto en el caso de Colombia, analizado por Londoño Osorio, como en los casos de Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Venezuela, estas autoridades tienden a bloquear o desvirtuar estos

MDD (a pesar de que su función, se supone, es de control y vigilancia). Esta tendencia se incrementa si es la ciudadanía la que busca activarlos cuando hay disputas competenciales o vínculos desafiantes entre tribunales constitucionales y organismos de gestión electoral (esto lo ejemplifican los casos de Venezuela, Bolivia y Costa Rica).

Una de las grandes lecciones de esta obra es la semejanza regional de las trabas que sufre la ciudadanía. Esta se enfrenta a un “laberinto de regulaciones y etapas” (Linares y Welp, 2019) al querer activar una iniciativa ciudadana de referéndum, con la consecuencia de que muy pocas veces lo consiguen. Incluso en Uruguay se padece esta situación, señala Lissidini, a pesar de que se considera un caso de buenas prácticas de MDD. Con respecto a las diferencias entre los casos, son notables los capítulos sobre Venezuela de Kornblith y sobre Panamá, realizado por Giannareas Gill, ya que analizan el uso de MDD en contextos autoritarios o de abuso de poder. De estos casos resalta la importancia de no asimilar democracia con instrumentos de participación directa de la ciudadanía.

Finalmente, es importante subrayar que esta publicación tiene muchas virtudes. En particular resalto la contribución empírica en la delimitación de un marco de análisis sobre qué y cómo discutir a los MDD en general y a los referéndums en particular, y cómo se deben diseñar adecuadamente estos procesos, dejando atrás su demonización. Los análisis de casos presentados dejan en claro que “los referéndums no son nunca meros referéndums” (Landemore, 2018), y que estos “procesos de votación popular” no deben estudiarse de forma aislada del contexto en el que ocurren.

#### Referencias

- el-Wakil, A. y S. McKay (2020). Introduction to the Special Issue ‘Beyond ‘Direct Democracy’: Popular Vote Processes in Democratic Systems. *Representation*, 56(4), 435-447.
- Landemore, H. (2018). Referendums Are Never Merely Referendums: On the Need to Make Popular Vote Processes More Deliberative. *Swiss Political Science Review*, 24, 320-327.
- Linares, S. y Y. Welp (2019). Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 15, 55-77.

## El siglo del populismo

**Pierre Rosanvallon (Autor).**

Manantial. 2020. 290 páginas.

*Fernando Quesada*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R3>

El libro de Pierre Rosanvallon, recientemente traducido al español, se suma a una gran cantidad de trabajos sobre el populismo, pero tiene la originalidad de ofrecer una perspectiva global, con el propósito de comprender en profundidad y también en su amplitud “el núcleo de los elementos invariantes así como las reglas de diferenciación de los casos particulares”. Su objetivo no es entender el fenómeno como un problema sino “como una forma de respuesta a los conflictos contemporáneos”.

El trabajo está organizado en tres partes. La primera apunta a diseccionar “la anatomía” del populismo separando sus cinco partes constitutivas o “componentes invariantes”. El primero de estos elementos es la noción del pueblo como figura central, sustancialista, que renuncia a cualquier tipo de perspectiva relacional y de esta forma conduce al uso de narrativas antagónicas y opuestos binarios del tipo casta/pueblo, oligarquía/pueblo y a una lógica de la política del estilo amigo/enemigo, bien/mal. Asimismo, los discursos populistas invocan una idea de pueblo-Uno que imposibilita la existencia de diferencias culturales, sociales y políticas, observables en la realidad mediante categorías sociológicas y criterios estadísticos. El pueblo como totalidad se piensa y conforma no como la suma de las partes, sino a pesar de estas.

El segundo componente invariante es una concepción directa, polarizada e inmediata de la democracia, que preten-

de regenerar los mecanismos de las democracias liberales representativas. Regeneración que suele ser en muchos casos degeneración, al devenir en formas iliberales de democracia, expresadas tanto en las derechas (Viktor Orbán, Vladimir Putin) como en las izquierdas (Chantal Mouffe y Ernesto Laclau). Un rasgo común en ambos hemisferios ideológicos es su intento de eliminar cuerpos intermediarios -medios de comunicación, mecanismos de mediatización de la opinión pública y tribunales constitucionales- a los que les asignan un papel funcional, “respecto del papel de espontaneidad democrática” y moral, “fundada en la sospecha de dependencia de intereses particulares y del poder del dinero”.

Otro componente que comparten los populismos es una modalidad de representación basada en la idea de hombre-pueblo o “representación-espejo” que radica en el reflejo del pueblo en un líder; en la que no caben intermediarios partidarios ni grupos identificados con expresiones concretas (clases sociales, campesinos, artesanos, etcétera.).

El autor considera que el cuarto elemento es una política y una filosofía nacional-proteccionista de la economía. La nación para los populistas presupone una entidad que se ubica en un determinado espacio geopolítico que se debe proteger frente a los avances de fuerzas transnacionales e internacionales.

El quinto componente que identifica es el “régimen de pasiones y emocio-

nes” en el que se traducen las frustraciones y decepciones de los que se autodenominan pueblo. Asimismo, esta concepción plantea antagonismos del tipo “razón tecnocrática” versus “emoción popular” y abona las condiciones de surgimiento de teorías conspirativas y de complots que le brindan sentido didáctico a sujetos a los que les resultan indescifrables los procesos, conflictos y acontecimientos históricos en los que están inmersos.

A la segunda parte del libro, Rosanvallon la denomina “Historia”, en la que repasa el uso histórico de la palabra populismo y los diversos contextos en los que se utilizó la expresión. En este repaso encuentra tres grandes momentos históricos. El primero es el que ubica en la Francia de Luis Napoleón Bonaparte y sus mecanismos para establecer una democracia iliberal construida en base a plebiscitos continuos.

El segundo momento considera que es la coyuntura entre 1890 y 1914, en la que emergieron partidos como el People’s Party y el Progressive Movement en Estados Unidos, país en el que estos movimientos terminaron renovando las instituciones democráticas y finalmente fueron absorbidos por el sistema democrático. El autor entiende que, en Francia durante este período, emergieron expresiones populistas con el episodio *boulangista*, en un contexto de frustración y rencor nacional por la derrota bélica frente a Alemania. Estos discursos luego fueron retomados por la derecha encolumnada detrás de Maurice Barrès.

En el tercer momento populista ubica al “laboratorio latinoamericano” en el que la figura del colombiano Jorge Eliécer Gaitán resultó una expresión temprana y original, pero cuyo movimiento fue abortado debido a su asesinato. También expone el caso de Juan Domingo Perón y

de forma más breve la variante brasileña (Getúlio Vargas) y la mexicana (Lázaro Cárdenas).

En esta parte podemos encontrar algunas omisiones. El libro se posiciona desde una perspectiva global que no termina acometiendo, porque concluye en un gran esfuerzo por buscar expresiones, discursos y prácticas electorales del populismo en suelo francés. Por otro lado, si bien son abordados los diversos populismos de derecha y de izquierda, no menciona el caso de India y el ascendente populismo radical de Narendra Modi.

La tercera parte del libro es una crítica a la teoría democrática en la que se pretenden constituir los populismos. Los sistemas democráticos, afirma, están atravesados por “riesgos estructurales” de los que echan mano los populistas para fortalecer su poder. El “referéndum” es un asunto que ha estado en el centro de las problemáticas de las democracias modernas, porque a su entender tiene cuatro implicancias negativas para estas. En primer lugar “disuelve la noción de responsabilidad política” y difumina la “dimensión de reflexividad” que implica la construcción legislativa. En segundo, confunde las nociones de voluntad y decisión, las cuales están relacionadas con la temporalidad de los asuntos democráticos. Mientras que la primera está relacionada con políticas de mediano y largo plazo, la segunda implica el corto plazo, una forma de confundir la faz arquitectónica con la faz agonal de la política. El tercer punto que observa se refiere a la sacralización que hace del fenómeno mayoritario, al convertir a los actos públicos en irreversibles, convertirlos en “opciones binarias” por el “Sí” o por el “No” y en “opciones sustanciales”. El cuarto aspecto refiere al problema de traducir en normas y leyes las opciones ga-

## Reseñas

nadoras, como sucedió con el Brexit. Los referéndums tienen alcances de decisión, pero no estipulan las formas de reglamentación e implementación de sus decisiones.

A modo de cierre de esta parte, subtitulada “El espíritu de una alternativa”, frente al avance de los populismos Rosanvallon se interroga “¿qué alternativa proponer?”. La primera respuesta, según el autor, es “ampliar la democracia para darle cuerpo, multiplicar sus modos de expresión, procedimientos e instituciones”. Si, como sostienen los populistas, estamos ante una crisis de la democracia representativa y liberal, la salida no es, como pretenden, con formas iliberales de democracia. Rosanvallon afirma que el sistema democrático es “experimental” y esto le permite ir más allá del papel del limitado ejercicio electoral. En su concepción, los sistemas democráticos deben reforzar los vínculos entre repre-

sentados y representantes a través de lo que llama “democracia interactiva”, mediante la instalación de dispositivos permanentes de consulta, información y rendición de cuentas. Todo esto con el objetivo de instalar una “democracia de confianza”, ya que considera que la confianza es de esas “instituciones invisibles” que es inevitable en la “era de la personalización de la democracia”.

En el anexo que acompaña al libro, el autor brinda algunos elementos para profundizar la historia del concepto de populismo utilizado por diversos movimientos políticos y también por la literatura.

El libro brinda muchos elementos para comprender el populismo sin quedarse solamente en su denostación, sino con el objetivo de ampliar las reflexiones sobre el fenómeno, de manera intrincada con la democracia moderna y las lógicas irresueltas con las que carga este sistema.

## Bobbio y Sartori: Comprender y cambiar la política

**Gianfranco Pasquino (Autor).**

Eudeba. 2020. 216 páginas.

*Indiana R. Azar*

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R4>

Habiendo estudiado primero con Norberto Bobbio ciencia política en la Universidad de Turín, y habiéndose especializado posteriormente con Giovanni Sartori en Florencia, Pasquino puede ofrecer una visión privilegiada sobre la obra de sus maestros, a los cuales leyó y con los cuales mantuvo largas amistades. Pasquino destaca las trayectorias individuales de Bobbio y Sartori, para posteriormente adentrarse en las congruencias (que fueron piedra angular de la amistad que hubo entre ambos). A pesar de sus diferencias políticas y etarias (de casi veinte años), tanto el turinés como el florentino dedicaron gran parte de su producción académica a la cuestión democrática. Pasquino da cuenta de que, en la actualidad, sin los aportes fundamentales de ambos autores no podríamos comprender en profundidad qué es la democracia y qué es lo que las democracias pueden llegar a ser.

Como señala Pasquino en el título mismo, sus maestros se dedicaron al estudio y la comprensión de la política, con la pretensión de poder incidir en ella. Y en mayor o menor medida lo lograron, desde su lugar de intelectuales públicos. Con sus publicaciones en *La Stampa* e *Il Corriere della Sera*, Bobbio y Sartori, respectivamente, participaron del debate público y durante más de treinta años fueron dos de los intelectuales más importantes de la escena política italiana. Desde sus correspondientes lugares, de filó-

sofo político y politólogo, ambos reflexionaron sobre las debilidades de la democracia y formularon propuestas concretas sobre cómo podría el sistema funcionar mejor.

Principalmente Bobbio, quien vivió los inicios de la Italia republicana, pero asimismo Sartori, criticaron a las dos fuerzas principales que articularon la vida política del *Bel Paese* durante la Primera República (1948-1992): el Partido Comunista Italiano (PCI) y la Democracia Cristiana (DC). Fueron particularmente críticos del PCI y del marxismo como teoría interpretativa de la vida política, aunque de diversas maneras. Bobbio denunció públicamente la ausencia de una teoría marxista del Estado (Bobbio, 1976) y propuso a los comunistas unirse a los socialistas de manera tal de lograr una unión de la izquierda italiana, mientras que Sartori identificó al PCI como un partido antisistema (dentro de su teorización sobre el pluralismo polarizado), al que no se debía dejar de tener en cuenta debido a su poder de chantaje (Sartori, 1976).

Sin embargo, existió una notoria diferencia entre Bobbio y Sartori. Este último creía que las reformas bien hechas garantizarían una mejor gobernabilidad del país. Bobbio, por su parte, fue un férreo defensor de la Constitución, proponía redescubrir su espíritu original y ponerlo en práctica, sin necesidad de reformar el texto constitucional de manera improvisada.

Hacia el final del libro, dos apéndices enriquecen significativamente esta obra. El primero escrito por Sartori sobre la figura de Norberto Bobbio, el cual se destaca por la calidez con la que el florentino resume en unas pocas páginas una amistad y relación académica que se desarrolló por más de sesenta años a través de manuscritos. Como ya lo había hecho previamente Pasquino a lo largo del libro, Sartori narra con presteza el recorrido teórico del filósofo turinés hasta su desembarco en la ciencia política y su particular sensibilidad por el conocimiento empírico. Para concluir, enfatiza sus múltiples puntos de encuentro resaltando, sobre todo, el ineludible interés por la democracia.

A esta sección le sigue el *In memoriam* a Sartori, escrito por Pasquino. De manera sintética recoge los hitos de Sartori en pos de desarrollar y robustecer la ciencia política italiana, entre los que destaca la creación de la primera revista específicamente dedicada a la disciplina y la constitución de la *Società Italiana di Scienza Politica*, de la cual fue su primer presidente. A su vez, señala el aporte fundamental de Sartori hacia las áreas a las cuales principalmente dedicó su trabajo: la teoría de la democracia, el análisis de los partidos y los sistemas de partidos, y la ingeniería constitucional comparada. A través de su narración, el autor nos per-

mite conocer un poco más de Bobbio y Sartori, sin dejar de hacer oportunas críticas al estado de la ciencia política actual y a la política italiana. Pasquino retoma a sus maestros, poniéndolos en contexto presente y aventurando posibles críticas que ellos posiblemente realizarían hoy en día.

La obra aquí reseñada da cuenta de la vigencia que mantienen los escritos de Norberto Bobbio y Giovanni Sartori en la actualidad, acercando estas grandes figuras a las nuevas generaciones. Como menciona Gianfranco Pasquino en el capítulo VII: “Cuanta más ciencia política se conoce, tanto mejor es la ciencia política que se logra hacer”, por lo cual la lectura de este libro permitirá conocer con mayor profundidad a dos pensadores fundamentales para enriquecer las producciones científicas futuras, así como nos invita a seguir con la tarea permanente de reflexionar sobre la democracia y la centralidad de una buena conceptualización, tal como lo hicieron Bobbio y Sartori.

**Referencias bibliográficas:**

- Bobbio, N. (1976) *Quale socialismo? Discussione de un'alternativa*. Turín: Einaudi.
- Sartori, G. (1976) *Parties and party systems. A framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

## Política y crisis en América Latina: Reacción e impacto frente a la Covid-19

Salvador Martí i Puig y Manuel Alcántara Sáez (Editores).

Marcial Pons. 2020. 404 páginas.

Julietta Bertolini

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R5>

*Política y crisis en América Latina: Reacción e impacto frente a la Covid-19* constituye un destacado análisis inicial de las políticas públicas en respuesta a esta crisis sanitaria en América Latina. Su objetivo primordial es comprender qué factores pueden explicar la realidad de la extensión de la pandemia en cada país. El libro presenta, así, un arduo ejercicio colectivo de investigación y política comparada en 19 países de la región, centrándose en cuatro grandes temas: la comunicación, el liderazgo, las políticas de salud y economía, y la gestión respecto a los derechos, el territorio y la seguridad. Cabe destacar que el trabajo abarca temporalmente el primer semestre de la pandemia, entre febrero (cuando aparecieron los primeros contagios en la región) y julio de 2020.

La introducción por parte de los editores presenta la aparición inesperada de la pandemia como una (potencial) nueva coyuntura crítica –siguiendo la tradicional teoría de *path dependence* de Collier y Collier (1991)– para la región, entendiendo que muchas de las dinámicas políticas generadas por esta crisis pueden transformar conductas e incluso acuerdos institucionales que perdurarán. Por otra parte, y de manera acertada, los editores resaltan la complejidad en la producción de datos relacionados con la Covid-19, particularmente en una región donde la capacidad estatal de publicar estadísticas confiables es pobre. Esto es relevante en tanto el éxito de la respuesta sanitaria se

ha evaluado principalmente a través de la evolución de los números diarios de contagiados y fallecidos.

Le siguen a la introducción 19 capítulos –uno por cada caso nacional– escritos por académicos locales o especialistas en el país asignado, lo que ha asegurado un altísimo nivel de conocimiento y experiencia en el análisis. Los estudios de casos se basan en los cuatro temas centrales mencionados anteriormente, facilitando la comparación, pero también realizando las particularidades de cada caso con información y apreciaciones más detalladas.

Lara Goyburu se centra en el fenómeno de “la grieta” en Argentina, resaltando el fortalecimiento de la imagen presidencial a sólo tres meses de su comienzo. Franz Flores Castro estudia cómo Bolivia enfrentó la crisis sanitaria durante el gobierno transitorio de Jeanine Áñez. Michelle Fernandez y Humberto Dantas analizan el entonces ya complejo escenario en Brasil, a causa de la ausencia de liderazgo de Jair Bolsonaro. Gonzalo Delamaza describe la errática gestión inicial en Chile, que resultó en la renuncia del ministro de salud en junio y en una nueva estrategia desde entonces. Porfirio Cardona-Restrepo, Luis Guillermo Patiño Aristizábal y Luz Mery Rojas Cárdenas analizan la gestión colombiana, en tanto María José Cascante y Eugenia Aguirre Raftacco buscan comprender los factores detrás de los buenos resultados en materia sanitaria y el

consistente apoyo al gobierno en Costa Rica. Arturo López-Levy y Daniel Rodríguez Suárez evalúan el efecto de la Covid-19 en Cuba en torno a tres dimensiones: el reto sanitario, el desafío político y la recuperación económica. Angélica Abad Cisneros y María José Calderón analizan la crisis en Ecuador, uno de los países más golpeados ante la incapacidad gubernamental. Alberto Martín Álvarez resalta el autoritarismo y los rasgos populistas que marcan la gestión de Nayib Bukele en El Salvador, a la vez que Juana M. Guerrero Guernica reconstruye la gestión frente a la crisis sanitaria en una Guatemala colapsada económicamente. Carlos Barrachina Lisón muestra cómo la emergencia de la Covid-19 afecta a un país pobre de débiles instituciones, altos niveles de corrupción y profunda alarma social como Honduras. Alberto Aziz Nassif explica cómo la pandemia agudizó la polarización y creó un nuevo estilo de gobierno en México, mientras Mateo Jarquín estudia el impacto de la crisis en Nicaragua, en medio de tensiones sociales, deterioro económico y una violenta consolidación del autoritarismo en manos de los Ortega-Murillo. Harry Brown Araúz revisa los efectos de la desigualdad en la gestión de la crisis sanitaria en Panamá. Sara Mabel Villaba hace hincapié en la verdadera emergencia paraguaya: la corrupción, el autoritarismo y la violencia policial. Adriana Urrutía y Núria Sala i Vila dan cuenta de los profundos problemas estructurales que sufre Perú, a la vez que pronostican los efectos de la crisis en la carrera presidencial de 2021. En tono similar, Omar Pérez-Rubiera también resalta la coyuntura electoral en República Dominicana, mientras Pablo Brugnoli, Adolfo Garcé y Rafael Porzecanski presentan el gran caso de éxito (hasta entonces) en la gestión sani-

taria de la región: Uruguay. Finalmente, Margarita López Maya describe la evolución de la gestión de Nicolás Maduro en Venezuela, marcada por una grave crisis humanitaria y una absoluta crisis política.

La conclusión presenta una clasificación sumamente útil (que funcionaría mejor en la introducción) de los potenciales factores para evaluar la efectividad de la lucha contra de la pandemia en cada país: *contextuales* (capacidad estatal general y en atención primaria de salud, informalidad, infraestructura de vivienda y grado de madurez cívica), *de condición* (grado de aislamiento externo y tamaño poblacional) y *coyunturales* (tipo y calidad de liderazgo y estilo de comunicación, tipo de políticas de respuesta a la crisis, capacidad de clausura de las fronteras nacionales y de restricción a la circulación interna, y disposición de recursos sanitarios).

Luego, expone un ejercicio comparativo de los 19 casos centrándose en dos de los cuatro temas destacados. El análisis de la comunicación se resume en cinco variables: si estuvo centralizada en el presidente, si hubo presencia de actores relevantes y, en tal caso, cuáles (por ejemplo, el Ministerio de Salud o el Jefe de Gobierno), si el discurso oficial adoptó tintes bélicos y/o religiosos, si la estrategia se mantuvo en el período, y cuáles fueron los medios preferentes (TV, radio, redes). En cuanto al liderazgo institucional, comparan el activismo del presidente de la república (y su imagen positiva) y el de los tres poderes gubernamentales. Las políticas de salud y economía y la gestión del territorio y la seguridad ocupan un espacio menor hacia el final, comparando principalmente las medidas de restricción a la circulación interna y externa. El capítulo suma además como factor el papel de los actores

políticos y sociales -partidos de la oposición, medios de comunicación privados, sociedad civil organizada e iniciativas comunitarias- en la crisis.

El libro cierra con una interesante y práctica revisión bibliográfica a cargo de Anaís Varo Barranco en torno a los debates principales de la pandemia en la región: el impacto de la política, la desigualdad y los derechos humanos (enfocándose en la resiliencia de los sistemas de salud, la desigualdad en las políticas públicas y las violencias durante la crisis: militarización de las calles, fronteras y género), la importancia de los liderazgos y los actores políticos, y los impactos económicos y comerciales de la Covid-19.

Mucho ha cambiado desde que el libro fue redactado; las conclusiones que se presentan en el capítulo final quedan, en parte, “obsoletas”. Dos países que los editores resaltan por su efectividad, Uruguay y Paraguay, se ven hoy en una situación sanitaria crítica. La región se ve actualmente inserta en la carrera mundial por la vacunación de toda la población (o, al menos, de la población de riesgo), en un contexto de profunda desigualdad mundial en la producción y el reparto de dosis. Así, América Latina está entrando

lentamente en una segunda (o tercera) ola, con un *revival* de las medidas que este libro analiza.

Es de destacar, sin embargo, la precisión analítica y el volumen de información recabada por los escritores en tan corto tiempo, lo que hace de este libro un trabajo admirable. Podrían pensarse varias reediciones posteriores, con el estímulo de ir incorporando en la reconstrucción de las respuestas a la crisis de la Covid-19 los nuevos y vertiginosos acontecimientos que surgen en la región y en el mundo casi día a día. Así, podría confirmarse si esta pandemia ha sido, efectivamente, un momento de coyuntura crítica. Este trabajo debe ser, por lo tanto, celebrado, ya que brinda un excelente primer análisis de las políticas públicas implementadas durante los primeros meses de la pandemia, y será una referencia ineludible para quienes las estudien en la actualidad o en el futuro.

#### **Referencias bibliográficas:**

- Berins Collier, R. y D. Collier. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

## COLABORACIONES

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

### Ejemplo:

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

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

6. Todos los trabajos deberán ser acompañados de un resumen en el idioma en el que están escritos y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas. Los manuscritos en inglés deberán incluir también un resumen en castellano.

### 7. Formato general:

- Tipografía: Times New Roman.
- Tamaño: 12.
- Interlineado: 2,0.
- Tamaño de hoja: A4.

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

· Tablas:

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

Ejemplo:

**Tabla 1**

Argentina. Matrícula escolar en escuelas públicas de gestión privada por nivel educativo, años 1998-2010 (en porcentaje sobre el total de la matrícula escolar)

Año	Nivel educativo			Total
	Inicial	Primario	Secundario	
1998	28,9	20,8	27,1	24,1
1999	28,2	20,2	26,6	23,5
2000	28,2	20,6	26,9	23,9
2001	28,3	20,5	27,0	23,9
2002	27,7	20,4	26,9	23,8
2003	28,1	20,6	27,0	24,0
2004	29,3	21,1	27,6	24,6
2005	30,3	22,0	27,9	25,4
2006	30,7	22,2	28,0	25,6
2007	31,0	23,0	28,2	26,0
2008	31,8	23,9	28,2	26,7
2009	32,4	24,4	28,2	27,0
2010	32,2	24,9	27,8	27,1
Variación 2002-1998 (pp)	-1,2	-0,4	-0,1	-0,3
Variación 2010-2003 (pp)	4,5	4,5	0,8	3,3

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

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

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

· Gráficos:

o Deben figurar en blanco y negro.

o Deben ser editables (no imágenes).

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

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

8. Los 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 autores y autoras y los evaluadores y evaluadoras, 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.

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

- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Dialnet
- EBSCO
- International Bibliography of Social Sciences (IBSS)
- Latindex
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (CONICET)
- ProQuest
- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (REDALYC)
- SciELO Argentina
- Ulrich

9. Las colaboraciones postuladas deben ser originales e inéditas, y no deberán estar simultáneamente en proceso de evaluación en otra revista. Los autores y autoras son enteramente responsables de su contenido.

10. 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 [HTTPS://PUBLICATIONETHICS.ORG/](https://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.

11. 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.





