



REVISTA  
**S A A P**

Publicación de Ciencia Política de la  
Sociedad Argentina de Análisis Político

**Vol. 13, Nº 2, Noviembre 2019**



## **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 13 • Nº 2, NOVIEMBRE 2019**

**Directora**

María Laura Tagina

**Consejo Editorial**

Carlos Acuña  
(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falleti  
(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky  
(Harvard University)

Fernando Limongi  
(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas  
(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo  
(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán  
(University of Pittsburgh)

Catalina Smulovitz  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes  
(Yale University)

**Secretaria de Redacción**

Cecilia Rodríguez

**Secretario Editorial**

Hernán Pablo Toppi

**Consejo Asesor**

Jorge Battaglini  
(Universidad Torcuato Di Tella)

Miguel De Luca  
(Universidad de Buenos Aires)

Marcelo Escolar  
(Universidad Nacional de San Martín)

Flavia Freidenberg  
(Universidad Nacional Autónoma de México)

Ana Carolina Garriga  
(Centro de Investigación y Docencia  
Económicas)

Mariana Llanos  
(German Institute of Global and Area  
Studies)

Marcelo Leiras  
(Universidad de San Andrés)

Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa)

Valeria Palanza  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Mario Pecheny  
(Universidad de Buenos Aires)

Julia Sofía Pomares  
(CIPPEC)

María Celeste Ratto  
(Universidad Nacional de Río Negro)

Julio Saguir

Julieta Suárez-Cao  
(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Carlos Varetto  
(Universidad Nacional de San Martín)

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

  
**S-A-A-P**

## Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

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

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

# Índice

## NÚMERO 2

Editorial ..... 225

## ARTÍCULOS

- Acceso a la Justicia y Defensa Pública en Contextos Federales:  
¿Quién accede y por qué en las provincias argentinas?  
*Catalina Smulovitz* ..... 229-256
- ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar–  
los estudios entre movimientos sociales y Estado en la  
Argentina contemporánea  
*Francisco Longa* ..... 257-282
- Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de  
coaliciones en Argentina, 1995-2015  
*Facundo Cruz* ..... 283-311
- La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la  
Argentina. Alcances y resistencias  
*Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson* ..... 313-340
- Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en  
el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño  
en Argentina y Uruguay (2005-2015)  
*Sebastián Etchemendy* ..... 341-380
- Estrategias de integración electoral multinivel: presidentes  
e intendentes peronistas en el conurbano bonaerense  
(2005-2015)  
*Andrés Lacher* ..... 381-407

## NOTAS DE INVESTIGACIÓN

- Crónicas de la expansión.  
Notas sobre el XIV Congreso de Ciencia Política  
*Patricio Gómez Talavera* ..... 411-419
- La estructura mística de la crítica al concepto de progreso  
en la filosofía de Walter Benjamin  
*Facundo Bey* ..... 421-435

## RESEÑAS

- Uneven Social Policies: The Politics of Subnational  
Variation in Latin America  
*Ismael Cassini* ..... 439-441
- Opinión pública y cambio electoral en España. Claves  
ante el reto europeo y la crisis política y económica  
*Melina Johanna Levy* ..... 442-444
- Campaigns and Voters in Developing Democracies.  
Argentina in Comparative Perspective  
*Lucía Selios* ..... 445-447

## Editorial

Con este número iniciamos un nuevo ciclo editorial en *Revista SAAP*, que en esta oportunidad renueva su Dirección junto al resto del equipo abocado a las tareas de asistencia editorial, administración y edición. Ello da cuenta de la institucionalización alcanzada por la revista, a lo largo de diecisiete años, trece volúmenes y veintisiete números. Lo que nos precede es un recorrido exitoso que nos compromete e impulsa a seguir adelante con las metas de mejora en la calidad de los contenidos, visibilidad e indexación. Por eso quiero agradecer al equipo saliente, encabezado por su director Ernesto Calvo, junto a Guido Moscoso y Anabella Molina, por su compromiso, logros y legado. A Anabella, un reconocimiento particular por la dedicación puesta en la realización del presente número.

Con la nueva gestión, iniciamos una etapa en la que el referato de pares de los manuscritos pasa a ser completamente externo, sumándonos a la tradición de doble referato ciego que exigen los mejores repositorios internacionales. Damos paso también a una nueva política de difusión de los artículos que publicamos, vía las redes sociales, que introduce el formato audiovisual en la voz e imágenes de los mismos autores y autoras. Y materializamos además nuestro compromiso con la visibilización de la producción académica de las mujeres al procurar un índice que tienda a la paridad de género.

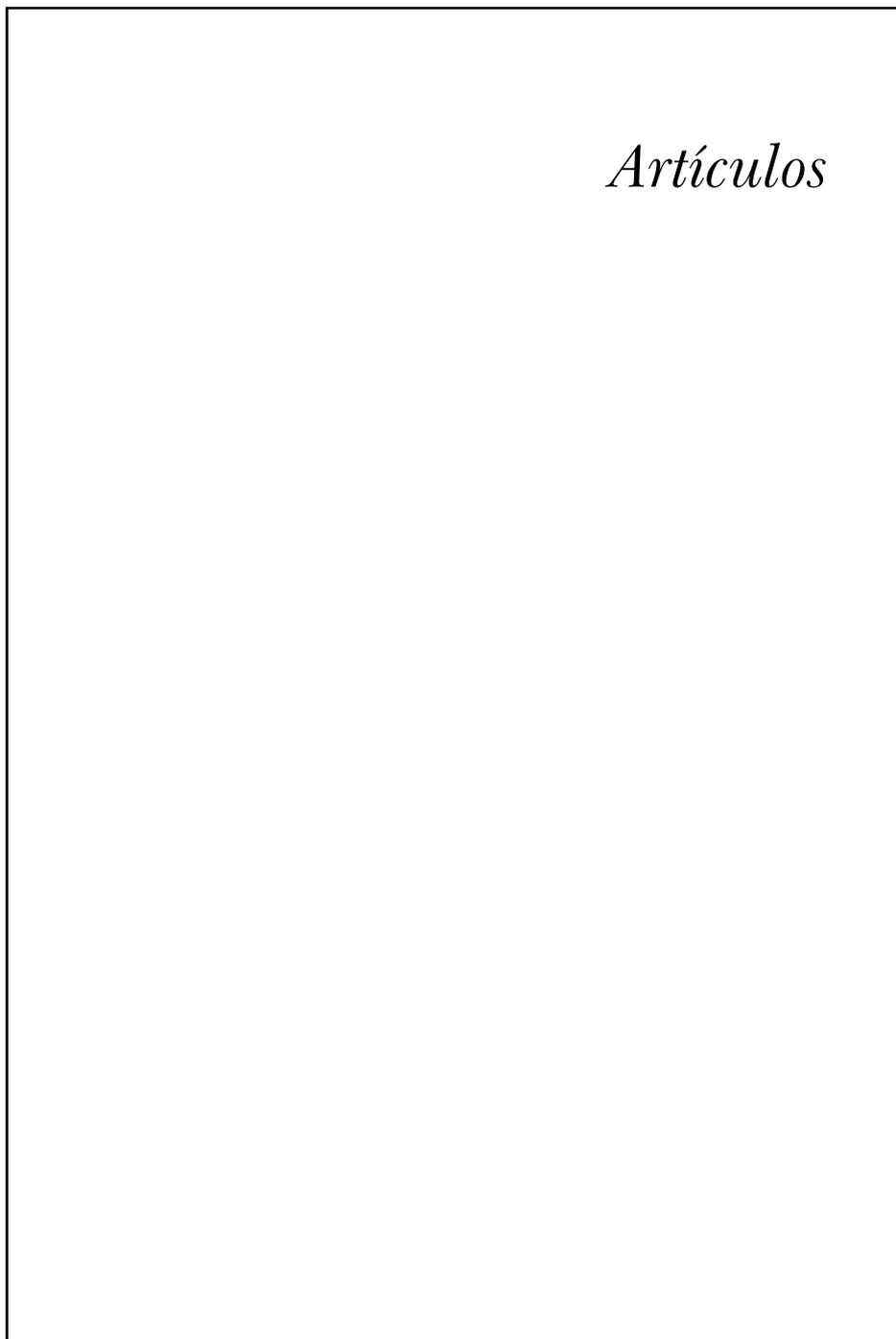
En el primer artículo de este número, Catalina Smulovitz aborda las diferencias en el acceso a la justicia y la provisión de defensa pública en las provincias argentinas, y muestra que la forma en que éstas proveen defensa pública no está relacionada con las necesidades de la población sino con consideraciones administrativas y con el tamaño del mercado local de abogados privados. En el segundo artículo, Francisco Longa analiza las distintas perspectivas teóricas desde las cuales se observó la relación entre movimientos sociales y Estado en la Argentina reciente y propone una redefinición de los términos burocratización, desmovilización y cooptación a la luz de las experiencias analizadas. En el tercer artículo, Facundo Cruz presenta dos modelos de construcción de coaliciones electorales presidenciales y de diputados nacionales en Argentina –por penetración territorial o por difusión territorial– y plantea que el modelo privilegiado impacta en el grado de acuerdo que alcanzan las elites partidarias. Por su parte, en el cuarto artículo, Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley

Stevenson evalúan la difusión del concepto de «servicios sistémicos», el cual busca incorporar principios de sostenibilidad en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. Concluyen que el mismo ha tenido escaso impacto político en Argentina y se lo atribuyen a su falta de adecuación a las condiciones domésticas actuales. El quinto artículo es una contribución de Sebastián Etchemendy. Sostiene que a partir de 2005, Argentina y Uruguay constituyeron casos de neo-corporativismo segmentado y argumenta que una política monetaria más restrictiva y los altos niveles de centralización en la negociación tripartita explican la mayor capacidad del neo-corporativismo uruguayo para gobernar la política salarial, en comparación con Argentina. En el último artículo, Andrés Lacher da cuenta de las estrategias de coordinación o competición entre presidentes e intendentes peronistas de los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense, recurriendo a dos marcos analíticos novedosos para el estudio de los partidos políticos: el enfoque de agente-principal y las contribuciones sobre la cooperación que presenta la teoría de juegos.

En la sección «Notas de Investigación», Patricio Gómez Talavera ofrece un resumen exhaustivo del XIV Congreso Nacional de Ciencia Política –celebrado en julio de este año en la Universidad Nacional de San Martín– en el que realiza un recorrido por los principales paneles, mesas especiales, conferencias e invitados junto con un análisis comparativo de la participación por tipo de actividad a lo largo del tiempo. Completa esta sección la nota de investigación de Facundo Bey, quien se interroga por el lugar de la crítica a la idea de progreso en la filosofía de Walter Benjamin, argumentando que las raíces de su pensamiento político podrían encontrarse en el misticismo cabalista. Cierran este número tres reseñas sobre novedades editoriales de Estados Unidos y España, a cargo de Ismael Cassini, Melina Levi y Lucía Selios.

Con este número –prestigiado por los aportes de tan destacados colegas– iniciamos este nuevo ciclo editorial y los y las convocamos a seguir trabajando el próximo año, codo a codo, en la generación de contenidos que permitan pensar críticamente el funcionamiento de nuestras democracias en sus distintas facetas. De esta forma, pretendemos contribuir a su fortalecimiento en un contexto cada vez más generalizado de movilizaciones populares y crisis de los liderazgos, que plantean retos y dilemas, junto con rupturas del orden institucional que ponen en jaque su estabilidad.

MARÍA LAURA TAGINA  
Directora *Revista SAAP*



*Artículos*





## **Acceso a la Justicia y Defensa Pública en Contextos Federales: ¿Quién accede y por qué en las provincias argentinas?\***

*Access to Justice and Public Defense in Federal Contexts: who accesses  
and why in the argentinian provinces?*

CATALINA SMULOVITZ

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales,  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
smulovitz@utdt.edu

*El artículo compara la forma en que las provincias argentinas prestan servicios jurídicos gratuitos y analiza los factores que explican las diferencias en su provisión. Se argumenta que la provisión de defensa pública y el acceso a la justicia resultan muy heterogéneas entre jurisdicciones debido a que el federalismo argentino otorga a las provincias amplias capacidades legislativas para definir el sistema legal local. El artículo describe la variación en la forma en la que las provincias proveen defensa pública y analiza si la misma es atribuible a consideraciones administrativas, a necesidades de la población local, a la oferta de abogados privados o a los niveles de competencia política. Los resultados empíricos muestran que la forma en que las provincias proveen defensa pública no está relacionada con las necesidades de la población, sino con consideraciones administrativas y con el tamaño del mercado local de abogados privados.*

### **1. Introducción\*\***

La igualdad ante la ley es una poderosa y estimulante promesa de la democracia. Sin embargo, diferencias en la distribución de recursos sociales, políticos y económicos de los actores generan desigualdades en el acceso a la justicia y consecuentemente en la resultante protección de derechos (Galanter, 1974; Cappelletti y Garth, 1978). Más allá del indiscutible efecto de estas variables sobre el acceso y la protección, existe otro elemento, habitualmente ignorado, que también tiene consecuencias sobre la provisión de

\* Este artículo modifica y actualiza una versión en inglés publicada en Smulovitz (2019).

\*\* La autora agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo. Agradezco la rigurosa asistencia de investigación de Catalina Marino y de Andrés Miño. Por supuesto, los errores siguen siendo míos.

defensa pública: el diseño institucional de los regímenes federales. Observaciones preliminares muestran que en países con instituciones federales el acceso a la justicia y la implementación de derechos varía entre unidades subnacionales (O'Donnell, 1993; Dulitzky, 2007). Esto es, países en donde jurisdicciones subnacionales con requisitos de acceso poco exigentes conviven con otras en donde las barreras de acceso son difíciles de superar.

El artículo compara la forma en que las provincias argentinas prestan servicios jurídicos gratuitos y analiza los factores que explican las diferencias en su provisión. Sostiene, en primer lugar, que en tanto el diseño institucional del federalismo argentino otorga a las provincias amplias capacidades legislativas que las habilitan a redefinir y precisar aspectos relevantes del sistema legal local, la provisión de defensa pública y el acceso a la justicia resultan muy heterogéneas entre jurisdicciones. Por otro lado, y luego de describir las diferencias en las formas en las que las provincias proveen defensa pública, el artículo analiza si dichas diferencias son atribuibles a variables administrativas como el tamaño de la población o de la superficie provincial; a variables relacionadas con las necesidades de la población local como la pobreza o los niveles de litigiosidad o a variables relacionadas con la oferta local de abogados privados, o los niveles de competencia política provincial. En este trabajo se muestra que las diferencias en la forma en que las provincias proveen defensa pública está relacionada con una de las variables administrativas (tamaño de la población), y con el tamaño del mercado local de abogados privados, y que las consideraciones relacionadas con las necesidades de la población, tales como los niveles de pobreza y litigiosidad local, no parecen tener impacto sobre la forma, oferta e inversiones en defensa pública que las mismas hacen.

El artículo dialoga con dos debates conceptuales relevantes. En primer lugar, y en relación a las discusiones sobre federalismo, el artículo confirma, con nueva evidencia empírica, que como señalaba Wildavsky (1985) «el federalismo significa desigualdad». En particular, muestra que al analizar el impacto del federalismo en las políticas públicas se debe considerar no solo las consecuencias del poder fiscal sino también la distribución de las capacidades legislativas entre el gobierno central y las jurisdicciones subnacionales. El trabajo también dialoga con los debates que analizan los determinantes del acceso a la justicia y a la defensa legal gratuita. En relación a este tema, se muestra que el acceso a la justicia depende no sólo de los recursos sociales, económicos y organizacionales de los actores, sino también de la forma en que el diseño institucional federal establece quiénes definen y cómo el contenido y la implementación de derechos en los distritos subnacionales. Si la definición del acceso a la justicia y a la defensa pública depende del distrito, entonces, el lugar en donde se ejerce un derecho se convierte en un elemen-

to central en la definición de la política y en una eventual fuente de desigualdad. Cuando el acceso a la justicia y a la defensa pública depende del lugar físico en donde los demandantes de justicia están localizados entonces, qué jurisdicción decide y sobre qué, pasan a ser temas centrales en las discusiones sobre desigualdad y acceso.

Existen pocos, pero relevantes trabajos que analizan el comportamiento de los Tribunales Superiores provinciales (Bill Chavez, 2004; Castagnola, 2010; Abdulhadi, 2016; 2019) y los poderes judiciales subnacionales (Bergoglio, 2007). Sin embargo, la literatura politológica local no ha estudiado las oficinas subnacionales que proveen defensa pública. Esta falta de interés no es irrelevante en tanto implica dejar de lado aquellas áreas del poder judicial que, ya sea por el volumen y tipos de casos que trata, como por las características de la población que las utiliza, inciden significativamente en la vida cotidiana y rutinaria de los ciudadanos. Entre el año 2000 y 2013, por ejemplo, entre el 76% y 82% de la actividad judicial de la Argentina tuvo lugar en las judicaturas provinciales (Garavano, 2011; JUFEJUS, 2010) y entre 2004 y 2007, en algunas provincias entre el 30 y el 80 por ciento de los casos que trataban los tribunales provinciales penales requirieron de la participación de defensores públicos (Smulovitz, 2019). Sin embargo, ya sea porque es más difícil acceder a la información sobre su funcionamiento o porque se supone que tratan cuestiones de menor relevancia política, suele dejarse de lado el estudio de los tribunales inferiores provinciales. Como consecuencia de esta decisión se pierde de vista el estudio de los tribunales en los que tiene lugar la mayor parte de la actividad judicial en la Argentina y las instancias judiciales que los individuos más utilizan en sus interacciones cotidianas y rutinarias con la ley.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La próxima sección analiza por qué las oficinas de defensores públicos importan para garantizar el acceso a los tribunales y a la justicia. La siguiente estudia cómo se relaciona el diseño institucional federal con la desigualdad legal, y con la desigual distribución de defensores públicos en el territorio. La cuarta sección examina las normas «de jure» que caracterizan a los sistemas de defensa pública provincial y los determinantes políticos y sociales que definen la accesibilidad de los mismos en las provincias. El análisis revela altos niveles de heterogeneidad en la forma en que las provincias ofrecen defensa pública a sus ciudadanos. La siguiente sección muestra 1) que la «generosidad» formal de los regímenes provinciales de defensa pública no se correlaciona con la oferta local de defensores públicos, 2) que los esfuerzos provinciales por brindar servicios de defensa pública están determinados por consideraciones burocráticas, especialmente por las dimensiones de la población provincial, y por consideraciones corporativas, como el tamaño del mercado local de

abogados, y no por las necesidades de la población que requiere el servicio. Finalmente, la última sección concluye con algunas consideraciones respecto del impacto que la estructura federal tiene sobre la igualdad legal y sugiere algunas ideas para investigaciones futuras.

## **2. Acceso a la Justicia y a los Servicios de Defensa Pública**

¿Por qué el acceso a servicios de representación jurídica gratuita importa para el funcionamiento de la democracia? El acceso a la justicia indica no solo si existe igualdad ante la ley sino también si aquellos que poseen menos recursos estarán en condiciones de controlar a sus gobernantes y de protegerse frente a actos arbitrarios. Si los mecanismos institucionales no garantizan el acceso o si no existe efectiva provisión de servicios jurídicos gratuitos, los ciudadanos más débiles o con menores recursos no podrán defenderse y tampoco podrán aspirar a fiscalizar a sus gobernantes. Sin mecanismos que aseguren acceso a la justicia, la igualdad ante la ley y el estado de derecho se debilitan. La cuestión del acceso no se restringe a la facilidad para acceder a los tribunales o a la disponibilidad de defensores públicos, también implica preguntarse quiénes son los actores legitimados para reclamar y sobre qué tipo de cuestiones se lo puede hacer. Aun cuando la cuestión del acceso a la justicia es más amplia que la pregunta por el acceso a los tribunales, en este artículo solo me concentraré en el análisis de la disponibilidad y acceso a los servicios gratuitos de defensa pública.

Sabemos que el acceso a las instituciones judiciales depende de factores económicos, institucionales, psicológicos e informativos (Galanter, 1974; Cappelletti y Garth, 1978). Las barreras económicas se relacionan con los honorarios de los abogados y con los costos del litigio. Las barreras psicológicas e informativas se refieren a la distancia social entre los acusados y las instituciones judiciales, al conocimiento que los acusados tienen de sus derechos y de los procedimientos jurídicos, como así también a las barreras lingüísticas que en algunos casos afectan a las poblaciones que necesitan relacionarse con el sistema jurídico. Finalmente, los obstáculos institucionales comprenden cuestiones tales como la distribución geográfica de los tribunales, los requisitos formales que deben cumplirse para presentar casos (Wilson y Rodríguez Cordero, 2006), la mora en la resolución de los casos y la complicada jerga utilizada por los agentes del sistema judicial. Asimismo, cabe agregar que la literatura sobre «la revolución de los derechos» señala que la posibilidad de reclamar y proteger derechos ante los tribunales también depende de la oferta de plataformas de apoyo, esto es, de la existencia de abogados y de organizaciones dedicadas a la defensa de derechos (Galanter,

1974; Epp, 1998). Diversos estudios empíricos muestran que en la mayoría de los países la asistencia de los abogados continúa siendo obligatoria para presentar demandas ante la corte y también que los resultados de los litigios tienden a mejorar cuando los acusados cuentan con alguna forma de asistencia legal (Kritzer y Silbey, 2003). En consecuencia, aun cuando la disponibilidad de servicios jurídicos gratuitos es solo una de las dimensiones del acceso a la justicia, continúa siendo un aspecto extremadamente relevante del problema.

En la actualidad, la asistencia legal para poblaciones de escasos recursos se brinda a través de tres sistemas principales (Rhode, 2004; Lopez Puleio, 2002; Pérez-Perdomo, 2003). El «sistema honorífico» implica la obligación de los abogados a defender, en forma gratuita, a aquellos que no puedan contratar a un abogado debido a su condición socioeconómica. En este sistema, los tribunales eligen un abogado para representar al acusado en un caso particular, y la obligación del abogado deriva del código de ética de la profesión. La provisión del servicio depende de la decisión del tribunal de nominar a un abogado y de la disposición del abogado por prestar el servicio adecuadamente. Dado que los abogados designados no reciben honorarios por este servicio, no siempre dedican el tiempo y los esfuerzos suficientes a los casos que les han sido asignados. El segundo sistema, denominado «burocrático», supone la creación de agencias estatales con abogados asalariados, que prestan servicios jurídicos gratuitos a poblaciones de menores recursos. En este sistema, presente en varios países latinoamericanos, los acusados no necesariamente confían en sus abogados designados, ya que los perciben como empleados del mismo Estado que a su vez está a cargo de su enjuiciamiento (Maier, 2004). Además, en aquellos países en donde el porcentaje de población bajo la línea de pobreza es alto, los sistemas burocráticos no suelen tener suficiente personal para responder a la demanda. Por ende, y aunque este sistema refleja la predisposición del Estado a asumir la responsabilidad de la defensa pública, el sistema enfrenta dos importantes desafíos: sus potenciales usuarios no confían en el mismo y la oferta de defensores suele ser insuficiente para atender a una amplia población de bajos recursos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lopez Puleio (2002) destaca que, en los últimos años, la Argentina ha sido testigo de un impresionante aumento en el número de casos que requieren servicios de defensores públicos a nivel federal. Mientras que, en 1994, el 64 por ciento de los casos penales contaban con la intervención de defensores públicos, dicho porcentaje aumentó a 68 por ciento en 1995, a 70 por ciento en 1996, y a 92 por ciento en el año 2000. Las estadísticas más recientes de la Defensoría General de la Nación indican que en el año 2008, el 79,07 por ciento de los casos atendidos por los Tribunales Orales Federales requirió la asistencia de defensores públicos, y el 87,13 por ciento de los casos de los Tribunales Federales Orales de las provincias (Ministerio Público de la Defensa 2009). Ese fue el último año en el que el Ministerio Público de la Defensa publicó ese dato.

Recientemente los países europeos han desarrollado un tercer sistema en el cual los servicios jurídicos son provistos por asociaciones de abogados o por organizaciones autónomas de abogados pagadas por el Estado. Esto es, un sistema de asistencia legal privada subsidiado con fondos públicos. Este tercer sistema parecería resolver dos de los problemas que los otros sistemas no podían solucionar: los acusados pueden establecer una relación de confianza con sus abogados porque pueden elegir entre varios candidatos y, dado que los abogados reciben un pago por el servicio, es posible evitar los problemas asociados al carácter voluntario del sistema honorífico. Sin embargo, y en tanto este sistema también depende de la existencia de un financiamiento público adecuado, su éxito en países en desarrollo, en donde la demanda suele ser alta y los fondos públicos para su financiamiento bajos, también están cuestionados (Maier, 2004). Finalmente cabe destacar que, en los últimos tiempos, algunas ONG provinciales, clínicas legales universitarias, y asociaciones de abogados han empezado a ofrecer servicios jurídicos gratuitos a poblaciones de bajos recursos.

Cappelletti y Garth (1978) analizaron el problema del acceso a la justicia desde otro ángulo. Si bien tienen en cuenta los obstáculos que dificultan el acceso a los tribunales, su trabajo se concentró en los cambios que permitieron la ampliación de otras formas de acceso. En particular, identificaron tres grandes transformaciones. La primera, ocurrida en los años 60, implicó la reducción de las barreras institucionales, psicológicas y económicas que dificultaban el acceso. La segunda, tuvo lugar en los '70 y amplió quiénes podían ser representados y qué derechos podían exigirse ante los tribunales lo cual permitió que nuevos demandantes y temas ingresaran al sistema judicial. Finalmente, la tercera transformación implicó la incorporación de procedimientos alternativos para la resolución de los litigios. Las consecuencias de estas innovaciones fueron varias. Implicaron, por un lado, cambios en el significado y en la práctica del acceso. Acceso era no sólo derribar obstáculos sino también ampliar el tipo de reclamos y de derechos que podían realizarse y judicializarse. Otra consecuencia de estas transformaciones fue el aumento de la actividad judicial (Tate y Vallinder, 1995; Gauri y Brinks, 2008) y el consiguiente aumento de la necesidad de representación legal. Es más, en tanto estas modificaciones no derivaron en la eliminación del monopolio de la representación letrada en los procesos judiciales, cómo se presta asesoramiento y representación legal en forma gratuita continuó siendo un aspecto crítico del problema del acceso a la justicia, y un tema central en los debates sobre cómo se realiza el ideal de igualdad ante la ley en una democracia liberal.

### 3. Heterogeneidad en las Políticas y Federalismo en la Argentina

¿Qué impacto tiene la estructura institucional federal en la forma en que se proveen servicios de asistencia y representación jurídica gratuita en las provincias argentinas? En los últimos años, la literatura y definiciones de federalismo crecieron notablemente (Linz, 1999; Stepan, 1999; Watts, 1999; Gibson, 2004; Gibson, 2013). Edward Gibson (2004), por ejemplo, sostiene que los federalismos suponen «la existencia de una unidad política nacional con niveles de gobierno duales (o múltiples), en donde cada uno de ellos tiene la autoridad exclusiva sobre áreas de política pública constitucionalmente predeterminadas, pero en las que solo un nivel de gobierno —el gobierno central— es internacionalmente soberano». Dahl nos recuerda que en los sistemas federales «algunos temas son de competencia exclusiva de ciertas unidades locales —cantones, Estados, provincias— y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, y que determinados temas están constitucionalmente fuera del alcance y de la autoridad de las unidades más pequeñas» (Dahl, 1986). La literatura reciente suele focalizarse en el impacto que la distribución y uso de los recursos fiscales tiene en la autonomía política de los Estados locales, en la estructura de los sistemas de partido locales, en las elecciones (Remmer y Gélinau, 2003; Calvo y Murillo, 2004), en la implementación de reformas económicas (Gibson y Calvo, 2000; Remmer y Wibbels, 2000) y en la democratización de los regímenes subnacionales (Giraudy, 2009; Gervasoni, 2010; Gervasoni, 2013). Un señalamiento común de esta literatura es que la distribución de los poderes fiscales condiciona la habilidad de los gobiernos locales para definir políticas propias o para resistir intervenciones políticas por parte del poder central. Sin desconocer la relevancia de este hallazgo, este artículo explora un aspecto diferente y complementario de esa discusión: el impacto que la estructura institucional del federalismo tiene en la distribución de bienes públicos entre jurisdicciones y en particular, en la distribución de la defensa pública entre las jurisdicciones subnacionales.

¿Cuáles son las características del sistema federal argentino? Argentina es un país federal, tiene veintitrés provincias, un gobierno autónomo en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y 1.922 municipalidades. Cada una de estas veinticuatro unidades subnacionales tiene su propia constitución, elige sus propios poderes ejecutivos y legislaturas provinciales, y organiza su propio poder judicial. La Constitución Nacional establece la primacía de la autoridad federal por sobre las provincias, pero también preserva los poderes de estas cuando no hay delegación explícita a la autoridad federal. El Artículo 5 de la Constitución Nacional otorga a las provincias el derecho de establecer sus propias constituciones, determinar sus propias reglas políti-

cas, y a legislar y regular sus actividades legales —por ende, todas estas dimensiones pueden variar entre provincias—. Mientras que el Artículo 121 establece el principio general que define la autonomía legislativa de las provincias, otros establecen las áreas de política en las que las autoridades provinciales quedan subordinadas y otros en los cuáles tienen autonomía, o comparten poderes con las autoridades federales<sup>2</sup>. En consecuencia, mientras algunos artículos establecen la supremacía de las autoridades federales; otros definen el alcance de la subordinación y crean espacios de autonomía provincial.

Con respecto al tema específico de esta investigación, el Artículo 75 sección 12 estipula que las provincias tienen derecho a establecer tanto la organización de sus poderes judiciales como «*los códigos procedimentales locales que regulan cómo las leyes serán implementadas a nivel provincial*» (Gelli, 2005, mi énfasis). En otras palabras, las autoridades provinciales tienen la libertad de establecer el contenido específico de sus políticas judiciales. Si bien las provincias no pueden proteger menos que lo estipulado por la Constitución Nacional, tienen el derecho para redefinir qué significa un derecho y cómo el mismo será implementado, lo que da lugar a que lo que finalmente se termina protegiendo en cada jurisdicción varíe significativamente entre provincias. Dado que las provincias tienen poderes legislativos exclusivos sobre ciertas áreas de política pública, los actores y políticos locales desempeñan importantes roles en la definición del contenido específico que adquieren ciertos derechos, así como en la magnitud de los recursos asignados para su ejecución en cada distrito provincial. Una consecuencia de esto es la importante variación en el contenido y nivel de ejecución de las políticas entre provincias<sup>3</sup>. La autonomía legislativa provincial no explica, por sí sola, el contenido de las leyes provinciales, solo indica que existen condiciones institucionales que habilitan la variación de las mismas entre provincias. En

<sup>2</sup> Los artículos 75, 99, 116, y 117 establecen las competencias que las provincias delegan a la legislatura, el poder ejecutivo y el poder judicial federales, mientras que los artículos 5, 75 (sección 12), y 122 explícitamente establecen las competencias reservadas para las provincias (Gelli, 2005).

<sup>3</sup> La distribución de responsabilidades entre autoridades provinciales y federales varía ampliamente entre los sistemas federales latinoamericanos. En Brasil, por ejemplo, la autonomía legislativa a nivel estatal es baja en ciertas áreas de política pública. A pesar de que la Constitución de 1988 estableció que los estados tienen autonomía para tomar decisiones en áreas donde les fue explícitamente delegado a las autoridades federales, la cláusula I del artículo 22 redujo notablemente el alcance de la misma al enumerar las áreas de autoridad federal exclusiva (Souza, 2004). Si bien las variaciones en los niveles de protección de derechos también dependen de factores tales como la autonomía fiscal local, las capacidades estatales de los distritos o los recursos sociales y organizativos de los actores, se espera que la variación subnacional en la distribución de derechos esté positivamente correlacionada con la autonomía legislativa provincial.

los hechos, el contenido específico que terminan adquiriendo las normas depende de la forma en que los actores locales operan e interactúan en el territorio. No obstante, en el caso argentino, donde los distritos tienen una gran autonomía legislativa, es altamente probable que la definición y la forma en que se provee defensa pública en las provincias sean muy heterogéneas.

Los párrafos anteriores señalan algunas de las complejidades y zonas grises que presenta la asignación constitucional de responsabilidades entre las autoridades provinciales y federales. Indican que existen algunas áreas en las que el gobierno federal prevalece por encima de las unidades provinciales, y otras en donde las preferencias judiciales y legislativas de las provincias se imponen. Si bien también existen áreas donde el poder central y provincial están en disputa, las autoridades provinciales cuentan con amplia autonomía para redefinir los contenidos específicos de los derechos, decidir cómo serán asignados los recursos y regular cómo se realizará su ejecución. Dado que las autoridades provinciales tienen un rol fundamental en la decisión e implementación de los derechos y las políticas, la próxima sección analiza la forma en que las provincias argentinas proveen defensa pública.

#### **4. ¿Cómo se provee defensa pública en las provincias argentinas?**

##### *a. Esquematisando las diferencias institucionales*

¿Cómo proveen defensa pública las provincias y el gobierno federal? Si bien los aspectos institucionales de los sistemas de defensa pública provincial no son suficientes para explicar el funcionamiento del sistema, los mismos permiten entender qué tipo de protección pueden esperar los acusados, qué restricciones encontrarán y a qué tipo de acciones podrán recurrir. En la Argentina, por ejemplo, hay provincias en las que los defensores públicos tienen autonomía para decidir qué casos tomarán, otras que permiten un amplio contacto de los acusados con sus defensores y otras en las que tanto la autonomía y el contacto están muy limitados.

La Constitución de 1853 (Artículo 18) estableció el «derecho a contar con representación legal en un juicio». Sin embargo, recién en 1878 la Corte Suprema de Justicia de la Nación asignó abogados a los acusados que no tenían recursos para contratar uno propio. En 1886, cuando se reguló el Artículo 18, se creó la Oficina del Defensor de Pobres en el poder judicial federal. Esto implicó la adopción del «sistema burocrático» que, más allá de algunos cambios, aún hoy sigue funcionando. Hasta la reforma constitucional de 1994, el servicio de defensa público, tanto a nivel federal como pro-

vincial, era prestado por organismos auxiliares compuestos por abogados asociados a diferentes tribunales y jerárquicamente dependientes del poder judicial (Michellini, 2010; La Rosa, 2001). En 1994, la reforma constitucional creó el Ministerio Público Federal como «un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca» (Constitución de 1994, Artículo 120). En el año 2015 el Ministerio Público de la Defensa contaba con 203 defensores públicos federales distribuidos entre quince distritos judiciales con asiento en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ministerio Público de la Defensa, 2015), quienes prestaba servicios de representación jurídica gratuitos a aquellos individuos que, habiendo sido acusados o condenados en casos penales federales, viven en la pobreza, son menores, o sufren discapacidades mentales (Ministerio Público de la Defensa). En 2008, el 79 por ciento de los casos recibidos por tribunales penales federales requirieron la asistencia del Ministerio Público de la Defensa (Ministerio Público de la Defensa 2009).

Dada la estructura federal argentina y que la Constitución establece que las provincias tienen derecho a organizar sus propios poderes judiciales, cada provincia, en los hechos, decide cómo se ofrece la defensa pública en su jurisdicción. En consecuencia, en la Argentina coexiste un sistema de defensa pública federal con veinticuatro sistemas provinciales<sup>4</sup>. Si bien existen contactos informales entre los defensores públicos federales y provinciales, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación no tiene atribuciones institucionales para intervenir en la forma en que las defensorías provinciales prestan sus servicios. El único espacio institucional compartido, el Consejo Federal de la Defensa Pública de la República Argentina, se reúne anualmente pero no tiene atribuciones para imponer políticas a sus miembros<sup>5</sup>. Por ende, mientras todas las provincias prestan servicios de defensa pública, la forma específica en la que lo hacen depende de decisiones tomadas por sus legislaturas y poderes judiciales.

<sup>4</sup> Antes de la Constitución de 1994, las provincias también decidían cómo garantizarían «el derecho a tener defensa al momento del juicio» (Artículo 18 de la Constitución de 1853), por lo tanto, es probable que las heterogeneidades que analiza este artículo ya estuvieran presentes.

<sup>5</sup> Ver «Reglamento de Funcionamiento del Consejo Federal de la Defensa Pública de la República Argentina». [www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/Reglamento%20Consejo%20Federal.pdf](http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/Reglamento%20Consejo%20Federal.pdf).

La Tabla 1 clasifica a las jurisdicciones provinciales según a) el grado de independencia de la defensa pública respecto del poder judicial y b) la accesibilidad a la defensa pública por parte de los acusados. La independencia de la defensa pública respecto del poder judicial mide si el Ministerio Público de la Defensa tiene la potestad para establecer programas y políticas especiales, para decidir la asignación de sus presupuestos o para desarrollar estrategias propias respecto a otras instituciones dentro del poder judicial. Sus subdimensiones son: a) si la Oficina de la Defensa Pública tiene poder para decidir políticas y presupuestos y b) si el Defensor Público provincial depende del Procurador Fiscal. Se supone que, si el poder para decidir políticas y presupuestos depende del Procurador, la Oficina de la Defensa tendrá menos capacidad para definir las políticas y temas en los que concentrarse y tampoco podrá tomar las decisiones presupuestarias que garanticen su implementación (López Puleio, 2002). Asimismo, si las cabezas de la procuración fiscal y la defensa no están diferenciadas, en tanto estas oficinas tienen funciones e intereses opuestos, es poco probable que la defensa pública pueda actuar autónomamente.

La accesibilidad a la defensa pública indica el nivel de dificultad que tienen los defendidos para obtener protección. Sus subdimensiones son: a) la permanencia de los defensores a través de las distintas instancias del proceso y b) la especialización de los defensores por materia judicial. Se espera que la accesibilidad sea más alta cuando el defensor público acompaña a un caso en todas las instancias, en tanto se presume que los cambios de defensores entre instancias aumentan los costos de transacción dado que un nuevo defensor estará obligado a informarse nuevamente los detalles del caso<sup>6</sup>. A su vez, y en relación a la «especialización por materia» se supone que la misma permite a los acusados acceder a un servicio de defensa más adecuado a sus necesidades legales.

---

<sup>6</sup> Podría sostenerse que, si en la primera instancia el defensor fue ineficiente, un cambio de defensor en la instancia subsiguiente podría beneficiar al acusado. No obstante, prefiero suponer que la calidad de los defensores es similar entre los distintos niveles y que, por lo tanto, los costos de informarse sobre el caso son más costosos.

**TABLA 1**  
Regímenes institucionales de prestación de defensa pública en la Argentina (Leyes provinciales sancionadas entre 1972 y 2007)

Independencia de la defensa pública del poder judicial		Accesibilidad a la defensa pública por los acusados		E Índice Institucional de Defensa Pública (sumatoria columnas A,B,C, D)	Jurisdicciones
A Poder para tomar decisiones sobre políticas y presupuesto  (sí = 4, no= 0)	B Distinción entre los jefes de la fiscalía y los de los defensores públicos  (sí = 3, no = 0)	C Permanencia de los defensores a través de las instancias  (sí = 2, no = 0)	D Especialización por tema judicial  (sí = 2, no= 0)		
Sí	Sí	No	Sí	9	Salta
No	Sí	Sí	Sí	7	Mendoza, Río Negro, Tucumán, Chubut Entre Ríos, Córdoba
No	Sí	No	Sí	5	Santa Fe, Buenos Aires, Formosa, San Luis,CABA,Neuquén
No	Sí	Sí	No	5	Jujuy, La Rioja
No	No	Sí	Sí	4	Chaco, La Pampa, Catamarca,
No	Sí	No	No	3	Santa Cruz, Tierra del Fuego
No	No	No	Sí	2	Corrientes, Misiones, Santiagodel Estero*
No	No	Sí	No	2	San Juan

Fuente: Leyes provinciales sancionadas entre 1972 y 2007.

*Nota:* Se aprobó una nueva ley de ministerio público en Santiago del Estero en diciembre de 2008. Dado que no ha sido promulgada, la tabla considera la organización estipulada en la Ley 3.752 de 1972.

La Tabla 1 muestra, en la columna E, el Índice Institucional de Defensa Pública (IIDP) y clasifica a los regímenes de provisión de defensa provincial según su nivel de independencia y accesibilidad. Las subdimensiones que miden «independencia» tienen mayor relevancia que las que miden «accesibilidad» porque se supone que la mayor independencia habilita a la Oficina de la Defensa Pública a tomar decisiones sobre políticas y presupuesto que a su vez impactan sobre la efectiva accesibilidad al sistema. Un sistema formalmente accesible pero subordinado presupuestariamente a otra oficina judicial puede perder, en los hechos, esa aparente cercanía (i.e. oferta de

Catalina Smulovitz

defensores menor a la necesaria, oficinas no distribuidas en el territorio). El IIDP tiene un rango muy amplio (entre 2 y 9 puntos), lo que ilustra la heterogeneidad legal existente entre los regímenes institucionales provinciales. Nueve jurisdicciones obtuvieron puntajes por debajo del punto medio de la escala, lo que indica que en esas provincias la independencia de la Oficina de la Defensa o los niveles de accesibilidad son «*de jure*» inferiores a los del resto de las jurisdicciones. Finalmente, cabe notar que el rasgo institucional menos frecuente es la autonomía de las Defensorías provinciales para tomar decisiones sobre las políticas y presupuestos sobre cuestiones relacionadas con la propia Oficina de la Defensa.

**TABLA 2**  
Distribución de la independencia y accesibilidad de los regímenes de defensa pública provincial

		Independencia Defensa Pública vis a vis Poder Judicial			Nro. de provincias
		Alto*	Mediano†	Bajo‡	
Accesibilidad	Alto°	—	6	3	9
	Mediano§	1	8	4	13
	Bajo#	—	2	—	2
Nro. de provincias		1	16	7	24

\* Los valores en las columnas A y B en la tabla 1 son sí.

† Los valores en las columnas A y B en la tabla 1 son sí-no o no-sí.

‡ Los valores en las columnas A y B en la tabla 1 son no.

° Los valores en las columnas C y D en la tabla 1 son sí.

§ Los valores en las columnas C y D en la tabla 1 son sí-no o no-sí.

# Los valores en las columnas C y D en la tabla 1 son no.

Fuente: Elaboración propia (2019).

La Tabla 2 clasifica a estos ocho regímenes según sus niveles de independencia y accesibilidad, y permite observar que, al menos en términos institucionales, los regímenes provinciales de defensa tienden a favorecer la accesibilidad por sobre la independencia. En 23 provincias las oficinas de defensores públicos tienen restricciones para diseñar sus propias políticas, y

en 7 de ellas la subordinación a la oficina de la procuración pública es alta dado que la oficina de la defensa no cuenta con un director institucional. La Tabla 2 también indica que, en 9 de las 24 provincias, la accesibilidad al sistema es alta, tendencia que se explica principalmente por la presencia de defensores especializados antes que por la permanencia de los defensores a lo largo del proceso judicial.

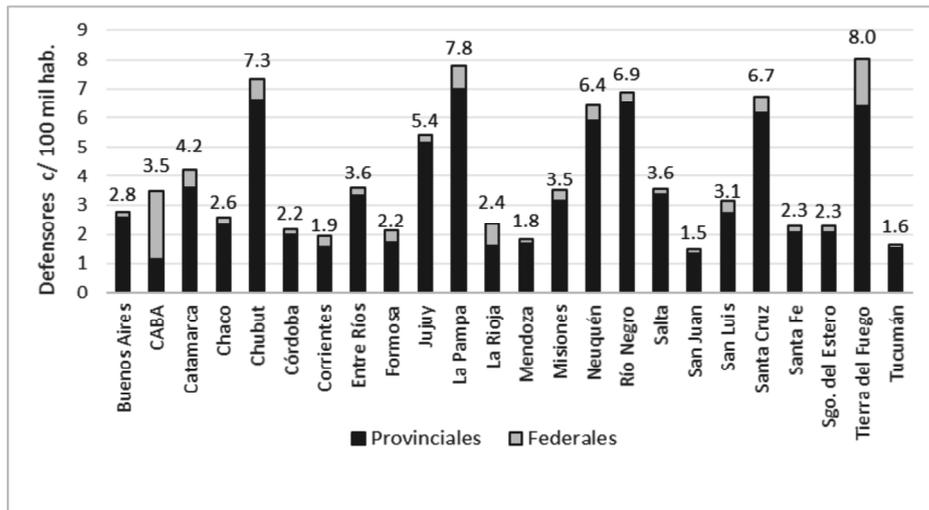
Las Tablas 1 y 2 muestran las variaciones en los rasgos institucionales de los regímenes de prestación de defensa pública en las provincias argentinas. Esto es, más allá de las diferencias en la forma en que las provincias prestan servicios de defensa, existen significativas diferencias legales en el tipo de servicio de defensa al cual los ciudadanos de las distintas provincias pueden aspirar. Las próximas secciones analizan si las promesas de independencia y accesibilidad que hacen los regímenes institucionales provinciales condicen con la oferta efectiva de defensores, mapea la oferta de defensores existente y los factores que explican las variaciones en la oferta de defensores entre las provincias.

*b. ¿Cuál es la oferta de defensores  
y cómo se explica su distribución entre las provincias?*

¿Cómo se distribuyen los defensores públicos entre las provincias y qué factores explican dicha distribución? Los datos sugieren que su oferta es muy desigual. Esto es, existe heterogeneidad en los regímenes institucionales, pero también en la oferta de defensores per cápita que ofrecen las provincias. Los dos tipos de heterogeneidad tienen consecuencias en la protección legal a la que pueden aspirar los ciudadanos de cada provincia. El Gráfico 1 muestra la oferta per capita de defensores públicos provinciales y federales en las provincias argentinas e indica que mientras Tierra del Fuego, Chubut y Neuquén son las provincias que ofrecen más defensa pública (federal y provincial) per capita; San Juan y Tucumán son la que menos defensores per capita tienen. El Gráfico 1 también permite observar que la relevancia de los defensores federales es mayor en las dos jurisdicciones más tardíamente provincializadas: CABA<sup>7</sup> y Tierra del Fuego. ¿Es esta una manera adecuada de medir la oferta de defensores? Acaso, a la hora de medir la magnitud de la oferta ¿no habría que considerar también la superficie, litigiosidad o niveles de pobreza de cada jurisdicción?

<sup>7</sup> A diferencia de lo que sucede en el resto de las jurisdicciones, la justicia de la Ciudad continúa bajo jurisdicción nacional. La ley Cafiero (24.588) sancionada en 1997, estableció que solo quedarían bajo jurisdicción de la Ciudad materias de vecindad, y relativas a la justicia contravencional y de faltas, contencioso-administrativa y tributaria local. Eso explica la relevancia que los defensores federales tienen en la jurisdicción.

**GRÁFICO 1**  
Oferta de Defensores Provinciales y Federales per cápita



Fuente: Elaboración propia.

En la Argentina, a diferencia de lo que sucede en otros países, la oferta de defensores no se fija a partir de criterios predeterminados<sup>8</sup>. Cabe entonces preguntarse qué criterios utilizan las autoridades provinciales a la hora de definir la oferta de defensores en sus jurisdicciones. ¿Tienen en cuenta el tamaño (1) de la población provincial, (2) del territorio, (3) de la población vulnerable, o (4) los niveles de litigiosidad local? Podría argumentarse que las autoridades deberían considerar el tamaño de la población, en tanto en la medida en que cuanto más grande sea, es probable que la actividad judicial aumente y consecuentemente también se incremente la cantidad de individuos que requieran asistencia de defensores públicos. También podría esperarse que, las autoridades provinciales tengan en cuenta la superficie de la jurisdicción, dado que, si el territorio es muy extenso, será necesario desplegar defensores a lo largo del territorio más allá de la densidad demográfica de la provincia. Es de esperar, entonces, que las provincias territorialmente más extensas tengan más defensores que las más pequeñas.

<sup>8</sup> En los Estados Unidos, por ejemplo, los Estados calculan el número de defensores públicos a partir de criterios tales como la cantidad y complejidad de los casos que manejará cada abogado, el carácter rural o urbano de los casos (ver Departamento de Justicia de los Estados Unidos y The Spangenberg Group). Sin embargo, en tanto los criterios específicos que utiliza cada estado varían, la oferta efectiva de defensores también resulta desigual.

Otro criterio que podría incidir en la oferta de defensores es la magnitud de la población de bajos recursos. Se supone que esta es la población que hace más uso de este servicio, en consecuencia, podría esperarse que cuanto mayor sea la población de bajos recursos, habrá más defensores para satisfacer la mayor demanda del servicio. Finalmente, puede suponerse que a la hora de definir la oferta de defensores, las autoridades también considerarán los niveles de litigiosidad local, dado que mayores niveles de litigiosidad sugieren que habrá una mayor demanda de los servicios de defensa pública<sup>9</sup>.

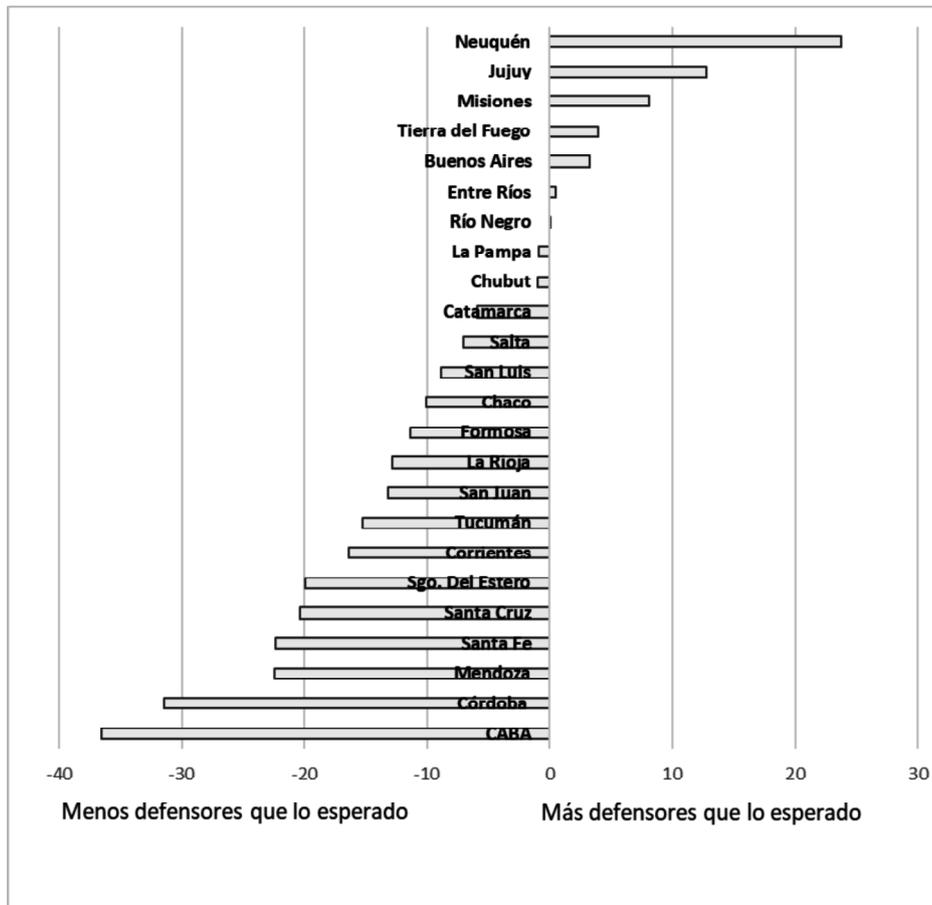
Los Gráficos 2 y 3 muestran cuál es la oferta de defensores en cada provincia cuando se tienen en cuenta la población, superficie y litigiosidad<sup>10</sup>. El Gráfico 2 ilustra en qué medida el número de defensores públicos provinciales observado en cada jurisdicción se aleja o se acerca a la oferta prevista cuando esta última se calcula teniendo en cuenta dichas dimensiones. Por su parte, el Gráfico 3 hace lo mismo, pero tiene también en cuenta a los defensores federales con asiento en cada provincia. Los dos gráficos muestran que existe una alta dispersión en la oferta de defensa pública entre las jurisdicciones provinciales. Sin embargo, cuáles son las jurisdicciones con mayor o menor déficit de defensores varía ligeramente según se considere a los defensores federales o no. Cuando, como en el Gráfico 2, solo se consideran los esfuerzos que hacen las provincias para brindar defensa pública, Córdoba, Mendoza y Santa Fe son las más deficitarias, y Neuquén, Jujuy y Misiones son las que hacen más esfuerzos. En tanto, cuando se considera a la oferta total de defensores (provinciales y federales), la oferta es mayor a la pronosticada en Neuquén, Chubut y Río Negro, y notablemente menor a la prevista en Córdoba, Tucumán y Santiago del Estero. Como se mencionó anteriormente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un caso difícil de evaluar dada la peculiar división de tareas entre el ámbito federal y local. Si solo se considerara a los defensores del distrito sería una de las jurisdicciones más deficitarias, sin embargo, cuando se considera a los defensores federales, se ubica entre los distritos que ofrecen mayor protección. Más allá de los cambios en las posiciones de cada provincia entre los resultados de ambos gráficos, el rasgo común entre los mismos es el alto nivel de dispersión interprovincial en la oferta efectiva de defensores.

<sup>9</sup> La litigiosidad indica la contenciosidad de una población o la tendencia a concurrir a los tribunales (cantidad de causas ingresadas en una jurisdicción cada 100.000 habitantes).

<sup>10</sup> Los gráficos estiman la diferencia entre la oferta observada de defensores y la oferta esperada según un modelo de regresión múltiple que incluye como variables explicativas la población, la extensión territorial de la provincial y el nivel de litigiosidad.

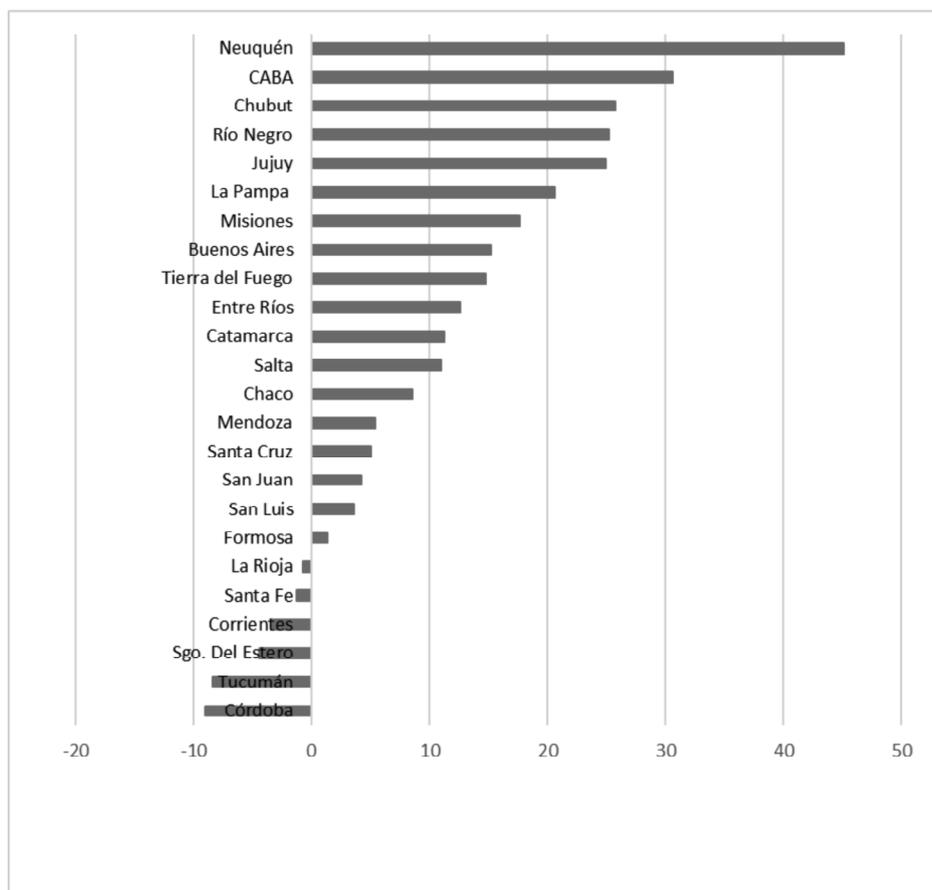
Catalina Smulovitz

**GRÁFICO 2**  
Defensores Públicos Provinciales (2015)



Fuente: JUFEJUS (2010) e INDEC (2019). Defensores públicos provinciales. Valores esperados según población, superficie y litigiosidad.

**GRÁFICO 3**  
Defensores Públicos Provinciales y Federales (2015)



Fuente: JUFEJUS (2010) e INDEC (2019). Defensores públicos provinciales y federales. Valores esperados según población, superficie y litigiosidad.

¿Qué otras dimensiones pueden impactar sobre la oferta de defensores? Otras dos variables habitualmente mencionadas en la literatura son: el tamaño del mercado privado de abogados y el nivel de competencia política local. Se supone que el tamaño del mercado local privado de abogados afecta la oferta de defensores públicos porque cuando el mismo está saturado, los abogados de la actividad privada consideran que la defensa pública reduce sus chances de ser contratados por clientes particulares (Abel y Lewis, 1995). Esto es, consideran que, si la oferta de defensores públicos es alta, la demanda por sus servicios disminuye. Es de esperar entonces, que cuando

la oferta de abogados privados es alta, dichos abogados o sus asociaciones intentarán contener la oferta de defensa pública o restringir la generosidad del régimen institucional a fin de proteger la demanda de sus servicios (entendida como el número de clientes o el valor de sus honorarios profesionales)<sup>11</sup>. En consecuencia, es de esperar que en las provincias en donde la cantidad de abogados particulares per cápita es alta, la oferta de defensores públicos sea baja, mientras que en aquellas en las que la oferta de abogados particulares es baja, el tamaño de la defensa pública será más grande.

¿Cuál podría ser el impacto de la competencia política sobre la oferta de defensores públicos? Puede suponerse que en aquellas provincias en las que la competencia política<sup>12</sup> es alta, los políticos estarán más atentos a las necesidades de sus electores, y que por lo tanto podrían tener interés en impulsar mejoras en el sistema judicial tales como facilitar el acceso a la defensa pública. Es de esperar entonces que las provincias que poseen niveles más altos de competencia política, muestren una mayor oferta de defensores que las que tienen menores niveles.

Finalmente, cabe preguntarse si el régimen institucional de provisión de defensa pública tiene algún efecto sobre la oferta de defensores públicos. Desde una perspectiva normativa, podría suponerse que las provincias con regímenes institucionales más generosos tendrán una oferta más amplia de defensores públicos. Esto es, que cuando el IIDP (Ver Tabla 1) sea más alto, la oferta de defensores será mayor, en tanto podría suponerse que la provincia deberá asignar más personal para cumplir con esas promesas institucionales.

A fin de evaluar el impacto de cada una de estas variables sobre la oferta real de defensores, estimé una serie de modelos de regresión por mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por su sigla en inglés). La Tabla 3 considera tres modelos, el Modelo 1, en donde la variable dependiente es la cantidad de defensores públicos provinciales que tenía una provincia en el año 2015, el modelo 2, que utiliza la misma variable dependiente pero que excluye a las observaciones de CABA, y el Modelo 3 cuya variable dependiente es la can-

<sup>11</sup> En Argentina, los abogados pueden iniciar su práctica profesional luego de graduarse de una facultad de derecho oficialmente reconocida. Por ende, el número de abogados practicantes está relacionado con el número de graduados. Los Colegios de abogados no toman exámenes para determinar la admisión a la práctica. En consecuencia, para proteger la demanda y el precio de los servicios legales que ofrecen los abogados privados, los Colegios de abogados locales intentan influir sobre la regulación del acceso a los servicios jurídicos gratuitos. Si dicho acceso es amplio, la demanda de servicios privados mermará, y viceversa.

<sup>12</sup> Competencia política se mide como contestación electoral ejecutiva. Se utiliza como indicador el margen de victoria promedio en las tres últimas rondas electorales en la categoría de gobernador.

tividad de defensores públicos provinciales y federales que tenía cada jurisdicción en el 2015<sup>13</sup>.

A su vez, los modelos consideran las siguientes variables independientes: población y superficie de cada provincia, tamaño del mercado provincial privado de abogados, nivel de litigiosidad y de necesidades básicas insatisfechas, grado de competencia política y régimen institucional de provisión de defensa pública provincial medido a partir del IIDP. Los resultados son presentados en la Tabla 3. Dado el pequeño número de observaciones, los hallazgos tienen un carácter preliminar y un propósito exploratorio.

¿Qué muestran las estimaciones de la Tabla 3? En primer lugar, sus resultados sugieren que la oferta de defensores públicos provinciales está relacionada con una de las dimensiones administrativas, como es el tamaño de la población. Los modelos muestran que, manteniendo constantes al resto de las variables, un aumento de 100 mil habitantes en la población está asociado con un aumento de entre 2.8 (modelo 1) y 3.1 (modelo 2) defensores públicos provinciales, o 2.6 defensores provinciales y federales (modelo 3). Las estimaciones también muestran que en ninguno de los tres modelos la superficie de la provincia resulta ser un factor determinante del tamaño de la defensa pública.

Los Modelos 1 y 2 confirman las expectativas respecto del impacto del tamaño del mercado privado de abogados en la oferta de defensores. Dichos modelos muestran que el mercado de abogados privado tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la oferta de defensores provinciales, cuando la cantidad de abogados privados aumenta en aproximadamente 1400, el número de defensores públicos baja en 1. El efecto no se observa en el Modelo 3, que considera a los defensores federales con asiento en provincia, dado que la capacidad de los abogados privados y de los Colegios de abogados locales para presionar e incidir sobre las autoridades federales en decisiones relacionadas con la oferta de defensores públicos federales es probablemente menor que la que poseen para incidir en decisiones y autoridades relacionadas con la provisión de defensa pública en su propio distrito. Las autoridades provinciales no deciden la oferta de defensores federales con asiento en provincia, y la capacidad de los abogados privados y Colegios locales para presionar e incidir sobre las políticas de recursos humanos de la justicia federal es menor que la que tienen para hacerlo en su propia jurisdicción.

<sup>13</sup> Si bien los defensores federales con sede en provincia actúan en otro tipo de delitos (Ver cita 8) su inclusión en el Modelo 3 permite observar la oferta total de defensores a la que acceden los ciudadanos en las provincias, e incluir en la comparación y estimaciones a CABA. Si en el Modelo 3 no se incluyera a los defensores federales, la provisión de defensa en CABA resultaría subestimada o CABA debería ser eliminada de las estimaciones como sucede en el Modelo 2. Dado que las tres soluciones para medir la oferta de defensores pueden ser consideradas problemáticas, decidí incluir los resultados de las tres estimaciones.

Catalina Smulovitz

**TABLA 3**  
Regresión OLS de oferta de defensores públicos

	<b>Modelo 1</b>	<b>Modelo 2</b>	<b>Modelo 3</b>
VARIABLES	Defensores públicos provinciales	Defensores públicos provinciales (Sin CABA)	Defensores públicos provinciales y federales
Población	<b>2.8006***</b> (0.1592)	<b>3.1275***</b> (0.3289)	<b>2.6460***</b> (0.1788)
Superficie (km2)	0.0696 (0.0538)	0.0743 (0.0535)	0.0647 (0.0604)
Abogados	<b>-0.0007***</b> (0.0003)	<b>-0.0016*</b> (0.0008)	0.0002 (0.0003)
Litigiosidad	-0.0105 (0.0075)	-0.0098 (0.0075)	-0.0127 (0.0084)
NBI	-0.2107 (0.7511)	-0.2018 (0.7446)	-0.2498 (0.8435)
Competencia Política	-0.3153 (0.3651)	-0.4173 (0.3730)	-0.2639 (0.4100)
IIDP	0.222 (1.5107)	-0.0199 (1.5128)	0.4727 (1.6966)
Constante	14.419 (19.9036)	16.6416 (19.8272)	16.29003 (22.3511)
R <sup>2</sup>	0.9836	0.9849	0.9740
Adj R <sup>2</sup>	0.9764	0.9778	0.9819
Root MSE	13.469	13.351	15.125
F	137.13	139.63	123.91
Prob > F	0.0000	0.0000	0.0000
N	24	23	24

Errores estándar entre paréntesis. \* p<.1; \*\*p<.05; \*\*\* p<.01

VARIABLES: **Defensores públicos provinciales:** número de defensores públicos provinciales (Ju.Fe.Jus, 2015). **Defensores provinciales y federales:** número de defensores públicos provinciales y federales en la jurisdicción (Ju.Fe.Jus y CSJN, 2015). **Población:** Población provincial estimada cada 100 mil habitantes (INDEC, 2015) **Superficie:** superficie continental provincial en KM2 (1 = 1000 km2) (INDEC). **Litigiosidad:** cantidad de causas ingresadas en los poderes públicos provinciales cada 10 mil habitantes (Ju.Fe.Jus, 2015. Misiones, 2014. Santa Cruz, 2010). **NBI:** Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC, 2010). **Abogados:** cantidad de abogados (Ju.Fe.Jus, 2015. San Juan: 2014). **Competencia política:** margen de victoria promedio en elecciones ejecutivas provinciales (DINE, 2003-2015). **Índice institucional de defensa pública:** medida de la independencia y equidad del régimen institucional de defensa pública.

Fuente: Elaboración propia (2019).

Los modelos también muestran que las variables relacionadas con necesidades de los potenciales usuarios de la defensa pública (poblaciones con menores recursos o más litigiosas) no afectan la oferta de defensores de una jurisdicción. El tamaño de la población con necesidades básicas insatisfechas y el grado de litigiosidad no tienen efectos estadísticamente significativos sobre la oferta. Estos resultados sugieren que la oferta de defensores públicos está principalmente determinada por consideraciones administrativas o burocráticas, como la población, antes que por las necesidades de los ciudadanos. Los resultados de la Tabla 3, también indican que la competencia política tampoco tiene un efecto estadístico significativo sobre la oferta de defensores públicos. Una probable explicación para este resultado es que los beneficios electorales de las intervenciones que conducen a incrementos en la oferta de defensa pública sean probablemente limitados y difíciles de realizar. A menos que un partido tenga una motivación ideológica para promover incrementos en la oferta de defensores, los mismos no cuentan con incentivos de corto plazo para hacerlo. Los beneficios del aumento en la oferta de defensa pública son difusos y es difícil para un partido demostrar el crédito por su autoría.

Finalmente, los tres modelos muestran que el régimen institucional de provisión de defensa (medido con el IIDP; ver Tabla 1) tampoco tiene un impacto estadísticamente significativo sobre el tamaño de la defensa pública. ¿Por qué la oferta de defensores es independiente del régimen institucional de defensa de cada jurisdicción? Es probable que estas dos variables sean independientes porque los incentivos que enfrentan los legisladores cuando legislan sobre derechos (régimen institucional de defensa) y cuando asignan recursos económicos para realizarlos (oferta de defensores) son distintos. Cuando se legisla sobre ampliación de derechos los beneficios simbólicos que obtiene el electorado ante este tipo de decisiones son de realización inmediata; los créditos políticos de dichas decisiones son identificables y de fácil apropiación, y los costos económicos que implicarán la implementación de las mismas son postergables en tanto dependen de decisiones presupuestarias que tendrán lugar en otro momento y con otros actores (Smulovitz, 2015a). En cambio, cuando los legisladores discuten los presupuestos necesarios para realizar un derecho (i.e. asignación de recursos para aumentar oferta de defensores) enfrentan otro tipo de incentivos y consideraciones que vuelven sus decisiones más cautas y menos generosas. A la hora de decidir presupuestos, los beneficios de satisfacer una demanda particularista (i.e. aumentar defensa pública) se diluyen ante la diversidad de presiones y demandas que enfrentan y despliegan el resto de los actores que aspiran a ser satisfechos. En esas circunstancias, la conducta prudencial del legislador es satisfacer en algo a la mayor parte de los actores demandantes antes que garantizar la satisfacción selectiva de un grupo particular. Es de esperar,

entonces, que cuando los legisladores definen asignaciones presupuestarias, y, a diferencia de lo que sucede cuando definen el contenido de derechos de grupos específicos, los legisladores prefieran satisfacer aquellas demandas que pueden distribuir beneficios identificables en un público amplio antes que aquellas que solo distribuyen beneficios a un grupo particular y pequeño. En otras palabras, la independencia entre el régimen institucional de la defensa y la oferta efectiva de defensores es atribuible a los distintos incentivos que enfrentan las autoridades políticas en el momento en que tienen que decidir derechos o gastos. Los legisladores saben que tienen beneficios políticos a corto plazo si aprueban leyes generosas en derechos, y también saben que podrán evitar los costos de la implementación de los mismos en tanto las decisiones presupuestarias tendrán lugar en otro momento, y son eventualmente postergables (Smulovitz, 2015b). En consecuencia, es de esperar que el contenido de las leyes sea más generoso que los presupuestos que luego se asignan para su ejecución.

## 5. Conclusiones

El artículo muestra que tanto los regímenes institucionales de defensa pública como la oferta de defensores varían entre las provincias argentinas. Mientras que la heterogeneidad institucional indica que la protección a la que los individuos pueden aspirar varía según la provincia en la que residen, la heterogeneidad en la oferta de defensores revela que el acceso a la justicia es desigual entre provincias y entre los ciudadanos. Esto es, en la Argentina el acceso a la defensa pública es «de jure» y «de facto» desigual. El trabajo también muestra que la oferta efectiva de defensores públicos no depende de las características institucionales de los regímenes de defensa pública ni de las necesidades de los potenciales usuarios del servicio o del nivel de la competencia política. Por el contrario, la oferta de defensores está relacionada con consideraciones administrativas, tales como el tamaño de la población provincial, y el tamaño del mercado local de abogados privados. Estos hallazgos parecerían confirmar, que las amplias capacidades legislativas que el diseño institucional del federalismo argentino otorga a las autoridades locales para decidir sobre sus sistemas legales y sobre la asignación de recursos para volverlos operables, habilitan la emergencia de importantes diferencias en la forma en que se protegen derechos y se ofrece defensa pública en cada jurisdicción.

En relación a la literatura sobre acceso a la justicia, los hallazgos del artículo sugieren que, además de los obstáculos relacionados con el capital social de los actores, estos estudios también deberían considerar el impacto del federalismo sobre el acceso. El trabajo muestra que, en estos contextos,

el acceso a la justicia es desigual, no solo por el carácter privilegiado de los actores involucrados, sino también por las capacidades que tiene cada jurisdicción para decidir qué tipo de protección y qué oferta de servicios brindará. Más allá de las razones pragmáticas o normativas que justifican la autonomía legislativa provincial en los sistemas federales, el trabajo muestra que dicha autonomía también puede derivar en una amplia desigualdad interprovincial. En consecuencia, si bien no se puede desestimar el impacto que los recursos de los actores tienen en la distribución de una política pública, el estudio demuestra que la estructura institucional federal puede convertirse en otra fuente de desigualdad y un obstáculo adicional al acceso.

El artículo también sugiere nuevas áreas de investigación. Sabemos que «el federalismo significa desigualdad» (Wildavsky, 1985) y este trabajo analizó por qué y cómo se produce esta desigualdad en un entorno federal particular. No obstante, quedan todavía muchas preguntas por responder. Por ejemplo, ¿por qué esta variación entre distritos es más significativa en algunos países federales que en otros? ¿qué determina el grado de heterogeneidad de los distintos sistemas federales, su estructura institucional específica, las características de los actores políticos locales, la naturaleza de las políticas implicadas, o la existencia de mecanismos de compensación y coordinación para abordar estas desigualdades? Estas preguntas requieren consideración comparativa y empírica. Sabemos que el federalismo implica desigualdad, pero todavía desconocemos por qué algunos países federales son más desiguales que otros.

La heterogeneidad observada también permite reflexionar sobre las consecuencias normativas que los federalismos tienen sobre la igualdad legal en las democracias liberales. Sabemos que la heterogeneidad entre las unidades que componen un país federal puede ser justificada en nombre de la autonomía de las unidades, o en el hecho de que permite experimentar e innovar respuestas políticas en el territorio. Sin embargo, la heterogeneidad en la definición del contenido de ciertas políticas públicas muestra que el federalismo también puede dar lugar a desigualdades legales entre los ciudadanos de una misma unidad política federalmente organizada. Si la definición del contenido específico de lo que legalmente puede aspirar un ciudadano depende del distrito particular en el que vive, puede argumentarse que el federalismo promueve no solo autonomía y experimentación, sino que, en ocasiones también puede conspirar contra una característica central del Estado de derecho: la igualdad ante la ley. Si ese es el caso, necesitamos considerar qué significa la igualdad ante la ley en sistemas federales y cómo puede lograrse. ¿Existen, acaso, situaciones en las que la desigualdad ante la ley es compatible con la democracia? ¿Qué argumento justifica que la desigualdad legal sea un resultado aceptable en países democráticos federales? Si dicho resultado fuese aceptable, ¿cuánta desigualdad es tolerable, es decir, cuán desigual puede ser

el trato legal de los ciudadanos antes de que dicha desigualdad comprometa el estado de derecho en una democracia liberal? Este artículo no responde a esta última serie de preguntas. Su propósito fue evaluar la forma en que se prestan los servicios de defensa pública en un sistema de gobierno federal determinado. Sin embargo, los resultados empíricos del mismo dieron lugar a este conjunto de preguntas que también exigen una respuesta.

### Referencias bibliográficas

- Abdulahadi, A. (2016). Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011). En *Revista SAAP*, 10 (2).
- Abdulahadi, A. (2019). Cortes judiciales y fortalecimiento de la democracia. Una agenda abierta. En *Tramas*, 7, junio.
- Abel, R. L., y P. S. C. Lewis. (Eds.) (1995). En *Lawyers in Society: An Overview*. Berkeley: University of California Press.
- Bergoglio, M. I. (2007). New paths toward judicial legitimacy: the experience of mixed tribunals in Córdoba. En *Sw. JL and Trade Am.*, 14.
- Bill Chavez, R. (2004). *The Rule of Law in Nascent Democracies: Judicial Politics in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.
- Calvo, E., y V. Murillo (2004). Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. En *American Journal of Political Science*, 48 (4).
- Cappelletti, M., y B. Garth (Eds.). (1978). En *Access to Justice: A World Survey*. Milán: Sijhoff/Giufre.
- Castagnola, A. (2010). La Diversidad Institucional de los Poderes Judiciales Provinciales en Argentina desde una Perspectiva Histórica. En *Postdata*, 15 (2).
- Dahl, R. (1986). *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Departamento de Justicia de los Estados Unidos y The Spangenberg Group (2001). En *Keeping Defender Workloads Manageable. Bureau of Justice Programs*. Washington: Departamento de Justicia de los Estados Unidos.
- Diaz Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dulitzky, A. (2007). Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los Sistemas Federales: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina. En Abramovich, V., A. Bovino. y C. Courtis (Eds.) *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década*. Buenos Aires: Corporación Gráfica.
- Dulitzky, A. (2009). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En Ollé Sesé, M., L. Acebal Monfort, y N. García Sanz (Eds.) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Su Vigencia para los Estados y para los Ciudadanos*. Barcelona: Anthropos Editorial.

- Epp, C. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frias, S. (2008). Measuring Structural Gender Equality in Mexico: A State Level Analysis. En *Social Indicators Research*, 88 (2).
- Frias, S. (2010). Resisting Patriarchy within the State: Advocacy and Family Violence in Mexico. En *Women's Studies International Forum*, 33 (6).
- Galanter, M. (1974). Why the 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. En *Law and Society Review*, 9 (1).
- Garavano, G. (2006). *Información y Justicia II. Datos sobre la Justicia Argentina*. Buenos Aires: Unidos por la Justicia Asociación Civil.
- Garavano, G. (2011). *Información y Justicia III. Datos sobre la Justicia Argentina*. Buenos Aires: Unidos por la Justicia Asociación Civil.
- Gauri, V., y D. Brinks (Eds.). (2008). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gelli, M. A. (2005). *Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gervasoni, C. (2010). A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces. En *World Politics*, 62 (2).
- Gervasoni, C. (2013). Transferencias federales y competitividad electoral: La ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas (1983-2011). En Abraham, M.A., et al, *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas.
- Gibson, E. y E. Calvo (2000). Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. En *Studies in Comparative International Development*, 35 (3).
- Gibson, E. (Ed) (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. L. (2013). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, A. (2009). *Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective*. [Disertación de PhD., University of North Carolina].
- Gunst, R. (1983). Regression Analysis with Multicollinear Predictor Variables: Definition, Detection, and Effects. En *Communications in Statistics: Theory and Methods*, 12 (19).
- Henderson, D., y D. Denison (1989). Stepwise Regression in Social and Psychological Research. En *Psychological Reports*, 64.
- Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JUFEJUS). (2010). En *Estadísticas Judiciales de las Provincias Argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2008.

Catalina Smulovitz

- Junta Federal de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (JUFEJUS). (2011). En *Estadísticas Judiciales de las Provincias Argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2009.
- Kritzer, H., y S. Silbey (Eds.). (2003). *In Litigation Do the «Haves» Still Come Out Ahead?*, Stanford: Stanford University Press.
- La Rosa, M. (2001). *La Defensa Pública Oficial en su Inserción Constitucional como Custodio y Garante de los Derechos Individuales*. Jurisprudencia Argentina.
- Lieberman, E. (2005). Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research. En *American Political Science Review*, 99 (3).
- Linz, J. (1999). Democracia, Multinacionalismo y Federalismo. En *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1).
- Lopez Puleio, M. F. (2002) Justicia Penal y Defensa Pública. La Deuda Pendiente. En *Revista Latinoamericana de Política Criminal Pena y Estado*, 5, 23-48.
- Macor, D. y C. Tlach (Eds.). (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Maier, J. (2004). *Derecho Procesal Penal, Vol. 2*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Michellini, J. (2010). *Sobre la Defensa Pública de Cara al Bicentenario de la Revolución de Mayo*. Recuperado de: [www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/concurso-la-defensa-publica-y-el-bicentenario-1000](http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/concurso-la-defensa-publica-y-el-bicentenario-1000).
- Ministerio Público de la Defensa. (2009). *Defensoría General de la Nación: Informe Anual 2007–2009*. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a los Países Postcomunistas. En *Desarrollo Económico*, 33 (130).
- Pérez Perdomo, R. (2003). *Latin American Lawyers: A Historical Introduction*. Stanford: Stanford University Press.
- Remmer, K. y F. Gélinau (2003). Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina (1983–1999). En *Comparative Political Studies*, 36 (7).
- Remmer, K. y E. Wibbels (2000). The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. En *Comparative Political Studies*, 33 (4).
- Rhode, D. (2004). *Access to Justice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Shapiro, M. (1981). *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smulovitz, C. (2015a). Legal inequality and federalism: Domestic violence laws in the Argentine Provinces. En *Latin American Politics and Society*, 57.
- Smulovitz, C. (2015b) ¿Quién Paga por los Derechos en las Provincias Argentinas? El Caso de las Leyes de Violencia Familiar. En *Desarrollo Económico*, 55 (216), septiembre-diciembre.
- Smulovitz, C. (2019). Public Defense and Access to Justice in a Federal Context: Who gets what, and How in the Argentinian Provinces. En Ingram M., y. Kapiszewski,

- D (Eds.), *Beyond High Courts. The Justice Complex in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Souza, C. (2004). Subnational Constitutionalism in Brazil: Taxing, Spending, and Borrowing. [Paper presentado en *Federalism and Subnational Constitutions: Designs and Reform Conference*. Bellagio, Italia.]
- Stepan, A. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the US Model. En *Journal of Democracy*, 10 (4).
- Stepan, A. (2004). Electorally Generated Veto Players in Unitary and Federal Systems. En Gibson, E. (Ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tate, N. y T. Vallinder (Eds.). (1995). *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York: New York University Press.
- Watts, R. (1999). *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Wildavsky, A. (1985). Federalism Means Inequality. En *Society*, 22 (2).
- Wilson, B., y J. C. Rodríguez Cordero (2006). Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics. En *Comparative Political Studies*, 39 (3).

#### **Palabras clave**

federalismo — defensa pública — acceso a la justicia — igualdad de derechos — política subnacional

#### **Abstract**

The article compares the ways in which Argentine provinces provide free legal services and analyzes the factors that account for the differences in their provision. It claims that public defenders' provision and access to justice are quite heterogeneous among jurisdictions, since Argentine federalism grants great legislative power to provinces to define their local legal system. The article describes the variation in the way provinces allocate public defenders and analyzes if the latter can be attributed to administrative factors, local needs, the supply of private lawyers or the levels of political competition. Empirical results reveal that the manner in which provinces allocate public defenders is not related to the population needs, but instead to administrative factors and the size of the local market of private lawyers.

#### **Keywords**

federalism — public defense — access to justice — equal rights — subnational policy

## ¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar –y reorientar– los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea\*

*Co-opted or autonomous? Notes to review –and reorient– studies between social movements and the State, in contemporary Argentina*

FRANCISCO LONGA

Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Argentina.

francisco\_longa@yahoo.com.ar

*El presente artículo analiza las distintas perspectivas teóricas desde las cuales se observó la relación entre movimientos sociales y Estado en la Argentina reciente. Se identifican dos grandes perspectivas que oscilaron entre encuadrar a los movimientos sociales como capaces de preservarse frente a las determinaciones estatales, o como subsumidos a dichas determinaciones, las cuales se consideraban lejanas a las perspectivas emancipatorias. Una de las conclusiones del trabajo indica que en el debate académico entre las perspectivas mencionadas, algunos conceptos fueron utilizados como sinónimos y ciertas experiencias fueron homologadas bajo categorías que necesitan precisarse. Para ello, el artículo aporta a identificar puntos en común pocas veces advertidos entre ambas perspectivas, y propone una redefinición de algunos términos clave en la relación entre movimientos y Estado tales como: burocratización, desmovilización y cooptación.*

### 1. Introducción

En la literatura especializada algunos autores como Gerardo Munck y Roberto Unger habían planteado ya desde las décadas de 1980 y 1990 la existencia de un dilema acerca de la participación de los movimientos sociales en el Estado, y los límites o potencialidades que dicha participación podría ejercer en sus proyectos emancipatorios. El dilema planteaba que, mientras la apuesta por la construcción en la arena de la sociedad civil podía terminar por ser solamente defensiva, aquellos movimientos que disputa-

\* El autor agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo.

ran la arena político-institucional podían perder sus perfiles emancipatorios y quedar diluidos en la estructura del Estado.

Este debate tuvo su expresión en el plano militante. Entre las décadas de 1990 y 2010 tuvo lugar un debate estratégico en un conjunto de organizaciones sociales en Argentina, acerca de la necesidad o no de disputar las estructuras del Estado. Un conjunto de movimientos que se reivindicaron autónomos sostuvieron que integrarse al Estado, sea por la vía electoral o por la vía del acuerdo político con un gobierno, traía aparejada la cooptación en las dinámicas burocráticas, institucionalistas y desmovilizadoras del Estado, en definitiva inadecuadas para el cambio social. En contraposición, otro conjunto de movimientos postuló la necesidad de integrarse al Estado y a los gobiernos que tuvieran un perfil ideológico nacional-popular, en función de gestionar dependencias del Estado y de mejorar la correlación de fuerzas en forma favorable a los sectores populares. Así, a partir de la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en 2003, un conjunto importante de movimientos sociales se integraron a la estructura del Estado (Cortés, 2008; Gómez, 2010) y comenzaron a gestionar espacios institucionales a partir de la colocación de algunos de sus dirigentes en puestos de funcionarios políticos (Masseti, 2009; Natalucci, 2010). Como contrapartida, otros movimientos marxistas y autonomistas denunciaron el carácter de cooptación de dicha integración y continuaron llevando a cabo una construcción política por fuera de la ocupación de cargos en el gobierno.

En el presente artículo se revisan los principales enfoques teóricos desde los cuales fueron leídas estas integraciones, que priorizaron conceptos como la autonomía y la cooptación. A la vez, se proponen definiciones conceptuales para precisar algunas aristas del debate entre la sobredeterminación o la autodeterminación de los movimientos sociales, al tiempo que se brinda una mirada integral que intenta trascender el esquema binario antes revisado.

Este trabajo recupera evidencia empírica construida en mis investigaciones doctorales y posdoctorales, en las cuales analicé durante casi diez años en forma longitudinal la experiencia de dos organizaciones sociales surgidas ‘desde abajo’: una de las cuales se mantuvo por fuera de los gobiernos kirchneristas (el Frente Popular Darío Santillán), y otra que se incorporó a dichos gobiernos (el Movimiento Evita). En las investigaciones mencionadas comparé sus trayectorias y sus relaciones con las movilizaciones, la cooptación y sus vínculos con los gobiernos de diversas escalas (municipales, provinciales y nacionales)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Tras la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación en 2015, el Movimiento Evita se convirtió nuevamente en un opositor y volvió a compartir las calles con el Frente Darío Santillán. La continuación de mi trabajo de investigación sobre el Movimiento Evita acaba de ser publicada: cfr. Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

## **2. El armazón conceptual del ‘dilema’: poder instituyente o poder instituido**

Los abordajes locales acerca de la relación entre movimientos sociales y Estado se ocuparon por un lado de observar las estrategias identitarias de los movimientos —entendidas como construcciones defensivas que se asientan principalmente en el campo de la sociedad—, y por el otro de la estrategia política, entendida como un tipo de acción ofensiva que se orienta a la intervención en las estructuras del Estado, en la llamada arena político institucional. Al respecto, y para clarificar el ‘dilema’ estudiado, es necesario indagar en los supuestos teóricos que estos enfoques suponen en relación a la cuestión de la autonomía, la heteronomía y a la capacidad de instituir o no el poder construido en la sociedad.

Desde un campo de la literatura especializada se ponderó la necesidad de los movimientos sociales de apuntalar la estrategia autónoma en detrimento de la disputa institucional, considerando que la misma conlleva a la dilución de los objetivos transformadores y emancipatorios que deben guiar a los movimientos sociales (Ferrara, 2003; Ricci, 2009; Sitrin, 2010; Zibechi, 2011). Para esta corriente la cuestión de la autonomía se relaciona con valores positivos en la constitución de la estrategia identitaria de los movimientos, reforzando dimensiones tales como la libertad y la autodeterminación, mientras que la institucionalización implicaría caer en la heteronomía respecto de un gobierno al cual se considera ajeno. En esta corriente se enfatiza uno de los riesgos que Gerardo Munck señaló en relación a la disputa de los movimientos sociales por el Estado: «el movimiento social fracasa porque, al entrar en contacto con su medio circundante político, en vez de transformarlo es transformado por él. La visión de cambio, la identidad no negociable del movimiento social, se pierde, ya que éste se torna parte del sistema al que originalmente quería transformar y deja así de encarnar la promesa de una nueva forma de hacer política» (Munck, 1995: 31). Desde allí, algunos autores señalaron que los procesos de institucionalización que atravesaron los movimientos sociales durante los últimos años en América Latina, explican en gran parte el reflujo en el que se vieron sometidos y su baja irradiación política: «los movimientos sociales que antes exigían inclusión social ingresaron al Estado y fueron engullidos por la lógica de la burocracia pública» (Ricci, 2009: 2). Para estos autores, dicha institucionalización también implicó que los movimientos se desvirtuaran: «los movimientos se incrustaron en el Estado pero además asumieron su lógica» (Zibechi, 2011: 72)<sup>2</sup>.

Desde el otro campo bibliográfico se sostuvo la necesidad de que los movimientos sociales dejaran atrás una estrategia anclada en la autonomía y

<sup>2</sup> Cfr. también Ferrara (2003).

en la identidad, la cual es tenida como meramente defensiva (Katz, 2004; Cortés, 2010; Gómez, 2010). Desde esta corriente, aquellos movimientos que se repliegan en la construcción identitaria pueden caer en el encapsulamiento o en la autorrestricción política, otro de los riesgos que ya había planteado Roberto Unger en 1987, y que fue reactualizado por Munck a mediados de la década de 1990: «si se lleva a cabo una política pura de identidad (...) esta opción genera una tendencia por la cual un movimiento social, se vuelca sobre sí mismo, transformándose en una fuerza social comunal o fundamentalista» (Munck, 1995: 36). Para Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni estos movimientos caerían en un radicalismo autolimitante en el cual se «disputan el modelo de desarrollo y sustentan formas de vida alternativas frente a la voracidad instrumental del aparato del Estado (...) pero sin cuestionar las bases normativas del régimen político democrático» (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013: 145).

Es evidente que la tensión entre la capacidad inherente de creación y ejercicio de poder de los movimientos y su relación con el Estado y los gobiernos, es tributaria a su vez de un debate más general acerca de los fundamentos originarios del poder en la sociedad moderna. Este debate filosófico-político excede las competencias de este artículo. No obstante, es importante reconocer al respecto que los principales puntos de discusión versaron sobre la capacidad propia de quienes actúan en el campo de la sociedad de ejercer un poder efectivo, y de su debilitamiento o fortalecimiento al momento de pasar a una estrategia ofensiva que intente instituir su cuota de poder en el marco de la arena institucional, transformándolo en poder constituido. Algunos teóricos de la cuestión del poder señalaron la tensión inherente a la creación de la institucionalidad que existe en el vínculo entre poder instituyente y poder constituido; uno de los principales fue Carl Schmitt, para quien el poder instituyente / constituyente debe ser pensado como la ejecución en un período de 'inicio absoluto', que «brota de la nada normativa y de un desorden concreto» (Schmitt, 1993: 21). En esta mirada el poder instituyente queda confinado únicamente a situaciones excepcionales. Por otro lado, autores inscriptos en diversas escuelas críticas sostuvieron que la capacidad de ejercicio soberano del poder instituyente / constituyente es inherente a los colectivos sociales y debe ejercerse en forma sostenida más allá de las coyunturas excepcionales. Es el caso de Antonio Negri, quien asoció poder instituyente con otras formas radicales de democracia: «la democracia como 'forma absoluta' de gobierno, tal y como la definieron Maquiavelo y Spinoza, se convierte en una posibilidad de hecho, es decir, que transforma la potencialidad teórica en capacidad de proyecto político» (Negri, 2015: 389); este ejercicio del poder constituyente genera para Negri una apertura sobre el futuro, que no debe ser neutralizada por el poder instituido.

Estas conceptualizaciones teóricas ilustran debates generales y apelan a conceptos de largo alcance en términos de la teoría social. Pero estas corrientes funcionan en parte como los dos grandes enmarcadores de los debates que en la academia local se suscitaron en torno a los movimientos sociales y a los gobiernos progresistas. En Argentina los análisis académicos acerca de los movimientos sociales durante la década de 1990 se centraron en el modo en que estas formas organizativas cuestionaban las instituciones tradicionales de la democracia representativa (Scribano, 1999; Di Marco, 2003)<sup>3</sup>. Varios autores sostuvieron que los nuevos movimientos que emergieron en América Latina durante dicho período tenían como principal característica impulsar procesos instituyentes o constituyentes<sup>4</sup> en la construcción cotidiana de otro tipo de vínculos sociales (Zibechi, 1999; Sousa Santos, 2001). Haciendo hincapié en el carácter transformador que emanaba de la organización de la sociedad, al margen de las instituciones de la arena política, los nacientes movimientos sociales impugnaban en la práctica misma la herencia institucionalista (Freibrun y Carvajal, 2007) que se había instalado desde el retorno a la democracia: «la política rompía con el espacio legítimo y dominante de lo político, des-identificando las prácticas democráticas de la figura del ciudadano elector e introduciendo dimensiones participativas de la política que se creían hasta el momento confinadas en los anales de la historia» (Cerdeiras, 2002: 51). Este es el marco del debate de ideas en el cual emergieron los movimientos sociales característicos de la militancia de fines de siglo XX en el país y que dará lugar a lo que se denominó ‘nuevo ethos militante’ (Svampa, 2010).

Al respecto, las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 sin dudas expresaron un fuerte contenido de poder instituyente (Borón, 2001; Quintar y Zusman, 2013)<sup>5</sup>. Sin embargo, Svampa y Pereyra destacaron el carácter ‘contradictorio’ de las demandas de diciembre de 2001: «por un lado, implicaba un llamado a la creación de una nueva institucionalidad, que priorizaba la autoorganización de lo social a distancia y en detrimento del mundo institucional; por otro lado, transmitía un llamado a la normalidad, que podía leerse como una demanda de intervención estatal (el regreso del Estado) para garantizar el orden» (Svampa y Pereyra, 2004: 210). En dicho marco, algunas autoras sostuvieron que, si bien estos nuevos movimientos

<sup>3</sup> Se debe destacar que el surgimiento de nuevos movimientos sociales en el país ya había sido advertido durante la década de 1980 por Jelin (1989). No obstante, es durante la década posterior que se asiste a su masificación, diversificación y mayor relevancia pública.

<sup>4</sup> Poder instituyente y poder constituyente son utilizados como sinónimos en este artículo.

<sup>5</sup> Para Borón una consecuencia de las jornadas del 19 y 20 de 2001 es: “la sensación de que en el momento en que la sociedad civil se moviliza adquiere una irresistible «potencia constituyente» capaz de hacer saltar por los aires a cualquier gobierno con mucha más contundencia que el más rotundo resultado electoral” (Svampa y Pereyra, 2001: 25).

sociales encarnaron una fuerte potencia instituyente, «a pesar de ello, las organizaciones sociales que pusieron en jaque al orden social vigente durante el conflicto, no lograron constituirse como una alternativa política ni tampoco electoral» (Chaboux y Rolfi, 2015: 46).

Pero todo este escenario sufrirá fuertes modificaciones a partir de la re legitimación de las instituciones estatales acontecida durante el primer gobierno presidencial de Néstor Kirchner. Allí, un vasto conjunto de organizaciones que habían priorizado la construcción de poder a partir de una estrategia autónoma respecto del Estado, comenzaron a plantearse un cambio en su estrategia política, reorientándose a la participación y disputa del Estado. Algunos de los casos más representativos fueron el movimiento Barrios de Pie, un conjunto de Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) agrupados en la corriente Patria o Muerte —que luego de la integración al Estado conformaron el Movimiento Evita—, y el Movimiento de Unidad Popular (MUP), entre otros.

Los límites que estos movimientos enfrentaron al integrarse al gobierno reflataron el ‘dilema’ de los movimientos sociales ante el Estado. El debate intelectual y político que hegemonizó el campo de la academia se centró por esos años en la cuestión de la autonomía o la cooptación que los movimientos experimentaban respecto del Estado. Quienes fueron críticos de la incorporación de los movimientos al gobierno kirchnerista sostuvieron que los movimientos estaban siendo cooptados, lo que implicaba que perderían autonomía y terminarían envueltos en dinámicas heterónomas. Pasar a ser parte de una gestión gubernamental alejaba a las organizaciones de la posibilidad de ‘crear sus propias reglas’, pasando a ser movimientos fuertemente dependientes del gobierno. Pero quienes defendieron la necesidad de los movimientos de disputar el gobierno desde dentro, sostuvieron que los anteriores realizaban una opción consciente y pragmática en función de acrecentar su poder. Para clarificar las posiciones académicas desde las cuales fue leído este fenómeno, he delimitado dos grandes perspectivas: la perspectiva de la sobredeterminación y la perspectiva de la autodeterminación.

### **3. La perspectiva de la sobredeterminación**

Varios autores coincidieron en resaltar que la autonomía de los movimientos frente a los diversos gobiernos constituye uno de sus valores fundamentales (Touraine, 1985; Holloway, 2002). Manuel Garretón señaló que, para el caso chileno, la reconstitución democrática implicó el retorno de las formas clásicas de articulación entre Estado y sociedad. No obstante: «el resultado fue más la cooptación del actor social en términos de las metas del

contexto, que la solución de los problemas de fondo o la incorporación del actor al debate de esos temas» (Garretón, 1996: s/n). Teniendo como premisa teórica e ideológica que la integración a las estructuras estatales a partir de la adhesión a un gobierno diluye la capacidad de la organización de definir su política, esta perspectiva sostuvo que la integración terminó encorsetando las prácticas de los movimientos en lógicas estatales desprovistas de potencial transformador. Desde allí, criticaron fuertemente los llamados procesos de institucionalización de los movimientos sociales. En esa línea Raúl Zibechi advirtió que muchos gobiernos progresistas de la región utilizaron su enfrentamiento contra sectores de derecha para subordinar a los movimientos sociales: «el Estado suele utilizar a la derecha como excusa para domesticar la rebeldía de los de abajo. No se trata sólo de cooptación. Las más de las veces la subordinación opera desviando a los movimientos de sus objetivos centrales, de aquellas estrategias de larga duración que se venían implementando desde tiempo atrás» (Zibechi, 2009: 253).

En Argentina, los primeros trabajos académicos que se ocuparon de analizar la adhesión de los movimientos sociales a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), coincidieron en resaltar el carácter de subordinación política y de cooptación que implicaba la integración de los movimientos a las estructuras del Estado (Battistini, 2007; Escudé, 2007). Esto respondería a una estrategia del gobierno tendiente a «desarmar la movilización popular, especialmente por medio de mecanismos de cooptación (sea a través de instrumentos de asistencia social, por la colocación de algunos dirigentes en puestos estatales o por la combinación de esto con conformidades básicas de tipo ideológico-político por parte de las organizaciones cooptadas)» (Rajland, 2008: 340). Así, se sostuvo que las estrategias de neutralización se han «acentuado a partir de mayo de 2003, con la presidencia Kirchner [quien] se caracterizó por explorar posibilidades de cooptación de un sector del movimiento piquetero» (Campione y Rajland, 2006: 307). Los niveles de responsabilidad que se juegan para estos autores al momento de sopesar el producto de dicha cooptación son variables; o bien porque se resalta la capacidad de persuasión del gobierno, o porque se destaca la ingenuidad del movimiento.

En el primer caso se sostiene que: «las políticas kirchneristas de integración e institucionalización de algunas organizaciones (complacientes o consustanciadas con su quehacer) y control, intento de disciplinamiento y aislamiento de otras (combativas y además algunas con propuestas de fondo) han tenido éxito en tanto abanico de estrategias respecto al estado de la opinión pública» (Rajland, 2008: 347). En el segundo caso se postula que «la confianza en el 'progresismo' (...) desarmó políticamente a esos movimientos, los desnaturalizó y hasta los llevó a su disolución» (Oviedo, 2004: 4).

Independientemente de dónde se sitúe el peso en la configuración de la relación entre Estado y movimiento, la cooptación de las organizaciones por parte de los gobiernos kirchneristas habría acentuado el clientelismo como modo de relación entre el gobierno y los movimientos (Campione y Rajland, 2006). Por su parte, Maristella Svampa (2011) sostuvo que este proceso contribuyó a homologar los proyectos políticos de los movimientos sociales con la tradición peronista y, a la vez, a debilitar a los movimientos en el largo plazo. En el aporte de esta autora se matiza la cuestión de la cooptación dando lugar a procesos combinados de cooptación e integración por parte de los movimientos a la estructura gubernamental. En contraste con esta perspectiva, que subtiende primordialmente una sobredeterminación de la lógica estatal por sobre la capacidad de decisión política de los movimientos integrados al gobierno, un segundo conjunto de trabajos puso el foco en los márgenes de acción de los movimientos y en su capacidad de elección aún en su paso por el gobierno.

#### **4. La perspectiva de la autodeterminación**

Recién con Cristina Fernández en ejercicio de su primer mandato presidencial, desde 2007 un conjunto de nuevos trabajos académicos comenzaron a revisar críticamente los postulados de la perspectiva antes mencionada (Gómez, 2007; Natalucci, 2008; Massetti, 2009; Schuttenberg, 2009a y 2009b; Cortés, 2010; Massetti, Villanueva y Gómez, 2010). Estos trabajos cuestionaron «las hipótesis de cooptación y empezaron a problematizar la dinámica de los movimientos sociales en la presidencia de Kirchner» (Schuttenberg, 2012: 198), y sostuvieron que la perspectiva de la sobredeterminación limitaba —sino negaba— la capacidad de agencia de las organizaciones sociales (Retamozo, 2011). Martín Cortés (2007) advirtió que la integración de organizaciones sociales al gobierno nacional fue resultado de decisiones políticas de las organizaciones, antes que de una cooptación que las presuponía pasivas y manipuladas.

A partir de una serie de trabajos empíricos que pusieron el acento en los motivos por los cuales las organizaciones se sumaban al gobierno, un conjunto de autores y autoras comenzó a sustentar con evidencia empírica los límites de la perspectiva de la sobredeterminación. Las críticas apuntaron a que aquellos estudios tenían: «poca base empírica, basados principalmente en las fuentes periodísticas y poca observación directa y entrevistas» (Gómez, 2010: 77). Dedicados entonces a desacreditar las bases que sostenían la premisa de la cooptación, autores como Gómez clarificaron los fundamentos de la integración al kirchnerismo considerando los testimonios de los pro-

Francisco Longa

pios integrantes de las organizaciones sociales. A partir de una serie de entrevistas con dirigentes de organizaciones kirchneristas, dicho autor destacó que —en orden de prioridad—, los dos puntos que fueron decisivos para definir el apoyo al gobierno fueron: 1) las concesiones en el plano de los intereses generales de las clases populares; y 2) las concesiones específicamente hacia los movimientos y que benefician a sus bases pero son gestionados fuera de la órbita del movimiento. Recién como tercer punto el autor sitúa a las concesiones específicamente hacia los movimientos que favorecen a sus bases y son gestionados dentro de la órbita del movimiento<sup>6</sup>.

De esta forma se comenzó a minar el armazón conceptual que sostenía que la adhesión al proyecto político de gobierno se basaba principalmente en la obtención de beneficios directos para las organizaciones. Según Gómez su enfoque: «permite descartar la pertinencia del concepto tradicional de ‘cooptación’ que presupone necesariamente un alineamiento político motivado en ventajas para las organizaciones o sus cuadros a cambio de la aceptación de la no concesión de las demandas mediatas o inmediatas a sus bases» (Gómez, 2010: 72). La cooptación entonces no podría explicar «el insistente intento de los movimientos oficialistas de fijar posiciones políticas de alto perfil y en varias ocasiones en abierta crítica, disidencia y hasta de desafío al gobierno» (Gómez, 2010: 72). Este intento por parte de las organizaciones estaría demostrado en tanto que «las mediciones cuantitativas de las acciones colectivas realizadas desde el 2003 no sólo no se reducen sino que aumentan (...) los relevamientos de movilizaciones y protestas demuestran un aumento de su capacidad de movilización tanto espacial como temporalmente» (Gómez, 2010: 75). De esa manera, evidenciar que los movimientos en la gestión aún continuaban movilizándose, era el dato empírico que desmentía la cooptación anunciada por el paradigma académico rival. Pero en este punto es conveniente adoptar una perspectiva que agregue más dimensiones a la mera ausencia o presencia de movilizaciones.

## 5. Intersecciones y disensos entre perspectivas

Un primer elemento que permite encontrar puntos de contacto entre ambos paradigmas se relaciona con la utilización en modo homologable de ciertos conceptos. Esto ocurrió, por ejemplo, con la utilización como sinónimos de ‘cooptación’ y ‘desmovilización’. Mientras desde el paradigma de

<sup>6</sup> En orden decreciente, las últimas son: 4-el reconocimiento con poder de veto en el comando político kirchnerista y 5-el reconocimiento en las políticas estatales (Gómez, 2010: 76 y ss.).

la sobredeterminación denunciaron la cooptación de los movimientos sociales aduciendo la merma en sus movilizaciones (Rajland, 2008), desde el paradigma de la autodeterminación negaron los procesos de cooptación esgrimiendo que las movilizaciones no habían disminuido (Klakcho, 2009). Si bien Ástor Massetti sostuvo, al analizar el pasaje del piqueterismo al ciclo de institucionalización de los movimientos sociales acaecido desde 2003, que ésta «conversión de las prácticas de las organizaciones necesariamente implica una desmovilización» (Massetti, 2009: 132), la mayoría de los trabajos del paradigma de la autodeterminación destacaron, como vimos, que las movilizaciones continuaban (Gómez, 2010; Natalucci, 2012; Retamozo y Di Bastiano, 2017).

Uno de los argumentos de este artículo refiere a que parte de este contrapunto entre paradigmas tiene origen en un equívoco: la cuantificación de las movilizaciones no indica por sí sola el nivel de independencia o de cooptación de un movimiento social. Como fue dicho, en casi diez años de analizar la experiencia de las organizaciones sociales ante el Estado, principalmente estudiando en perspectiva longitudinal a dos de las organizaciones sociales más importantes del país como lo son el Frente Popular Darío Santillán y el Movimiento Evita, se constata que un movimiento puede realizar numerosas movilizaciones pero, en la medida que éstas sean únicamente de apoyo a un gobierno, no alcanzaría para mostrar niveles de independencia o de juego político propio; así, podría ser un movimiento 'cooptado' pero también movilizad. Existen organizaciones sociales que, precisamente como muestra de apoyo a un gobierno se movilizan recurrentemente en actos proselitistas o en actividades barriales de apoyo a funcionarios/as y candidatos/as, movilizaciones en función de las cuales nadie afirmarí que se trata de organizaciones independientes de dicho gobierno.

Los datos de mis investigaciones muestran que para el caso del Movimiento Evita, una organización social que entró al gobierno kirchnerista, se observó cómo sí permaneció movilizad durante sus años en la gestión. Pero además se observan los distintos tipos de convocatorias a las movilizaciones en cuestión que realizó el movimiento (Longa, 2019: 143 y ss.). En numerosos casos ésta organización se movilizó bajo una agenda marcada netamente por la cúpula del gobierno, agenda por otra parte sobre la cual la organización no tenía poder de decisión. Pero también se muestran movilizaciones realizadas en forma independiente, que quedaban por fuera del radar decisional del gobierno. Esto fue constituyendo una 'agenda propia' del Movimiento Evita al interior del propio gobierno<sup>7</sup>, que se

<sup>7</sup> En el caso del Movimiento Evita su 'agenda propia' tuvo que ver con las reivindicaciones de la llamada Economía Popular y con la denuncia a los casos de violencia institucional, Cfr. Longa (2019: 146 y ss.).

nutrió de movilizaciones que le exigían al propio gobierno reivindicaciones tales como el otorgamiento de la personería gremial para la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)<sup>8</sup>. Poder elaborar una agenda propia claramente es muestra de un juego político independiente, lo cual matiza —sino desmiente— que se trate de una organización cooptada, al menos si la cooptación es pensada como la obediencia en bloque a los lineamientos centrales de un gobierno.

En definitiva, es evidente que los procesos de institucionalización de las prácticas militantes cobraron —para los estudios de la perspectiva de la autodeterminación—, definitivamente otro carácter de aquel que tenían para quienes se enmarcaron en la perspectiva de la sobredeterminación.

Hacia 2010 Marcelo Gómez elaboró una valiosa sistematización de los puntos nodales que distancian a los autores de una y otra perspectiva. Él denominó ‘paradigma normal’ a lo que aquí llamo perspectiva de la sobredeterminación, y ‘paradigma anómalo’ a los estudios que aquí presento como enfoque de la autodeterminación. Su propuesta puso el acento en el status hegemónico que los trabajos del paradigma normal habrían presentado en la academia local. A partir de una tipología que consta de seis tándems binarios para la observación de la relación entre los movimientos y el gobierno nacional<sup>9</sup>, forjó un contrapunto entre los enfoques de uno y otro paradigma.

En términos generales se puede afirmar que fue a partir de la negación, afirmación o relativización de la capacidad de acción de los movimientos ante el Estado que las acciones empíricas llevadas a cabo por las organizaciones fueron procesadas por los estudios contemporáneos en función de adscribir a uno u otro paradigma. Lo más importante a destacar al respecto es que, lo que para una de las ‘bibliotecas’ eran contradicciones que atravesaban los movimientos —propias de la disputa de poder—, para la otra se trataba de incoherencias entre los objetivos emancipatorios de los movimientos y su modo de insertarse en el gobierno.

Las transformaciones en las lógicas internas de los movimientos, a partir de su asunción de la gestión estatal, tensionaron las miradas entre aquellos que homologaron dichas transformaciones con el burocratismo, y quienes sostuvieron que se trataba de la politización militante del Estado a través de la institucionalización de los movimientos. Desde la perspectiva de la sobredeterminación no se pudo comprender el componente activo y cons-

<sup>8</sup> El Movimiento Evita fue una de las organizaciones que, junto con el Movimiento de Trabajadores Excluidos, entre otras, fundó la CTEP en el año 2011.

<sup>9</sup> Los tándems son: oportunidad política/decisión política; debilitamiento/problemas del crecimiento político acelerado; incorporación subordinada/participación crítica; estatalización/politización de la gestión pública; populismo/pragmática del poder popular.

ciente de muchas decisiones políticas de los movimientos que implicaban apoyos o adhesiones al gobierno. La atractiva fórmula de la cooptación se presentó como punto de llegada ineludible, cuando al menos debió presentarse como un interrogante sobre el futuro de las organizaciones que se sumaban al gobierno. Por otro lado, en lo que refiere a la perspectiva de la autodeterminación, se tomaron algunos hechos empíricos (como ciertas movilizaciones) como factores que por sí solos demostraban la independencia de los movimientos en la gestión.

## **6. El desafío analítico: integrar los campos dicotómicos**

Como queda demostrado, el campo de estudios sobre movimientos sociales durante la etapa kirchnerista fue sin lugar a dudas dicotómico. Esto no siempre coadyuvó a construir una mirada integral que represente la complejidad que revisten las relaciones entre movimientos, Estado y gobiernos. Pero en lo que resulta más paradójico aún, en algunos casos las miradas enfrentadas impidieron observar sus puntos en común; la cuestión de los recursos fue, parcialmente, uno de ellos.

Desde una perspectiva crítica con los movimientos kirchneristas, Beatriz Rajland señaló que del otorgamiento de los planes sociales y subsidios del Estado «las organizaciones manejan solo el 10%; el resto es ‘administrado’ por los punteros políticos regionales» (Rajland, 2008: 346). Desde la otra biblioteca, Gómez (2010) sostuvo que durante el kirchnerismo las organizaciones no accedieron a grandes recursos materiales ni a la gestión de planes estratégicos. Como se ve, tanto quienes criticaban a los movimientos por sumarse a la gestión, como quienes los avalaban, coincidían en que las organizaciones no estaban usufructuando cuantiosos recursos del Estado. Pero mientras para los primeros eso explicaba el fracaso de la integración de las organizaciones a la gestión, para los segundos demostraba su genuina adhesión a un proyecto político.

Teniendo en cuenta la dicotomización presentada en el campo acerca de este debate, y los puntos en común que se empiezan a observar si se adopta una perspectiva integral, en las siguientes líneas se proponen algunos enfoques en virtud de lograr un abordaje conceptual que recupere los más lúcidos aportes de ambas perspectivas y que los combine con el análisis empírico tanto de organizaciones que se sumaron al gobierno kirchnerista como de aquellas que se mantuvieron por fuera del mismo.

Esta búsqueda de síntesis no tiene una pretensión de clausura, sino de brindar nueva evidencia que reactualice las preguntas que guiaron a tantos y tantas colegas. Cuento para esto con un importante conjunto de trabajos

Francisco Longa

desde la antropología social, que vienen problematizando la dicotomía advertida: hacia 2008 Julieta Quirós intentó trascender la dicotomía entre referentes barriales de los tradicionales partidos políticos y de los nuevos movimientos sociales, identificando en ambos una razón instrumental de la política. También Ferraudi Curto (2015) deconstruyó la dicotomía tajante entre piqueteros y punteros ayudada de la perspectiva etnográfica. Estos aportes sirven para observar los puntos de contacto y las zonas en común que comparten experiencias que, desde las dicotomías planteadas (piqueteros vs. punteros; autónomos vs. cooptados), parecen radicalmente distintas.

Estos valiosos intentos por trascender las miradas dicotómicas, no obstante, no deben llevarnos a un extremo relativismo en el cual terminen por diluirse las características particulares de cada experiencia. Para el caso de la tensión entre piqueteros y punteros, si bien existen amplias zonas en común —que la antropología social develó—, también es cierto que «ninguno de los elementos mencionados hace que pueda asimilarse a cabalidad la actividad de los movimientos a la de los mediadores político-estatales en los primeros años del actual siglo» (Maneiro, 2014: 491). Precisamente algunos trabajos de María Maneiro constituyen aportes fundamentales para trascender las dicotomías sin diluir la especificidad de cada experiencia.

## **7. Redefiniendo conceptos para una mirada integral**

Uno de los argumentos centrales de este trabajo es que gran parte de las divergencias entre los dos paradigmas mencionados se debió a una utilización imprecisa de algunos conceptos clave. En este apartado entonces se propone una redefinición de algunos de los conceptos más utilizados para pensar la experiencia de los movimientos sociales ante el Estado en Argentina como: institucionalización, cooptación, autonomía y desmovilización, y se brindan claves para pensar cómo homologarlos o no a fenómenos como la integración y la burocratización.

Respecto del concepto de institucionalización, como se observa desde el 'dilema' teórico de los movimientos sociales ante el Estado, para algunos la institucionalización fue pensada como un proceso negativo que suponía el encorsetamiento de las dinámicas emancipatorias de los movimientos en las lógicas estatales. Esta institucionalización estaba asociada directamente al burocratismo, a la desmovilización y a la pérdida de los horizontes emancipatorios. Considero en primer lugar que para poder dialogar y generar contrapuntos con estos supuestos, se debe clarificar si la institucionalización se supone a priori como un proceso negativo y autocondicionante para el movimiento. Mi trabajo de campo con organizacio-

nes sociales mostró que, para los actores, las significaciones respecto de la institucionalización pueden ser muy distintas. Estas no se asocian necesariamente a cuestiones negativas sino, por ejemplo, a la posibilidad de masificar y de transformar en política pública proyectos que solamente sostenidos desde el campo de lo social se veían como limitados (Longa, 2019: 126 y 127).

De esa forma se puede pensar en cambio en un tipo de institucionalización de los movimientos al modo de las experimentaciones institucionales (Unger, 1999), que implican trascender la política anclada en la identidad y en la construcción autónoma, sin reproducir automáticamente algunas pautas regulatorias asociadas a la dinámica estatal, como el burocratismo. Este tipo de institucionalización no implica en forma necesaria —lo cual no quiere decir que no ocurra en forma contingente—, la dilución de los aspectos emancipatorios de los movimientos sociales ni su desmovilización, como sí ocurría en la noción de institucionalización del paradigma de la sobredeterminación. En este caso mi propuesta empalma con las sugerencias de Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni (2013), para quienes la relación entre movilización y transformación del régimen político «requiere de una necesaria reelaboración de la noción de institucionalización» (Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni, 2013: 143).

Desde este nuevo campo de significaciones, los procesos condicionantes e inmovilizantes para los movimientos que el 'dilema' subsumía al proceso de institucionalización, pueden pasar a entenderse mediante el concepto de 'estatización'. Estatización no debe pensarse como un proceso de vinculamiento en sentido fuerte con el Estado (recibir subsidios, co gestionar proyectos en el territorio, etc.), sino como el proceso mediante el cual las lógicas de la regulación que implica todo Estado —y sin juicio de valor al respecto—, priman por sobre las lógicas de organización que el movimiento se daba a sí mismo antes de establecer un vinculamiento en sentido fuerte con el Estado.

De la misma forma, también es necesario reformular la noción de burocratización para poder comprender cabalmente el tipo de desarrollo que despliegan las organizaciones sociales en relación con el Estado. Es por ello que aquí se propone pensar a la burocratización como un proceso que tiene vasos comunicantes con la estatización, aunque también reconoce espacios diferenciados respecto de ésta. Acuerdo en que, en particular, asistimos a un proceso de burocratización cuando tiene lugar una: «degeneración de la estructura y de las funciones de los aparatos burocráticos que (...) significa proliferación de organismos sin vinculación con las exigencias generales de funcionalidad, acentuación de los aspectos formales y de manera de proceder [sic] en detrimento de los aspectos sustanciales con la consecuente lentitud de las actividades y la reducción de las tareas cumplidas (...) en definitiva, el triunfo de la organización —la burocracia— sobre sus fines» (Bencini, 1981: 172).

Todo movimiento social, aún aquel que rechaza la participación en los gobiernos, es —guiados por esta definición— plausible de caer en las degeneraciones burocráticas. En tal sentido también entiendo por burocratización, para una organización social, el proceso mediante el cual los mecanismos administrativos y jerárquicos pasan a regular primordialmente las pautas de relación entre los integrantes de la organización, y entre la organización y otros actores. De esta forma, la integración al Estado comporta un grado necesario de burocratización, toda vez que el Estado es por definición una estructura constituida por pautas administrativas y jerárquicas. Sin embargo, también se pueden observar escenarios de burocratización en las relaciones de los movimientos con empresas, ONG, asociaciones civiles, e incluso con otros movimientos; en tal sentido refuerzo la idea de que «los movimientos sociales producen los sistemas de reglas, crean organizaciones, expresan un líder e ideologías y se burocratizan» (Melucci, 1995: 226).

Además, mi análisis brinda datos que obligan eludir las relaciones directas entre una mayor penetración en el Estado y un aumento de la burocratización. Si bien es evidente que para un movimiento integrado a un gobierno los desafíos y las demandas administrativas puedan acrecentarse, durante algunas etapas políticas esto también puede ocurrir en organizaciones autonomistas que no fueran parte de gobierno alguno. En otro trabajo mostré cómo algunos Movimientos de Trabajadores Desocupados de la provincia de Buenos Aires, que no se habían sumado al gobierno kirchnerista pero que implementaron algunas de sus políticas públicas en el territorio, también perdieron potestades frente al Estado —y por consiguiente grados de autonomía—, por no contar con los recursos organizativos necesarios para resolver la infinidad de demandas administrativas que el Estado les exigía a cambio de subsidios y recursos (Longa, 2017: 12-15).

Así, el análisis de los procesos de burocratización de los movimientos muestra enormes paradojas: la ocupación de cargos gubernamentales muchas veces puede incluso disminuir los requerimientos burocráticos. Esto se constata en la obtención de algunos recursos, o en la resolución de determinados conflictos, por la vía de la negociación. Sucede que, dentro del Estado, por momentos se pone en marcha una lógica de intercambio de favores políticos entre actores que, paradójicamente, puede achicar las demandas administrativas y los pasos burocráticos. Así, mientras estar dentro del Estado en ocasiones sirvió al Movimiento Evita para agilizar trámites por medio del favor político (Longa, 2019: 122 y 123), sobre otras organizaciones que no se sumaron al gobierno, como el Frente Popular Darío Santillán, sí recayó todo el peso de las demandas burocráticas al momento de gestionar subsidios o planes sociales.

Respecto del concepto de autonomía, desde los trabajos que impugnaron la integración de los movimientos al gobierno kirchnerista ésta fue entendida como la distancia respecto de las lógicas y las regulaciones del aparato estatal, y como la capacidad de los movimientos de vivir bajo sus propias reglas, lo cual aludía directamente a una noción amplia de autonomía<sup>10</sup>. Esta autonomía suponía que los movimientos podían continuar regulándose mediante sus propias lógicas y ‘viviendo según sus propias reglas’ (Castoriadis, 2013), ajenos a las determinaciones estatales. Respecto de esta definición realizo una asimilación y una excepción. Coincido respecto del uso de la categoría de autonomía para analizar en qué medida los movimientos no están sometidos a un poder externo, lo cual por el contrario definiría una situación de heteronomía<sup>11</sup>. No obstante, la excepción refiere a que la posibilidad de ‘vivir según sus propias reglas’ no está determinada *in toto* por el hecho de que un movimiento se incorpore o no al Estado, o acompañe o no a determinado gobierno. La evidencia empírica que surge de mi trabajo doctoral confirma que la capacidad de fijarse reglas internas —en una organización social que no había sido parte del gobierno—, también se vio disminuida (Longa, 2016: 247 y ss.). La destreza del movimiento de ‘educar’ a sus cuadros, sus modos de mantener iniciativas políticas, o su capacidad de mostrar poder territorial para disminuir las demandas del gobierno local de turno, también son elementos clave para evaluar si un movimiento puede o no ‘vivir bajo sus propias’ reglas. Por ello, integrarse a un gobierno o gestionar recursos del Estado no determinan a priori esta capacidad de autonomía.

En cuanto al término ‘integración’, la operatividad de este concepto se profundiza cuando por integración al Estado entendemos a los procesos mediante los cuales un movimiento social incorpora a uno o varios de sus militantes, a partir de una estrategia colectiva, en el aparato estatal. María Maneiro definió la integración gubernamental como «la participación de los referentes de los movimientos (...) en cargos políticos (electivos o no electivos) con niveles de responsabilidad en la gestión de diversas áreas» (Maneiro, 2014: 475). Coincido con esta definición, a la vez que amplió su registro, diferenciando la integración al gobierno de la integración al Estado. Esta diferenciación es relevante en relación con la autonomía, en la medida que es substancialmente distinto incorporar un militante a un puesto de funcio-

<sup>10</sup> Esta concepción de la autonomía reenvía sin dudas al pensamiento de Cornelius Castoriadis.

<sup>11</sup> En una estrategia heterónoma “no sólo es aceptada la participación estatal, sino que hay una búsqueda por la generación de dispositivos por los cuales institucionalizar demandas bajo la forma de derechos. El Estado en este esquema es concebido como un posibilitador” (Natalucci, 2012: 33).

nario en virtud de un acuerdo con el gobierno, que lograr que un militante ingrese a un cargo legislativo por la vía electoral en el marco de una fuerza política opositora al gobierno en cuestión; en ambos casos hay integración al Estado, pero sólo en el primero hay integración al gobierno. Esto es así en la medida que reconozco que «el gobierno es una parte fundamental del Estado, su cúpula institucional» (O'Donnell, 2004: 6), pero que el Estado, en la medida que es la consolidación de las relaciones de fuerzas y dicha relación es un producto histórico dinámico y cambiante, va cristalizando y solidificando —al decir de Álvaro García Linera (2015)—, capas geológicas que se traducen en normativas, estructuras del personal burocrático, orientaciones de proyectos institucionales y un sinnúmero de lineamientos de las estructuras del poder instituido.

Relativo al concepto de cooptación, a diferencia de un conjunto importante de la literatura especializada, que asoció la cooptación con una suerte de subordinación casi inconsciente del movimiento al gobierno del cual era parte, considero fundamental subrayar por un lado el carácter consciente de la adhesión —cuando la hubiera— de las organizaciones a los gobiernos. El trabajo empírico refuerza lo sostenido anteriormente por Gómez (2010), en la medida que los testimonios de los y las entrevistadas coinciden en entregar una serie de argumentaciones sólidas y coherentes respecto de su acompañamiento al gobierno.

Por el contrario, la aplicación del término 'cooptación' había sugerido en muchos casos un estado casi inconsciente de los movimientos, quienes parecían no dar cuenta siquiera de las limitaciones que la participación en el Estado les imponía. Al respecto, la irracionalidad de los integrantes de los movimientos al momento de tomar una decisión política al menos debería ser un punto de llegada comprobado, antes que un punto de partida sugerido.

Es notable, además, cómo en la mayoría de los trabajos académicos contemporáneos en los que se hablaba de cooptación se omitía una definición precisa de dicho término. La cooptación fue asumida entonces de manera intuitiva, lo cual tal vez haya sido en parte el motivo de los malos entendidos. Hans Pruijt (2003) sistematizó el debate acerca de qué se entiende en la academia de los países centrales por cooptación señalando, desde los autores que entienden por cooptación una renuncia de los movimientos a sus objetivos transformadores (Piven y Cloward, 1977); hasta los que como Selznick (1949) sugieren que la cooptación puede implicar restricciones también para las organizaciones cooptantes. El aporte de Pruijt a la aplicación del término cooptación viene a incorporar sutilezas y complejidades, y a evitar aplicaciones superficiales o mecánicas. En su estudio sobre el movimiento de ocupación de viviendas en Amsterdam, sostuvo que el

activismo logró legalizar algunos *squats*<sup>12</sup> aunque otros fueron desalojados por el gobierno; así: «siempre ha habido una mezcla de acuerdo y desacuerdo entre los ocupantes ilegales y el municipio (...) una discusión sobre la cooptación debería preservar tales sutilezas, para no correr el riesgo de eliminar de nuestro marco teórico la posibilidad de éxito del movimiento» (Prujit, 2004: 701)<sup>13</sup>. Considerando entonces que las relaciones entre las organizaciones y los gobiernos son complejas, antes que asegurar un camino cooptado o independiente para las organizaciones que se acercan a un gobierno, «los costos y los beneficios de la cooptación necesitan ser analizados caso por caso» (Prujit, 2003: 136)<sup>14</sup>.

De esa manera podría considerarse la existencia de niveles de cooptación, si por ésta se entienden las limitaciones en las iniciativas políticas de una organización social en particular que hubiera pasado a formar parte de un gobierno. La constatación de 'agendas propias' de las organizaciones ante los gobiernos, es clave para determinar su proyección más allá del propio gobierno. Cuando una organización cede por completo sus agendas a los lineamientos del gobierno del cual forma parte (y principalmente en los casos en los que los líderes del movimiento estén excluidos del centro decisional del gobierno), sí podría constatararse una dilución de los objetivos propios de la organización en pos de la estrategia central del gobierno, lo que se acercaría a algún tipo de cooptación. Por ello, no es conveniente negar la existencia de escenarios de cooptación. No obstante, éstos —además de ser de difícil aprehensión para las ciencias sociales— ocurren cuando una organización pierde definitivamente su capacidad de elaborar una estrategia política y adopta las tácticas, definiciones y tareas brindadas por el comando político del gobierno. Este escenario, además de mostrar una organización cooptada, prácticamente ilustra la evanescencia misma del movimiento como tal, en la medida que implicaría su incapacidad de constituirse como fuerza en movimiento —que confronta con determinadas reglas del sistema— para pasar a diluirse por completo en una organización aliada al gobierno.

La pérdida de iniciativas políticas o la opción por marginar determinados temas en la agenda política en función de los temas que el gobierno prioriza, pueden ser pensados como tipos de participación controlada del movimiento social. En tal sentido, desde la perspectiva del gobierno podría considerarse satisfecha la demanda de cooptación. Aunque esto mismo también podría ser reconocido por las propias organizaciones sociales, y aceptado como moneda de cambio, en función del acceso a determinados resortes del poder

<sup>12</sup> *Squats* es el concepto en idioma original que designa a las viviendas ocupadas.

<sup>13</sup> Traducción del original a cargo del autor.

<sup>14</sup> Traducción del original a cargo del autor.

Francisco Longa

estatal. Es por ello que la integración condicionada a determinado gobierno puede ostentar visos de cooptación o no, según la perspectiva desde la cual se aborde la relación entre el movimiento, el Estado y el gobierno.

Finalmente, los datos empíricos también sirven para proponer una perspectiva novedosa acerca del 'dilema' de los movimientos ante el Estado. Partiendo de la perspectiva analítica —que se ocupa de las orientaciones y sentidos que los propios actores le brindan a su experiencia (Melucci, 1994)—, es posible observar por ejemplo que para los integrantes del Movimiento Evita su independencia no se dirimió en función de si fueron 'críticos' o 'acríticos', porque eso hubiese implicado pensarse desde la externalidad al gobierno. Al respecto, un referente sostuvo: «en vez de críticos tenemos que ser autocríticos, porque somos parte de ese error también, nosotros nos consideramos parte de ese error cuando el gobierno hace algo que no nos cierra del todo»<sup>15</sup>. Si tenemos en cuenta esta perspectiva, las fronteras entre movimiento y gobierno se muestran más difusas, con lo cual ya no resulta tan sencillo pensar en autonomías o heteronomías de las organizaciones frente a los gobiernos, en la medida que los propios militantes se sienten a la vez 'parte de ese gobierno'. Por ello, ¿sería operativo evaluar la autonomía respecto de un gobierno constituido por ellos/as mismos/as? Creo importante analizar esto en relación con los aportes de Natalucci y Pagliarone (2013), quienes señalaron que debería ponerse en cuestión la supuesta división tajante entre Estado y sociedad. Así, antes que partir de dicha separación absoluta, sería más conveniente pensar que ambos implican aspectos diferentes de una misma realidad socio-política.

## 8. Conclusiones

En este artículo se revisaron las dos principales perspectivas desde las cuales se comprendió el 'dilema' de los movimientos sociales ante el Estado en la Argentina reciente. A pesar de las ostensibles diferencias entre ellas, ambas perspectivas suponen la división tajante entre Estado y movimientos sociales, sin dar cuenta de un sinnúmero de dimensiones tanto de la construcción de las organizaciones como de las lógicas del Estado, en las cuales proliferan los vasos comunicantes y prácticas comunes. Para dar cuenta de una nueva mirada sobre las organizaciones sociales ante el Estado, propuse redefinir algunos conceptos clave en los estudios del campo, tales como cooptación y burocratización. Esta redefinición se fundamenta en los datos empíricos construidos en casi diez años de estudio longitudinal con organi-

<sup>15</sup> Citado en Longa (2019: 138).

zaciones sociales que se integraron a diversos gobiernos, como el caso del Movimiento Evita, como también con aquellas que permanecieron independientes de las estructuras gubernamentales, como es el caso del Frente Popular Darío Santillán.

Tomando el concepto de burocratización, las conclusiones de este artículo indican que, antes que pensarla como un atributo exclusivo de aquellas organizaciones que se integran a un gobierno (como sostuvo la perspectiva de la sobredeterminación), o como un desvío a evitar a partir de la conciencia de los militantes en el gobierno (como se sugirió desde la perspectiva de la autodeterminación), la burocratización debe ser pensada como una dinámica presente en la realidad de toda organización social. Esta presencia reconoce grados diferenciales, tanto en las acciones cotidianas de las organizaciones sociales, como en las prácticas que supone la ocupación de la institucionalidad estatal. El análisis empírico mostró al respecto escenarios paradójales: hubo por caso organizaciones que durante la década kirchnerista perdieron potestades frente al Estado, o se vieron absorbidas por sus demandas administrativas, incluso sin ser parte del gobierno; al mismo tiempo, hubo organizaciones que sí eran parte del gobierno pero que resolvían algunos requerimientos administrativos por medio de favores políticos, lo cual alivianaba sus tareas burocráticas.

Estas constataciones no deben llevar a desmerecer la importancia que tiene para un movimiento pasar a ocupar espacios institucionales, ni relativizar del todo los cambios que esta ocupación puede operar en sus lógicas internas. Se trata de comprender desde una mirada más abarcativa las lógicas y los procesos que atraviesan a las organizaciones más allá de que éstas sean o no parte de un gobierno.

Sostengo que muchas de las homologaciones directas de los paradigmas mencionados, tenían que ver con otorgarle a la variable «integración / no integración al Estado» el peso cuasi de variable independiente, la cual determinaba en el análisis a todas las demás. Nuevamente, que una organización se integre o no a un gobierno es relevante, pero no es suficiente para determinar su futuro en relación a los procesos de burocratización o de desmovilización.

Los debates del campo adolecieron por momento de la integralidad necesaria para apreciar las consistencias e inconsistencias entre la identidad y la estrategia política de los movimientos, tomando los conceptos de Gerardo Munck (1995). Estas consistencias pueden apreciarse tanto en movimientos que se sumaron a un gobierno, como en aquellos que no lo hicieron. Por lo tanto, no es la 'integración / no integración' a un gobierno lo que determina el futuro, la potencialidad y la capacidad de una organización social de cumplir con sus objetivos.

Francisco Longa

Contar con un plantel militante capacitado; mantener consistencia entre la estrategia identitaria y la forma en que asume la disputa institucional (si es que esto ocurriera); continuar realizando un trabajo interno de formación de cuadros y de las bases sociales; infundir una identidad colectiva que genere arraigo y pertenencia entre sus filas; y poder enmarcar las demandas reivindicativas que la organización encarna en una historicidad de mediano y largo aliento —es decir con los antecedentes históricos de las luchas sociales y políticas nacionales o regionales—<sup>16</sup>, son elementos clave para evitar la ‘cooptación’ definitiva, entendiendo a ésta como la dilución completa de las agendas de la organización en la estrategia comandada por un gobierno sobre cuyos rumbos la organización no tiene capacidad de decisión.

Considerando entonces estas nuevas coordenadas, la cooptación de una organización no debería deducirse apriorísticamente en función de observar si se integró o no a un gobierno, sino desprenderse de un análisis a posteriori, que dé cuenta de los procesos internos que ocurrieron en la organización y que identifique si sus agendas políticas continúan vigentes, si sus organismos de vida interna (asambleas, plenarios, espacios de formación política) se mantienen en funcionamiento, etc. La perspectiva metodológica longitudinal y de análisis en el tiempo de las organizaciones en relación a sus vaivenes, integraciones y salidas de los gobiernos, brinda entonces nueva evidencia para pensar desde una perspectiva global la experiencia compleja y cambiante de los movimientos sociales ante el Estado en nuestro país.

### Referencias bibliográficas

- Battistini, O. (2007). Luchas sociales en crisis y estabilidad. En Villanueva, E. y Á. Masetti (Comps.). *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bencini, F. (1981). Burocratización, en Bobbio, N., N. Matteucci y G. Pasquino. *Diccionario de política*. España: Siglo XXI, 172-179.
- Borón, A. (2001). Réquiem para el neoliberalismo, en *Página/12*, edición 23 de diciembre, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-23/pag25.htm>.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets.
- Campione, D. y B. Rajland (2006). Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante. Novedades y continuidades en su participación y orga-

<sup>16</sup> Agradezco a Federico Rossi, del cual tomo la dimensión de la ‘historicidad’ como sustancial para explicar la estabilidad en el tiempo de las organizaciones sociales. Este aporte fue motivado por el intercambio de opiniones que tuvo lugar tras la ponencia de este autor, durante el XIV Congreso Nacional de la SAAP en julio de 2019.

- nización en los conflictos. En Caetano, G. (Comp.) *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Cerdeiras, R. (2002). La política que viene. En *Revista Acontecimiento*, 23, Buenos Aires, 51-52.
- Chaboux, M. y M. Rolfi (2015). *Los imaginarios estatales bajo la experiencia kirchnerista*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Cortés, M. (2007). El Estado y los movimientos sociales. Transformaciones recientes en la relación. En II Seminario Internacional: Nuevos Desafíos del Desarrollo en América Latina. La perspectiva de jóvenes académicos y profesionales, 27, 28 y 29 de Marzo. Río Cuarto: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Cortés, M. (2008). Movimientos sociales y Estado en Argentina: entre la autonomía y la institucionalidad. Publicación electrónica en Memorias de las Jornadas Interdisciplinarias de Problemas Latinoamericanos: Los movimientos sociales en América Latina. Pasado, presente y perspectivas [CD-ROM], Mar del Plata.
- Cortés, M. (2010). Movimientos sociales y Estado en el «kirchnerismo». Tradición, autonomía y conflicto. En Massetti, Á., Ernesto V. y M. Gómez (Comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Di Marco, G. (2003). *Movimientos Sociales en la Argentina: Asambleas: la politización de la sociedad civil*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Escudé, C. (2007). «Kirchner y la cooptación de piqueteros, 2003-2007», Serie Documentos de Trabajo, Universidad del CEMA, 359.
- Ferrara, F. (2003). *Más allá del corte de rutas: la lucha por una nueva subjetividad*. Buenos Aires: La Rosa Blindada/Pi.Ca.So.
- Ferraudi Curto, M. (2015). *Ni punteros ni piqueteros. Urbanización y política en una illa del conurbano*. Buenos Aires: Gorla.
- Freibrun, N. y M. Carvajal (2007). La democracia en tres tiempos: itinerario de un concepto y una práctica. De la recuperación democrática a diciembre de 2001. En Emiliozzi, S., M. Pecheny y M. Unzué (Comps.) *La dinámica de la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- García Linera, Á. (2015). Estado, democracia y socialismo: Una lectura a partir de Poulantzas. Recuperado de <http://marxismocritico.com/2015/02/25/estado-democracia-y-socialismo/>
- Garretón, M. (1996). Movimientos sociales y procesos de democratización. Un marco analítico. En *Excerpta*, 2. Recuperado de [http://www.archivochile.cl/Mov\\_sociales/Doc\\_gen/MSdocgen0010.pdf](http://www.archivochile.cl/Mov_sociales/Doc_gen/MSdocgen0010.pdf).
- Gómez, M. (2007). «Organización y acción colectiva», en Villanueva, E. y Á. Massetti (Comps.). En *Movimientos sociales en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gómez, M. (2010). Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis». En Massetti, Á., E. Villanueva y M. Gómez (Comps.).

Francisco Longa

- En *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Holloway, J. (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder: el significado de la revolución hoy*. Madrid: El viejo topo.
- Jelin, E. (1989). Los movimientos sociales en la Argentina contemporánea: una introducción a su estudio. En Jelin, E. (Comp.). *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Katz, C. (2004). Los problemas del autonomismo, recuperado de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/autonomia.pdf>
- Klakcho, P. (2009). Primera aproximación al análisis de la participación de movimientos de trabajadores desocupados en el gobierno del estado: transformaciones en la organización popular. El caso del Movimiento Barrios de Pue, [en CD Rom]. Primer Congreso Nacional: Protesta social, acción colectiva y movimientos sociales. Buenos Aires, marzo.
- Longa, F. (2016). *¿Entre la autonomía y la disputa institucional? El dilema de los movimientos sociales ante el Estado. Los casos del Frente Popular Darío Santillán y el Movimiento Evita (Argentina, 2003-2015)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA [en evaluación].
- Longa, F. (2017). Reconversiones estratégicas en tiempos progresistas: las transformaciones de un movimiento de desocupados en Lomas de Zamora, provincia de Buenos Aires (2003-2015). Ponencia presentada en el XXXI Congreso de ALAS, Montevideo, 3 al 8 de diciembre de 2017.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al Estado sin abandonar la calle*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Maneiro, M. (2012). *De encuentros y desencuentros. Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires: Biblos.
- Maneiro, M. (2014). Las organizaciones de trabajadores desocupados y las iniciativas gubernamentales en los primeros años del kirchnerismo. En *Espacio Abierto. Cuadernos Venezolano de Sociología*, 3(23), 469-494.
- Massetti, Á. (2009). *La década piquetera (1995-2005). Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Massetti, Á., E. Villanueva y M. Gómez (Comp.) (2010). *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Melucci, A. (1994). Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales, en *Zona Abierta*, 69, Madrid, 153-180.
- Melucci, A. (1995). El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos, En *Revista Sociológica*, 10 (28), 225-234.
- Munck, G. (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales, en *Revista Mexicana de Sociología*, 3(57), 57-40.
- Natalucci, A. (2008). De los barrios a la plaza. Desplazamientos en la trayectoria del Movimiento Evita, en Pereyra, S., G. Pérez y F. Schuster (Eds.). *La Huella Piquetera, Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La plata: Al Margen.

- Natalucci, A. (2010). ¿Nueva gramática de la política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la argentina reciente. En *Astrolabio Nueva Época*, 5, 94-118.
- Natalucci, A., G. Pérez, F. Schuster y M. S. Gattoni (2013). Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina, 2003-2011). En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 2 (2), 139-159.
- Negri, A. (2015). *El poder constituyente*. Madrid: Traficante de sueños.
- Oviedo, L. (2004). Una historia del movimiento piquetero. En *Razón y Revolución*, 9, Buenos Aires.
- Quintar, A. y P. Zusman (2013). ¿Emergencia de una multitud constituyente? Resonancias de las jornadas de diciembre de 2001 en Argentina. En *Iconos, Revista de FLACSO-Ecuador*, 17, 58-65.
- Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Piven, F. y R. Cloward (2012). *Poor people's movements: Why they succeed, how they fail*. Nueva York: Vintage.
- Pruijt, H. (2003). Is the Institutionalization of Urban Movements Inevitable? A Comparison of the Opportunities for Sustained Squatting in New York City and Amsterdam. En *International Journal of Urban and Regional Research*, 27 (1) 133-157.
- Pruijt, Hans (2004). Squatters in the Creative City: Rejoinder to Justus Uitermark. En *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (28), 699-705.
- Quirós, J. (2008). Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires. Por una visión no instrumental de la política popular. En *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 113-131.
- Rajland, B. (2008). Movilización social y transformación política en Argentina: de autonomías, articulaciones, rupturas y cooptaciones» en López Maya, M., N. Iñigo Carrera y P. Calveiro (Eds.), *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/lopezma/17raj.pdf>
- Retamozo, M. (2011). Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina. En *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 10 (28), 243-279.
- Retamozo, M. y R. Di Bastiano (2017). Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. En *Cuadernos del CENDES*, 34 (95), 117-150.
- Ricci, R. (2009). Fim da era dos movimentos sociais brasileiros. En *Folha de Sao Paulo*, edición 20 de octubre. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2010200908.htm>.
- Schmitt, C. (1993). *Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens*. Berlín: Duncker und Humblot. Citado en Kalyvas, Andreas (2005). «Soberanía popular, democracia y el poder constituyente». En *POLITICA y gobierno*, 1(12), 91-124.
- Schuttenberg, M. (2009a). Antagonismo, identidad y diferencia. La construcción del enemigo político como puente discursivo de inserción en el gobierno de los movimientos sociales nacional populares. En *Oficios Terrestres*, 24, 175-193.

Francisco Longa

- Schuttenberg, M. (2009b). La reconfiguración de las identidades nacional populares. Los puentes discursivos para el pasaje de tres tradiciones políticas al espacio transversal kirchneristas, en *Sociohistórica* [aprobado para su publicación, en prensa].
- Schuttenberg, M. (2012). Los movimientos sociales «nacional populares» en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período. n *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6 (2).
- Scribano, A. (1999). Argentina ‘cortada’: cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste. En López Maya, M. (Comp.) *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Cátedra América Latina, 45-71.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots: a Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley: Imprenta de la Universidad de California.
- Sitrin, M. (2010). Horizontalidad, autogestión y protagonismo en Argentina. En *Historia Actual Online*, 21, 133-142.
- Sousa Santos, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. En *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 5, 177-188.
- Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M. (2010). Movimientos Sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. En Universitätsbibliothek Kassel, realizado en el marco de una beca otorgada por la Fundación Guggenheim, y preparado especialmente para las I Jornadas de Análisis Crítico, Universidad del País Vasco, noviembre.
- Svampa, M. (2011). Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular. En *Nueva Sociedad*, 235, 17-34.
- Svampa, M. y S. Pereyra (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Touraine, A. (1985). *Movimientos Sociales y Actores Políticos en América Latina*. Santiago: OIT.
- Unger, R. (1987). *False Necessity. Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Cambridge.
- Unger, R. (1999). *La democracia realizada. La alternativa progresista*. Buenos Aires: Manantial.
- Vázquez, M. (2014). «Militar la gestión»: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina. En *Apuntes*, 74 (41) primer semestre, 71-102.
- Zibechi, R. (1999). *La mirada horizontal: movimientos sociales y emancipación*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Zibechi, R. (2009). Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación. En *Viento Sur*, 100, enero, 247-254.
- Zibechi, R. (2011). *Política y miseria*. Buenos Aires: La Vaca.

**Palabras Clave**

movimientos sociales — Estado — Argentina — desmovilización — cooptación

**Abstract**

This article analyzes the different theoretical perspectives from which the relationship between social movements and the State was observed in Argentina recently. To this, two large perspectives are identified, ranging from framing social movements as able to preserve themselves against state determinations, or as subsumed to those bureaucratic -and no emancipatory- determinations. One of the conclusions of the work indicates that in the academic debate between the perspectives mentioned, some concepts were used as synonyms and some experiences were homologated under categories that need to be specified. For this, the article contributes to identify common points rarely noticed between both perspectives and proposes a redefinition of some key terms in the relationship between movements and the State such as: bureaucratization, demobilization and cooptation.

**Keywords**

social movements — State — Argentina — demobilization — cooptation

## **Dime qué armas y te diré qué eres. Construcción de coaliciones en Argentina, 1995-2015\***

*Tell me what you assemble and I will tell you what you are.*

*Electoral coalition building in Argentina, 1995-2015*

FACUNDO CRUZ

Universidad Argentina de la Empresa, Argentina.

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

cruzfacu@gmail.com

*La dinámica competitiva argentina ha adquirido un componente coalicional en las últimas dos décadas. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, cada vez más partidos políticos privilegian la formación de acuerdos conjuntos con distintos socios para competir por cargos públicos en juego. El presente trabajo tiene por objeto plantear que la construcción de coaliciones electorales es una decisión estratégica de las élites partidarias. Pueden privilegiar dos modelos distintos de construcción: hacerlo por penetración territorial o por difusión territorial. El modelo privilegiado guarda relación con el grado de acuerdo electoral que alcanzan las élites partidarias. Aplico este análisis a las coaliciones presidenciales y de diputados nacionales que compitieron en el país entre 1995 y 2015.*

### **1. Introducción**

La formación de coaliciones electorales se ha convertido en una estrategia predominante en los sistemas políticos latinoamericanos (Clerici et. al., 2016, Machado, 2017). El aumento de la fragmentación de los sistemas partidarios, en paralelo a regímenes jurídicos que suelen facilitar e incentivar estos acuerdos (Clerici y Scherlis, 2014), han contribuido a que la disputa política esté dominada por acuerdos entre múltiples partidos políticos que se fijan objetivos comunes y ponen a disposición sus propios recursos para conseguirlos (Chasqueti, 2008).

\* El autor agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP a una versión previa de este artículo. También a los comentaristas, expositores, organizadores y asistentes de dos paneles celebrados en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia (Rosario, septiembre de 2018) y en el 14° Congreso Nacional de Ciencia Política (San Martín, Provincia de Buenos Aires, julio de 2019). Por último, a Lara Goyburu y Paula Clerici, quienes hicieron valiosos aportes a versiones originales de este trabajo.

El caso argentino no escapa a esa tendencia (Escolar, 2014; Clerici, 2015 y 2018; Mauro, 2018; Cruz, 2018 y 2019b). Este fenómeno se ha acrecentado como una respuesta estratégica al proceso de «territorialización» partidaria que ha caracterizado al país en las últimas dos décadas (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007 y 2010; Clerici, 2014; Varetto 2017; Cruz, 2019a y 2019b). Un sistema partidario desnacionalizado aumenta los incentivos para que se formen coaliciones electorales. Las elites partidarias toman determinadas decisiones para lograr sus propios objetivos colectivos e individuales, buscando que las organizaciones partidarias de las que forman parte sobrevivan (Panebianco, 1990; Mair y Katz, 1995). En escenarios de fragmentación regional desequilibrada (Navarro y Varetto, 2014) los dirigentes partidarios tienen un menú de opciones para elegir a sus socios: realizan un diagnóstico y fijan un curso de acción. Este proceso, sigue las metas definidas por ellos mismos para alcanzar los logros partidarios que consideren pertinentes.

En virtud de ello, las coaliciones que deciden formar tienen diferencias entre sí: hay distintos modelos de construcción. Estos modelos, por su parte, generan un problema de coordinación electoral que impacta en el grado de acuerdo que logran en los distritos. De modo que, ¿en qué medida el modelo de construcción coalicional está asociado a grados variables de acuerdo multinivel? Este trabajo busca aportar elementos teóricos y empíricos para responder a este interrogante, sin ánimos de encontrar una relación causal pero sí cierto grado de correlación entre las variables. Planteo que las coaliciones electorales en sistemas presidenciales<sup>1</sup> deben ser estudiadas desde una perspectiva multinivel y pueden seguir dos caminos posibles: se conforman por *difusión territorial* o por *penetración territorial*. Mientras que las primeras están asociadas a mayores grados de acuerdo entre los partidos que las integran, las segundas lo están a menores. Planteo testear esta relación en la Argentina entre los años 1995 y 2015, tomando 25 casos de coaliciones electorales multinivel que compitieron por el cargo de presidente y de diputados nacionales.

El artículo se organiza de esta manera. En primer lugar, desarrollo algunos supuestos teóricos. En segundo lugar, preciso detalles sobre el marco legal argentino para encarar este estudio y, posteriormente, sobre la metodología de investigación. Luego de ello, describo el universo de análisis, clasifico los casos según ambos modelos y explico la correlación entre las variables. Finalmente, sintetizo con conclusiones.

---

<sup>1</sup> No niego que en sistemas parlamentarios las coaliciones electorales adquieran la misma condición de multinivel. Sin embargo, el análisis acá expuesto se centra en sistemas presidenciales y en las coaliciones que se forman para alcanzar el máximo cargo en disputa.

## 2. Un marco teórico para estudiar las coaliciones electorales multinivel<sup>2</sup>

Las coaliciones electorales multinivel son 1) acuerdos que están integrados por varios partidos que 2) disponen de recursos electorales propios para 3) acceder a cargos ejecutivos nacionales y subnacionales en 4) un sistema de partidos multinivel<sup>3</sup>. Se entienden como un mecanismo de «coordinación política»: son «procesos mediante los cuales [...] los políticos coordinan sus acciones electorales con el fin de ganar más escaños legislativos o carteras ejecutivas» (Cox, 2000, p. 49)<sup>4</sup>.

Los sistemas políticos son multinivel en tanto 1) los partidos políticos compiten en distintos niveles y distritos en el territorio, 2) los electores cuentan con varios votos con el fin de 3) elegir entre distintos contendientes para 4) distintos cargos públicos y 5) mediados por diferentes tipos de reglas electorales (Došek y Freidenberg, 2013). Lo que caracteriza a estos sistemas políticos es la existencia de tantos niveles de competencia como niveles de autoridades electas existan. Me centraré principalmente en dos niveles de competencia electoral: el nacional y el provincial.

Podemos esperar que si los partidos políticos deciden competir por la mayor cantidad de cargos en juego (nacionales y provinciales), deban recurrir a las coaliciones como una estrategia para aumentar su caudal electoral para cumplir distintos objetivos políticos: obtener una mayor cantidad de cargos públicos (legislativos y ejecutivos), superar el mínimo de votos exigido por ley para ingresar en el reparto de esos cargos, adquirir más financiamiento público, mantener su personería jurídica, etc.

Estos procesos pueden seguir dos modelos posibles, los cuales delimitan las principales estrategias de construcción coalicional que definen las elites partidarias a la hora de competir en sistemas presidenciales (Cruz, 2019a). El primero se denomina *penetración territorial*. En estos casos, la construcción de la coalición se realiza desde un centro político que controla, estimula y desarrolla su crecimiento y extensión hacia la periferia. Ese «centro político» está asociado geográficamente a un determinado distrito desde el cual se busca dar el «salto» de la coalición hacia otras provincias o regiones, para aumentar el caudal electoral y posicionar a los candidatos, el programa de

<sup>2</sup> Para una discusión más amplia sobre este apartado, recomiendo un artículo ya publicado al respecto (Cruz 2019a).

<sup>3</sup> Esta definición está formulada en base a la propuesta por Chasquetti (2008), quien la toma de Strom (1990) y la adapta a los sistemas presidenciales.

<sup>4</sup> Cox (2000) entiende que la coordinación electoral se produce tanto entre dirigentes políticos como entre los electores. En esta investigación nos concentramos únicamente en la primera dimensión.

gobierno, el logo, etc. Está representado en una mesa directiva de dirigentes que define los plazos, las etapas y los tiempos en los cuales se procede para extenderla al resto de los distritos. Adicionalmente, este crecimiento territorial se realiza sobre una estructura política que no siempre está presente en la mayor parte de los distritos.

En este proceso de construcción la relación entre el «centro político» y los dirigentes de otros distritos es asimétrica: es el primero el que tiene capacidad y autonomía decisora para definir candidaturas, (la mayoría de) los miembros de la coalición y el programa de gobierno, por ejemplo. A medida que la coalición se va extendiendo hacia otros distritos, quienes son los responsables provinciales de conformarla siguen los lineamientos generales establecidos en el centro. Esto no implica que los acuerdos partidarios que se conformen en otras provincias tengan nula capacidad decisora, sino que las cuestiones más relevantes que definen los plazos, las pautas y las reglas de construcción de la coalición multinivel son fijadas mayormente por el «centro político».

Un modelo alternativo de construcción de la coalición es el de *difusión territorial*. A diferencia del anterior, en estos casos la conformación del acuerdo se da por «generación espontánea» (Panbianco, 1990, p. 110) entre los distintos partidos políticos que lo conforman. El modelo de construcción se lleva a cabo sobre una estructura política que ya se encuentra extendida en el territorio nacional. Las elites nacionales y provinciales acuerdan un nombre y un logo para la coalición, definen las candidaturas a distintos cargos en juego, establecen las reglas de convivencia, etc. Este proceso se lleva a cabo en una gran cantidad de distritos posibles de manera simultánea. Estas elites con asiento en las provincias deciden darle forma al acuerdo nacional, el cual se integra con acuerdos locales.

En este tipo de construcciones también hay un fuerte componente territorial, pero, a diferencia del anterior, en el modelo de *difusión* no hay un alto grado de control de parte de un «centro». Los partidos que conforman la coalición en cada distrito tienen un mayor grado de autonomía y capacidad decisora para definir cuestiones relevantes, como pueden ser las candidaturas en el distrito, la adaptación de la plataforma de gobierno al distrito específico, etc. Existen ciertos lineamientos generales establecidos que deben ser respetados por todos los distritos, pero se deja un mayor margen de acción a cada uno. El «bastión electoral» no es uno solo, sino que son varios los distritos desde los cuales se construye la coalición electoral multinivel. De esta forma, la relación entre las elites partidarias que integran la coalición es más simétrica: hay balance y equilibrio entre todos los distritos en los cuales se conforma el acuerdo.

### 3. El contexto legal de la competencia electoral en Argentina

El proceso de construcción de las coaliciones electorales multinivel se da en un marco legal determinado, el cual fija ciertas reglas que los partidos deben seguir. Este marco estructura un conjunto de incentivos que facilitan o perjudican la conformación de esos acuerdos, promoviendo ciertas prácticas y desalentando otras. Los dirigentes partidarios nacionales y provinciales, toman decisiones estratégicas determinadas dentro de un marco de reglas que establece limitaciones a la hora de construir coaliciones electorales multinivel. Esto impacta directamente en la construcción de acuerdos. Argentina, en comparación con otros países latinoamericanos, deja un amplio margen de acción para que las coaliciones electorales multinivel sean más territorializadas que nacionalizadas (Clerici y Scherlis, 2014). Por esa razón creo conveniente destinar unas breves líneas resaltando los elementos más relevantes para el análisis posterior.

La Argentina está constituida por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se caracteriza por un sistema federal con un régimen electoral interconectado de actores, reglas y normas (Calvo y Escolar, 2005; Escolar, 2014): hay uno por cada provincia, uno por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y uno nacional. La legislación nacional establece las reglas para la elección del presidente y vicepresidente de la Nación, los diputados nacionales y los senadores nacionales.

Según la Ley Orgánica de Partidos Políticos (N.º 23.298) y las distintas leyes provinciales existen cuatro tipos de partidos políticos. Me concentraré en tres de ellos<sup>5</sup>. Los provinciales son aquellos que pueden presentar candidatos solo para gobernador y legisladores en una provincia. Los partidos de distrito, en cambio, tienen las mismas características jurídicas que los provinciales, salvo que pueden presentarse con candidatos a cargos legislativos nacionales (diputados y senadores) en la provincia donde tienen reconocimiento jurídico. Los partidos nacionales, por último, son aquellos partidos de distrito que reciben reconocimiento en cinco provincias o más. Pueden postularse con candidatos para competir por la Presidencia y Vicepresidencia de la Nación.

¿Dentro de qué marco legal se conforman las alianzas electorales? La legislación reconoce que son los partidos nacionales y de distrito los que pueden establecer acuerdos electorales para competir por los cargos en juego, los cuales 1) tienen carácter transitorio (sólo se constituye para una elección específica) y 2) no subrogan los derechos partidarios al acuerdo electo-

<sup>5</sup> El cuarto tipo de partido político son los vecinales. Son aquellos facultados para competir únicamente por la Intendencia, los cargos del Concejo Deliberante y los Consejos Escolares. Reciben reconocimiento de la justicia provincial.

ral. Pero no todos los partidos pueden participar de todas las coaliciones. La legislación nacional expresamente reconoce que los partidos nacionales son los únicos que pueden formar coaliciones electorales para la competencia presidencial. Los partidos de distrito pueden integrar estos acuerdos, pero siempre que no formen parte de un partido nacional. También pueden formar alianzas de distrito, las cuales 1) están habilitadas para competir por las bancas de diputados y senadores nacionales, 2) independientemente de los acuerdos que se construyan para competir por el cargo presidencial, pero 3) pueden presentarse solamente en la provincia donde tengan reconocimiento de la justicia federal.

De esta forma, la legislación nacional les otorga a los partidos de distrito un alto margen de autonomía para conformar coaliciones independientemente de cómo se estructuren los demás acuerdos nacionales y provinciales. Se abre la puerta así para que los acuerdos que buscan construirse en el nivel nacional y en cada uno de los distritos no siempre sean los mismos, o bien no estén integrados por todos los socios. De esta manera, el modelo de construcción privilegiado por las elites partidarias guarda una relación con el grado de acuerdo multinivel que alcanzan al competir por distintos cargos en juego, como pueden ser las bancas legislativas.

#### 4. Metodología de investigación

Este trabajo se inscribe en una línea de investigación que destaca la importancia de estudiar fenómenos políticos complejos con *N* chico (George y Bennet, 2005; Goertz y Mahoney, 2012). Esto adquiere relevancia al estudiar política subnacional (Suárez-Cao, Batlle y Wills-Otero, 2017) o multinivel: se pueden obtener inferencias causales válidas con un alto conocimiento de los casos estudiados. A partir del marco teórico desarrollado, planteo indagar en las 25 coaliciones electorales presidenciales para hacer foco en la correlación entre el modelo de construcción coalicional y el grado de acuerdo multinivel alcanzado. Estos casos 1) compitieron entre 1995 y 2015 por los cargos de presidente y vicepresidente, y de diputados nacionales, que 2) obtuvieron más del 1,5% de los votos válidos emitidos<sup>6</sup>. Los mismos pueden

<sup>6</sup> Por dos razones. Primero, la Reforma Constitucional de 1994 modificó las reglas de elección presidencial, pasando del Colegio Electoral al sistema de mayoría absoluta atenuada con ballotage (Nohlen, 1994). Este cambio impactó en la dinámica de la competencia electoral y alteró radicalmente las reglas que gobiernan el sistema partidario nacional. De esta manera, descarto las nuevas reglas institucionales como un factor importante que inciden en el fenómeno estudiado. Segundo, la reforma política impulsada por el Gobierno Nacional en el año 2009 y aprobada en el año 2010 incluyó la celebración de un sistema de Primarias Abiertas, Simultáneas y

ser entendidos como coaliciones electorales multinivel dado que, aunque el cargo legislativo es nacional, la definición de la candidatura (De Luca, Jones y Tula, 2002 y 2008) y la presentación de la lista se hace a nivel distrital (provincial). Existe así una relación entre dos niveles de competencia que puede ser estudiada empíricamente y problematizada teóricamente.

A continuación, desarrollo las dos variables propuestas: grado de acuerdo multinivel y modelo de construcción coalicional.

*a. Grado de acuerdo multinivel*

Esta variable busca capturar el resultado de la estrategia electoral privilegiada por las elites partidarias. La construyo a partir de observar cada uno de los 25 casos de estudio en las 24 provincias del país para la competencia por el cargo de diputados nacionales entre 1995 y 2015 (total de 600 observaciones). Comparo integrantes de la coalición electoral presidencial versus integrantes de la coalición electoral legislativa: las unidades de observación son los partidos integrantes de los acuerdos que se presentan como tales ante la justicia electoral argentina y reconocidos por la legislación.

El *grado de acuerdo multinivel* de las coaliciones discute con la literatura especializada que toma en cuenta como principal variable dependiente de los modelos estadísticos a la congruencia (Downs, 1998; Stefuriuc, 2013; Clerici, 2014; Cruz 2014). Esta medida comúnmente utilizada evalúa si los integrantes de las alianzas que compiten en un nivel (por ejemplo, el nacional) son los mismos o distintos en otro nivel (por ejemplo, el provincial o local). En aquellos casos en los cuales, en niveles inferiores participan del acuerdo partidos provinciales o simplemente aquellos que no integran el acuerdo a nivel nacional, entonces las coaliciones tienden a ser más incongruentes. Si, en cambio, fueran siempre los mismos, entonces aumentan los niveles de congruencia.

Este consenso generalizado, sin embargo, no toma en cuenta dos elementos que son comunes en la política partidaria multinivel. En primer lugar, en algunos casos latinoamericanos son los líderes en el nivel subnacional los que toman las decisiones referidas a la estrategia electoral (Devoto y Olmeda, 2017). Esto es una característica propia de la dinámica competitiva argentina (De Luca, Jones y Tula, 2002 y 2008; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Gervasoni, 2012; Lodola, 2012; Escolar, 2014). De modo que en los

---

Obligatorias (PASO) para los cargos nacionales. Adicionalmente, estableció que aquellas coaliciones electorales que no superaran el 1,5% de los votos válidos quedarán fuera de competencia. Dado que las PASO solo se utilizaron en dos elecciones dentro de la base de datos construida (2011 y 2015) apliqué este criterio establecido para seleccionar los casos durante todo el período estudiado.

niveles inferiores pueden estar presentes actores que son relevantes en el territorio, están concentrados en un determinado distrito y no tienen una extensión mayor hacia otras unidades subnacionales. Estos apoyos locales pueden aportar y reforzar los recursos políticos con los que cuentan las coaliciones electorales multinivel que compiten por los distintos cargos en juego. Esto puede llevar, tal como mencioné anteriormente, a que los actores subnacionales decidan ampliar los miembros de la coalición en ese nivel (Méndez de Hoyos, 2012; Miño, 2014).

De esta manera, si utilizara un concepto y una medida comúnmente aceptada como es la de congruencia estaría dando una relevancia destacada al hecho de que existen actores importantes en algunas regiones del país que se integran al acuerdo. Y, como consecuencia de ello, estaría caracterizando a una coalición como incongruente cuando, en realidad, fue parte de un proceso de construcción deliberadamente planeado por las elites partidarias para potenciar las chances de alcanzar los objetivos propuestos por quienes construyen el acuerdo. La clasificación de las coaliciones electorales según una determinada tipología resulta relevante en tanto las características que adquiere son consecuencia de quienes motorizan esos acuerdos.

En segundo lugar, del trabajo de campo realizado en un trabajo de investigación más amplio (Cruz 2018 y 2019b), se desprende que quienes son los encargados de impulsar los acuerdos electorales, no toman como un factor distorsivo que a nivel provincial o local se sumen actores políticos que no integran las coaliciones en el nivel nacional. Para mencionar un ejemplo, un dirigente nacional y diputado provincial de la Coalición Cívica-ARI señaló que: «Una vez tomada la decisión, fijamos la estrategia nacional y luego la derramamos hacia los distritos. Respetando sus realidades locales. Pero siguiendo la estrategia nacional»<sup>7</sup>.

La regla de «lo que abunda no daña» pareciera ser una máxima de la política partidaria y electoral argentina. En cierta medida, la principal preocupación de los dirigentes partidarios consiste en que aquellos partidos que forman las coaliciones nacionales tienen que integrar también las coaliciones provinciales o de distrito. En aquellos casos donde no ocurre es donde existen tensiones internas en partidos políticos y coaliciones electorales multinivel: son los dirigentes en las provincias, los que tienen que balancear sus campañas electorales para evitar que la competencia en el distrito no afecte el desempeño de los candidatos presidenciales en la competencia nacional. Esto, en algunos casos específicos, suele impactar en las reglas internas de los acuerdos y genera rispideces que pueden impactar en los objetivos comunes propuestos.

<sup>7</sup> Entrevista realizada a un dirigente nacional y diputado provincial de la Coalición Cívica-ARI, en el marco del trabajo de campo desarrollado para la tesis doctoral de la cual se desprende este trabajo.

Por los argumentos expuestos, no considero que resulte un aspecto fundamental tomar en cuenta a todos los miembros de una coalición para evaluar cuándo son los mismos o si son distintos. Propongo una medida alternativa denominada *grado de acuerdo multinivel*: tomo en cuenta de manera agregada si en el nivel de distrito (provincial) los integrantes de las coaliciones electorales presidenciales forman también una coalición electoral legislativa para diputados nacionales. En este sentido, observo y evaluo el nivel subnacional respecto del nivel nacional de competencia.

Tal como indiqué en el apartado anterior, la normativa electoral argentina ofrece a las elites partidarias un menú de opciones bastante amplio para definir las estrategias electorales de acuerdo con cada escenario. Identifico cada una de ellas como una estrategia de competencia específica y le asigno una categoría concreta. El resultado final arroja cuatro opciones que tienen las elites partidarias para definir el grado de acuerdo multinivel alcanzado.

Denomino a la primera de ellas como «juntos»: refiere a aquellos casos en donde todos los miembros de la coalición electoral presidencial que tienen reconocimiento distrital, compiten conjuntamente en la misma coalición electoral legislativa para diputados nacionales. Esto se considera como el máximo grado de acuerdo posible alcanzado dado que, si bien no siempre todos los partidos tienen presencia en todo el territorio, todos aquellos que sí lo logran definen un mismo nombre, un logo conjunto, una plataforma electoral común y la distribución de candidaturas entre todos los socios. Son coaliciones articuladas. La segunda categoría, en cambio, es una variante alternativa que es común en la dinámica competitiva argentina pero no así en América Latina (Clerici y Scherlis, 2014). Es la categoría «colectora» y refiere a todos aquellos casos en donde se alcanzó un grado de acuerdo entre los partidos políticos, pero presentan listas legislativas distintas adheridas a la candidatura presidencial. Entiendo que hay cierto consenso entre los partidos integrantes, pero no es tan alto como en la categoría anterior dado que los logos, los nombres de las coaliciones y las candidaturas son distintas coaliciones electorales legislativas. La candidatura presidencial, en cambio, es la misma, para la cual buscan «arrastrar» votos con sus respectivas listas de diputados nacionales y, generalmente, coinciden en la plataforma de campaña. Son coaliciones acopladas.

La tercera categoría es «separados»: concentra aquellos casos en donde al menos uno de los miembros de la coalición electoral presidencial, compete sin aliarse en la coalición electoral legislativa en una provincia determinada porque se presenta con su propia lista (sin candidatura presidencial) o en otra coalición electoral legislativa. En estas situaciones el grado de acuerdo multinivel, es aún menor dado que se presenta la posibilidad de construir un consenso en torno a los candidatos en un distrito, pero no se concreta. Son coaliciones descoordinadas.

Denomino a la última categoría como «solos/sin lista». Aquí se presentan aquellos casos en donde en una provincia para diputados nacionales se presenta solo uno de los partidos que integra la coalición electoral presidencial, ya sea porque es el único que tiene reconocimiento jurídico provincial o porque los demás socios deciden no presentarse. También contempla escenarios en donde ninguno de los partidos que integran la coalición electoral presidencial se presenta con una lista. Ambas situaciones, por otro lado, son unificadas dentro de la misma categoría. Esto se debe a que los partidos que deciden construir una coalición electoral en el nivel nacional no integran partidos que tengan reconocimiento en la mayoría o la totalidad de los distritos del país, ni tampoco logran acuerdos con partidos de distrito que no forman parte de otras coaliciones electorales presidenciales. Ya sea por estrategia electoral, definición de candidaturas, o por falta de coincidencias ideológicas o programáticas, estos partidos que acuerdan en el nivel nacional no encuentran correlato en la construcción en las provincias. Estas decisiones en el nivel nacional impactan en cada distrito. De esta forma, denomino estos casos como coaliciones desconectadas dado que ambos niveles de competencia aparecen disociados: hay un acuerdo para la candidatura presidencial (nacional) pero no se conforman acuerdos para diputados nacionales (distrital).

Una vez que defino las cuatro categorías que conforman las estrategias de competencia que tienen disponible los partidos políticos en el menú de opciones disponibles, determino cuál de ellas se lleva a cabo en cada una de las provincias del país. Una vez culminada esa tarea, obtengo la proporción de provincias que se enmarca en cada uno de ellos. Esto me permite conocer, para cada coalición electoral presidencial, cuál es la distribución estratégica privilegiada en la competencia por cargos legislativos. Pero, ¿cómo definir una de las cuatro opciones estratégicas por sobre las demás? Para hacerlo sigo estos pasos:

1. Agrupo las estrategias de competencia en dos macro categorías: grado alto-medio de acuerdo multinivel para «juntos» y «colectora» por un lado, y grado medio-bajo de acuerdo multinivel para «separados» y «solos/sin lista» por el otro.
2. Sumo la proporción correspondiente a cada una de ellas y observo dónde se ubica más del 50% de las provincias.
3. Una vez elegida una de las dos macro categorías, observo cuál de las dos subcategorías («juntos» / «colectora» o «separados» / «solos/sin lista») concentra la mayor cantidad de distritos.
4. Asigno a cada caso el grado de acuerdo alcanzado y clasifico el caso.

A continuación, sintetizo lo desarrollado en los párrafos anterior para esquematizar de manera más clara lo expuesto.

Facundo Cruz

**TABLA 1**  
Estrategia electoral, criterios de clasificación y grado de acuerdo de las coaliciones

Estrategia electoral	Criterios	Grado de acuerdo multinivel	Clasificación del caso
<b>Juntos</b>	Todos los integrantes de la coalición electoral nacional presentes en el distrito compiten conjuntamente para diputados nacionales	Grado alto	Coalición articulada
<b>Colectora</b>	Hay al menos dos listas de diputados nacionales que adhieren a una misma candidatura presidencial	Grado medio-alto	Coalición acoplada
<b>Separados</b>	Al menos uno de los partidos políticos que integran la coalición electoral nacional decide 1) competir por fuera del acuerdo electoral legislativo o 2) forma parte de otra coalición electoral en el distrito.	Grado medio-bajo	Coalición descoordinada
<b>Solos/sin lista</b>	1) Solo uno de los partidos políticos decide competir o tiene reconocimiento jurídico en el distrito; 2) No integran otros partidos políticos en un acuerdo de distrito; 3) ninguno compite en las elecciones legislativas y la coalición electoral presidencial solo presenta la fórmula ejecutiva nacional.	Grado bajo	Coalición desconectada

Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 1**  
Criterios de clasificación para los casos



Fuente: Elaboración propia.

*a. Modelo de construcción coalicional*

El modelo de construcción coalicional tiene relación con el grado de acuerdo alcanzado por las elites partidarias. Para determinar cuándo las coaliciones se forman por *difusión territorial* o por *penetración territorial* tomo en cuenta dos dimensiones.

En primer lugar, la mesa directiva de una coalición electoral multinivel. Sigo una línea de investigación que considera que las elites partidarias tienen una impronta importante a la hora de definir la estrategia de competencia. A diferencia de otros trabajos que toman en cuenta las señales que emite el sistema partidario (Clerici, 2014), creo que los actores toman decisiones, las cuales impactan en la dinámica de competencia partidaria y generan determinados efectos (Reynoso, 2011). Esas decisiones y esos efectos pueden ser medidos, evaluados y analizados empíricamente.

Una de las principales condiciones que está asociada al grado de acuerdo multinivel definido por los partidos políticos es el conjunto de dirigentes que adoptan las decisiones estratégicas de la coalición. Estos actores definen la estrategia electoral, el nombre del acuerdo, las reglas de convivencia entre los socios, el reparto de los cargos, los distritos donde se compiten, los aliados que (no) forman parte, etc. Son los puntos de acuerdo que tienen que alcanzar los partidos (Zelaznik, 2001; Carroll, 2007) y los recursos que comparten entre sí (Chasqueti, 2008). Esta mesa está constituida por aquellos responsables políticos que controlan las áreas de incertidumbre (Panebianco, 1990) de la coalición. Ésta puede estar concentrada en un grupo reducido de bastiones electorales o puede distribuirse entre varios: mientras la mesa directiva concentre mayor cantidad de dirigentes de una provincia específica, más desequilibrada estará y será más *desbalanceada*; mientras que, si está más distribuida entre varios distritos, entonces será más *balanceada*. Un mayor balance contribuye a que el grado de acuerdo multinivel alcanzado por los actores sea mayor, mientras que el desbalance lo reduce.

Para operacionalizarla tomo en cuenta la procedencia geográfica de aquellos que fueron reconocidos como los responsables<sup>8</sup> de construir la coalición electoral presidencial a partir de entrevistas semi-estructuradas (Cruz, 2018). Identifico la provincia del país donde cada uno tuvo una trayectoria política reconocida y utilizo el indicador de fragmentación de Rae (1967) para evaluar el grado de concentración (*desbalance*) o dispersión geográfica (*balance*) de la mesa directiva. Está basada en el índice de Hirschmann-Henfindalh (HH), cuya fórmula es

$$HH = \sum_j^J = 1P_j^e$$

De esta manera, mientras el indicador se acerque más a 1 el modelo de construcción coalicional se caracteriza por una mesa directiva *balanceada*. En cambio, mientras más se acerca a 0, el modelo será diagramado por una

<sup>8</sup> Tomo en cuenta candidatos presidenciales, responsables de definir listas de diputados nacionales, apoderados y jefes de campaña.

Facundo Cruz

mesa directiva *desbalanceada*. Por último, defino la siguiente escala para ordenar los casos:

- 1: aquellos casos en los cuales el Índice de Rae se ubica entre 1 y 0,7.
- 0,66: aquellos casos en los cuales el Índice de Rae se ubica entre 0,50 y 0,69.
- 0,33: aquellos casos en los cuales el Índice de Rae se ubica entre 0,30 y 0,49.
- 0: aquellos casos en los cuales el Índice de Rae se ubica entre 0 y 0,29.

La segunda dimensión del modelo de construcción coalicional es la estructura política con la que cuentan los socios. Todo acuerdo entre partidos políticos que buscan competir por determinados cargos públicos en juego, necesita de organizaciones partidarias que estén localizadas en el territorio para presentar candidatos, movilizar el electorado, distribuir recursos, etc. Las elites partidarias que toman las decisiones estratégicas sobre la coalición electoral multinivel necesitan de una estructura partidaria para poder competir.

Para operacionalizarla considero el tipo de partido político con los cuales los dirigentes de la mesa directiva deciden construir el acuerdo electoral. Diferencio y calculo la proporción de partidos que forman parte de la coalición a partir del reconocimiento jurídico que adquiere cada uno por la legislación argentina. En América Latina, la normativa electoral establece que partidos políticos pueden integrar coaliciones electorales según el nivel del sistema político donde se conformen (Clerici y Scherlis, 2014). Como indiqué anteriormente, en Argentina las coaliciones electorales presidenciales pueden estar formadas por partidos nacionales y por partidos de distrito: los primeros son aquellos que tienen una amplia extensión en el territorio nacional, mientras que los segundos están más concentrados en una determinada provincia.

Dado que el universo de análisis es complejo y variado (Mahoney, 2001; Falletti y Lynch, 2009) tengo que seguir reglas claras para determinar si la estructura política está extendida o concentrada en el país. Primero, calculo la proporción de provincias en las cuales los partidos políticos nacionales tenían reconocimiento jurídico de distrito al momento de conformarse la coalición electoral presidencial. Los partidos de distrito, por definición, tienen reconocimiento solamente en una provincia del país. Una vez realizado este cálculo, evaluo solamente la extensión que tuvieron todos los partidos políticos nacionales que conformaron todas las coaliciones analizadas du-

rante el período 1995-2015. En términos absolutos, los partidos políticos nacionales que forman parte de la base de datos tuvieron reconocimiento jurídico en casi 11 provincias (10,37 de media y 6,7 de desvío estándar). Esto también se puede calcular en proporciones: el resultado arroja que el total de partidos políticos nacionales de la base tuvo reconocimiento jurídico en 43% de las provincias (28% de desvío estándar). De esta manera, establezco como criterio de corte en 12 provincias (50% del territorio), como el requisito necesario para considerar cuando los actores que formaron las coaliciones tuvieron una estructura política que abarca la mayor parte del territorio y, en consecuencia, se acercaron más al modelo de *difusión territorial*. Los casos que se alejan, son modelos de construcción por *penetración territorial*.

Por lo tanto, los valores asignados siguen este criterio:

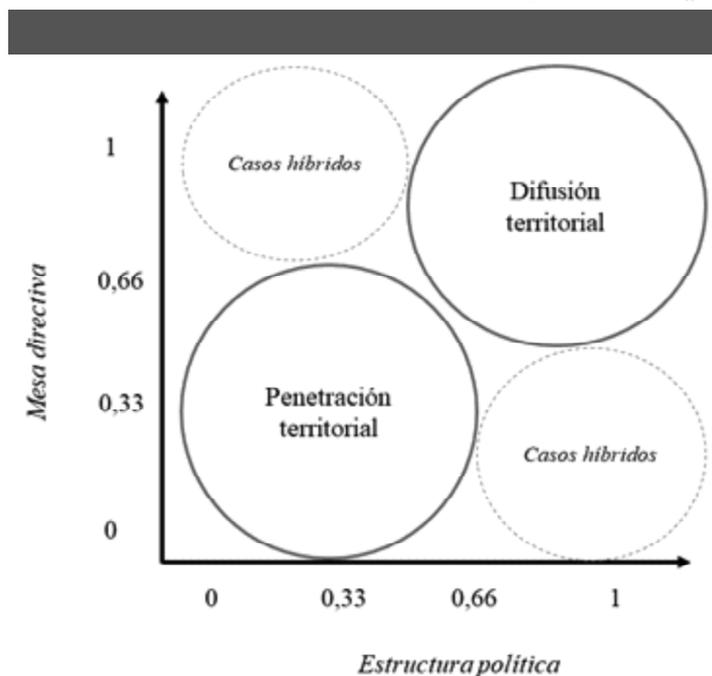
- 1: si al menos 2 partidos políticos nacionales tuvieron presencia en 12 distritos o más.
- 0.66: si 1 partido tuvo presencia en 12 distritos o más y otros partidos nacionales sumaron 12 distritos o más, o partidos de distrito sumaron 12 distritos o más.
- 0.33: si 1 partido nacional tuvo 12 distritos o más y junto a otro nacional superaron los 12 (pero este segundo no tiene más de 12 distritos), o si ningún partido nacional tuvo 12 distritos por sí solo, pero 2 partidos nacionales sumaron 12 distritos o los partidos de distrito sumaron 12 distritos.
- 0: si ningún partido nacional llegó a 12 distritos, ni los partidos nacionales sumados llegaron a 12 distritos, ni los partidos de distritos sumaron 12 distritos.

De la combinación de ambas dimensiones surge este esquema para ordenar los casos según el modelo de construcción coalicional.

Facundo Cruz

## GRÁFICO 2

Combinación de dimensiones mesa directiva y estructura política



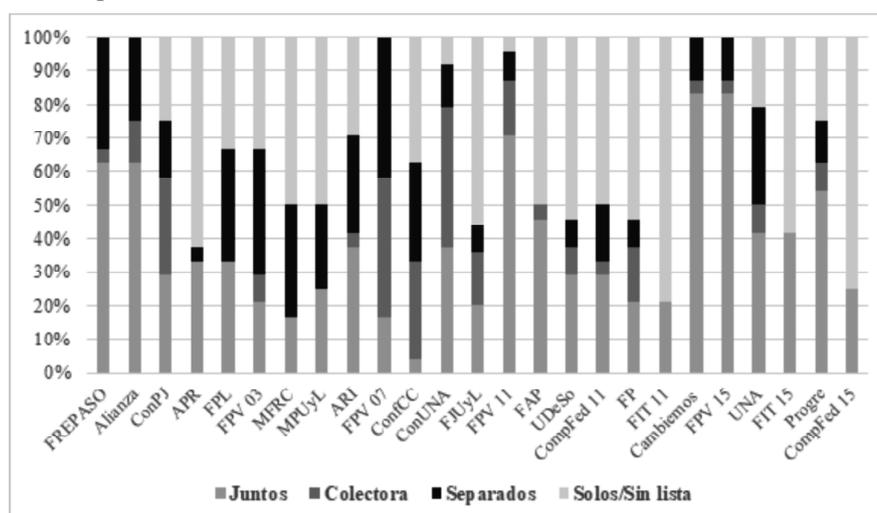
Fuente: elaboración propia.

En términos teóricos, se pueden dar tres situaciones: 1) casos de coaliciones electorales multinivel que tengan su estructura política concentrada/extendida y su mesa directiva (des)balanceada, según corresponda para cada modelo de construcción; 2) otras donde una de ellas puede tener una estructura política bien extendida en el territorio, pero un conjunto de dirigentes que tomen las decisiones que estén concentrados en una región del país; o bien 3) una mesa directiva balanceada entre distintos distritos y una estructura política poco extendida. Dado que ambas dimensiones tienen la misma escala ordinal se pueden clasificar los casos en base a ciertos criterios. De modo que, al asignar un valor a cada caso para cada dimensión, puede haber igualdad (por ejemplo, 0,66 en estructura y el mismo valor para mesa directiva), cercanía (0,66 y 0,33) o disparidad (1 y 0,33). Mientras que las dos primeras situaciones no impiden clasificar a los casos como un modelo de *difusión* o *penetración territorial* según corresponda, la disparidad muestra casos híbridos.

## 5. El universo de análisis: las estrategias de competencia electoral

Tal como precisé en el apartado metodológico anterior, el grado de acuerdo multinivel está asociado al modelo de construcción definido por los actores que conformaron las distintas coaliciones entre 1995 y 2015 en Argentina. Cada una de estas coaliciones privilegió una estrategia electoral específica en cada distrito, y el resultado agregado de los 24 distritos permite caracterizar a cada uno de los casos siguiendo los criterios antes definidos. Pero antes de avanzar en la clasificación de los 25 casos estudiados, primero resumo la variabilidad de las estrategias electorales definidas durante el período estudiado en el Gráfico 3.

**GRÁFICO 3**  
Estrategias electorales definidas  
para las 25 coaliciones electorales multinivel, 1995-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por Cámara Nacional Electoral, Atlas Electoral Andy Tow y medios periodísticos provinciales.

Tal como se desprende de los datos, las coaliciones electorales multinivel definieron distintas estrategias electorales en cada provincia del país. A pesar de la diversidad, puedo ordenar los casos en determinados grupos con ciertas características comunes<sup>9</sup>. Primero, las coaliciones peronistas son to-

<sup>9</sup> Con esto solo busco sumar información relevante, la cual no incide en la asociación entre variables.

das aquellas que incluyeron al Partido Justicialista y otros partidos menores en su interior. Salvo por la atípica elección presidencial del año 2003, en las restantes elecciones en más de la mitad de los distritos todos o algunos de los partidos que integraron la coalición electoral presidencial formaron parte de las coaliciones electorales legislativas. Segundo, las coaliciones radicales<sup>10</sup> tuvieron mayores dificultades para alcanzar acuerdos electorales sólidos y extendidos en el territorio nacional. Dejando de lado las experiencias de la Alianza y de Cambiemos, esto va en línea con el impacto negativo que tuvo la crisis del año 2001 en la marcada desnacionalización del sistema partidario argentino (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Varetto, 2017). Un tercer grupo de coaliciones pueden ser denominadas como «nuevos actores partidarios»: estos fueron acuerdos electorales entre partidos políticos que surgieron en el sistema partidario argentino desde la Reforma Constitucional de 1994 en adelante. Me refiero a las coaliciones que construyeron Acción por la República (APR), Recrear, ARI<sup>11</sup> y GEN<sup>12</sup>. Todos estos casos muestran que hubo dificultades para que las elites partidarias replicaran acuerdos electorales en la mayoría de los distritos, lo cual motivó que estos nuevos partidos tuvieran que competir solos para el cargo de diputados nacionales en gran parte del territorio nacional. En parte, tal vez, porque esos acuerdos fueron construidos por actores partidarios que eran desprendimientos de los partidos tradicionales, con base metropolitana en la Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Santa Fe, y con un liderazgo nacional muy marcado. Sus aliados, en la mayoría de los casos, fueron otros partidos menores, radicados en unos pocos distritos del interior del país y

<sup>10</sup> Es el calificativo asignado a dirigentes, militantes y acuerdos formados por la Unión Cívica Radical (UCR). Para mayor detalle sobre sus características y particularidades, recomiendo Zelaznik (2013). El más clásico es Rock (1977).

<sup>11</sup> Acción Por la República (APR) fue creado por el ex Ministro de Economía (1991-1996) Domingo Cavallo. Recrear para el Crecimiento fue una fuerza liderada por el ex Ministro de Defensa (1999-2001), ex Ministro de Economía (2001) y dirigente radical de la Provincia de Buenos Aires, Ricardo López Murphy. Afirmación para Una República Igualitaria (ARI) fue creado por la también ex Diputada radical Elisa Carrió. Actualmente se denomina Coalición Cívica-ARI (CC-ARI) y forma parte del gobierno de coalición de Cambiemos. Es el único que ha alcanzado cierto grado de institucionalización con posterioridad al 2001 y hasta la fecha. Para un análisis detallado del primero recomiendo Leiras (2007), mientras que para los dos restantes se puede consultar Colombram y Cruz (2013).

<sup>12</sup> El Partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN) surgió entre finales del 2006 y comienzos del 2007 luego de desprenderse de la UCR cuando se estaba formando ConUNA. Los dirigentes que impulsaron el desprendimiento fueron Margarita Stolbizer -Secretaria Nacional de la UCR-, Jaime Linares, Horacio Alcuaz y Gerardo Milman, todos ellos provenientes de la UCR de la Provincia de Buenos Aires. Esta nota al pie y la anterior son ejemplos claros de la facilidad existente en el sistema político argentino para crear partidos.

con menor proyección nacional que los mencionados. Algo similar ocurre con el cuarto grupo: las coaliciones peronistas disidentes que surgieron de un distrito concreto. Son el Frente Justicia, Unión y Libertad, el Movimiento Popular Unión y Libertad (MPUyL), Compromiso Federal (2011 y 2015)<sup>13</sup>, el Frente Popular<sup>14</sup> y Unión por una Nueva Alternativa (UNA 15)<sup>15</sup>. Todos ellos, casos de dirigentes partidarios peronistas que enfrentaron al oficialismo de turno: en la mayoría de los casos al Frente para la Victoria (FPV).

Independientemente de las caracterizaciones realizadas, me quiero concentrar en la correlación entre el modelo de construcción coalicional y el grado de acuerdo multinivel alcanzado. En la siguiente tabla procedo a clasificar cada uno de los 25 casos estudiados según el grado de acuerdo multinivel alcanzado.

Según los datos expuestos, hay mayoría de coaliciones electorales (64%) cuyo grado de acuerdo multinivel tendió a ser medio-bajo (2 casos) o bajo (14 casos). Esto muestra que el proceso de formación de estas construcciones políticas tiene un sinnúmero de dificultades y factores que impactan en el resultado final. Es una tendencia propia del sistema político argentino y particularmente notoria en los 20 años que cubre este trabajo. Tal como mencioné anteriormente, las posibilidades que brinda el régimen legal electoral dejan a las elites partidarias provinciales la potestad de definir la estrategia electoral que mejor corresponda con sus intereses locales o provinciales, dificultando la integración entre los socios de un acuerdo. Este punto coincide con la literatura especializada sobre el tema (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007; Escolar, 2014; Clerici, 2015).

<sup>13</sup> FJUyL, MPUyL y Compromiso Federal (2011 y 2015) fueron las coaliciones electorales multinivel que construyeron los hermanos Rodríguez Saá, Adolfo y Alberto, ambos gobernadores de San Luis en distintos períodos. Desde ese distrito se alternaron el salto al nivel nacional y construyeron sus acuerdos con partidos menores que le dieron presencia en algunos distritos a los cuales les costaba hacer pie. A partir del año 2011, el partido nacional Es Posible se convirtió en la estructura política central sobre la cual conformaron estos acuerdos.

<sup>14</sup> El Frente Popular fue la coalición electoral multinivel que llevó como candidato presidencial a Eduardo Duhalde en el año 2011, acompañado por Mario Das Neves. Estuvo conformada por el histórico partido peronista Unión Popular (fundado en 1955), junto a otros también históricos partidos menores de la Argentina (MID, Partido Demócrata Cristiano y Partido Autonomista) y varios partidos de distrito.

<sup>15</sup> UNA fue continuación del Frente Renovador liderado por Sergio Massa, acuerdo que se presentó en la Provincia de Buenos Aires en el 2013. Para el año 2015, amplió el acuerdo a otros sectores peronistas disidentes, concentrados geográficamente en las provincias de Córdoba, y en el noreste y noroeste del país.

Facundo Cruz

**TABLA 2**  
 Tipo de acuerdo electoral para coaliciones electorales multinivel, 1995-2015

Año	Caso	Sigla	Clasificación del caso (grado de acuerdo multinivel)
1995	FREPASO	FREPASO	Coalición articulada (alto)
1999	Alianza Para el Trabajo, la Justicia y la Educación	Alianza	Coalición articulada (alto)
1999	Alianza Concertación Justicialista para el Cambio	ConPJ	Coalición acoplada (medio-alto)
1999	Alianza Acción por la República	APR	Coalición desconectada (bajo)
2003	Alianza Frente por la Lealtad	FPL	Coalición desconectada (bajo)
2003	Alianza Frente para la Victoria	FPV 03	Coalición descoordinada (medio-bajo)
2003	Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento	MFRC	Coalición desconectada (bajo)
2003	Alianza Movimiento Popular Unión y Libertad	MPUyL	Coalición desconectada (bajo)
2003	Alianza Afirmación por una República Igualitaria	ARI	Coalición desconectada (bajo)
2007	Alianza Frente para la Victoria	FPV 07	Coalición acoplada (medio-alto)
2007	Alianza Confederación Coalición Cívica	ConfCC	Coalición desconectada (bajo)
2007	Alianza Concertación Una Nación Avanzada	ConUNA	Coalición acoplada (medio-alto)
2007	Alianza Frente Justicia, Unión y Libertad	FJUyL	Coalición desconectada (bajo)
2011	Alianza Frente para la Victoria	FPV 11	Coalición articulada (alto)
2011	Alianza Frente Amplio Progresista	FAP	Coalición desconectada (bajo)
2011	Alianza Unión para el Desarrollo Social	UDeSo	Coalición desconectada (bajo)
2011	Alianza Compromiso Federal	CompFed 11	Coalición desconectada (bajo)
2011	Alianza Frente Popular	FP	Coalición desconectada (bajo)
2011	Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores	FIT 11	Coalición desconectada (bajo)
2015	Alianza Cambiemos	Cambiemos	Coalición articulada (alto)
2015	Alianza Frente para la Victoria	FPV 15	Coalición articulada (alto)
2015	Alianza Unidos por Una Nueva Alternativa	UNA	Coalición descoordinada (medio-bajo)
2015	Alianza Frente de Izquierda y de los Trabajadores	FIT 15	Coalición desconectada (bajo)
2015	Alianza Progresistas	Progre	Coalición articulada (alto)
2015	Alianza Compromiso Federal	CompFed 15	Coalición desconectada (bajo)

Fuente: Elaboración propia.

Los 25 casos pueden ser agrupados de la siguiente manera.

**TABLA 3**

Tabla resumen clasificación de los casos según grado de acuerdo multinivel. Argentina, 1995-2015.

Clasificación del caso	Cantidad	Grado de acuerdo multinivel alcanzado
Coalición articulada	6	Grado alto de acuerdo multinivel
Coalición acoplada	3	Grado medio-alto de acuerdo multinivel
Coalición descoordinada	2	Grado medio-bajo de acuerdo multinivel
Coalición desconectada	14	Grado bajo de acuerdo multinivel

Fuente: Elaboración propia.

## 6. La relación entre el modelo de construcción coalicional y el grado de acuerdo multinivel alcanzado

Ahora bien, ¿en qué medida el modelo de construcción coalicional está asociado a grados variables de acuerdo multinivel? Tal como mencioné anteriormente, la mesa directiva y la estructura política con la que las elites partidarias arman la coalición me permiten clasificar a los casos según un modelo de *difusión territorial* o de *penetración territorial*. En la siguiente tabla específico este punto según las reglas expuestas en el apartado metodológico.

En un panorama general, existe cierta correlación entre las variables. Las coaliciones que se formaron siguiendo el modelo de *difusión territorial* alcanzaron grados de acuerdo multinivel alto o medio alto (9 de los 13 casos, 69% del total). En contraposición, en todos los casos donde las elites partidarias que privilegiaron la formación de sus coaliciones por *penetración territorial* se lograron grados medio-bajos o bajos (100% de los casos). Solamente 4 casos son híbridos (MFRC, ARI, FIT 11 y FIT 15). Los cuales, a su vez, se suman al grupo acuerdos partidarios de bajo grado: son todos casos clasificados como desconectados.

Facundo Cruz

**TABLA 4**  
Clasificación de los 25 casos según su mesa directiva, su estructura política y su modelo de construcción coalicional

Año	Caso	Mesa Directiva	Estructura Política	Modelo de Construcción
1995	FREPASO	Balanceda (1)	Extendida (1)	Difusión territorial
1999	Alianza	Levemente balanceada (0,66)	Extendida (1)	Difusión territorial
1999	ConPJ	Balanceda (1)	Levemente extendida (0,66)	Difusión territorial
1999	APR	Levemente balanceada (0,66)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2003	FPL	Balanceda (1)	Extendida (1)	Difusión territorial
2003	FPV 03	Balanceda (1)	Levemente extendida (0,66)	Difusión territorial
2003	MFRC	Balanceda (1)	Levemente concentrada (0,33)	Caso híbrido
2003	MPUyL	Levemente desbalanceada (0,33)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2003	ARI	Levemente desbalanceada (0,33)	Extendida (1)	Caso híbrido
2007	FPV 07	Balanceda (1)	Extendida (1)	Difusión territorial
2007	ConfCC	Levemente balanceada (0,66)	Extendida (1)	Difusión territorial
2007	ConUNA	Balanceda (1)	Extendida (1)	Difusión territorial
2007	FJUyL	Levemente desbalanceada (0,33)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2011	FPV 11	Levemente balanceada (0,66)	Extendida (1)	Difusión territorial
2011	FAP	Levemente balanceada (0,66)	Levemente extendida (0,66)	Difusión territorial
2011	UDeSo	Levemente desbalanceada (0,33)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2011	CompFed 11	Levemente desbalanceada (0,33)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2011	FP	Levemente balanceada (0,66)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2011	FIT 11	Balanceda (1)	Levemente concentrada (0,33)	Caso híbrido
2015	Cambios	Levemente balanceada (0,66)	Extendida (1)	Difusión territorial
2015	FPV 15	Balanceda (1)	Extendida (1)	Difusión territorial
2015	UNA	Desbalanceada (0)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial
2015	FIT 15	Balanceda (1)	Levemente concentrada (0,33)	Caso híbrido
2015	Progre	Levemente balanceada (0,66)	Extendida (1)	Difusión territorial
2015	CompFed 15	Levemente desbalanceada (0,33)	Levemente concentrada (0,33)	Penetración territorial

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de estos casos alcanzó un determinado grado de acuerdo multinivel entre las elites partidarias que impulsaron el acercamiento. Al cruzar la Tabla N° 2 con la N° 4 se puede apreciar la asociación entre ambas variables.

**TABLA 5**  
Grado de acuerdo multinivel

Grado de acuerdo multinivel	Clasificación del caso	Difusión territorial	Penetración territorial	Casos híbridos	N
Alto	Coalición articulada	FEPASO Alianza FPV 11 Cambios FPV 15 Progre			6
Medio-Alto	Coalición acoplada	ConPJ FPV 07 ConUNA			3
Medio-Bajo	Coalición descoordinada	FPV 03	UNA		2
Bajo	Coalición desconectada	ConfCC FAP FPL	APR MPUyL FJUyL UDeSo CompFed 11 FP CompFed 15	MFRC ARI FIT 11 FIT 15	14
N		13	8	4	25

Grado de acuerdo multinivel	Difusión territorial	Penetración territorial	Casos híbridos	N
Alto Medio-Alto	69%	0%	0%	9
Medio-Bajo Bajo	31%	100%	100%	16
N		13	8	25

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, pueden incluirse algunos hallazgos que merecen ser destacados<sup>16</sup>. La asociación entre el modelo de construcción coalicional y el grado de acuerdo alcanzado por las elites partidarias guarda relación con la

<sup>16</sup> Si bien la discusión empírica desarrollada a continuación incluye variables que no son tenidas en cuenta en este trabajo, éstas formaron parte de una investigación doctoral previa de la cual se desprende este trabajo (Cruz 2018). Resultará útil para un segundo trabajo en desarrollo que incluye a todas las variables dentro de un modelo de QCA (*Qualitative Comparative Analysis*) *fuzzy sets* donde se busque encontrar una relación de causalidad entre variables.

distribución de los casos en cuatro grupos que realicé en el apartado anterior. La mayoría de las coaliciones peronistas siguieron un modelo de construcción por *difusión territorial*. Este hallazgo está matizado por un elemento no menor en el período estudiado en este trabajo: de los 20 años que transcurrieron entre 1995 y 2015, en 18 años el peronismo ocupó el rol de oficialismo nacional. Las coaliciones del Partido Justicialista (Con PJ 1999 y FPV 2007, 2011 y 2015) alcanzaron un grado alto o medio-alto de acuerdo multinivel mientras fueron los ocupantes de Balcarce 50. El peso de ser oficialismo nacional puede ser un factor relevante de impacto: el oficialismo ordenó los acuerdos electorales multinivel, especialmente en lo que respecta a las listas de diputados nacionales. Al menos, en el caso del peronismo.

Este escenario presenta matices complejos en las elecciones del año 2003. En ese momento, el peronismo se presentó fragmentado en tres coaliciones electorales multinivel distintas, con una menor proporción de distritos donde alcanzó acuerdos integrados y en un escenario de inestabilidad política, social, económica e institucional como el que caracterizó el período con posterioridad a la salida de la Alianza del gobierno nacional. Parte de esa inestabilidad se materializó en el calendario electoral para diputados nacionales más desdoblado de todo el período estudiado: solamente 2 de 24 provincias fueron concurrentes con las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003. No es casual, entonces, que, saliendo de una etapa de crisis muy marcada, habiendo ocupado el rol de oposición nacional entre 1999 y 2001, y con un liderazgo nacional disputado entre tres actores centrales (Néstor Kirchner —FPV 2003—, Carlos Menem —FPL— y Adolfo Rodríguez Saá —MPUyL—)<sup>17</sup>, el impacto sobre el grado de acuerdo multinivel haya sido muy grande: las coaliciones peronistas del 2003 estuvieron desconectadas. Y también donde menos clara es la asociación entre las variables: FPV y FPL fueron construcción por *difusión*, mientras que MPUyL fue por *penetración territorial*.

Los casos de coaliciones electorales multinivel no peronistas, en cambio, presentaron pequeñas diferencias que las distinguen de las anteriores pero que mantienen igual patrones comunes de construcción. Me refiero a FREPASO en 1995, la Alianza 1999, ConUNA en 2007, Cambiemos y Progresistas en 2015<sup>18</sup>. Todos estos fueron casos que se presentaron como fé-

<sup>17</sup> En ese momento ejercía la Presidencia de la Nación Eduardo Duhalde, designado por la Asamblea Legislativa el 2 de enero del 2002 para culminar el mandato dejado vacante por Fernando De La Rúa (Alianza-UCR) luego de su renuncia. Mantuvo una fuerte disputa por el control del PJ con Carlos Menem y con Adolfo Rodríguez Saá. Esa tensión interna fue saldada en las elecciones presidenciales del año 2003: cada uno de estos últimos con su coalición electoral, y Duhalde apoyando al FPV.

<sup>18</sup> Solo quedan fuera de este grupo FAP, formada por el Partido Socialista y otros aliados, y Unión para el Desarrollo Social, integrada por la Unión Cívica Radical y un grupo de partidos peronistas disidentes del oficialismo Frente para la Victoria.

reos competidores del oficialismo de turno, aunque no en todos ellos los resultados electorales hayan sido los esperados por sus dirigentes. Como puntos en común, todas estas coaliciones presentaron grados de acuerdo multinivel altos o medios altos: mientras que caractericé a ConUNA como una coalición acoplada, todas las restantes fueron coaliciones integradas. Salvo pequeñas diferencias, todas las mencionadas presentaron estructuras políticas bien distribuidas en el territorio y mesas directivas balanceadas en términos de su representación territorial. Sin embargo, lo más destacado y que se contrapone al caso de las coaliciones formadas por el peronismo es que estos cinco casos se formaron en la oposición al gobierno nacional. Motivo por el cual, si al Partido Justicialista le resultó útil ocupar el Sillón de Rivadavia para ordenar a la tropa, en el caso de los dirigentes no peronistas los acuerdos se alcanzaron a pesar de estar fuera de la Casa Rosada y de ir cambiando su morfología interna<sup>19</sup>.

La última regularidad que quiero destacar es en tres agrupamientos de casos distintos: las coaliciones peronistas disidentes (MPUyL, FJUyL, CompFed11 y 15, FP y UNA), las formadas por nuevos actores partidarios (APR, ARI y MFRC) y las integradas por partidos trotskistas (FIT 11 y 15). Los primeros refuerzan la asociación entre el modelo de construcción por *penetración territorial* y un bajo grado de acuerdo multinivel. Valga la redundancia, los dirigentes que impulsaron estas coaliciones lo hicieron desde distritos específicos del país aprovechando los recursos políticos provistos por una gobernación (San Luis en el caso de MPUyL, FJUyL, y CompFed11 y 15) o bien cierto grado de desarrollo político concentrado en una provincia (Buenos Aires para UNA y FP<sup>20</sup>). Desde estos bastiones electorales, fue que un conjunto reducido de dirigentes peronistas disidentes con estructuras partidarias propias y un grupo acotado de aliados nacionales con escaso peso electoral, intentaron competir contra el oficialismo de turno: el Frente para la Victoria. En lo que respecta a los dos agrupamientos restantes, salvo el caso de APR, todas las demás coaliciones entran dentro de los casos híbridos. Esto es, o bien conformaron una estructura política extendida en el territorio, y una mesa directiva balanceada y concentrada (ARI), o viceversa (MFRC, FIT 11 y 15). Cualquiera sea el caso, en ambos grupos son notorias las dificultades que tuvieron sus dirigentes para lograr un alto grado de acuerdo multinivel en un escenario de desnacionalización partidaria sostenido con posterioridad al 2001 (Calvo y Escolar, 2005; Varetto, 2017).

<sup>19</sup> Solo el Frente Amplio Progresista (2011) y Progresistas (2015) estuvieron formadas por los mismos partidos políticos. Los restantes casos fueron cambiando en su composición interna.

<sup>20</sup> El otro distrito de apoyo de esta coalición fue la provincia de Chubut. Esto se materializó en la fórmula presidencial Eduardo Duhalde (Buenos Aires) - Mario Das Neves (Chubut).

## 7. Conclusiones

El objetivo de este artículo se centró en explorar la asociación entre el modelo de construcción coalicional y el grado de acuerdo multinivel alcanzado por las elites partidarias que los impulsaron. Tal como indiqué, forma parte de un proyecto de investigación más amplio que exploró sobre el proceso de construcción de las coaliciones electorales en un escenario de desnacionalización partidaria sostenida. Estos acuerdos se presentan como una fórmula política privilegiada en este tipo de escenarios, más aún cuando la dinámica competitiva adquiere componentes multinivel muy marcados. En este sentido, es posible que las coaliciones electorales hayan llegado a Argentina y se queden un buen tiempo entre nosotros. Tal como indicaron Clerici y Scherlis (2014), el marco legal argentino deja un margen de acción muy amplio para que las elites partidarias conformen distintos tipos de acuerdos. Resulta clave indagar sobre las decisiones estratégicas de los propios dirigentes. Éstas pueden ser operacionalizadas y medidas de acuerdo a determinadas pautas y reglas claras.

Entre los principales hallazgos, puedo sintetizar que existe cierta correlación entre las variables desarrolladas. Si bien la asociación es más fuerte entre el modelo de *penetración territorial* y un bajo grado de acuerdo multinivel (100% de los casos identificados), uno puede considerar que las coaliciones que se forman por *difusión territorial* tienden a lograr mayores grados de acuerdo (67%). La cantidad de casos que no siguen lo propuesto en el marco teórico (4 en total) representan menos de la mitad de los casos que se clasifican como *difusión* (31%) y son una baja proporción sobre el total de la población (16%). Aquellas coaliciones presentadas como híbridas (4 casos) tampoco debilitan la relación planteada.

Este trabajo deja abierta una agenda de investigación en dos líneas posibles. En primer lugar, profundizar los casos estudiados a partir de la configuración de condiciones causales que produzcan un determinado fenómeno. Esto es, cuál es la combinación de condiciones que favorecen o perjudican grados de acuerdo multinivel altos. Para ello, resulta conveniente avanzar hacia el método cualitativo comparado (QCA). En segundo lugar, precisar sobre casos específicos que presenten modelos contrapuestos de construcción y lleguen a resultados también diferentes. Para ello, resultará necesario aplicar el método configuracional comparado junto al *process-tracing*<sup>21</sup>. Porque, en definitiva, el estudio de las coaliciones, sus tipos y sus procesos formativos aún deja tela para cortar en América Latina.

<sup>21</sup> Ambas propuestas están siendo desarrolladas en el marco del proyecto de investigación mencionado.

## Referencias bibliográficas

- Calvo, E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo - PENT.
- Carroll, R. A. (2007). *The Electoral Origins of Governing Coalitions*. [Tesis Doctoral sin publicar, University of California.]
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la «difícil combinación»*. Montevideo: Ediciones CAUCE, Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República, Uruguay) y Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Clerici, P. (2014). *Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013)*. [Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.]
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino. En *Revista SAAP* 9 (2), 313-341.
- Clerici, P. (2018). La influencia de la dicotomía oficialismo/oposición sobre la congruencia de las coaliciones electorales en Argentina. En *Revista POSTData* 23 (1), 121-149.
- Clerici, P, F. Cruz, L. Goyburu, N. Skigin, I. Seira, A. Albala y A. Molina (2016). Coaliciones políticas en América Latina. En *Revista Iberoamericana* XVI (61), 237-266.
- Clerici, P. y G. Scherlis (2014). La Regulación de Alianzas Electorales y sus Consecuencias en Sistemas Multi-nivel en América Latina. En *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja* VIII (12), 79-98.
- Colombram, J. y F. Cruz (2013). 'Partidos porteños': nacimiento, auge y ¿crisis? de CC-ARI, RECREAR y CPC-PRO en la Argentina post 2001. Trabajo presentado en XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Paraná, Entre Ríos, 17 al 20 de julio.
- Cox, G. W. (2000). Electoral Coordination. En *International Encyclopedia of Elections*, editado por Richard Rose. Londres: MacMillan.
- Cruz, F. (2014). ¿Socios de menor nivel? Aportes para el estudio de las coaliciones subnacionales en sistemas políticos multinivel. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (1): 11-39.
- Cruz, F. (2018). *Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en la Argentina, 1995-2015*. [Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Disponible en [https://www.academia.edu/36238712/Construyendo\\_House\\_of\\_Cards.\\_Partidos\\_y\\_coaliciones\\_en\\_Argentina\\_1995-2015](https://www.academia.edu/36238712/Construyendo_House_of_Cards._Partidos_y_coaliciones_en_Argentina_1995-2015).]
- Cruz, F. (2019a). Construcción de coaliciones electorales en escenarios desnacionalizados. Un aporte teórico. En *Revista de Estudios Políticos* 184, 161-194.
- Cruz, F. (2019b). *Socios, pero no tanto. Partidos y coaliciones en la Argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Eudeba.

Facundo Cruz

- De Luca, M., M. P. Jones y M. I. Tula (2002). Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina. En *Comparative Political Studies* 35 (4), 413-436.
- De Luca, M., M. P. Jones y M. I. Tula. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. En *Revista POSTData* 13, 81-102.
- Devoto, L. M. y Juan C. Olmeda. (2017). Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016). En *Revista Colombia Internacional* 90 (abril-junio), 157-187.
- Došek, T. y F. Freidenberg. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. En *Politai: Revista de Ciencia Política* 4 (7), 161-178.
- Downs, W. M. (1998). *Coalition Government, Subnational Style – Multiparty Politics in European Regional Parliaments*. Columbus: Ohio State University Press.
- Escolar, M. (2014). Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras. En Escolar, M. y J. M. Abal Medina (Coords.), *Modus Vivendi. Política Multinivel y Estado Federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Falleti, T. G. y J. Lynch (2009). Context and Causation in Political Analysis. En *Comparative Political Studies* 49 (9), 1143-1166.
- George, A. y A. Bennett (2005). *Case Studies and the Development of Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- Gervasoni, C. (2012). La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En Malamud, A y M. De Luca (Coords.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba
- Goertz, G. y J. Mahoney (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press.
- Machado, C. (2017). Coligações revisitadas: metodologias e encruzilhadas. En Krause, S., C. Machado, L. F. Miguel (Coords.), *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. San Pablo: UNESP, Fundação Konrad Adenauer.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático en la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lodola, G. (2012). Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En Malamud, A y M. De Luca (Coords.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mauro, S. (2008). Coalition Politics in a Federalized Party System: The Case of Argentina. En Albala, A. y Reniú, J. M. (Eds.), *Coalition Politics and Federalism*. Springer.
- Mahoney, J. (2001). Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. En *Sociological Forum* 16 (3), 575-93.
- Mahoney, J. (2001). Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. En *Sociological Forum* 16 (3), 575-93.

- Mair, P. y R. Katz (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. En *Party Politics* 1 (1), 5-27.
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). En *Política y gobierno XIX* (2), 147-198.
- Miño, J. A (2014). *El efecto del gobierno dividido vertical sobre la formación de alianzas divergentes en los estados mexicanos, 1994-2003* [Tesis de Maestría sin publicar; FLACSO México.].
- Navarro, M. y C. Varetto (2014). La estructura de competencia partidaria Argentina: análisis y evaluación de la imagen analítica de la 'territorialización' del sistema de partidos. En *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 5 (1), 109-147.
- Nohlen, D. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- Panbianco, A. (1990). *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.
- Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Nueva Haven y Landon: Yale University Press
- Reynoso, D. (2011). *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires: Teseco-FLACSO Argentina.
- Rock, D. (1977). *El radicalismo argentino*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Stefuriuc, I. (2013). *Government Formation in Multi-Level Settings: Party Strategy and Institutional Constraints*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Suárez Cao, J., M. Batlle y L. Wills-Otero (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional en latinoamérica. En *Revista Colombia Internacional* 90 (abril-junio), 15-34.
- Varetto, C. (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.
- Zelaznik, J. (2013). Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia. En *Revista SAAP* 7 (2), 423-431.
- Zelaznik, J. (2001). *The Building of Coalitions in the Presidential Systems of Latin America: An Inquiry into the Political Conditions of Governability* [Tesis Doctoral sin publicar; Department of Government, University of Essex.].

Facundo Cruz

**Palabras clave**

coaliciones electorales — Argentina — partidos políticos — competencia electoral — sistema de partidos

**Abstract**

Argentina's competitive dynamic has acquired a coalitional component in the last two decades. After the constitutional reform of 1994, more and more political parties privilege the formation of joint agreements with different partners to compete for public office at stake. The present work aims to propose that the construction of electoral coalitions is a strategic decision of the party elites. They can privilege two different models of construction: doing it by territorial penetration or by territorial diffusion. The privileged model impacts on the degree of electoral agreement reached by party elites. I apply this analysis to the presidential coalitions and national deputies that competed in the country between 1995 and 2015.

**Keywords**

electoral coalitions — Argentina — party politics — electoral competition — party systems



## **La difusión del concepto de servicios ecosistémicos en la Argentina. Alcances y resistencias\***

*The diffusion of the concept of ecosystem services in Argentina.  
Scopes and resistances*

JULIANA PEIXOTO BATISTA

Área de Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales,  
Argentina  
jjulipeixoto@gmail.com

JULIETA GODFRID

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina  
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
julietagodfrid@hotmail.com

HAYLEY STEVENSON

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato  
Di Tella, Argentina  
hstevenson@utdt.edu

*Desde los años 1990, una comunidad epistémica ha promovido la valorización monetaria de la naturaleza para demostrar que la conservación es económicamente racional. Su concepto de «servicios ecosistémicos» (SE) forma parte de una proliferación internacional de conceptos que buscan incorporar principios de sostenibilidad en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. Este artículo brinda herramientas para comprender el impacto político de dicha innovación conceptual. Nos enfocamos en el caso de SE en Argentina para entender en qué medida se logra influencia política y se generan cambios prácticos. El trabajo se basa en entrevistas a 29 informantes clave y un análisis de documentos a partir de lo cual observamos un escaso nivel de impacto político del concepto. Explicamos este resultado con referencia a la condición de «adecuación ideacional» que indica que los Estados institucionalizarán y aplicarán nuevas ideas sólo cuando se adecuan con las condiciones domésticas actuales. Sostenemos que la falta de tal adecuación ha limitado el impacto político de SE en Argentina.*

---

\* Las autoras agradecen los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo

## 1. Introducción

Uno de los desafíos más grandes que afronta la comunidad internacional es armonizar los objetivos de desarrollo socioeconómico con los requisitos de un planeta sano y sostenible. A pesar de los avances en política ambiental a nivel nacional e internacional, las condiciones ambientales siguen degradándose y debilitando la futura capacidad para sostener el desarrollo y la vida. En este contexto, se observa una proliferación de conceptos ambientales: tales como economía verde, huella ecológica, economía circular, bioeconomía, crecimiento verde, fronteras planetarias. Los promotores de estos conceptos tienen el mismo objetivo general: la incorporación de principios de sostenibilidad en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. Esta proliferación conceptual plantea una cuestión clave: ¿en qué medida se logra influencia política y se generan cambios prácticos? En este artículo analizamos el caso del concepto de servicios ecosistémicos (SE) y el modo en que se implementó en la Argentina. Este concepto busca captar las contribuciones de la naturaleza al bienestar humano y al desarrollo económico para demostrar que la conservación es económicamente racional.

Si bien la trayectoria política del concepto empezó en los años 1990, sus orígenes se pueden rastrear a mediados del siglo XX cuando ecólogos empezaron a estudiar el mundo no-humano en términos de funciones y sistemas. Un cambio sutil, pero importante, ocurrió entre los años 70 y 80 cuando una nueva generación de ecólogos empezó a reemplazar el vocabulario técnico de «funciones y procesos de ecosistemas» por «servicios ecosistémicos». El nuevo lenguaje facilitó la comunicación y permitió una mayor colaboración con economistas neoclásicos acostumbrados a pensar en términos de saldos, flujos, y servicios. Con el tiempo, se formó una «comunidad epistémica» (red de expertos-defensores: Adler y Haas, 2009) con el objetivo de llevar adelante el concepto de servicios ecosistémicos con base en la valorización monetaria de los beneficios que las sociedades obtienen de la naturaleza. En 1997, dos publicaciones clave lograron popularizar el término, y traccionaron su difusión: Costanza (1997) y Daily (1997). La premisa de las dos fue que los estudios monetarios de la naturaleza podrían cambiar la lógica de la toma de decisiones (por parte de los gobiernos y el sector privado) y facilitar prácticas más sostenibles. A pesar de la resistencia de un grupo de «economistas ecologistas» que rechaza que el «valor monetario» podría captar la complejidad de la naturaleza y sus múltiples valores, esta conceptualización monetaria adquirió relevancia en diversos debates políticos (Craig et al., 2019). El primer momento clave fue la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM) (1999-2005) que contó con la participación de varias agencias de la Organización de Naciones Unidas, el Banco

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

Mundial, otros organismos internacionales y grandes ONGs. La EEM buscó fortalecer el concepto para lo cual dividió la prestación de servicios en cuatro categorías: «proveer servicios tales como alimentación y agua; regular servicios tales como inundaciones, sequías, degradación de tierras o enfermedades; mantener servicios tales como formación de suelos y el ciclo de nutrientes; y servicios culturales como los recreacionales, espirituales, religiosos, entre otros beneficios» (MA, 2005:3). El marco conceptual de la EEM (MA 2003) presentó varios paradigmas referidos a la idea de «valor», pero el informe final (MA 2005) carece de una propuesta de aplicación de la idea de valorización. Desde la perspectiva de la comunidad epistémica, la EEM era importante, pero requería más esfuerzo para promocionar la valorización monetaria. Su siguiente hito ocurrió cuando el G8 convocó el estudio sobre Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad (TEEB), para analizar los beneficios económicos globales de la biodiversidad, y los costos de su pérdida (G8, 2007). Este informe consolidó una conceptualización neoclásica y monetaria de la naturaleza y promovió su integración en procesos de toma de decisiones (Craig et al., 2019).

Más allá de la tracción al nivel internacional, la comunidad epistémica de servicios ecosistémicos busca la reorientación de políticas nacionales y locales. La difusión del concepto desde el ámbito académico y político internacional hasta el nacional es clave. Tradicionalmente la literatura académica sobre SE ha enfocado en lo siguiente: métodos de valoración y valorización; evaluaciones de proyectos de pagos por servicios ecosistémicos; sinergias y *trade-offs* entre conservación y la reducción de pobreza; y problemas filosóficos. La difusión del concepto y su impacto político general, es decir, la aceptación, incorporación, institucionalización, aplicación/ implementación, es un campo aún poco abordado. El objetivo de este artículo es explorar los procesos de difusión del concepto de SE en Argentina y comprender sus alcances y limitaciones<sup>1</sup>.

Hemos trabajado la difusión en sentido amplio como sinónimo de adopción en ámbitos de legislación, políticas públicas, proyectos, estrategias de actores involucrados con el concepto y niveles de conocimiento/desconocimiento del concepto en sectores más amplios de la sociedad. En ese sentido, analizamos desde la llegada del concepto al país hasta ejemplos de su implementación para indagar acerca de sus alcances.

El artículo se desarrolla en cuatro secciones. En la sección 2 explicamos las bases conceptuales, teóricas y metodológicas del análisis. Elaboramos el

<sup>1</sup> Este artículo es parte de un proyecto liderado por Hayley Stevenson y James Meadowcroft que analiza el impacto político del concepto de SE a nivel internacional y en cinco países: Argentina, India, Indonesia, Reino Unido y Canadá para evaluar si esta noción podría provocar transiciones hacia modelos de desarrollo más sostenible.

concepto de «comunidad epistémica» y destacamos la condición de «adecuación ideacional» que afecta la probabilidad de que sus ideas sean aceptadas en el ámbito político. En las secciones 3 y 4, analizamos como a pesar de algunas condiciones que favorecieron la llegada del concepto a Argentina, se observa una institucionalización de poca profundidad y un escaso nivel de difusión nacional. En la sección 5 explicamos esta observación con referencia a las condiciones nacionales que inhiben la «adecuación ideacional» de servicios ecosistémicos en Argentina. Por último, presentamos los principales hallazgos de nuestra investigación y compartimos una serie de interrogantes con miras a futuras investigaciones.

## 2. Las bases conceptuales y metodológicas

El análisis sobre los procesos de difusión e incorporación de nuevas ideas ha generado diversos debates y perspectivas en ciencia política y en relaciones internacionales. Algunos estudios enfocan en los *formadores* de ideas (emprendedores de normas, comunidades epistémicas, movimientos sociales, etc.). Otros enfocan en los *procesos* de traducción desde las ideas a las normas y políticas (persuasión, imitación, aprendizaje, etc.). Un concepto clave y recurrente es el de la «adecuación ideacional». La comunidad epistémica de SE busca cambios políticos y prácticos. Por lo cual algunas de las estrategias se dirigen especialmente hacia el Estado y sus representantes para modificar ciertas temáticas. Sin embargo, el Estado no es una *tabula rasa* que fácilmente acomoda nuevas ideas y conocimientos. Inevitablemente, las nuevas ideas tropiezan con una multiplicidad de conceptos y prácticas vigentes. Cuando las comunidades epistémicas intentan promocionar y arraigar nuevas ideas, tienen que enmarcar los problemas en una manera que se adecuen con las ideas e instituciones preexistentes. El conocimiento y las nuevas conceptualizaciones no compiten en condiciones de igualdad: la estructura social favorece a algunos más que a otros (Bernstein, 2001: 124). Algunas ideas resuenan, otras no. El concepto de adecuación, o resonancia, capta este fenómeno y guía nuestro análisis. El análisis de adecuación o resonancia no es una medición exacta, sino un proceso interpretativo que pondera posibles elementos compatibles e incompatibles, favorables y desfavorables. La resonancia podría ser evidente en la incorporación de un concepto y sus significados en la legislación y otros instrumentos políticos, así como en la retórica de una amplia variedad de actores domésticos. Por ejemplo, un concepto con connotaciones de patrimonio común podría «chocar» con el valor del individualismo y del sistema de libre mercado en Estados Unidos, pero «encajar» con el valor de bien común y el sistema de bien-

estar social en Suecia. Los elementos más relevantes dependerán del sujeto y contexto particular del análisis, y podrían incluir sistemas económicos o políticos, grupos de interés, tradiciones y cultura. La presencia de elementos desfavorables podría inhibir la difusión de un concepto o limitar su institucionalización (por ejemplo, el uso de la etiqueta sin la integración de sus significados en la política pública). Aquí revisamos algunas contribuciones claves para dar forma al concepto de adecuación ideacional.

Varios estudios destacan la importancia de la «adecuación» en lo que refiera a la difusión de normas, conceptos, instrumentos políticos, marcos políticos, y estándares. Florini (1996) desarrolló una teoría evolucionista sobre la difusión de normas y argumentó que «cualquier nueva norma debe adecuarse coherentemente con otras normas existentes». Cuando hay normas en competencia, la selección dependerá de la preponderancia de cada norma; su compatibilidad relativa con respecto a normas vigentes; y su grado de adecuación con las condiciones contextuales. En su resumen de la literatura sobre la difusión de normas, Schimmelfennig destaca la resonancia doméstica como un hallazgo común. «La resonancia doméstica refiere al grado en que una norma internacional resuena con la cultura de una sociedad. Cuanto mayor es la coincidencia entre la norma internacional y las normas nacionales preexistentes, valores, intereses y prácticas, más fácilmente se difundirá en la esfera doméstica» (Schimmelfennig, 2002: 14). Del mismo modo, Checkel (1999) y Cortell y Davis (2000) argumentan que las estructuras domésticas y la «coincidencia cultural» (*cultural match*) condicionan el impacto doméstico de las normas internacionales.

En el contexto argentino, Peña (2015), basándose en las teorías de Snow y Benford (1992), evidencia que la cultura política nacional condiciona la aceptación de normas transnacionales. En particular, Peña destaca tres factores que explican el bajo nivel de participación de la Argentina en iniciativas privadas transnacionales para gobernar la sostenibilidad: el modelo politizado de las relaciones entre el Estado y la sociedad; la baja visibilidad de asuntos ambientales; y la alta prevalencia de sentimientos anti-corporativos en la sociedad.

La literatura sobre la difusión de conceptos es más reciente, y teóricamente más limitada, pero aquí también vemos la importancia de la adecuación. Meadowcroft y Fiorino (2017) sostienen que hay tres elementos que caracterizan a las ideas que logran penetrar el umbral del ámbito político: «Primero, la reconfiguración conceptual tiene que abordar una necesidad percibida... Segundo, si el concepto está ampliamente asumido y formalmente arraigado, tiene que atraer a múltiples grupos... Tercero, la reconceptualización no debe ser demasiado ajena a los discursos e interpretaciones dominantes sobre cómo funciona el mundo» (Meadowcroft y Fiorino,

2017: 11). Es decir, los conceptos culturalmente distantes tienen menor probabilidad de ser institucionalizados que los conceptos que se adecuen con aquello percibido como un orden natural o deseable.

Para analizar la difusión del concepto de servicios ecosistémicos y su resonancia doméstica en la Argentina, ponderamos la compatibilidad entre el concepto de SE y las condiciones nacionales. En primer lugar, destacamos que el concepto encaja con la receptividad de Argentina a las tendencias ambientales internacionales. En segundo lugar, entendemos que el financiamiento de SE por parte de las agencias internacionales fue clave para la adopción del concepto. Y, en tercer lugar, en la difusión de los SE también jugaron un rol clave los actores locales que actuaron como «defensores domésticos» del término. A pesar de estos tres elementos destacables, el concepto choca con la marginalidad de la política ambiental, las debilidades institucionales, y los fuertes intereses políticos-productivos.

Los hallazgos que aquí se presentan son producto de una investigación que se nutrió principalmente de tres fuentes: revisión de literatura especializada; análisis cualitativo de documentos (política pública y programas del Estado) y 29 entrevistas del tipo semiestructuradas.

La utilización de entrevistas en profundidad tiene la ventaja de que permiten al investigador conocer y extraer, a través de un proceso comunicativo, un conjunto de representaciones asociadas a las percepciones de los entrevistados, es decir, conocer una parte del modo de concebir y comprender la realidad social tal como el entrevistado lo explicita (Piovani, 2007). Una de las limitaciones de esta técnica se asocia con el alto grado de subjetividad que presentan las entrevistas, en tanto la discursividad del enunciador siempre refleja un modo particular de concebir los acontecimientos. Sin embargo, para nuestro estudio las narraciones de los entrevistados no son entendidas en términos de veracidad o falsedad, sino tal como explica Piovani (2007), las declaraciones se comprenden como el producto de un individuo en sociedad que emite su discurso el cual debe ser también contextualizado y contrastado. Tal como señala Alonso (1998) las percepciones volcadas a lo largo de una entrevista no son simplemente la enumeración de una sucesión de acontecimientos vividos, sino que implican la verbalización de una apropiación individual de la vida colectiva.

Las entrevistas se estructuraron en cuatro ejes, que son el resultado del estudio que es marco del proyecto al cual pertenece este trabajo: el primero abordó la llegada del concepto de SE al país y su nivel de incorporación y difusión; el segundo, indagó las potencialidades y eventuales resistencias para la difusión del concepto; el tercero, exploró la utilización de los SE y las experiencias y aprendizajes relativos a su uso; y, por último, se indagó sobre experiencias concretas en las que el concepto fue llevado adelante a nivel nacional o local.

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

A partir de estos cuatro ejes se seleccionaron representantes de organismos internacionales, funcionarios del sector público, académicos y representantes de ONGs de alcance nacional. Vale decir, se buscó la voz de representantes de los principales sectores involucrados con el concepto de SE.

Asimismo, hemos construido tres dimensiones para facilitar el análisis acerca de la difusión: adopción en ámbitos de legislación y políticas públicas; implementación en proyectos y estrategias de actores involucrados con el concepto. En base a esas dimensiones es que hemos evaluado el nivel de difusión del concepto de SE en Argentina.

Teniendo en cuenta que algunas de las personas entrevistadas no han autorizado la difusión de sus nombres, hemos decidido anonimizar a los entrevistados. Asimismo, hemos elaborado una lista en la que figuran los cargos o funciones y las instituciones a las que pertenecen los entrevistados, como consta en el Anexo I de este trabajo. En el cuerpo del texto, la referencia a su enunciado se hace de manera numerada: Entrevistado/a 1, 2, 3, ... 29. En las secciones siguientes presentamos los principales hallazgos del trabajo.

### **3. Llegada del concepto de servicios ecosistémicos a la Argentina**

En Argentina se observan algunos aspectos favorables a una difusión inicial del concepto de servicios ecosistémicos (SE). Estos elementos favorecerían la llegada del concepto al país y su adecuación inicial. En primer lugar, el hecho de que el país ha sido abierto a tendencias internacionales ambientales en general y que tales acciones conllevan compromisos vinculados a SE en particular.

De hecho, varios hitos históricos de la política ambiental dan cuenta de esa tendencia. La primera Secretaría a nivel nacional dedicada al tema ambiental fue creada con el retorno a la democracia en 1973, tras la Conferencia de Estocolmo de 1972, conocida como la primera cumbre de la Tierra. La entonces denominada Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) fue contemporánea a las primeras agencias ambientales de países desarrollados (Gutiérrez e Isuani, 2013; 2014).

Con el golpe y la dictadura cívico-militar iniciada en 1976, la SRNAH fue extinta y recién fue recreada bajo el mismo nombre en 1991 en el gobierno de Carlos Menem<sup>2</sup> cuando los temas ambientales volvieron a institucionalizarse también como una forma de dar respuesta a los «estímulos internacionales» como, por ejemplo, los preparativos de la Conferencia Rio 92 (Gutiérrez e Isuani, 2013). Ya en los años 2000, se puede observar otro ejemplo de esa

<sup>2</sup> En el gobierno de Alfonsín (1983-1989), los temas ambientales estuvieron presentes, distribuidos en diferentes secretarías y subsecretarías pertenecientes a tres ministerios distintos.

vinculación. En el 2006, a raíz del caso de las papeleras que involucró a Argentina y a Uruguay, el presidente Néstor Kirchner elevó la SAyDS a rango de Ministerio al colocarla bajo dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Gutiérrez e Isuani, 2013).

Específicamente sobre el tema de SE, se observa que el inicio del aterrizaje del concepto al país se deriva directamente de las obligaciones de Argentina respecto al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) — del año 1992 y ratificado en 1994— y al respecto de las reuniones posteriores. El Convenio posee un «enfoque por ecosistemas» y si bien el concepto «servicios ecosistémicos» no está presente como tal es un concepto derivado de él toda vez que el CDB es atravesado por la idea de que los ecosistemas son valiosos por brindar beneficios, en otras palabras, servicios. Asimismo, entre las obligaciones derivadas del CDB se encuentra la necesidad de desarrollar una Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB), lo que en Argentina se concluyó en el 2017. La ENB sí incorpora el concepto de SE. Además, las obligaciones relacionadas con los ecosistemas están presentes en la declaración de Rio+20 del año 2012, y en los objetivos del Desarrollo Sostenible del año 2015 (Minaverry, 2016).

Otro elemento favorable a la llegada del concepto a la Argentina es el hecho de que el concepto de SE ha sido y es «traccionado» por proyectos de financiamiento internacional. Estos proyectos fueron realizados en el país por una diversidad de actores: 1) la sociedad civil (Vida Silvestre, Banco de Bosques, FARN, The Nature Conservancy, Alianza del Pastizal, entre otras), 2) agencias de gobierno, u 3) organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD, Fondo para el Medioambiente Mundial/FMAM, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, o agencias bilaterales de cooperación). Tales proyectos muchas veces son los que promueven cambios concretos a nivel local que luego resultan en cambios de políticas públicas y legislación, como es abordado más adelante.

Otro aspecto propicio a la difusión conceptual es el hecho de que varios y varias académicas argentinas forman parte activa de las comunidades epistémicas de SE que impulsan el desarrollo del concepto. Es el caso de expertos/as reconocidos/as internacionalmente por sus aportes al campo de los SE, como, por ejemplo, la contribución de José Pañuelo al «informe Costanza» (Costanza, 1997), y el liderazgo de Sandra Díaz en IPBES. Asimismo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) es un reconocido pionero en esos temas en Argentina, y fue la primera institución en lanzar un proyecto a nivel nacional sobre servicios ecosistémicos en 2006.

A pesar de las condiciones favorables que hemos identificado, el concepto de servicios ecosistémicos en Argentina presenta una institucionalización incipiente, y se observan escasos casos de implementación, lo que será objeto de análisis del próximo apartado.

#### **4. Resumen de la institucionalización del concepto de servicios ecosistémicos en Argentina**

Aunque de manera incipiente, el concepto viene siendo implementado principalmente por medio de dos vías: legislaciones específicas y proyectos de desarrollo local e investigación.

En términos de legislación, la Ley 26.331, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos —más conocida como Ley de Bosques— fue un hito en la institucionalización del concepto de SE en el país. Es el primer —y hasta ahora único— dispositivo legal nacional que establece un mecanismo de compensaciones por servicios ambientales que, en términos amplios, se puede entender como un mecanismo de pagos por SE. Gracias a una intensa campaña por parte de ONGs ambientalistas —la principal fue Greenpeace—, y a pesar de la resistencia de las provincias con mayor superficie de bosques nativos (Schmidt, 2015; Langbehn y Schmidt, 2016), el proyecto de ley logró recolectar más de un millón de firmas y dio visibilidad al tema de la deforestación. Así se logró sensibilizar a los grandes centros urbanos del país sobre la problemática (Langbehn y Schmidt, 2016).

El objetivo de la Ley, expresado en su art. 1 es «el enriquecimiento, la restauración, la conservación, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los «servicios ambientales» que brindan los bosques». Asimismo, define en su art. 5, a los servicios ambientales<sup>3</sup> como: «Los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos». Entre los servicios se destacan los siguientes: la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad, la conservación del suelo y de la calidad del agua, la fijación de emisiones de gases con efecto invernadero, la contribución a la diversificación y belleza del paisaje y la defensa de la identidad cultural.

La Ley estipuló que cada provincia debía realizar un ordenamiento territorial de bosques nativos (OTBN) en el cual clasificara sus bosques en tres categorías de conservación (bajo, mediano y alto). Asimismo, estableció la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, a través del cual el Estado nacional compensaría a las provincias que protegieran los bosques nativos y a los propietarios de las tierras que quedarán sujetas a tal protección (Langbehn y Schmidt, 2017).

No obstante, la Ley de Bosques presenta varios problemas desde el momento de su sanción. Langbehn y Schmidt (2016) señalan que hubo sesgos cognitivos-valorativos que guiaron su sanción y que hacen de la ley

<sup>3</sup> La Ley utiliza el término servicios ambientales como sinónimo de servicios ecosistémicos.

una herramienta poco propicia para cumplir las expectativas referidas a lo territorial. Ya en su implementación, hay dificultades que van desde cuestiones como el incumplimiento del presupuesto establecido por la ley para el Fondo Compensatorio hasta problemas como demoras en el traspase de los fondos hacia las provincias y desde las provincias hacia los proyectos adjudicados (Schmidt, 2015). Sobre el presupuesto nacional 2018, sólo el 0,27% está orientado a temas para beneficiar al ambiente en general, cuando sólo la ley de bosques debería tener el 0,3% (FARN, 2018).

A pesar de ello, la Ley de Bosques es considerada importante para la institucionalización del concepto de SE en un alcance más amplio. A ese respecto, afirma un participante de una ONG ambiental del ámbito nacional:

(el mecanismo de pago de la ley de bosques) puedes considerarlo un caso de implementación que no sé si uno puede decir exitoso, pero es uno de los ejercicios más grandes que hay a nivel país de compensación por los servicios de ecosistemas (Entrevistado n. 16).

En términos de proyectos de desarrollo o investigación, el panorama no es diferente. Existen iniciativas, de distintas escalas de alcance y financiamiento que parten de perspectivas muy disimiles sobre los SE. Sin embargo, ni lo suficientemente grandes en alcance, ni exitosos en el logro de objetivos o sustentables en el tiempo como para concluir que existe un mayor nivel de arraigo del concepto en el país. Seleccionamos algunos ejemplos que dan cuenta de ese panorama.

Una de las más extensas en términos de territorio y alcance es la iniciativa «Alianza del Pastizal»<sup>4</sup>, lanzada en el 2006 con el apoyo de la ONG internacional BirdLife. El objetivo es proteger el hábitat de aves migratorias compartidas entre las praderas norteamericanas y las pampas. La iniciativa cubre un área de 100 millones de hectáreas en Paraguay (4%), Uruguay (18%), Brasil (18%) y Argentina (60%). El enfoque de SE estaba incorporado en tanto se establecían mecanismos de compensación por preservación de pastizales. La medida era auspiciada económicamente por los gobiernos nacionales y provinciales de estos países que compensaban económicamente a productores ganaderos que compatibilizaran su producción con la preservación de pastizales. La propuesta se orientaba a sostener niveles de biodiversidad aceptables en términos de comunidades de aves.

La Alianza fue financiada por iniciativas internacionales como, por ejemplo, en el 2012 por el programa de «Incentivos para la Conservación de los

<sup>4</sup> Recuperado de [www.alianzadelpastizal.org](http://www.alianzadelpastizal.org)

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

Pastizales Naturales en el Cono Sur» del BID. El mecanismo de compensación no llegó a ser implementado, pero la Alianza, que está conformada mayoritariamente por ganaderos, ha desarrollado su propio sello para las carnes amigables con la conservación de pastizales naturales del Cono Sur para exportar carne certificada hacia mercados como la Unión Europea.

Con un enfoque muy diferente, podemos citar una iniciativa de la Fundación Bariloche<sup>5</sup> financiada por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica de Argentina a través de un proyecto de investigación del 2015 que se denomina «Modelado participativo de sistemas socio-ecológicos para la gobernanza del capital natural y sus servicios ecosistémicos». El proyecto posee un esquema «bottom-up» y en ese sentido está centrado en la capacidad que tienen los actores locales para definir el valor de los servicios ecosistémicos. Se desarrolla a través de talleres en colonias agrícolas, con participación de campesinos y de pueblos originarios, mayormente poblaciones que se han visto damnificadas por el avance de la frontera agropecuaria y la industria forestal.

La misma Fundación Bariloche, en conjunto con el INTA, es responsable en Argentina de la iniciativa global denominada FABLE (Food, Agriculture, Biodiversity, Land and Energy Project: Pathways for a Sustainable Land Use), que coordina junto al International Institute for Applied System Analysis (IIASA)<sup>6</sup>, el UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN)<sup>7</sup>, y el Stockholm Resilience Centre (SRC)<sup>8</sup>. La iniciativa pretende generar un modelo que demuestre que el planeta puede producir alimentos sanos para toda la humanidad hacia el año 2050, sin emitir gases de efecto invernadero en exceso, conservando la biodiversidad, preservando la calidad y cantidad de agua y otros objetivos de desarrollo sustentable.

Otro ejemplo que tiene al concepto de SE en el centro de su desarrollo, es el proyecto «Incentivos para la Conservación de Servicios Ecosistémicos de Importancia Global». El Proyecto fue financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM - GEF) e implementado por el PNUD y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA y ejecutado en forma conjunta entre la Secretaría de Política Ambiental en Recursos Naturales (SPARN) de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable como organismo responsable de la ejecución, y el INTA asociado en la implementación. El proyecto contó con la participación del Gobierno de la Provincia de Misiones y del Municipio de Campo Ramón en la misma provincia y estuvo en ejecución entre los años 2011 y 2017. Uno de

<sup>5</sup> Recuperado de [www.fundacionbariloche.org.ar](http://www.fundacionbariloche.org.ar)

<sup>6</sup> Recuperado de [www.iiasa.ac.at](http://www.iiasa.ac.at)

<sup>7</sup> Recuperado de [www.unsdsn.org](http://www.unsdsn.org)

<sup>8</sup> Recuperado de [www.stockholmresilience.org](http://www.stockholmresilience.org)

sus principales objetivos fue desarrollar modelos y herramientas que faciliten la toma de decisiones respecto de la compensación por los SE para los diferentes usos de la tierra. Esta iniciativa trabajó sobre casos piloto (Chaco, Entre Ríos, Formosa y Misiones), y tenía por objetivo el fortalecimiento de las capacidades provinciales para extender los esquemas de pagos por SE a otras provincias de Argentina. Fue quizás una de las experiencias donde la intención de extender el concepto de SE a lo largo y ancho del país estuvo más clara. Sus resultados no han sido los esperados, aunque el caso de la Provincia de Misiones ha sido relativamente exitoso. Allí se desarrolló un esquema privado de pagos para los servicios relacionados con el agua. Asimismo, se estableció un mecanismo de compensación entre productores de la cuenca del Arroyo Ramón y la Cooperativa Eléctrica de Oberá.

Los proyectos mencionados dan cuenta de la diversidad de enfoques que se puede adoptar utilizando el concepto de SE, a veces dentro de la misma institución, como en el caso de la Fundación Bariloche. También es el caso del INTA donde encontramos promotores del concepto de SE desde diversas perspectivas. Por un lado, aquellos que valoran los SE en tanto lo consideran un aporte al modelo del agronegocio hegemónico. Por otro lado, hay investigadores que resaltan el concepto como una contribución a la crítica sobre el sistema de producción vigente y destacan sus ventajas para el diseño de una agricultura alternativa o agroecológica (Entrevistado Nro. 14, Entrevistado Nro.20).

Más allá de iniciativas concretas, lo cierto es que de manera general se observa un mayor nivel de cercanía y familiaridad al concepto entre los sectores expertos, como ser académicos que trabajan en temas ambientales, ONGs, agencias internacionales y sectores específicos del gobierno. Entre el público en general, hay un gran desconocimiento del tema (Entrevistado Nro. 25). En el mismo sentido, tampoco es un concepto que se utilice en campañas de difusión de ONGs ambientalistas y, de hecho, sólo uno de los entrevistados de ese sector afirmó haber utilizado el concepto de manera marginal en sus campañas de difusión (Entrevistada Nro. 17).

A partir de lo expuesto, se vislumbra que el concepto de SE posee un bajo nivel de implementación ya sea en casos de legislación o de iniciativas concretas. Los ejemplos más definidos son «ad hoc» y se basan en proyectos, de corta duración. Asimismo, es un concepto utilizado en proyectos que engloban corrientes muy diversas entre sí: conservacionistas, productivistas o ecologistas. Por último, salvo en sectores expertos, es un concepto que permanece desconocido por el público en general.

En la próxima sección, abordaremos algunos de los obstáculos para la difusión del término en Argentina y que han impedido una mejor «adecuación ideacional».

## 5. Limitaciones, obstáculos y resistencias

En Argentina, varios son los obstáculos a la difusión del concepto de servicios ecosistémicos (SE). Los hemos sintetizado en cuatro grupos de límites: marginalidad de la política ambiental; dificultad en la implementación; obstáculos propios del federalismo; y resistencias «político-productivas» al concepto. Algunos obstáculos, mayormente los relacionados a la complejidad inherente al concepto, son propios del mismo, mientras que otras dificultades pueden ser reconocidas como más generales de la política ambiental en el país. Esos factores son los que, en última instancia, contrarrestan los elementos favorables mencionados anteriormente y han impedido que el concepto se adecue en las prácticas y usos del país.

### *a. Marginalidad del tema ambiental – histórica y actual*

El primer grupo de limitaciones se relaciona con la marginalidad de la política ambiental en general en Argentina. Tal como ya han indagado en profundidad otras investigaciones, la cuestión ambiental ha tenido escasa relevancia en el nivel de las políticas públicas lo cual se refleja en las instituciones ambientales del país (Gutiérrez e Isuani, 2014).

Sin embargo, como ya hemos mencionado en la tercera sección, la política ambiental en Argentina ha guardado relación con factores domésticos e internacionales, que forzaron un cambio en las últimas décadas. Es decir, el tema ambiental ha ganado relevancia en la agenda pública. De hecho, recientemente, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que ya poseía rango de ministerio desde el 2006, fue elevada formalmente a ministerio en diciembre de 2015.

Ese cambio, que se sostuvo hasta el 2017 —cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable volvió a la categoría de Secretaría Nacional por recortes presupuestarios—, ha sido tomado por algunos sectores como una señal de que la agenda ambiental tendría una mayor relevancia en el escenario político nacional (Entrevistados Nro. 25 y 27). Sin embargo, algunas visiones son más cautas y afirman que no se observa un cambio o bien sostienen que la transformación ha sido sólo cosmética. Un investigador entrevistado planteó que «hay cosas que han sido malas antes y que siguen siendo malas en términos ambientales. Todo lo que es la minería y también el tema de la sojización, ha sido igualmente mal manejado a nivel ambiental antes y después» (Entrevistado Nro. 20). Otro entrevistado destacó que

la política ambiental es algo muy secundario en el país... no está en la agenda pública... el gobierno actual quiere mostrar que se ocupan,

entonces elevaron a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo en la categoría de Ministerio de Ambiente, pero ahora están reduciendo presupuesto y la quieren volver a sacar (Entrevistado Nro. 8).

Asimismo, al ocupar el tema ambiental un rol secundario dentro de las políticas e instituciones en el país, esto se refleja a su vez en las instituciones existentes y en los presupuestos con los que tales cuentan. En este marco, uno de los problemas es que en la búsqueda por obtener nuevos fondos. Las gestiones provinciales se han presentado eventualmente a fondos de agencias internacionales vinculados a SE para poder obtener presupuestos extras referidos a temas ambientales. Sin embargo, muchas veces esas iniciativas quedan trucas, no sólo por la falta de capacidad técnica sino también debido a la discontinuidad de los programas una vez finalizados los fondos internacionales. A raíz de su experiencia en la gestión de un fondo de SE en Argentina, uno de los consultores ambientales entrevistados nos explicó:

(...) A veces corremos en la agenda al son que van marcando los donantes internacionales. Entonces asumimos proyectos que no los entendemos mucho ni son necesarios para nuestras realidades, pero como es la plata que nos están queriendo dar..., terminamos haciendo. Por lo tanto, no hay una apropiación por parte de los actores que están involucrados. Y termina siendo un proyecto que se gestiona mientras está la plata internacional..., pero cuando el fondo termina el proyecto no continúa porque no hubo una apropiación» (Entrevistado Nro. 13).

#### *b. Dificultad en la implementación*

Otro de los límites más importantes al avance del concepto de SE en Argentina está vinculado con lo que distintos actores identifican como una gran complejidad y dificultad en la implementación. Distintos elementos se conjugan y componen esta «dificultad»: «incertidumbre técnica»; falta de equipos capacitados; falta de coordinación administrativa; superposición y contradicción de líneas de financiamiento público; escasez de presupuestos; desconocimiento de la temática; falta de incentivos económicos y burocratización de los procesos.

En primer lugar, distintos actores vinculados a la gestión pública reconocen que el concepto de SE tiene una enorme riqueza teórica, pero lo consideran altamente complejo para ponerlo en práctica. Esta dificultad está atravesada sobre todo por la necesidad de la medición o cuantificación

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

de los servicios. Algunos se refieren a ello como «incertidumbre técnica», es decir, la incertidumbre que genera cómo valorar un servicio ecosistémico, cómo ponerse de acuerdo respecto a qué medir o a los criterios de medición a utilizar. Al respecto un economista ambiental consultado nos explica que es difícil «tener un lenguaje común entre economistas y no economistas en lo que hace en lo referido a qué unidad de medida usar. «Yo converso con un ecólogo, quizás me diga: ¡No! Mira, tenés que medirlo en *shulls* o lo tenés que medir en cantidad de planetas que se están perdiendo o lo tenés que medir en especies que se están perdiendo» (Entrevistado Nro. 18). El entrevistado destaca como uno de los problemas principales la dificultad de elaborar un criterio en común que sirva para medir cuestiones que entre distintas visiones o disciplinas pueden resultar inconmensurables. El mismo entrevistado destacó otro límite metodológico. Explicó que la economía ambiental «todavía sigue en desarrollo», y en las metodologías de valoración hay falencias de «todo tipo», incluyendo la información, los datos, y las técnicas de la puesta en valor. Por lo tanto, no hay consenso ni entre los economistas y queda incertidumbre (*idem*).

En un sentido similar, otra de las personas consultadas refirió a esta situación como una «dificultad métrica» (Entrevistado Nro. 25). Desde su perspectiva, la dificultad de medición se explica en parte por las particularidades que presenta cada ecosistema y por la «dificultad de estandarizar a nivel global maneras de medir un servicio ecosistémico». Otros investigadores (Entrevistado Nro. 20, Entrevistado Nro. 21) concuerdan en la dificultad que implica la «dispersión conceptual y metodológica» del término para su adopción.

Las dificultades mencionadas (criterios de medición, lenguajes en común, modelos de valuación) son un problema a su vez para establecer estándares en común entre los diferentes sectores o actividades —forestal, minero, agrícola, biodiversidad— en tanto cada uno elabora su propia visión o metodología. Así, por ejemplo, encontramos que al consultar a los especialistas y funcionarios cada uno conoce sobre una cuestión en particular (secuestro de carbono y sus servicios, cultivos de servicio, etc.) y sus metodologías correspondientes, pero no encontramos ejemplos de estandarización de las prácticas o las iniciativas implementadas. Esta situación puede resultar altamente compleja para la implementación de una política pública.

En un sentido similar, algunos consultados afirman que han utilizado el concepto de manera pragmática, para recaudar fondos junto a la iniciativa privada. En ese caso, la visión más economicista del concepto ayuda al momento de «mostrar los números» que los actores privados piden para poder hacer donaciones (Entrevistada Nro. 17).

Sin embargo, una funcionaria estatal entrevistada nos remarca que no cree que el argumento de la complejidad técnica sea suficiente para explicar el por qué no se implementan más iniciativas desde el Estado. Por el contrario, considera que las limitaciones son políticas y no técnicas. En alusión a las dificultades técnico-metodológicas, la funcionaria del entonces Ministerio de Medioambiente de la Nación nos decía: «Todas son cosas que se pueden soslayar si vos tenés la voluntad de hacerlo, no te paras a decirlo que es complicado y no se puede» (Entrevistada Nro. 5). En una línea similar, el proceso de implementación de la «Ley de bosques» en Salta también resulta ilustrativo de la dimensión más política de los problemas que algunos investigadores resaltan simplemente como «métricos» (Schmidt, 2014). Una investigadora entrevistada explica que durante el proceso de consulta a las comunidades locales en Salta muchas no estaban de acuerdo con el modo de valorar el bosque que proponía el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (OTBN) y por lo tanto contestaban: «no estoy dispuesto a no tener mi bosque y ellos [en alusión a los responsables del ordenamiento] lo contabilizaban como cero, pero cero pesos» (Entrevistada Nro. 9).

Entendemos que este ejemplo evidencia el hecho de que muchas veces no se trata exclusivamente de las metodologías aplicadas, sino de la voluntad de los actores a reconocer los contextos socioculturales a donde se quieren implementar tal o cual iniciativa y de aceptar también las diferencias epistémicas que allí pueden expresarse.

Siguiendo con los límites identificados dentro de ese segundo grupo, ubicamos los referidos a la falta de capacidad técnica y coordinación de los equipos técnicos estatales. Muchas veces se proponen iniciativas desde la esfera pública-estatal que se topan con la falta de equipos técnicos capaces de realizar un seguimiento sistemático de las iniciativas. A su vez, funcionarios de distintas secretarías estatales nos explican que existe escasa coordinación entre las dependencias del Estado lo cual limita la posibilidad de intercambiar información o emprender iniciativas de manera colaborativa. Según nos explicaron varios funcionarios, es común que cada Secretaría inicie su propia línea de trabajo referida a la cuestión ambiental, la cual no se coordina ni con las administraciones antecedentes ni con el resto de las secretarías existentes. Por tal motivo tiende a existir una superposición y muchas veces también una contradicción entre las líneas de financiamiento encaradas por los diferentes ministerios. Al respecto, un investigador del INTA entrevistado nos brindó un ejemplo: «las especies exóticas muchas veces atentan contra algunos servicios ecosistémicos. Y vos tenés algunos ministerios que promueven la producción de ciertas especies exóticas..., y... otro ministerio... que está tratando de armar una comisión y tratando de meter leyes en otro sentido» (Entrevistado Nro. 14). El especialista nos

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

explica que no es necesariamente una falta de comunicación que produce contradicciones, sino la falta de una política coherente del Estado.

Estas contradicciones muchas veces tienden a agudizarse con los cambios en los funcionarios responsables de los ministerios o secretarías al renovarse las gestiones políticas. Esto dificulta el desarrollo de políticas de largo plazo y en consecuencia de la generación de capacidades y competencias en los funcionarios públicos. En un sentido similar, cabe traer a colación, por ejemplo, la ya citada experiencia de la «Alianza del Pastizal»<sup>9</sup>. Desde la perspectiva de un consultado, esta iniciativa es un ejemplo más de los límites que impone la falta de coordinación entre los Estados.

Es un buen ejemplo de cómo un desarrollo muy virtuoso desde lo técnico se encontró con inconvenientes en términos de su aplicación efectiva al punto que ningún caso terminó siendo compensado hasta el momento y los actores políticos que estaban atrás de esto en su momento ya no están, por el recambio de los distintos gobiernos y las expectativas (Entrevistado n. 21).

Tal como se señala, incluso en los casos en los que existen equipos técnicos que acompañen los proyectos, la falta de coordinación y el recambio de los funcionarios en la gestión tienden a obstaculizar el funcionamiento de las iniciativas emprendidas.

Distintos actores nos mencionaron también la compleja burocratización que se da en torno a los proyectos de SE, lo cual tiende a desincentivar su implementación. Un ejemplo patente es el caso de la Ley de Bosques y las trabas burocráticas para la implementación del mecanismo de compensación que dificultan en la práctica la llegada de los fondos a destino. Al respecto es ilustrativa la explicación de un entrevistado, consultor ambiental:

(...) la Ley de Bosques tiene un diseño fantástico, yo creo que todos los que nos dedicamos a la conservación de la selva apoyamos la Ley de Bosques. Lo que pasa es que el mecanismo que quiere decir de pago por servicios ambientales no ha funcionado plenamente, porque el proceso de asignación de los fondos de las provincias y de las provincias trasladado a los productores ha fallado sistemáticamente y ha sido a cuenta gotas, independientemente de que se redujo muchísimas veces el presupuesto para la Ley de Bosques... Pero después, incluso el pago en sí se venía haciendo con dos o tres años de retraso, entonces no podían seguir básicamente en una mantención de la conservación (Entrevistado Nro. 13).

<sup>9</sup> Recuperado de [www.alianzadelpastizal.org](http://www.alianzadelpastizal.org)

La situación que aquí se describe, trae aparejado otro problema que refiere a la deforestación ilegal y a la falta de capacidad de fiscalización por parte de los Estados provinciales. En las áreas provinciales que fueron categorizadas según la Ley como de medio y alto nivel de conservación queda prohibido explotarse, sin embargo, al no llegar a tiempo las compensaciones, los productores vehiculizan deforestaciones ilegales que por la falta de competencias y presupuestos provinciales no logran monitorearse debidamente. En un sentido similar, se expresó una experta, de una reconocida ONG, respecto de los porcentajes de compensación del «fondo bosques» que llegan desde el nivel nacional al local:

(...) Es mínimo el porcentaje que se le da, no llega ni al 5% de lo que debiera darse entonces no le cambia la cosa al productor que prefiere pagar la multa como un costo más de la producción, avanza con la deforestación y planta lo que quiere o pone ganadería con bosque, pero hace un mal uso de la tala y la carga de vacas y termina degradando el bosque (Entrevistada Nro. 17).

Tal como se observa, ambos entrevistados concuerdan en que el diseño de la «ley de bosques» fue interesante, sin embargo, la burocracia administrativa y el retraso de los plazos en la compensación obstaculizan una correcta implementación de la ley como un todo y en particular del mecanismo de compensación.

### *c. Federalismo ambiental*

Otro de los factores identificados como obstáculo es la adopción por parte del país del modelo de «federalismo ambiental». Ello atraviesa todos los aspectos de la política ambiental general, desde los debates legislativos, pasando por la reglamentación de la legislación, hasta la implementación de políticas públicas. Con la reforma constitucional, la nueva gobernanza ambiental denominada 'federalismo ambiental' queda plasmada en la Constitución Nacional. Entre otros artículos, se destacan el art. 75 que determina que corresponde «a la Nación dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las legislaciones locales» y el art. 124, que establece que «... Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio». Vale decir, la reforma constitucional ha establecido un esquema de competencias concurrentes entre el gobierno central–nación, y los entes subnacionales–provincias y al mismo

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

tiempo, ha complejizado la gestión de los recursos naturales, teniendo en cuenta sobre todo, el esquema de traspase de fondos desde la Nación hacia las provincias (Langbehn, 2017).

Con el concepto de «federalismo ambiental», Langbehn (2017) da cuenta de que los problemas ambientales requieren escalas de intervención que rara vez se corresponden con los límites político-administrativos existentes. A su vez, la regulación eficaz de esos problemas generalmente depende de la coordinación interjurisdiccional. Por lo tanto, la aplicación del federalismo ambiental en Argentina es compleja y presenta muchos desafíos. En ese sentido, explica un entrevistado:

la falta de coordinación, porque por la estructura del federalismo ambiental en la Argentina por el cual por un lado la Constitución reformada de 1994 se incorpora el paradigma ambiental, pero por el otro lado no se hace mención a la cuestión del agua y las provincias se reservan el dominio originario sobre sus recursos. Entonces, hay problemas para institucionalizar una política ambiental en el nivel nacional y veríamos en el nivel provincial donde se tiene más fuerza. Por otro lado, como las provincias tienen más fuerza, también hay problemas para una política tipo descentralizada que está entre los principios tanto de la gestión integrada de los recursos hídricos como del enfoque ecosistémico (Entrevistado Nro. 8).

No obstante, el federalismo ambiental ha evolucionado en Argentina a raíz de dos aspectos que han cambiado la gobernanza ambiental (Merlinsky, 2013). Por un lado, la puesta en marcha de proyectos ambientales que requieren de la intervención de varias jurisdicciones, así como la Ley de Bosques Nativos que significó un proceso de negociación, adaptación y aprendizaje, en el cual se redefinieron y aún se redefinen y ajustan progresivamente las respectivas funciones y tareas de la Nación y las provincias (Langbehn, 2017). Esos procesos van «limando asperezas», poniendo en evidencia los problemas existentes y las posibles soluciones.

Por otro lado, la emergencia de conflictos socio-ambientales (Svampa, 2012; Merlinsky, 2013) también contribuyó al federalismo ambiental. La visibilización de conflictos referidos a problemáticas tales como glaciares, minería, agronegocio o forestación en Argentina, favoreció a aumentar la presión sobre los centros formadores de opinión del país. Ese proceso significó que actores como las asambleas vecinales, las comunidades de pueblos originarios, empezaran a ser considerados en algunas instancias referidas a gobernanza ambiental. Sin embargo, cabe señalar que aún en la actualidad muchas comunidades reclaman no sólo ser consultadas sino también incluidas en el proceso de toma de decisiones.

*d. Resistencias «político-productivas»*

El cuarto grupo de limitaciones refiere a las resistencias «político-productivas». Tales engloban a las limitaciones impuestas por los intereses de los sectores productivos-extractivos en Argentina.

En ese sentido, cabe destacar que a partir del año 2004 se inaugura un nuevo ciclo económico, de la mano del auge de los *commodities* a nivel global. Algunos autores se refieren a ese nuevo período como «neoextractivista», es decir, un patrón de acumulación basado en la sobreexplotación de recursos naturales (Gudynas, 2010). El término permite comprender la continuidad de las actividades extractivas como modelo de desarrollo del país a lo largo de su historia. En ese ciclo, a pesar de un crecimiento relativo de la importancia de la política ambiental en el país, la cartera ambiental continuó sosteniendo un perfil pro-extractivista. De este modo, las instituciones responsables de la gestión ambiental en el país optaron por no involucrarse con temas que pudieran entrar en conflicto con otros objetivos del gobierno nacional, tales como el desarrollo de la minería y la producción de soja (Gutiérrez e Isuani, 2013). En ese sentido, un entrevistado nos comenta:

El tema de minería en particular, ... es... claramente una decisión política-económica, se hace permear al Ministerio de energía y minería y éste tiene mandato de acomodar al ministerio de ambiente para que todo esté bien... la moraleja de esto es que históricamente y me imagino yo que, a nivel global, salvo algunos países muy desarrollados, la fuerza de incidencias políticas de la cartera de ambiente... es mínima en relación a... las otras carteras del país (Entrevistado Nro. 16).

Otra entrevistada, funcionaria del entonces Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación puntualiza que:

A mí me parece que los conflictos (respecto a los SE) son los mismos que tenemos con respecto a los temas ambientales en general... Por ejemplo, con el área agrícola más allá de que el país está basado en las exportaciones agrícolas, ellos tienen otra visión diferente de las cosas de lo que tenemos nosotros y nos pasa, en este momento lo que más nos pasa es con el Ministerio de Energía y Minería, tanto con el tema energía como con el tema minería. Esos son los conflictos más grandes que tenemos. Con Agroindustria nos sentamos igual a hablar, porque se supone que hay que nego-

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

ciar las cosas, con Energía y Minería tenemos menos cultura de negociación... (Entrevistada Nro. 5).

Otra especialista entrevistada destacó el sector agroexportador por ser «fundamental, el más importante en tanto que es el principal generador de divisas en el país», y nos explica que la posición de este sector frente a los SE es «muy defensiva» (Entrevistada Nro. 6).

Dado el lugar hegemónico que ocupa en la economía del país esta posición «resistente» que tienen los sectores productivos- extractivos, se transforma en un poder de veto político a cierto tipo de iniciativas. Ejemplo de ello ha sido la oposición a legislaciones que incluían de un modo u otro la perspectiva de SE por considerarlos una amenaza a su actividad. A modo de ilustración cabe resaltar los obstáculos interpuestos por el sector forestal y ganadero a la «ley de bosques», que fue manifestado alusivamente a través de los diputados provinciales (Ryan, 2014), y el rechazo de las empresas mineras a la Ley «Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial», que se expresó a través del veto presidencial del 2008. En ambos casos el rechazo de los sectores se vincula directamente con el hecho de que bajo un paradigma que reconocía los SE brindados por el bosque o los glaciares se prohibía la realización de determinada actividad —forestación o minería— en algunas zonas. En este sentido, la visión productivista o extractiva muchas veces intenta imponerse a través de la fuerza del lobby como un veto a la aplicación de iniciativas o legislación bajo el paradigma de los SE.

Otras críticas al concepto, que son bastante menos frecuentes, se concentran en un rechazo por la valuación económica de los SE. Algunos de los entrevistados se oponen abiertamente a la idea de la «valuación económica» de los SE ya que consideran que frente a los dividendos generados por algunos sectores como el agroexportador en la Argentina, «cualquier otra cosa compite mal», como afirma una entrevistada, al explicar su rechazo a la monetarización de los servicios.

La soja con 400 dólares la tonelada, es imposible competir contra eso... Entonces cualquier cosa que nosotros ofrezcamos como valoración de la biodiversidad, no, es imposible que llegue a competir de tal manera que vos lo uses como un incentivo para la conservación. Entonces en las negociaciones nosotros nos oponíamos a valorar la biodiversidad tradicionalmente, 'no, esto no tiene un valor monetario', ni los servicios que ofrece ni porque era el concepto de servicios de los ecosistemas, ni ninguno de los componentes tiene un valor monetario, es imposible traducirlo en valor monetario. Lo que sí tiene

es un valor que el gobierno tiene que proteger a través de sus políticas, esa era nuestra posición. Entonces la política es conservar el suelo, porque el suelo es de todos, o conservar los bosques, porque los bosques son de todos, nos proveen importantísimos servicios que no vamos a valorar en términos monetarios porque te gana la soja (Entrevistada Nro. 5).

Tal como explica la entrevistada no hay un rechazo por el concepto, sino en particular hacia la idea del «valor monetario». En un mismo sentido, Schmidt explica que en el caso de Salta y la aplicación de la Ley de Bosques las comunidades locales no rechazaban el concepto de SE como un todo, sino en particular la idea del pago (Schmidt, 2015b).

Otro aspecto observado es que, si bien a veces el concepto no genera conflicto o rechazo directamente, es bastante maleable a depender de los intereses de quien lo utilice. Por ejemplo, en proyectos más relacionados con sectores agroexportadores, se resalta la producción de alimentos como un SE por sobre todos los demás; o en la industria forestal, el secuestro de carbono, etc. Con respecto a la cuestión, dos entrevistados explicaron que

(...) A veces tenemos el miedo de que el concepto se tergiverse y se reutilice como una elegante excusa para aprovechar los recursos naturales que de alguna manera digamos, entran con ese discurso cuando antes no se podía entrar (Entrevistado Nro. 20).

(...) Sería discutible la producción de alimentos a pequeña escala donde el actor local está directamente involucrado, vive y sufre las consecuencias de un mal manejo y pérdida de servicios ecosistémicos derivados de un mal uso; pero de ninguna manera esto puede ser aplicable para la producción industrial donde los objetivos de corto plazo muchas veces generan ...pérdida de servicios ecosistémicos donde el propio actor que afecta o del afectador no sufre las consecuencias en carne propia. Son dos situaciones completamente distintas (Entrevistado Nro. 21).

## 6. Conclusión

A partir de nuestro análisis sostenemos que, si bien en la Argentina existen elementos que podrían haber favorecido a la difusión del concepto de SE en el país, una heterogeneidad de factores impidió en la práctica una correcta adecuación del concepto. Tal como hemos sostenido a lo largo del

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

artículo, Argentina presenta algunos componentes favorables a la difusión del concepto de SE. En primer lugar, el hecho de que el país ha sido receptivo a las tendencias ambientales internacionales y eso ha tenido impacto sobre la institucionalización de la cartera ambiental en general en el país. Siguiendo esa tendencia, el concepto de SE, como derivado de las obligaciones internacionales del país —desde el CDB, pasando por Rio+20 hasta los ODS— ha aterrizado en la Argentina. En segundo lugar, el concepto también ha sido y es traccionado por proyectos de financiamiento internacional ejecutados en Argentina por la sociedad civil, agencias de gobierno, u organismos internacionales. Esos proyectos muchas veces son los que promueven cambios concretos a nivel local que luego resultan en la incorporación del concepto en políticas públicas y en la legislación. En tercer lugar, varios académicos y académicas argentinas forman parte activa de la comunidad epistémica de SE que impulsa el desarrollo del concepto en foros internacionales como el IPBES o la FAO, por ejemplo.

A pesar de esos aspectos favorables, el concepto de SE no ha logrado permear en los debates y prácticas contemporáneas de la Argentina. A partir de nuestra investigación sostenemos que el concepto de servicios ecosistémicos presenta un bajo nivel de institucionalización en el país. Observamos que existen pocos casos de implementación del concepto ya sea en términos de legislación, políticas públicas o estrategias de diferentes actores involucrados en temas ambientales. A su vez, consideramos que en los escasos ejemplos en los que el concepto se ha aplicado como es la ley de bosques o algunas iniciativas *ad hoc* antes mencionadas, el proceso de implementación ha quedado trunco. Asimismo, cabe señalar que, entre esos ejemplos, se observa una gran variedad de enfoques en el abordaje del concepto, que van desde iniciativas conservacionistas, productivistas, mercantilistas o pluralistas. Es decir, encontramos que a pesar de una acotada adopción del término existe una diversidad de interpretaciones muchas veces divergentes entre sí. Vale remarcar que la poca difusión que ha encontrado el término se limita a los sectores expertos; para la sociedad en general el concepto permanece aún desconocido.

Ese panorama de escasa difusión se explica por algunos obstáculos que han inhibido la «adecuación ideacional» del concepto y han dificultado un arraigo más profundo de los servicios ecosistémicos en Argentina. Algunos de ellos son intrínsecos al concepto mismo, como ser su complejidad técnica, la dificultad de arribar a un consenso metodológico alrededor de la valuación de los servicios ecosistémicos, a depender de la disciplina de base del estudio o de las particularidades del ecosistema analizado, etc. También es cierto que muchas veces no se trata exclusivamente de lo técnico-metodológico sino de la voluntad, por parte de quienes llevan adelante esas

iniciativas, de reconocer los contextos socio-culturales a donde se quiere implementar esos ejercicios de valoración de los servicios ecosistémicos, así como de aceptar las diferencias de cosmovisiones que allí pueden expresarse. En ese sentido, muchas instituciones que trabajan con proyectos de SE reflejan esas posiciones en pugna y se observa que una misma institución puede llevar adelante un proyecto utilizando el concepto de SE desde visiones contrapuestas. Esa característica de maleabilidad del concepto de servicios ecosistémicos hace que pueda tergiversarse y ser apropiado, por ejemplo, por sectores productivos que utilizan el término aún en contextos en los que sus actividades están afectando servicios ecosistémicos fundamentales.

Existen también limitaciones específicas que presenta la política ambiental en Argentina para el concepto. Ejemplo de ello es el rol secundario que ocupa la política ambiental en el país y su relación subordinada frente a otras carteras ministeriales como es la agroindustria, aunque ésta ha ganado visibilidad en las últimas décadas. Además de estas dificultades, existen resistencias políticas hacia un concepto que podría exigir cambios significativos en los modos de producción de sectores extractivos como el agronegocio o la minería.

Otros obstáculos son de orden burocrático-administrativo relacionados con la falta de capacidad técnica, la falta de coordinación entre equipos técnicos estatales y con las complejidades que supone el federalismo ambiental como forma de gobernanza adoptada en el país. La escasa coordinación entre las dependencias del Estado no sólo limita el intercambio de información y la colaboración, sino que genera también contradicciones entre líneas de financiamiento de los diferentes órganos públicos. Asimismo, los costos de la gobernanza ambiental bajo el paraguas del federalismo conllevan entre otras cosas, tensiones entre las diferentes jurisdicciones y demoras en la transferencia de fondos.

De todos modos, si bien hay dificultades en la implementación del concepto, es cierto que la Ley de Bosques es un caso valioso a resaltar, dada la amplitud de su alcance, y el nivel de aceptación del mecanismo de compensación por parte de las provincias. Asimismo, si bien no hay información disponible sobre la relación entre la disminución de las tasas de deforestación y el mecanismo de compensación de la ley de bosques, lo cierto es que dicha disminución crea incentivos para un mayor aprovechamiento del fondo de compensación. Ello colabora a la difusión del concepto en el país.

Los autores del concepto de servicios ecosistémicos esperaban que la conceptualización de la naturaleza en términos económicos pudiese convertir al medio ambiente en una temática central de la política pública, y con ello contribuir a una visión más consciente sobre la explotación insostenible de la naturaleza.

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

Sin embargo, en el caso argentino el concepto es aún en gran medida ajeno a los discursos, interpretaciones y dinámicas dominantes, con algunas excepciones como el caso del fondo de compensación de la Ley de Bosques.

Además, al ser un término maleable, que se adapta a diferentes usos e intereses, su capacidad transformativa de la realidad es muy limitada. Los ejemplos de implementación no parecen haber traccionado un cambio hacia un modelo más sostenible de producción y crecimiento, sino que se han adaptado discursivamente a la realidad preexistente. Finalmente, consideramos que es interesante para investigaciones futuras indagar más profundamente en casos concretos de implementación de SE y observar de qué manera la aplicación del concepto puede reconfigurar las relaciones entre diferentes actores presentes en un territorio.

### Referencias bibliográficas

- Alonso, L. (1998) *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Bernstein, S. (2001) *The Compromise of Liberal Environmentalism*. Columbia: Columbia University Press.
- Checkel, J.T. (1999) Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe» En *International Studies Quarterly*, 43.
- Cortell, A.P. y J.W. Davis Jr. (2000). Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda. *International Studies Review* 2 (1).
- Craig, M., H. Stevenson, y J. Meadowcroft (2019). Debating nature's value: epistemic strategy and struggle in the story of 'ecosystem services'. En *Journal of Environmental Policy & Planning* 21 (6).
- Gautreau, P. (2014). *Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gudynas, E. (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo . Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. En AA .VV, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP-CLAES.
- Gutiérrez, R. y F. Isuani (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. En *Revista SAAP*, 7 (2).
- Gutiérrez, R. y F. Isuani (2014) La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. En *Revista de Administração Pública*, 48.
- Haas, Peter M. (2015) *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. Routledge.
- Langbehn, L. (2017). La Ley de Bosques y la construcción del federalismo ambiental en Argentina. En *Revista Administración Pública y Sociedad*, 3.
- Langbehn, L. y M. Schmidt (2016). La Ley de Bosques en Argentina, entre la regulación de la deforestación y la continuidad de los conflictos territoriales. [Trabajo

- presentado en el VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, 17-20 de mayo, Salta.]
- Langbehn, L. y M. Schmidt (2017). Bosques nativos y extractivismo en Argentina. En *Voces en el Fénix*, 60.
- Litfin, K. (1995) Framing Science: Precautionary Discourse and the Ozone Treaties. En *Millennium* 24 (2).
- Meadowcroft, J y D.J. Fiorino (2017) Conceptual Innovation in Environmental Policy. Cambridge MA: MIT Press.
- Merlinsky, G. (2013) (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Minaverry, C. M. (2013). The new law for the protection of native forests in Argentina. En *Ars Boni et Aequi* 9 (1).
- Minaverry, C. M. (2016). Consideraciones sobre la regulación jurídica ambiental de los servicios ecosistémicos en Argentina. En *Revista Estudios Sociales*, 48.
- Piovani, J.I (2007). La entrevista en profundidad. En Marradi, A. et. al., *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.
- Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿Un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. En *Revista Estado y políticas públicas*, 3 (3).
- Schmidt, M. A. (2014). Bosques nativos en Salta: Entre el ordenamiento territorial y los re-(des)ordenamientos posibles. En *Geograficando*, 10 (2).
- Schmidt, M. A. (2015). Política Ambiental, Avance de la Frontera Agropecuaria y Deforestación en Argentina: el caso de la ley «De Bosques». En *Revista GeoPantanal*, 18.
- Schmidt, M. A. (2015) «Recursos económicos y naturales en disputa. Bosques nativos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina», en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 24: 139-151.
- Schmidt, M. A. (2015b) «Recursos económicos y fondo compensatorio en la provincia de Salta, Argentina», en *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, Vol. 24: 139-151.
- Schimmelfennig, F. (2002). Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States: Conceptual and Theoretical Issues. En R.H. Linden (Comp.), *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Svampa, M. (2012). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. En *OSAL* 13 (32).
- Zarrilli, A. G. (2004). Historia, Ambiente y Sociedad. La explotación forestal de los bosques chaqueños argentinos (1895 1948). En *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, 4 (2) noviembre-marzo.

Juliana Peixoto Batista, Julieta Godfrid y Hayley Stevenson

**Palabras clave**

sostenibilidad — comunidades epistémicas — servicios ecosistémicos — Argentina — adecuación conceptual

**Keywords**

Sustainability — epistemic communities — ecosystem services— Argentina — conceptual fit

**Abstract**

Since the 1990s, an epistemic community of ecologists and economists has promoted the monetary valuation of nature to demonstrate that conservation is economically rational. Their concept of «ecosystem services» is part of an international proliferation of concepts that seek to incorporate principles of sustainability in policies and decision-making processes. This article advances understanding of the political impact of such conceptual innovation. We focus on the case of Argentina to understand the extent to which the concept of ecosystem services has achieved political influence and generated practical changes. Based on interviews with 29 key informants and qualitative document analysis, we observe shallow institutionalization and limited national diffusion. We explain this with reference to the condition of «normative fit», which suggests that states will only institutionalize and implement new ideas when they «fit» with existing domestic conditions. The lack of such fit limits the political impact of ecosystem services in Argentina.

**ANEXO I**  
**CUADRO DE ENTREVISTADES**

NÚMERO	CARGO / FUNCIÓN	INSTITUCIÓN	FECHA ENTREVISTA
1	Investigador/Profesor	Universidad Nacional de Santiago del Estero	17/11/2017
2	Asesora Técnica para proyectos de cooperación internacional	Dirección General de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	30/11/2017
3	Secretaria de Embajada	Dirección General de Asuntos Ambientales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)	20/12/2017
4	Oficial de proyecto	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- Oficina Argentina	22/12/2017
5	Funcionaria	Dir. Cooperación Internacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	08/02/2018
6	Investigadora	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	15/02/2018
7	Investigadora	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)	15/02/2018
8	Investigador	Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja - Universidad de Buenos Aires(UBA)	15/02/2018
9	Investigadora	Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	20/02/2018
10	Investigadora	Universidad de Glasgow	23/02/2018
11	Gerente Programática	Fundación AVINA Argentina	27/02/2018
12	Investigador	Universidad Tecnológica Nacional- Mendoza	27/02/2018
13	Consultor ambiental	Experto independiente	27/02/2018
14	Investigador	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Bahía Blanca	01/03/2018
15	Técnica	Fundación AVINA Brasil	14/03/2018
16	Directivo	Fundación Vida Silvestre	16/03/2018
17	Directivo	Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)	23/03/2018
18	Profesor Economía Ambiental	Universidad de Buenos Aires (UBA)	10/04/2018
19	Investigador	Universidad Nacional de Santiago del Estero	12/04/2018
20	Investigador	Fundación Bariloche / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	18/04/2018
21	Investigador	Fundación Bariloche / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	18/04/2018
22	Investigador	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y técnicas (CONICET)	19/04/2018
23	Investigadora	Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires (UBA)	24/04/2018
24	Investigador	Facultad de Agronomía , Universidad de Buenos Aires (UBA)	25/06/2018
25	Asesor Técnico	Dirección Nacional de Cooperación Técnica, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	28/08/2018
26	Directora de Cambio Climático	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	07/09/2018
27	Coordinador de Programa	Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	11/09/2018
28	Coordinador de Programa	The Nature Conservancy (TNC)	11/10/2018
29	Asesora Técnica	Dirección Nacional de Biodiversidad, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación	07/12/2018

## **Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015)\***

*Inter-Sectoral and Government Wage Coordination in Segmented Neo-Corporatism: Origins and Performance in Argentina and Uruguay (2005-2015).*

SEBASTIÁN ETCHEMENDY

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales,  
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina  
setchemendy@utdt.edu

*El neo-corporativismo como forma de política de ingresos está en retirada en el mundo desarrollado y no fue parte del repertorio de la mayoría de los países que protagonizaron el giro a la izquierda en la América Latina de los años 2000. Este artículo muestra, sin embargo, que Argentina y Uruguay constituyeron casos de «Neo-corporativismo Segmentado» a partir de 2005, definido como una nueva forma de política salarial centralizada y tripartita orientada por el Estado en la región, que aplica a una porción sustancial (trabajadores registrados), aunque no a toda la fuerza de trabajo asalariada. El artículo rastrea los orígenes de esta forma de política de intereses en ambos países y testea empíricamente el grado de coordinación salarial en dos dimensiones a) dispersión intersectorial entre sindicatos que operan en actividades transables, protegidas y en el sector público, y b) la capacidad de los gobiernos para elaborar pautas salariales efectivas. El trabajo argumenta que una política monetaria más restrictiva y los altos niveles de centralización en la negociación tripartita explican la mayor capacidad del neo-corporativismo uruguayo para gobernar la política salarial en comparación a la contraparte argentina.*

### **1. Introducción**

La expansión de políticas de ingreso neo-corporativas en Argentina y Uruguay desde mediados de los años 2000, es decir la negociación salarial centralizada entre sindicatos y empresarios orientada por un Estado democrático, es notable por varias razones, tanto a escala regional como mundial.

\* El autor agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo.

Dentro del llamado «Giro a la Izquierda en América Latina» que comenzó a principios de esa década, solo Argentina y Uruguay conformaron una alianza gubernamental de base sindical, donde trabajadores organizados y empresarios discuten salarios sectoriales a nivel país con coordinación estatal, y establecen un salario mínimo nacional para el sector privado en forma tripartita. Solo el Brasil de Lula fue testigo de una alianza gobierno-sindicatos comparable, pero sin los elementos de concertación salarial nacional y empoderamiento gremial en el mercado de trabajo presentes en los casos argentino y uruguayo (Schipani, 2018).

En términos globales, la expansión del neo-corporativismo en esta parte del Cono Sur también es remarcable. El corporativismo democrático tuvo su apogeo en la década de 1970 y principios de la década de 1980 en Europa, cuando sindicatos, empresarios y gobiernos convergieron en negociaciones salariales centralizadas que produjeron mejores resultados que los modelos más descentralizados en términos de estabilidad macroeconómica y gobernabilidad (Schmitter, 1981; Cameron, 1984). A partir de entonces, tendencias económicas estructurales, políticas e internacionales entrelazadas socavaron los cimientos de la negociación salarial de nivel nacional y agregado. De hecho, la mayor parte de la literatura sobre economía política comparada, al menos desde fines de la década del 90, advierte sobre la desaparición o descentralización de la negociación neo-corporativa en el mundo desarrollado. La coordinación salarial sigue siendo, por supuesto, una característica central de algunas Economías de Mercado Coordinadas (EMC) de países de Europa continental y nórdica. Sin embargo, en la mayoría de los casos está restringida a un juego inter-sectorial con menor intervención del gobierno que hace 30 años (Hall y Soskice, 2001, Baccaro y Regini, 2011)<sup>1</sup>.

Así, mientras las bases económicas y políticas del neo-corporativismo se derretían en gran parte de Europa Occidental, las características asociadas con el concepto-coordinación salarial centralizada orientada por el Estado e intercambio político entre un gobierno de partido con base sindical y un movimiento obrero relativamente unificado se convirtieron en un paisaje común en esta periferia latinoamericana. Comenzando en 2004-2005 el Frente Amplio (FA) en Uruguay y los gobiernos peronistas de los Kirchner en Argentina lanzaron y trataron de coordinar diversas rondas de negociación salarial de actividad/sector complementadas por la concertación nacional tripartita de un ingreso mínimo para el sector privado. En ambos casos, además, estas formas neo-corporativas fueron complementadas con la creación de consejos de salario para trabajadores tradicionalmente excluidos de la negociación de nivel nacional, como rurales, docentes y de casas particu-

<sup>1</sup> La bibliografía sobre neo corporativismo es por supuesto enorme. Tal vez el análisis más completo de la trayectoria del concepto es Streeck (2006).

lares. En otras palabras, los salarios en Argentina y Uruguay han sido, desde mediados de los 2000, en gran parte moldeados por la política y no simplemente por las fuerzas del mercado

Significativamente, las formas de la coordinación salarial centralizada que emergieron en Argentina y Uruguay en los 2000 se asimilan más al neo-corporativismo europeo de la post guerra que a los históricos arreglos corporativistas en América Latina: los gobiernos de base popular convergieron con movimientos sindicales hegemónicos bajo regímenes democráticos en donde los gremios son autónomos y no controlados desde arriba. Sin embargo, para diferenciar este patrón sudamericano contemporáneo de la experiencia europea, siguiendo a Etchemendy y Collier (2007), defino al *neo-corporativismo segmentado* como un modo de negociación a nivel de cúpulas en donde los sindicatos monopólicos, las asociaciones empresariales y los gobiernos tratan de coordinar acuerdos salariales de actividad y pisos de salarios mínimos nacionales, que aplican a una porción sustancial, pero no a toda, la fuerza de trabajo. Dada la naturaleza fragmentada del mercado de trabajo en ambos países, este modo de negociación salarial excluye entre un cuarto y un tercio de los trabajadores asalariados.

Este artículo tiene dos objetivos principales. El primero es explicar por qué Argentina y Uruguay fueron los *únicos* dos países en la región (incluso en el contexto del resurgimiento de la izquierda en los 2000) en desarrollar coordinación salarial neo-corporativa después del neoliberalismo. Segundo, intenta medir y explicar el grado de coordinación salarial en ambos países, y la habilidad de los partidos populares para gobernar la fijación de los salarios en un contexto de una ofensiva sindical y economías liberalizadas en los años 90. El estudio tiene dos hipótesis principales:

*Hipótesis 1:* Argentina y Uruguay comparten dos características institucionales esenciales, ausentes en el resto de América Latina, y decisivas para la emergencia del neo corporativismo. Primero, ambos gobiernos contaban con un marco institucional para negociar acuerdos colectivos nacionales y sectoriales originalmente establecido en los años 40, que había sido congelado, pero nunca derogado, por el neoliberalismo ya sea autoritario o democrático. Segundo, ambos países desarrollaron movimientos sindicales de alcance nacional relativamente unificados, afiliados a los partidos del sector popular que encabezaron el giro a la izquierda.

En ambos países la existencia de un marco institucional «congelado» pero legal y potencialmente obligatorio para organizar las paritarias de actividad y el salario mínimo nacional, facilitaron el rápido lanzamiento de la

negociación salarial centralizada por decreto. Además, los partidos de base popular como el PJ y el FA, construyeron una asociación histórica con un movimiento sindical que había alcanzado el monopolio de la representación en la mayoría de los sectores de la economía. Principios básicos de la teoría neo-corporativista proponen que el monopolio sindical resuelve problemas de acción colectiva y facilita la centralización de las negociaciones. En resumen, legados institucionales previos al giro a la izquierda en Argentina y Uruguay, no presentes en el resto de la región, hicieron posible la emergencia de políticas de ingresos tripartita y centralizadas.

*Hipótesis 2:* En Uruguay, la combinación de un régimen de política monetaria mínimamente creíble de metas de inflación y una mayor centralización de las negociaciones salariales, permitieron una mayor coordinación de las políticas de ingresos tripartitas que en Argentina.

La coordinación salarial puede ser medida de dos maneras principales: a) la divergencia intersectorial en el desempeño salarial y b) el grado en que los gobiernos logran mantener incremento salarial dentro de sus necesidades macroeconómicas y los parámetros de crecimiento que elabora en cada ronda. En ambos países, la concertación salarial neo-corporativa ha sido en gran medida (y quizás sorprendentemente) exitosa para hacer frente a la dispersión salarial entre trabajadores estatales y del sector privado, y en menor medida (especialmente en el caso uruguayo) entre sindicatos en sectores transables y no transables. La baja dispersión entre ingresos de trabajadores privados y estatales, y aquellos en sectores más o menos expuestos al comercio exterior, son condiciones básicas para el buen funcionamiento de la coordinación salarial según la teoría neo-corporativista (ver discusión abajo).

Sin embargo, en este trabajo nuestro que, en contraste con Argentina, en Uruguay el crecimiento salarial se ha mantenido a grandes rasgos dentro de los parámetros y lineamientos generales del gobierno. En el neo-corporativismo, la capacidad de los partidos con base sindical para gobernar la fijación del salario de acuerdo con sus objetivos macroeconómicos es crucial. Primero, una política monetaria más restrictiva y de tasas positivas en Uruguay (esto es, una que, a diferencia de Argentina, estuvo sujeta a metas de inflación por la autoridad monetaria) moldeó las expectativas económicas de los actores. En otras palabras, proyecciones mínimamente creíbles de inflación contuvieron las presiones salariales (en línea con las predicciones de la literatura neo corporativista de finales de los años 90, ver abajo), especialmente a partir del fin del ciclo de crecimiento económico post 2012. Segundo, mayores niveles de centralización en la negociación reforzaron la

coordinación en Uruguay: el gobierno presenta un lineamiento salarial formal, en un ámbito institucional tripartito de cobertura nacional, a una confederación sindical claramente unificada. En Argentina parámetros salariales informales por parte del gobierno, la ausencia de un nivel nacional (esto es, inter-sectorial) de discusión en un consejo de concertación salarial, y las divisiones dentro del movimiento obrero a nivel confederado, socavaron la coordinación gubernamental. Los menores grados de coordinación salarial en Argentina contribuyeron a la inestabilidad macroeconómica especialmente entre 2012 y 2015.

Este estudio emplea el método comparado para testear sus principales hipótesis. La literatura neo-corporativista tiene, por supuesto, una rica tradición cualitativa y cuantitativa. Sin embargo, en la América Latina moderna, los análisis *large-n* cuantitativos de política de ingresos neo-corporativa están restringidos, en primer lugar, por el pequeño número de casos que extendieron una negociación económica nacional (sólo dos países, Argentina y Uruguay). Sumando a esto, todavía no tenemos en Latinoamérica datos comparables sobre la densidad sindical, negociación centralizada, participación de las confederaciones nacionales y dispersión salarial, del tipo que utilizan los tradicionales análisis de *large-n* en el neo-corporativismo de Europa Occidental. Por lo tanto, construí una Base de Datos de Convenios Colectivos con el nivel de salarios nominales de 23 sindicatos que están entre los que abarcan más trabajadores de cada país entre 2005 y 2015. En Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social compila los niveles de salario nominal de 21 contratos de sindicatos privados, más los maestros y los empleados de la administración central en el sector público. En Uruguay, reuní datos de estos mismos convenios, que también tienden a estar entre los más grandes. En general, los convenios sectoriales seleccionados representan alrededor del 70% del total de los trabajadores registrados en Argentina y 80% en Uruguay<sup>2</sup>.

La hipótesis 1 está analizada en términos de la estrategia de los casos más diferentes (Skopcol y Sommers, 1986; Gerring, 2001, p. 212). El argumento explora las instituciones comunes que, a pesar de las diferencias históricas marcadas en el desarrollo político de Argentina y Uruguay, favorecieron el manejo salarial neo-corporativo después de 2005. El artículo sigue criterios metodológicos estándar en el sentido de que la estrategia de los casos más diferentes (a pesar de su obvia desventaja en cuanto a la no variación de la variable dependiente) puede ayudar a evaluar potenciales condiciones necesarias para este tipo periférico de neo-corporativismo, especialmente en los casos polares o «extremos» como Argentina y Uruguay (Mahoney, 2007, p. 129; Gerring, 2001, p.214).

<sup>2</sup> Para más detalles de la construcción de la base de datos ver Apéndice.

La hipótesis 2 está enmarcada en el método comparado de los casos más similares: en un contexto general común de negociación salarial neo-corporativa, este estudio investiga las condiciones que posibilitaron una política de ingresos más o menos coordinada. La primera parte del artículo revisa el pasado y el presente de la teoría neo-corporativista y sus prácticas actuales en América del Sur y Europa. La segunda parte ofrece una explicación del surgimiento inesperado de la coordinación salarial centralizada en Argentina y Uruguay. La tercera y cuarta parte analizan en mayor profundidad el desempeño del neo-corporativismo, concentrándose en los grados de divergencia inter-sectoriales y en la capacidad de los partidos populares de gobernar la fijación de los salarios.

## **2. (Neo) Corporativismo y el Cono Sur latinoamericano: Teoría y Práctica**

### *a) La evolución del concepto: América Latina y Europa*

Las experiencias de Argentina y Uruguay en políticas de ingreso neo-corporativas durante el giro a la izquierda en los años 2000 son una novedad en la historia de América Latina. El corporativismo en su versión estatista fue, por supuesto, un dispositivo institucional central que articuló históricamente la inclusión política de los nuevos sectores populares urbanos y rurales en Latinoamérica desde los años 30 del s. XX<sup>3</sup>. Las estrategias de corporativismo estatal, tales como el reconocimiento estatal legal, o el empoderamiento y monitoreo de sindicatos, permitieron la incorporación subordinada de vastas porciones del movimiento obrero a un nuevo proyecto político «modernizador». El balance de incentivos y restricciones estatales que dieron forma al movimiento obrero emergente, y por lo tanto el poder y el grado de autonomía de los sindicatos en América Latina, varió de caso en caso (Collier y Collier, 1979). No obstante, los acuerdos salariales sostenidos entre actores socioeconómicos relativamente autónomos fueron raros en América Latina, mayormente porque el autoritarismo y la subordinación sindical impidieron cualquier tipo de negociación significativa.

Se podía pensar que la democratización y fortalecimiento sindical posterior a las dictaduras, sumados al resurgimiento de los partidos de izquierda y nacional populares en los años 2000, sembraban las bases para una ola de empoderamiento gremial y políticas de ingreso inclusivas en América Latina. Sin embargo, el giro a la izquierda no ha sido demasiado grato para

<sup>3</sup> Collier y Collier (1991). Para diversos usos del concepto en el contexto latinoamericano ver el trabajo seminal en Malloy (1977) y Collier (1993).

los sindicatos en la región. En casos como los de Ecuador, Venezuela y Bolivia los gobiernos de izquierda buscaron el apoyo fundamentalmente en los sectores populares informales. En los primeros dos casos confrontaron abiertamente con los sindicatos establecidos (Etchemendy, 2019, Silva y Rossi, 2018). Algunos autores postularon la posibilidad de un camino «socialdemócrata» en el Cono Sur; donde la mayor tradición sindical podía retomar el eco de las tradicionales alianzas entre partidos progresistas y movimiento obrero, comunes en la Europa de posguerra. Sin embargo, en el Brasil de Lula, en el marco de una política económica claramente ortodoxa, el gobierno eludió el camino del empoderamiento sindical en el mercado de trabajo (Schipani, 2018). En Chile, la exclusión de sindicatos y movimientos sociales en los gobiernos progresistas de la Concertación 1990-2010 fue aún mayor (Roberts, 2016).

En suma, el paraguas conceptual para entender los procesos de política de ingreso centralizada en los contextos democráticos post-neoliberales en el Cono Sur; debemos buscarlo más en los casos históricos de corporativismo democrático europeo que en el pasado de corporativismo estatal y escasa autonomía de los actores económicos, o en un presente donde predomina la exclusión sindical en América Latina. Así, este trabajo considera el concepto neo-corporativismo en sus dos significados generales acuñados en la Edad de Oro de los 70's y 80's, uno más estructural/organizacional y otro más relacionado a la formulación de políticas. Primero, es un modo de política de intereses signado por el monopolio en la representación de los actores económicos (especialmente trabajadores) reconocido por el Estado. Segundo, involucra altos niveles de concertación, especialmente de políticas de ingresos, entre el Estado, los empleadores y los sindicatos. Estas dos dimensiones del neo-corporativismo, en el ámbito de la representación de intereses y de la política pública, están enfatizados por los precursores que también se refirieron al concepto, con diferencias mínimas, como «corporativismo societal» (Schmitter, 1981), «liberal» (Lehmbruch, 1977) y «democrático» (Katzenstein, 1985).

En Europa, las negociaciones salariales de cúpula probaron ser una herramienta eficiente para moderar las demandas salariales, proteger el empleo y controlar la inflación en los 70's y 80's (Schmitter, 1981; Cameron, 1984; Calmfors y Driffill, 1988). Posteriormente, el incremento en la movilidad de capitales y la integración económica y cambiaria desafiaron de manera decisiva el pacto neo-corporativista. Las dificultades de los gobiernos nacionales para controlar las tasas de interés y la amenaza de fuga de capitales socavaron los pactos salariales y los parámetros de inflación (Scharpf, 1991) asociados a ellos. Además, el monetarismo y la teoría de las expectativas racionales en macroeconomía pusieron en duda los efectos reales de largo plazo de las políticas monetarias y fiscales, desafiando los fundamen-

tos keynesianos de la teoría neo-corporativista. Sin embargo, entre mediados y finales de los 90' un grupo de académicos integró la economía post-Keynesiana y el neo-corporativismo. Subrayaron que incluso en un mundo de movilidad de capitales, políticas monetarias restrictivas y bancos centrales independientes, las instituciones laborales aún importaban. La política macroeconómica podía tener efectos reales: la negociación centralizada con inclusión del movimiento sindical, apropiadamente combinada con bancos centrales independientes y más autónomos en el manejo de la política monetaria, aún producían mejores resultados en términos de inflación y desempleo (Hall, 1994; Iversen, 1999; Soskice and Iversen, 2000; Franzese y Hall, 2000; Iversen y Pontusson, 2000).

Sin embargo, justo cuando esta «segunda ola» de estudios neo-corporativistas subrayó la importancia de los juegos estratégicos entre los gobiernos, movimientos sindicales centralizados y autoridades monetarias nacionales, la consolidación del Banco Central Europeo (BCE) y el Euro en los 2000 reformularon otra vez las condiciones para el intercambio político neo-corporativo. Los gobiernos perdían el control de la política monetaria y el tipo de cambio, —parámetros fundamentales para orientar la política de ingresos en el ciclo anterior—, y las relaciones industriales tendieron a una mayor desregulación (Baccaro y Howell, 2011). La negociación salarial centralizada en los países de economía de mercado coordinadas, se restringe entonces a un juego inter-sectorial, donde los sectores más competitivos marcan el ritmo con pocos insumos del gobierno (Hall y Soskice, 2001).

*b) Neo-Corporativismo Segmentado y Giro a la Izquierda  
en América Latina: Argentina y Uruguay*

Tanto en Argentina como en Brasil, gobiernos apoyados por los sindicatos pusieron en marcha rápidamente mecanismos para la coordinación salarial centralizada. En Argentina, Kirchner nombró a Carlos Tomada, un conocido abogado peronista vinculado al movimiento sindical, como Ministro de Trabajo. Con el fin de contrarrestar la baja de ingresos causada por la violenta devaluación de 2002, durante los años 2003 y 2004 el gobierno decretó unilateralmente una serie de aumentos salariales. Para 2004, sin embargo, el gobierno ordenó que cada aumento salarial decretado debía ser incluido en convenios colectivos de cada la actividad económica negociados por sindicatos y empleadores, lanzando, de este modo, la rueda de las negociaciones sectoriales (Etchemendy y Collier, 2007). En 2004 el gobierno también estableció por decreto el Consejo de Salario Mínimo Nacional tripartito, que después de las deliberaciones entre los actores sociales estableció

un salario mínimo para el sector privado y para la administración pública nacional por primera vez en 11 años.

En Uruguay, la victoria del Frente Amplio (FA) en 2005 culminó décadas de paciente construcción política por parte de la izquierda (Buquet y Chasqueti, 2005; Luna, 2007). El Frente Amplio, una coalición formada por comunistas, socialistas, movimientos nacional-populares e incluso grupos que rompieron con los partidos tradicionales Colorado y Blanco, se jactó del apoyo del movimiento obrero desde sus orígenes, en 1970. Tan solo días después de asumir el cargo, Tabaré Vázquez, el presidente socialista, emitió un decreto llamando a la reinstalación de los Consejos de Salarios sectoriales, que habían sido suspendidos en los años 90 y durante la reciente crisis económica. La reconstrucción de los Consejos de Salario, formados por representantes del Estado, empleadores y sindicatos, era una demanda prominente de PIT-CNT (Confederación Nacional de Trabajadores-Plenario Intersindical de Trabajadores), aliada al Frente Amplio.

Por lo tanto, más o menos al mismo tiempo (2005), los salarios en Argentina y Uruguay comenzaron a ser establecidos en instancias sectoriales/nacionales de negociaciones centralizadas. Estas negociaciones salariales son sectoriales en el sentido de que son válidas para todos los trabajadores en una actividad económica general. Pero también nacionales en el sentido de que a) cubren todo el sector de actividad a nivel nacional, y no simplemente algunas regiones o provincias, y b) están enmarcadas, como analizaremos a continuación, por acuerdos generales de políticas de ingreso más o menos formales. Ambos países también lanzaron nuevos consejos salariales para establecer el salario mínimo de trabajadores urbanos privados, y también para maestros, trabajadores domésticos y rurales a escala nacional. La Tabla 1 provee una mirada a los niveles contemporáneos (2015) de fijación de salarios y poder sindical en Argentina y Uruguay, comparados con una selección de países latinoamericanos que cuentan con una tradición de activismo sindical mínima. Las economías políticas neo-corporativas de Argentina (hasta 2015) y Uruguay, son por lejos las que cuentan con patrones más centralizados de negociación: los salarios del sector privado se negocian por sector, y todos los colectivos de trabajadores registrados tienen un consejo nacional de fijación de salarios. Además, en lo que respecta a la fuerza sindical nacional, ambos países simplemente practican un juego diferente que en el resto del continente: la densidad (afiliación) sindical duplica la tasa de países que tienen, o que tuvieron alguna vez, movimientos sindicales activos, tales como Brasil o Chile. Aunque no tenemos datos comparativos confiables, la cobertura de la negociación colectiva tanto en Argentina como en Uruguay, debido a las reglas de extensión, alcanzan a casi todos los trabajadores formales (ya sean sindicalizados o no), y es por lejos más grande que en el resto de América Latina.

**TABLA 1**  
Niveles de Negociación Salarial para Segmentos Alternativos de la Clase Trabajadora y Densidad Sindical. Países seleccionados de América Latina 2005-2015

	Principal Nivel de Negociación Sector Privado	Consejo de Salario Mínimo Nacional (Sector Urbano Privado)	Consejo de Salario Nacional (Rural)	Consejo de Salario Nacional (Trabajadores del Estado)	Consejo de Salario Nacional (Maestros)	Consejo de Salario Nacional (Trabajadores Domésticos)	Tasa de densidad sindical (%)
Uruguay	-Nacional -Sector/ Actividad	Si	Si	Si	Si	Si	30,1 <sup>a</sup>
Argentina	-Sector/ Actividad	Si	Si	Si	Si	Si	37,7 <sup>b</sup>
Brazil	-Municipal	No	No	Si	No	No	16,6 <sup>c</sup>
México	Firma	Si	No	No	Si	No	13,6 <sup>d</sup>
Peru	Firma	Si	No	No	No	No	4,2 <sup>e</sup>
Chile	Firma	No	No	No	No	No	15 <sup>f</sup>

Fuente: Elaboración del Autor basado en análisis por país. Como se explica abajo, Uruguay combina niveles de negociación nacionales/confederal con los Consejos Salariales Sectoriales. La densidad sindical es de OIT, [http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jsp?MBI\\_ID=9](http://www.ilo.org/ilostat/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page3.jsp?MBI_ID=9)

\*a) 2013, b)2008, c) 2013 d) 2013 e) 2012 f) 2013.

En ambos países los trabajadores en condiciones de informalidad disminuyeron sustancialmente después de 2005: para 2015 24.9% de los asalariados en Uruguay, y 31.9% en Argentina, no estaban todavía registrados en la seguridad social (no importa si trabajando en la economía formal o informal), y por consiguiente se mantuvieron por fuera de estos acuerdos neo-corporativos<sup>4</sup>. De este modo, el neo-corporativismo segmentado es similar al tradicional neo-corporativismo europeo en que el gobierno orienta pactos salariales centralizados con los sindicatos hegemónicos como aliados. A diferencia de los arreglos neo-corporativistas en los países desarrollados, sin embargo, estas negociaciones no se aplican a todos los asalariados sino a una porción sustancial de los mismos. El intercambio político también varía. En Europa, especialmente tras la caída del sistema de Breton Woods en los tempranos 70's, los sindicatos intercambian moderación salarial por política social y empleo estable. En la era neo-corporativista de Argentina y Uruguay, los sindicatos esencialmente intercambian mejoras en sus ingresos reales por moderación en las demandas salariales generales y en los conflictos

<sup>4</sup> Fuente: Instituto de Estadísticas Nacionales en Argentina ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)) y Uruguay ([www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)).

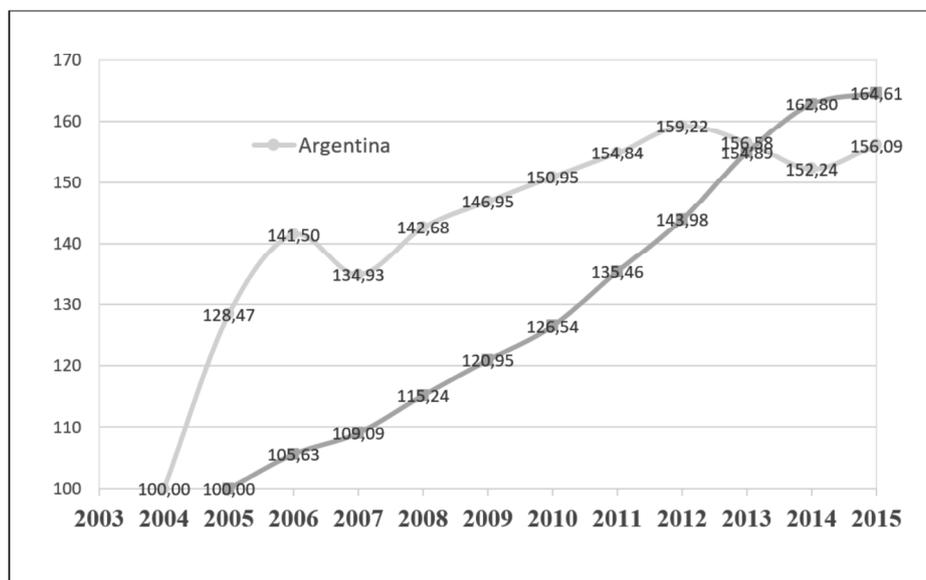
laborales. A pesar de la alianza general gobierno-sindicatos, el movimiento obrero como organización de clase se mantuvo generalmente separada del liderazgo político del FA y del PJ (ver Luna, 2017, p. 234 para Uruguay y Levitsky, 2003 para Argentina)-aunque en el caso de Uruguay, los líderes sindicales tienen más representación en los consejos de políticas sociales y en el partido. Además, en Argentina el intercambio político con los sindicatos incluyó recompensas organizacionales, tales como posiciones de liderazgo en las agencias que regulan el sistema de salud y el transporte, o subsidios a los sindicatos aliados como Camioneros-ausentes en el caso uruguayo.

En Argentina, una vez que las negociaciones colectivas comenzaron a ganar impulso después de 2005, el gobierno trató de establecer parámetros de incrementos salariales mediante negociaciones con sus sindicatos aliados más cercanos. En el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y en el primero de Cristina Kirchner (2007-2011), el principal aliado en el movimiento obrero fue el sindicato de camioneros liderado por el Secretario General de la CGT, Hugo Moyano. El acuerdo salarial alcanzado con un puñado de empleadores y sindicatos liderado por los camioneros, frecuentemente firmado en una ceremonia en la Casa Rosada, se convirtió en una guía para el resto de la economía. Cuando los camioneros y otros sindicatos de transporte rompieron con Cristina Kirchner a finales de 2011, el gobierno pasó a negociar el parámetro general de salarios con un puñado de sindicatos grandes que dominaban la CGT pro-gobierno (construcción, metalurgia, trabajadores del Estado y comercio). Al mismo tiempo el gobierno de los Kirchner cerró acuerdos para el salario mínimo con la confederación nacional CGT (hegemónica entre los trabajadores privados) y la CTA (mayormente empleados públicos) en el Consejo de Salario Mínimo, todos los años, en el período 2004-2015. Finalmente, en 2008, el nuevo consejo de salario mínimo nacional para maestros (Paritaria Nacional Docente) se convirtió en la base de la alianza con la principal Confederación Nacional de Maestros, CTERA, afiliada a la CTA.

En Uruguay, en marzo de 2005, el gobierno del FA emitió una serie de decretos que ordenaron la restauración de los Consejos de Salario. Se creó el Consejo Superior Tripartito (CTS) a nivel nacional, en el cual los representantes de los empleadores, la confederación nacional del trabajo PIT-CNT y las principales asociaciones de empleadores decidieron sobre los Consejos de Salario (formado por representantes del Estado, Federaciones sindicales y cámaras de negocios) que comenzarían a funcionar en cada sector. Para mediados de 2005, 20 grupos tripartitos que cubrían todo el sector privado estaban negociando los nuevos niveles salariales. El gobierno hizo una presentación formal de «pautas» para el incremento del salario en cada ronda de negociación (aproximadamente cada dos años) en el seno del CST. Este

consejo también discutió y recomendó un salario mínimo para ser decretado por el Poder Ejecutivo. Finalmente, el FA también organizó una serie de Consejos de Salario Bipartitos (es decir estado/sindicatos) separados para los empleados públicos en la administración central, educación y empresas estatales<sup>5</sup>.

**GRÁFICO 1**  
Argentina y Uruguay: Incremento del Salario Real  
bajo Negociación Salarial Centralizada



Fuente: Base de Datos de Contratos Laborales, ver Apéndice. Gráfico 2 y 3 excluyen a los maestros porque en Argentina, excepto por el salario mínimo, que comenzó a ser discutido en 2008, los salarios se establecen en negociaciones provinciales.

<sup>5</sup> Ver Mazzuchi (2009) para una visión muy completa del lanzamiento de las negociaciones salariales centralizadas bajo el FA.

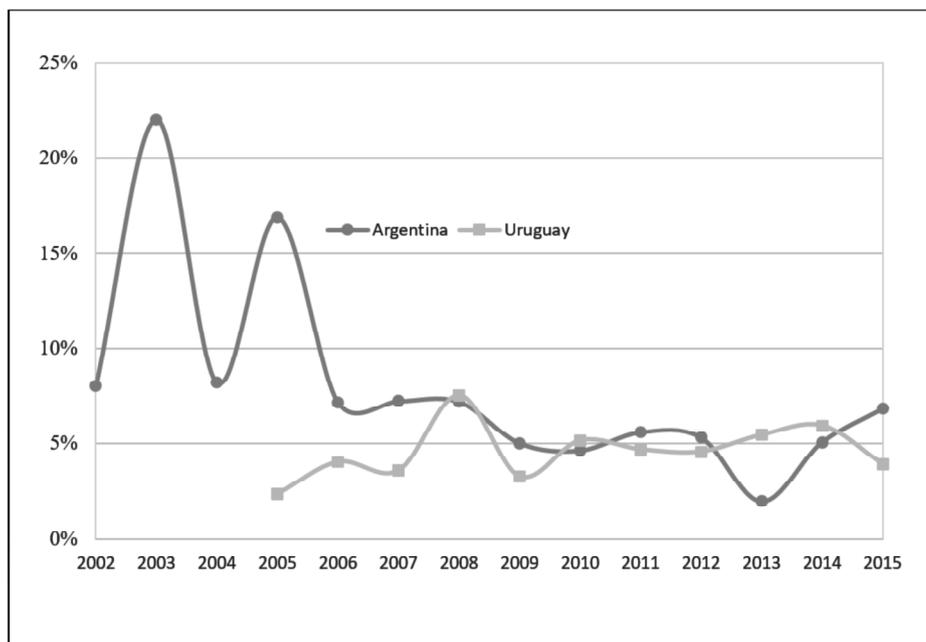
Sebastián Etchemendy

El Gráfico 1 compara la evolución del salario real en los contratos colectivos de 22 sectores económicos (21 privados más la administración central del Estado), que están entre los más grandes en ambos países<sup>6</sup>. El salario que figura en los convenios es muy confiable para medir el poder de negociación sindical, en el sentido que no proviene de encuestas o datos administrativos generales, sino que refleja los números (ajustados por inflación) escritos en los contratos colectivos. En general, la política de ingresos tripartita en ambos países preparó el camino para un incremento fenomenal en los salarios reales de trabajadores cubiertos por el sindicato, alrededor del 55%-65% en diez años en ambos casos. Por supuesto este estudio no intenta sugerir que el neo-corporativismo es la única causa de este considerable crecimiento de los salarios reales; especialmente en tiempos de un boom de commodities, fuertes devaluaciones iniciales de la moneda, de alto crecimiento económico hasta 2010 —una explicación sistémica de los determinantes del crecimiento salarial en ambos países, está más allá del alcance de este estudio. Basta con decir que, para los gobiernos progresistas, los sindicatos y los trabajadores representados por ellos, el nuevo arreglo de la política salarial dio resultados por un largo tiempo. En Argentina el salario real creció sustancialmente hasta 2012, y se estancó después; en Uruguay el salario real creció continuamente en todo el período. El Gráfico 2 provee un indicador de neo-corporativismo y política de ingresos coordinada: el grado en el cual las negociaciones salariales en diferentes sectores son más o menos homogéneas, medidas como el desvío estándar del promedio en el crecimiento salarial en cada año. En Argentina parece claro que después de 2003-2005, cuando las negociaciones salariales coordinadas se consolidaron, la dispersión salarial cayó notablemente. En Uruguay no hay datos análogos disponibles para comparar salarios antes del gobierno del FA y de la política de ingresos coordinada, pero el gráfico sugiere que la dispersión salarial fue contenida.

<sup>6</sup> Ver Apéndice. La Base de Datos de Convenios Laborales es la fuente de salarios en todos los gráficos. Cuando los salarios nominales son ajustados a la inflación, usé la inflación oficial en Uruguay tomada del Ministerio de Economía y Finanzas. En Argentina, usé la inflación oficial hasta 2007, cuando el Instituto Nacional De Estadística fue intervenido y los números dejaron de ser confiables. Por consiguiente, para 2007-2015, utilicé el índice de inflación del Instituto de los Trabajadores del Estados (ITE) basado en el promedio de cuatro provincias (CABA, Neuquén, San Luis y Tierra del Fuego) controlado por fuerzas de la oposición.

**GRÁFICO 2**

Desigualdad Salarial: Desviación Estándar del Incremento Promedio del Salario Nominal por Año. Los 22 principales contratos sindicales



Fuente: Elaboración del Autor.

Este giro «en U» en las políticas de ingreso no significó, por supuesto, la ausencia de conflictos laborales o disputas entre el movimiento sindical y el gobierno. En este sentido, es importante enfatizar el carácter inequívocamente democrático del neo-corporativismo segmentado, una característica crucial para distinguir esta forma de representación de intereses y formulación de políticas del corporativismo estatal y del simple autoritarismo. Primero, en ambos países porciones o (en el caso de Uruguay) todo el movimiento obrero, emprendieron huelgas esporádicas pero importantes contra gobiernos aliados. Estas huelgas nacionales no fueron reprimidas o prohibidas por el Estado, tampoco lo fueron las huelgas sectoriales más comunes. Segundo, el Estado nunca rechazó ni declaró ilegal un acuerdo salarial. En Uruguay, bajo la ley 1943 el Estado podía rechazar un acuerdo salarial negándose a generalizarlo en forma de decreto-la reforma laboral del FA del 2009 en Uruguay descartó tal disposición y reguló que los contratos votados por los interlocutores sociales son automáticamente válidos. En Argen-

Sebastián Etchemendy

tina el Estado debe «homologar» los acuerdos para hacerlos cumplir en todas las empresas de la actividad económica. Por supuesto, los gobiernos pudieron utilizar tales amenazas legales. No obstante, el Estado nunca revocó un contrato salarial, ni en el período de crecimiento económico y salarial hasta 2011, ni durante la recesión de 2012-2015. Finalmente, ningún sindicato individual, ni federación, ni confederación fue intervenido, hostigado o prohibido por el gobierno durante todo el período en ninguno de los dos países.

*c) Explicando la Emergencia del Neo-Corporativismo Sudamericano*

*1- El Legado de las Institucionales Laborales en Argentina y Uruguay*

¿Qué explica el auge de la coordinación salarial neo-corporativista en Argentina y Uruguay en los 2000? ¿Por qué fueron Argentina y Uruguay los únicos países que desarrollaron una política de ingresos tripartita con orientación nacional dentro de la ola de izquierda que barrió América Latina? La hipótesis 1 marca dos características institucionales concretas del siglo XX como un factor explicativo principal: la existencia de un marco legal «congelado» pero válido y aplicable para las negociaciones colectivas sectoriales/nacionales cuando los gobiernos progresistas tomaron el poder, y el cuasi monopolio y carácter unificado del movimiento obrero en el nivel sectorial/actividad económica. Estos legados institucionales fueron combinados por un tercer elemento clave en la teoría neo-corporativista: el rol jugado por el partido de base sindical tradicional (o del sector popular)<sup>7</sup> en solucionar dilemas para la cooperación sindical y en reforzar el espacio de concertación salarial a través de reformas regulatorias.

A primera vista el desarrollo de la representación electoral/territorial y la política de intereses económicos en Argentina y Uruguay durante el siglo XX no podría ser más divergente (ver Collier y Collier, 1991). En Uruguay la incorporación de los sectores populares a la política fue canalizada por un partido de elite tradicional nacido en el siglo XIX (los *Colorados* en el período de Batllista entre 1903 y 1933). Solo en los tempranos 70' la izquierda agrupada en el FA construyó un partido de clase. Los sindicatos y la clase trabajadora fueron permeados por ideologías socialistas, comunistas, y anarquistas. Argentina, en contraste, es tal vez el caso arquetipo de incorporación obrera mediante un partido populista nuevo liderado por Perón en

<sup>7</sup> En términos estrictos tanto el FA como el PJ dejaron de ser un partido de base sindical/obrera con la fragmentación de los mercados de trabajo, y buscaron sujetos populares alternativos, ver Levitsky (2003) para Argentina y Luna (2014) para Uruguay.

los tempranos 40'. A partir de esa época, los sindicatos peronistas marginaron los elementos de izquierda en el movimiento obrero. Se convirtieron en interlocutores políticos que representaban al peronismo ante los gobiernos durante las décadas de la postguerra, bajo regímenes autoritarios y democráticos por igual. En Uruguay, el movimiento obrero fue un actor político marginal hasta los 70', y enarboló una tradición fuerte de autonomía de clase frente al Estado<sup>8</sup>. Después de la dictadura sangrienta de los años 70, los sindicatos en Argentina continuaron afiliados al partido Peronista o Justicialista. En Uruguay el movimiento obrero fortaleció su alianza con el FA durante la transición democrática, y ambos permanecieron en oposición hasta 2005.

A pesar de las divergencias en las trayectorias, en Argentina y Uruguay, para la misma época (mediados de los años 40), la incorporación de la clase obrera en la política cristalizó marcos legales que promovieron la centralización de las negociaciones salariales colectivas sectoriales de alcance nacional. En Uruguay, el segundo Batllismo pasó en 1943 la Ley de Consejo de Salarios, que organizó negociaciones colectivas en grupos sectoriales a nivel nacional, monitoreados por el Estado. En Argentina, el peronismo estructuró negociaciones colectivas obligatorias a nivel sectorial. Más allá de diferencias en varios aspectos, en ambos casos estas regulaciones construyeron incentivos para organizar la representación de intereses a nivel nacional/industrial. Las negociaciones colectivas sectoriales sancionadas por el Estado favorecieron la unificación de la representación de actores en las negociaciones salariales<sup>9</sup>. Ambos marcos regulatorios para las negociaciones colectivas promovieron la inclusión obrera en economías semi-cerradas de la ISI hasta las reformas neoliberales de los años 90, especialmente bajo los gobiernos democráticos que las auspiciaron. En Uruguay los Consejos de Salario funcionaron entre 1944 y 1968, cuando fueron reemplazados por políticas de ingresos unilaterales y fueron luego restablecidas brevemente en los tardíos 80 (Mazzuchi, 2009, p. 17). En Argentina las negociaciones colectivas sectoriales tuvieron lugar mayormente en los interludios democráticos antes de 1976, y se reanudaron únicamente en 1988 en la última parte del gobierno de Alfonsín. En ninguno de estos casos, sin embargo, encontramos una política de ingresos tripartita centralizada y sostenida que estuviera orienta-

<sup>8</sup> Lanzaro (1985, p. 55) refiere al movimiento obrero uruguayo entre el período de la postguerra y los tardíos 60's como «descentralizado y marcado por la compartimentalización y divisiones».

<sup>9</sup> En Uruguay los Consejos de Salario tripartitos eran convocados legalmente por el Ejecutivo, pero el Estado no «garantiza ninguna atribución o reconocimiento legal. No hay cooptación laboral o códigos de exclusión» (Lanzaro, 1985, pp. 68, 49-51). En Argentina, en contraste, el Estado concede la representación monopólica a los sindicatos sectoriales más grandes.

da por un partido pro-sindical, sin proscripciones a ningún actor económico organizado.

Significativamente, estos marcos legales *no* se desmantelaron y ni se remplazaron ni bajo los autoritarismos en los años 70' y 80', ni bajo los gobiernos neoliberales de los 90'. El neoliberalismo democrático en ambos países promovió de facto la flexibilización laboral y la negociación descentralizada como consecuencia de los ajustes de política monetaria y liberalización comercial. Pero no derogó la legislación laboral establecida<sup>10</sup>. Así, cuando los gobiernos pro-sindicales asumieron el cargo en 2003-2005, pudieron utilizar estos marcos legales «latentes» para «pagar» a su principal apoyo económico, los sindicatos, y aparecer como un aliado confiable.

Si la vieja legislación laboral aportaba el marco legal, la estructura del movimiento sindical proveía el segundo pilar esencial para el neo-corporativismo. En Uruguay, a pesar de la temprana implementación de las negociaciones salariales sectoriales, y debido en gran parte a su tradición sindical «autonomista», el sindicalismo a nivel intersectorial nacional se organizó débilmente. Recién en 1965-1966, en el contexto de la radicalización de clase a nivel continental, un paso fundamental fue la unificación del movimiento sindical en el CNT (Convenión Nacional de Trabajadores), que pronto se convertiría en la base de apoyo obrero del FA (Lanzaro, 1985). En 1980, los sindicalistas de nivel de base que confrontaron la dictadura bajo la etiqueta de PIT (Asamblea Inter-Sindical de Trabajadores) consolidaron el camino para la unidad cuando formaron PIT-CNT. Esta «nueva» confederación abarcó la vieja organización obrera y el activismo nuevo. En Argentina, en cambio, bajo el peronismo, la legislación laboral sancionó un solo sindicato por sector y dio marco legal a las confederaciones nacionales. La CTA (Central de Trabajadores Argentinos) nació de la CGT en los 90', pero la principal división es a nivel confederal. A nivel sectorial (excepto en el Estado donde el pluralismo es la norma) los sindicatos de la CGT son hegemónicos en el sector privado y la CTA en los sindicatos de maestros.

En resumen, Uruguay siguió un camino de negociación sectorial descentralizada hasta los tardíos 60', cuando la representación sindical unificada nacional se forjó lentamente «desde abajo». Argentina fue un caso de corporativismo estatal clásico, en el cual el monopolio sindical fue forjado «desde arriba» desde los años 40. Sin embargo, la consolidación democrática Argentina después de 1983 lentamente favoreció la autonomía sindical del control más directo del Estado. En Uruguay, el movimiento obrero unificado se combinó con la centralización de las relaciones laborales después de 2005. La Figura 1 representa estas trayectorias alternativas, y señala los

<sup>10</sup> Para las políticas de esta flexibilización de facto en América Latina ver Murillo y Schrank (2005), y Etchemendy (2011).

períodos generales en los cuales existió algún tipo de negociación salarial agregada. Desde puntos de partida diferentes, en los años 40 (aunque con una base común en la negociación sectorial sancionada por el Estado) ambos países convergieron al neo-corporativismo segmentado a mediados de los años 2000.

**FIGURA 1**  
Trayectorias Alternativas al Neo- Corporativismo Segmentado



Fuente: Elaboración del Autor.

Por supuesto, los gobiernos de tipo nacional popular/izquierda fueron vitales para diseñar una política de ingresos centralizada en ambos casos. Decretos del Ejecutivo fueron clave para lanzar la primera ronda de negociaciones tanto en Argentina como en Uruguay. Además, los gobiernos reforzaron las regulaciones para respaldar al sindicalismo y prevenir la defeción o *free-riding* de los empresarios en la negociación sectorial. Las reformas de las leyes laborales de 2004 (Argentina) y 2009 (Uruguay), votadas por la mayoría del gobierno en el Congreso, confirmaron el carácter obligatorio de las negociaciones salariales centralizadas para los actores sociales, la vigencia de los convenios colectivos hasta ser reemplazados por uno nuevo, la prohibición de contratos a nivel empresa por fuera de los acuerdos sectoriales, y la extensión del convenio colectivos a trabajadores no afiliados en cada actividad.

*d) Neo-corporativismo en Argentina y Uruguay:  
Evaluando la Coordinación Salarial*

*1- Coordinación Salarial (I): Dispersión Intersectorial*

La teoría neo-corporativa postula que las actividades económicas protegidas de la competencia internacional no pueden divergir en exceso de sectores expuestos para lograr una política salarial eficiente. Los sectores prote-

gidos, o no transables, suelen tener más capacidad para aumentar salarios, ya que la ausencia de competencia facilita el traslado de esos incrementos a precios. Así, los sectores expuestos al comercio internacional y las empresas exportadoras sufren en estos casos suba de costos y presión de sus sindicatos para igualar los niveles salariales de los sectores protegidos (Pontusson, 1992; Swenson, 1991). Todo ello afecta la productividad en el sector transable. De hecho, el dominio de sindicatos bien anclados en el sector exportador industrial dentro de las confederaciones nacionales tales como el LO sueco o el DGB alemana, siempre ha sido considerado uno de los fundamentos de la coordinación salarial en Europa. En particular, Garret y Way (2000) han argumentado que cuando los trabajadores del sector público son más fuertes que los privados en la negociación salarial, la política de ingresos neo-corporativa se desmorona. Siguiendo a Garret y Way (pp. 285-7) utilizo el aumento del salario nominal para testear la divergencia intersectorial en ambos países. El Gráfico 3 muestra la ratio del incremento promedio del salario nominal anual en Argentina y Uruguay para los 21 sindicatos privados más grandes, comparado con los sindicatos públicos de la administración central del Estado. El Gráfico 4 replica el cálculo para los mismos sectores privados, comparados con los maestros del sector público<sup>11</sup>. En ambos países los empleados estatales y los maestros tienen sindicatos fuertes, militantes y los trabajadores gozan de más protección contra despidos y jefes que sus contrapartes en el sector privado.

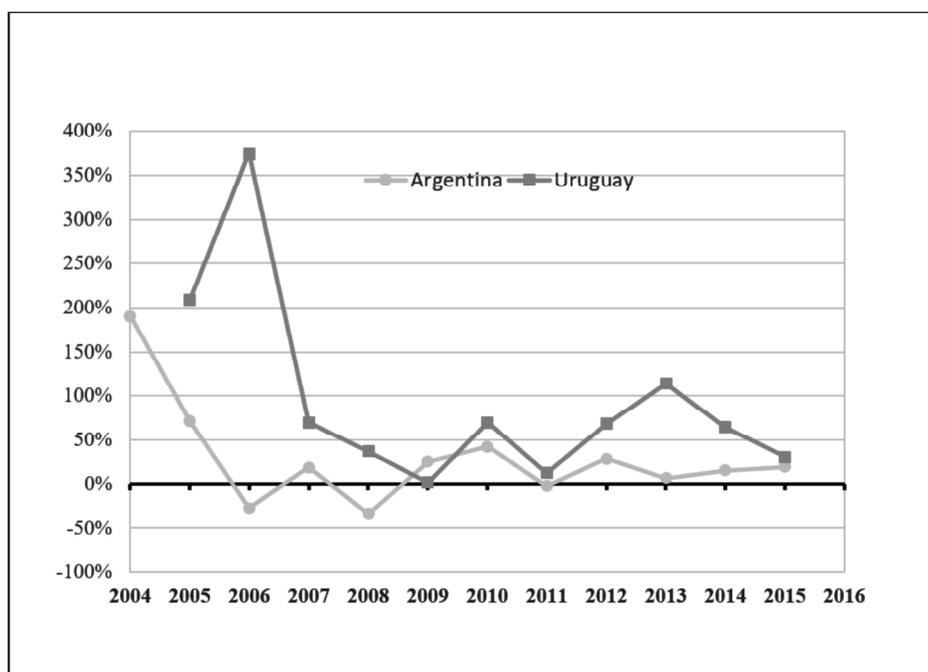
Algunos académicos que trabajan Uruguay sostienen que la fuerza y el radicalismo de los sindicatos del sector público, y su influencia dentro del movimiento obrero, afectan las políticas públicas igualitarias e incluso crean una «puja distributiva» dentro del FA (Luna, 2014, p. 33; Doglio, Senatore and Yaffe, 2004). Sin embargo, los gráficos 3 y 4 sugieren que los sindicatos del sector público no son un problema para el neo-corporativismo en Argentina y Uruguay. En Uruguay, el porcentaje de aumento salarial promedio en el sector privado después de 2007 ha fluctuado entre el 50% y el 100% sobre los de los estatales, excepto por un año. En Argentina la fluctuación es más reducida, pero los aumentos salariales del sector privado son casi todos más altos. Asimismo, el porcentaje de aumento en los sindicatos privados fue siempre más alto que para los maestros en el sector público en ambos casos, pero particularmente en Uruguay excepto por 2015<sup>12</sup>. En re-

<sup>11</sup> En Argentina el salario de los maestros está determinado a nivel provincial; sin embargo utilicé el incremento del salario promedio para las 24 provincias.

<sup>12</sup> En vista de estos datos no es sorprendente que en 2015 los sindicatos de maestros organizaran una serie de paros contra el FA (ver Pérez y Piñero, 2016) y que su aumento salarial sobrepasara el del sector privado por primera vez.

sumen, la militancia salarial en el sector público en ambos países parece estar contrarrestada por la incapacidad de los sindicatos estatales para obtener aumentos y por las limitaciones presupuestarias.

**GRÁFICO 3**  
Ratio del promedio del incremento del salario nominal:  
Privado vs. Estatal (Administración Central)\*

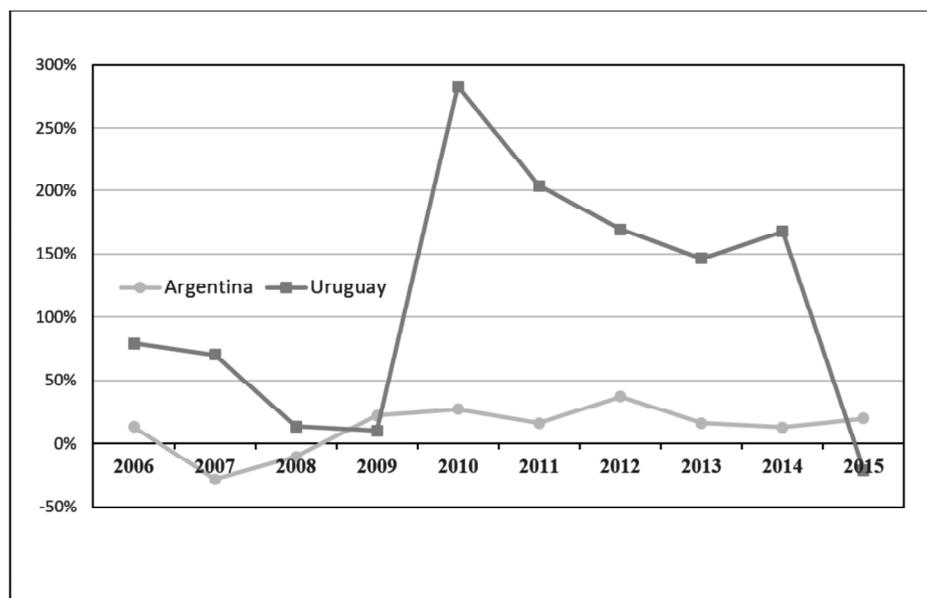


\*Los números positivos indican mayor crecimiento en el sector privado.

Fuente: Elaboración del Autor.

Sebastián Etchemendy

**GRÁFICO 4**  
Ratio del promedio del incremento del salario nominal:  
Privado vs. Estatal (Maestros)\*



\*Los números positivos indican mayor crecimiento en el sector privado.

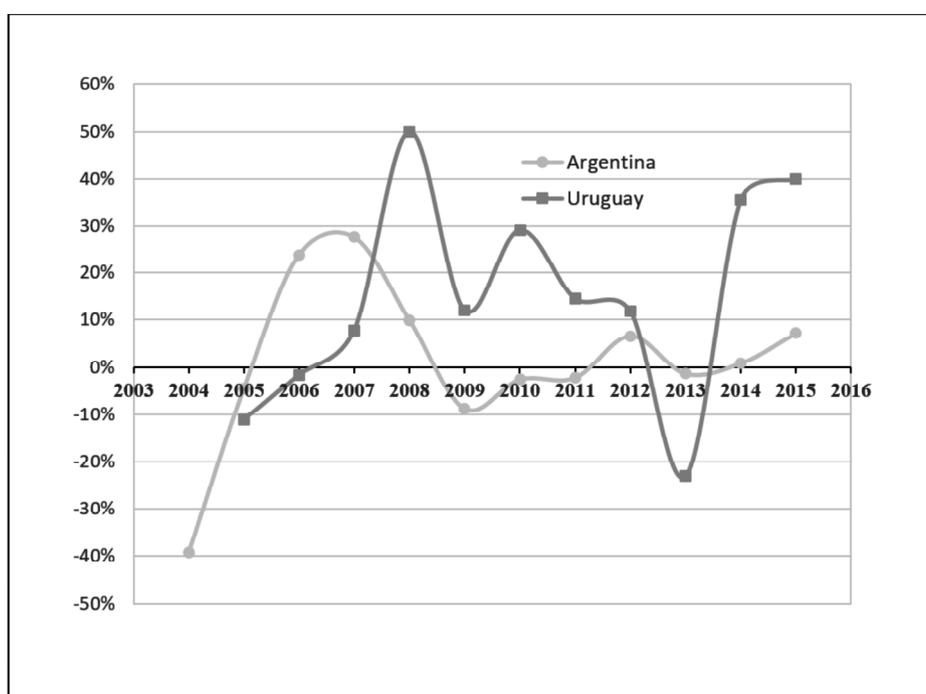
Fuente: Elaboración del Autor.

El Gráfico 5 compara el desempeño salarial para sectores transables y no transables entre los 21 sindicatos más grandes de cada país<sup>13</sup>. En este caso la evidencia es más ambivalente para Uruguay. En ambos países el relanzamiento de una negociación salarial centralizada favoreció, en 2005-2008, a los sectores no transables (por ejemplo transporte), donde los sindicatos estuvieron posiblemente menos afectados por el período de liberalización previa. Seguidamente, en Argentina los sindicatos en el sector transable pudieron recuperarse y la brecha fue mínima; fluctuó alrededor del 10% positivo o negativo. En Uruguay, sin embargo, vemos una preminencia marcada de los sindicatos en el sector no transable, en donde los aumentos fueron entre el 10% y el 40% más alto, excepto por un año. Uno podría especular con que la debilidad comparativa del sector industrial en Uru-

<sup>13</sup> Ver el Apéndice para identificar los sindicatos en los sectores públicos, transable y no transable.

guay se manifestó en el pobre desempeño salarial de los sindicatos en el sector transable. La siguiente sección analiza si esta distorsión fue lo suficientemente fuerte para obstaculizar el gobierno de la política salarial por parte del FA.

**GRÁFICO 5**  
Ratio del incremento promedio del Salario Nominal:  
Sectores No comercializable vs. Comercializables.\*



\* Los números positivos indican mayor crecimiento en los No Comercializables.

Fuente: Elaboración del Autor.

## 2- Coordinación (II): Desempeño Salarial y Pautas Salariales del Gobierno

Una segunda medida de coordinación refiere a los parámetros de aumento que propone el gobierno en cada ronda de negociación. Tanto en Argentina como en Uruguay, el gobierno se esforzó por orientar los acuerdos salariales a sus metas de redistribución y manejo de la macro-economía.

Sebastián Etchemendy

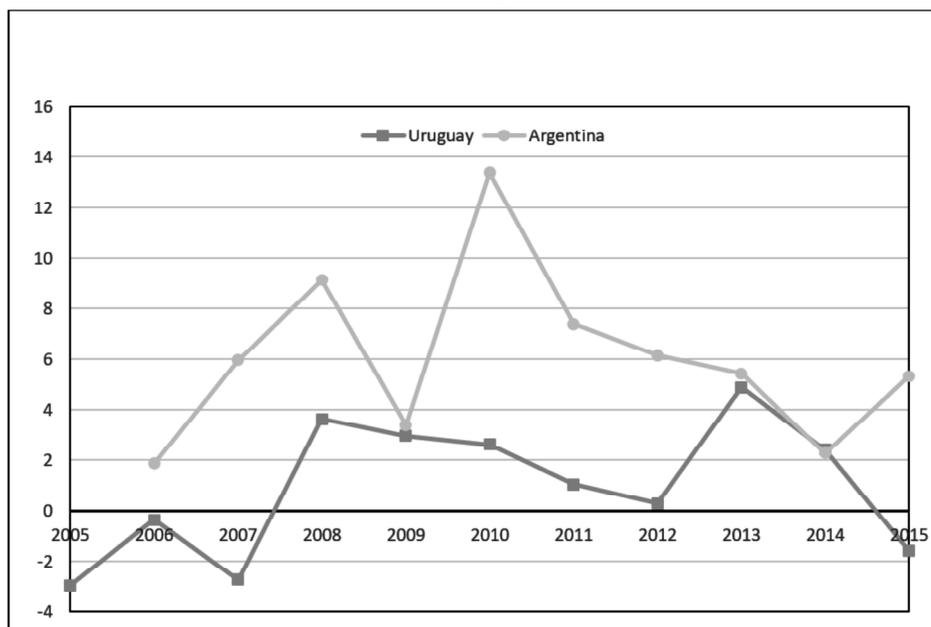
El kirchnerismo utilizó el pacto salarial con la fracción más cercana del movimiento obrero para (tratar de) anclar las expectativas de inflación. Con frecuencia los sindicatos aliados (hasta 2012 los camioneros en particular) tuvieron que defender el parámetro negociado con el gobierno de las críticas de sindicatos más combativos, contribuyendo, por lo tanto, a la moderación salarial. Por ejemplo, a inicios del 2008, con el alza de las expectativas de inflación, los sindicatos estaban demandando un ajuste del salario del 30%, y las empresas sostenían que solo podían permitirse aumentar un 15%. El gobierno se apuró a cerrar el acuerdo en febrero con un incremento del 19,5% (divido en tres cuotas durante el año) con el poderoso sindicato de camioneros liderado por el Secretario General de la CGT Hugo Moyano y los empleadores, con la esperanza de que sirviera como un parámetro para el resto de la economía<sup>14</sup>. En Uruguay el gobierno trató de usar sus pautas o «lineamientos» guía en las negociaciones colectivas para administrar las subidas del salario real. Por ejemplo, en la primera ronda de 2005, el gobierno propuso de 2 a 4% de incremento del salario *real* para los contratos del primer año, y 3,5 a 5% para el siguiente período, iniciando en 2006. Para este fin, a la vez, recomendó ajustes de salario cada seis meses considerando la evolución de la inflación. Para la ronda del 2008/9 el gobierno proyectó un 2% de aumento real inicial o de «base», y periodos subsecuentes de ajuste a la inflación, pero abrió la posibilidad de un 1,5% adicional de incremento del salario real en los sectores que podían afrontarlo.

¿Hasta qué punto se alcanzaron las metas de estos gobiernos en el mundo real? El Gráfico 6 describe la distancia entre las pautas de los gobiernos y el acuerdo salarial de cada año, para los 22 principales convenios colectivos firmados por los sindicatos (21 sindicatos en el sector privado más administración del Estado central). Dado que Argentina no implementó una política de ingresos de parámetros salariales formales, utilicé la distancia entre el parámetro nominal negociado por el gobierno con los grupos de sindicatos más cercanos desde 2006, y el promedio del aumento del salario nominal de cada año. Para Uruguay el gráfico mide el gap entre el *máximo* incremento del salario real recomendado por las pautas del gobierno en la ronda de cada año para cualquier sector, y el promedio verificado de incremento del salario real para los 21 convenios que tomamos cada año.

<sup>14</sup> Moyano se reunió con los otros sindicatos grandes y trabajó para imponer el parámetro del gobierno. Ver *Clarín* y *Página 12*, 2/21/2008

**GRÁFICO 6**

Gap entre los Parámetros de Gobierno/ Pautas y el Incremento Anual Real de Salario. Promedio de los Principales 22 Contratos Sindicales\*



\* Puntos porcentuales absolutos.

Fuente: Elaboración del Autor.

El Gráfico muestra que el gobierno de izquierda uruguayo fue más exitoso que su contraparte argentina en gobernar y coordinar las negociaciones salariales centralizadas. En Argentina la pauta negociada funcionó, en la práctica, como un «piso» de aumento salarial nominal. En promedio, los aumentos de salario nunca estuvieron por debajo del parámetro del gobierno. En buenos años económicos, tales como 2007, 2008 y 2010, los sindicatos (en un contexto de bajo desempleo y baja represión, apoyo gubernamental y crecimiento económico) empujaron los salarios nominales muy por arriba de las pautas de gobierno—algunas veces 9 e incluso 13 puntos porcentuales. El gráfico sugiere que, en los años no tan buenos, como 2009 (impacto de la crisis financiera mundial) y 2014 (crisis cambiaria), la presión del gobierno, combinada con la situación más apretada de las empresas, fue más capaz de contener el aumento del salario nominal. En términos reales, los salarios en Argentina crecieron hasta 2012 y luego se estabilizaron y declinaron levemente en 2013-15 (ver Gráfico 1).

Sebastián Etchemendy

En Uruguay, en cambio, el crecimiento salarial estuvo mucho más cerca de las pautas del gobierno y, en algunos años, incluso debajo del ajuste máximo propuesto. El Gráfico 6 muestra que en los tres primeros años el gobierno logró con éxito coordinar la fijación de los salarios dentro de sus objetivos. En las rondas negociadas en 2008 (tercera desde 2005) y, especialmente, en 2012-13 bajo el presidente Mujica (quinta), hubo presiones más expansivas de los sindicatos (ver Carracedo y Senatore, 2016, pp. 26-7). Sin embargo, para 2015, comenzando la sexta ronda de negociaciones bajo el presidente Tabaré, el gobierno del FA incrementó los niveles de coordinación y logró controlar el crecimiento salarial bajo sus parámetros otra vez como en el período de 2005-2007.

### **3. Explicando Grados de Coordinación: Política Monetaria y Centralización de la Negociación Salarial**

En un contexto similar de política salarial neo-corporativista por parte de los gobiernos de centroizquierda apoyados por los sindicatos, la comparación marca dos factores claves que determinaron una coordinación salarial más o menos efectiva: la política económica (especialmente monetaria), y el grado de centralización en la negociación salarial.

#### *a) Política Económica y Monetaria*

Como se señaló anteriormente, la literatura neo-corporativista de finales de los años 90 buscó integrar teorías sobre organización del mercado de trabajo con la economía post-keynesiana, en un mundo de movilidad de capitales. Una visión fundamental era que la política monetaria y la independencia del Banco Central no son una variable constante sino un factor clave que media los resultados de negociación salarial coordinada. De este modo, un juego de señales se abre: cuanto más centralizada es la negociación de salarios, los sindicatos tienen más incentivos para moderar a gremios individuales frente a un Banco Central «independiente» y una política monetaria restrictiva que puede producir desempleo. Del otro lado, un Banco Central independiente estará más inclinado a la disuasión monetaria cuando sea desafiado por sindicatos militantes no coordinados, que cuando se enfrenta a una negociación centralizada donde los sindicatos son capaces de moderar salarios (Franzese y Hall, 200, pp. 178-79; ver también Hall, 1994; Iversen, 1999).

Es apropiado leer la trayectoria del neo-corporativismo en Argentina y Uruguay, especialmente después del pico de crecimiento económico en 2010,

y en la subsecuente caída del ciclo, a la luz de esta teoría sobre la interacción entre el Banco Central y las modalidades de negociación salarial. Argentina ejecutó una política monetaria expansiva desde 2003, con bajos niveles de independencia del Banco Central de la autoridad de la política económica. Después de la devaluación de 2002, un tipo de cambio depreciado dio margen de maniobra para tal expansión. Inicialmente, el Banco Central compró dólares disponibles en el mercado de cambios fruto de las exportaciones crecientes y recapturó esos pesos mediante bonos de medio término, con el objetivo de evitar el exceso de liquidez e inflación. A pesar de estos esfuerzos de esterilización, la oferta de dinero creció continuamente (Cetrángolo et. al., 2007). En efecto, el gobierno respondió a la crisis internacional del 2009 con un nuevo impulso de política monetaria expansiva y gasto fiscal. Enfrentándose a presiones crecientes sobre el tipo de cambio, el gobierno estableció control de capitales a fines de 2011. En 2012, la reforma de la carta del Banco Central incluyó los objetivos de empleo y crecimiento, y, más importante, incrementó el techo de transferencias al Tesoro Nacional. También estipuló que las mayores instituciones financieras guardaran una fracción de sus depósitos del sector privado en pesos para préstamos a la producción. Ambas medidas contribuyeron significativamente a la expansión monetaria a partir de entonces (ECLA 2013a p. 3). Mientras el PBI creció continuamente entre 2004 y 2010 (promedio 5,7), el desempeño fue mucho más errático después (en promedio 1,5 entre 2011 y 2015).

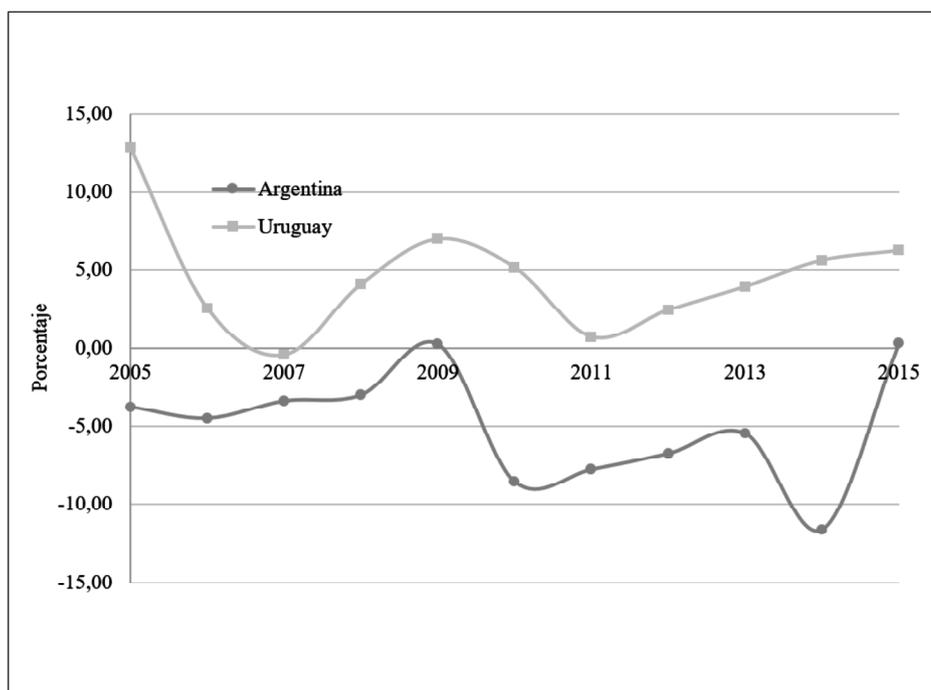
A diferencia de Argentina, Uruguay implementó una política monetaria de metas de inflación. Para 2005 el tipo de cambio inicialmente depreciado dio espacio para una expansión monetaria y estableció el escenario para las ganancias del salario real, en las rondas iniciales de negociaciones centralizadas. Sin embargo, el BCU (Banco Central Uruguayo) comenzó a establecer rangos explícitos de metas de inflación de 2005 en adelante, y utilizó las tasas interbancarias como principal instrumento. El gobierno maniobró la política monetaria para controlar la inflación y las presiones de apreciación del tipo de cambio en un contexto de fuerte entrada de capitales. En 2008 también reformó la carta del Banco Central. La reforma creó un Comité de Política Macroeconómica formado por tres representantes del Ministerio de Finanzas y tres del Banco Central, y estableció que el presidente de Uruguay tendría la palabra final en el caso de desacuerdos. Este comité establece las metas de inflación. Significativamente, la reforma sometió claramente la autoridad monetaria a los objetivos macroeconómicos del gobierno, y el presidente del Banco Central continuó siendo en la práctica designado por el Ministerio de Economía. Es decir, la reforma estuvo lejos de las concepciones neoclásicas. De hecho, en una de las bases de datos mundiales más citadas (Garriga, 2016) la independencia del Banco Central

Sebastián Etchemendy

Uruguayo *disminuyó* bajo el FA. Sin embargo, al mismo tiempo, la nueva carta le dio amplio margen de maniobra al Banco Central para perseguir las metas de inflación con sus instrumentos elegidos, confirmó estabilidad monetaria como su principal tarea, y puso límites estrictos para financiar el tesoro. En otras palabras, consolidó los pre-requisitos institucionales para una política monetaria creíble orientada hacia las metas de inflación. Para 2013 el BCU pasó a utilizar la base monetaria en lugar de la tasa de interés para controlar la presión inflacionaria (ver ECLA 2013b). En el contexto de una tendencia regional de crecimiento, el PBI, con pico en 2010 (7,8%), promedió 6,22% en 2005-2010, y subsecuentemente cayó a un promedio de 3,39% en 2010-2015.

En general, es claro que en un contexto de política de ingresos centralizada que empoderó a los sindicatos, es decir una que, dependiendo de los niveles de coordinación de salarial tripartita, puede ser propensa a empujar las expectativas de inflación, la política monetaria estaba orientada a contener esas presiones inflacionarias en Uruguay, pero no en Argentina. En el primer caso, tanto los instrumentos de política pública como la configuración institucional del Banco Central, se orientaron a construir una autoridad monetaria creíble que pudiera restringir las presiones desde el lado de la demanda. El Gráfico 7 muestra la evolución de la tasa de interés real (tasas nominales deflactadas) en Argentina y Uruguay 2005-2015. Argentina tiene tasas de interés negativas para todo el período, y especialmente desde 2010. En Uruguay, en contraste, después de 2007 (ver Lorenzo, 2010, p.159) y en 2011 el BCU levantó la tasa de política monetaria para evitar presiones inflacionarias. En efecto, 2011 marca el año pico en términos de incremento del salario nominal promedio en todo el período del FA (ver Gráfico 9 abajo), y es claro que la autoridad monetaria eligió un camino contractivo después de ese momento. La política monetaria *no* fue la única herramienta orientada a controlar la inflación. De hecho, el gobierno también recurrió a los controles y subsidios de los servicios públicos y a los acuerdos de precios y salarios en sectores particulares, especialmente bajo el gobierno de Mujica. El punto es, sin embargo, que su capacidad y la voluntad para controlar la inflación fueron mínimamente creíbles.

**GRÁFICO 7**  
Tasa de Interés real en Argentina y Uruguay, 2005-2015



Fuente: FMI, International Financial Statistics, con datos del Banco Mundial sobre el deflactor del PBI.

La pregunta que surge es, ¿por qué una política monetaria ocasionalmente más restrictiva mejoró las perspectivas para la coordinación salarial del gobierno del FA en Uruguay? Sostengo que este es el caso por dos razones. Primero, la relativa credibilidad de las metas de inflación permite al gobierno anunciar a los actores económicos una pauta viable de salario para las negociaciones centralizadas. Ciertamente, uno de los problemas del gobierno en Argentina para coordinar un salario nominal en la ausencia de una proyección de inflación creíble, fue simplemente que cada actor estaba tentado a hacer «free-ride» y cubrirse a él mismo del riesgo de una inflación «desconocida». Segundo, y más importante, como Franzese y Hall (2000) e Iversen (1999) han discutido, una política monetaria de metas de inflación, si es mínimamente creíble, enviará señales más restrictivas a los actores económicos, especialmente los sindicatos. En efecto, un banco central formal-

Sebastián Etchemendy

mente «independiente» puede servir a un gobierno de izquierda como un importante disuasivo en las negociaciones salariales, un hecho confirmado por mi trabajo de campo en y entrevistas en Uruguay. Un ex ministro de economía del FA declaró:

Fuimos a los sindicatos y les dijimos ‘si esto no se arregla entre nosotros, el Banco Central lo va a arreglar. Y lo hará a su manera, hará un gran lío’. También les decíamos ‘si no llegamos a un acuerdo racional, va a haber un actor que va a intervenir (es decir el Banco Central), y con una racionalidad muy diferente’<sup>15</sup>.

En Argentina tal «amenaza» de las autoridades del Ministerio de Economía, actuando como el «policía bueno» *vis-à-vis* del Banco Central (el policía malo), eran impensadas: cada actor sabía que el Banco Central estaba implementando una política monetaria expansiva impulsada por el gobierno. Los gráficos 8 y 9 muestran las expectativas de inflación del gobierno/Banco Central, la inflación real cada año y el incremento del salario nominal de cada año (eje izquierdo) contra el crecimiento del PBI (eje derecho) en ambos países. En Argentina, cuando el crecimiento económico se volvió más errático después del pico de 2010, tanto el salario nominal y la inflación se mantuvieron al alza, y la inflación generalmente dobló las expectativas del gobierno en el presupuesto. El desempleo, sin embargo, continuó disminuyendo debajo del 7% en 2015<sup>16</sup>. En Uruguay, un menor crecimiento del PBI fue acompañado por un declive en los salarios nominales, especialmente después de 2013 (Gráfico 9). De hecho, el año 2015 marca el nivel de crecimiento del salario nominal (y real) más bajo en Uruguay desde 2005. Como se mostró en el Gráfico 6 arriba, en la crucial ronda de 2015 el gobierno logró un aumento salarial por debajo del máximo «recomendado» en su propio lineamiento a los actores sociales-a pesar de conflictos y tensiones con el movimiento sindical (Pérez y Piñeiro, 2016, p. 356, ver también Bogliaccini y Queirolo, 2017, p. 595). Aunque la inflación continuó un punto o menos por encima de la meta del Banco Central, a diferencia de Argentina, la política salarial neo-corporativista del FA fue en gran medida capaz de moderar a los sindicatos aliados en tiempos de menor crecimiento económico. A pesar del ajuste monetario, en un contexto cercano a la recesión, los costos en términos de desempleo no fueron grandes<sup>17</sup>.

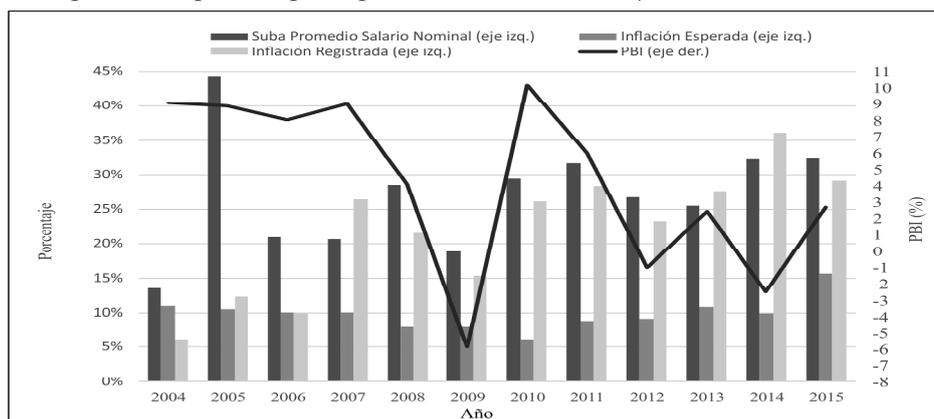
<sup>15</sup> Entrevista del Autor con un alto funcionario del Ministerio de Economía del FA, Montevideo, Septiembre 14, 2016.

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadísticas de Argentina (<https://www.indec.gov.ar/>).

<sup>17</sup> El desempleo creció de 6,5% en 2013 a 7,5% en 2015 (<http://www.ine.gub.uy/>).

### GRÁFICO 8

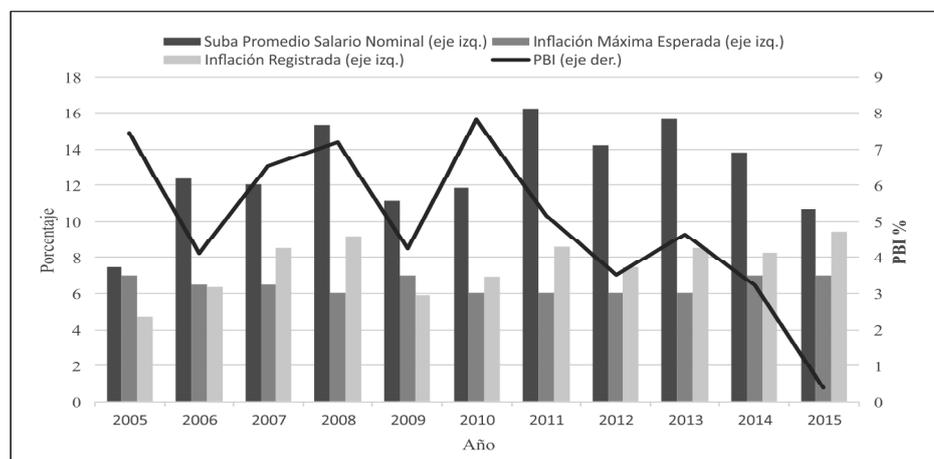
Argentina (2004-2015): Aumento de salario nominal promedio, inflación esperada superior (presupuesto), inflación real y crecimiento del PBI



Fuentes: Promedio de los 21 contratos principales (Base de datos de contratos laborales). Proyecciones de inflación en Presupuesto enviadas al Congreso. Inflación: promedio de cuatro provincias, ver Apéndice. PIB, Banco Mundial.

### GRÁFICO 9

Uruguay (2005-2015): aumento salarial nominal promedio, inflación máxima esperada (Banco Central), inflación real y crecimiento del PIB



Fuentes: Salarios promedio de los 21 principales contratos sectoriales (Base de datos de contratos laborales, ver aplicación). Inflación esperada (máximo del rango objetivo, BCU). Inflación: Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, crecimiento del PIB del Banco Mundial.

Sebastián Etchemendy

*b) Centralización de la Negociación Salarial*

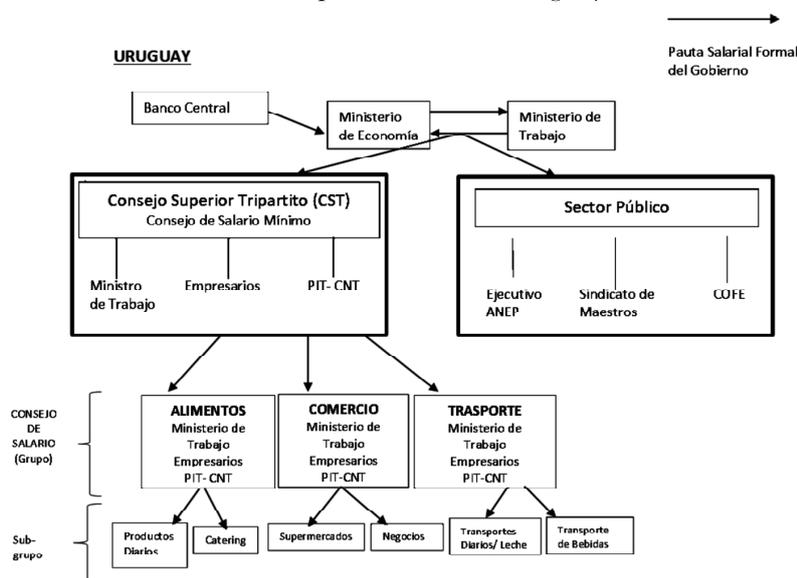
Argumenté, basado en la teoría neo-corporativista de la segunda parte de los años 90' que, en un mundo de movilidad de capitales, la política monetaria es una parte esencial del juego de señales en las negociaciones salariales agregadas. La configuración institucional del mercado de trabajo representa el otro lado de la ecuación para una coordinación efectiva. La literatura del neo-corporativismo clásica postula que la centralización en las organizaciones sindicales, y en el proceso de formación salarial en general, contrarresta el *free riding*, es decir la no cooperación de los sindicatos individuales, y favorece la moderación salarial (Schmitter, 1981; Cameron, 1984). Si las autoridades económicas y laborales quieren gobernar la política salarial bajo el neo-corporativismo, la eventual moderación de los sindicatos aliados es esencial. La mayor centralización de la negociación colectiva en Uruguay, argumento, mejora considerablemente la capacidad del gobierno para lograr la coordinación. Esta divergencia en el grado de centralización entre ambos países tiene tres fuentes definidas: el carácter formal de las pautas salariales, la existencia de un ámbito de negociación salarial de alto nivel (es decir supra-sectorial), y la concentración de la confederación nacional de trabajadores.

Primero, y más importante, en Uruguay el gobierno presenta una guía formal de salarios para los actores sociales. Esta pauta es elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas (que, como se mencionó antes, proyecta las metas de inflación en conjunto con el Banco Central), en consulta con el Ministerio de Trabajo. En Argentina, cuando la negociación centralizada despegó después de 2004-5, los parámetros salariales para cada ronda fueron generados en una interacción informal centrada en el Ministerio de Trabajo. El Ministerio de Trabajo consultaba con el Ministerio de Economía y algunas veces con el presidente, sobre el parámetro conveniente. Al mismo tiempo, el ministro y su equipo obtendrían un sentido de las demandas sindicales y de las ofertas de los empresarios de un puñado de los sectores económicos más cercanos y políticamente aliados con el gobierno. De este modo, en ambos casos la negociación salarial finalmente evolucionó en torno a un parámetro influido por el gobierno. Sin embargo, el hecho de que en Uruguay el parámetro fuera explícito, y el gobierno implícitamente expresara que votaría su parámetro en caso de fuertes desacuerdos entre los actores sociales, sin duda ancló las negociaciones. En Argentina era más fácil para los actores económicos hacer *free-riding*, eludir parámetros que, en definitiva, nunca eran oficiales<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Las figuras y las narrativas en esta sección se basan en entrevistas con el Ministro de Trabajo Carlos Tomada y la Vice-Ministro Noemi Rial, Buenos Aires Abril 2016, y su contraparte el ex ministro de Economía, Fernando Lorenzo, y al subsecretario de Trabajo, Nelson Loustaunau, en Uruguay, septiembre de 2016, y a otros actores clave involucrados en el proceso.

Segundo, en Uruguay los lineamientos gubernamentales para cada ronda de salarios son presentados a los empresarios y las organizaciones de trabajadores en el Consejo Superior Tripartito (CST) creado por el FA (ver Figura 2). Una vez que son discutidos en el CST, son derivados a cada consejo sectorial, que las toma como parámetro en sus negociaciones. Si bien las recomendaciones salariales no se votan formalmente en el CST, en la práctica el consejo intermedia entre los objetivos macroeconómicos del gobierno y las condiciones económicas sectoriales en el terreno. La difusión de estos parámetros a los consejos sectoriales en los cuales los mismos actores que los discuten en el CST están representados, facilita considerablemente las negociaciones. En efecto, en Uruguay a diferencia de Argentina, el Estado manda a los representantes del Ministerio de Trabajo no solo la CST, y los consejos de salarios sectorial, sino también a muchos «subgrupos» que operan dentro de cada sector, algunos de ellos compuestos por actores que negocian en nombre de no más de varias docenas de trabajadores. Por lo tanto, en términos de las medición de centralización de la negociación neo-corporativa que establecen Wallerstein y Golden (2000: 112-3), Uruguay constituye un caso de «fijación central sin sanciones», solo debajo de «fijación salarial central con sanciones.»

**FIGURA 2**  
El Proceso Organizacional de la Negociación Salarial Neo-Corporativista en Uruguay

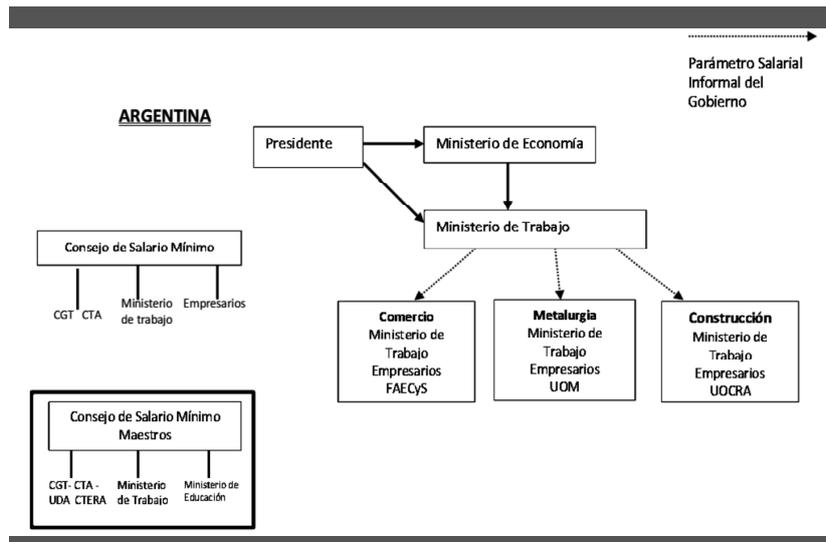


Fuente: Elaboración del autor.

Sebastián Etchemendy

Argentina carece de un ámbito institucional formal e intersectorial para las negociaciones salariales (Figura 3). Es más, en Argentina solo las grandes negociaciones/sectores salariales tienen participación directa del Estado. La mayoría de los sectores funcionan con una base bipartita, con negociaciones autónomas entre los representantes sectoriales de sindicatos y empresarios, a menos que la paritaria se estanque y el Estado deba intervenir. En mesas separadas, el gobierno negocia con los actores sociales un salario mínimo para el sector privado y los trabajadores estatales, y otro para los maestros. La ausencia de cualquier instancia institucional formal de coordinación a nivel nacional agregada o intersectorial de salarios en Argentina facilita los acuerdos por actividad que van más allá de los parámetros del gobierno.

**FIGURA 3**  
El Proceso Organizacional de las Negociaciones Salariales en Argentina



Fuente: Elaboración del autor.

Finalmente, un elemento clave en cualquier medición de la negociación salarial centralizada, es la concentración del movimiento obrero, es decir, el grado en el cual una sola confederación agrupa a la mayoría de los sindicatos (ver Golden, Wallerstein y Lange, 1999, pp. 205-7). Aunque en términos comparativos para la literatura institucional ambas naciones tienen un nivel alto de concentración inter-confederal, Uruguay aparece como

un caso extremo, similar al de los países Nórdicos: sólo una confederación nivel nacional, PIT-CNT abarca todo el movimiento sindical. En Argentina dos confederaciones nacionales, la CGT y la CTA agrupan la gran mayoría de sindicatos sectoriales en el país-aunque casi todos los trabajadores privados están representados en la primera. Más importante, durante la mayor parte del período kirchnerista, la CGT estuvo de facto o informalmente dividida: hasta 2011 los sindicatos en los grandes sectores de servicios no siguieron el liderazgo de los sindicatos hegemónicos de transporte aliados con los Kirchner. Cuando Hugo Moyano, líder del sindicato de camioneros, rompió formalmente con el gobierno en 2012, se llevó con él la mayoría de los sindicatos de transporte y algunas organizaciones industriales menores, y la CGT se mantuvo dividida a nivel confederal hasta el final del período kirchnerista. La negociación de una pauta salarial formal más o menos uniforme con un liderazgo sindical dividido fue, especialmente después de 2011, problemática.

En suma, en Argentina las pautas salariales eran informales, no eran oficialmente discutidas en ningún ámbito institucional nacional o supra-sectorial, y las divisiones sindicales a nivel confederal hicieron de la homogeneización o coordinación de las pautas salariales una tarea complicada. En Uruguay, en contraste, las pautas salariales elaboradas por el gobierno son explícitas y discutidas en un ámbito tripartito de alcance nacional, y con un único liderazgo del movimiento sindical. Irónicamente si uno considera la historia uruguaya de «autonomía» de los actores sociales del estado, el FA consolidó un proceso institucional de convenios colectivos que es sustancialmente más centralizado, vertical e intervencionista que en Argentina, modelo histórico de corporativismo estatal en el continente.

#### **4. Conclusiones: Dilemas de Institucionalización**

En este estudio intenté explicar el surgimiento y desempeño de las formas neo-corporativas de coordinación salarial en Argentina y Uruguay entre 2005 y 2015. Utilicé una combinación de dos estrategias de método comparado tradicionales. Primero, el sistema de los casos más diferentes para distinguir las trayectorias comunes en Argentina y en Uruguay, a pesar de las divergencias históricas en sus desarrollos políticos. Rastré la cristalización de marcos institucionales centralizados para la negociación colectiva (que sobrevivieron autoritarismos y neoliberalismos democráticos), y la consolidación de un movimiento sindical en gran medida unificado, afiliado a un partido de base popular, como prerrequisitos institucionales clave para el neo-corporativismo segmentado. Segundo, este estudio recurrió al sistema

de los casos más similares para comparar los niveles de coordinación salarial. Subrayé como diferencias políticas e institucionales cruciales —una política monetaria más restrictiva y una mayor centralización de la negociación salarial— hicieron que la coordinación de la política de ingresos sea más efectiva en Uruguay que en Argentina.

¿Cuáles son las perspectivas de una mayor institucionalización del neo-corporativismo en estas dos economías políticas sudamericanas? Este estudio subraya que el neo-corporativismo, como forma de política de ingresos centralizada y sostenida, puede existir en países periféricos incluso en una era de internacionalización económica. Sin embargo, el hecho de que sólo dos países latinoamericanos —Argentina, Uruguay— puedan ser catalogados como neo-corporativistas en los 2000 señala la dificultad para establecer formas de coordinación que eluden la primacía del mercado para discutir el ingreso en países en desarrollo. En efecto, el neo-corporativismo histórico en Europa Occidental se consolidó durante varias décadas, no en una sola, eventualmente evolucionando hacia los actuales modelos de capitalismo «coordinado». En su trabajo clásico Katzenstein (1985, p. 32) postula tres razones generales detrás de los arreglos democráticos-corporativistas permanentes: una ideología de colaboración social, grupos de interés concentrados y un sistema de partidos consensual.

En términos comparativos, Argentina y Uruguay pueden mostrar actores económicos relativamente unificados, especialmente a nivel sindical. Sin embargo, difícilmente se puede ver en estas naciones un consenso de diálogo social que trascienda partidos, tan crucial en los «pequeños» países nórdicos y países de Europa continental estudiados por Katzenstein. En Argentina, hacia 2018 el gobierno de centro-derecha de Macri, en el contexto de un enfoque de política monetaria fuertemente contractivo, ha evitado la coordinación salarial inter-sectorial con los sindicatos, y liquidado o diluido los consejos de salario mínimo para trabajadores privados y para los maestros. La continua polarización y el poder de la derecha en Argentina ha mutado el neo-corporativismo en acuerdos meramente sectoriales y descentralizados, y las relaciones gobierno-sindicatos se volvieron agrias. El neo-corporativismo uruguayo también ha sido atacado por sectores de derecha y empresarios. Sin embargo, la reelección del FA de centro izquierda en 2014, junto con las características subrayadas en este artículo —principalmente la mayor capacidad para gobernar la fijación de salarios— implican mejores perspectivas para la institucionalización del neo-corporativismo en esta economía sudamericana.

### Referencias bibliográficas

- Baccaro, L., y C. Howell (2011). A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. En *Politics and Society*, 39 (4), 521-563.
- Bogliaccini, J., y R. Queirolo (2017). Uruguay 2016: mayorías parlamentarias en jaque y desafíos de revisión para sostener el modelo. En *Revista de Ciencia Política*, 37, 589-611.
- Calmfors, L., y J. Driffill (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. En *Economic Policy*, 3 (6), 13-61.
- Cameron, D. (1984). Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. En J. Goldthorpe (Ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Carracedo, F., y L. Senatore (2016). Las políticas laborales y las relaciones de trabajo durante el gobierno de José Mujica. En Betancur N. y J. Busquets (Eds.), *El Decenio Progresista*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Centrángolo, O., D. Heymann, y A. Ramos (2007). Macroeconomía en recuperación: La Argentina post-crisis. En Kosacoff, B. (Ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas: la economía argentina 2002-2007*. Santiago: CEPAL.
- Chasquetti, D. y D. Buquet (2005). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. En *Revista de Ciencia Política*, 25, 143-152.
- Collier, D. (1993). Trajectory of a Concept: 'Corporatism' in the Study of Latin American Politics. En P. Smith. (Ed.), *Latin America in Comparative Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Collier, R., y D. Collier (1991). *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, R. y D. Collier (1979). Inducements versus Constraints: Disaggregating 'Corporatism,'». En *American Political Science Review*, 73 (4), 967-86.
- ECLA. (2013a). Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Argentina.
- ECLA. (2013b). Economic Survey of Latin America and the Caribbean: Uruguay.
- Etchemendy, S. (2019). The Politics of Popular Coalitions. Unions and Territorial Social Movements in Post-Neoliberal Latin America (2000-2015). En *Journal of Latin American Studies* [en prensa].
- Etchemendy, S. (2011). *Models of Economic Liberalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Etchemendy, S. y R. Collier (2007). Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007. En *Politics and Society*, 35 (3), 363-401.
- Franzese, R., y P. Hall (2000). Institutional Dimensions of Coordinating Wage Bargaining and Monetary Policy. En Iversen, T., J., Pontusson, y D. Soskice (Eds), *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sebastián Etchemendy

- Garrett, G. y C. Way (2000). Public Sector Unions, Corporatism and Wage Determination. En Iversen, T., J. Pontusson y D. Soskice (Eds.), *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garriga, A. (2016). Central Bank Independence in the World: a New Dataset. En *International Interactions*, 42 (5), 849-868.
- Gerring, J. (2001). *Social Science Methodology: a Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golden, M., M. Wallerstein, y P. Lange (1999). Postwar Trade Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries. En Kitschelt, H, P. Lange, y G. Marks (Eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. (1994). Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe. En *German Politics and Society*, Fall, 1-23.
- Hall, P. y D. Soskice (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, T. (1999). *Contested Economic Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iversen, T y J. Pontusson (2000). Comparative Political Economy: a Northern European Perspective. En Iversen, T., J. Pontusson y D. Soskice (Eds.), *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lanzaro, J. (2011). Uruguay: a Social Democratic Government in Latin America. En Levitsky, S. y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lanzaro, J. (1985). *Sindicatos y Sistema Político*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming Labor-Based Parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lehmbruch, G. (1977). Liberal Corporatism and Party Government. En *Comparative Political Studies*, 10, 91-122.
- Lorenzo, F. (2010). La política económica del primer gobierno del Frente Amplio. En Bustos, P. (Ed.), *Consenso Progresista*. Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation. Political Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Luna, J. P. (2007). Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay. En *Latin American Politics and Society*, 49, 1-30.
- Malloy, J. (Ed.). (1977). *Auhtoritarianism and Coporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mazzuchi, G. (2009). *Las Relaciones Laborales en Uruguay de 2005 a 2008*. En *Working Paper 6*. Geneva: ILO.
- Murillo, V., y A. Schrank (2005). With a Little Help from my Friends. Partisan Politics, Transnational alliances and Labor Rights in Latin America. En *Comparative Political Studies*, 38 (8), 971-99.

- Pérez, V. y R. Piñeiro (2016). Uruguay 2015: los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae. En *Revista de Ciencia Política*, 36, 339-363.
- Roberts, K. 2016. (Re) Politicizing Inequalities: Movements, Parties, and Social Citizenship in Chile. En *Journal of Politics in Latin America*, 8, 125-154.
- Rossi, F. and E. Silva (2018). Introduction: Reshaping the Political Arena in Latin America. En Silva, E. and F. Rossi (Eds.), *Reshaping the Political Arena in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Scharpf, F. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schipani, A. (2018). Whither the Working Class? The Left and Labor Incorporation under Neoliberalism. [Paper presentado en la reunión anual REPAL, Bogotá, Colombia.]
- Schmitter, P. (1981). Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. En Berger, S. (Ed.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Schneider, B. (2013). *Hierarchical Market Capitalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, T., y M. Sommers (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. En *Comparative Studies in Society and History*, 22, 174-197.
- Soskice, D., y T. Iversen (2000). The Non-Neutrality of Monetary Policy with Large Price and Wage Setters. En *Quarterly Journal of Economics*, [Febrero], 265-284.
- Streeck, W. (2006). The Study of Organized Interests: Before 'The Century' and After. En Crouch, C. y W. Streeck (Eds.), *The Diversity of Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Swenson, P. (1991). Labor and the Limits of the Welfare State. *Comparative Politics*, 23, 379-99.
- Wallerstein, M. y M. Golden (2000). Postwar Wage Setting in the Nordic Countries. En Iversen, T., J. Pontusson y D. Soskice (Eds.), *Unions, Employers and Central Banks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sebastián Etchemendy

**Palabras Clave**

Latin America — political economy — neo-corporatism — labor — wage coordination

**Keywords**

América Latina — economía política — neo-corporativismo — sindicatos — coordinación salarial

**Abstract**

Neo-corporatism is in retreat in most of the advanced world, and was not part of the policy recipe in the majority of countries that staged the left-turn in Latin America in the 2000s. However, this article shows that Argentina and Uruguay after 2005 constitute cases of Segmented Neo-Corporatism, defined as a new form of centralized and tripartite wage policy oriented by the State in the region, which covers a substantial portion (registered workers), though not all, wage earners. The article traces the origins of this form of interest politics in both countries, and tests empirically the degree of wage coordination in the two dimensions of a) inter-sectoral dispersion between unions that operate in tradable, and non-tradable activities, and in the public sector and b) government capacity to influence effectively wage parameters. The study argues that a non-accommodating monetary policy and higher bargaining centralization largely explain the capacity of the Uruguayan neo-corporatism to govern wage setting compared to its Argentine counterpart.

**Apéndice: Base de Datos de Convenios Colectivos**

Construí una base de datos con la evolución de los salarios nominales en los contratos colectivos de 23 sectores económicos (21 sectores privados más la administración del Estado y maestros) en cada país. Estos son los sectores están entre los más grandes en ambos países en términos de número de trabajadores.

En Argentina utilicé la base de datos del nivel de salario de los 22 sectores y maestros reunidos por la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo. El criterio que el Ministerio utilizó es que estos son los «más grandes y más representativos» (es decir cubren diversos sectores de actividades en el país). Aunque el Ministerio de

Trabajo no recopila datos de todos los sectores más grandes, estos convenios cubren alrededor del 70% de los trabajadores registrados. Para maestros utilizo el salario promedio de las 24 provincias.

En Uruguay repliqué los mismos sectores, que abarcan los 21 del Consejo de Salario que funcionan en el sector privado y dos consejos bipartitos para maestros y la administración central del Estado. En Uruguay el Ministerio de Trabajo compila todos los contratos negociados en el Consejo de Salario del sector privado, pero no sistematiza salarios. Además, cada Consejo de Salarios está dividido en sub-grupos. Por lo tanto, mi asistente de investigación y yo revisamos manualmente los convenios, y sistematizamos la evolución del salario nominal de los dos mayores subgrupos en cada Consejo de Salarios, en la categoría de trabajo más baja. Estos dos sub grupos representan en promedio el 80% de los trabajadores en cada Consejo de Salario/sector. El Ministerio de Trabajo en Uruguay no provee datos sobre acuerdos salarios de empleados públicos, así que tomamos los niveles de salario de los empleados de la administración central de las publicaciones oficiales del Poder Ejecutivo (Boletín Oficial) que publica los acuerdos salariales estatales. En el caso de los maestros utilicé el Anuario Estadístico 2015 de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En el caso de Uruguay, los grupos sistematizados elegidos cubren aproximadamente el 80% de todos los trabajadores registrados.

A continuación, se detallan los convenios / sectores sindicales compilados para cada país:

<b>Privados</b>	
<b>Transables</b>	<b>No Transables</b>
Alimentos	Bancarios
Metales	Camioneros
Auto partes	Comercio
Zapatos	Construcción
Cuero	Mantenimiento edilicio
Electrónicos	Entidades civiles y deportivas
Industrial de la impresión	Porteros
Plásticos	Seguridad
Químicos	Salud
Textiles	Transporte de pasajeros
-	Hoteles y restaurantes

<b>Públicos</b>
Maestros
Estado Nacional

## **Estrategias de integración electoral multinivel: presidentes e intendentes peronistas en el conurbano bonaerense (2005-2015)\***

*Multilevel electoral integration strategies: peronist presidents and mayors in Buenos Aires' suburbs.*

ANDRÉS LACHER \*\*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales «Ambrosio L. Gioja», Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, argentina

lacherandres@gmail.com

*El carácter descentralizado que presenta la integración electoral multinivel en partidos estratárquicos que compiten en distintas arenas, se torna evidente en las largas y complejas negociaciones pre-electorales que se desarrollan entre quienes desempeñan cargos ejecutivos. Como resultado de ello, los oficialismos nacionales, provinciales y municipales pueden adoptar estrategias de coordinación o competición que impactan sobre las arenas de sus contrapartes. Este artículo explica la variación de este tipo de estrategias entre presidentes e intendentes peronistas de los 24 partidos del conurbano bonaerense, a partir del análisis de resultados electorales y estrategias de integración correspondientes a los comicios anteriores. Para ello, se conceptualiza a la vinculación entre oficialismos de distintos niveles como una relación de principales y agentes, al tiempo que se recurre a enfoques sobre la cooperación. Este marco analítico da lugar a dos hipótesis, cuyas consecuencias observacionales son testeadas a partir de regresiones logísticas y paneles de efectos fijos.*

### **1. Introducción**

Los candidatos de los partidos políticos que compiten en sistemas federales requieren de la cooperación de otros actores de su partido que contengan en la arena municipal, provincial o nacional, con el objetivo de obtener resultados electorales que les permitan acceder o permanecer en posiciones de gobierno (Avelino et. al, 2013; Samuels, 2003). Si bien en determinados

---

\* Artículo aceptado para su publicación el 12 de diciembre de 2018. Este artículo constituye una síntesis de la tesis de maestría del autor (Lacher, 2018).

\*\* El autor agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP a una versión previa de este artículo.

contextos donde priman principios organizativos jerárquicos (Carty, 2004) esta cooperación no presenta mayores inconvenientes, llegando incluso a darse por descontada por los actores políticos, en otros escenarios, este tipo de desenlaces no pueden ser garantizados *a priori*. Este es el caso de los partidos donde la integración electoral entre los dirigentes que compiten en diferentes niveles presenta un carácter descentralizado (Leiras, 2006), situación que se suele evidenciar en modelos organizativos que responden a imperativos estratárquicos (Carty, 2004). En estos entornos, la eventual cooperación entre *incumbents* de distintos niveles de competencia suele quedar supeditada a la concreción de negociaciones, y sus resultados impactan o bien en la cantidad de candidatos, o bien en las etiquetas mediante las cuales éstos compiten en las elecciones.

Esta última dinámica de integración multinivel ha sido señalada como una característica del peronismo argentino (Scherlis, 2013). Es por ello que este trabajo se centra en los resultados de la integración multinivel entre un conjunto de actores preponderantes al interior de esa fuerza política<sup>1</sup>, como es el caso presidentes e intendentes en los veinticuatro partidos del conurbano bonaerense<sup>2</sup> durante el periodo 2005-2015<sup>3</sup>, en tanto las características que detentaron estos distritos y sus respectivos intendentes (Ollier, 2010) habilitaron la concreción de procesos de negociación directa en la integración entre los niveles de competencia municipal y nacional<sup>4</sup> (Szwarcberg Daby, 2016).

En dichos procesos se presentaron tanto situaciones de cooperación, como de competición entre oficialismos de ambos niveles. La primera de

<sup>1</sup> El estudio se circunscribe al peronismo en tanto se registró en su interior una variación de nuestra variable dependiente de interés. En este sentido, se entiende por «peronistas» tanto a candidatos oficialistas para cargos municipales y nacionales que compitieron por el Frente para la Victoria (FPV) como a determinados intendentes que contendieron en las boletas de Hilda Duhalde en 2005, Eduardo Duhalde en 2011 y Sergio Massa en 2013 y 2015. El resto de los postulantes a cargos nacionales del peronismo no ha sido tenido en cuenta en virtud de que ningún intendente del conurbano (ni sus candidatos al Concejo Deliberante) compitieron en su respectiva boleta.

<sup>2</sup> Los partidos son: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Lanús, Florencio Varela, General San Martín, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Avellaneda, Malvinas Argentinas, Berazategui, Morón, Esteban Echeverría, Vicente López, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza, San Fernando y San Isidro.

<sup>3</sup> El periodo estudiado se justifica por la semejanza entre la filiación política de los dos presidentes y la mayoría de los intendentes del conurbano durante toda la década. Cabe señalar que el análisis no pudo ser extendido a las elecciones de 2003 por carecer de datos comparables respecto a la elección previa.

<sup>4</sup> En este punto se suscribe a lo señalado por Szwarcberg Daby, quien sostiene que las características de los intendentes del conurbano los habilitan para «(...) negociar su futuro político con las autoridades nacionales soslayando a sus dirigentes provinciales» (Szwarcberg Daby, 2016: p. 579), razón por la cual no se contemplará a estos actores en el análisis propuesto, aun cuando sus cargos se dirimieron en elecciones concurrentes junto con los cargos municipales y nacionales.

ellas se evidenció en los casos donde intendentes o presidentes apoyaron al *incumbent* de otra arena, absteniéndose de patrocinar a sus contendientes peronistas. La segunda se dio en los escenarios donde los oficialismos nacionales patrocinaron a otras «listas colectoras», de «adhesión» u otras listas internas dentro del FPV, o bien en los casos donde los (candidatos de los) intendentes del conurbano, compitieron en representación de otras expresiones nacionales del peronismo. Como las estrategias de cooperación y competición fueron implementadas tanto por oficialismos municipales como nacionales, denominaremos a las que se produjeron desde los actores distritales hacia los nacionales como integración «ascendente», mientras que las que operaron en sentido inverso serán denominadas como «descendente».

A partir de la variación señalada, el objetivo de este trabajo es explicar por qué los dirigentes que ocupan cargos ejecutivos a nivel nacional y municipal optan por coordinar sus estrategias electorales con los oficialismos de otras arenas de competencia que pertenecen a su partido, o deciden apoyar a los contendientes de estos últimos. En concreto, se busca responder al siguiente interrogante: ¿Qué explica la adopción de estrategias de integración divergentes por parte de los dirigentes de un partido político que ocupan cargos ejecutivos, en los procesos de integración electoral multinivel?

Interrogantes como el presentado han sido abordados por distintos enfoques, entre los que se encuentran los centrados en la desnacionalización, desinstitucionalización y federalización que presenta el sistema de partidos argentino (Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2006) y su impacto en el grado de congruencia que presentan las coaliciones multinivel (Clerici, 2015; Mauro, 2018); los (des)incentivos de integración vertical que exhibe el régimen electoral en determinadas arenas subnacionales (Borges y Lloyd, 2016; Clerici, 2014); y el patrocinio de los ejecutivos nacionales y provinciales a listas peronistas «disidentes» (Galván, 2011, 2011b).

Sin embargo, los argumentos esgrimidos por estas aproximaciones distan de ser concluyentes para el caso que se analiza. Esto se debe, en primer lugar, a que las contribuciones enfocadas en los sistemas de partido y en las coaliciones partidarias, poseen una unidad de análisis diferente que impide extender sus conclusiones hacia las estrategias de los *incumbents* al interior de un partido político. En segundo lugar, los argumentos centrados en los sistemas electorales no pueden dar cuenta de la existencia de estrategias divergentes en distritos donde rigen las mismas reglas electorales. En tercer lugar, la tesis del patrocinio de «listas disidentes» no contempla la capacidad de autonomía y acción estratégica de los oficialismos subnacionales, los cuales sólo tenderían a implementar tácticas de competición ascendente al momento de ser patrocinados por un actor político de mayor o igual relevancia. Por último, cabe señalar que la arena municipal es un terreno escasamente explorado por todos los enfoques señalados.

Este trabajo pone énfasis en variables que han sido soslayadas por los aportes mencionados, como son los casos de los resultados electorales y las estrategias implementadas en los comicios previos. Para justificar su pertinencia se construye un marco analítico a partir de la teoría de juegos, que incluye el enfoque de principal-agente y algunos elementos relativos a la cooperación.

A partir del mismo, se formulan dos hipótesis. La primera de ellas postula que oficialismos municipales y nacionales sólo vuelven a delegar labores electorales en sus contrapartes cuando los resultados de los últimos comicios les ofrecen certidumbre. La segunda apunta a la incidencia del tipo de estrategia elegida por el oficialismo de otro nivel de competencia en los comicios anteriores, en la táctica implementada por intendentes y presidentes en la elección siguiente. Finalmente, también se testea la reciprocidad de las estrategias entre presidentes e intendentes, empleando a cada uno de los veinticuatro municipios estudiados como unidad de análisis.

Para concluir, los hallazgos de este trabajo se exponen en el último apartado, donde se aborda el formato de competición electoral del peronismo, junto con los insumos que presenta el marco analítico para el estudio de la cooperación intrapartidaria en contextos de competencia multinivel.

## **2. El enfoque de agente-principal en la integración multinivel**

En partidos que deben afrontar competencias electorales multinivel y que construyen su vínculo con los votantes a partir de diversos mecanismos (Kitschelt, 2000), los dirigentes que ocupan cargos públicos a nivel nacional y municipal pueden beneficiarse de las potenciales ventajas que ofrece la integración con sus pares que compiten en otras arenas, delegando determinadas labores relativas a las campañas electorales en sus contrapartes. En este sentido, si se toma como ejemplo un partido que construye su vínculo con los votantes a partir de mecanismos clientelares y carismáticos, cabría esperar, por un lado, que los intendentes deleguen en sus candidatos nacionales la elaboración de diagnósticos y propuestas electorales que contribuyan a forjar el valor informativo de la etiqueta partidaria; sobre todo en contextos donde los «atajos» (Downs, 1957) que ésta proporciona dependen en gran medida de las características de los dirigentes que compiten en la arena nacional, al momento que estos se encuentran identificados con la imagen del partido, resultando figuras indicativas de su posición ideológica (Kim, 2015). Por otro lado, en estos casos se esperaría que los candidatos nacionales encomiendan a los intendentes de su partido los aspectos relativos al trabajo territorial y la movilización de sectores del electorado.

Este proceso de delegación mutua permite que la dinámica entre dirigentes que compiten en diferentes niveles pueda ser conceptualizada como una relación de agente-principal, vínculo que se caracteriza por la autorización del principal al agente, para que éste emprenda determinadas actividades con la expectativa de que las cumpla, de manera tal que los resultados obtenidos sean los deseados por el principal (Van Houten, 2009). Si se acepta lo anterior, resulta posible señalar que candidatos que compiten en la arena municipal ocupan el rol de principales en los procesos de integración ascendente, mientras que los postulantes nacionales desempeñan igual papel en lo que hemos definido como integración descendente. De esta manera, a diferencia de la utilización habitual del enfoque de agente-principal, en el modelo propuesto ambos actores (intendentes y presidentes) ocupan la posición de agentes y principales en forma simultánea en el marco de elecciones concurrentes.

Una primera ventaja de conceptualizar los procesos de integración multinivel a partir de este modelo analítico descansa en los insumos teóricos del mismo para caracterizar los potenciales riesgos que presentan los procesos de delegación señalados. Estos pueden originarse a partir del conflicto de intereses entre ambos actores o del ocultamiento de información y acciones por parte de los agentes (Van Houten, 2009), los cuales pueden conspirar contra la eficiencia de las tareas realizadas, sobre todo en contextos donde estos últimos carecen de incentivos para favorecer los objetivos del principal (Moe, 1984).

En el marco de los procesos de integración multinivel, el conflicto de intereses puede producirse en el momento en que los agentes privilegian el desempeño de la organización partidaria en su propia arena de competencia, en detrimento de los resultados obtenidos por el principal en otros niveles de gobierno. Esta situación puede agravarse en el marco de sistemas de partidos desnacionalizados y cuando las carreras políticas de los dirigentes transcurren en un solo nivel de competencia (Van Houten, 2009). A modo de ejemplo, este último escenario se produce cuando los dirigentes que ocupan cargos ejecutivos en la arena municipal no poseen ambiciones políticas verticales (Lodola, 2009), es decir, que no aspiran necesariamente a continuar su carrera política en cargos provinciales o nacionales.

El ocultamiento de información por parte del agente puede deberse a su posibilidad de obtener réditos a partir del manejo exclusivo de algunos aspectos relativos a su arena de competencia a expensas del interés del principal. Por su parte, el ocultamiento de acciones se puede producir cuando el principal no puede determinar con exactitud la influencia del desempeño del agente en los resultados que arrojan los procesos de integración multinivel. En este sentido, la escasa información de la que disponen los

principales no permite, por sí sola, dar cuenta de cuánto pudo haber sido la contribución efectiva de los dirigentes de cada arena de competencia al resultado global, y mucho menos si los resultados obtenidos por el partido se deben al trabajo territorial de los actores distritales o al efecto arrastre de los que compiten la arena nacional. Cabe señalar que esta incertidumbre se vuelve aún mayor en el marco de elecciones concurrentes (Leiras, 2006).

Los potenciales problemas de agencia derivados del conflicto de intereses, ocultamiento de información o acciones no constituyen el desenlace necesario de todos los procesos de delegación en el marco de la integración multinivel, ni los mismos acarrear necesariamente la abdicación y la transferencia de autoridad por parte del principal hacia el agente (Lupia y McCubins, 2000). Esto se debe a que tanto dirigentes municipales como nacionales poseen mecanismos para monitorear el desempeño de sus agentes, cuestión que les permite premiarlos cuando consideran que estos han obrado en forma satisfactoria, volviendo a delegar en ellos labores proselitistas en los próximos comicios; o bien, encontrar mecanismos de control o sanción cuando no ha sido el caso, tales como la estimulación de la competencia entre agentes alternativos en otras arenas o simplemente, la determinación de no volver a delegar en los próximos comicios.

Para ello, los principales suelen recurrir a fuentes de información incompletas e imperfectas que les otorgan una idea aproximada de la distancia entre sus expectativas y la labor efectiva de los agentes en el proceso de integración multinivel. Debido a la relevancia que presentan para la carrera política de los actores involucrados y por los escasos costos que acarrea su obtención, los resultados electorales suelen constituir estos «proxies» (para utilizar una expresión propuesta por Leiras), empleados por los principales con el objetivo de monitorear a sus contrapartes que compiten en otras arenas.

En particular se partirá del supuesto de que los oficialismos operan bajo una lógica retrospectiva y los últimos resultados electorales se presentan como una de las informaciones más actualizadas, que les permite tomar determinaciones en relación a su integración con los agentes en la próxima elección.

De esta manera, dados *incumbents* retrospectivos de idéntico partido cuyos cargos correspondientes a distintas arenas se dirimen en forma concurrente y donde alguno de ellos posee la expectativa de desarrollar su carrera política en un mismo nivel de competencia, cabría esperar que estos adopten estrategias de cooperación (competición) en situaciones de (in)satisfacción con los resultados electorales que arrojó el último proceso de integración multinivel (hipótesis 1).

Acorde a lo planteado, las estrategias de coordinación se producirían en escenarios donde los últimos resultados electorales les ofrecen una cuota de

certidumbre a los dirigentes sobre los potenciales beneficios de la delegación de tareas en sus agentes, lo cual redundaría en la cooperación futura entre oficialismos de distintos niveles de competencia.

Por su parte, lo que hemos definido como estrategias competitivas, se presentarían en escenarios donde se debilitan los incentivos percibidos por los principales para participar en procesos de integración multinivel con los oficialismos de otras arenas, debido a la insatisfacción respecto al proceso de delegación de los últimos comicios, ya sea porque estos perciben que los agentes no han realizado con éxito la tarea encomendada o han escatimado esfuerzos para cumplimentar la misma. En estos casos los actores políticos con márgenes de autonomía que buscan permanecer en posiciones de gobierno poseen mayores incentivos para adoptar las estrategias de control, entre las que contemplaremos sólo la remoción o el estímulo a la competencia entre agentes alternativos en otras arenas.

Para testear esta hipótesis en los casos de integración ascendente, se partirá del supuesto de que los oficialismos municipales evalúan la magnitud del efecto arrastre que le puede proporcionar su integración con los candidatos nacionales, a partir de la valoración de la diferencia entre la cantidad de votos obtenidos por los candidatos para categorías municipales y nacionales al interior de sus respectivos distritos.

En este sentido, cabría esperar que los intendentes del conurbano implementen una estrategia de coordinación ascendente cuando el oficialismo nacional (o sus respectivos candidatos) han obtenido más votos que los postulantes municipales al interior de sus distritos en la última elección. En estos casos, se presume que los intendentes han experimentado las ventajas del efecto arrastre de los candidatos nacionales, razón por la cual querrían continuar integrando la boleta electoral junto con sus agentes y, de este modo, se abstendrían de apoyar a candidatos partidarios no oficialistas que aspiran a ocupar cargos nacionales en los próximos comicios.

Por su parte, los casos donde los oficialismos municipales obtienen al interior de sus distritos registros similares y hasta incluso mayores que los candidatos nacionales, es posible que los primeros duden de las ventajas de competir bajo la etiqueta partidaria de los segundos en el futuro. Esto puede desembocar en que en las elecciones siguientes los dirigentes locales no deseen movilizar sus estructuras electorales en favor del oficialismo nacional o que, insatisfechos con los réditos obtenidos y con incertidumbre sobre su futuro, decidan reemplazar a sus agentes a partir de la implementación de una estrategia de integración competitiva que se traduce en el apoyo a dirigentes que rivalizan con estos en las elecciones sucesivas.

Asimismo, desde la perspectiva de los candidatos nacionales, las situaciones en las que los registros obtenidos por los postulantes distritales supe-

ran su propia proporción de votos, pueden constituir un elemento indicativo de que el intendente habría escatimado esfuerzo en favor de sus pares nacionales o que habría privilegiado su arena de competencia en detrimento de estos últimos. A la vez, esta situación, también contribuiría a que se abstengan de delegar el trabajo territorial en los próximos comicios.

A partir de lo señalado, la primera consecuencia observacional de la hipótesis presentada es que la integración con candidatos nacionales que obtuvieron el mayor (menor) caudal de votos al interior del distrito con respecto a los —candidatos de los— intendentes en la elección anterior, incrementó la probabilidad de la adopción de una estrategia de coordinación (competición) ascendente en la siguiente elección.

Por su parte, los liderazgos nacionales en su rol de principales, se enfrentan con una serie de dificultades a la hora de cotejar la distancia entre la contribución efectiva y el aporte potencial que hubieran podido cosechar sus agentes municipales en el marco de los procesos electorales. Esto se debe a que la variación en las proporciones de votos obtenidas en las categorías nacionales en cada municipio no permiten por sí solas evaluar la efectividad en el desempeño de distintos actores distritales que compiten en contextos que varían en características socioeconómicas o que presentan niveles disímiles de fragmentación política, cuestiones que pueden impactar en el desempeño partidario a nivel local.

Con el objetivo de superar esta potencial limitación que presenta la evaluación directa de resultados electorales, se procederá como si los mismos fueran valorados por el oficialismo nacional a partir de la media de la proporción de votos de los distritos del conurbano, cuyos intendentes adoptaron una estrategia de integración cooperativa en la última elección. La misma nos permitirá ponderar el último resultado de las categorías nacionales al interior de los municipios, con el objetivo de explicar la variación en las estrategias posteriores de integración descendentes de los liderazgos nacionales.

De este modo, cabría esperar que los oficialismos nacionales adopten una estrategia de cooperación con los intendentes municipales en los distritos donde cosecharon desviaciones positivas respecto a la media de las proporciones de votos en las categorías nacionales en los últimos comicios. En estos escenarios los oficialismos de mayor rango tenderían a respaldar a sus agentes con mayor capacidad o disposición para movilizar votos en el pasado inmediato y se abstendrían de patrocinar a sus rivales distritales en la siguiente elección.

Por su parte, en los distritos donde las proporciones de votos en las categorías nacionales presentan resultados inferiores a la media, los dirigentes de mayor rango pueden estar insatisfechos con la labor de sus agentes al

Andrés Lacher

tener reparos acerca de su efectividad o disposición para captar votos a nivel territorial en el futuro. En este marco, se esperaba que aquellos fomenten la competición entre agentes alternativos, distribuyendo su apoyo entre el intendente y sus rivales distritales en la próxima elección.

En función de lo señalado, la segunda consecuencia observacional de la primera hipótesis es que en los municipios donde las categorías nacionales registraron desviaciones positivas (negativas) con respecto a la media obtenida en los distritos donde los intendentes adoptaron estrategias de cooperación en la elección anterior, aumentó la probabilidad de que los oficialismos nacionales adopten una estrategia de coordinación (competición) descendente en la siguiente elección.

### **3. La integración multinivel en interacciones reiteradas: un enfoque sobre la cooperación**

Lejos de presentarse como inocuas, las estrategias competitivas tienen impacto en otros niveles de gobierno, ya que disminuyen las posibilidades de los *incumbents* de idénticos partidos de permanecer en sus cargos ejecutivos, al tiempo que podrían incrementar las probabilidades de fragmentación en sus respectivas legislaturas. Este tipo de consecuencias mediatas de las estrategias estudiadas justifican la necesidad de explorar la dimensión dinámica de los procesos de integración multinivel.

En este punto, el modelo tradicional de agente-principal presenta una limitación, en tanto aborda los problemas de delegación en interacciones estáticas de una vuelta (Moe, 1984), en forma similar a cómo los mismos han sido explorados hasta el momento. Si bien este constituye un buen punto de partida, resulta insuficiente para examinar contextos donde los procesos de delegación tienen posibilidades de reiterarse en el tiempo (Bendor et. al, 2001), tal como ocurre entre los oficialismos que integran partidos políticos que compiten en elecciones consecutivas en diferentes arenas.

En estos casos donde los *incumbents* no poseen certezas acerca de cuándo será su última interacción (Axelrod, 1984), las distintas estrategias de integración multinivel adoptadas por los principales en el presente pueden tener relevancia en «rondas» sucesivas. Esto se explica por las mencionadas consecuencias negativas (positivas) que acarrea en otra arena una estrategia competitiva (de cooperación) adoptada por un *incumbent* nacional o municipal, las cuales pueden inducir a sus pares a adoptar idénticas estrategias en las próximas elecciones, a modo de represalia (reciprocidad).

De esta manera, si se contempla la posibilidad de repetir las interacciones en el futuro, los oficialismos no sólo definen su estrategia de integración

multinivel a partir de los resultados electorales obtenidos en el proceso de integración anterior —tal como hemos señalado en la sección precedente—, sino que también contemplan la estrategia implementada por la contraparte en los comicios anteriores<sup>5</sup>.

En caso de que las estrategias de presidentes e intendentes obedecieran (sólo) a las tácticas implementadas por los oficialismos de otros niveles de competencia y emularan de manera indefinida la estrategia adoptada por sus contrapartes en la elección anterior, las secuencias de integración multinivel obedecerían a una dinámica que en teoría de juegos se denomina *tit for tat*. La misma supone que los actores tienden a cooperar en la primera ronda del juego y luego, en las interacciones sucesivas, emulan la estrategia implementada por su contraparte en la ronda anterior (Axelrod, 1984).

De este modo, si a los supuestos de la primera hipótesis se le añade la certeza de los incumbents de volver a interactuar en elecciones sucesivas, cabría esperar que oficialismos de idéntico partido repliquen la estrategia de cooperación (competición) implementada por sus contrapartes en la elección anterior (hipótesis 2).

De operar bajo la lógica planteada en la hipótesis, las estrategias de cooperación multinivel implementadas por presidentes e intendentes tienen posibilidad de ser replicadas en las elecciones siguientes. Por contrapartida, cabría esperar que, ante el rechazo de ambos oficialismos a las tácticas competitivas implementadas por sus contrapartes en el pasado inmediato, estos repliquen dichas estrategias en el siguiente proceso electoral a modo de represalia.

A partir de estas premisas, es posible deducir dos consecuencias observacionales de la segunda hipótesis. De acuerdo con la primera de ellas, cabría esperar que los intendentes que adoptaron una estrategia de integración competitiva en la elección precedente y modificaron su estrategia por una de coordinación en la siguiente elección, poseyeran mayores probabilidades de afrontar estrategias competitivas descendentes por parte de los oficialismos nacionales en dichos comicios. Por su parte, la segunda consecuencia observacional es que los intendentes que afrontaron victoriosos las estrategias competitivas de los oficialismos nacionales en las elecciones previas tuvieron mayores probabilidades de replicar a sus contrapartes con estrategias competitivas ascendentes en los siguientes comicios.

<sup>5</sup> Como en determinadas circunstancias los imperativos que se originan a partir de la evaluación de resultados electorales y la reciprocidad con estrategias precedentes pueden presentar incentivos de integración contradictorios, no puede señalarse *a priori* que existan en todos los casos estrategias óptimas de integración multinivel para los oficialismos.

Andrés Lacher

Si se continúa con la pretensión de explicar la integración multinivel desde una perspectiva dinámica, resulta preciso destacar que las distintas estrategias adoptadas no sólo tienen impacto en la siguiente ronda, sino que también pueden tener relevancia en el futuro, conspirando o favoreciendo las posibilidades de cooperación interpartidaria en las elecciones subsiguientes. En este sentido, si en algún punto se produce esta desaprobación del desempeño de un *incumbent* que compite en otro nivel y las interacciones sucesivas siguen una dinámica (similar a la) de *tit for tat*, las consecuencias a largo plazo dan lugar a la concreción de un equilibrio competitivo multinivel al interior de un distrito, el cual tiende a exacerbar la brecha entre las estrategias racionales a nivel individual y la situación colectivamente óptima (Bendor et. al, 2001) para el partido en una jurisdicción determinada. Es en estos casos donde los incentivos y los objetivos de los actores que ocupan cargos ejecutivos pueden optar por competir en representación de etiquetas alternativas, que por sus características, suelen cumplir los requisitos para ser denominadas como partidos en un sentido institucional-mínimo pero no en un sentido funcional (Kitschelt, 2000).

Por contrapartida, en los distritos en donde los actores que ocupan cargos ejecutivos en distintos niveles reproducen estrategias de coordinación multinivel adoptadas por sus contrapartes en elecciones anteriores, tienden a producirse equilibrios cooperativos multinivel, los cuales generan percepciones compartidas en torno a las ventajas colectivas e individuales de la continuidad de los procesos de delegación multinivel en el tiempo. En estos casos, los oficialismos suelen estimar los recursos que pueden obtener compitiendo por dentro del partido y, por ende, esperan desarrollar sus carreras políticas en su interior.

Si lo anterior es correcto, es posible deducir una última consecuencia observacional de la segunda hipótesis en torno a los distintos tipos de equilibrios en los municipios estudiados. En este sentido, cabría esperar una relación negativa entre la cantidad de ocasiones que los intendentes de un municipio implementaron estrategias de coordinación ascendentes y la mediana de competitividad descendente que estos afrontaron al interior de sus respectivos distritos.

#### 4. Metodología

Este apartado tiene por objeto ofrecer una descripción de la operacionalización de las variables independientes y de resultado presentadas en las hipótesis, junto con la justificación de las variables de control y las características de los modelos que se presentan en la próxima sección.

Acorde a lo planteado en la introducción, la variable dependiente del estudio es la estrategia de integración electoral multinivel adoptada por los oficialismos nacionales y municipales al interior de un partido político, la cual puede asumir los valores de cooperación o competición. Dadas las características del caso estudiado, en los procesos de integración ascendente, la variable asume valores dicotómicos, mientras que en la integración descendente presenta valores continuos. Esto se debe tanto a los resultados políticos como a las características de las reglas electorales adoptadas durante el periodo analizado, las cuales les permitieron a los candidatos nacionales patrocinar en forma simultánea a numerosos candidatos a nivel distrital, mientras que esta posibilidad no se concretó en el caso de los candidatos distritales, quienes únicamente pudieron apoyar a un sólo candidato de mayor rango.

En función de lo señalado, en los casos de integración ascendente la variable dependiente puede asumir dos valores: de cooperación o competitiva. La primera de ellas se produce cuando los intendentes se integran apoyando a los candidatos del oficialismo que compiten en otro nivel, mientras que la segunda se origina cuando el apoyo se dirige hacia los que rivalizan con aquellos. Dadas las características categóricas y dicotómicas de esta variable dependiente, se testea la primera consecuencia observable de la primera hipótesis junto con la segunda implicación de la segunda hipótesis a partir de una regresión logística.

Para construir la variable dependiente en los casos de integración descendente se empleó un indicador que se obtiene mediante un análisis de componentes principales de dos variables originales: el número efectivo (Laakso y Taagepera, 1979) de «listas internas» o «colectoras» del oficialismo nacional en el municipio y el margen de victoria obtenido por la lista que obtuvo el primer lugar en el distrito sobre su competidora inmediata (Clerici et. al, 2016). Este indicador posee la virtud de presentar medidas cotejables de los resultados registrados durante la vigencia de dos sistemas electorales diferentes, al tiempo que ofrece una síntesis de la información de componentes que presentan colinealidad entre sí (en tanto ambos explican la variación de nuestra variable dependiente) a partir de una transformación lineal que presenta la dimensión latente de los dos componentes arriba mencionados (Clerici et. al, 2016).

Más allá de las ventajas señaladas, el empleo de la competitividad como indicador de las estrategias de integración descendente posee una limitación, en tanto no permite distinguir los casos en que los incrementos en la competitividad a nivel municipal se originan a partir del patrocinio de *incumbents* o candidatos de otros niveles de competencia, o si la misma se gesta al interior del distrito en cuestión como resultado de estrategias de

actores partidarios locales que no responden al ejecutivo municipal ni al nacional. Dicha limitación se evidencia en los resultados no significativos obtenidos en el cuarto modelo, donde este es empleado como variable de interés y en algunos *outliers* registrados en el Gráfico 1, utilizado en el testeo de la tercera consecuencia observacional de la segunda hipótesis.

Una vez realizada esta aclaración, es preciso señalar que, luego de la transformación de las dos variables originales, la medición de la competitividad presenta una media de cero y desviación estándar de uno. A partir de ello, los casos donde los registros que más se alejan del promedio en sentido negativo, es decir, las situaciones en que las colectoras o las listas de las primarias que no responden al intendente obtienen escaso apoyo electoral, son considerados como evidencia de estrategias de coordinación descendente. Por contrapartida, en las situaciones inversas, donde se incrementa la competitividad en los municipios del conurbano y se registran resultados positivos alejados de la media, se considera que se produjo una estrategia competitiva descendente. Cabe mencionar que en las 106 elecciones analizadas, esta variable presenta valores que van de un mínimo de -0.95 a un máximo de 5.70, con una desviación estándar de 1.28.

Dadas las características continuas de esta variable de resultado, y a partir del hecho de que las variables de interés y control fueron recolectadas en series de tiempo, pretendiendo observar su impacto al interior de distritos con características específicas no observadas que se presumen temporalmente constantes, se emplea un modelo de panel con efectos fijos con análisis robusto de los errores para testear la segunda implicación observable de la primera hipótesis y la primera consecuencia observable de la segunda conjetura.

La tercera consecuencia observacional de la segunda hipótesis se evalúa empleando a cada uno de los 24 distritos estudiados como unidad de análisis a partir de un diagrama de dispersión con una línea de regresión suavizada cuyos ejes se construyen a partir de las variables dependientes de los primeros cuatro modelos. El eje vertical se elabora a partir de la mediana de la competitividad descendente registrada al interior de cada municipio, mientras que el horizontal presenta la cantidad de ocasiones que los intendentes de cada municipio adoptaron estrategias de cooperación ascendentes a lo largo de las seis elecciones celebradas durante el periodo 2005-2015.

La variable independiente de interés del primer modelo, donde se busca explicar la incidencia del monitoreo de resultados electorales en las estrategias de integración ascendente, se obtiene a partir de la resta entre la proporción de votos registrada por (los candidatos de los) intendentes en la categoría municipal y la proporción de votos obtenida por los contendien-

tes nacionales que ocuparon el primer lugar<sup>6</sup> en la boleta con los que estos se han integrado en la última elección. El resultado de esta operación da a lugar a una variable continua que puede presentar valores negativos cuando la proporción de votos obtenida por el (los) candidato(s) nacional(es) supera la cosecha del (los) postulante(s) de la categoría municipal y registros positivos cuando se da la situación contraria. El segundo caso resulta indicativo de que los oficialismos municipales no han obtenido ventajas a partir de la integración multinivel o que han escatimado esfuerzos en favor de sus pares nacionales; mientras que en el primer caso ilustra la situación inversa, donde se espera que se incrementen las probabilidades de que los intendentes vuelvan a delegar labores electorales en el oficialismo nacional en los próximos comicios. En las 122 observaciones recolectadas esta variable presenta una media de -1.2 y desviación estándar de 11.02.

La variable independiente de interés del segundo modelo es la desviación con respecto a la media de proporciones obtenida en la categoría nacional que ocupó el primer lugar en la boleta en los distritos donde se registró integración cooperativa en la elección anterior. La misma da a lugar a una variable continua donde los resultados positivos son interpretados como una satisfacción de los candidatos nacionales respecto al desempeño de sus agentes a nivel de distrito, la cual los incentivaría a volver a delegar en ellos en los próximos comicios. Por su parte, los distritos que arrojan resultados negativos indican la situación inversa, a partir de la cual se incrementarían las probabilidades de que el oficialismo nacional adopte estrategias que fomenten la competitividad entre agentes alternativos en dichos municipios. En sus 106 observaciones, esta variable presenta una media de cero, unos valores máximos y mínimos de .17 y -.26 junto con una desviación estándar de .07.

Dado que en las dos primeras consecuencias observacionales de la segunda hipótesis se testea la relevancia de las estrategias pretéritas de intendentes y presidentes en las decisiones de sus contrapartes en los siguientes comicios, las variables de interés de ambos modelos se construyen a partir del rezago de las variables dependientes del primer y segundo modelo. En este sentido, la variable independiente del tercer modelo es el tipo de integración ascendente de la última elección, mientras que en el cuarto este lugar le corresponde a la estrategia descendente de los últimos comicios.

---

<sup>6</sup> La categoría nacional que ocupa el primer lugar en la boleta corresponde al cargo nacional de mayor relevancia que se pone en disputa en dicha elección. En los comicios ejecutivos este lugar es ocupado por los candidatos a la presidencia, mientras que en los comicios legislativos corresponde a diputados o senadores nacionales. Esta aclaración también vale para la variable independiente del segundo modelo y para la variable de control del número efectivo de partidos.

Al igual que las variables dependientes (y a diferencia de las de interés, ubicadas en  $t-1$ ), las variables de control corresponden a variables del presente que pueden afectar el resultado de las dependientes de cada uno de los modelos y, de esta forma, presentarán utilidad para reducir la varianza de las relaciones causales (Morgan y Winship, 2007) postuladas hasta el momento. Al respecto, se emplearon tres variables de control: el tipo de elección, la proporción de intendentes que adoptaron estrategias competitivas ascendentes sobre aquellos que se integraron en forma cooperativa y el número efectivo de partidos en la categoría nacional que aparece en la boleta en primer lugar.

La primera de ellas, distingue en forma dicotómica si en los comicios se eligen cargos ejecutivos o si sólo se renuevan bancas legislativas, asignándose el valor de 1 en el primer caso y de 0 en el segundo. Su inclusión en los cuatro primeros modelos se justifica por los ciclos de auge y declive que pueden atravesar los partidos de gobierno que los lleva a cosechar mejores performances en elecciones ejecutivas en comparación con las de medio término. Esta dinámica, de la cual no estuvo exento el FPV (si se exceptúan las elecciones de 2005), fue explorada originalmente por literatura estadounidense (Alesina y Rosenthal, 1995), siendo replicada en otros contextos (Kern y Hainmuller, 2006). La misma concibe a las elecciones de medio término como comicios moderadores, donde un sector del electorado tiene la oportunidad de fomentar un balance horizontal (Kedar, 2006; Gaines y Crombez, 2004) del poder del presidente votando a partidos de oposición para el Congreso.

Contrariamente a lo que sucede en los comicios ejecutivos concurrentes, donde los candidatos nacionales con perspectivas de triunfo pueden llevar a posiciones de gobierno a postulantes de su partido que ubican en su boleta (Campbel, 1991), en el marco de elecciones legislativas concurrentes, donde se emplea un método de votación de boleta y sobre que dificulta la división del voto (Barnes et. al, 2017), los intendentes del conurbano pueden anticipar las desventajas afrontar los comicios de renovación de sus Concejos Deliberantes en representación del oficialismo nacional.

A partir de lo señalado, cabría esperar que en los casos de elecciones legislativas se incrementen las posibilidades de integración competitiva ascendente respecto a los comicios ejecutivos, debido a las (des)ventajas que representa para los intendentes peronistas del conurbano competir con la etiqueta del oficialismo nacional en cada caso. Por contrapartida, se espera que las posibilidades de implementar estrategias competitivas descendentes se incrementen en el marco de elecciones ejecutivas en relación con las legislativas, en tanto que en este último tipo de elección, las estrategias competitivas descendentes podrían poner en duda la cooperación de los intendentes,

dados los escasos incentivos de coordinación ascendentes que presentan los comicios de medio término.

En estricta relación con lo anterior, se incorpora al segundo y tercer modelo otra variable de control: la proporción de intendentes que adoptaron estrategias competitivas ascendentes sobre aquellos que se integraron en forma cooperativa, la cual se obtiene dividiendo la cantidad de jefes municipales que adoptó cada una de las estrategias en la misma elección. Esta operación da lugar a una variable continua cuyos valores se extienden de cero (en casos como las elecciones de 2007 y 2009, cuando ningún intendente del conurbano adoptó estrategias competitivas) hasta 1.4 (correspondiente a los comicios de 2005, cuando 10 intendentes apoyaron la candidatura a Senadora Nacional de Hilda Duhalde). En este caso se espera que los incrementos en esta variable disminuyan la probabilidad de los candidatos nacionales de adoptar estrategias competitivas descendentes, ya que una mayor cantidad de intendentes que declaran sus estrategias competitivas podría disuadir a los (candidatos de los) presidentes a estimular la competitividad en los distritos restantes, donde sus jefes municipales adoptan estrategias cooperativas ante la posibilidad de que estos últimos cambien su estrategia antes del «cierre de listas».

La variable de control restante es el número efectivo de partidos en la categoría nacional, la cual aparece en la boleta en primer lugar en cada uno de los distritos analizados. Esta se incluye en el primer y cuarto modelo por su relevancia en elecciones de cargos en múltiples arenas en elecciones concurrentes, en tanto la congruencia entre los sistemas partidarios a nivel nacional y municipal se incrementa a medida que disminuye el número efectivo de candidaturas nacionales (Borges y Lloyd, 2016). En tanto se carece de los datos relativos a la cantidad efectiva de candidatos nacionales previa a los procesos electorales, se empleará como *proxy* el número efectivo de partidos registrado en dichas categorías, con la expectativa de que los incrementos unitarios de esta variable continua (que presentó una media de 3.21, desviación estándar de .51 y un rango que se extendió entre 1.7 y 4.4) aumenten las probabilidades de integración competitiva de los intendentes del conurbano.

Es preciso señalar que la inclusión de este *proxy* se enfrenta con una limitación, en tanto se sirve de un indicador obtenido con posterioridad a las elecciones (como la fragmentación del voto) para controlar una estrategia de integración ascendente que se implementa antes de los comicios. Asimismo, debido al efecto arrastre invertido (Ames, 1994; Bechtel, 2012) una estrategia de coordinación o competición implementada por un intendente posee una influencia relevante en el resultado de las categorías nacionales en su municipio, este indicador podría estar expuesto a sesgos. Más

Andrés Lacher

allá de lo señalado, es preciso considerar que, al igual que sucede con la capacidad de anticipar escenarios propios de elecciones legislativas o ejecutivas, los *incumbents* municipales poseen la posibilidad de prever (al menos en forma estimada) la fragmentación del voto en las categorías nacionales de los próximos comicios en momentos previos al «cierre listas» y, en función de ello, de definir su estrategia de integración multinivel.

## 5. Resultados

Este apartado tiene por objeto exhibir el testeo de las dos hipótesis presentadas. Para ello, se aborda cada una de sus consecuencias observacionales por separado en el orden en que fueron presentadas, destacando las conclusiones más relevantes que se derivan de los resultados obtenidos.

**TABLA 1**

Efecto de la diferencia registrada entre la proporción de votos obtenidos en las categorías municipales y nacionales sobre las probabilidades de integración competitiva ascendente en la próxima elección en 24 distritos del conurbano bonaerense (2005-2015)

Diferencia de proporciones de votos entre categorías municipales y nacionales	1.084***
	[0.028]
Elección de cargos ejecutivos	0.348*
	[0.193]
Número efectivo de partidos en la categoría nacional	2.37*
	[1.138]
Constante	0.0183**
	[0.030]
Número de observaciones <sup>7</sup>	122
Número de distritos	24
Pseudo R <sup>2</sup>	0.1885

\* significativo al 10%, \*\* al 5%, \*\*\*al 1%

Fuente: Elaboración propia.

<sup>7</sup> De un total de 144 casos potenciales que presenta el estudio de 6 elecciones en los 24 distritos del conurbano, se han tenido en cuenta para el primer modelo 122 casos. La omisión de las 22 observaciones restantes responde a que no fueron contemplados aquellos municipios donde el intendente no compitió en la boleta de los candidatos nacionales del peronismo, o bien, los primeros casos donde flamantes intendentes peronistas compitieron en elecciones, por carecer de datos de la elección anterior. De los 122 casos analizados, 22 (19.04%) presentaron integraciones competitivas, mientras que los 100 restantes (81.96%), constituyeron casos de cooperación multinivel.

En lo que respecta al primer enunciado observacional de la primera hipótesis, la diferencia de votos registrada entre las categorías municipales y nacionales posee un efecto positivo esperado y significativo al 1% sobre la estrategia a implementar por parte de los intendentes en la elección posterior. El coeficiente arrojado por el modelo da cuenta de que un incremento en una unidad en el valor registrado por la variable de diferencia, incrementa en promedio un 8% la razón de momios de probabilidad de que se registre una integración competitiva en la siguiente elección, descontando el efecto del tipo de elección y la cantidad efectiva de partidos nacionales en cada distrito.

El sentido de los coeficientes de las variables de control también presenta la dirección esperada por la teoría, evidenciando ambos un nivel de significancia del 10%. Acorde al resultado de los coeficientes, las elecciones donde se eligen cargos ejecutivos disminuyen en promedio un 66% la razón de momios de probabilidad de integración competitiva, mientras que un incremento unitario en el número efectivo de partidos nacional al interior de un distrito incrementa esta razón de probabilidades en un 137%.

Como se observa en los resultados del segundo modelo, la desviación con respecto a la media de los registros obtenidos en las categorías nacionales entre los intendentes que adoptan estrategias de integración cooperativa posee una incidencia significativa en la competitividad que estos deben afrontar en los próximos comicios. Acorde al coeficiente que plantea nuestra variable de interés, cada incremento unitario de la misma redundará en una disminución promedio de doce desviaciones estándar en la variable dependiente. En este sentido, si se multiplica este coeficiente por la desviación estándar de la variable de interés (0.07), es posible señalar que cada incremento en una desviación estándar de la media de votos obtenida en la elección anterior, reduce en 0.943 la competitividad al interior del distrito en los comicios siguientes.

Por su parte, las variables de control resultan significativas al 5% y marcan, por un lado, un incremento promedio de algo más de media desviación estándar (.59) respecto a la media de competitividad cuando se eligen cargos ejecutivos y, por otra parte, una disminución promedio superior a media desviación estándar (-.63) en relación a la media registrada en la competitividad en situaciones donde se incrementa la proporción de intendentes que adoptan estrategias competitivas en la misma elección.

Andrés Lacher

**TABLA 2**  
Efecto de los resultados categorías nacionales en la elección anterior sobre el nivel de competitividad descendente registrado al interior de los 24 distritos del conurbano bonaerense (2005-2015)

Desviación de la proporción de votos en categorías nacionales obtenidas en un distrito con respecto a la media de distritos que adoptaron estrategias cooperativas en la elección anterior	-12.85**
	[3.03]
Elección de cargos ejecutivos	0.59*
	[0.24]
Proporción de intendentes que adoptan estrategias competitivas	-0.63*
	[0.25]
Constante	-0.20
	[0.17]
Número de observaciones <sup>8</sup>	106
Número de distritos	24
R <sup>2</sup> within	0.18
R <sup>2</sup> between	0.15
R <sup>2</sup> overall	0.12

\* significativo al .05%, \*\*al .001%

Fuente: Elaboración propia.

<sup>8</sup> Para el segundo modelo el número de observaciones se redujo a 106, es decir, 18 menos que los casos empleados para testear la primera hipótesis. Esto se debe a que fueron omitidos los 22 casos de integración competitiva contemplados en el modelo anterior. La omisión se justifica en el énfasis en los procesos de integración multinivel entre oficialismos de distintos niveles de competencia, razón por la cual solo se analizó en la variación de las estrategias de integración descendentes del oficialismo nacional en los casos donde los intendentes también adoptaron estrategias cooperativas, ya que cuando estos compitieron en otras boletas, la competitividad al interior del FPV en sus distritos no fue el resultado de una negociación multinivel entre oficialismos. Cabe señalar que, más allá de estas omisiones, las características de nuestras variables independientes permitieron la incorporación de los casos correspondientes a la de primera integración cooperativa de los municipios de Tigre, General San Martín, Esteban Echeverría, San Isidro y Morón, que no habían podido ser analizados en el primer modelo.

**TABLA 3**

Efecto del tipo de integración implementado en la elección anterior sobre el nivel de competitividad descendente afrontado por los intendentes del conurbano bonaerense en las elecciones siguientes (2005-2015)

Integración competitiva del intendente en la elección anterior	1.82**
	[0.44]
Elección de cargos ejecutivos	0.17
	[0.74]
Proporción de intendentes que adoptan estrategias competitivas	-0.24
	[0.17]
Constante	-0.30*
	[0.14]
Número de observaciones <sup>9</sup>	102
Número de distritos	23
R <sup>2</sup> within	0.23
R <sup>2</sup> between	0.14
R <sup>2</sup> overall	0.21

\* significativo al 5%, \*\*al .01%

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados expuestos en la Tabla 3 indican que los oficialismos nacionales tienden a emular las estrategias precedentes de los alcaldes municipales en comicios sucesivos tal como postula la primera consecuencia observacional de la segunda hipótesis. En función de los coeficientes de nuestra variable de interés, es posible afirmar que cuando algún intendente del conurbano adoptó una estrategia competitiva en la elección anterior y dos años más tarde decidió competir dentro del FPV, este afrontó en su distrito una competitividad promedio que se incrementó en 1.82 desviaciones estándar con respecto a la media. Si se procede igual que en el modelo anterior y se multiplica este coeficiente con la desviación estándar de la variable de interés, podemos concluir que la competitividad descendente se incrementó en promedio 0.12 en los distritos donde los intendentes adoptaron una estrategia de competición ascendente en los comicios previos.

<sup>9</sup> Cabe señalar que, en comparación con el segundo modelo, se han omitido los casos correspondientes a los intendentes que se integraron con los oficialismos nacionales por primera vez en las elecciones de 2007 (General San Martín, Esteban Echeverría y San Isidro) y 2011 (Morón), debido a la imposibilidad de asignarle un valor a la variable de interés en estos casos.

Andrés Lacher

Cabe señalar que el sentido negativo que arroja el coeficiente de la constante y su nivel de significancia al 5%, nos permiten afirmar que en el marco de elecciones de renovación legislativa donde ningún jefe municipal del conurbano adopta estrategias competitivas, los intendentes que se integraron en forma cooperativa en la elección anterior enfrentan en sus distritos una competitividad que se reduce en promedio .30 desviaciones estándar con respecto a la media, resultado que también es coherente con la hipótesis presentada.

Antes de exponer los resultados de cuarto modelo, cabe señalar que el rezago de la variable de competitividad redujo la cantidad de observaciones disponibles a un total de 84, debido a que no se han podido incorporar los casos de los intendentes que adoptaron estrategias de integración competitivas en las elecciones precedentes, ni se han podido contemplar los datos del comicio previo de aquellos intendentes que se integraron por primera vez a los candidatos nacionales del FPV. La consecuencia más significativa de la reducción de las observaciones disponibles ha sido reducir los «casos de éxito» de nuestra variable dependiente, es decir, las situaciones donde los intendentes se integraron en forma competitiva en las siguientes elecciones a sólo 6 (lo cual equivale al 7% de las 84 observaciones contempladas).

**TABLA 4**

Efecto de la competitividad descendente registrada en la elección anterior sobre el tipo de integración ascendente implementada en los próximos comicios en los distritos del conurbano bonaerense (2005-2015)

Competitividad descendente en la elección anterior	1.59
	[0.91]
Elección de cargos ejecutivos	0.0033*
	[0.008]
Número efectivo de partidos en la categoría nacional	0.0022*
	[0.005]
Constante	0.00*
	[0.00]
Número de observaciones	84
Número de distritos	23
Pseudo R <sup>2</sup>	0.37

\* significativo al .05%

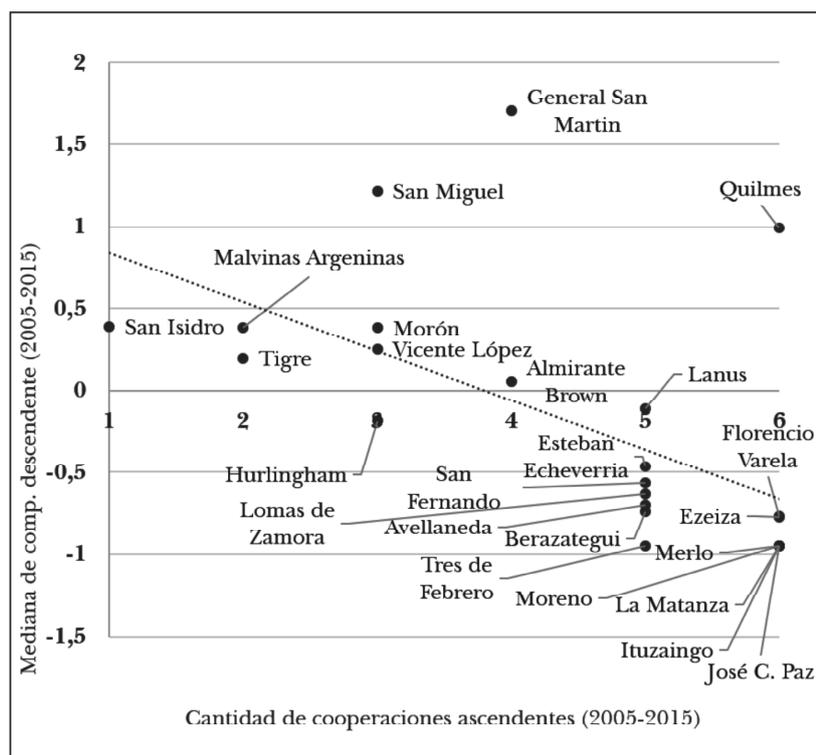
Fuente: Elaboración propia.

Como se evidencia en los resultados presentados, si bien la variable de interés posee un sentido positivo esperado por el marco analítico, la misma no presenta los niveles de significancia necesarios para obtener un testeo exitoso de la segunda consecuencia observacional de la segunda hipótesis. En este punto deben remarcarse las limitaciones referidas al indicador de competitividad como elemento para medir las estrategias descendentes, que ya han sido señaladas en el apartado metodológico.

Para finalizar, el Gráfico 1 presenta un diagrama de dispersión con una línea de regresión suavizada que permite testear la tercera consecuencia observacional de la segunda hipótesis, empleando a cada uno de los 24 distritos analizados como unidad de análisis.

### GRÁFICO 1

Relación entre la mediana de la competitividad y la cantidad de estrategias de integración cooperativas ascendentes en los 24 municipios del conurbano bonaerense (2005-2015)



Fuente: Elaboración propia.

Andrés Lacher

La correlación negativa entre la mediana que presentó competitividad en cada uno de los municipios del conurbano y la cantidad de ocasiones en que sus intendentes implementaron estrategias de cooperación ascendentes (la cual presenta un coeficiente de Pearson de -0.60 con un nivel de significancia de .001), resulta indicativa de la existencia de reciprocidad entre las estrategias de integración adoptadas por los ejecutivos nacionales y municipales al interior de los distritos analizados. Si bien esta correlación no constituye evidencia suficiente de causalidad, la misma ofrece indicios de que tanto oficialismos nacionales como municipales replicaron las estrategias de integración empleadas por sus contrapartes durante las elecciones analizadas a partir de una dinámica que presenta alguna similitud con la de *tit for tat*.

A su vez, la tendencia apuntada nos permite señalar la existencia de procesos de integración descentralizados al interior del peronismo del conurbano bonaerense, donde se concretaron equilibrios cooperativos en los casos ubicados en el cuadrante inferior derecho del diagrama (Merlo, Moreno, La Matanza, José C. Paz, Ezeiza, Tres de Febrero, Avellaneda, Berazategui, San Fernando y Esteban Echeverría), contextos estos donde presidentes e intendentes implementaron estrategias de cooperación multinivel durante una década. En contraposición, los casos ubicados en la parte izquierda del diagrama, presentan ejemplos de los equilibrios competitivos registrados en los municipios restantes<sup>10</sup>.

## 6. Discusión

Hace casi dos décadas Steven Levitsky (2001) escribió un ensayo titulado «Adentro de la caja negra: estudios recientes de las organizaciones partidarias en América Latina». En el mismo realizaba un balance de la literatura existente e instaba a profundizar los estudios sobre los partidos en la región, cuya estructura interna suele ser concebida como una trama oscura e inaccesible.

Este estudio constituye un intento de explicar algunas características de «la caja negra» que representa para los observadores argentinos las negociaciones pre-electorales del peronismo, particularmente en un ámbito electoralmente determinante como el del conurbano bonaerense. Para ello, se recurrió a dos marcos analíticos que no son habitualmente empleados para el estudio de los

<sup>10</sup> En este punto, cabe señalar que los *outliers* de Gráfico 1 (sobre todo los casos de Quilmes y General San Martín) que presentan altos niveles de competitividad a pesar de haber implementado estrategias de cooperación ascendente, podrían ser indicativos de que la fragmentación electoral al interior de los oficialismos municipales se debió a aspectos locales y no estuvo necesariamente patrocinada por dirigentes nacionales. Finalmente, cabe mencionar que otra limitación del empleo de distritos como unidad de análisis consiste en la imposibilidad de contemplar recambios en los *incumbents* municipales en los casos del conurbano donde estos se produjeron.

partidos políticos: el enfoque de agente-principal y las contribuciones sobre la cooperación que presenta la teoría de juegos. Ambos nos permitieron señalar que la elección anterior impacta sobre la elección siguiente, ya sea por el monitoreo de los resultados electorales o por la reciprocidad respecto a las estrategias pretéritas de oficialismos que compiten en otros niveles.

A diferencia de la propuesta de Levitsky, este trabajo no se enfocó en los partidos políticos como organizaciones, sino como instituciones que resultan del equilibrio entre actores estratégicos (Shepsle, 1989; Crawford y Ostrom, 1995; Leiras, 2006) con un énfasis particular en los *incumbents* (Lacher, 2018). Este enfoque resulta particularmente útil para analizar la dinámica de competición electoral de partidos estratárquicos, donde la cooperación entre oficialismos no se encuentra garantizada por una autoridad común. En este marco, la posibilidad de que un partido como el peronismo continúe siendo electoralmente exitoso en ámbitos como el conurbano bonaerense descansa en la construcción de equilibrios cooperativos entre actores que compiten en diferentes arenas.

Sin embargo, esta empresa puede frustrarse ante la posibilidad latente de implementación de estrategias competitivas, las cuales representan un riesgo constante a las aspiraciones de los oficialismos peronistas de acceder o continuar ejerciendo sus respectivas posiciones de gobierno. Esto último se evidenció con bastante claridad cuando Aníbal Fernández aludió al «fuego amigo», luego de conocerse los resultados de las elecciones generales en provincia de Buenos Aires en 2015. En estos casos, al igual que ocurre con los aviones, las caídas obligan a revisar las cajas negras.

Más allá resultados obtenidos en el caso estudiado, resulta preciso replicar las hipótesis presentadas en otros partidos políticos que compiten en distintas arenas, en la búsqueda de indagar cómo se manifiestan las estrategias competitivas en su seno y si es que las mismas responden a resultados de elecciones anteriores. Por su parte, el análisis de los partidos como instituciones de equilibrio puede tener relevancia a la hora de orientar el estudio de otros tipos de vínculos entre actores partidarios, inclusive aquellos que tienen lugar en un idéntico nivel de competencia. A su vez, la identificación de situaciones donde actores ocupan en forma simultánea el rol de agentes y principales en interacciones que tienen posibilidad de reiterarse en el tiempo, puede ser útil para contribuir a la explicación de la dinámica que subyace a otro tipo de vínculos políticos, donde sus integrantes se encuentran en una relación de delegación y mutua dependencia, sin importar si estos se desarrollan dentro o fuera de los partidos.

De cara a esta potencial agenda de investigación deberán atenderse las limitaciones de los indicadores a los que ha recurrido este trabajo, ya que la búsqueda de mejores herramientas metodológicas permitirá seguir echando luz sobre lo que (hasta ahora) consideramos como «cajas negras».

### Referencias bibliográficas

- Alesina, A. y H. Rosenthal (1995). *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Avelino, G., C. Biderman y L. Barone (2013). Do Parties Matter? Intra-Party Linkages and Electoral Performance in Brazil. En *Dados*, 55, 987-1013.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Barnes, T., C. Tchintian y S. Alles (2017). Ballot Structure and Split Ticket Voting: Evidence from a Quasi-Experiment. En *The Journal of Politics*, 79(2), 439-456.
- Bendor, J., A. Glazer y T. Hammond (2001). Theories of Delegation. En *Annual Review of Political Science*, 4(1), 235-269.
- Bechtel, M. (2012). Not Always Second order: Subnational Elections, National-level Vote Intentions, and Volatility Spillovers in a Multi-level Electoral System. En *Electoral studies*, 31(1), 170-183.
- Borges, A. y R. Lloyd (2016). Presidential Coattails and Electoral Coordination in Multilevel Elections: Comparative lessons from Brazil. En *Electoral Studies*, 43, 104-114.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Pent.
- Campbell, J. (1991). The Presidential Surge and its Midterm Decline in Congressional Elections». En *Journal of Politics*, 53, 477-87.
- Carty, Kenneth. 2004. Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. En *Party Politics*, 10(1), 5-24.
- Clerici, P. (2014). Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013). [Tesis de Doctorado en Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina]
- Clerici, P. (2015). La Congruencia Aliancista de los Partidos Argentinos en Elecciones Concurrentes (1983-2011). En *Estudios Políticos*, 36, 143-170.
- Clerici, P., F. Cruz y L. Goyburu (2016). ¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires». En *Revista SAAP*, 10(2), 279-309.
- Crawford, S. y E. Ostrom (1995). A Grammar of Institutions. En *American Political Science Review*, 89 (3), 582-600.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. En *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Gaines B. y C. Crombez (2004). Another Look at Connections Across German Elections. En *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), 289-319
- Galván, F. (2011). ¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009). En *Revista Postdata*, 16 (1), 63-84.

- Galván, F. (2011b). Rupturistas y disidentes. Un estudio sobre las estrategias intrapartidarias en las facciones del PJ y la UCR (1983-2007). Presentado en X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina.
- Kim, M. (2015). *Parties without Brand Names: the Causes and Consequences of Party Relabeling*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Iowa, Estados Unidos]
- Kitschelt, H. (2000). Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics. En *Comparative Political Studies*, 33, 845–79.
- Kedar, O. (2006). How Voters Work around Institutions: Policy Balancing in Staggered Elections. En *Electoral Studies*, 25 (3), 509–527.
- Kern, H. y J. Hainmüller (2006). Electoral Balancing, Divided Government, and Midterm Loss in German State Elections. En *Journal of Legislative Studies*, 12 (2), 127–149.
- Laakso, M. y R. Taagepera (1979). «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. En *Comparative Political Studies*, 12 (1), 3–27.
- Lacher, A. (2018). *Estrategias de integración multinivel desde un enfoque de agente-principal: el caso del peronismo del conurbano bonaerense (2005-2015)*. [Tesis de Maestría, FLACSO, Ciudad de México, México]
- Leiras, M. (2006). *Parties, Provinces and Electoral Coordination: a Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina (1983-2005)*. [Tesis de Doctorado, Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos].
- Levitsky, S. (2001). Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations. En *Studies in Comparative International Development*, 36 (2), 92-110.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. En *Desarrollo Económico*, 49 (194), pp. 247-286.
- Lupia, A. y M. McCubbins (2000). Representation or Abdication? How Citizens Use Institutions to Help Delegation Succeed. En *European Journal of Political Research*, 37, 291–307.
- Mauro, S. (2018). Coalition Politics in a Federalized Party System: The Case of Argentina en Albala, A. y Reniu, J (Eds.), *Coalition Politics and Federalism*. Springer.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. En *American Journal of Political Science*, 28 (4), 739-777.
- Morgan, S. L., y Winship, C. (2007). *Counterfactuals and Causal Inference: Methods and Principles for Social Research*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ollier, M. (2010). El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del peronismo en la Argentina). En *Revista de Sociología*, 24, 127-150.
- Samuels, D. (2003). *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scherlis, G. (2013). Presidentes y partidos en América Latina: la excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano. En *Politai: Revista de Ciencia Política*. 4 (7), 29-50.

Andrés Lacher

- Shepsle, K. (1989). Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. En *Journal of Theoretical Politics*, 1 (2): 131-147.
- Szwarcberg Daby, M. (2016). Reelectiones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano. En *Revista POSTData*, 21(2), 577-592.
- Van Houten, P. (2009). Multi-level Relations in Political Parties: A Delegation Approach. En *Party Politics*, 15(2), 137–156.

**Palabras Clave**

integración multinivel — nivel municipal — principal-agente — cooperación — partidos políticos

**Abstract**

The decentralized character of multilevel integration in stratarchical parties that compete in different arenas, becomes evident in the complex pre-electoral negotiations that take place between incumbents. As a result, the national, provincial and municipal incumbents can adopt cooperation and competition strategies that impact on the competence arenas of their counterparts. The goal of this paper is to explain the variation of these strategies between presidents and mayors of the 24 municipalities of the Buenos Aires' suburbs in the argentinian peronism, from the analysis of electoral results and integration strategies corresponding to the previous elections. In this vane, the link between incumbents of different arenas will be conceptualized as a relationship between principals and agents, while it will be resorted a cooperation approach. The observable consequences of this analytical frame give rise to two hypotheses, which observational consequences are tested through the employment of logistics regressions and fixed effects panels.

**Keywords**

multilevel integration — municipal level — principal-agent — cooperation — political parties



*Notas de investigación*



**Crónicas de la expansión.**  
**Notas sobre el XIV Congreso de Ciencia Política**  
Chronicles of the Expansion.  
Notes On the XIV Political Science Conference

PATRICIO G. TALAVERA  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
ptalavera@sociales.uba.ar

### **1. Introducción**

Durante los días que fueron desde el 17 hasta el 20 de julio de 2019 se desarrolló en el campus de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), el XIV Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Esta nota se sostendrá sobre dos ejes: en primer lugar, un análisis de la participación en las diferentes actividades y, en segundo lugar, un recorrido sobre los paneles y simposios ofertados durante esos días.

Desde la gestación del primer Congreso, en Huerta Grande, provincia de Córdoba, en 1993, el espíritu de los Congresos de la SAAP ha sido evidente: el sentido federal al momento de definir las plazas donde desarrollar cada dos años su máximo evento. Siempre basculando en la tensión entre Buenos Aires y el interior nacional, los Congresos de la SAAP supieron mantener un equilibrio entre las distintas regiones del país, como marca la Tabla 1: siete fueron organizados en la cuenca mediterránea del país, 5 se realizaron en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y dos en Cuyo. De esta manera, el enlace entre la agenda nacional y las problemáticas locales de la disciplina se ha demostrado presente en facilitar los intercambios y enriquecer los debates. Al cabo de 26 años, como bien ha destacado en su momento Rotman (2010; 2012), el Congreso de la SAAP ha combinado dos elementos no siempre presentes en las citas académicas regionales. En primer lugar, la constitución de un foro de referencia nacional e internacional, siendo objeto de interés por parte de especialistas de las universidades mejor rankeadas del mundo. En segundo lugar, se ha constituido como elemento de cohesión de las distintas agendas regionales que, yuxtapuestas, articulan las principales preocupaciones a lo largo y ancho del país, forjando un robusto proceso de consolidación institucional (Bulcournf y D'Alessandro, 2002; Abal Medina, Leiras y D'Alessandro, 2005).

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

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

Fuente: Elaboración Propia en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002), De Luca (2006), Rotman (2010 y 2012), Cruz (2013) y SAAP ([www.saap.org.ar](http://www.saap.org.ar)).

Patricio G. Talavera

El Congreso contó durante las cuatro jornadas de su desarrollo con la participación de autores e investigadores de primer nivel de ámbito nacional. En la ceremonia inicial, se hizo presente la Vicepresidenta de la Nación, Gabriela Michetti, el Vicegobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Salvador, el Intendente del partido de San Martín, Gabriel Katopodis y otras autoridades nacionales y provinciales, lo que resalta el reconocimiento de distintos niveles gubernamentales a los Congresos organizados por SAAP. El encuentro también contó con una gran cantidad de investigadores argentinos reconocidos internacionalmente: desde Flavia Freidenberg (Universidad Nacional Autónoma de México), Hugo Quiroga (Universidad Nacional de Rosario) y Carlos Acuña (Universidad Nacional de San Martín), pasando por Ernesto Calvo (Maryland University), Andrés Malamud (Universidade de Lisboa), María Esperanza Casullo (Universidad Nacional de Río Negro), Estela Miranda, (Universidad Nacional de Córdoba) y Mario Riorda (Universidad Austral), hasta llegar a referentes históricos como Mabel Thwaites Rey e Isidoro Cheresky, ambos de la Universidad de Buenos Aires. En consonancia con la presencia de dichos referentes, pero también, con tendencias mundiales en materia de agenda de investigación, el XIV Congreso de la SAAP dividió sus presentaciones en nueve mesas temáticas. En esa división se incluyeron referencias a agendas de relevancia, como Género y Relaciones Internacionales, pero sin dejar de abarcar áreas de una densidad y envergadura histórica en la generación de aportaciones científicas a la disciplina. De esta manera se incluyeron áreas como Teoría y Filosofía Política; Estado, Administración y Políticas Públicas; Opinión Pública y Marketing Político; Política Comparada; Instituciones Políticas; Historia y Política; y Desarrollo, Enseñanza y Metodología de la Ciencia Política. Todas ellas reconocieron en su interior entre 8 y 19 sub-áreas temáticas, lo que da muestra de la complejidad, diversidad y proliferación de la Ciencia Política en la Argentina de hoy. En paralelo, se organizaron mesas especiales con presencia de dirigentes políticos de todos los sectores y partidos de Argentina. Esto último viene a resaltar un diálogo fluido con la política como actividad y objeto de investigación, por un lado, y la persistente pluralidad política de la SAAP, por el otro.

Sin embargo, dicha complejidad no quedó desacompasada de la estructura funcional del Congreso, el cual, fue incorporando en forma de simposios, mecanismos de interacción de experiencias sobre temáticas que hacían a la coyuntura de agenda de investigación. En 2019, éstos crecieron hasta ser 14 eventos perfectamente distinguibles del resto del cuerpo del Congreso. En este tipo de actividad se desarrollan temas con una clara raigambre y popularidad en la academia local e internacional: Estudios Electorales, Política Latinoamericana Comparada, Justicia y Política, y Reforma Política y Observación Electoral. A estos focos de atención más clásicos, se

adosaron temáticas fundamentales de coyuntura que congregan a un creciente número de investigadores. La variedad caracterizó la estructuración de los simposios: por citar ejemplos, el organizado en torno a los diez años de la Asignación Universal por Hijo; el de Políticas Públicas de Seguridad; el de Ambiente; Comunicación Política, Regionalismo e Integración, Partidos Políticos; Desigualdad Juvenil; Sociología Política; Economía Comparada; y finalmente, Movilización Política. Toda una carta de temas desarrollados con intensidad, y en muchos casos, bajo formas de cooperación con unidades académicas del exterior, que dan cuenta de la prosperidad institucional, flexible y adaptativa, de la Ciencia Política argentina.

Un lugar de distinción en esa tarea de expansión fronteriza de las posibilidades de la disciplina tiene sin duda la consolidación de los premios por área que se entregan en cada edición. Se trata de la construcción de estímulos para los investigadores recientemente egresados, a manera de alentarlos en la formación de perfiles especializados, que abarcan desde Teoría Política y Género hasta Instituciones y Política Comparada. Todo ello en un proceso de evaluación de méritos en el que participan los invitados con mayor trayectoria del Congreso en calidad de jurados, sin conocer la identidad de los postulantes. Este proceso alimenta una renovación que fortalece la integración institucional de la disciplina en todo el país. Con el paso del tiempo ha aumentado en forma relevante la cantidad de premios: en el X Congreso se otorgaron siete premios; en este, los reconocimientos fueron once.

Otro elemento fundamental para rescatar y valorar como síntoma de consolidación de los Congresos como espacios de construcción del tejido disciplinario es la proliferación de presentaciones de libros. En muchos casos, si bien aún no han salido al mercado editorial, los autores deciden presentarlos como “conferencias-avances”. Esto subraya dos elementos interesantes: el primero, la valoración del Congreso como ámbito de referencia a la hora de presentar ante colegas los frutos finales de investigaciones relevantes de larga duración; el segundo, la relevancia adquirida por estos ámbitos de encuentro como parte de los circuitos no oficiales de difusión editorial. De esta manera, el XIV Congreso SAAP fue escenario de la presentación de investigaciones. por ejemplo, en el ámbito del análisis del clientelismo político, es mencionable “Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters and the Diversification of Electoral Strategies” de María Victoria Murillo (Columbia University) y Ernesto Calvo (Maryland University); la cual fue acompañado por los comentarios de Andrés Malamud (Universidad de Lisboa), María Esperanza Casullo (Universidad Nacional de Río Negro) y Virginia Oliveros (Tulane University). En cuanto a investigaciones sobre Instituciones Políticas, también recibió gran atención la promoción del libro “Understanding Institutional Weakness: Power and Design in Latin American Institutions”, de Steven Levitsky (Harvard University), María Victo-

Patricio G. Talavera

ria Murillo (Columbia University) y Daniel Brinks (University of Texas), en cuya presentación fue moderador el presidente de la SAAP, Martín D'Alessandro, con comentaristas como Marcelo Leiras (Universidad de San Andrés) y Jacqueline Behrend (Universidad de San Martín). Las temáticas de los libros presentados, lejos de establecer una preferencia excluyente y concentrar los énfasis en una rama o agenda de investigación, abarcaron ámbitos tan plurales como en crecimiento. Las presentaciones de libros, que llegaron a ser 21 en este Congreso, tocaron temas como la evolución metodológica en la enseñanza universitaria de la Ciencia Política ("La enseñanza de la Ciencia Política argentina" de Martín D'Alessandro perteneciente a la Universidad de Buenos Aires y Diego Gantus proveniente de la Universidad Nacional de Rosario), cuestiones de coyuntura económica ("Debajo del agua" del senador Martín Lousteau) hasta cuestiones más vinculadas a la sociología política ("Soberanía ciudadana y presidentes en busca de hegemonía", de Isidoro Cheresky de la Universidad de Buenos Aires, con los comentarios de Alejandro Grimson y Alejandro Katz, ambos de la Universidad Nacional de San Martín).

Este nivel de actividad se tradujo en una cantidad de paneles destacable: de los 598 en esta edición 435 fueron paneles regulares, vinculados a la distribución temática arriba descrita y que atrajeron a ponentes de todo el país en relación a los múltiples temas de investigación propuestos. Esa diversidad no impidió la jerarquización temática y el ordenamiento disciplinario necesario para darle un lugar visible a cada especialización. El Congreso contó con 73 mesas especiales de temas específicamente escogidos por su relevancia y proyección futura. La coordinación de grandes actividades, el establecimiento de lazos de cooperación interinstitucional, la constitución de redes internacionales con universidades de América Latina en particular, pero también del resto del mundo, tuvo su lugar de operación en el Congreso. De esta manera, se constituyeron encuentros de directivos de carreras de Ciencia Política, y dos sesiones plenarias especiales. En paralelo, se desplegaron 51 paneles de estudiantes, para dar cauce a nuevas generaciones de investigadores que puedan proponer sus intereses y nutrir su trabajo con críticas de académicos de trayectoria. La articulación de esos paneles también interactuó con doce conferencias magistrales, en las cuales autores e investigadores de todo el mundo visitaron el Congreso de SAAP conformando así un cuerpo de 44 invitados internacionales de gran prestigio. Por otra parte, se llevaron adelante paneles de homenaje a profesores fallecidos, como Luis Aznar y Mario Serrafiero. Cabe destacar también el desarrollo exitoso de novedosos paneles de frontera, en colaboración con otras entidades, bajo el título «La Ciencia Política y las neurociencias en los desafíos de la Argentina del futuro».

Haciendo foco en protestas sociales y movimientos políticos, el Congreso organizó tres eventos con Donatella Della Porta (Scuola Normale Superiore de Pisa); la cuestión del devenir de los desarrollos profesionales en el sector

público se enriqueció con la intervención de Michael Barzelay (London School of Economics), coordinado por el profesor Luciano Andrenacci (Universidad Nacional de San Martín); los modelos de sistemas de comunicación y su impacto en las campañas electorales, fueron analizados por Christina Holtz-Bacha (Friedrich-Alexander Universitat) y Adriana Amado (Universidad Argentina de la Empresa-Universidad de Buenos Aires). Una mirada de expertos internacionales especialmente invitados disertaron en el Congreso: Murat Yulek (Istanbul Commerce University), Paulo Ravecca (Universidad de la República), Eric Belanguer (McGill University), Daniel Buquet (Universidad de la República), Nicolas Somma (Pontificia Universidad Católica de Chile), Kenneth Roberts (Cornell University), Fuguo Cao (Central University of Finance and Economics of China), Charles Jones (Cambridge University), Maritza Paredes (Pontificia Universidad Católica del Perú), Oswaldo do Amaral (Universidad Estatal de Campinas), Juan Pablo Luna (Pontificia Universidad Católica de Chile), Angelica Cuellar (Universidad Nacional Autónoma de México), Denise Merklen (Sorbonne Nouvelle Paris III), Mauricio Domingues (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Filipe Teles (Universidade de Aveiro), Lorenzo Córdova (Instituto Nacional Electoral, de México), Octavio Amorim Neto (Fundação Getúlio Vargas), Celina Souza (Universidade Federal da Bahia), Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Fernando Mayorga (Universidad Mayor San Simón), Silvana Krause (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Richard Snyder (Brown University), Roderick Hart (University of Texas at Austin), Janina Onuki.

**TABLA 2**  
Estadística sobre composición y participación  
en el XIV Congreso de la SAAP

Congreso	XIII 1993	XIV 1995	XI 1997	XII 1999	XIII 2001	XIV 2003	XI 2005	XII 2007	XIII 2009	XIV 2011	XI 2013	XII 2015	XIII 2017	XIV 2019
Cantidad de inscriptos	400	900	792	603	509	1170	981	953	1239	1718	1830	2036	2326	2035
Paneles regulares	25	34	23	24	27	40	41	49	98	128	290	273	259	435
Mesas especiales	3	8	8	12	6	21	17	24	60	33	22	51	34	73
Conferencias	0	1	2	6	2	1	2	2	4	21	15	5	8	12
Sesiones plenarias	1	2	2	2	3	4	3	3	3	3	4	3	2	2
Simposios	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	1	10	11	12	14
Presentaciones de libros	s/d	1	s/d	s/d	s/d	3	6	3	23	29	43	22	25	21
Paneles de estudiantes	0	s/d	0	0	4	6	8	11	19	32	31	42	35	51

Fuente: Elaboración Propia en base a Gervasoni (1997, 1999 y 2002), De Luca (2006), Rotman (2010 y 2012), Cruz (2013) y SAAP ([www.saap.org.ar](http://www.saap.org.ar)). (Universidad de San Pablo), Flávia Biroli (Asociación Brasileña de Ciencia Política), Pierre Ostiguy (Universidad Católica de Córdoba), entre otras figuras de relieve.

Patricio G. Talavera

El interés que suscitó el Congreso se reveló en las solicitudes de inscripción, que en esta ocasión se elevaron hasta alcanzar los 3.297 solicitantes que terminaron materializándose en 2.035 asistentes efectivos. El escenario más factible es que el número de asistentes concretos haya sido mayor al registrado, dado que, a diferencia del Congreso del año 2017, era posible, por las dimensiones del campus que albergó a las actividades, ingresar sin acreditarse. Sobre los asistentes registrados, casi la mitad fue ponente o comentarista: 912 acreditados. Una porción menor pero muy relevante participó además en su condición de socio SAAP: 564 personas a lo largo de los cuatro días. La asistencia, por otra parte, mostró como la misma Universidad Nacional de San Martín y la Universidad de Buenos Aires mantuvieron un rol preponderante en la convocatoria: casi 80 asistentes acreditados tenían a la universidad anfitriona como filiación académica, mientras que 153 reconocían su pertenencia a la Universidad de Buenos Aires. La resonancia del evento también se percibió en el número de asistentes extranjeros, que alcanzó las 272 personas.

Sensible a cuestiones de agenda y actualidad en eventos, paneles y demás propuestas del Congreso, la SAAP mantuvo su compromiso con la cuestión de género. En la web tanto del Congreso como de la misma SAAP, se difundió e invitó a la participación de una encuesta sobre violencia y género en Ciencia Política, en procura de obtener información empírica sobre esta problemática, por primera vez en la historia de la disciplina, la cual fue contestada por más de 700 colegas.

El Congreso por otra parte, contó con un cierre de gran asistencia, que supuso un balance del esfuerzo institucional y las oportunidades generadas, a cargo del Dr. Martín D'Alessandro como Presidente de SAAP, de la Dra. María Matilde Ollier en calidad de Decana de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, y del Intendente de San Martín, Gabriel Katopodis.

## **2. Conclusión**

Al cabo de un cuarto de siglo, el desarrollo de la Ciencia Política en Argentina reconoce una nueva expansión de sus fronteras. En este sentido caben señalar cinco vectores fundamentales que alimentan dicha expansión: 1) el reconocimiento externo; 2) la creación de redes; 3) la participación de jóvenes investigadores; 4) la recreación de espacios de interlocución con referentes disciplinarios; 5) la presencia institucional de la SAAP.

El reconocimiento externo quedó evidenciado en la gran cantidad de invitados extranjeros, los cuales jerarquizaron al Congreso no solo como

instancia nacional, sino como referencia regional en la producción académica en Ciencia Política, y como una instancia madura y diversificada en materia de agenda de investigación. En segundo lugar, la reunión de directivos, la participación de mesas con temática internacional y de política comparada, abrió la oportunidad de intercambios con académicos de países vecinos y de comparar experiencias de regiones totalmente disímiles con América Latina, tales como China o el Sudeste asiático, lo que no ocurría con frecuencia en el pasado. Se trata de la internacionalización de una agenda que no deja de perder capilaridad local.

El tercer aspecto, la participación de jóvenes investigadores, tuvo múltiples vertientes y demostraciones. Desde la presencia palpable en los mecanismos de logística y organización del Congreso, hasta los mismos paneles temáticos para la exposición de estudiantes, la línea de continuidad generacional quedó consolidada. La experiencia de investigadores de grado con paneles propios en un Congreso internacional no se encuentra íntegramente incorporada en todas las academias regionales, lo cual refuerza la distinción de la SAAP en su esfuerzo inclusivo.

El cuarto elemento va unido íntimamente con el segundo aspecto: la constitución de conferencias, foros y presentación de libros reforzaron el liderazgo y referencia de históricos autores lo cual facilitó la difusión de relevantes aportes teóricas.

Por último, la dimensión geográfica. Desde su primer Congreso hasta este último, la SAAP se mantuvo sensible a una distribución ecuánime del conocimiento entre las distintas regiones del país, para evitar una macrocefalia en la Ciudad de Buenos Aires. En esta ocasión, producto del desarrollo de nuevas universidades en las últimas décadas en el Gran Buenos Aires, la SAAP alejó nuevamente de la capital del país a la concreción de su cita mayor. Así, se situó en un nuevo polo académico con grandes avances en los últimos 20 años, como la Universidad Nacional de San Martín, la cual muestra un creciente vigor en cantidad de alumnos e incorporación de profesionales nacionales e internacionales. El dotar de integralidad es también construir capilaridad territorial para que la difusión sea lo más extensiva, intensiva, y prolífica posible; de modo tal que el recurso formativo y académico tenga solo el condicionante del mérito personal, sin clivajes geográficos que establezcan preferencias injustas. En otras palabras, lo que se buscó fue un desarrollo compartido como aspiración presente y futura de la Ciencia Política en Argentina.

Patricio G. Talavera

### Referencias Bibliográficas

- Abal Medina, J., M. Leiras, y M. D'Alessandro (2005). Ciencia política en Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. En *Revista de Ciencia Política* 25 (1).
- Bulcourf, P. y M. D'Alessandro (2002). La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años 80. En *Revista de Ciencias Sociales – 13*, noviembre.
- Cruz, F. (2013). La (ciencia) política avanza: El XI Congreso Nacional de Ciencia Política en Paraná. En *Revista SAAP*, 7 (2).
- De Luca, M. (2006). Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP. En *Revista SAAP*, 2 (3).
- Gervasoni, C. (1997). El Congreso de Mar del Plata en números. En *Boletín SAAP*, 3 (5).
- Gervasoni, C. (1999). Un balance del Congreso de Buenos Aires. En *Boletín SAAP*, 5(9).
- Gervasoni, C. (2002). El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis. En *Revista SAAP*, 1 (1).
- Rotman, S. (2010). Los logros de la ciencia política argentina: el IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe. En *Revista SAAP*, 4 (2).
- Rotman, S. (2012). La promesa de la ciencia política: El X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en perspectiva comparada. En *Revista SAAP*, 6 (2).



## **La estructura mística de la crítica al concepto de progreso en la filosofía de Walter Benjamin\***

*The mystical structure of Walter Benjamin's philosophical criticism of the concept of progress*

FACUNDO BEY

Escuela de Humanidades, Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Argentina.

Instituto de Filosofía «Ezequiel de Olaso» - Centro de Investigaciones Filosóficas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

facundo.bey@gmail.com.

*El objetivo general de este artículo es interrogar el lugar de la crítica a la idea de progreso en la filosofía de Walter Benjamin, argumentando que las raíces de su pensamiento político podrían encontrarse en el misticismo cabalista. La intención principal es determinar, siguiendo a Benjamin, algunas de las principales características de la creencia en el progreso como problema y su relación con una determinada normatividad histórica. Este recorrido permitirá elucidar la relación que, según el autor, mantendría una comprensión procesualista y lineal de la historia con una actitud político-intelectual apoyada en el conformismo y la indiferencia. Por último, se propone considerar la original interpretación sobre la temporalidad que aparece en una vertiente del misticismo judío, el cabalismo de Isaac Luria de Safed, actualizada en forma heterodoxa por Benjamin, que permitiría comprender desde un nuevo punto de vista, conforme a la argumentación presentada, el vínculo temporal que supone la idea de tradición y rememoración en el materialismo histórico benjaminiano.*

*La catástrofe es el progreso, el progreso es la catástrofe*  
(Benjamin, 2009, p. 73).

### **1. Progreso y catástrofe**

En las célebres tesis de *Über den Begriff der Geschichte* [Sobre el concepto de historia] [1939-1940] el progreso se presenta por medio de una imagen

\* El autor agradece los aportes de dos evaluadores anónimos de Revista SAAP, a una versión previa de este artículo.

de innegable fuerza dialéctica ampliamente conocida: la de una implacable tempestad que empuja al «ángel de la historia» hacia el futuro y lo distancia irreversiblemente de la gran catástrofe que queda tras de sí, quedando así anulada toda posibilidad de empatía caritativa con las ruinas que esconden sus alas; permaneciendo este ángel, a su modo, dentro de la catástrofe misma, sin poder trascenderla. ¿Pero a qué progreso se refiere allí Benjamin?

[...] un progreso de la humanidad misma (no sólo de sus des-  
trezas y conocimientos). En segundo lugar, es un [progreso] sin  
término (correspondiente a una infinita perfectibilidad de la hu-  
manidad). En tercer lugar, se lo tenía por incesante (como uno que  
recorriese espontáneamente un curso recto o en forma de espiral)  
(Benjamin, 2009, p. 48).

Esta no es sino la caracterización realizada por el berlinés de la noción de progreso que animaba la teoría marxista socialdemócrata y reformista, basada en la confianza en el mejoramiento continuo, a nivel científico, técnico, económico y moral, de una humanidad irreversiblemente pujante, dispuesta sobre una noción lineal del tiempo, y en dirección a su emancipación. Pero las alarmas benjaminianas no se reducían a su crítica sobre la situación del «progresismo» como movimiento ni a sus conclusiones sobre el rumbo, ingenuo y trágico al mismo tiempo, de la conformista socialdemocracia alemana. En las bases del partido de Karl Kautsky y Eduard Bernstein, organización funcional a la democracia liberal en cuanto nueva instancia del capitalismo, Benjamin, ciertamente, descubría la presencia subyacente de una filosofía de la historia evolucionista, insuficiente para comprender la naturaleza de un fenómeno que consideraba en los tempranos años '20 como una excepcional anacronía meridional: el fascismo. Pero también eran objeto de la aguda y fragmentaria pluma benjaminiana los fundamentos del discurso del materialismo histórico «oficial» del *Kommunistische Partei Deutschlands* [Partido Comunista Alemán] que, aunque revolucionario, permanecía encerrado teórica y prácticamente en su matriz stalinista, economicista-realista, incapaz de atender, desde su sistematismo teórico determinista, la necesidad de conmovir la imagen de la continuidad del tiempo histórico (Benjamin, 2009), confiada hiperbólicamente, en los hechos, desde el Kremlin en Moscú y desde la clandestinidad en Alemania, al así llamado «Pacto Ribbentrop-Mólotov».

La deriva dominante del materialismo histórico —progresista, positivista e historicista a un mismo tiempo— impulsa a Benjamin no sólo a ser un crítico del historicismo burgués en sus distintas variantes, encarnado clásicamente en las figuras de Leopold von Ranke y Wilhelm Dilthey, así como

en el neokantismo de la época, preeminente en Marburgo y Heilderberg, sino un cuestionador acérrimo de la ortodoxia marxista. Es que para Benjamin el positivismo asediaba por igual a las dos tendencias más importantes del marxismo de su tiempo. En este sentido hay que comprender la densa carga polémica de su tenaz y distintiva crítica al historicismo y a su imagen de la historia, así como los puntos de partida que le opuso en su propia y particular concepción del materialismo histórico, para el cual «la representación de la historia universal está vinculada a la del progreso y a la de la cultura» (Benjamin, 2009: 60)<sup>1</sup>.

El otro elemento fundamental que terminaría separando para siempre a Benjamin de la tradición marxista que le había precedido fue el diálogo que estableció en sus escritos entre el materialismo histórico y el misticismo y el mesianismo judío. A este tema está dedicado el último apartado de este artículo.

Si para la imagen de la historia en la que abrevaba el historicismo positivista, era preciso apoderarse del pasado «tal como ha sido verdaderamente» y comprenderlo incluso mejor que como el pasado se había comprendido a sí mismo, para el materialista benjaminiano la articulación histórica «significa apoderarse de un recuerdo tal como éste relampaguea en un instante de peligro» (Benjamin, 2009: 41). ¿Pero, a qué peligro concretamente se refiere Benjamin? La respuesta a este sugerente rodeo nos permitirá reconocer más adelante la estructura mística de la reapropiación que propone el autor.

«La verdadera imagen del pretérito pasa fugazmente» (Benjamin, 2009: 41), afirmó Benjamin. A ese instante de peligro en que el recuerdo transcurre huidizamente le asiste un salvador de carácter mesiánico: el materialista histórico. Ante la «acedía» del historicista se yergue su único posible vencedor. La naturaleza del peligro es tan clara como fugaz: que una imagen del pasado, una y otra vez, logre convertirse en «herramienta de la clase dominante» (Benjamin, 2009: 42), que en su paso precario el historiador no sólo sea incapaz de transformar el recuerdo en tradición de los oprimidos, sino que haga de él su negación en el presente.

Encender «la chispa de la esperanza» (Benjamin, 2009: 42) es la última experiencia posible de la redención y sólo puede ser lograda atendiendo al secreto índice por el cual el pasado es remitido a una tradición, dejando a salvo lo sido [Das Gewesene] y a sus eventuales destinatarios (Benjamin, 2009: 71). El materialista histórico, distanciado críticamente de la infamia conocida como patrimonio cultural, podría dar con una verdadera, es decir, revolucionaria, y vencedora representación de la «felicidad» si lograra ser capaz de conmover la «tristeza historicista» (Benjamin, 2005: 484) de la que, como afirma en su *Das Passagen-Werk* [Libro de los Pasajes] [1927-40], está teñida la empatía con los vencedores.

<sup>1</sup> También el Convoluto Nro. 13, 1 del *Libro de los pasajes* (Benjamin, 2005, p. 481).

La experiencia de la redención que propone Benjamin se hace presente toda vez que se hace efectiva una victoria sobre el conformismo: «la redención es el *limes* del progreso» (Benjamin, 2009: 62). El conformismo historicista ejerce su violencia poniendo en peligro una tradición, la de la clase oprimida, y viciando su proceso de transmisión. Ese momento de peligro es el que solicita la redención de un Mesías y reclama la victoria sobre las figuras del Anticristo, a las que proponemos entender aquí como los conformismos de cada época. Entonces, es posible decir que es el conformismo quien «no ha dejado de vencer» en todo momento y que de esa manera cobra sentido que la tradición sea para Benjamin un campo de disputa permanente entre fuerzas materiales y espirituales. El historiador no sólo está en condiciones de apoderarse de la tradición de los oprimidos, sino de fundarla (Benjamin, 2009: 76) pero para eso no puede dejar de entender a la historia «como una constelación de peligros» (Benjamin, 2005: 472).

El progreso como problema, es también el desafío que plantea el Anticristo al historiador, esto es, evadir los encantos de una lengua seductora: la lengua del progreso y de su normatividad histórica, ya que para Benjamin, al decir de Elizabeth Collingwood-Selby

[...] La lengua es el lugar de la experiencia —no el medio a través del cual ésta se comunica—, el lugar del deseo y la rememoración. No hay experiencia fuera de la lengua. No existen los hechos consumados en el orden de la experiencia, lo que hay es un presente que tiene lugar como cita de un pasado pendiente; ese lugar es la lengua: lugar de manifestación del ser espiritual que en ella se comunica, no instrumento a través del cual se dice lo acabado (Collingwood-Selby, 1997: 127)<sup>2</sup>.

La lengua del progreso es para el berlinés la de la historia universal: «La historia universal, en el sentido de hoy, sigue siendo sólo una suerte de esperanto (le da expresión a la esperanza de la especie humana del modo en que lo hace el nombre de aquella lengua universal)» (Benjamin, 2009, p. 62). Cuando Benjamin sostiene que los muertos no estarán nunca a salvo del enemigo, no se refiere a que el enemigo sea efectivamente invencible, algo que a primera vista parecería reducir al Mesías a una mera barrera *katechonica* cuya fuerza histórica se expresaría en su capacidad de demorar la aparición del Anticristo, sino que la normatividad histórica dominante impide, por definición, comprender la excepcionalidad permanente que implica la disputa al conformis-

<sup>2</sup> A propósito, debe tenerse en cuenta que para Benjamin las visiones decadentistas de la historia se encuentran en la misma temporalidad que aquellas consideradas progresistas: progreso y decadencia son dos aspectos de la misma normatividad (Benjamin, 2005, p. 463).

mo al tiempo que nos insensibiliza para escuchar la frágil reclamación de un pasado vencido. La máscara del asombro ante el aspecto regresivo de una catástrofe humana como la del genocidio, nos imposibilitaría ver en el espejo de la historia el propio rostro de la barbarie en la civilización. Con otras palabras, conformarse con la derrota definitiva del conformismo nos plantea un círculo sin salida que nos guía a una marcha abisal. La epigónica creencia moderna e ilustrada en el progreso defiende esta victoria sobre el conformismo no como una frágil posibilidad humana latente, sino como su más orgulloso pasado logro histórico, genuino, inédito y celebrable.

Como anticipáramos, las reflexiones sobre el problema del progreso en *Sobre el concepto de historia* permiten a Benjamin poner en cuestión al «progresismo» de la experiencia socialdemócrata en Alemania. El autor adjudica a la teoría y práctica socialdemócrata un concepto dogmático de progreso que se hacía efectivo tanto en sus tácticas políticas como en sus representaciones económicas y de cuyas consecuencias no nos ocuparemos pormenorizadamente (no nos equivocáramos aquí si también incluyéramos nuevamente al marxismo economicista y a la *realpolitik* moscovita del comunismo «oficial»). Sin embargo, cada uno de los supuestos aislados de esta crítica nos dice demasiado poco si no logramos ver lo que tienen de común para Benjamin: la representación del progreso humano como indisociable de «la representación de su marcha recorriendo un tiempo homogéneo y vacío» (Benjamin, 2009: 48). Sólo a partir de la puesta en común de sus predicados accedemos a componer y conmovemos la imagen de esta marcha, imagen que debería sentar las bases para «la crítica a la representación del progreso absoluto» (Benjamin, 2009: 48), resultando una mónada que nos pudiera poner en relación desde el ahora con lo sido (Benjamin, 2005: 464).

El tiempo homogéneo y vacío, dimensión interminable y de lo sin término, receptáculo de la masa aditiva de hechos del historicismo positivista, es contrapuesto por Benjamin a la detención «irruptiva» que llama *Jetztzeit* [tiempo-ahora]. Desde la conciencia del presente que implica este «tiempo histórico» es posible «poner en obra la experiencia con la historia» (Benjamin, 2009: 40, 50), construir la historia, hacer saltar su continuidad en un instante de acción inscripto en los márgenes de una temporalidad mesiánica<sup>3</sup>. El lugar del dogma progresista y su representación de la marcha que allí ocurre resulta una negación de la caducidad tanto como lo es la imagen

<sup>3</sup> Para el historiador el presente se convierte en objeto intencional de una retro-profecía: su mirada de vidente debe escapar del propio tiempo y sumirse en el pretérito para comprender mejor su situación, no con la mirada empática del historicista, sino con la mirada redentora del revolucionario que ve interrumpida la pasiva narración de nexos causales por una tradición de fatalidades pasadas. Construir la historia, para el historiador materialista, no supone reconstruirla empáticamente, sino más bien antes, destruirla (Benjamin, 2005; Benjamin, 2009).

eterna del pasado postulada por el historicismo, el desgastado y narcótico «érase una vez» (Benjamin, 2005: 465; Benjamin, 2009: 50). Pero si se logra desmontar la representación de la historia como progresión sería posible poner en jaque los tres pilares del historicismo: la idea de la historia universal, la idea de que a la historia se la puede narrar, y la empatía con el vencedor. A este mencionado sustituto Benjamin le propina un *shock* que permitiría interrumpir fugazmente esa marcha o, al menos, ponerla en suspenso.

## 2. La Gran Marcha (hacia adelante)

En este breve apartado realizaré una breve digresión basada en una reconocida obra de la literatura contemporánea que relaciona esta imagen de la marcha del progreso con el concepto de *kitsch* y con la política, con el objetivo de hacer aún más claras las consideraciones de Benjamin<sup>4</sup>.

Milan Kundera, escritor nacido en Brno, dos veces expulsado del Partido Comunista Checoslovaco, prohibido en su país por las autoridades soviéticas y exiliado desde 1975 en Francia, ofreció en su novela *La insostenible levedad del ser* (1984) una serie de reflexiones que creemos podrían ser útiles para echar luz sobre lo anterior.

Ambientada en la tumultuosa Praga de 1968, en su novela Kundera define al *kitsch* como la negación ontológica de todo lo que en la existencia humana es inaceptable, es decir, todo aquello que se encontraba en buena parte presupuesto en el objetivo «simplemente bueno» que habría, hubiera debido o estaría aún en condiciones de alcanzar Occidente por mor del voluntarismo. Sobre el *kitsch* se edifica, con todo el sentimentalismo y conformismo posible, el hermanamiento de los hombres del mundo, sin importar en realidad si pertenecen a la Praga comunista o a los occidentales Estados Unidos (tal como lo testimonia Sabina en su encuentro con su amigo el senador).

El fundamento del *kitsch* es lo que llama un «acuerdo categórico con el ser», de claras consecuencias estéticas y éticas. Se trataría de una fe *quasi* neoplatónica que entiende que el mundo fue creado en modo totalmente correcto y en cuyo dominio impera la dictadura del corazón (Kundera, 2011: 260-262).

La definición de Kundera se acerca indudablemente, desde este punto de vista, a las reflexiones de Theodor Adorno en su *Ästhetische Theorie* [Teo-

<sup>4</sup> En lo que respecta a la obra de arte, Benjamin afirma en el *Libro de los Pasajes* que el *kitsch* es «arte con un carácter de uso, absoluto y momentáneo» capaz de acercarse a las masas y sus exigencias, proporcionando un cálido «confort del corazón» (Benjamin, 2005: 401). Es posible que Benjamin rescate este acercamiento del cine, por caso, con las masas ya que parece imposible de lograr a través del ardor del odio que fuera necesario provocar en ellas una vez que las clases trabajadoras desaprendieran el odio y la voluntad del sacrificio en la escuela socialdemócrata (Benjamin, 2009: 47).

ría Estética] (1970). Allí el autor alemán sostiene que: «lo kitsch es (...) lo bello en tanto que feo, tabuizado en nombre de lo bello que fue en otros tiempos y a lo que contradice debido a la ausencia de su contrario», «belleza purificada», «basura sentimental» (Adorno, 2004: 94). La idea de la sustitución de lo bárbaro en lo civilizado se adaptaría, de este modo, perfectamente a esta noción del *kitsch*.

Como es evidente, Kundera no se refiere aquí exclusivamente al *kitsch* como una cualidad objetiva sino a comportamientos individuales y colectivos. El *kitsch* para Kundera no se agota en este «acuerdo categórico con el ser», en este festejo de la creación que incita a la sustitución (o superación) de cualquier aspecto negativo de la existencia humana, sino que obtiene múltiples modos de aparición dependiendo de la base sobre la que se pretenda sostener. En el caso del *kitsch* político, el ser que está en su base se constituye por «intuiciones, imágenes, palabras, arquetipos» (Kundera, 2011: 269) en los que se afirman los distintos movimientos políticos, cuya deriva totalitaria se expresa no sólo en la pesadumbre que entristece y apaga la ironía (la broma, *zert*) de quien se permite dudar, sino también en la necesidad de negar y eliminar con máxima seriedad, planificación y racionalización a lo inaceptable y a los inaceptables.

Según el autor checo, el *kitsch político* se habría inaugurado en la modernidad con el par izquierda-derecha, el cual parece ser entendido por el autor únicamente bajo los vectores del retorno o del progreso. La descripción de ambos *kitsch* y su distinción se pierde en el texto en la medida que el autor avanza hacia la caracterización de la idea que embriaga a Franz y que aquí queremos recuperar. Franz es descripto como un hombre de izquierdas, aunque poco importan las «teorías» que harían de él un izquierdista (dictadura del proletariado o democracia, rechazo a la sociedad de consumo o incremento de la producción, guillotina o suspensión de la pena de muerte), pues lo que lo haría tal sería «su capacidad de convertir cualquier teoría en parte del kitsch llamado Gran Marcha hacia delante» (Kundera, 2011: 269).

[...] La idea de la Gran Marcha, es el kitsch político que une a las personas de izquierda de todas las épocas y corrientes. La Gran Marcha es ese hermoso camino hacia delante, el camino hacia la fraternidad, la igualdad, la justicia, la felicidad y aún más allá, a través de todos los obstáculos, porque ha de haber obstáculos si la marcha debe ser una Gran Marcha (Kundera, 2011: 269).

Sin embargo, el siglo XX y sus catástrofes humanas —así como Franz— tuvieron la impresión de que la Gran Marcha había concluido su espiral en las fronteras del silencio:

La Gran Marcha no es más que un pequeño podio en medio del planeta. Las masas que antes se apretujaban alrededor del podio hace tiempo ya que se han vuelto de espaldas, y la Gran Marcha continúa a solas y sin espectadores. (...) La Gran Marcha continúa, a pesar del desinterés del mundo, pero se vuelve nerviosa y febril. (...) es una marcha de gentes que da saltos, que tienen prisa y el escenario es cada vez menor, hasta que un día se convierta un mero punto sin dimensiones (Kundera, 2011: 279).

Es notable la afinidad entre este «hermoso sueño» en el que vive Franz con la representación, *corpus* de la crítica de Benjamin, de un indefinido progreso humano que transcurre en un «tiempo homogéneo y vacío» —en las teorías liberal-burguesas, socialdemócratas o stalinistas por igual— y en el que el kitsch representa la «suprema y última caricatura» histórica «del árbol totémico de los objetos» (Benjamin, 2005: 231).

Incluso, también la relación entre el *kitsch* y el sueño podría ser remarcada aquí desde otra acepción benjaminiana: su carácter onírico le restaura al *kitsch* progresista su sublime banalidad, pone en marcha la estetización mitopolítica del hombre europeo en el capitalismo (Benjamin, 2005: 396), y parece absorber bajo su máscara la «pobreza de experiencia» de la vigilia plena. La obligación del historiador materialista será pues despertar de este sueño que sueña la vigilia absoluta. Pero, este despertar no puede significar levantarse de un salto, gracias a la cálida y matinal luz racional del sol que entra por la ventana de la consciencia iluminándolo todo, sino un escandir el presente lapso de tiempo [*Zeitraum*] que no es sino un tiempo onírico [*Zeit-traum*] (Benjamin, 2005: 394). Despertar es pasar por los sueños, es un modo de recordar, «es el giro dialéctico, copernicano, de la rememoración» (Benjamin, 2005: 394), un acto combativo de origen y naturaleza colectiva (Benjamin, 2005: 232). Tal como reza en su glosa sobre el surrealismo de 1927, titulada *Traumkitsch* [Kitsch onírico], «el soñar participa de la historia» (Benjamin, 1993: p. 36),

¿Qué quedaría del *kitsch* progresista una vez que el silencio hubiera estrechado sus fronteras, zanjando un abismo? Continuaría, pero, en palabras de Kundera, como *kitsch*: a medio camino entre ser y olvido (2011, pp. 290).

*El método histórico es un método filológico, que tiene en su base el libro de la vida. «Leer lo que nunca fue escrito», reza en Hofmannstahl. El lector en que ha de pensarse aquí es el verdadero historiador* (Benjamin, 2009: 86).

### 3. La mística judía del cabalismo. Conmemoración y regreso.

Michael Löwy en *Redención y utopía* (1997) y *Walter Benjamin: Aviso de incendio* (2003), caracterizó al pensamiento de Benjamin como una articulación de mesianismo y marxismo: «[...] Un pensamiento innovador, original, inclasificable, caracterizado por lo que él llama, en una carta a Scholem de mayo de 1926, la «paradójica reversibilidad recíproca» (*Umschlagen*) de lo político en lo religioso y viceversa» (Löwy: 2003: 42).

En *Das Passagen-Werk*, Benjamin afirmó «Mi pensamiento se relaciona con la teología como el papel secante con la tinta. Está empapado en ella. Pero, si pasara al papel secante, no quedaría nada de lo escrito» (Benjamin, 2005: 473). La cita que hemos escogido como epígrafe de este apartado, en la que se menciona al escritor Hugo von Hofmannstahl —con el que Benjamin mantenía fluida correspondencia— y al luriánico *Libro de la vida* (o *Árbol de la vida*, *Etz Jaim*) tiene como objetivo introducir lo que consideramos una alternativa para comprender las raíces místicas de la noción bejaminiana de redención y rememoración.

La hipótesis que aquí se propone es que el misticismo cabalista medieval podría haber proveído a Walter Benjamin un andamiaje teológico-político compatible con el desarrollo de una idea de *práxis*, capaz de componer un nuevo sentido para un mundo azotado por la desesperanza de la catástrofe totalitaria.

Por supuesto, es sabido que Benjamin tomó conocimiento del cabalismo a través de Gershom Scholem, con quien inició su amistad en 1915. Pero no es nuestro objetivo dar cuenta en profundidad de los contenidos e influencias que pudieran haberse dado entre ambos con relación al cabalismo, sino avanzar sobre la estructura de este pensamiento místico que podría proporcionar claves para la comprensión del papel del historiador revolucionario y de la tarea que implica la redención y su vínculo cooriginario con la restitución que comporta el concepto luriánico de *tikkun* o enmienda.

Para elaborar esta reconstrucción, primero debemos introducir brevemente el pensamiento místico desarrollado por el cabalista Isaac Luria de Safed [1534-1572], apodado honoríficamente el *ari*<sup>5</sup>, es decir, el león. Luria nunca escribió, pero sus enseñanzas sobre la creación y la redención y su reinterpretación de la *Kabbalah* teórica y práctica, plasmadas en los textos que se conocen con el nombre de *Kitvei Ha'Ari* (Escritos del Ari), fueron llevadas al papel y legadas a la posteridad por parte de su principal discípulo, Jaim Vital.

La obra de Luria dentro de la tradición cabalista es central e implicó una importante ruptura: su vida estuvo dedicada a desarrollar una inter-

<sup>5</sup> Existe controversia sobre qué significaría la palabra *ari* en cuanto acrónimo.

pretación de la *Kabbalah* capaz de ser comprendida por todos los judíos. Luria, con este objetivo, incorporó a la tradición cabalista una nueva terminología y simbolismo. En su obra, se destacó su original análisis de la naturaleza del *tzimztum* o contracción divina y la naturaleza dual del desarrollo dialéctico del mundo por medio de la *hitpashetut* (egresión) y la *histallekut* (regresión) de las fuerzas divinas. Pero es fundamentalmente a su noción de *tikkun* a la que se le dará especial atención en este apartado para ampliar el sentido de la *Eingedenken* bejaminiana.

Efectivamente, fue Scholem el primero en introducir la noción de *tikkun* en la interpretación de Benjamin (1983), noción que, a pesar de que Benjamin nunca la utilice deliberadamente, Scholem sostuvo que le era conocida por medio de la lectura de la obra de Franz Joseph Molitor y de su propio artículo titulado *Kabbalah* (Scholem, 1983: 66-67; Benjamin, 1997: 239-240). La tesis de Scholem, sin embargo, no es aquí de nuestro interés, ya que va en otra dirección: para Scholem, Benjamin confunde al Mesías con el ángel de la historia al asignarle la tarea de despertar a los muertos y restablecer lo dañado (Scholem, 1983: 66-67).

Debemos, por otra parte, a Harold Bloom (1992) una relectura (o «mala lectura» [*misreading*] con sus palabras) de la obra de Isaac Luria en forma de una «teoría de la influencia», metodología hermenéutica la de Bloom, enfrentada a la transparencia del lenguaje y a la linealidad, que, vale decirlo, el mismo Benjamin había ya reconocido en 1927 en André Breton como fórmula del «malentendido dialógico», es decir, de lo que está vivo en el diálogo. Pues «malentendido se llama el ritmo con el cual la única verdadera realidad se abre paso en la conversación» (Benjamin, 1993: 37).

Bloom parte del supuesto de que todas las teorías cabalísticas de la emanación (aquellas que entienden a los *sephirot* como emanaciones divinas a partir de las cuales se estructura la realidad) son teorías del lenguaje ya que su poder de significación se manifiesta como giros del lenguaje que sustituyen a Dios (en sus varios nombres) (Bloom: 1992: 25-26). Nos dice Bloom que la *Kabbalah* de Luria es considerada por Gershom Scholem un «mito del exilio» (Bloom: 1992: 24) y es esta imagen la que, a nuestro criterio, puede ofrecernos un nuevo sentido vinculado a algunas de las reflexiones que hemos reseñado de Walter Benjamin así como, en particular, su interpretación sobre el *tikkun*.

*Kabbalah* significa tradición en el sentido de recepción (Bloom: 1992: 15). El punto de partida del «mito del exilio» de Luria se encuentra en una situación suficientemente elocuente: el problema de los cabalistas de la España medieval para disponer de «[...] un nuevo impulso religioso, fresco y vital, en una época de disturbios, precaria y casi catastrófica, cuando se hereda una tradición religiosa tan rica ya y coherente que da poca cabida a nuevas revelaciones o incluso reflexiones» (Bloom: 1992: 33). Se podría tal

vez reescribir para Benjamin el problema de los cabalistas en la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible fundar una tradición subvirtiéndola para evitar así el conformismo ante lo consagrado en medio de una desazonada época de catástrofes? ¿Cómo podría pensarse esto último con relación al materialismo histórico en cuanto tradición?

La respuesta que dio Luria estuvo inscripta en el marco de un movimiento que buscó aplicar a las Escrituras y comentarios el sufrimiento histórico de las masas oprimidas del pueblo judío, otorgándole una experiencia de fe más inmediata que la que podía proporcionarle la tradición ortodoxa (Bloom: 1992: 34). Hasta Luria, la *Kabbalah* había entendido a la creación como un proceso «progresivo» que se movía en una sola dirección, sin grandes sobresaltos. Pero su planteo fue disruptivo: sostuvo que la creación era un proceso enfáticamente «regresivo», «en que el abismo puede separar a cualquier etapa de otra y en que la catástrofe es siempre un acontecimiento principal» (Bloom: 1992: 39). La regresión no tiene aquí un sentido lineal o unidireccional, sino que sólo puede comprenderse en los márgenes de la discontinuidad. La realidad, entonces, se estructuraría en un omnipresente triple ritmo de contracción, ruptura y enmienda: *tzimtzum*, *shevirat hakelim*, *tikkun*.

Este triple proceso de limitación divina, sustitución del significado del patrón original y representación restitutiva, no exime a la creación de la presencia del mal en la existencia ni la *sustituye*. Según el *Zohar* (el principal «libro» de la tradición cabalística), en el momento de la ruptura, parte de la luz divina liberada en la creación cayó hasta conformar las *kelippot* o fuerzas malignas. Pero en las *kelippot* (o cortezas del Árbol de la Vida que constituyen los *sephiroth*) «hay chispas que pueden redimirse» (Bloom: 1992: 38) y respecto a esto último es que la postura de Luria se torna tan significativa. Por un lado, en su teología sólo era posible la creación a partir de una catástrofe (la catarsis divina) y, a su vez, el *tikkun*, en tanto operación restitutiva, es una obra puramente humana: actos de meditación «que exaltan y así liberan a las divinas chispas caídas de su prisión en los cascos de los *kelippot*» (Bloom: 1992: 41-43). De manera que el revestimiento místico de la tarea humana, a la vez que explica la existencia del mal, hace de la observancia y la oración el camino que allana, desde el sufrimiento presente del mundo, la venida del Mesías.

Lo anterior significa que la *tikkun* introduciría de manera eminente el papel de la acción humana dentro del proceso de redención. Ahora bien, según Bloom, la enmienda del *tikkun* no es una restitución en el sentido del movimiento que lleva a reponer lo original creado y destruido en la *Shevirat*. La *Kabbalah* entiende siempre al significado como algo lesivo y lo único reintegrable es el significado primordial de la *Torah* como enseñanza divina de la escritura y no como texto. Lo que hace al *tikkun* representación reparadora es un gesto de restitución y no una efectiva restitución absoluta de la

creación. En última instancia, el *tikkun* es un recordatorio, una conmemoración, una *Eingedenken* que «funciona para hacernos recordar lo que nunca hubiéramos podido saber y que, con todo, necesitamos creer que hemos sabido» (Bloom: 1992: 85).

El modelo filológico de la creación que legó Luria toma su fuerza del «retorno». Pero aquí retorno no significa regreso a la perfección del origen, al Edén. El retorno como reparación sólo se alcanza en forma parcial y por manos humanas. Para lograr tal reparación es preciso atender al recuerdo de una catástrofe lejana (el exilio del pueblo hebreo en Egipto) que se hace eco de una catástrofe actual (el exilio de la España de la Inquisición) y cuyo puente permanece en secreto para quien no tiene esperanza en la redención y busca conocer el futuro por medio de vates. El lenguaje divino es el lugar de la experiencia que da sentido al sufrimiento histórico y a partir del cual es posible encender la chispa de la esperanza por medio de la rememoración.

#### 4. Conclusiones

Con Isaac Luria de Safed aparece en la *Kabbalah* la formulación que pone en igualdad al futuro con el origen: *tikkun*, «la reintegración del todo original» que pone al presente, a su vez, cara a cara con la inminente llegada del Mesías y la restauración prístina. Walter Benjamin, por su parte, ofrece una variante interesante sobre la redención, aquí comentada sucintamente, y que no se contradice con la propuesta de Luria en la medida que la posibilidad de redención del materialista histórico es siempre parcial y frágil, mientras que su sentido total sólo cabe ubicarlo fuera de la historia: en el día del Juicio Final (Benjamin, 2009: 40, 69)<sup>6</sup>.

El progreso, desde el punto de vista del judaísmo cabalista es inconcebible, pues «a los judíos les estaba vedado investigar el futuro» —como afirmó Benjamin— mientras que, por el contrario, la *Torah* y la oración «los instruyen en la remembranza» (Benjamin, 2009: 53). La restauración del *tikkun* es la de la práctica integral de la *Torah* y el mesianismo su posibilidad latente o secundaria. Tal como sostenía Benjamin, esta forma de concebir la vida impedía al judaísmo que el futuro se le presentara como un tiempo homogéneo y vacío, ya que «...en él cada segundo era la pequeña puerta por la que

<sup>6</sup> Cabe recordar también el célebre *Fragmento teológico-político*: «Sólo el Mesías mismo consume todo acontecer histórico, y en ese sentido: sólo y primeramente él libera, consume, crea la relación de ese [acontecer] con lo mesiánico mismo. Por eso nada histórico puede pretender relacionarse de por sí con lo mesiánico. Por eso el Reino de Dios no es el *telos* de la *dynamis* histórica; no puede ser puesto como meta. Históricamente visto, no es meta, sino fin. Por eso el orden de lo profano no puede construirse sobre el pensamiento del Reino de Dios...» (Benjamin, 2009: 141).

podía entrar el Mesías» (Benjamin, 2009: 53). La conmemoración, la remembranza o «pensar rememorante» [*Eingedenken*] (Benjamin, 2009: 48, 53), como modo de vida, puede poner a salvo al pasado en su fragilidad por medio de la interrupción del presente en cada retorno: esta tensión entre continuidad y discontinuidad es la de dos tradiciones tratando de adueñarse de la historia y sus representaciones: una que amenaza con igualar todo al suelo amparada en un recreado *continuum* de la historia y otra que, consciente de la discontinuidad histórica, sabe ver en cada situación política una chance revolucionaria para entrar en acción y luchar por el pasado oprimido (Benjamin, 2009: 50, 58, 65). La *Eigendenken* habilita teológicamente a la historia en la conversión del sufrimiento concluido en algo inconcluso (Benjamin, 2005: 473).

Por tanto, en el pensamiento benjaminiano la estructura del *tikkun* determina la regresión a la catástrofe como modalidad de la *praxis*. Esta última implica una enmienda siempre parcial de la apropiación material y simbólica de la historia que transcurre en el tiempo vacío y homogéneo del pensamiento progresista, revelando las chispas de esperanza ocultas en la dominación, incluso en la dominación más confortable y optimista. Esto conduce a una interpretación conceptual de la tradición de los oprimidos en términos de la *Kabbalah*. De tal modo, la tradición así entendida no es ni empatía con los vencedores ni con los vencidos sino el hilo que reúne —mediante el recordar— a los oprimidos de todas las épocas en la acción revolucionaria.

El vínculo temporal que une el ahora y lo sido en el que acontece la *praxis* como enmienda restitutiva y crítica de la normatividad histórica progresiva, provee al materialismo histórico de su unidad monádica: cada segundo abre la puerta a la puesta en común del tiempo y del quehacer revolucionario. El eco de la catástrofe capitalista habilita míticamente una experiencia inmediata de la suspensión de los conformismos políticos y de su comprensión como constelación de peligros.

Por último, el modelo de tradición que funda el pensar rememorante benjaminiano resignifica la esperanza. Esta última ya no es entendida como confianza ciega en la marcha de un progreso indefinido, sino como una disposición práctica contra la violencia bárbara del olvido civilizado, como necesidad de «organizar el pesimismo» (Benjamin, 2009: 62). Esto significa «descubrir en el espacio de la acción política el [...] espacio de la imagen» (Benjamin, 2009: 62), escandir el tiempo para abrir una legibilidad de las imágenes dialécticas, una cognoscibilidad actualizada en y mediante una *praxis* que funde, como un relámpago fugaz, presente y pasado.

La alarma benjaminiana no busca despertar una consciencia táctica en términos de correlación de fuerzas: prepara al revolucionario para convertir la espera en acto, para hacer del momento preciso «el» ahora.

### Referencias bibliográficas

- Adorno, Th. (2004). *Teoría Estética*. Madrid: Ediciones Akal.
- Benjamin, W. (1993). Kitsch onírico. Glosa sobre el surrealismo. En *Punto de Vista. Revista de Cultura*, 47.
- Benjamin, W. (2005). *Libro de los pasajes*. Madrid: Ediciones Akal.
- Benjamin, W. (2009). *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre historia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Bloom, H. (1992). *La cábala y la crítica*. Caracas: Monte Ávila.
- Collingwood-Selby, E. (1997). *Walter Benjamin: la lengua del exilio*. Santiago de Chile: Universidad Arcis - LOM.
- Kundera, M. (2011). *La insoportable levedad del ser*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Löwy, M. (1997). *Redención y utopía. El judaísmo libertario en Europa Central: un estudio de afinidad electiva*. Buenos Aires: El cielo por asalto.
- Löwy, M. (2003). *Walter Benjamin: Aviso de incendio*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Scholem, G. (1983). *Walter Benjamin und sein Engel*. Frankfurt.: Surkhamp.
- Scholem, G. (1997). *Gershom Scholem: Walter Benjamin die Geschichte einer Freundschaft*. Frankfurt.: Surkhamp.

### Palabras clave

progreso — temporalidad — materialismo histórico — cabalismo — Walter Benjamin

### Abstract

The general aim of this paper is to examine the role of Walter Benjamin's criticism of the idea of progress within his philosophy, maintaining that the roots of his political thought may be found in the kabbalistic mysticism. The main intention is to determine, following Benjamin, some of the main characteristics of the belief in progress as a problem and its relationship to a given historical normativity. This would allow to elucidate what would be the relationship that, for Benjamin, a linear and processualist understanding of history may have with a political-intellectual attitude based on conformism and indifference. Finally, this article proposes to consider the original interpretation on temporality of a Jewish mysticism trend, Isaac Luria's kabbalism, actualized in a heterodox way by Benjamin. This may let to understand in a new and particular way the temporal bond that suppose the ideas of tradition and remembrance in Benjamin's historical materialism.



Facundo Bey

**Keywords**

progress — temporality — historical materialism — kabbalism — Walter Benjamin



*Reseñas*



## Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America

Sara Niedzwiecki

Cambridge University Press, 2018, 272 páginas

Ismael Cassini

Durante las últimas dos décadas, numerosos países de América Latina han sido el escenario de una fuerte expansión de políticas sociales, en particular, de los programas de transferencias condicionadas de ingreso (PTCI). Debido a las reglas de asignación bien definidas que los caracterizan, los PTCI han sido catalogados como políticas universalistas y no pasibles de ser utilizadas de forma clientelar. Sin embargo, cuando se deja de lado el diseño y se observa la implementación de las mismas, un nuevo interrogante sale a la luz: ¿Por qué estos programas universalistas no tienen un alcance territorialmente homogéneo? *Uneven Social Policies*, de Sara Niedzwiecki, responde a esta pregunta a través de un planteo teórico novedoso y un sólido trabajo empírico aplicado a Argentina y Brasil.

El trabajo de Niedzwiecki toma elementos de tres literaturas existentes en la disciplina. En primer lugar, inscribe a su objeto de estudio, los PTCI, como piezas claves en la evolución reciente del Estado de Bienestar en América Latina (Huber y Stephens 2012). En segunda instancia, la autora delimita el alcance de su teoría a los Estados multinivel, es decir, aquellos en los que conviven dos o más niveles de gobierno y cada uno de ellos tiene áreas de decisión autónomas y otras de decisión compartida (Hooghe et al. 2016). Finalmente, —y en línea con investigaciones recientes— el argumento del libro rescata

una vieja discusión en torno a la atribución de responsabilidades y el retorno electoral de las políticas públicas (Zucco 2013).

Desde ese lugar, Niedzwiecki propone una parsimoniosa teoría basada en tres variables explicativas: el alineamiento político entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial/estatal y municipal), los legados de políticas y la infraestructura territorial. Si bien cada una de ellas es ingresada de forma aditiva en su modelo teórico, el gran aporte del libro radica en los hallazgos vinculados al alineamiento político.

Más precisamente, la autora afirma que existen dos tipos de políticas sociales: por un lado, están aquellas que poseen atribución de responsabilidades claras, es decir, que los beneficiarios de las mismas saben cuál es el nivel de gobierno responsable de su creación y, por ende, al que deberían retribuir al momento de votar. Por el otro, existen políticas sociales cuya atribución de responsabilidad es difusa ya que quienes reciben los beneficios no están seguros de cuál es el nivel de gobierno que las puso en marcha. Consecuentemente, la relevancia del alineamiento político como variable explicativa es condicional al tipo de política social que se analiza: sólo cuando la atribución de responsabilidades es clara, los gobernantes subnacionales tendrán expectativas de que su correcta implementación ayu-

dará al gobierno nacional. Esto último generará incentivos en los oficialismos subnacionales no alienados con el gobierno nacional para obstruir dicha implementación. Mientras que los PTCI pertenecen al primer grupo, las políticas de salud orientadas a la mejora de la atención primaria se ubican dentro del segundo. A lo largo del trabajo, Niedzwiecki logra demostrar la existencia de esta asociación de tipo condicional a través de la comparación de los dos tipos de política.

La utilización de métodos mixtos también es destacable. La autora elabora estudios de casos anidados dentro de un análisis estadístico, tanto en Argentina como en Brasil. Mediante esta estrategia, el libro logra describir en detalle los mecanismos causales, sin perder capacidad de generalización de su propuesta teórica (validez externa). Por un lado, el análisis cuantitativo se desarrolla en forma de un estudio longitudinal utilizando una base de datos original. Por el otro, y de forma complementaria, se presentan estudios de casos comparados de PTCI y de programas de salud en dos países, Argentina y Brasil, cuatro provincias/estados (dos por país) y ocho municipalidades (dos por provincia/estado) construidos gracias a una impresionante cantidad de entrevistas.

En línea con su hipótesis condicional, la autora muestra que el alineamiento político es predictor del nivel de implementación de las políticas sociales solamente cuando se analizan la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Bolsa Familia. En estos casos, los oficialismos subnacionales obstaculizan la implementación de las políticas mediante tres acciones: compiten con la política nacional mediante programas sociales propios, montan obstáculos

burocráticos y/o actúan por omisión no dándole información importante al nivel nacional. Por el contrario, cuando existe alineamiento entre niveles, las políticas provinciales y municipales funcionan como complemento de los PTCI nacionales.

Los legados de política, la segunda variable explicativa, son importantes tanto para los PTCI como para las políticas de salud orientadas a fortalecer la atención primaria. Sin embargo, estos legados no siempre operan de la misma manera. Mientras que la cobertura de la AUH y la de la Bolsa Familia se vieron favorecidas por la existencia de otras políticas de asistencia monetaria a familias pobres, el alcance de la *Estratégia Saúde da Família* en Brasil se vio fuertemente perjudicado por la presencia de actores organizados que fueron empoderados por las estrategias sanitarias adoptadas previamente.

De la misma manera, la infraestructura territorial es otro factor que influye sobre ambos tipos de políticas. Desagregada en dos dimensiones, esta variable incluye, por un lado, el alcance territorial de las instituciones estatales y, por el otro, la fortaleza de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Cuanto más sólidas sean estas dos, mayor será el impacto positivo sobre el nivel de implementación de las políticas sociales. Asimismo, esta variable le permite a Niedzwiecki introducir el nivel de democracia subnacional como un factor explicativo indirecto en tanto éste se asocia positivamente con la fortaleza de la sinergia Estado-sociedad civil.

En el plano teórico, el aspecto más cuestionable del libro es la ausencia de costos electorales para los políticos subnacionales que obstruyen la implementación de las políticas sociales. Si bien la teoría de la autora se asienta en las

expectativas de los agentes, los gobernantes subnacionales parecen nunca preocuparse por los posibles efectos negativos que sus acciones puedan tener en el plano electoral. En un sentido similar, el libro no profundiza en las estrategias que los gobiernos nacionales pueden desplegar como represalia a los obstáculos montados por sus pares de niveles inferiores.

A nivel metodológico, la selección de casos deja abierto otro interrogante: ¿qué pasa en provincias argentinas no alineadas y de bajos ingresos? Si bien la comparación de dos provincias de ingresos medios (San Luis y Mendoza) es una estrategia acertada para controlar por explicaciones basadas en la economía, no es del todo claro que el mecanismo causal sea el mismo en provincias de bajos recursos que no tienen los medios para competir con el Estado nacional a través de políticas sociales propias.

En síntesis, *Uneven Social Policies* es un notable ejemplo de cómo la economía política en conjunto con un enfoque multinivel de las instituciones estatales puede dar cuenta de los avances y nuevos desafíos que enfrenta el Estado de Bienestar en América Latina. A su

vez, la teoría propuesta por Sara Niedzwiecki puede ser el puntapié inicial para futuros trabajos que intenten hacerla viajar a otros casos o bien a otras esferas de políticas. Finalmente, cabe mencionar que la relevancia sustantiva del trabajo de Niedzwiecki es enorme dado que pone en evidencia las condiciones que limitan el alcance de políticas sociales de mitigación de la pobreza en la región más desigual del mundo.

#### Referencias bibliográficas

- Hooghe, L., G. Marks, A. Schakel, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz y S. Shair-Rosenfield (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Huber, E. y J. D. Stephens (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zucco, C. (2013). When Payouts Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–2010. En *American Journal of Political Science* 47 (3), 810–22.

## **Opinión pública y cambio electoral en España. Claves ante el reto europeo y la crisis política y económica**

**Mariano Torcal Llorente (editor)**

Centro de Investigaciones Sociológicas, 2018, 246 páginas

*Melina Johanna Levy*

En los últimos años ha tenido lugar un fenómeno de colosal importancia en España. El cambio cualitativo y cuantitativo del sistema de partidos, anteriormente estable y bipartidista, devino en un sistema fragmentado con nuevos competidores de peso. Este fenómeno ha sido explicado en función de las consecuencias de la crisis económica y posteriores medidas de austeridad. Sin embargo, como se aprecia en el primer capítulo de este libro, Mariano Torcal propone una hipótesis diferente, que será corroborada con una metodología inédita, basada en un estudio de panel online realizado con seis olas aplicadas al mismo grupo durante un plazo de dos años: CIUPANEL.

En el segundo capítulo Mariano Torcal y Pablo Christmann muestran que el deterioro de la confianza en las instituciones españolas ha afectado la confianza en las instituciones de la Unión Europea, en un contexto de gobierno multinivel. Sin embargo, observan que mientras mayor es el conocimiento de los asuntos que se tratan en la Unión Europea que presentan los ciudadanos, más se incrementa su confianza en dicha institución regional.

En el tercer capítulo Wiebke Weber e Irina Ciornei concluyen que las variables actitudinales y cognitivas tienen tanto poder explicativo de la percepción ciudadana sobre la Unión Europea, como las clásicas variables socioeconómicas y de posicionamiento

ideológico. En el caso español en particular, la identificación con una comunidad política y la confianza y conocimiento de las instituciones de la Unión Europea, revisten gran relevancia.

En el cuarto capítulo Javier Lorente, Gema García-Albacete e Irene Martín sostienen que los jóvenes manifiestan una mayor distancia respecto de los partidos tradicionales, en comparación con los adultos. Asimismo, observan que la identificación partidaria no es una variable con capacidad explicativa del voto de los jóvenes, quienes destacan justamente por su escasa experiencia política y por lo tanto, poco desarrollo de la identificación partidaria. Sin embargo, si bien desconfían de las instituciones políticas, ello no se tradujo en abstención electoral, sino en un voto por Podemos, razón por la cual los autores lo consideran un voto protesta.

En el quinto capítulo Lluís Orriols y Sandra León concluyen que tanto la identidad partidaria como el sentimiento nacional, tienen fuerte ascendencia a la hora de sesgar la atribución de responsabilidades. Quien se siente más español que europeo, tiende a culpar a la Unión Europea respecto de los fracasos vinculados a las políticas implementadas. Igualmente, quienes se encuentran identificados con el color político del partido en el gobierno español, tienden a exonerar al gobierno nacional, culpando a la UE por las crisis que atraviesa el país.

En el sexto capítulo Mariano Torcal, Sergio Martini y Lluís Orríols destacan que tanto la ideología en términos de posicionamiento izquierda-derecha como la identidad partidaria mejoran la competencia electoral. Ambos atajos informativos, promueven la congruencia entre la posición política de los electores y los elegidos. No obstante, a diferencia de lo destacado en investigaciones previas, la identidad partidaria resulta ser un atajo informativo más efectivo que la ideología. Esto se debe a que, las etiquetas ideológicas son más abstractas y ambiguas que las siglas de los partidos.

En el séptimo capítulo José Real-Dato expone que el voto a Podemos no está relacionado con el euroescepticismo creciente de los años previos a las elecciones del 2014. Tal es así, que la posibilidad de votar por Podemos creció entre aquellos que mejor valoración tenían del proceso de integración europea y entre los mejor informados al respecto. Asimismo, se desmitificó la idea de que la desafección política habría sido responsable de gran parte del voto por Podemos, en tanto, los ciudadanos más alejados de las posiciones reales de los candidatos, tendieron a votar por otros espacios. Posiblemente, la ruptura entre electores y elegidos no esté fundada en un desacuerdo entre las posiciones políticas reales, sino en la incapacidad de los candidatos, de comunicar con claridad su posición política.

En el capítulo octavo Guillermo Cordero y Pablo Christmann analizan al votante medio de Podemos. Este votante se caracteriza por realizar un uso intensivo de Internet a la hora de informarse sobre asuntos políticos, y presentar una mayor desconfianza en las instituciones democráticas. Es por esta

razón que, se considera que el voto a Podemos es un voto desafección, aun cuando en las elecciones del 2015 comenzaron a cobrar relevancia nuevamente el posicionamiento ideológico y la identidad nacional, relativamente ausentes en las elecciones a los parlamentarios europeos del 2014. La clave del éxito de Podemos en las elecciones de 2014 fue la canalización del descontento político generalizado. Empero, en las elecciones del 2015, sus votantes han manifestado un reposicionamiento en la escala ideológica y cierta reconfiguración de la identidad regional.

En el capítulo noveno Mariano Torcal y Danilo Serani demuestran que la alienación electoral solo propicia el voto por partidos nuevos en caso de existir un mínimo nivel de confianza en las instituciones políticas. De esta manera, se demuestra que el voto por Podemos no es el voto de quienes desconfían completamente en el sistema político.

Finalmente, Mariano Torcal concluye que el mayor aporte del libro está vinculado con la búsqueda y fundamentación teórica y estadística de nuevos mecanismos que posibiliten el análisis de la aparición de nuevos partidos en la política española, diferente del tradicional economicismo e instrumentalismo. De esa forma, adquieren preeminencia, tanto, la agencia política que se activa en un contexto de crisis económica profunda como la crisis de representación que de la agencia política se desprende. En otras palabras, la crisis económica del 2008 y las medidas de austeridad posteriormente aplicadas, han sido la prueba de fuego que el sistema de partidos bipartidista tradicional no ha logrado sortear, en la medida en que ni el partido en gobierno a la hora de desatarse la crisis —el Partido Socialista Obrero Espa-

ñol— ni el partido que lo reemplazó y aplicó las medidas de austeridad —el Partido Popular— lograron responder eficientemente ante las demandas ciu-

dadanas. Por esta razón, el autor concluye que los nuevos partidos deberán probar que son verdaderas alternativas respecto de dichos espacios políticos.

## **Campaigns and Voters in Developing Democracies. Argentina in Comparative Perspective**

**Noam Lupu, Virginia Oliveros y Luis Schiumerini (Eds.)**  
University of Michigan Press, 2019, 289 páginas

*Lucía Selios*

Esta obra contribuye de manera importante a entender la política en democracias en desarrollo, y es una referencia ineludible para los trabajos sobre representación política y comportamiento electoral. En ella se presenta un marco teórico claro y bien desarrollado que estructura todo el libro. Conjuga los principales argumentos esgrimidos en los libros «The Latin American Political Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts» editado por Carlin, Singer y Zechmeister y «Party Brands in Crisis: Partisanship, Brand Dilution, and Break Down of Political Parties in Latin America» de Lupu, mostrando cómo el votante de las democracias en desarrollo no es tan diferente al votante de las democracias consolidadas, sino que los componentes cambian según el contexto. En el caso estudiado, se trata de un contexto de baja identificación partidaria y vacío en las propuestas de los candidatos que propician oportunidades para la volatilidad electoral individual.

A través del análisis del proceso electoral argentino en 2015, el texto analiza las diferentes teorías del comportamiento electoral, y la evidencia empírica a nivel país y comparada, contribuye con una inferencia sólida sobre el argumento planteado. Es un acierto además el uso del «Estudio Electoral de Panel de Argentina» (APES por sus siglas en inglés), ya que no sólo ayuda a mitigar los problemas de endogeneidad entre varia-

bles que presenta el análisis de encuestas de una única medición además permite comparar el caso con otras democracias en desarrollo y desarrolladas.

Si bien puede llegar a ser discutible que el caso argentino sea modélico para las democracias en desarrollo, el argumento está muy bien construido y el caso da pruebas suficientes para su justificación, tanto en el nivel micro como macro, así como en el análisis país y su perspectiva comparada. Específicamente, el libro muestra cómo en un escenario de vacío programático (oferta) y votantes con identidades políticas débiles (demanda), aumenta la incidencia de la campaña, el voto se vuelve más retrospectivo que prospectivo y el mensaje para el futuro mandato se torna borroso. Este contexto hace que el voto esté fuertemente apoyado en asuntos compartidos por todos (valences) y en la convicción de que el candidato incumbente tiene menor credibilidad.

En la introducción, Lupu, Oliveros y Schiumerini presentan un modelo analítico sobre campañas y votantes en el contexto de democracias en desarrollo, justifican la elección del caso argentino, analizan su historia y presentan las fuentes de datos y la estructura del trabajo. Los editores advierten cuatro líneas temáticas que orientan el resto del volumen. En la primera, se sitúa a Argentina en perspectiva comparada. En la siguiente, se aborda la incidencia de la erosión de las lealtades partidarias.

rias sobre el resultado electoral. Seguidamente se analiza el peso que tienen las preferencias por orientación de políticas (positional issues) y de los valores generales compartidos (valence issues), así como la incidencia de la campaña electoral. En cuarto lugar, se muestran los aspectos comunes entre los votantes de democracias en desarrollo y desarrolladas. Finalmente, a modo de conclusión Zechmeister analiza la importancia que los votantes sin identificación («unmoored voters») tienen en los resultados de la elección, y cuál es su relación con el descontento político. La autora argumenta que si bien estos votantes están desconformes con el gobierno, no lo están con el sistema en su conjunto.

En relación a los capítulos que componen el cuerpo del libro, cabe mencionar que Murillo y Levitsky analizan los shocks económicos y los realineamientos partidarios de los votantes argentinos. Calvo enfoca su mirada en la historia argentina y analiza la campaña de 2015 desde las perspectivas de las élites. Seguidamente Lupu se pregunta cómo el nivel económicos de los votantes afecta las opciones electorales, y encuentra que el único elemento que influye es ser receptor de transferencias económicas del Estado, descartando la importancia de las percepciones subjetivas. Baker y Dorr analizan el caso en perspectiva comparada, identificando qué sucede con las identidades partidarias en tres democracias latinoamericanas. Por su parte, Gervasoni y Tagina exploran las causas del apoyo al candidato oficialista (incumbent) en las elecciones de 2015 en Argentina. Schiumerini profundiza en las claves del mandato popular de la elección de Macri, distinguiendo entre performance económica y reformas estructurales.

Por su parte, Green observa en este contexto los efectos de la campaña en Argentina, comparando con democracias en desarrollo y otras consolidadas. En la cuarta línea de trabajo Weitz-Shapiro y Winters dan cuenta de la existencia del voto estratégico en una elección con segunda ronda electoral y candidaturas múltiples, mientras que Oliveros se refiere a la creación e influencia que las percepciones y creencia sobre la transparencia del proceso electoral y el clientelismo, tienen sobre los resultados electorales.

Este texto, además es capaz de mostrar con sencillez la disputa política en Argentina, e ilustra el fenómeno peronista-kirchnerista y los cambios en el sistema de partidos a lo largo de la historia (Murillo y Levitsky; Calvo). Da cuenta además de los tradicionales clivajes electorales y de su fractura, y busca explicar los movimientos electorales en la Argentina contemporánea (Gervasoni y Tagina; Lupu). Incluso, es posible a partir de su lectura, interpretar el proceso electoral del 2019 en este país. Por ejemplo, cómo hacia las elecciones primarias de 2019, el kirchnerismo y todo el sistema político parecen haber aprendido el costo de descoordinación de la oferta electoral, que según argumenta Calvo en este libro, formó parte de la oportunidad política que viabilizó el triunfo del presidente Mauricio Macri en 2015. Asimismo, aciertan en advertir una posible re-estructuración del sistema de partidos, en particular del espacio no-peronista, que en la actualidad repite su consolidación detrás de la alianza electoral encabezada por la candidatura de Macri (Murillo y Levitsky, Calvo).

Por otro lado permite observar el impacto electoral de las decisiones y resultados del gobierno electo en 2015. Precisamente Schiumerini advierte en

el libro acerca del costo electoral que podría tener Macri en 2019, si entendía erróneamente que los votantes lo habían escogido pretendiendo reformas estructurales durante su período de gobierno. Es clara la evidencia en todo el texto respecto a que Macri no accedió a la presidencia por preferencias en la orientación de las políticas (posicional issues). Por el contrario, en varios capítulos, el libro muestra que Macri accede al poder gracias a que el votante basó su decisión en valores comunes (valances), apoyados en un sentimiento anti-oficialista (anti-incumbent), que mediante una buena campaña (Green), situaron a Macri como el mejor candidato a conducir la nación, especialmente en materia económica (Murillo y Levitsky; Gervasoni y Tagina). A la luz de este argumento, y ante un electorado con volatilidad individual importante, es posible imaginar que la derrota electoral de Macri en 2019 se debe en parte a que durante su gobierno, y en especial luego del triunfo en las elecciones parlamentarias de mitad del mandato en 2017, se tomaron decisiones políticas de reorientación del modelo económi-

co argentino. Ello además de que le fue imposible estabilizar la economía en el país, sumergido hoy en una importante crisis económica.

Finalmente, cabe agregar que con algunas excepciones, el texto es deudor —en parte por concentrarse estudiar en un caso— de agregar al contexto los condicionamientos institucionales, específicamente el sistema presidencial, la obligatoriedad del voto, etc. Finalmente, cabe preguntar si el argumento esgrimido es válido solamente para las democracias en desarrollo. Es posible imaginar que —fuera de la comparación con EEUU o UK— se pueda aplicar para explicar cambios recientes, por ejemplo en las democracias y sistemas de partidos del sur de Europa. Por otro lado, ¿en qué medida el argumento puede viajar a países asiáticos, africanos y las nuevas democracias de Europa del Este? Estas objeciones y preguntas son sólo parte de una extensa lista de provocadores y desafiantes asuntos de investigación que surgen de la lectura del libro «Campaigns and Voters in Developing Democracies. Argentina in Comparative Perspective».



## COLABORACIONES

1. Debe enviarse el manuscrito en su versión electrónica (PDF o 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 castellano y otro en inglés, de hasta 150 palabras cada uno, y de 5 palabras clave, también en ambos idiomas.
7. Formato general:
  - Tipografía: Times New Roman.
  - Tamaño: 12.
  - Interlineado: 1,0.
  - 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.

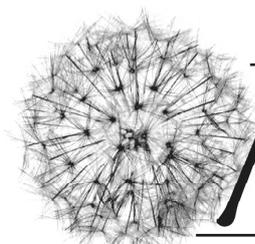
8. Los trabajos de los autores serán sometidos a referato anónimo.

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

ISSN 1851-9431 (IMPRESA)

ISSN 2250-4621 (EN LÍNEA)



# MIRÍADA

## INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

IDICSO - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Año 11 - N° 15 (enero - diciembre 2019)

### DOSSIER

- *Economía solidaria, social y popular en América Latina.* Gómez Núñez, N.
- *Producción y circulación de la riqueza dentro de la economía solidaria. Análisis de las experiencias de Guajuviras-Canoas, Brasil.* Aguilar-Hernández, E.
- *Aportes teóricos para repensar economías de reproducción social en la actualidad, en el marco de las economías solidarias.* Vuarant, S.
- *La economía social y solidaria: un desafío epistémico-práctico.* Mendoza Hernández, A.
- *Emergencia de la economía solidaria: el tejido de las arpilleras chilenas en tiempos de dictadura. (A partir de la serie de arpilleras que llegó a Países Bajos entre 1979 y 1982).* Berlien Araos, K.
- *El pensamiento abismal en la ciencia económica. Prolegómenos teórico-conceptuales en la construcción de economías populares.* Martínez-Ávila, E.
- *Recuperación colectiva del trabajo y nuevas tramas de sociabilidad. El caso de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono sur.* Rieiro, A.
- *Discursos de diversidad económica en el centro-sur de Chile: Definiciones en disputa en torno a la economía social, solidaria y autogestionaria.* Cid, B., Saravia, P., Letelier, E., Sandoval, D., Vanhuslt, J. y Carroza, N.

### ARTÍCULOS

- *Žižek y Laclau en Tierra del Fuego.* Pascual, R.

### COMUNICACIONES

- *Del catolicismo social al tercermundismo católico.* Mealla, E.
- *La Universidad del Salvador y el desarrollo de la ciencia política en la Argentina.* Bulcourf, P.

### RESEÑAS

Actividades IDICSO

