

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 13, Nº 1, Mayo 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-Tesorerera

Lucía Caruncho (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

Juan Pablo Laporte (UBA)

Silvia Fontana (UCC)

María Laura Giusti (USP-T)

Fernando Jaime (UBA-UNAJ)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Lucas Martín (UNMDP)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg☆ (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

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

VOLUMEN 13 • Nº 1, MAYO 2019

Director

Ernesto Calvo

Consejo Editorial

Carlos Acuña

(Universidad Nacional de San Martín)

David Altman

(Pontificia Universidad Católica de Chile)

Rut Diamint

(Universidad Torcuato Di Tella)

Tulia Falletti

(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky

(Harvard University)

Fernando Limongi

(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas

(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo

(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán

(University of Pittsburgh)

Catalina Smulovitz

(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes

(Yale University)

Secretario de Redacción

Guido Moscoso

Cecilia Rodríguez

Secretaria Editorial

Anabella Molina

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 1

Editorial 7

ARTÍCULOS

Todos unidos triunfaremos... Nuevas dificultades
para la unidad electoral peronista
Rodrigo Zarazaga 11-42

La desigual distribución de la desigualdad.
Política subnacional y distribución del ingreso
en las provincias argentinas, 2003-2011
Lucas González y Marcelo Nazareno 43-76

La militancia juvenil del partido propuesta republicana
(PRO) en los centros de estudiantes universitarios
Juan Grandinetti 77-106

Viejos y nuevos debates sobre el estatuto constitucional
de las organizaciones religiosas
Fernando Arlettaz 107-134

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Ciudades divididas, partidos divididos. Midiendo el efecto
del conflicto intrapartidario en el desempeño electoral
Emilia Simison y Lukas Wolters 137-156

Los costos de formación y la variación del número
de partidos políticos en las provincias argentinas
Gerardo Scherlis y Danilo Degiusti 157-179

Redes transnacionales y la adopción
de bosques modelos en Argentina
Ricardo Gutierrez, Mónica Gabay e Isabella Alcañiz 181-198

RESEÑAS 201-213

Editorial

Con este número concluye un nuevo ciclo editorial de la Revista SAAP. Han sido cuatro años enriquecedores, en los que la Ciencia Política argentina ha crecido dentro y fuera de las aulas. A partir del próximo número, la Dr. María Laura Tagina tomará la dirección de la Revista, continuando este proyecto institucional para la difusión de la Ciencia Política Argentina.

En los cuatro años que pasaron desde que tomé la dirección de la Revista, tuve la enorme ventaja de contar con la colaboración de Lara Goyburu, Anabella Molina y Guido Mosconi, quienes han sido pilares fundamentales de este proyecto. Guido Mosconi le dio una continuidad fundamental a la Revista SAAP, manteniendo su rol de editorial que tuvo durante la dirección de Martín D'Alessandro. Anabella Molina cumplirá un rol similar en el futuro, garantizando continuidad institucional en el proceso de transición a la dirección de María Laura Tagina. En lo personal, como director, agradezco también al Consejo Editorial y al Consejo Asesor que nos acompañó en estos cuatro años, los cuales fueron compuestos por reconocidos colegas de la Argentina y el exterior, tratando de respetar la diversidad intelectual, social y de género de nuestra disciplina. En estos cuatro años, la Revista SAAP mantuvo su posición como uno de los principales medios para la difusión de la Ciencia Política en América Latina, renovando la Categoría 1 de Conicet y disseminando el trabajo académico de una comunidad profesional cada vez más amplia y diversa. En un país caracterizado por rupturas, discontinuidades y crisis, la Revista SAAP ha mantenido un proyecto editorial coherente y de alta calidad académica del cual la comunidad de Ciencia Política en la Argentina ha sido beneficiaria.

Este nuevo número de la Revista SAAP presenta nuevamente contribuciones originales e interesantes para entender las múltiples formas de la política. Publicamos en este número cuatro artículos y tres notas de investigación.

En primer lugar, Rodrigo Zarazaga indaga respecto de las causas por las cuales el peronismo no ha presentado un frente unificado desde el 2001 hasta la actualidad. Su hipótesis plantea que la base social del voto peronista ha sufrido una progresiva fragmentación como producto de los cambios ocurridos en el mercado de trabajo en las últimas décadas. En tal sentido, expone que la base tradicional del peronismo, formada por la clase baja y media, vota en la actualidad de manera diferente. Mientras que la primera se inclina fundamentalmente por apoyar al Peronismo K, la segunda se inclina hacia los candidatos de Cambiemos o el Peronismo no K. Las diferencias observadas en las bases sociales del Peronismo explican hoy las grandes dificultades del partido para unificar a sus distintas facciones.

En segundo lugar, Juan Grandinetti pone el foco en las formas de participación, socialización política y reclutamiento de la militancia juvenil del

PRO en los centros de estudiantes de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Católica. A través de técnicas de investigación cualitativa llevadas a cabo entre 2013 y 2015, el autor propone que la cercanía o lejanía sociocultural y política en los distintos espacios universitarios lo que permite entender las características político-asociativa de la militancia juvenil del PRO.

Marcelo Nazareno y Lucas González, por su parte, analizan las desigualdades de ingreso en las provincias Argentinas, en el contexto de la política subnacional de América Latina. Los autores destacan la incidencia que tienen el gasto público, la cantidad de años del partido del gobernador en el poder y los márgenes electorales entre los primeros y los segundos partidos para explicar la desigualdad en las provincias.

Finalmente, Fernando Arlettaz realiza un recorrido histórico sobre el estatuto constitucional de la iglesia católica y las demás organizaciones religiosas en Argentina, desentraña los presupuestos y proyectos políticos subyacentes a las diferentes posiciones y problematiza los términos actuales de la discusión.

Presentamos también en este número tres extraordinarias notas de investigación. En primer lugar, Emilia Simison y Lukas Wolters muestran el efecto que tienen los intendentes sobre el conflicto político partidario en la Provincia de Buenos Aires. En este trabajo, los autores observan que las fronteras entre distintos municipios separan algunas ciudades de la Provincia de Buenos Aires, permitiendo estimar una regresión discontinua que mide el efecto de las candidaturas de los intendentes. Utilizando dicha regresión discontinua, los autores muestran que el conflicto intra-partidario tiene un efecto importante en el comportamiento electoral de los votantes.

La segunda nota de investigación, por Ricardo Gutierrez, Monica Gabay e Isabella Alcañiz, analiza la implementación de Bosques Nativos Modelos en la Argentina, prestando particular atención a las redes burocráticas que diseñaron dichas políticas. Los autores distinguen dos distintos tipos de estrategia de adopción de la política de bosques nativos, dependiendo de los niveles de conflicto social y de la contribución relativa de burócratas expertos.

La tercera y última nota de investigación, Danilo Digiusti y Gerardo Scherlis describen los determinantes del número de partidos registrados en los distintos distritos electorales. Como muestran los autores, existe una amplia heterogeneidad en el número de partidos registrados en las distintas provincias, así como también diferencias importantes en las reglas de registración. Este último factor, la diferencia en las reglas administrativas que regulan la registración de partidos, es el principal determinante de la variación inter-provincial.

ERNESTO CALVO
ANABELLA MOLINA
GUIDO MOSCOSO
CECILIA RODRÍGUEZ

Artículos

«Todos unidos triunfaremos...». Nuevas dificultades para la unidad electoral peronista*

«All united we will triumph...» New obstacles for the peronist electoral unity

RODRIGO ZARAZAGA S.J.

Centro de Investigación y Acción Social (CIAS)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

rodrigo.zarazaga@cias.org.ar

Desde la crisis de 2001 hasta la actualidad, el peronismo no se ha presentado unificado en ninguna elección presidencial. El presente artículo indaga sobre las causas de dicha falta de unidad. Se sostiene que la base tradicional del voto peronista ha sufrido una progresiva fragmentación social, la cual explica la diversa oferta electoral de dicho partido. Analizando diferentes bases de datos se ofrece evidencia de dicha fragmentación así como del impacto electoral de la misma, haciendo foco en tres dimensiones de los votantes: condición laboral, percepción de planes sociales y marginación en el hábitat.

Introducción

«Todos unidos triunfaremos», reza un verso de la histórica marcha del Partido Justicialista. Sin embargo, desde 2003 hasta la fecha, en ninguna elección presidencial el peronismo logró ir unificado apoyando a un solo candidato. En 2015 perdió las elecciones presidenciales, a pesar de que entre los tres candidatos peronistas que se presentaron sumaban más del 60 % de los votos. El presente artículo se propone indagar acerca de si la falta de unidad peronista en las elecciones se debe fundamentalmente a un problema de liderazgo de sus candidatos o a un problema estructural de la sociedad argentina. Nuestra hipótesis es que la base social del voto peronista ha sufrido una progresiva fragmentación que explica la diversa oferta electoral de dicho partido.

* Artículo aceptado para su publicación el 30 de abril de 2019.

El autor agradece a Juan Germano de Isonomía Consultores y Gustavo Marangoni de M y R Asociados, por compartir bases de datos y generosamente incorporar las preguntas relevantes a este estudio en sus encuestas. Asimismo agradece a Gonzalo Elizondo por su invaluable asistencia técnica y a Lucas Ronconi cuyos comentarios y consejos ayudaron a mejorar notablemente la calidad de este artículo.

El 22 de noviembre de 2015, Mauricio Macri, candidato de la alianza Cambiemos, resultó electo Presidente en lo que fue el primer balotaje de la democracia argentina. Para sorpresa de muchos, por primera vez en la historia un candidato de un partido catalogado como de derecha o centro-derecha, accedía al poder en elecciones libres y democráticas. Ya en las elecciones generales del 25 de octubre de ese mismo año, la candidata de Cambiemos, María Eugenia Vidal, había resultado electa Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires. Además, candidatos de Cambiemos habían triunfado en once municipios del Conurbano Bonaerense, algunos de ellos tradicionales bastiones peronistas como Berisso, Lanús, Tres de Febrero y San Vicente.

Al reiterarse en 2017, en las elecciones de medio término, una victoria de Cambiemos, algunos autores comenzaron a plantear la posibilidad de que se estuviera gestando una nueva hegemonía capaz de eclipsar al peronismo. Opinaban también que dicha hegemonía contaba con el apoyo de sectores medios bajos de trabajadores tradicionalmente peronistas, que afectados por el impuesto a las ganancias votaban ahora por Cambiemos (Natanson, 2017; Semán, 2017). En sintonía con estos análisis propuse la existencia de una creciente fragmentación de la base del voto peronista: «el peronismo históricamente tuvo un núcleo fuerte en el mundo del trabajo organizado, y hoy, ese mundo está dividido en dos. [...] Muchas veces el tipo que está en el piquete y el que maneja el taxi y se enoja porque no lo dejan pasar —los dos— se consideran peronistas y uno está pidiendo por trabajo y el otro quiere que le metan bala» (Zarazaga, 2017). Una explicación semejante sostuvo luego Juan Carlos Torre, en su actualización del clásico *Los huérfanos de la política de partidos*: «Para resumir el argumento que quiero explorar anticipo una conjetura: la candidatura de Cristina y la candidatura de Massa son la expresión bastante representativa de dos fragmentos en los que están divididas las bases populares del peronismo» (2017).

Esta hipótesis, que sostiene que el peronismo enfrenta un escenario desconocido por la fragmentación de su base de apoyo tradicional, fue bien recibida (Fidanza, 2017; Murillo, 2017), pero también rápidamente discutida. Julio Burdman respondió que se trataba de un problema de falta de liderazgo, no de separación en las bases: «...el peronismo siempre tuvo esa doble apelación hacia los que están muy abajo y hacia los que están en la vía intermedia. Y nunca funcionó mal» (Burdman, 2017). Marcos Novaro agregó a esta crítica una pregunta válida: «¿Hay alguna evidencia de que, por ejemplo, los sindicalizados votan más a Massa y los informales y desocupados a Cristina? No» (Novaro, 2017). El presente artículo pretende justamente responder a esas dos preguntas: ¿hay evidencia de que la base del peronismo esté hoy más dividida que otrora? Y si así fuera, ¿cómo se expresa dicha fractura social y electoralmente? Nuestra hipótesis es que la exclusión social, que se expresa en

múltiples dimensiones (dependencia social, condición laboral, hábitat, vivienda, educación, etc.) y que alcanza a un tercio de la población, implica la fragmentación de la clase trabajadora lo que afecta electoralmente al peronismo más que a ningún otro espacio político. En pocas palabras el peronismo es víctima de la verdadera *grieta argentina*, la grieta social.

Sostenemos que, a partir de 2001, se cristalizan diversas discontinuidades sociales que fragmentan la sociedad salarial de la que emergió el peronismo y que esto tiene consecuencias en las preferencias electorales de la base tradicional del voto peronista. Esta fragmentación social no solo explica la «grieta» entre Cambiemos y el Kirchnerismo, sino también la fractura *ad intra* del peronismo. Las clases baja y media baja constituyeron históricamente la base del voto peronista, pero la primera hoy vota fundamentalmente al Peronismo K, mientras que la segunda muestra preferencias por Cambiemos o el Peronismo no K. Llamativamente el votante del Peronismo no K tiene características sociales más parecidas al de Cambiemos que al del Peronismo K. La base histórica del peronismo está dividida y muestra diferentes preferencias electorales¹.

La marginación social se expresa en múltiples dimensiones, pero como nos excede estudiar el impacto electoral de cada una de ellas, nos centramos en la condición laboral, la percepción de planes sociales y la marginación en el hábitat. Sostenemos que dentro de la base histórica del voto peronista los sectores más marginados en alguna de estas tres dimensiones tienden a votar más por el Peronismo K y los menos marginados por Cambiemos o el Peronismo no K.

El artículo está organizado como se detalla a continuación. El primer punto describe la evolución social de las bases históricas del peronismo haciendo foco en su progresiva fragmentación, especialmente a partir de la crisis de 2001, y el segundo punto analiza diferentes bases de datos para dar cuenta del efecto de dicha fragmentación sobre el voto. Concluye sugiriendo posibles escenarios electorales a futuro y algunas avenidas para avanzar en esta línea de investigación.

1. Evolución de la base histórica del peronismo

El proceso, iniciado en los años 30, de industrialización y desplazamiento demográfico hacia las fábricas y centros urbanos estableció el esce-

¹ Por Peronismo K, PJ K o FPV nos referimos indistintamente a quienes expresaron votar al Frente para la Victoria en 2015 y Unidad Ciudadana en 2017. Nos referimos indistintamente con los términos Peronismo no K o PJ no K a quienes expresaron votar en 2015 por Unidos por una Nueva Alternativa (Sergio Massa) o Alianza Compromiso Federal (Adolfo Rodríguez Saá) y en 2017 por 1País (Sergio Massa) o Cumplir (Florencio Randazzo). Para más detalle ver Apéndice.

nario en el que se desarrolló el peronismo. Nacido de la creciente pujanza de la clase obrera dentro de la economía nacional, su ideario procuraba darle participación política al mundo del trabajo organizado. Desde el 17 de octubre de 1945, y como fruto del accionar previo de Juan Domingo Perón desde la Secretaría de Trabajo, el programa peronista quedó atado a la defensa de los derechos de los trabajadores y al ideal del pleno empleo (Colazingari y Palermo, 2016).

Entre 1943 y 1946 el número de trabajadores con seguridad social se triplicó y volvió a hacerlo en 1952, alcanzando por primera vez a más del 70 % de los trabajadores (Collier y Collier, 1991). Los trabajadores sindicalizados se quintuplicaron entre 1945 y 1954 constituyendo la columna vertebral del movimiento liderado por el Gral. Juan Domingo Perón, sin perjuicio de que otros actores y sectores también lo apoyaran. Juan Carlos Torre destaca «el sobredimensionamiento del lugar político ocupado por los trabajadores organizados, quienes pasaron de ser una pieza importante pero complementaria en un esquema de orden y paz social, a convertirse en el soporte principal de la fórmula política de Perón» (Torre, 2012:142). El lugar privilegiado del sindicalismo en el movimiento se muestra en que Perón le otorgara a este un tercio de los cargos electivos, y en que sindicalistas como Angel Borlenghi (Ministro del Interior), Atilio Bramuglia (Ministro de Relaciones Exteriores) o José María Freire (Ministro de Trabajo y Previsión), entre otros, ocuparan cargos relevantes en el Ejecutivo Nacional.

El mundo del trabajo organizado se constituyó desde entonces en la principal fortaleza electoral del peronismo. Esto no solo fue cierto en las victorias electorales de 1946, 1952 y 1973 (en las que Perón obtuvo 53 %, 62 % y 63 % de los votos, respectivamente), sino también en las elecciones posteriores a la dictadura militar; en las que el peronismo no siempre salió triunfante. En 1983, el sindicalismo no resignó su rol en el peronismo e impuso su peso en la selección de candidatos y la conducción de la campaña. Raúl Alfonsín triunfó en esas elecciones presidenciales consiguiendo un notable 27 % de votos entre los trabajadores no capacitados (Catterberg y Braun, 1989)².

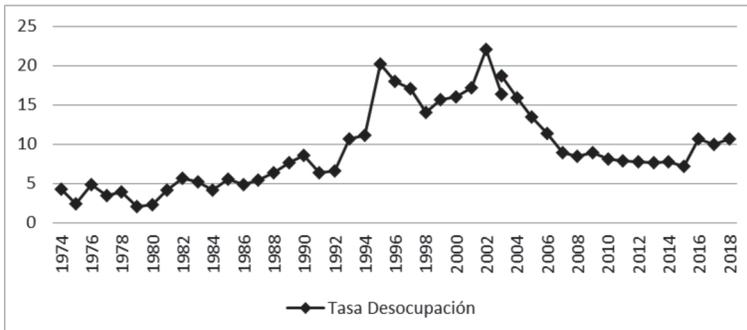
² Según Catterberg (1985), ya en 1983 se da una configuración social distinta en la que una parte de los sectores bajos estructurados, anteriormente peronistas, votan por Alfonsín. Pero Catterberg se refiere a trabajadores formales, propietarios de su vivienda y con expectativas altas de ascenso social: «...obreros especializados, técnicos y supervisores, empleados, vendedores y trabajadores semiespecializados de servicios tuvieron un comportamiento electoral diferente al de los obreros sin calificación y trabajadores de servicios no especializados». El autor marca la ruptura de los obreros capacitados en sus preferencias electorales con los no capacitados. Nosotros marcamos el crecimiento del sector excluido en los 90 que terminará desarrollando en las décadas siguientes intereses y preferencias electorales distintas a las del movimiento obrero organizado. Dicho sector no es considerado por Catterberg en el 1983 de manera específica sino subsumido con los obreros poco calificados.

Pero, de todos modos, el 70 % de estos trabajadores votó por el candidato peronista, Ítalo Luder. La ley de tercios mantuvo su vigencia entre 1983 y 1987, proviniendo del sindicalismo más de un cuarto de los diputados del bloque peronista (Levitsky, 2003: 134).

Tras el colapso del gobierno radical de Raúl Alfonsín, triunfaría, en 1989, el candidato peronista, Carlos Menem, con un discurso netamente dirigido al mundo del trabajo bajo las consignas «Revolución Productiva» y «Salariozo». Los sectores obreros votaron mayoritariamente por Menem, que cosechó el 60 % de los votos de los obreros capacitados y el 74 % de los votos de los obreros no capacitados (Catterberg y Braun, 1989). Tal vez, esta fuera la última elección en la que el peronismo apelaría al sindicalismo como columna electoral cardinal. A pesar de la identificación de Menem con las banderas clásicas del peronismo, una vez en el gobierno, giró hacia políticas de corte liberal que impondrían altos costos sociales. En la década de 1990 cristaliza un proceso de reconfiguración de la estructura social del que emergen nuevos electores y actores políticos.

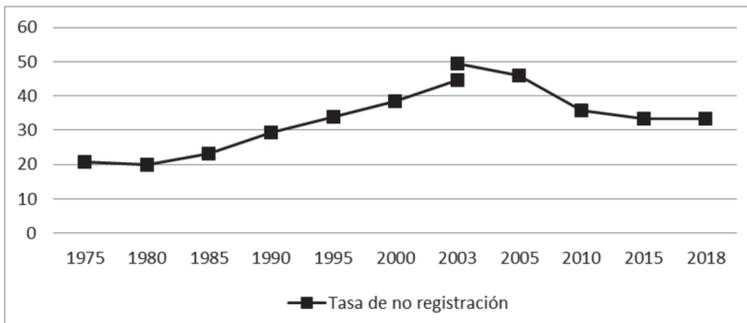
Si hasta la década de 1970 se podía seguir afirmando que la Argentina era una sociedad salarial distintiva en América Latina, a partir de la crisis de la deuda y la reforma de mercado de 1990, ya no se podrá sostener lo mismo. Como lo muestra el Gráfico 1, al inicio del gobierno de Menem, la tasa de desocupación, que venía creciendo desde 1985, alcanza un 7 % para llegar a un exorbitante 20 % hacia mediados de su gestión. Desde entonces hasta la actualidad, la tasa de desempleo, que toca un techo del 22 % en 2002 y un piso del 7 % en 2015, se mantuvo en promedio en torno al 10 % anual. En el Gráfico 2, se observa un proceso similar en la tasa de no registración. Hacia mediados de los 90 superará a un tercio de la Población Económicamente Activa (PEA) para ya nunca bajar de ese porcentaje, alcanzando en 2003 a casi el 50 %. Las medidas económicas que, como consecuencia de la convertibilidad, dotaban de ingresos relativamente altos a los asalariados formales, dejaban afuera del sistema a un creciente número de desocupados y trabajadores informales, conformándose un mercado de trabajo dual. Despedidos que con sus indemnizaciones abrieron quioscos o brindaron servicios de *remis*, jefes y jefas de hogar que encontraron en los planes sociales su principal fuente de ingreso, microemprendedores populares, vendedores ambulantes y feriantes, trapitos, cartoneros y una nueva población en situación de calle fueron solo algunos de los trabajadores que sufrieron en carne propia el progresivo deterioro de las condiciones materiales de vida y se integraron al paisaje urbano. En la Marcha Federal de 1994 se expresaban los variados reclamos de estos nuevos actores frente a la reforma de mercado.

Gráfico 1
Tasa de Desocupación (1974-2018) en %



Fuente: elaboración propia en base a EPH (GBA).

Gráfico 2
Tasa de no registración (1975-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a EPH (GBA)

Justamente, reconociendo esta realidad, los dos candidatos principales en la campaña electoral de 1995, Carlos Menem y José Octavio Bordón, peronistas ambos, centraron sus campañas en el desafío de crear fuentes de trabajo dignas. Los informales y desempleados constituyen desde ese entonces un importante destinatario de las campañas electorales. Las reformas de mercado, implementadas paradójicamente por un presidente peronista, y la consecuente crisis de 2001 quebraron definitivamente la estructura social heredada del peronismo. El proceso de deterioro de las condiciones materiales de los más pobres, que llevaba ya varias décadas, se ace-

leró y fragmentó la relativa homogeneidad de la clase trabajadora que había distinguido a la Argentina del resto de los países de América Latina.

En el marco de desocupación e informalidad laboral que se dan las primeras movilizaciones de desocupados en Cutral Co-Plaza Huincul (1996) y Tartagal y General Mosconi (1997). El gobierno, para pacificar y evitar mayor conflicto social, respondió a estas con la concesión de planes de trabajo. En Cutral Co-Plaza Huincul se concedieron 1.500 Planes Trabajar, mientras que en Tartagal y General Mosconi 3.000. Este desenlace provocó que a partir de entonces los movimientos de desocupados se articularan con el objetivo preciso de extraerle planes sociales a un gobierno que quería evitar la escalada del conflicto social. En el Conurbano bonaerense el axioma «planes o corte de ruta» se impuso como norma de negociación y los movimientos sociales multiplicaron los piquetes como forma de protesta. Un improbable nuevo actor social y político había emergido. Sin lazos laborales que unifiquen sus intereses e identidad y sin sindicatos que los representen, los trabajadores informales y desocupados eran, hasta entonces, una rara fuente de conflicto social. Sin embargo, los planes sociales actuaron como catalizador de una creciente acción colectiva; entre 1997 y 2003, el país experimentó un promedio de 137 acciones de protesta por año por parte de los movimientos de desocupados y trabajadores informales (Garay, 2007; Franceschelli y Ronconi, 2009).

El Plan Trabajar, destinado a desempleados, arrancó en 1996 con 62.000 beneficiarios que se duplicarían al año siguiente. Se sucedieron luego una gran cantidad de programas, de los cuales el más masivo fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH). Implementado en 2002 para aminorar los estragos que causaban los efectos de la colosal crisis económica de 2001, alcanzó alrededor de 2.500.000 beneficiarios en 2003 (Ronconi, 2009). Desde entonces hasta la actualidad, los planes de empleo, que han ido variando en cantidad de beneficiarios pero que, en promedio, no han bajado en los últimos 10 años de los 400.000, fueron una de las principales fuentes de ingreso para muchos desocupados y trabajadores informales.

La fragmentación social le quitó a los sindicatos el monopolio de la representación de los trabajadores. Cuando los trabajadores informales y desempleados, que forman el núcleo duro del 30 % de los pobres en la Argentina, logran articular y expresar sus demandas es a través de diversos movimientos y organizaciones sociales. En cambio, los trabajadores formales, que son aproximadamente el 40 % de la fuerza de trabajo ocupada, continúan siendo principalmente representados por los sindicatos. También en el Congreso se vio reflejada esta pérdida de poder relativo del sindicalismo, allí quedó perimida la ley de tercio y, desde 2003, en las sucesivas elecciones legislativas fueron elegidos solo uno o dos candidatos de proce-

dencia sindical, mientras que ingresaron tres o cuatro provenientes de organizaciones sociales. Aunque los reclamos de ambos sectores incluyen la justicia social, los movimientos sociales la expresan como necesidad de obtener asistencia social del estado, mientras que los sindicatos reclaman por el salario real, las obras sociales y, en forma creciente en la última década, contra el impuesto a las ganancias. Los bifurcados reclamos expresan las diferencias que existen entre los trabajadores y ponen de manifiesto la fragmentación social de la base electoral del peronismo.

Con la reactivación económica posterior a la crisis de 2001, el sindicalismo recuperaría el centro de la escena. Si desde 2003 más del 50 % de los conflictos fue liderado por movimientos de desocupados, a partir de 2005 más del 75 % lo estaría en manos sindicales (Etchemendy y Collier, 2007). Sin embargo, el resurgimiento sindical, con la consecuente retracción de los movimientos, no puede interpretarse como el fin del mercado laboral dual que había llegado para quedarse. Bien describe el escenario actual el líder del Movimiento Evita, Emilio Pérsico: «La clase trabajadora está dividida en tres pedazos: la crema, la leche y el agua. La crema en una sociedad como la nuestra es hasta el 20 % de los trabajadores, trabajadores integrados, los trabajadores reconvertidos, dicen ellos, ¿no? Son estos trabajadores que consumen, que compran dólares. Después está otro sector que sí es bastante más grande, que es la leche, que sí es el sector de trabajadores no reconvertidos. Muchos de la UOM, de textiles, no reconvertidos. Finalmente están los trabajadores de la economía popular. Ejemplos: fábricas recuperadas, cooperativas, los cartoneros... Un trabajador de los primeros cobra por encima de las veinte lucas, los otros estarán de veinte a ocho, a siete, o a cinco, y después una gran masa de la economía popular, de trabajadores que se autoinventaron el trabajo. Que son improductivos en términos capitalistas, que tienen otro tipo de producción que es difícil de comprender para el capitalismo». Interrogado sobre cómo ve la cúpula sindical a los trabajadores de la economía popular, aclara: «Pienso que un sector sindical importante los mira impertérritos: son el afuera. Nada del orden sindical que quieren preservar se altera por ellos» (Abal Medina, 2016).

La formalidad laboral continuará siendo definatoria de accesos a servicios fundamentales. Los trabajadores formales o con ingresos altos acceden a la cobertura médica de obras sociales sindicales o de prepagas privadas, mientras que los informales o desocupados acuden a los hospitales públicos que han ido sufriendo, en general, un constante deterioro. Los sectores obreros medios tienen mayores posibilidades de elegir educación privada para sus hijos, mientras que los informales dependen de la suerte de la escuela pública. La tasa de graduación en las escuelas secundarias privadas es casi el doble que el de las escuelas estatales. «De cada 100 niños que

ingresaron a primer grado en una escuela privada en nuestro país en 2002, 70 de ellos lograron la graduación secundaria en el 2013. Pero de cada 100 que ingresaron a primer grado estatal en 2002, en el 2013 concluyeron la secundaria apenas 27» (Guadagni, 2015: 11).

De hecho, durante el gobierno de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández de Kirchner, existirán políticas claramente diferenciadas para ambos sectores. Por un lado, los sectores formales vieron un marcado incremento de la relevancia de las negociaciones colectivas y una clara recomposición del salario real. Por otro, los sectores informales fueron beneficiarios de una monumental política de transferencia de ingresos. En 2005, Cristina Kirchner firmó el decreto de moratoria previsional que llevaría a que los jubilados y pensionados pasaran de 3 millones a fin de ese año a casi 6 millones en 2012. Desde entonces hasta la actualidad, el 45 % de los jubilados accedieron a la prestación a través de moratoria. A la moratoria previsional se le sumaron las Pensiones No Contributivas, que aumentaron 180 % entre 2005 y 2012, y alcanzaron casi el millón y medio de prestaciones hacia el fin del kirchnerismo (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013). En 2009, Cristina Kirchner lanzó por decreto la Asignación Universal por Hijo (AUH) que, a los dos años, llegó a más de 3,5 millones de niños en casi 2 millones de hogares. A estas grandes transferencias de ingresos hacia los sectores desocupados e informales se sumaron programas como el Argentina Trabaja, que alcanzó prontamente los 250.000 beneficiarios, y otros planes y seguros de desempleo manejados desde el Ministerio de Trabajo. Gracias a esta generosa política de ingresos hacia los sectores más vulnerables y a la recomposición del salario real, los obreros formales y los informales y desocupados se volcaron mayoritariamente a favor de Cristina Kirchner.

Que Cristina Kirchner hubiera conseguido el apoyo de ambos sectores no significa que estos tuvieran los mismos intereses. Siempre existieron tensiones entre los movimientos sociales y la CGT. Paula Abal Medina (2016) describe bien las diferencias entre las columnas sindicales y las columnas de las organizaciones sociales en los actos kirchneristas. Estas tensiones crecieron y fueron particularmente notorias con la discusión por el pago de ganancias en que se enfrascó el sindicalismo y la ruptura de líder sindical Hugo Moyano con Cristina Kirchner. Si bien en los últimos años, los representantes de Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) buscaron integrarse con la CGT, no han logrado reconocimiento alguno hasta el momento. Juan Grabois, de la CTEP, decía al respecto: «Nosotros siempre sostuvimos que este sindicalismo excluyó a los trabajadores de la economía popular, y ese es un problema que hay que solucionar» (Gestión Sindical, 2018).

De hecho, acompañando la fragmentación de la condición laboral, la percepción que las personas tienen sobre los planes sociales se convertiría en una divisoria de aguas fundamental en la «grieta». Un tercio de los hogares argentinos recibe ingresos por planes sociales (Bonfiglio y Vera, 2018)³. Para estos hogares, en general con jefes y jefas desempleados o con trabajos informales, esos ingresos son primordiales dentro del conjunto de sus estrategias de sobrevivencia, por lo que sectores movilizados reclaman por la persistencia y el incremento de los mismos. Por otra parte, quienes no los reciben, en general asalariados formales, tienden a tener una mirada negativa sobre los planes sociales, dado que perciben que ellos trabajan formalmente y pagan impuestos para sostener el gasto social. No es raro escucharlos decir que, con su aporte, «mantienen vagos». Sostenemos entonces que los planes sociales constituyen un clivaje social con importantes consecuencias electorales que afectan más al peronismo que al resto de los partidos. El candidato peronista enfrenta el desafío de satisfacer simultáneamente a votantes que viven de los planes y a votantes que ven a los planes como parte del problema del país.

La fragmentación social también se expresa territorialmente en el hábitat de los votantes. El país tiene 30 % de pobres (13 millones de personas) y 6 % de indigentes (2,5 millones de personas). A nivel nacional, la riqueza se concentra en la región más productiva de la pampa húmeda mientras que la pobreza en la zona norte y oeste del país. Hacia el interior de cada provincia los centros urbanos tienden a tener mayor riqueza que las zonas periféricas, pero, a su vez, las grandes ciudades suelen estar rodeadas de conurbano pobres. Claro ejemplo de esto es la Ciudad de Buenos Aires que, siendo la única jurisdicción con solo un dígito de pobreza, está rodeada de 33 municipios que conforman el Conurbano bonaerense y tienen un índice de pobreza cercano al 36 %. Dentro de cada uno de estos 33 municipios, la pobreza también tiene una clara distribución territorial; mientras en sus cabeceiras se concentran los estratos medios y altos, a medida que se aleja de ellas y del trazado ferroviario, se encuentran los sectores más bajos.

La fragmentación social en el hábitat es también palpable en el aumento de la población en villas y asentamientos. Si bien los datos fidedignos y comparables escasean, el censo realizado en 2017 por el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) permite algunas conjeturas. Si comparamos la cantidad de villas en el Conurbano bonaerense según el censo 2001 y las actuales cifras provistas por el RENABAP, el número se triplicó en 16 años. Según el censo 2001 eran menos de 400, según un estudio de la Uni-

³ Entendemos aquí «plan social» en un sentido amplio, que abarca Asignación Universal por Hijo, cooperativas del programa *Argentina Trabaja*, pensiones no contributivas, jubilaciones por moratoria, planes de desempleo, etc.

versidad de General Sarmiento para 2006 eran 796 y para 2017, según RENABAP, cerca de 1.200 (Cravino, 2009). De acuerdo a RENABAP, en la actualidad existen 4.228 villas y asentamientos en todo el país, que concentrarían 3,5 millones de personas. Sumadas, cubren un área equivalente a dos superficies de la Ciudad de Buenos Aires (416 km²). En estas villas y asentamientos el acceso a servicios y bienes públicos es claramente deficiente e inferior al que se tiene en barrios formales.

La película que hemos descripto es la de la creciente fragmentación de la clase obrera y el deterioro de las condiciones materiales de vida de los más pobres. Nuestra hipótesis es que el peronismo sufre electoralmente esta progresiva heterogeneidad. No es difícil comprobarlo en las historias cotidianas de trabajadores de nuestro país. Por ejemplo, Fidelina es empleada formal en un hotel céntrico donde realiza tareas de limpieza. Vive en el barrio de los italianos en Lanús y está agradecida con el intendente porque incorporó iluminación LED en las calles, pero se queja de la inseguridad y de que su cuñada, Maricel, se haya jubilado sin haber trabajado nunca. Sostiene que «los que trabajamos mantenemos vagos». Maricel efectivamente entró en la moratoria provisional de 2015, vive en una villa llamada La Fe y se queja de que, con la inflación, la jubilación no le alcanza para nada. Tanto Maricel como Fidelina provienen de hogares peronistas de trabajadores ferroviarios, pero hoy Maricel se siente representada por Unidad Ciudadana y Fidelina por Cambiemos. Héctor vive en el centro de Avellaneda y es dueño de un taxi. Se queja de su primo Rubén, al que considera un vago porque es «un planero» que cobra el Argentina Trabaja. «Tendría que llamarse Argentina Descansa», dice. Cuando Rubén participa en el piquete que corta el Puente Pueyrredón, Héctor quiere que la policía «lo cague a palos hasta que vaya a laburar». En 2015, Héctor votó por Sergio Massa y Rubén lo hizo por Daniel Scioli. Carlitos es un cartonero que vive en una villa del municipio de Moreno. Está agradecido con el puntero de la villa porque le dio unas chapas para hacer el techo de su casa y consiguió que la municipalidad volcara cascotes sobre la calle para facilitarle el acceso con el carro. Contrasta con la preocupación de José, que es panadero y vive a pocas cuadras de Carlitos, y se queja de que no tiene cloacas ni asfalto y de que la escuela a la que asisten sus hijos es de muy mala calidad. Carlitos cree que solo Cristina Kirchner puede mejorar su situación, mientras que José cree que Juan Manuel Urtubey sería un buen presidente.

Estas historias con las que nos hemos topado en el Conurbano bonaerense ilustran la fragmentación de la otrora más homogénea base del voto peronista. No significa esto que no exista político capaz de representar a la vez a obreros formales y desocupados, a asalariados y beneficiarios de planes o a habitantes de villas y asentamientos y de barrios formales. Cristina

Kirchner consiguió el apoyo de estos sectores diversos en 2007 y 2011. Es posible representar intereses diversos e incluso, a veces, hasta a grupos antagónicos, pero es más difícil que representar a un grupo homogéneo en sus intereses. Cuando un candidato intenta representar distintos sectores con intereses no coincidentes, abre la oportunidad a que otro candidato focalice sus promesas en uno de los sectores y le arrebate una porción de votantes. De hecho, como se puede ver en el Tabla 1, desde 2003 hasta la actualidad, el peronismo siempre ha tenido más de un candidato en las elecciones presidenciales. Nuestra hipótesis es que en 2015 y 2017, los candidatos peronistas expresaron esa grieta en la base electoral del peronismo: los sectores más pobres votaron al Peronismo K, Frente por la Victoria – Unidad Ciudadana, y los sectores medio bajo votaron parcialmente por el Peronismo no Kirchnerista o, incluso, por Cambiemos. El siguiente punto busca ofrecer evidencia sobre el caso.

Tabla 1

Porcentaje de votos de candidatos peronistas a la presidencia 2003-2015

Año	Candidato	Partido	%	% Acumulado
2003	Carlos S. Menem	Alianza Frente por la Libertad	24,45 %	60,80 %
	Néstor Kirchner	Alianza Frente para la Victoria	22,24 %	
	Adolfo Rodríguez Saá	Frente Movimiento Popular	14,11 %	
2007	Cristina Kirchner	Frente para la Victoria	45,28 %	52,92 %
	Alberto Rodríguez Saá	Frente Justicia, Unión y Libertad	7,64 %	
2011	Cristina Kirchner	Frente para la Victoria	54,11 %	67,93 %
	Alberto Rodríguez Saá	Alianza Compromiso Federal	7,96 %	
	Eduardo Duhalde	Alianza Frente Popular	5,86 %	
2015	Daniel Scioli	Frente para la Victoria	37,08 %	60,11 %
	Sergio Massa	Unidos por una Nueva Alternativa	21,39 %	
	Adolfo Rodríguez Saá	Alianza Compromiso Federal	1,64 %	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral.

2. Datos y evidencia empírica

Testear nuestra hipótesis requeriría de una muestra representativa de los votantes de los sectores que conforman la base electoral histórica del peronismo. Esto implicaría una base que incluya cómo votaron los sectores de ingresos y educación medios y bajos, los beneficiarios de planes, los habitantes en villas y los trabajadores formales, informales y desocupados. La muestra debiera tener información sobre todos estos aspectos y la cantidad de observaciones suficientes para tener poder estadístico y testear nuestra

hipótesis. Lamentablemente no existe en Argentina ninguna encuesta que cumpla con estos requisitos. Es necesario, entonces, reconocer que la información disponible impone límites a nuestro estudio. Las muestras que elaboran las consultoras suelen excluir la población que vive en villas miseria por motivos de acceso y seguridad, y la mayoría de las veces no distinguen entre trabajadores formales e informales por la complejidad de las preguntas para obtener esta información. Asimismo, la cantidad de personas encuestadas suele ser demasiado baja para testear con poder estadístico hipótesis referidas a ciertas sub-poblaciones, como por ejemplo, la distribución de preferencias electorales entre los beneficiarios de planes sociales. Reconocidas las limitaciones existentes, para subsanar la falta de una muestra ideal se adoptó una estrategia múltiple. Primero, realizamos un análisis econométrico a nivel votante utilizando la acumulación de cinco bases de datos y, segundo, realizamos un análisis espacial de la distribución del voto comparando el porcentaje de hogares en villas y asentamientos en los 1083 circuitos electorales de la Provincia de Buenos Aires.

2.1. Evidencia con bases de datos

Partimos de utilizar los datos ya existentes del APES (*Argentine Panel Election Study*). A esta encuesta agregamos bases de Isonomía Consultores y de M y R Asociados. Estas consultoras aceptaron agregar preguntas a sus cuestionarios, lo que nos permitió recabar información relevante a nuestra hipótesis. A su vez, una versión reducida de la encuesta realizada por Isonomía fue llevada a cabo por el equipo del CIAS en villas y asentamientos para incorporar esta población que es usualmente ignorada en las encuestas. Adicionalmente, el CIAS colaboró en el diseño de una encuesta en la Municipalidad de Lanús, lo que permitió agregar las preguntas pertinentes a este estudio. Finalmente, se creó una base total de datos que resulta de apilar las cinco muestras mencionadas⁴.

La Tabla 2 presenta estadísticas básicas para la base total y para cada uno de sus componentes. Dada la hipótesis a testear, y asumiendo que la base histórica del peronismo son los sectores de nivel educativo medio y bajo, el análisis se circunscribe a la población con nivel educativo de hasta con secundaria completa. La base total contiene un total de 3.670 personas, de las cuales el 6 % habita en villas miserias, el 26 % es beneficiario de un plan social, y solo el 45 % de los ocupados tiene empleo formal. Si bien estos valores tienen alguna diferencia con la población electoral argentina, son

⁴ El Apéndice explica detalladamente las características de cada una de las cinco muestras utilizadas.

más cercanos que cualquiera de las muestras individuales tomadas por separado⁵.

Tabla 2
Estadísticas descriptivas

Variable	APES	ISONOMIA	MyR	CIAS	Lanús	Base Total
Recibe plan social	32 %	13 %	13 %	52 %	26 %	26 %
Trabajador formal	43 %	52 %	54 %	24 %	34 %	45 %
Habita villa miseria	0 %	0 %	0%	100 %	16 %	6 %
AMBA	45 %	60 %	66 %	100 %	100 %	63 %
Hombre	47 %	47 %	42 %	45 %	44 %	45 %
Edad	43.7	43.0	54.1	39.4	44.2	46.8

Fuente: elaboración propia en base a encuestas citadas.

La hipótesis central es que la otrora unificada base electoral del peronismo se encuentra actualmente fragmentada y que dicha fragmentación se expresa en diferentes preferencias electorales. Aquí testeamos la fragmentación social y sus consecuencias electorales sobre el peronismo en tres dimensiones fundamentales: laboral, fiscal y territorial. La fragmentación laboral es medida por la formalidad o informalidad en las condiciones de trabajo, la fiscal por si el votante percibe algún ingreso de planes sociales o no y la territorial por si el votante vive en villa o asentamiento o no. Obviamente se trata de medidas parciales de la fragmentación social que se superponen pero cada una posee suficiente riqueza por sí misma para justificar su utilización por separado.

Los gráficos 1 al 3 ilustran la hipótesis central del documento. El gráfico 1a muestra que el 73,8 % de las personas que habitan en villas miserias o asentamientos reportan haber votado al PJ K, mientras que dicha figura alcanza al 46,8 % entre los que no habitan en villa. Una marcada preferencia por el PJ K en el segmento más vulnerable. Debido a que la muestra se circunscribe a personas que votaron al PJ K, al Peronismo no K, o a Cambiemos, los resultados del gráfico indican a su vez que solamente el 26,2 % de las personas que habitan en villas miserias reportan haber votado al Peronismo no K o a Cambiemos, mientras que entre los que no viven en las villas el apoyo a estos fue del doble (53,2 %). El gráfico 2a muestra que 67,8 % de los que reciben planes sociales vota por el FPV, mientras que entre los que no reciben algún plan social se limita al 45,4 %. Finalmente, el gráfico 3a ilustra

⁵ Como el 97 % de la muestra declara haber votado por Cambiemos, Peronismo kirchnerista o Peronismo no kirchnerista nos circunscribimos a dicha población.

el mayor apoyo que recibe el PJ K entre los trabajadores informales (52,1 %) respecto a los formales (40,2 %). En los tres casos las diferencias son estadísticamente significativas al 99 %. Es decir, el segmento socialmente más vulnerable de la antigua base electoral del Peronismo (i.e., informales, beneficiarios de planes y habitantes de villas y asentamientos), muestra preferencias electorales marcadamente diferentes respecto a segmentos medios (i.e., formales, que no perciben planes sociales y no habitan en asentamientos); mientras que los primeros se vuelcan mayoritariamente por el FPV, los segundos lo hacen por candidatos del Peronismo no K o Cambiemos.

Gráfico 1a.
Porcentaje que vota al FPV

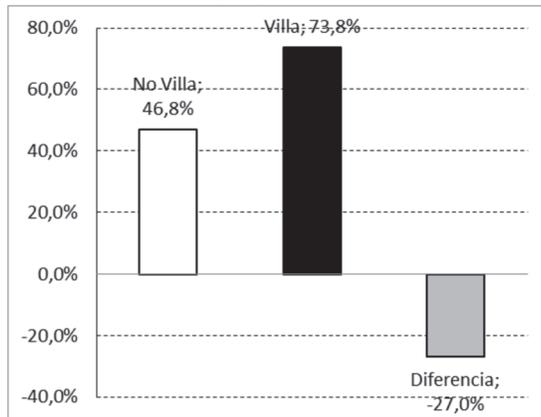


Gráfico 2a.
Porcentaje que vota al FPV

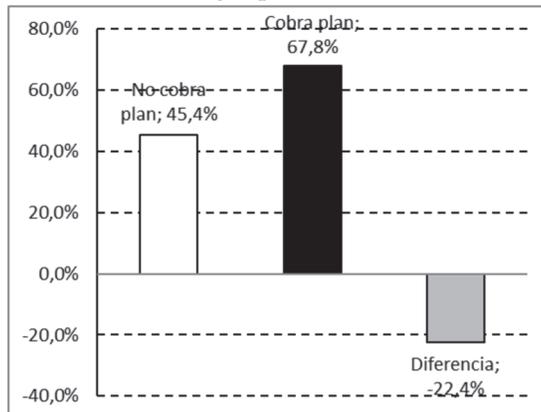


Gráfico 3a.
Porcentaje que vota al FPV

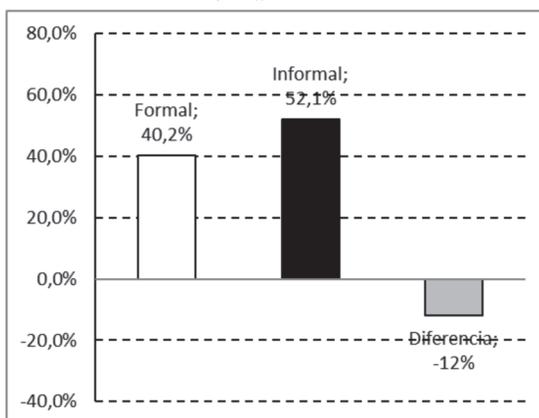
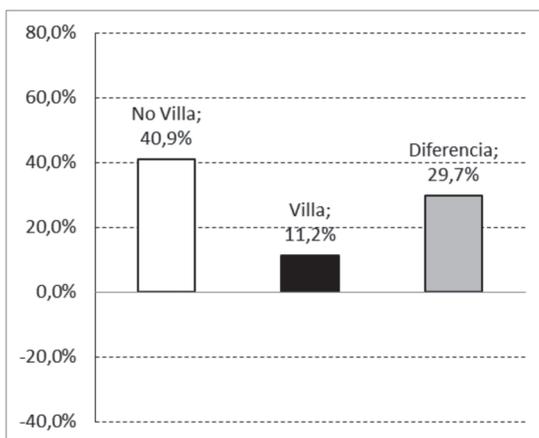


Gráfico 1b.
Porcentaje que vota a Cambiemos



Los gráficos 1b a 3b muestran los votos de Cambiemos, y es interesante notar como los datos reflejan la famosa «grieta» argentina al invertir las proporciones con respecto al FPV. Si los habitantes de las villas y asentamientos tienden a votar 27 puntos porcentuales (p.p.) más al FPV que los que no habitan en villas y asentamientos, lo contrario ocurre con Cambiemos; solo el 11,2 % de los habitantes en villas lo vota mientras que casi el 41 % de los que no viven en villa lo hace. Lo mismo sucede con los planes sociales, el 42 % de los que no lo reciben vota a Cambiemos frente al 20,9 % de los que sí perciben planes. Y los trabajadores formales votan un 10 p.p. más a Cambiemos que los

informales. Estas diferencias son estadísticamente significativas al 99 %. En cuanto clivaje social estructural, Cambiemos es el negativo del FPV.

Gráfico 2b.
Porcentaje que vota a Cambiemos

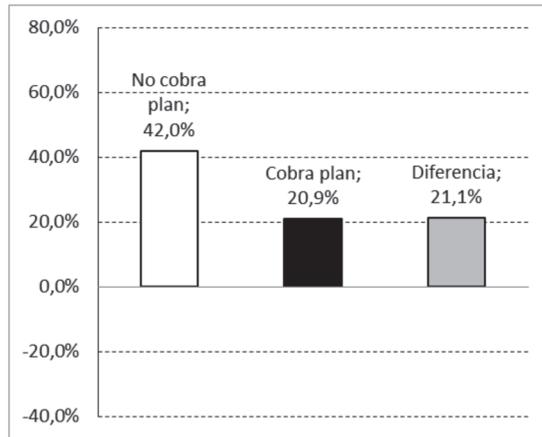
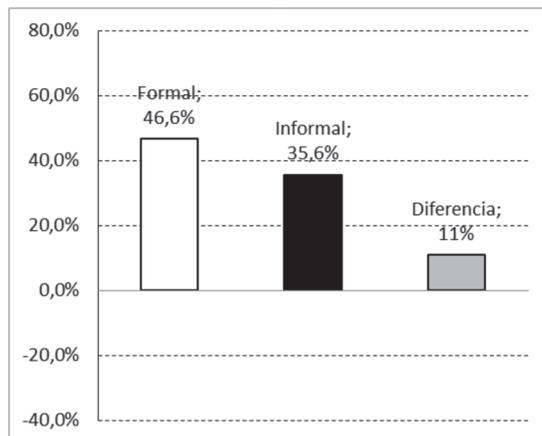


Gráfico 3b.
Porcentaje que vota a Cambiemos



No menos interesante son los datos para el PJ no K en los gráficos 1c a 3c. Si bien no se puede afirmar, como en el caso de Cambiemos, que sus votantes sean el negativo estructural del FPV, sí se observa una base electo-

ral distinta. Mientras al FPV lo vota un 63 % más la población villa que la en No villa, en el PJ no K la diferencia es menor al 3 p.p. y no significativa. En este aspecto, los sectores que declaran votar por el PJ no K serían menos marginales que los que lo hacen por el PJ K. Lo mismo ocurre con los planes sociales. Si quienes lo reciben declaran votar más por el PJ K que quienes no los reciben, lo contrario ocurre entre los votantes del PJ no K; los que no reciben lo votan 1,2 p.p. más que quienes lo reciben. Aunque por su pequeño tamaño esta diferencia no es estadísticamente significativa, y debe interpretarse con cautela, la evidencia pareciera señalar de todos modos un clivaje dentro del peronismo en torno a los planes sociales. Exactamente lo mismo ocurre en torno a la formalidad laboral. Mientras los informales tienden claramente a votar más al PJ K, esto no ocurre con el PJ no K. La evidencia, con todas las limitaciones del caso, pareciera indicar que la grieta no solo divide la base electoral entre FPV y Cambiemos sino también dentro del peronismo entre PJ K y PJ no K.

Gráfico 1c.
Porcentaje que vota al PJ no K

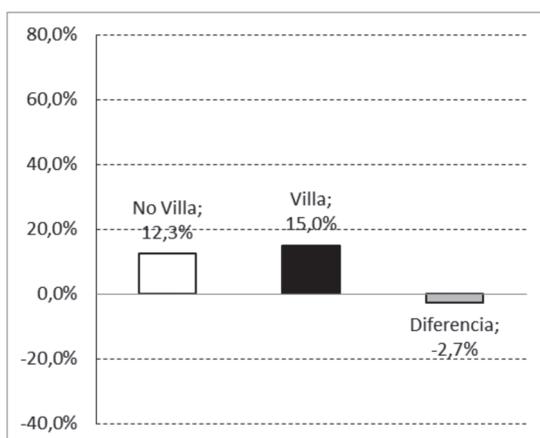


Gráfico 2c.
Porcentaje que vota al PJ no K

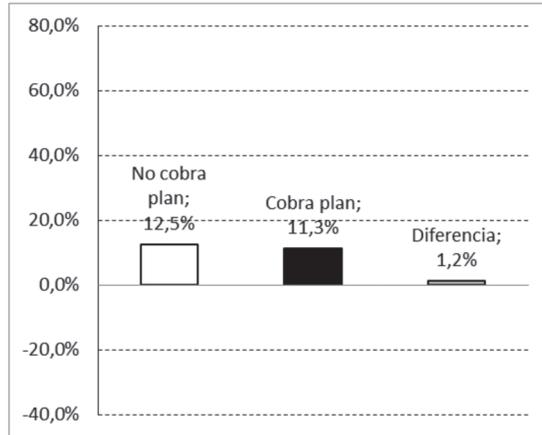
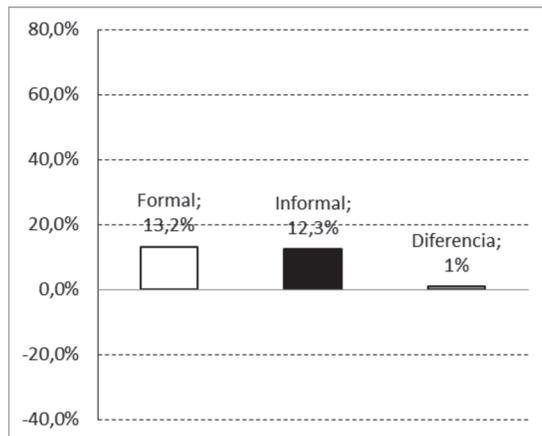


Gráfico 3c.
Porcentaje que vota al PJ no K



Si bien los gráficos confirman nuestra hipótesis pueden sufrir problemas de variable omitida. Es por eso que se complementan con la siguiente especificación econométrica:

$$Voto_i = \alpha + \beta Dimension_i + X_i + \varepsilon_i ;$$

donde $Voto_i$ es igual a 1 si la persona i reporta haber votado al FPV en la última elección y 0 si reporta haber votado a Cambiemos o a un candidato

del Peronismo no K. Como se mencionó arriba la muestra se restringe a la población con nivel educativo de secundaria completa o menos. *Dimensión* se refiere a los tres ejes sociales enfatizados en este documento: formalidad-informalidad laboral; habita o no en villa miseria; beneficiario o no de plan social; **X** es un vector de variables de control que incluyen el sexo, la edad, y la región donde vive el votante⁶. Se estima con un modelo probit con errores estándares robustos. La Tabla 3 reporta los efectos marginales dF/dx .

Tabla 3
Efectos de vulnerabilidad social sobre preferencias electorales

Variable dependiente = Voto a FPV = 1; Voto a PJ no K o Cambiemos = 0			
	(1)	(2)	(3)
Villa miseria	0.223***	-	-
	(0.034)		
Plan social	-	0.197***	-
		(0.021)	
Trabajador informal	-	-	0.111***
			(0.023)
Sexo (Hombre=1)	-0.009	0.014	0.039*
	(0.017)	(0.019)	(0.023)
Edad	-0.004***	-0.003***	-0.005***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)
Indicadores regionales	Si	Si	Si
Observaciones	3670	3125	1929

Fuente: elaboración propia en base a encuestas citadas.

Nota: Modelos probit con errores estándares robustos. Se reportan los efectos marginales. Estadísticamente significativos al 10 % *, 5 % **, y 1 % ***.

En las columnas se introducen por separado las tres dimensiones sociales que enfatiza este documento, y encontramos que las tres son muy útiles para comprender las preferencias electorales de los votantes aun luego de controlar por un conjunto de variables socio-demográficas. Nótese que la magnitud del coeficiente se reduce en los tres casos (por ejemplo, en el gráfico 1 se observa que la diferencia en el voto al FPV entre los que habitan en villa respecto a los que no, es de 27 puntos porcentuales, pero al controlar por otras variables se reduce a 22 puntos porcentuales tal como indica la

⁶ Las regiones son AMBA, Pampeana, Cuyo, NEA, NOA, Patagonia.

columna 1 de la tabla 2); pero los resultados siguen siendo política y estadísticamente significativos.

Una duda que puede surgirle al lector es la robustez de los resultados frente al análisis por separado de cada muestra. La encuesta de Lanús es la única que contiene información sobre las tres dimensiones, y por ende permite realizar el testeo completo de las tres hipótesis. Obviamente tiene el problema de que los resultados solo se refieren a un municipio de todo el país, pero históricamente Lanús es un termómetro representativo de lo que ocurre social y electoralmente en el conurbano. En el Apéndice se presenta el análisis utilizando solo los datos de la encuesta de Lanús, y cualitativamente se observan todos los mismos fenómenos arriba resaltados. La fragmentación laboral, espacial y fiscal se traduce en diferentes preferencias electorales dentro de la base electoral del peronismo.

2.2. Evidencia Espacial de la grieta

Otra prueba adicional que tiende a confirmar nuestra hipótesis proviene de un análisis espacial del voto. El análisis a nivel circuito de los resultados electorales oficiales arroja resultados que confirman el análisis anterior a nivel votante individual. Utilizando QGIS se correlacionaron dos capas de la Provincia de Buenos Aires, una que captura el porcentaje de población que vive en villas y asentamientos por circuito y otra que vuelca los resultados electorales por circuito de las Elecciones 2017 (categoría Senador Nacional por la Provincia de Buenos Aires). Para confeccionar la capa de porcentaje de familias en villas y asentamientos por radio censal se utilizó la cantidad de hogares por circuito electoral del CENSO 2010 y la cantidad de Familias que habitan en villas y asentamientos del Relevamiento 2016 de TECHO (<http://relevamiento.techo.org.ar/>). Como espacialmente los límites de villas y asentamientos no coinciden con los de los circuitos, se realizó una suma proporcional de dichos datos según los circuitos que geográficamente les correspondían. Los resultados para los 1083 circuitos electorales de la Provincia de Buenos Aires electorales provienen de la Dirección Nacional Electoral. La Tabla 4 muestra los resultados de la correlación entre porcentaje de hogares en villas y asentamientos por circuito electoral de la Provincia de Buenos Aires y porcentaje de voto a los distintos partidos. Se comparan los resultados electorales en un total de 1083 circuitos electorales.

Tabla 4

Coeficientes de correlación entre porcentaje de hogares en villas por circuito y porcentaje de votos en la elección por Senador Nacional (PBA 2017)

	% Hogares en villas
PJ K	0,4260
Cambiamos	-0,3894
PJ no K	-0,0288

Fuente: elaboración propia con QGIS en base a CENSO (2010), TECHO (2016) y Dirección Nacional Electoral.

El porcentaje de hogares en villas se correlaciona positivamente y de manera alta con el voto al PJ K (0,43). Por el contrario, la correlación con Cambiamos es, graficando la mentada grieta, negativa y alta (-0,39). Estos coeficientes son estadísticamente significativos al 99 %. Pero lo interesante es que la correlación también es negativa en el caso del PJ no K. Aunque este coeficiente es muy pequeño, y por lo tanto no significativo, ilustra que la base del voto al PJ no K es distinta a la del PJ K. Una vez más la evidencia apunta a que la base electoral del peronismo está fragmentada socialmente.

La Tabla 5 ilustra estas correlaciones. De los 338 circuitos del Conurbano Bonaerense 128 no tienen población en villas y el FPV solo ganó en el 14 % de estos (18), mientras que ganó en el **76 %** de los circuitos que tienen más del 20 % de las familias en villas, en 47 de 62. A medida que aumenta el porcentaje de familias en villa aumenta el porcentaje de circuitos en los que triunfa el FPV. Lo inverso ocurre con Cambiamos mientras que el PJ no K no triunfó en ninguno de los circuitos.

Tabla 5

Circuitos del Conurbano en los que triunfó el FPV para Senador 2017 según porcentaje de hogares en villas y asentamientos

% Familias en Villas	Nº de Circuitos	Ganó FPV	%
0 %	128	18	0.140625
0.1 a 10 %	90	41	0.45555556
11 a 20 %	58	31	0.53448276
Más de 20 %	62	47	0.75806452
Total Circuitos	338	137	0.40532544

Fuente: elaboración propia con QGIS en base a CENSO (2010), TECHO (2016) y Dirección Nacional Electoral.

Conclusión

Desde la crisis de 2001 hasta la actualidad, el peronismo no se ha presentado unificado en ninguna elección presidencial. En 2015 sufrió una dura e inesperada derrota a pesar de que, en la elección general, los candidatos de extracción peronista, Daniel Scioli, Sergio Massa y Adolfo Rodríguez Saá, sumaban más del 60 % de los votos. Nos encontramos en tiempos preliminares a las elecciones presidenciales 2019, pero ya todo hace prever que al menos habrá dos candidatos de filiación peronista, uno por el Peronismo K y otro por el Peronismo no K. Existe una natural tendencia a adjudicar esta fragmentación electoral del peronismo a características personales de sus candidatos; se trataría fundamentalmente de un problema de liderazgo y egos exacerbados. Sin negar la existencia de este tipo de problemas, el presente artículo señala causas estructurales de la falta de unidad electoral del peronismo. Argumenta que, egos aparte, la grieta social genera una demanda por candidatos peronistas de distintos perfiles ideológicos que dispersa, por lo tanto, su oferta.

De las varias décadas de atraso económico y la reforma de los 90 que eclosionó en 2001 emergieron nuevas realidades y actores sociales, rompiéndose la relativamente homogénea sociedad salarial argentina. La evidencia presentada en este artículo muestra no solo cómo dicha fragmentación da sustento estructural a la grieta entre el FPV y Cambiemos, sino que señala también una grieta en la base electoral del peronismo. Al tomar los votantes con educación secundaria o menor, nos encontramos con que la base electoral del PJ K difiere de aquella del PJ no K. Los votantes del PJ K tienden más a vivir en villas y asentamientos, ser trabajadores informales y percibir planes que los votantes del Peronismo no K. Estas discontinuidades sociales contribuyen a una demanda diversificada de candidatos peronistas fragmentando su unidad electoral.

La teoría y evidencia presentada sostienen así que el problema de unidad del peronismo no se debe simplemente a un problema de liderazgo o agencia política sino a la dificultad de representar a sectores con intereses diversos. Se podría especular que el peronismo probablemente no hubiera perdido elecciones claves, en las últimas dos décadas, si sus candidatos hubieran logrado unificarse. Pero los votantes que se definen como peronistas sostienen hoy demasiado frecuentemente reclamos contradictorios. No es fácil reconocer la legitimidad del piquete y garantizar la libre circulación de los trabajadores, ni sostener la importancia de los planes sociales y prometer no cobrar ganancias. Todos estos, reclamos hechos por la base electoral peronista. No argumentamos que sea imposible representarlos, de hecho ya ha acontecido a lo largo de la primera década del siglo XXI, pero planteamos que la fragmentación social instaura un desafío a la unidad peronista.

Obviamente, teniendo en cuenta la hipótesis, la evidencia presentada es solamente la mejor disponible. La elección presidencial de 2019 podría presentar en este sentido una buena ocasión para recoger una muestra representativa de los votantes de los sectores que conforman la base electoral histórica del peronismo y avanzar en esta línea de investigación. Una base con la cantidad de observaciones necesarias para tener poder estadístico y que incluya cómo votaron los sectores de ingresos y educación medios y bajos, los beneficiarios de planes, los habitantes en villas y los trabajadores formales, informales y desocupados sería un gran aporte al estudio de los clivajes sociales de los partidos políticos en la Argentina de hoy. Sobre todo, porque pareciera que el problema va a seguir vigente en las elecciones presidenciales de 2019. No sería extraño que los candidatos de extracción peronista obtuvieran más del 50 % de los votos pero tampoco que sean, al menos, dos. La marcha proclama «todos unidos triunfaremos...» y pareciera ahí estar el problema del partido peronista.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, P. (9 de mayo de 2016). Las formas políticas del trabajo [en línea]. Universidad Nacional de San Martín, *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/las-formas-politicas-del-trabajo/> Fecha de consulta: 10/06/2018.
- Bonfiglio, J., y Vera, J. (2018). Condiciones materiales de vida. Hábitat, pobreza y desigualdad en los hogares urbanos de Argentina (2010 – 2017) [en línea]. Pontificia Universidad Católica Argentina. Disponible en: <http://uca.edu.ar/es/noticias/condiciones-materiales-de-vida.-habitat—pobreza-y-desigualdad-en-los-hogares>. Fecha de consulta: 10/10/2018.
- Burdman, J. (11 de septiembre de 2017). El peronismo tiene un problema de liderazgo, no de unidad [en línea]. Entrevista por Agustín Cesio y Diego Sánchez. *Revista Zoom*. Disponible en: <https://revistazoom.com.ar/el-peronismo-tiene-un-problema-de-liderazgo-no-de-unidad/> Fecha de consulta: 17/06/2018.
- Catterberg, E. y Braun, M. (1989). Las elecciones presidenciales argentinas del 14 de mayo de 1989: La ruta a la normalidad. *Desarrollo Económico*, 29(115), 361-374.
- Catterberg, E. (1985). Las elecciones del 30 de octubre de 1983. El surgimiento de una nueva convergencia electoral. *Desarrollo Económico* 25(98), 259-267.
- Colazingari, S., y Palermo, V. (2016). Peronismo clásico y peronismo plebeyo: El populismo de la globalización. *Temas y Debates*, 32, 27-49.
- Collier, R., y Collier, D. (1991). *Shaping the political Arena. Critical junctures, the labor movement, and regimen dynamics in Latin America*. Princenton: Princenton University Press.

- Etchemendy, S., y Collier, R. (2007). Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007). *Politics & Society*, 35(3), 363-401.
- Fidanza, E. (2017, 30 de diciembre). La estrategia que puede destronar al peronismo [en línea]. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2096598-la-estrategia-que-puede-destronar-al-peronismo>. Fecha de consulta: 2/06/2018.
- Franceschelli, I. y Ronconi, L. (2009). The effect of workfare policy on social movement mobilizations. *Economics Letters*, 105(3), 315-317.
- Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, 35(2), 301-328.
- Gestión Sindical. (23 de marzo de 2018). Los movimientos sociales quieren sumarse a la estructura de la CGT para fortalecer sus reclamos [en línea]. Disponible en: <https://gestionsindical.com/los-movimientos-sociales-quieren-sumarse-a-la-estructura-de-la-cgt-para-fortalecer-sus-reclamos/> Fecha de consulta: 20/08/2018.
- Guadagni, A. (2015). Hay más estudiantes y egresados, pero crece la desigualdad. *Centro de Estudios de la Educación Argentina, Universidad de Belgrano*, 33, 1-14.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.
- Murillo, M. (2017). La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo. *Revista SAAP*, 11(2), 10-30.
- Natanson, J. (Septiembre de 2017). ¿Hegemonía Macrista? [en línea]. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en: https://www.eldiplo.org/219-la-clase-media-en-tiempos-de-macri/hegemonia-macrista/#n_2 Fecha de consulta: 20/06/2018.
- Novaro, M. (31 de Agosto de 2017). El peronismo está herido, pero no de muerte [en línea]. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2058117-el-peronismoesta-herido-pero-no-de-muerte>. Fecha de consulta: 20/06/2018.
- Rodríguez, K. (2013). Nota Técnica N°74 EMPLEO E INGRESOS, Correspondiente al Informe Económico N° 84 Tercer Trimestre de 2013. Ministerio de Hacienda.
- Semán, P. (Julio de 2017) La grieta opositora [en línea]. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en: <https://www.eldiplo.org/217-la-disputa-por-el-liderazgo/la-grieta-opositora/> Fecha de consulta: 20/06/2018.
- Ronconi, L. (2009). Estimates of the Benefit Incidence of Workfare. *Economía: Journal LACEA* 9(2), 129-145.
- Torre, J. (2012). *Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Torre, J. (2017). Los huérfanos de la política de partidos revisited. *Revista SAAP*, 11(2), 10-30.
- Zarazaga, R. (2017, 13 de mayo). Los CEO´s entendieron que, si el barco se hunde, no hay un buen camarote [en línea]. *La Política Online*. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/105445-los-ceos-entendieron-que-si-el-barco-se-hunde-no-existe-un-buen-camarote/> Fecha de consulta: 14/06/2018.

Palabras clave

peronismo – elecciones – fragmentación social – Argentina – grieta

Keywords

peronism – elections – social fragmentation – Argentina – polarization

Abstract

Since the 2001 Argentine crisis, Peronist Party has never run unified for presidential elections. The present article evaluates the causes of this lack of unity. It stands that the traditional base of peronist voters has suffered a progressive social fragmentation, which explains the electoral dispersion of its candidates. The analysis of different data sets offers evidence of this fragmentation as well as its electoral implications, focusing on three dimensions of voters: occupational status, social programs benefits and habitat exclusion.

Apéndice¹

Este apéndice describe cada una de las cinco muestras utilizadas.

1. Argentine Panel Election Study²

En 2015, el investigador Noam Lupu coordinó una encuesta de tipo panel, para estudiar las preferencias y opiniones de los electores durante las elecciones presidenciales en Argentina.

1.1. Diseño de la muestra

Se realizaron dos «olas» de encuestas cara a cara en todo el territorio nacional. La primera ola se realizó previo a las elecciones presidenciales, entre el 24 de junio y el 7 de agosto de 2015³. La segunda ola, entre el 21 de noviembre de 2015 y el 30 de diciembre de 2015. La primera ola abarcó a 1.149 ciudadanos argentinos mayores de 18 años. Se realizó una muestra

¹ Disponible online en www.cias.org.ar

² Disponible online en APES: <http://www.noamlupu.com/data.html>

³ Las PASO se realizaron el 9 de agosto de 2015. Las elecciones generales tuvieron una primera vuelta el 25 de octubre de 2015, y una segunda vuelta el 22 de noviembre de 2015.

estratificada y multietápica. En primer lugar, se seleccionaron 18 ciudades del país. Para cada ciudad, se utilizaron procedimientos probabilísticos, y una vez seleccionados los hogares, se utilizaron cuotas de sexo y edad. La segunda ola se propuso re-encuestar a todos aquellos que respondieron a la primera ola. La tasa de respuesta alcanzó al 68 %. Para compensar dicha situación, se agregaron 626 encuestados seleccionados bajo los mismos criterios descritos líneas arriba. En total, la segunda ola alcanzó 1406 casos.

1.2. Construcción de variables y procesamiento de los datos

Educación alta: 0 «Bajo», 1 «Alto». Se utilizaron las variables P89b (ola 1) y P102_w2 (ola

2). Se considera «Bajo» a todos aquellos encuestados con nivel educativo igual o inferior a Secundario Completo.

Formal: 0 «Informal», 1 «Formal». Se utilizaron las variables P93, P95, P102 y P105 (ola 1); y las variables P105_w2, P107_w2, P113_w2 y P115_w2 (ola 2). Formal incluye trabajadores del Estado o empresas del Estado; trabajadores en el sector privado, que tienen descuento jubilatorio; dueños o socios de empresa inscriptos y con pago al día en AFIP; trabajadores por cuenta propia inscriptos y con pago al día en AFIP. Informal incluye trabajadores en el sector privado que no tienen descuento jubilatorio; dueños o socios de empresa no inscriptos en AFIP o inscriptos pero que no realizan sus pagos regularmente; trabajadores por cuenta propia no inscriptos en AFIP o inscriptos pero que no realizan sus pagos regularmente; trabajadores no remunerados o sin pago.

Plan social: 0 «No cobra plan», 1 «Cobra plan». Se utilizaron las variables P120, P121 y P122 (ola 1); y las variables P131_w2, P132_w2 y P133_w2 (ola 2). Se consideran que cobran planes sociales a todos aquellos que respondieron que él o alguna persona de su hogar son beneficiarios de un plan social, AUH o Moratoria Previsional.

Voto FPV: 0 «PJ no K + Cambiemos», 1 «FPV-UC». Se utilizaron las variables P32_1 y P32_2 (ola 1); y las variables P27_abierta_w2 y P27_cerrada_w2 (ola 2). Se consideran votantes de «PJ no K» a quienes manifiestan su voto efectivo (ola 2) o intención de voto (ola 1) a Sergio Massa, José Manuel de la Sota o Adolfo Rodríguez Saá, votantes de «FPV-UC» a quienes manifiestan su intención de voto (ola 1) o voto efectivo (ola 2) a Daniel Scioli y votantes de Cambiemos a quienes manifiestan su voto efectivo (ola 2) o intención de voto (ola 1) a Mauricio Macri, Elisa Carrió o Ernesto Sanz.

2. Isonomía Consultores

Isonomía es una consultora de Opinión Pública. En el marco de una encuesta nacional a realizarse en agosto de 2017, en conjunto con el CIAS se incorporaron algunas preguntas orientadas a responder la hipótesis del presente proyecto de investigación.

2.1. *Diseño de la muestra*

Se realizó una encuesta nacional de 1000 casos entre el 30 de agosto de 2017 y el 7 de septiembre de 2017⁴. Se encuestaron a ciudadanos argentinos, mayores de 16 años, en condiciones de votar en la localidad donde se encontraban a la hora de realizarse el sondeo. Se realizaron encuestas cara a cara en 77 localidades del territorio nacional (CABA, 46 localidades de Provincia de Buenos Aires, 30 del resto del país). En cada localidad se formaron Puntos Muestra – PM (grupos de 9 manzanas), y se realizó un sorteo aleatorio simple. Dentro de cada PM sorteado se tomaron entre 8 y 10 casos, sorteando aleatoriamente los hogares a encuestar. Sólo se realizó una encuesta por hogar.

2.2. *Construcción de variables y procesamiento de los datos*

En relación a este estudio, se tomaron únicamente 592 casos, que corresponden a Provincia de Buenos Aires, ya que sólo a dichos encuestados se les preguntó por el voto⁵. Para la construcción de las variables de interés, se utilizaron las siguientes preguntas y criterios:

Educación alta: variable «educación», se toma pregunta del cuestionario y se categoriza de igual manera que en la base anterior.

Formal: variables p58, p59 y educación (preguntas 53, 53A y d, del cuestionario). Formal incluye trabajadores del Sector Público; trabajadores del sector privado en relación de dependencia que el empleador les paga la obra social; trabajadores que trabajan por su cuenta y tienen empleados; trabajadores que trabajan por su cuenta sin empleados y son profesionales (universitario completo o superior). Informal incluye a trabajadores del sector privado en relación de dependencia que el empleador no les paga la obra social; Trabajadores por su cuenta sin empleados con nivel educativo inferior a universitario completo; trabajadores que hacen changas.

⁴ Posterior a las PASO, ocurridas el 13 de agosto de 2017.

⁵ Dado que se trató de elecciones intermedias, la pregunta por el voto a senador nacional en las PASO 2017 sólo refiere a PBA. No se realizó una adaptación de una misma pregunta para otras localidades.

Plan social: variable p60 (pregunta 54 del cuestionario). Se consideran que cobran planes sociales a todos aquellos que respondieron que él o alguna persona de su hogar son beneficiarios de un plan social.

Voto FPV: variable p47 (pregunta 41 del cuestionario). Se consideran votantes del «PJ no K» a quienes manifiestan haber votado para senador nacional por PBA en las PASO 2017 a Sergio Massa o Florencio Randazzo, votantes de «FPV-UC» a quienes manifiestan haber votado a Cristina Fernández de Kirchner y votantes de Cambiemos a quienes manifiestan haber votado a Esteban Bullrich.

3. Encuesta CIAS

De manera complementaria con la encuesta de Isonomía, el equipo del CIAS adaptó una versión reducida del mismo cuestionario para realizarlo en villas y asentamientos precarios del conurbano.

3.1. *Diseño de la muestra*

Se realizaron 204 encuestas en villas y asentamientos precarios de 7 localidades del conurbano. Se seleccionaron tres localidades de la Tercera Sección Electoral (Lanús, Quilmes y La Matanza), cuatro localidades la Primera Sección Electoral (San Martín, San Miguel, Merlo y Moreno). Se realizaron entre 26 y 36 encuestas por localidad, según las posibilidades de cada encuestador. De cada localidad, se seleccionó 1 villa o asentamiento precario, acorde a las posibilidades de cada encuestador. Dada la dificultad adicional que tiene realizar encuestas en este tipo de lugares, el muestreo fue utilizando una técnica tipo «reloj». Se seleccionó un punto de inicio, lo más nodal posible, y el encuestador caminó en el sentido de las agujas del reloj, dejando un hogar de espacio al realizarse una encuesta efectiva (es decir, no se encuestaron hogares que comparten medianera). Se realizó un solo caso por hogar. A su vez, cada 10 casos, se trató de mantener una cuota de 5 varones y 5 mujeres y 3 4 3 en proporción de edad (16 a 29 – 30 a 49 – y 50 o más). Sin embargo, dicha cuota se aplicó de manera orientativa, dando prioridad a alcanzar un mínimo de 25 casos.

3.2. *Construcción de variables y procesamiento de los datos*

Dado que se utilizó una versión reducida del cuestionario de Isonomía, las variables de estudio fueron construidas utilizando las mismas preguntas y criterios. Adicionalmente, esta nueva encuesta permitió incorporar la variable:

Villa miseria: 0 «No Villa», 1 «Villa».

4. Marangoni (MyR Asociados)

Gustavo Marangoni, director de MyR Asociados, colaboró a su vez con la presente investigación. A pedido del CIAS se incorporaron algunas preguntas en una encuesta realizada por la consultora en PBA.

4.1. *Diseño de la muestra*

Se realizaron 2420 encuestas telefónicas en la Provincia de Buenos Aires a personas mayores de 18 años, entre el 15 y el 17 de octubre de 2017 (previo a las elecciones generales, realizadas el 22 de octubre). Acorde con la base de datos, se dispararon llamadas a 120.000 números telefónicos en toda la provincia, de los cuales se obtuvo respuesta completa en los 2420 seleccionados.

4.2. *Construcción de variables y procesamiento de los datos*

Educación alta: pregunta P3 del cuestionario.

Formal: preguntas P8 y P3 del cuestionario. Formal incluye trabajadores del sector público; trabajadores del sector privado en relación de dependencia; trabajadores por cuenta propia con empleados; trabajadores por cuenta propia sin empleados y con nivel educativo universitario o superior. Informal incluye trabajadores por cuenta propia sin empleados con nivel educativo inferior a universitario; trabajadores que hacen changas. Es relevante aclarar que a aquellos que responden que trabajan «en el sector privado en relación de dependencia» no se les pregunta si el empleador les paga o no la obra social.

Plan social: pregunta P9 del cuestionario. Con respecto a esta pregunta, vale aclarar que se excluyó de la misma a todos aquellos que respondieron trabajar en el sector público y en el sector privado en relación de dependencia.

Voto FPV: pregunta P7 del cuestionario. Se consideran votantes del «PJ no K» a quienes manifiestan su voto efectivo en las PASO 2017 por senador nacional de PBA, a Sergio Massa o Florencio Randazzo, votantes «FPV-UC» a Cristina Fernández de Kirchner y votantes «Cambiamos» a Esteban Bullrich.

5. Encuesta Lanús

En colaboración con un equipo territorial de Lanús se coordinó desde el CIAS la implementación de una encuesta de imagen política en dicho distrito. A raíz de dicha colaboración, se incorporaron preguntas orientadas al presente proyecto de investigación.

5.1. *Diseño de la muestra*

Se realizaron encuestas en todo el distrito de Lanús a ciudadanos argentinos o extranjeros mayores de 16 años en condiciones de votar en dicho distrito, entre el 19 y el 29 de septiembre de 2018. Se realizó una muestra estratificada por localidad (Lanús tiene 6 localidades), estimando las encuestas a realizar en cada localidad según su población (Censo 2010). Una vez realizado este cálculo, a través del software geográfico QGIS se arrojaron puntos aleatorios en cada localidad (calculando que por cada punto, se realizarían 15 encuestas). De tal manera, se arrojaron 80 puntos aleatorios en todo el distrito. En la manzana que cayó cada punto, se determinó una esquina de inicio. Dicho punto constituyó un Punto Muestral. En cada uno de estos puntos se indicaba al encuestador una vivienda de inicio (número aleatorio entre 1 y 9) y un salto de selección (10, 15 o 20 según densidad poblacional estimada de la manzana). Cada encuestador, una vez realizada una encuesta efectiva, debía saltar 10, 15 o 20 viviendas, para realizar la siguiente encuesta, caminando en dirección contraria a las agujas del reloj. A su vez, a las 8 manzanas que rodean a la manzana de inicio, se les asignó un número, donde el encuestador debía continuar el recorrido hasta alcanzar las 15 encuestas efectivas. Se alcanzó el número de 830 encuestas efectivas (el objetivo inicial apuntaba a las 1200, dando una tasa de cumplimiento del objetivo del 69 %). La tasa de respuesta fue del 45 %.

5.2. *Construcción de variables y procesamiento de los datos*

Para la construcción de las variables de interés, se utilizaron las mismas preguntas y criterios utilizados en los cuestionarios de Isonomía y CIAS:

Educación alta: pregunta del cuestionario.

Formal: preguntas d, 15 y 16.

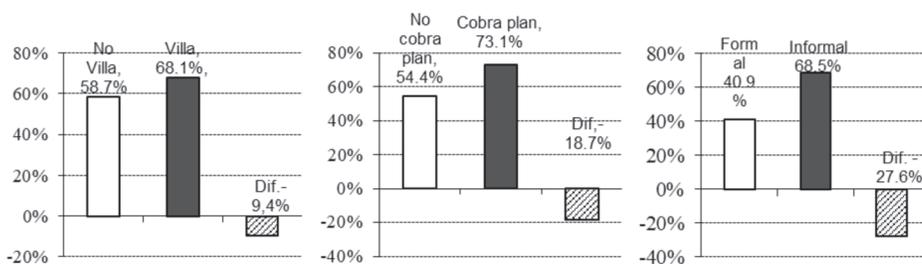
Plan Social: pregunta 18 del cuestionario.

Voto FPV: pregunta 23 del cuestionario. La diferencia con respecto a Isonomía y CIAS radica en que refiere al voto efectivo para las elecciones de octubre de 2017.

Villa miseria: pregunta a.3 del cuestionario. Dado que la presente encuesta contempló villas y asentamientos precarios, se incluyó un campo para que complete el encuestador «Si» (para las encuestas realizadas en villas), «No» (para no villas).

5.3 Resultados utilizando exclusivamente la Encuesta Lanús

Gráfico 4
Porcentaje que vota al FPV



**La desigual distribución de la desigualdad.
Política subnacional y distribución del ingreso
en las provincias argentinas, 2003-2011***

*The Unequal Distribution of Inequality. Subnational Politics
and Income Distribution in the Argentine Provinces, 2003-2011*

LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Universidad Católica Argentina, Argentina

lgonzalez@unsam.edu.ar; lucas_gonzalez@uca.edu.ar

MARCELO NAZARENO

Universidad Católica de Córdoba-Unidad Asociada al Consejo Nacional de Investi-
gaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de Córdoba,

argentinamarcelonazareno@arnet.com.ar

En América Latina, a pesar de las mejoras en los niveles de desigualdad a nivel nacional, la desigualdad es aún elevada y hay indicios de que el proceso de su disminución se ha detenido. Una de las explicaciones de los límites en la reducción de la desigualdad debe buscarse en el nivel subnacional, ya que en este nivel perviven bolsones de muy elevada desigualdad aun cuando los gobiernos nacionales apliquen políticas redistributivas. En este trabajo indagamos sobre los factores en este nivel de gobierno que contribuyan a explicar las diferencias en la desigualdad de ingresos entre las provincias de la Argentina para ayudar a comprender los alcances y los límites de los procesos nacionales de reducción de la desigualdad. Luego de describir los casos usando datos de panel inéditos de desigualdad de ingreso y revisar la literatura sobre países de la región, el trabajo avanza en la identificación de factores políticos relacionados sistemáticamente con los niveles de desigualdad de las provincias argentinas.

Introducción

En los federalismos latinoamericanos, en general, y la Argentina, en particular, la desigualdad de ingresos está desigualmente distribuida. En

* Artículo aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2019.

efecto, la variación de los niveles de desigualdad considerada *dentro* de las diferentes unidades subnacionales es enorme. En el caso argentino, Tierra del Fuego es muy igualitaria para los estándares latinoamericanos, ya que tiene un índice de Gini provincial de 0,32 (en 2011), similar a Canadá y Australia (en 2011 y 2012, respectivamente. WIID, 2017). Pero Salta y Corrientes, por el contrario, son las provincias más desiguales de Argentina, con índices de Gini de 0,45 y 0,46 (en 2011) respectivamente, similares a Guatemala, Malawi y Paraguay (2014, 2010 y 2013 respectivamente; SEDLAC, 2016, WIID, 2017)¹.

Además, el «ritmo» de variación de la desigualdad es también muy distinto entre las diferentes provincias argentinas. Si analizamos la variación del índice de Gini en las provincias entre 2003 y 2011 podemos observar una caída importante de la desigualdad. El Gini promedio para el primer año de la serie es 0,50; para el último año de la serie, la media es 0,40 (diez puntos promedio menos). Sin embargo, en el marco de esta caída en promedio de la desigualdad, subyacen fuertes diferencias entre las distintas provincias. Salta y Chaco lograron disminuirla mucho durante los 2000. Salta tuvo la mayor desigualdad del país en el primer año de la serie (0,59 en 2003), bajando su índice en casi 15 puntos (llegando a 0,45 en 2011). Chaco, de manera similar, pasó de 0,52 a 0,36. Por el contrario, Corrientes y Jujuy, siendo bastante desiguales, disminuyeron menos su desigualdad (la primera pasó de 0,56 a 0,45 y la segunda de 0,50 a 0,42). Por otra parte, Tierra del Fuego, siendo relativamente igualitaria durante toda la serie, redujo su desigualdad en 10 puntos, convirtiéndose en la provincia menos desigual del país para el último año de la serie (González y Nazareno, 2018).

En este artículo abordaremos los factores políticos que pueden explicar esta «desigual distribución de la desigualdad interna» entre las provincias argentinas y su diferente «ritmo» de cambio. Nos parece razonable pensar que esta gran variación, con provincias mostrando niveles de desigualdad muy altos y/o que en contextos nacionales de reducción de desigualdad consiguen reducirla muy poco o de modo insuficiente, es un elemento que incide para que la desigualdad nacional, a pesar de su fuerte reducción en los últimos años, parezca tener un umbral aún demasiado alto que es difícil de perforar a través de políticas nacionales. Nuestro interés se centra en identificar los factores políticos que, operando en el nivel de los gobiernos subnacionales, contribuyan a explicar esta variación en-

¹ Los estados de Brasil son también presentan un rango amplio en cuanto a su desigualdad interna, con una distribución que va desde estados relativamente igualitarios (Santa Catarina tiene un Gini de 0,44 en 2013) a otros muy desiguales (como Brasilia, que tiene un Gini de 0,58 en 2013) (IPEADATA, 2017).

tre las provincias y que podrían fijar un límite a la reducción de la desigualdad a nivel nacional².

Creemos que entender esta dinámica subnacional es muy relevante en el actual contexto latinoamericano. Es muy conocido que en América Latina la desigualdad es profunda y endémica. Luego de un agravamiento de la situación durante los 80s y 90s del siglo pasado, la desigualdad de ingresos en la región (incluyendo a la Argentina) mostró tendencias notoriamente decrecientes desde comienzos del nuevo siglo (Birdsall, Lustig y McLeod 2011; Blofield, 2011; Gasparini y Lustig, 2011; Cornia, 2012; Lustig et al. 2013). Sin embargo, muchos observadores señalaron y señalan los límites de este progreso: no sólo la desigualdad en la región y en nuestro país sigue siendo muy alta, sino que se abren dudas respecto de una continuidad significativa en su descenso, en la medida que se observan condiciones y mecanismos económicos y sociales que comenzaron a operar, o se espera que pronto comiencen a hacerlo, en un sentido inverso³.

También inciden, ciertamente, circunstancias políticas. Más allá del papel central que juega el signo político de los gobiernos nacionales, algunos autores señalan factores políticos que operan aún en el marco de gobiernos nacionales con predisposición a implementar políticas de redistribución progresiva (Blofield, 2011; Beramendi, Rogers y Díaz-Cayeros, 2017).

Uno de estos factores políticos es el modo en que (sobre todo, pero no únicamente, en los sistemas federales) la dinámica política en los niveles subnacionales condiciona, diluye e incluso bloquea las iniciativas de reducción de la desigualdad que puedan tomarse en el nivel nacional. Nuestro interés apunta a identificar, para el caso argentino, las variables que, operando en el nivel político específicamente subnacional, establecen un límite a la reducción de la desigualdad en este nivel y, con ello, afectan también las tendencias nacionales.

Nuestra pretensión es abrir una línea de indagación que creemos muy relevante y que aún no muestra signos de desarrollo consolidado respecto

² Una línea de indagación diferente, pero complementaria de la que desarrollaremos en este proyecto, es la que plantean Beramendi, Rogers y Díaz-Cayeros (2017) quienes se centran, en lugar de los factores políticos subnacionales que influyen sobre las desigualdades *subnacionales*, en la incidencia política que los sectores económicos y políticos con base subnacional tienen sobre la política y sobre los niveles de desigualdad *nacionales*.

³ La CEPAL advertía recientemente sobre el estancamiento del proceso de reducción de la desigualdad en la región, con índices de Gini en 2016 similares a los que se había alcanzado en 2014 tras varios años de un descenso relativamente rápido (CEPAL 2017: 14). En cuanto a las razones socio-económicas de este estancamiento, Lustig, López Calva y Ortiz Juárez (2011) marcan los problemas derivados de la calidad educativa en los sectores de más bajos ingresos mientras Wibbels (2015) por su parte, señala los límites a la redistribución que imponen las características de los mercados laborales latinoamericanos.

de la Argentina y América Latina en general (más allá de unos pocos trabajos a los que nos referiremos más adelante). En este sentido, puede considerarse que se trata de un trabajo en buena medida exploratorio (tanto en términos teórico-conceptuales como metodológicos y empíricos) orientado a establecer algunas bases para futuras indagaciones.

Está organizado del siguiente modo. En la siguiente sección ofrecemos algunos datos sistematizados que dan un panorama de la evolución y las diferencias en los niveles de desigualdad en las provincias argentinas. Luego nos ocupamos de algunos aspectos teóricos y conceptuales con intención de sistematizar los desarrollos de la literatura pertinente e identificar los vacíos analíticos aún existentes. En la tercera sección establecemos algunas correlaciones significativas entre variables relevantes y los niveles de desigualdad en las provincias de la Argentina. Finalmente, extraemos algunas conclusiones e intentamos establecer una agenda de futuras indagaciones.

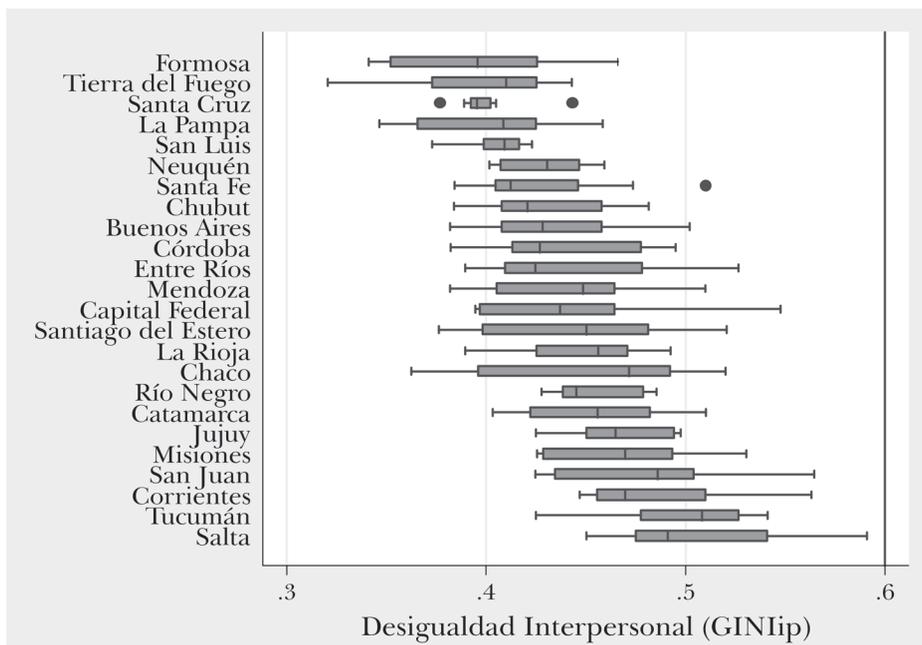
La Desigual Distribución de la Desigualdad en las Provincias Argentinas

La desigualdad al interior de las provincias argentinas muestra grandes diferencias tanto en sus valores absolutos como en su evolución a lo largo del tiempo (más allá de una generalizada tendencia decreciente durante el período analizado)⁴. Los datos muestran que la provincia más desigual de la Argentina en el último año de la serie es Corrientes⁵. Su índice de Gini para 2011 es 0,46, seguida por Salta (0,45). En el otro extremo de la distribución, las provincias más igualitarias son Tierra del Fuego y Formosa (con 0,32 y 0,34 en 2011, respectivamente). El Gráfico 1 muestra la variación de Gini de ingresos en las provincias argentinas entre 2003 y 2011.

⁴ La desigualdad es un fenómeno multidimensional que involucra múltiples “tipos” de desigualdades que se diferencian entre sí tanto respecto a *qué* refiere la desigualdad (educación, salud, vivienda, etc.), como *entre quienes* la desigualdad se conceptualiza y se mide (McKey: 1-2). En este trabajo nos focalizamos en el análisis de la desigualdad interpersonal de ingresos (después de impuestos y transferencias). Esperamos en trabajos posteriores abordar otras dimensiones de la desigualdad dentro de las provincias argentinas.

⁵ En este trabajo usamos los datos del índice de Gini provinciales calculados por Calvo y Moscovich (2017: 11) entre 2003 y 2011. Para ello, los autores usaron datos de encuestas nacionales (Encuesta Permanente de Hogares, EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para las 32 grandes regiones metropolitanas del país. Cada encuesta incluye entre 45.000 y 65.000 entrevistados, para un total de 1.838.828 individuos. Un total de 968.833 recibió algún ingreso en el momento de la encuesta. Aunque las encuestas de ingresos nacionales se han aplicado desde 1974, los autores agruparon solamente un subconjunto estandarizado que incluye un grupo idéntico de

Gráfico 1
 Desigualdad Interpersonal en las Provincias Argentinas (2003-2011)



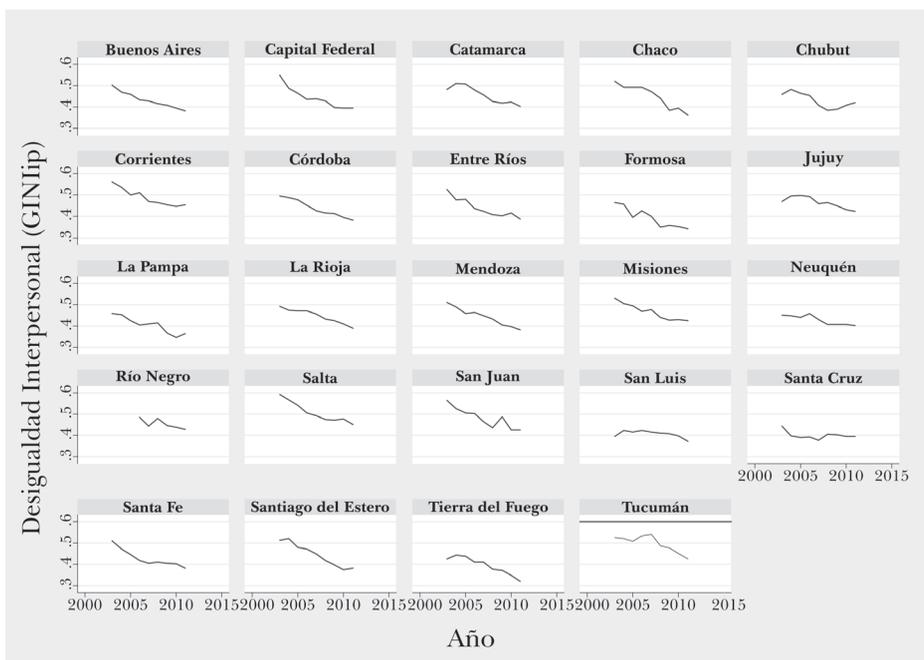
Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH de Calvo y Moscovich (2017).

En el marco de esta caída en promedio de la desigualdad, se observan fuertes diferencias entre las distintas provincias. En la introducción resaltamos los casos de Salta y Chaco, que lograron disminuirla mucho, y de Corrientes y Jujuy que disminuyeron menos su desigualdad (ver Gráficos 2 y 3).

preguntas y variables. Al tratarse de una encuesta aplicada a poblaciones de centros urbanos (capitales provinciales y aquellos de más de 100 mil habitantes) los índices de Gini calculados en base a la EPH no corresponden a la totalidad de la población provincial, pudiendo haber diferencias significativas entre ambos. No hay datos alternativos que permitan subsanar esta dificultad. Si bien por cuestiones de comodidad expositiva seguimos llamando en lo que sigue a estos índices de Gini “índices provinciales”, enfatizamos que los resultados de los análisis que obtenemos a partir de ellos deben tomarse con precaución dada esta característica segmentada y urbana de la población a la que se refieren.

Gráfico 2

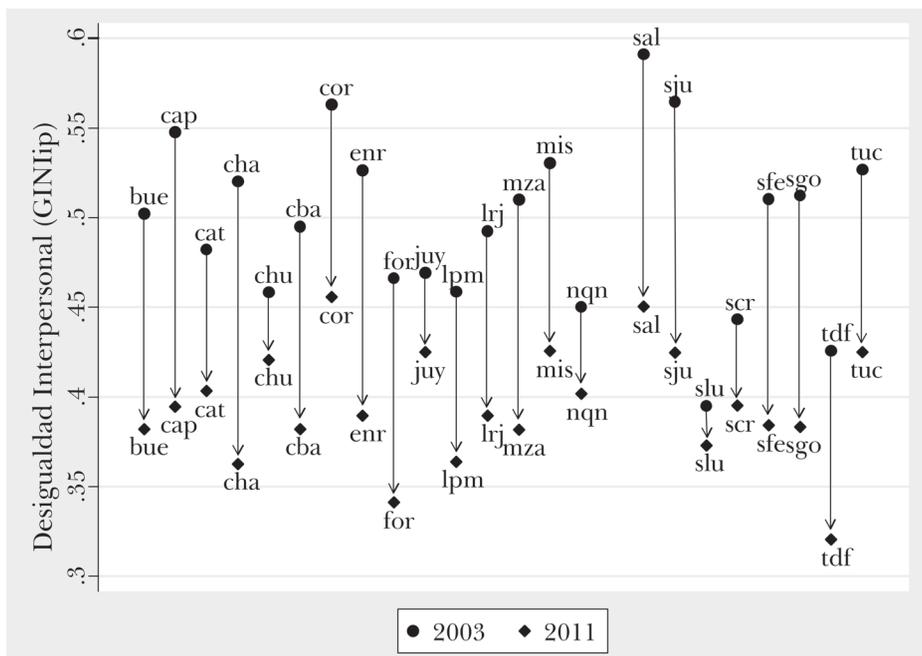
Cambios en la Desigualdad en las Provincias Argentinas (2003-2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH de Calvo y Moscovich (2017).

Gráfico 3

Cambios en la Desigualdad en las Provincias Argentinas (2003-2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH de Calvo y Moscovich (2017).

En las figuras anteriores, también llama la atención el contraste entre la gran disminución en la desigualdad en la provincia de Formosa, que pasó de valores relativamente altos (0,47 en 2003) a bajos (0,34 en 2011) y la provincia de San Luis que redujo su desigualdad de 0,39 a 0,37 en el mismo período. Formosa, aunque empezó siendo más desigual, terminó siendo más igualitaria que San Luis.

También cabe resaltar la variación dentro de provincias relativamente igualitarias y estructuralmente similares. Tierra del Fuego, siendo relativamente igualitaria durante toda la serie, redujo su desigualdad en 10 puntos. Esta es la provincia menos desigual del país para el último año de la serie. Por el contrario, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, teniendo niveles de desigualdad parecidos a Tierra del Fuego al comienzo de la serie, redujeron la misma en sólo la mitad (entre 4 y 5 puntos) (ver Tabla 1 y Figuras 2 y 3).

Tabla 1
Variación de la Desigualdad

	Alta variación de la desigualdad	Baja variación de la desigualdad
Alta desigualdad ⁶	Salta	Corrientes
Baja desigualdad	Tierra del Fuego ⁷	San Luis; Santa Cruz

Fuente: elaboración propia.

Habiendo analizado los casos y su variación a lo largo del tiempo, nos ocuparemos ahora de establecer algunas precisiones conceptuales, de identificar algunos ejes de discusión teórica y de presentar algunos debates en la literatura sobre el tema.

La desigualdad en el nivel subnacional: aspectos analítico-conceptuales y antecedentes

¿Qué hace aumentar o disminuir la desigualdad interpersonal? ¿Cómo pueden explicarse las diferencias en la desigualdad entre distintas unidades político-administrativas? Estas son preguntas que han recibido muchísima atención en los últimos años en el nivel nacional. Los desarrollos en este terreno son vastos, tanto en términos teóricos como empíricos. Sin embargo, los trabajos que las han abordado en el nivel subnacional son mucho más escasos y recientes. Mientras en el nivel nacional lo que interesa es la evolución de la desigualdad medida nacionalmente y las diferencias entre los distintos países, cuando se considera el nivel subnacional lo que interesa es fundamentalmente su evolución en los diferentes distritos y las diferencias entre ellos dentro de un mismo país (lo que por supuesto no inhibe la comparación a este respecto entre países diferentes).

Las desigualdades en el plano subnacional pueden ser estudiadas a través de dos grandes vías de abordaje o perspectivas de análisis. Por un lado, se pueden explorar las desigualdades *interjurisdiccionales* o *interregionales*, esto es, las diferencias que los distritos dentro de un mismo país (principalmente provincias o estados) muestran respecto de una serie de indicadores como por ejemplo el PBI *per cápita*, el ingreso personal medio, el índice de desarrollo humano, o el acceso a servicios sociales básicos. Los trabajos que se ubican en

esta línea de indagación en América Latina se han ocupado, principalmente, de establecer la incidencia que sobre aquellas diferencias tienen las transferencias de los gobiernos centrales y el gasto de diferente tipo que estos gobiernos realizan hacia y en los diferentes distritos subnacionales (ver por ejemplo: González, 2014; Díaz Cayeros 2004 y Rodríguez Silveira 2009). Más recientemente algunos trabajos se han focalizado en identificar algunos factores políticos que inciden sobre las políticas de distribución de recursos nacionales entre los distritos subnacionales (González, 2016 a; González, 2016 b). Si bien se trata de una perspectiva de gran importancia para abordar las cuestiones vinculadas con la desigualdad en los sistemas federales, no es ésta la mirada en la que estamos interesados prioritariamente aquí⁶.

Nuestro interés se centra en las desigualdades *intrajurisdiccionales* o *intrarregionales* en el nivel subnacional. Si en las diferentes federaciones americanas (incluyendo Estados Unidos) se observa una amplia dispersión de las desigualdades entre las unidades subnacionales, la pregunta relevante que surge es cuáles son los factores de los cuales depende esta variación.

Por cierto, estos dos aspectos de la desigualdad subnacional —la inter- y la intrajurisdiccional— están vinculadas. Por un lado, de ambas depende el nivel de desigualdad global de la federación: si la desigualdad interna en todas las unidades es muy similar (digamos bajo), pero la desigualdad interregional es muy alta (es decir, los ingresos medios en cada región son muy diferentes), el nivel total de desigualdad estará (eventualmente muy) por encima de la media de las distintas unidades. Lo mismo sucedería si la desigualdad interregional es muy baja, pero la desigualdad interna de un número importante de jurisdicciones es muy alta. En otras palabras, es imposible reducir sustancialmente la desigualdad total sin reducir simultáneamente tanto la desigualdad inter como intrarregional.

Por otro lado, ambas desigualdades se vinculan con los intereses redistributivos de los diferentes grupos de ingresos en las distintas unidades subnacionales y las correspondientes políticas de redistribución que tales grupos impulsan o defienden (Beramendi, Rogers y Díaz-Cayeros, 2017). Así, por ejemplo, como señalan estos autores, tanto los sectores de altos como de bajos ingresos de una región rica y relativamente igualitaria no apoyarían una política nacional de redistribución tanto intra como

⁶ En el caso de la Argentina, es ampliamente reconocido que las desigualdades interdistritales en diferentes dimensiones son muy amplias y que se han sostenido a lo largo del tiempo (Kessler 2014: 213-214). Es evidente la importancia que estas desigualdades tienen cuando se piensa en políticas orientadas a reducir las desigualdades en un determinado país. Por más que se adoptaran políticas nacionales intensas de redistribución a nivel personal, la reducción de las desigualdades interpersonales encontraría un umbral relativamente alto si las desigualdades interdistritales se mantuvieran relativamente elevadas.

interregional de la que obtendrían poco o ningún beneficio y a la que tendría que aportar buena parte de sus recursos⁷. Más allá de estas conexiones entre ambos tipos de desigualdades, la distinción analítica entre ellas es clara, lo que habilita a tratarlas separadamente como objeto de investigación.

Tipos de factores que inciden sobre las desigualdades subnacionales

Respecto a los factores que pueden explicar las diferencias en las desigualdades intradistritales en un país, podemos pensar, tomando como referencia la literatura que se ha ocupado de la desigualdad a nivel nacional, en una distinción entre factores socioeconómicos y demográficos, de política pública y fiscales, y político-institucionales. En este caso los factores son clasificados según el «ámbito» sociopolítico al que pertenecen. A su vez, y dado que cuando nos ocupamos del nivel subnacional, es razonable pensar en influencias recíprocas entre este nivel y el nacional, podemos establecer una segunda distinción según aquellos factores operen solamente en el nivel subnacional (factores «internos»), o bien se trate de factores nacionales que operan diferencialmente en los diferentes distritos subnacionales (factores «externos») (ver al respecto Giraudy et al., en prensa). En este caso los factores son clasificados según el nivel en el que tienen su «origen». De este modo tendríamos seis tipos de factores que teóricamente podrían afectar la desigualdad en el nivel subnacional, tal como muestra la Tabla 2.

Los factores socioeconómicos y demográficos, político-institucionales, fiscales y de política pública están, sobre todo estos dos últimos, fuertemente relacionados⁸. No obstante, a los fines analíticos, en lo que sigue de este

⁷ En las federaciones, si bien las unidades políticas subnacionales que tienen capacidad para interactuar con el nivel nacional son los estados o provincias, también pueden incorporarse en este análisis a los gobiernos locales en aquellos países en los cuales tienen ciertas prerrogativas para asignar o reconducir el gasto público estadual o federal. Un estudio de este tipo es el de Arretche (2009) sobre Brasil, que muestra el efecto relevante que la existencia o no de regulaciones nacionales y estatales tienen sobre la asignación del gasto por parte de los gobiernos locales y, con ello, sobre el impacto que este tiene en términos de la desigualdad a nivel local.

⁸ En general, puede asumirse que las políticas fiscales y la política pública actúan como variables intermedias a través de las cuales se canaliza la incidencia de los factores político-institucionales sobre las desigualdades. En efecto, parece razonable pensar que buena parte de los efectos de variables como “ideología del gobierno” o “democracia” afectan a la desigualdad a través del efecto que tienen sobre el gasto y el contenido de las políticas públicas. Por su parte, los factores socio-económicos y demográficos, al tiempo que son influidos por las políticas públicas, son también la base “estructural” que configura los “límites” en los que se desarrollan los procesos políticos y las acciones estatales resultantes. Sobre esta relación entre aspectos estructurales y los propiamente políticos ver Oszlak y O'Donnell (1976) y Acuña (2013)

apartado realizaremos algunas breves consideraciones conceptuales y metodológicas sobre los diferentes tipos de factores prescindiendo de las relaciones entre ellos. Por cuestiones de viabilidad analítica y metodológica, aquí solamente nos focalizaremos en los factores subnacionales (internos) y especialmente los fiscales y político-institucionales (que englobaremos bajo el término *factores políticos*)⁹.

Tabla 2

Tipos de factores explicativos de las desigualdades subnacionales

Nivel Ámbito	Nacionales ("externos")	Sub-Nacionales ("internos")
Socio-económicos y demográficos	Rasgos nacionales agregados de la población, la economía y el mercado de trabajo	Distribución demográfica diferencial y de la oferta y demanda laboral entre distritos subnacionales
Fiscales y de Política Pública	Estructura fiscal, políticas públicas y transferencias nacionales en y hacia distritos subnacionales	Gasto y políticas públicas de los gobiernos subnacionales en sus distritos
Político- Institucionales	Marco institucional y dinámica política nacionales	Marco institucional y dinámica política subnacionales

Fuente: elaboración propia.

⁹ Por cierto, el abordaje de las desigualdades subnacionales exige la consideración tanto de los factores internos como externos. Sin embargo, estos últimos plantean desafíos teóricos y metodológicos específicos que no estamos en condiciones de abordar de modo simultáneo con los que plantean los factores internos, los cuales elegimos priorizar en este trabajo. Sólo diremos sobre los factores que operan en el nivel nacional que la literatura sobre ellos es prácticamente inexistente. Hasta dónde sabemos, para América Latina sólo podemos incluir como un antecedente al respecto el trabajo de Cont y Porto (2014) quienes establecen, para el caso argentino, el efecto progresivo del gasto nacional en las provincias (lo que implica que este gasto opera como un factor explicativo de las diferencias en los niveles de desigualdad en las diferentes jurisdicciones provinciales). Respecto a considerar prioritariamente los ámbitos fiscal y político-institucionales, además de razones de formación disciplinar, hay razones sustantivas: los factores socio-económicos tienen una incidencia específica sobre la desigualdad y una dinámica propias, pero en la medida en que, al menos parcialmente, puedan ser modificados o direccionados, lo serán en buena parte (si bien no únicamente) como resultado de políticas públicas y de los procesos políticos que subyacen a las diferentes acciones del Estado.

Los factores políticos subnacionales

Respecto a estos factores creemos pertinente hacer una referencia de orden teórico-metodológico. En primer lugar, podemos suponer que existe una homología estructural, respecto a la desigualdad y sus variables explicativas, entre el nivel nacional y el subnacional. Esto es, la desigualdad en ambos niveles tiene una dinámica similar y las variables explicativas son básicamente las mismas, sólo que operando en niveles diferentes. De este modo, las diferencias subnacionales en la desigualdad se explican básicamente por una distribución diferencial, entre unidades subnacionales, de los valores de ciertos factores explicativos que operan en el nivel nacional, del mismo modo que las diferencias nacionales resultan de una distribución diferencial entre países de los valores de los mismos factores. Dado que los desarrollos teóricos y sus contrastaciones empíricas se han producido hasta ahora casi exclusivamente en el nivel nacional, en esta variante de factores internos lo que tenemos en realidad es un *traslado teórico y metodológico* desde el nivel nacional hacia el nivel subnacional. Esta estrategia de «traslado», además de permitir aprovechar desarrollos teóricos y metodológicos previos, es razonable desde un punto de vista analítico. En efecto, en principio se puede asumir que lo que es válido en el nivel nacional opera de un modo similar, al menos parcialmente, también en el nivel subnacional. Como veremos, los muy escasos trabajos que abordan los factores políticos que explican las desigualdades subnacionales lo hacen a partir de esta estrategia de traslado (si bien usando para este traslado teorías diferentes del «menú» teórico hoy disponible en el nivel nacional).

Sin embargo, en segundo lugar, esta estrategia presenta problemas potencialmente serios. Como señala Rodrigues-Silveira (2013), algunos autores han remarcado los peligros de utilizar mecánicamente conceptos pensados para una escala de análisis (por ejemplo, nacional) en otra escala (por ejemplo, local o provincial). Esto se debe a que la definición y la referencia empírica de los conceptos en una escala puede no ser adecuada u operativa en otra, pudiendo dar a lugar a un «estiramiento conceptual», según lo define Sartori (1970, citado en Rodríguez-Silveira, 2013: 12-13). Además, las relaciones causales entre variables pueden cambiar drásticamente, de modo que una relación entre ellas en un nivel o escala, desaparezca o se invierta en otra (2013: 14).

Siguiendo esta misma línea de razonamiento, agregamos una tercera complicación: podemos pensar que hay ciertas variables explicativas que están presentes solamente en el nivel subnacional, en tanto es aceptable suponer que la dinámica política en este nivel no es idéntica a la dinámica política en el nivel nacional, particularmente en sistemas federales con una

marcada autonomía político-electoral y administrativa para sus niveles subnacionales. Esto es, la estrategia del traslado corre el riesgo de omitir importantes variables explicativas.

En definitiva, las diferencias en las desigualdades intradistritales no pueden explicarse sólo por la distribución diferencial de factores que son válidos en el nivel nacional, lo que hace necesario una reflexión teórica y metodológica sobre los factores específicamente provinciales (y locales) que afectan la desigualdad dentro de cada distrito subnacional, que complemente, adecúe y eventualmente reformule los marcos analíticos derivados de reflexiones sobre el nivel nacional. Hasta dónde sabemos esta es una línea de indagación sobre las desigualdades subnacionales que aún no ha sido explorada.

Dado que la estrategia del traslado es la que ha sido utilizada por la literatura hasta ahora existente sobre la relación entre factores políticos y desigualdad en el nivel subnacional, en lo que sigue de este apartado presentaremos sumariamente las teorías más importantes sobre esta cuestión en el nivel nacional para ocuparnos luego brevemente del uso que aquella literatura hizo de las mismas.

*Desigualdad y política: teorías «nacionales»
y su aplicación subnacional*

La enorme cantidad de trabajos que, en diferentes contextos, se han ocupado de la relación entre factores político-institucionales y la desigualdad en el nivel nacional, son tributarios en su gran mayoría de una cantidad acotada de teorías que definen las variables relevantes a tener en cuenta para explicar la evolución de los niveles de desigualdad en un mismo país y/o dar cuenta de las diferencias entre diferentes países. Estos trabajos y desarrollos teóricos pueden agruparse (sin pretensión de exhaustividad) en tres grandes grupos de teorías nacionales «disponibles» para el traslado al nivel subnacional: la *teoría del votante medio* (TVM), la *teoría de los recursos de poder* (TRP) y las *teorías político-institucionales* (TPI)¹⁰.

De manera muy sintética, la TVM sostiene que cuando mayor sea la desigualdad «de mercado» en una democracia y, por ende, mayor el ratio ingreso del votante medio/ingreso medio, habrá una presión redistributiva que llevará al descenso (progresivo) de la desigualdad «después» de la intervención del Estado por medio de transferencias e impuestos (Meltzer y Richard 1981).

¹⁰ En lo que sigue haremos referencia al núcleo argumental de estas perspectivas teóricas, sin adentrarnos en las contrastaciones empíricas (no siempre favorables) de las que han sido objeto ni en los ajustes y argumentos complementarios que se han desarrollado para dar cuenta de algunas “anomalías” que surgieron de diferentes trabajos empíricos.

La TRP, por su parte, propone que la desigualdad será menor cuanto mayor y más potente sea la organización sindical y política de la clase obrera, lo que le permitirá reducir la desigualdad de mercado y a la vez presionar por políticas redistributivas (Korpi 1983, Stephens 1979, Esping-Andersen 1990). Esto es, sindicatos poderosos y partidos laboristas o socialdemócratas en el gobierno estarán asociados con menores niveles de desigualdad, tanto antes como después de la intervención estatal a través de impuestos y transferencias (Bradley et. al. 2003)¹¹.

Finalmente, las TPI señalan la importancia de las reglas electorales. Los sistemas proporcionales tienen dos efectos. Por un lado, abren la representación a los sectores menos favorecidos económicamente (Birchfield y Crepaz 1998). Por el otro, incentivan a los sectores medios a aliarse con aquellos sectores de bajos ingresos (ya que disminuyen, para las clases medias, el riesgo, presente en un sistema mayoritario, de que un gobierno de izquierda tenga los recursos políticos que le permitirían avanzar sobre sus propios ingresos) (Iversen y Soskice, 2006; Austen-Smith, 2000; Schneider y Soskice 2009; Ardanaz and Scartascini, 2013). Un corolario de esta perspectiva es que los sistemas políticos más competitivos (en los cuales la diferencia en porcentajes de votos entre el primero y el segundo sea relativamente pequeña), más propio de los sistemas proporcionales, estarán asociados con relativamente menores niveles de desigualdad¹².

Como señalamos más arriba, los muy escasos trabajos (un total de tres) que se ocupan de los factores políticos y su incidencia sobre la desigualdad subnacional en países de América han usado la estrategia del traslado teórico desde el nivel nacional. Ninguno de ellos utiliza la TVM (ni la TDS), los tres

¹¹ Calvo y Moscovich (2007) proponen lo que puede considerarse una variante, hasta cierto punto crítica, de la TRP. Según estos autores, en coincidencia con la TRP, la sola existencia de niveles altos de desigualdad no dispara automáticamente mecanismos político-electorales para su reducción, como sostiene la TVM. La incidencia de niveles altos de desigualdad sobre la implementación de políticas redistributivas dependerá de la “visibilidad” que aquellos niveles adquieren en la arena pública, y esta visibilidad depende en buena medida del grado de movilización y protesta de los sindicatos y los sectores más perjudicados por la estructura de distribución de ingresos. Esto es, los procesos redistributivos y los niveles de desigualdad resultantes dependen de la protesta de manera crítica, y no sólo de la fortaleza electoral y sindical de las clases subordinadas.

¹² A estos tres grupos de teorías podríamos agregar un cuarto, más reciente y menos difundido, que pone el acento en los aspectos subjetivos que definen el modo en que las clases medias y altas ven y perciben a los sectores menos favorecidos. Lo que podríamos llamar *teoría de la distancia social* (TDS) sostiene que la formación de coaliciones redistributivas dependerá de la distancia social relativa que separa a las clases medias de las bajas (Lupu y Pontusson, 2011) o a las clases altas de las bajas (Blofield, 2011). Cuando estas distancias sociales son relativamente cortas, se implementarán políticas redistributivas que reducirán la desigualdad. A la inversa, cuando estas distancias son amplias, se mantendrá el *statu quo* distributivo e incluso pueden darse procesos de redistribución regresiva.

recurren a la TRP (si bien de diferente modo y con diferentes resultados según las expectativas de la teoría) y uno, además utiliza una variante de las TPI. Como veremos, no se trata de traslados mecánicos de las teorías nacionales, ya que en los tres casos hay aportes analíticos y empíricos que incorporan, al menos parcialmente, la especificidad de la escala subnacional, tanto en su propia particularidad como en su relación con la escala nacional. Aun así, como remarcaremos también más adelante, la «perspectiva nacional» es preponderante y la especificidad subnacional queda en un muy segundo plano.

Calvo y Moscovich (2017) se ocupan del caso argentino y adoptan la versión de la «protesta» de la TRP¹³. Los autores encuentran que cuanto mayor es el nivel de protesta en el nivel provincial, mayor es el efecto redistributivo progresivo de las transferencias condicionadas de ingreso (y, consiguientemente, menor es la desigualdad a igualdad de otros factores). Este efecto es mayor cuanto mayor es el nivel «previo» de desigualdad. El aporte específico al análisis subnacional de este trabajo es que muestra que los factores externos (en este caso, una política pública del gobierno nacional) no tienen un efecto directo sobre las desigualdades en el nivel nacional, sino que el mismo está mediatizado por una variable (en este caso «protesta») que opera diferencialmente en los distintos escenarios provinciales.

Por su parte, Kelly y Witko (2012), asumen explícitamente la versión original de la TRP «nacional» en su abordaje de las diferencias en la desigualdad de ingresos entre los estados de Estados Unidos. Consecuentemente, utilizan como variables explicativas de los niveles de desigualdad en los estados, por un lado, la «densidad sindical» en estas unidades subnacionales (como indicador de la fortaleza de la clase obrera en el ámbito del mercado) y, por el otro, la «orientación ideológica de izquierda» de los gobiernos estatales (como un indicador de los recursos de poder de la clase obrera en el ámbito político). Encuentran que ambas variables tienen un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la desigualdad (tanto previa como posterior a impuestos y transferencias), si bien la variable política tiene significación sólo en el período de preminencia de los congresos y/o gobiernos federales que expresan los intereses de las clases de ingresos más altos. Esto se debe a la orientación de los gobiernos republicanos a descentralizar competencias desde el nivel federal hacia los estados, y al esfuerzo de los demócratas de darles a estos, más autoridad para habilitar

¹³ Para Calvo y Moscovich (2017) esta perspectiva no queda incluida en la TRP, sino que puede considerarse crítica “externa” a la misma (y a la TVM). No se trata ciertamente de una cuestión sustancial, pero desde nuestro punto de vista la “visualización” de la desigualdad a través de la protesta afecta el balance de poder entre los grupos de ingresos que tienen una relación esencialmente conflictiva sobre la redistribución, lo cual hace compatible esta perspectiva con el marco general de la TRP, cuyo alcance contribuye a ampliar.

en ellos la opción de políticas más equitativas que equilibren las políticas más regresivas del gobierno federal cuando este está en manos republicanas. Se trata, entonces, de una interacción entre las variables políticas nacionales y subnacionales por la cual, cuando hay supremacía demócrata a nivel nacional, dada la orientación redistributiva del gobierno federal, se reduce la incidencia de las variables estatales sobre la desigualdad subnacional. A la inversa, cuando se da la supremacía republicana en la esfera federal, se hace más importante el efecto de las variables políticas estatales, en tanto los gobiernos subnacionales hacen un mayor esfuerzo, bajo ciertas condiciones políticas internas y en un contexto de mayores recursos y competencias administrativas, para compensar la redistribución (más regresiva impulsada por el gobierno federal (Kelly y Witko 2012: 418). Es en esta interacción que el trabajo trasciende una mera «aplicación» de la TRP a la escala subnacional, para establecer la relevancia específica de este nivel, no contemplado originalmente por la teoría.

Finalmente, Sátyro (2013) aborda la explicación de las diferencias en las desigualdades de ingreso entre los estados de Brasil. La autora examina la incidencia de dos variables políticas: la ubicación en el espectro ideológico de los gobiernos estatales (derivada de la TRP) y la competitividad electoral (derivada de la TPI en su variante del consenso)¹⁴. Su análisis empírico muestra que la variable ideológica, si bien significativa, tiene un sentido opuesto al postulado por la teoría, ya que los partidos de centro y centro derecha producen mayores reducciones de desigualdad que el partido de izquierda de referencia (el Partido de los Trabajadores). Por su parte, la variable electoral si bien tiene un efecto bajo, el mismo es significativo y tiene el sentido predicho por la teoría: a mayor concentración de votos en el candidato que obtiene el primer lugar (menor competitividad), mayor desigualdad. A su vez, este efecto se da a través de la reducción de la informalidad en el mercado de trabajo.

En primer lugar, este trabajo muestra que el efecto de los factores políticos sobre la desigualdad en el nivel subnacional se da a través de cambios en el mercado de trabajo (algo que también muestran Kelly y Witko, 2012, para el caso norteamericano cuando constatan la incidencia del «salario mínimo» sobre la desigualdad). Esto es muy relevante porque hasta ahora se consideraba que los niveles subnacionales tenían poca relevancia respecto de las características del mercado laboral. En segundo lugar, ilustra empíricamente los peligros, señalados más arriba, de asumir linealmente los postulados teóricos y los hallazgos de teorías válidas en el nivel nacional (en este

¹⁴ Sátyro (2013) propone que estas variables políticas inciden sobre la desigualdad a través de dos variables que afectan la inserción de los sectores de menores recursos en el mercado laboral: nivel de analfabetismo y grado de informalidad laboral.

caso la TRP) cuando se dan cambios de escala hacia el nivel subnacional.

Creemos pertinente concluir la revisión de estos trabajos señalando tres cuestiones que nos parecen relevantes. En primer lugar, todos ellos usan como variables de control algunas variables socioeconómicas tales como población y necesidades básicas insatisfechas (Calvo y Moscovich 2017), desempleo, porcentaje de población de edad avanzada y población no blanca, producción manufacturera (Kelly y Witko, 2012), y PBI *per capita* e infraestructura sanitaria (Sátyro, 2013). Todas ellas son idénticas o muy similares a las utilizadas por los estudios que se ubican nivel nacional (ver, por ejemplo, Huber y Stephens, 2012, para América Latina, y Bradley, et. al., 2003, para los países desarrollados). Esto es, respecto de las variables socioeconómicas, estos trabajos usan también la estrategia del traslado del nivel nacional al subnacional.

En segundo lugar, ninguno de los trabajos incorpora en sus análisis, factores fiscales y de gasto público, a pesar de que estos factores (particularmente el gasto social) han sido muy usados en estudios nacionales (por ejemplo, Huber y Stephens, 2012, para América Latina), con lo cual podemos decir que hay cierta inconsistencia en la aplicación de la estrategia de traslado elegida.

Finalmente, como señaláramos más arriba, estos trabajos hacen una importante contribución al desarrollo de una temática muy poco explorada, en tanto examinan la validez de teorías «nacionales» sobre la relación entre política y desigualdad en el nivel subnacional. Al mismo tiempo, trascendiendo la aplicación mecánica de estas teorías, establecen algunas de las contribuciones específicamente subnacionales a esta relación al aportar evidencia de la interacción entre factores nacionales y subnacionales, de una parte, y al precisar el modo específico en que algunas variables políticas se relacionan con la desigualdad en la escala subnacional, de la otra.

Sin embargo, en ninguno de ellos se explora la posibilidad de que variables políticas específicas de la escala subnacional (que no estarán presentes en el nivel nacional) incidan sobre la desigualdad. En términos teóricos y metodológicos esta posibilidad es muy relevante, ya que en ella se expresaría con claridad en qué medida el espacio político subnacional tiene particularidades tales en su vínculo con la desigualdad que lo constituyen en un ámbito estructuralmente diferenciado, a este respecto, del espacio político nacional. En este sentido, nos parece pertinente señalar que los modelos estadísticos presentados en estos trabajos explican una proporción relativamente baja de la variación de la desigualdad o los efectos redistributivos del gasto social, lo que implica la existencia de importantes variables explicativas que han sido omitidas.

Desde nuestro punto de vista, esto expresa que la especificidad de las dinámicas políticas subnacionales y el modo a través del cual inciden sobre las desigualdades en esta escala son cuestiones de gran relevancia, y que su

abordaje teórico y empírico, hoy aún pendiente, forman parte central de una agenda de investigación sobre este tema.

Con esto en mente, en el apartado siguiente exploramos, a partir de los datos disponibles hasta el momento, la relevancia empírica de algunas variables internas y externas para explicar las diferencias en los niveles de desigualdad entre las provincias argentinas.

La explicación de la desigualdad en las provincias argentinas: algunos resultados significativos

En este apartado examinamos la relación de algunas variables que han sido destacadas por la literatura (tanto «nacional» como «subnacional») con la desigualdad de ingreso, más otras variables no estudiadas hasta ahora pero que, desde nuestra perspectiva, pueden permitir algún avance en el establecimiento de la especificidad del nivel subnacional. Esta exploración está condicionada por los datos disponibles hasta el momento, pero creemos que aún con esta limitación, es posible establecer algunos primeros resultados importantes para la construcción de una agenda de investigación. En primer lugar, examinamos variables socioeconómicas, luego variables fiscales y, finalmente, variables políticas, señalando, en cada caso, si se trata de variables externas o internas. La Tabla 3 muestra los resultados de correlación entre la desigualdad y algunas variables socioeconómicas, políticas y fiscales.

Tabla 3
Desigualdad (coeficiente de Gini) y Coeficientes de Correlación con variables seleccionadas

	VARIABLES	CORRELACIÓN
Variables Socio-económicas	Desempleo	0,664***
	Empleo Agrícola	0,435***
	Pobreza	0,429***
Variables Fiscales	Gasto público social per cápita	-0,658***
	Transferencias nacionales	-0,602***
	Empleo público	-0,445***
Variables Políticas	Porcentaje de votos al gobernador	-0,298***
	Diferencia de votos entre el partido del gobernador y el segundo	-0,324***
	Años del partido del gobernador en el poder	-0,296***

Fuente: elaboración propia.

Además, observamos que hay una relación entre desigualdad y tipo de empleo. En particular, es positiva la relación entre desigualdad y proporción de empleo agrícola sobre empleo total. Llamativamente, no hay relación entre empleo industrial y desigualdad. Pero encontramos una relación negativa y robusta entre cantidad de empleados públicos cada 1.000 habitantes y desigualdad. Esto puede ser así porque el empleo público ha construido una «malla social» que ofrece cierta contención a los sectores de ingresos bajos y medios. Estudios futuros podrán indagar en mayor detalle las relaciones entre los tipos de empleo y la desigualdad.

Otra parte de la literatura sugiere que la desigualdad se relaciona con variables fiscales, como déficit nacional y provincial. Contrario a lo que esperaríamos de la literatura, encontramos una relación positiva y estadísticamente significativa entre déficit (tanto nacional como provincial) y desigualdad (0,49 y 0,38): es decir, cuanto mayor es el superávit, más aumenta la desigualdad. Estos resultados podrían indicar que la desigualdad tiende a aumentar en períodos de mayor conservadurismo fiscal, pero estudios en mayor profundidad podrían llegar a precisar mejor la relación entre estas variables.

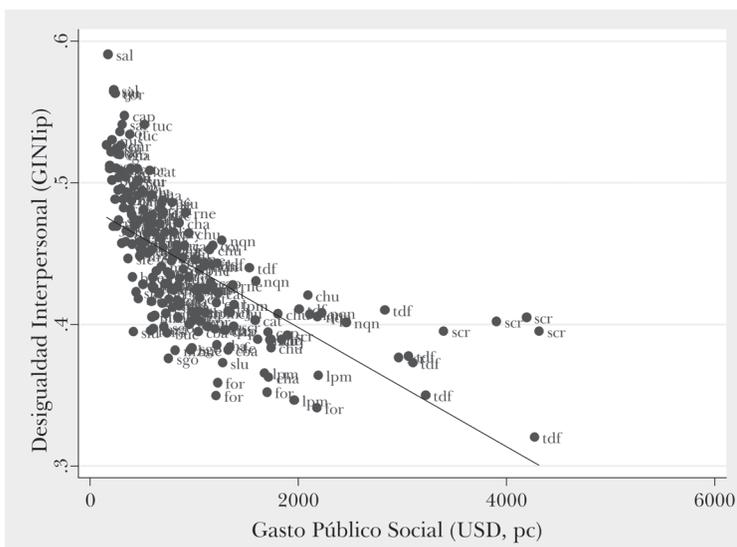
Finalmente, tal como esperan Huber y Stephens (2012), encontramos un vínculo entre el tipo de gasto provincial y Gini. Los resultados indican que el gasto público social per cápita de las provincias se relaciona negativamente con desigualdad. Esta relación es robusta y significativa (ver Tabla 3 y Gráfico 5).

Además, las provincias que reciben montos de transferencias nacionales per cápita más altos tienden a ser más igualitarias. Las dos provincias que reciben más transferencias nacionales per cápita, Santa Cruz y Tierra del Fuego (recibieron 3.934 y 3.640 dólares per cápita en 2011, respectivamente), tienen algunos de los valores de desigualdad más bajos del país (ver Tabla 3 y Gráfico 6)¹⁶.

¹⁶ Encontramos una relación positiva (0,38) y significativa entre superávit fiscal y desigualdad, pero no tenemos claros argumentos teóricos para vincular causalmente estas dos variables.

Gráfico 5

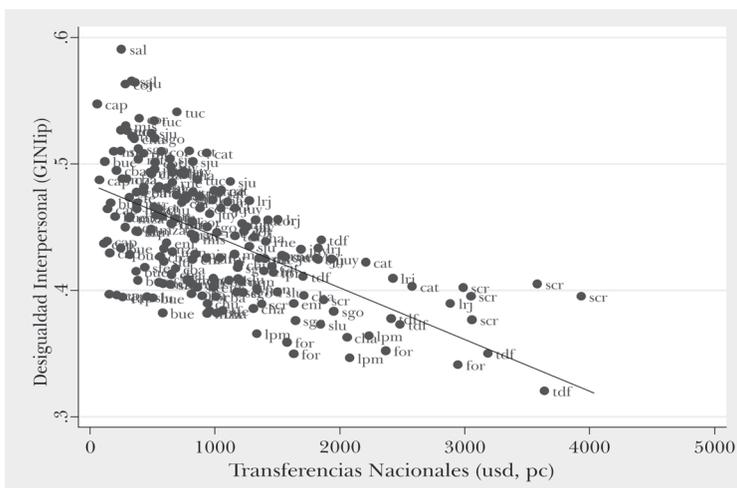
Desigualdad y Gasto Social en las Provincias Argentinas (2003-2011)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6

Desigualdad y Transferencias Nacionales en las Provincias Argentinas (2003-2011)



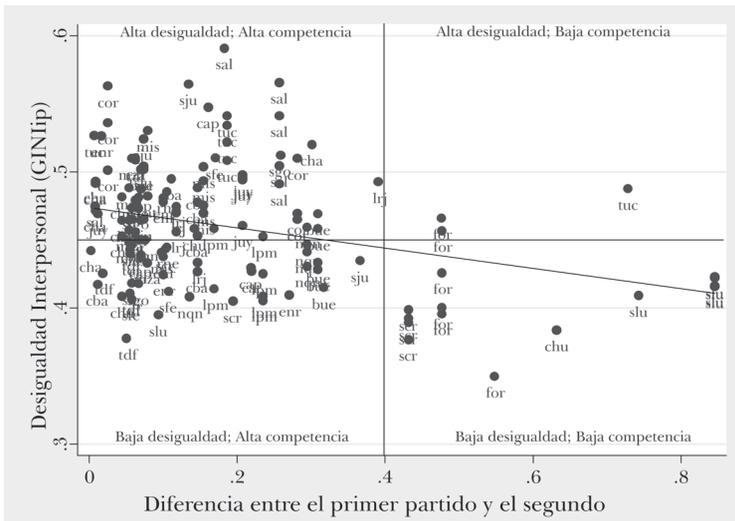
Fuente: elaboración propia.

En relación al tercer grupo de variables, los factores políticos, varios autores sostienen que reglas mayoritarias tienden a aumentar la desigualdad (Austen-Smith 2000, Persson y Tabellini 2000, Bradley et al. 2003, Iversen y Soskice 2006, Schneider y Soskice 2009, Ardanaz and Scartascini 2013). Corbacho (1998) codificó el «grado de mayoritarismo» de las constituciones provinciales en 1994. Usamos su índice para analizar si existe alguna relación entre éste y la desigualdad provincial. Los resultados reportan que cuanto más mayoritaria es la constitución provincial, mayores son los valores del índice de Gini. La correlación es relativamente robusta (0.27) y estadísticamente significativa.

Observamos también que la desigualdad tiende a ser menor cuanto mayor es el porcentaje de votos del gobernador, cuanto mayor es la diferencia de votos entre el partido del gobernador y el segundo partido, y cuando el partido del gobernador lleva más años en el poder, todo lo cual contradice las expectativas de las TPI. Esto posiblemente esté relacionado con el hecho de que gobernadores más estables en el cargo tienden a hacer más gasto social y menos gasto corriente (como encontramos en trabajos anteriores: González 2017; González y Cáceres 2017) y el gasto social, como vimos anteriormente, correlaciona negativamente con desigualdad (ver Gráfico 7).

Gráfico 7

Desigualdad y Competencia Electoral en las Provincias Argentinas (2003-2011)



Fuente: elaboración propia.

Parte de la literatura sostiene que los políticos (en nuestro caso, los gobernadores) con mayor seguridad electoral pueden reducir los costos de transacción de la política y a distribuir bienes públicos a un grupo más amplio de votantes, ya que los beneficios electorales de este tipo de gasto son mayores (como argumentaron Bueno de Mesquita, 2003: 55-56; Chhibber y Nooruddin, 2004: 153-154; Magaloni, Díaz-Cayeros y Estevez, 2007: 188, 201-202 y Persson y Tabellini, 2000). Parte de la literatura en el tema espera este mismo vínculo debido a la menor incertidumbre de las elecciones, la menor necesidad de asegurar votos a través de bienes particularistas y los mayores beneficios electorales del gasto en bienes públicos, como el gasto social (Bueno de Mesquita, 2003; Chhibber y Nooruddin, 2004; Magaloni; Díaz-Cayeros; Estevez, 2007).

En línea con la falta de evidencia de que a nivel provincial operan en nuestro país los supuestos predominantes en la TPI vinculados a los márgenes electorales, no encontramos relación entre fragmentación partidaria (medida con el número efectivo de partidos en votos o bancas) (datos de Varetto, 2014) y desigualdad, a pesar de que una parte de la literatura considera que esta variable incide sobre indicadores sociales. Entre ellos, Chhibber y Nooruddin (2004: 153-154) y Persson y Tabellini (2000) sostienen que los sistemas bipartidistas tienden a generar más gasto en bienes públicos que los sistemas multipartidistas. Esto es así porque, en un sistema bipartidista, los gobiernos enfrentan menos presiones para concentrar sus gastos y proporcionar bienes privados a grupos específicos de votantes para obtener su apoyo.

Finalmente, en línea con lo postulado por la TRP, analizamos si el tipo de partido en el gobierno provincial y su ideología están relacionados con la desigualdad, tal como hicieron Kelly y Witko (2012) en los Estados Unidos y Sátyro (2013) en Brasil. Reconocemos lo complejo del ejercicio de identificación de ideología partidaria en algunas provincias argentinas, fundamentalmente en el caso del Partido Justicialista (PJ). En algunos casos, la definición de su condición de izquierda o derecha puede llegar a depender, en gran medida, del tipo de política pública que hace el partido. Siendo conscientes de este desafío, clasificamos los partidos en el gobierno provincial en seis tipos: Partido Justicialista (PJ), Unión Cívica Radical (UCR), Frente para la Victoria (FPV), Radicales K, Partido Socialista o partidos provinciales (MPN, PACH, PAL, entre otros)¹⁷.

¹⁷ Incluimos al PRO como partido provincial porque solamente tenemos datos hasta el año 2011. En ese año, el PRO gobernaba solamente la Capital Federal y no tenía presencia territorial en otro distrito ni legisladores nacionales por otra provincia (en 2011, el PS tenía legisladores nacionales de tres provincias diferentes y legisladores provinciales en dos).

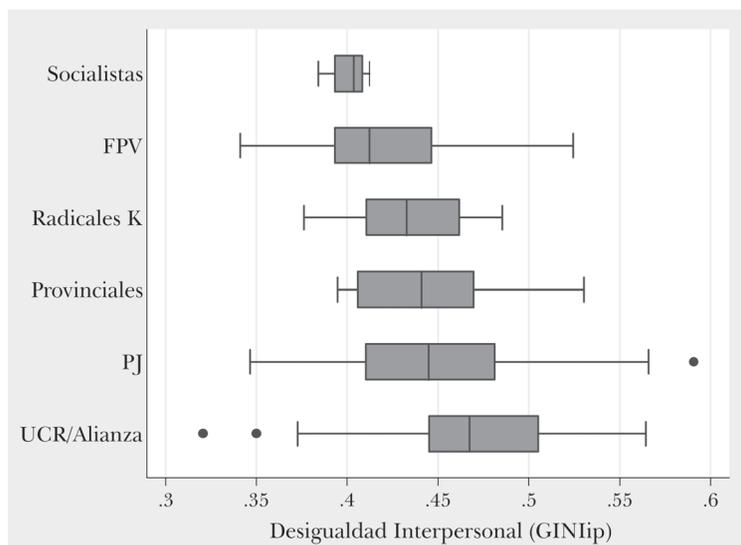
No encontramos grandes variaciones en la media de la desigualdad en provincias gobernadas por los dos grandes partidos tradicionales (PJ y UCR). En los dos casos, hay mucha dispersión en los valores de desigualdad. Sin embargo, observamos niveles de desigualdad relativamente menores en provincias gobernadas por los partidos Socialista, FPV y en menor medida los Radicales K, partidos que podríamos llegar a ubicar a la izquierda del resto (ver Gráfico 8).

En una última estrategia empírica para analizar la robustez de los resultados, evaluamos el impacto de variables políticas (porcentaje de votos y bancas del gobernador) y fiscales clave (empleo público y transferencias nacionales) en tres modelos de regresión diferentes (1-3) y en un modelo final (4) en dónde incluimos todas las variables. Como medida resumen de las variables políticas, utilizamos un índice del poder electoral y legislativo del gobernador, que es una medida compuesta de su poder electoral y legislativo¹⁸. Seleccionamos las variables mencionadas arriba como representativas del grupo de variables políticas y fiscales porque son las más relevantes teóricamente y porque empíricamente son algunas de las más robustas en las correlaciones. Además, presentan una alta correlación con las otras variables dentro de cada grupo (por lo que se las puede considerar «representativas» del tipo de argumento). Utilizamos una serie de variables socioeconómicas de control, similares a las utilizadas en la literatura existente sobre el tema: crecimiento económico nacional, (el logaritmo natural de) población provincial total y el porcentaje de desempleo provincial.

¹⁸ El índice de poder electoral y legislativo del gobernador se compone de dos dimensiones principales: a) el poder de los gobernadores en sus distritos (que incluye el apoyo electoral —proporción de votos— para el gobernador; si el partido principal en la legislatura es el partido del gobernador, codificado como 1 en caso de que sean los mismos, 0 de lo contrario, y el porcentaje de bancas del partido del gobernador en la legislatura estatal); y b) la influencia de los gobernadores sobre el gobierno federal o cómo están vinculados políticamente los gobernadores (aquí, incluimos una variable dummy para los casos en que los presidentes y gobernadores están en la misma coalición de gobierno; codificados como 1 en caso de que estén políticamente aliados, 0 de lo contrario). El índice es una medida compuesta de todas las medidas y variables dummy mencionadas anteriormente (que contribuyen 0,5 puntos al índice en caso de que estén codificados como 1, para equilibrar el efecto de cada medida). El valor máximo posible es 3; el mínimo es 0.

Gráfico 8

Desigualdad, según Tipo de Partido en las Provincias (2003-2011)



Fuente: elaboración propia.

Debido a la estructura de panel de los datos, algunos supuestos del modelo de regresión lineal (OLS) son problemáticas, especialmente la independencia de las observaciones y de los errores, así como la igual varianza de los errores para todas las observaciones. La prueba de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg y un diagrama de dispersión para el término de error en los modelos principales indican que hay heterocedasticidad. La prueba de Wooldridge indica, además, que hay autocorrelación en los datos del panel. La prueba de Hausman de efectos aleatorios versus efectos fijos reporta un valor de p en el límite de la significancia estadística para el modelo que usa efectos aleatorios y fijos ($p=0,1$). Por lo tanto, se recomienda el uso de un modelo de regresión de efectos fijos. Una forma convencional de lidiar con estos problemas sería utilizar la regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar corregidos para datos de panel (PCSE; Beck y Katz, 1995), para calcular las estimaciones de varianza-covarianza y los errores estándar, asumiendo que las perturbaciones son heterocedásticas y están correlacionadas en los paneles. También incluimos dummies regionales para capturar efectos fijos: una para identificar al Noreste, Noroeste, Cuyo, Patagonia y la Pampa Central (esta es la categoría de referencia). Finalmente, capturamos efectos fijos con variables relativamente invariantes en el tiempo, como la población provincial según el último censo.

Tabla 4
Resultados de la Regresión PCSE

VARIABLES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Empleo Público (nat. log.)	-6.8993*** (1.0263)	--	--	-1.0988** (.4819)
Transferencias Federales (USD, per capita, nat. log.)	--	-4.0085*** (.3233)	--	-2.4015*** (.2375)
Poder Electoral y Legislativo del Gobernador	--	--	-1.6055*** (.5536)	-2.9879* (1.6268)
Empleo Agrícola (% del empleo total)	.1553*** (.0425)	.3217*** (.0379)	.1987*** (.0409)	.2250*** (.0642)
Desempleo	.7805*** (.0945)	.4241*** (.0673)	.5731*** (.0754)	.4257*** (.0428)
Crecimiento Económico Nacional	.1694 (.1310)	.1159* (.0674)	.4999*** (.0939)	.2828*** (.0750)
Población Provincial (nat. log.)	-.8941* (.4587)	-1.0756*** (.2697)	-.1591* (1.4459)	-1.0132*** (.3855)
Patagonia	3.5999*** (.9594)	-.1913 (.9710)	-.1591 (1.4459)	.6665 (2.1897)
Northeast	3.8227*** (.7802)	1.6650* (.8706)	2.5602* (1.3332)	2.6418* (1.5283)
Northwest	4.3429*** (.8974)	2.5170** (.9942)	2.8454* (1.6160)	3.6829* (2.1013)
Cuyo	3.1234*** (.7204)	1.9126** (.8630)	2.9183** (1.4122)	1.9669 (1.5903)
Constant	71.8090*** (9.7650)	76.4759*** (5.2320)	28.9210*** (5.9141)	78.2811 (9.1397)
Observations	198	198	134	117
R2	0.70	0.70	0.73	0.78
Cross-sectional units	24	24	24	24

Fuente: elaboración propia.

La Tabla 4 muestra los resultados de la regresión entre la desigualdad de ingreso en las provincias y las variables clave en nuestros modelos. Los resultados indican que, controlando por terceras variables, un aumento del uno por ciento en el número de empleados públicos cada 1.000 habitantes y en las transferencias federales per cápita, así como un aumento de un punto en un índice que combina el poder electoral y legislativo del gobernador, producen caídas importantes en el índice de Gini provincial. Esta disminución oscila entre 1.6 y 6.9 puntos promedio (modelos 1-3). En el modelo que combina todas las variables (4), el coeficiente de la variable política aumenta su robustez mientras que las otras dos la disminuyen un poco. Sin embargo, todas ellas conservan su significancia estadística. Las variables socioeconómicas de control, particularmente empleo agrícola y desempleo,

mantienen el signo esperable, identificado en las correlaciones. La variable crecimiento económico muestra resultados mixtos. Estos modelos explican entre un 70 y un 78 por ciento de la variación de la variable dependiente.

De acuerdo con estos resultados, podemos señalar al menos cinco grandes conclusiones preliminares que pueden servir de base para futuras investigaciones:

Primero, no encontramos evidencia empírica que apoye las expectativas de la TPI en su versión de los márgenes electorales, aunque sí en lo que hace a las reglas electorales. Esto es, el traslado de este marco teórico nacional a la realidad subnacional argentina tiene un sustento empírico sólo parcial, señalando el primer elemento de especificidad subnacional que debe ser indagado tanto teórica como empíricamente.

Segundo, encontramos algún sustento empírico para parte de los argumentos de la TRP, lo que pone al menos algunos interrogantes sobre la muy extendida visión de que la ideología de los partidos y el gobierno (y, correspondientemente, las relaciones entre clases sociales) no son un factor relevante para entender la vida política en el nivel provincial y su relación con variables socioeconómicas.

Tercero, la relación entre los factores políticos y la desigualdad subnacional parece funcionar de manera inversa en la Argentina respecto de los resultados obtenidos en Brasil. Mientras en este país se verifican las previsiones respecto de los márgenes electorales, establecidas por las TPI, en la Argentina estos márgenes operan de modo contrario; y mientras en Brasil los resultados desmienten las expectativas de la TRP, esta parece encontrar cierto respaldo en la Argentina.

Cuarto, cierto número de variables derivadas de teorías «nacionales» («empleo público», «transferencias nacionales», la mayoría de las variables socioeconómicas, además de la ya mencionada «ideología») se vinculan con la desigualdad subnacional en línea con lo establecido por aquellas teorías, lo que implica que, al menos en parte, la escala subnacional reproduce dinámicas y relaciones propias de la escala nacional.

Quinto, no obstante lo anterior, las variables «empleo público» y «años del gobernador en el poder» (no consideradas, al menos hasta ahora, en los estudios nacionales) parecen indicar la existencia de cierta especificidad de los procesos políticos provinciales en su relación con la desigualdad, los cuales, al menos parcialmente, se diferencian de los que son propiamente nacionales. La asunción teórica y metodológica de que las desigualdades subnacionales requieren un abordaje que contemple las particularidades de su escala tiene, en el caso argentino, un preliminar, pero no menos importante, respaldo empírico.

Palabras Finales

La desigualdad se distribuye desigualmente entre las unidades subnacionales de los sistemas federales. Esta cuestión es relevante, no sólo por la sobrevivencia de «bolsones» de desigualdad en contextos en los que esta se reduce a nivel nacional, sino también porque los alcances y los límites de las políticas redistributivas nacionales dependen también de lo que sucede en el nivel subnacional, particularmente de los factores políticos propios de este nivel.

Estos factores políticos específicamente subnacionales han sido muy poco explorados por la literatura en el tema en América Latina. Como vimos, los escasos trabajos que se ocupan de la cuestión lo hacen desde una perspectiva anclada teórica y conceptualmente en el nivel nacional.

En este trabajo pretendemos hacer una contribución al desarrollo de esta temática a partir de un examen, exploratorio y preliminar, del caso argentino. Mostramos que las diferencias en los niveles de desigualdad en las provincias argentinas son amplias y se sostienen en un contexto de fuerte reducción de la misma. Por su parte, nuestro análisis, aunque provisorio, muestra indicios de que, además de factores vinculados teóricamente con la escala nacional (como la ideología), los factores específicamente provinciales son relevantes. En este sentido, resalta la incidencia que parece tener el gasto en empleo público, la cantidad de años del partido del gobernador en el poder y los márgenes electorales entre los primeros y segundos partidos sobre la desigualdad en las provincias. En este último caso, la especificidad se manifiesta como un comportamiento de las variables opuesta a la prevista por teorías desarrolladas para la escala nacional.

Estudios futuros podrán profundizar estos resultados preliminares, en primer lugar, ampliando la serie de datos de desigualdad (incluyendo años posteriores a 2011 y años previos al 2003, para compararlos con períodos de aumento en la desigualdad en los 80s y 90s). En segundo lugar, precisando mejor las variables provinciales que aparecen como relevantes en este estudio, como posición ideológica de los partidos, tipo de gasto provincial y empleo. En tercer lugar, generando nuevas perspectivas teóricas que capten adecuadamente la relación entre política y desigualdad en la escala subnacional y que especifiquen las diferencias y articulaciones con las teorías disponibles en la escala nacional. En cuarto lugar, avanzando hacia estudios comparativos entre los federalismos latinoamericanos que permitan especificar y explicar tanto las similitudes como las diferencias de estas relaciones entre los casos de estudio.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (2013). «Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos» en C. Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI
- Alderson, A. S. y Nielsen, F. (2002). «Globalization and the great U-turn: Income inequality trends in 16 OECD countries». *American Journal of Sociology*, 107(5), 1244-1299.
- Anderson, C. J. y Beramendi, P. (2012). «Left parties, poor voters, and electoral participation in advanced industrial societies». *Comparative Political Studies*, 45(6), 714-746.
- Ardanaz, M. y Scartascini, C. (2013). «Inequality and personal income taxation: The origins and effects of legislative malapportionment». *Comparative Political Studies*, 46(12), 1636-1663.
- Arretche, Marta. 2009. «Federalism and place-equality policies: a case study of policy design and outputs». European University Institute. Working Papers 2009 / 02.
- Austen-Smith, D. (2000). «Redistributing income under proportional representation». *Journal of Political Economy*, 108(6), 1235-1269.
- Avelino, G. (2000). *Economic Crisis, Democratization, and Social Spending in Latin America*, Unpublished Doctoral Dissertation, Universidad de Stanford, California.
- Boix, C. (1998). *Political parties, growth and equality: Conservative and social democratic economic strategies in the world economy*. New York: Cambridge University Press.
- Beramendi, P., M. Rogers y A. Díaz-Cayeros (2017). «Barriers to egalitarianism: distributive tensions in latin american federations». *Latin American Research Review*, 52(4): 529-551.
- Birdsall, N., N. Lustig y D. McLead (2011). «Declining inequality in Latin America: some economics, some politics». Center for Global Development, Working Paper n. 251.
- Birchfield, V. y M. Crepez (1998). «The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies». *European Journal of Political Research* 34: 175-200
- Blofield, M. (2011). «Desigualdad y política en América Latina». *Journal of Democracy en Español*, 58-74.
- Bradley, D., E. Huber, S. Moller, F. Nielsen y J. Stephens (2003). «Distribution and redistribution in postindustrial democracies». *World Politics*, 55(2), 193-228.
- Bueno de Mesquita, B. et al. (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- Calvo, E. y Moscovich, L. (2017). «Inequality, Protests, and the Progressive Allocation of Cash Transfers in the Argentine Provinces». *Latin American Politics and Society*, 59(2), 3-26.

- CEPAL (2017). *Panorama Social de América Latina. Documento Informativo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chhibber, P y Nooruddin, I. (2004). «Do party systems count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States». *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 2, 152-187.
- Cont, W. y A. Porto (2014). «Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting». *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 54, issue 4, 563-578.
- Corbacho, A. L. (1998). «Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994». *Desarrollo Económico*, 591-616.
- Cornia, G. (2012). «Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010». WIDER Working Paper, n° 2012/09.
- Díaz Cayeros, Alberto (2004). «El federalismo y los límites políticos de la redistribución». *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, N° 3: 663-687.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Giraudy, A. Moncada, E., Snyder, R. (en prensa). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- González, L. y Nazareno, M. (2018). «The Unequal Distribution of Inequality. Subnational Politics and Income Distribution in the Argentine Provinces, 2003-2011», paper presentado en el workshop del Grupo de Trabajo sobre América Latina (GTAL), Barcelona, Mayo.
- González, L.-(2017). «Electoral Competition and Social Spending in the Argentine Provinces». *Journal of Politics in Latin America (JPLA)*, 9 (1), p. 91-124.
- González, L. y Cáceres, B. (2017). «Coaliciones Electorales, Estabilidad del Gabinete y Gasto Social Provincial: los Casos de Buenos Aires, Córdoba y San Luis (1993-2009)». *Caderno CRH* 30 (80), p. 275-291.
- González, L. (2016 a). «Presidential Popularity and the Politics of Distributing Federal Funds in Argentina. *Pulibus: The Journal of Federalism*, 46(2), p. 1-25.
- González, L. (2016 b). «Ciclo Electoral, Popularidad Presidencial y Distribución de Fondos Federales en Argentina». *Revista SAAP*, Vol. 10, n. 1, p. 35-64.
- González, L. (2014) «Transferencias Federales, Desigualdad Interregional y Redistribución». *América Latina Hoy* 67, pp.167-190.
- Hicks, A. (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism: A Century of Income Security Policies*. Ithaca: Cornell University Press. 1999.
- Hicks, A.; Swank, D. H. (1984). «Redistribution in Rich Capitalist Democracies». *Policy Studies Journal*, 13(2), p. 265-286.
- Huber, E., Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago press.
- Huber E., Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- IPEADATA (2017). Base de datos sobre desigualdade no Brasil. Asesoria Técnica da Presidência do Brasil.
- Iversen, T. (2001) «The Dynamics of Welfare State Expansion: Trade Openness, De-Industrialization and Partisan Politics. En Pierson, P. (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Iversen, T., Soskice, D. (2006). «Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others». *American Political Science Review*, 100(2), p. 165-181.
- Kelly, N. J., Witko, C. (2012). «Federalism and American inequality». *The Journal of Politics*, 74(2), 414-426.
- Kenworthy, L., Pontusson, J. (2005). «Rising inequality and the politics of redistribution in affluent countries». *Perspectives on Politics*, 3(3), p. 449-471.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Korpi, W. (1980). «Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Framework». *Western European Politics*, 3 (3), 296-316.
- Lindert, P. H. (1994). «The Rise of Social Spending, 1880-1930». *Explorations in Economic History*, 31 (1), p. 1-37.
- Lindert, P. H. (1996). «What Limits Social Spending». *Explorations in Economic History*, 33 (1), p 1-34.
- Lindert, P. H. (2004). *Growing Public Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lupu, N. y Pontusson, J. (2011). «The structure of inequality and the Politics of redistribution». *American Political Science Review*, n. 105 (2), p. 316-336.
- Lustig, N., L. F. Lopez-Calva y E. Ortiz-Juarez. (2013). «Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico». *World Development*, 44, p. 129-141.
- Magaloni, B., Diaz-Cayeros, A. y Estevez, F. (2004). «Clientelism and Portfolio Diversification: a Model of Electoral Investment with Applications to Mexico». En Kitschelt H. y Wilkinson S., *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 182-205.
- McKay, A. (2002). «Defining and measuring inequality», *Inequality Briefing*, N° 1. UK Department for International Development.
- Meltzer, A. H., S. F. Richard. (1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 80 (5), p. 914-927.
- Moene, K. O., Wallerstein, M. (2001). «Inequality, social insurance, and redistribution». *American Political Science Review*, 95(4), p. 859-874.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». CEDES, Documento G.E. CLACSO n. 4.

- Pães De Barros, R., Mendonça, R., Rocha, S. (1995). «Brazil: Welfare, Inequality, Poverty, Social Indicators, and Social Programs in the 1980s». En N. Lustig N. (ed), *Coping with Austerity*. Washington DC: Brookings Institution, p. 237-274.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2000). *Political Economics. Explaining Economic Policy*. Cambridge: MIT Press.
- Piven, F. y Cloward, R. (1993). *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Vintage.
- Pontusson, J. y Kwon, H. Y. (2003). «Welfare spending, government partisanship, and varieties of capitalism». In delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, pp. 28-31.
- Pontusson, J., Rueda, D., Way, C. R. (2002). «Comparative political economy of wage distribution: The role of partisanship and labor market institutions». *British Journal of Political Science*, 32(2), p. 281-308.
- Rodrigues-Silveira, R. (2013). «The subnational method and social policy provision. Socioeconomic context, political institutions and spatial inequality». *Desigualdades.net (Research Network on Interdependent Inequalities in Latina America) Working Papers Series*, Working Paper n. 36.
- Rodrigues-Silveira, R. (2009). «Federalismo fiscal, desigualdades regionales y políticas contra la pobreza en Brasil: los antagonismos entre políticas sociales universales y el Programa Bolsa Familia». Ponencia presentada en el XVIII Congress of Latina American Studies Association, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de Junio.
- Sátyro, N. (2013). «Política Estadual e Desigualdade: Por que algunos Estados Redistribuem Mais do que Outros?». *Dados* 56 (3), p. 497-530.
- Sartori, G. (1970). «Concept misformation in comparative politics». *American Political Science Review*, 64 (4), p. 1033-53.
- Schneider, B. R., Soskice, D. (2009). «Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems». *Economy and society*, 38(1), p. 17-52.
- Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) (2016) CEDLAS/UNLP y Banco Mundial.
- Stephens, J. (1979). *The transition from capitalism to socialism*. Londres: Macmillan.
- Varetto, C. (2014). «¿Sistema o Sistemas de Partidos? El Enfoque de Pluralidad de Sistemas Partidarios aplicado al Caso Argentino (1983-2011)». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (2), p. 37-70.
- Wallerstein, M. (1999). «Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies». *American Journal of Political Science*, p. 649-680.
- Wibbels, E. (2006). «Madison in Baghdad?: Decentralization and federalism in comparative politics». *Annual Review of Political Science*, 9 (1), p. 165-168
- World Income Inequality Database (WIID) (2017). Helsinki: United Nations University.

Palabras Clave

desigualdad – política – provincias – Argentina – América Latina

Keywords

inequality – Politics – provinces – Argentina – Latin America

Abstract

Despite massive income redistributive policies in recent years, inequality across Latin America is still very high. One of the possible explanations for the resilience of inequality can be found at the subnational level. Pockets of very high inequality persist at this level of government, even when national governments implement large scale redistributive policies. This paper investigates which factors at this level of government may help explaining differences in income inequality across provinces in Argentina. It also intends to contribute to understand the limits imposed to national-led inequality reduction policies. After describing the cases using original panel data on income inequality, the paper identifies structural and political factors systematically related to the levels of inequality in the Argentine provinces.

Anexo

VARIABLES Y FUENTES DE DATOS

Variable	Descripción	Fuente	Años
<i>Desigualdad interpersonal (GINIp)</i>	Desigualdad interpersonal (GINIp), calculada a partir de los datos de la encuesta sobre el ingreso per cápita para cada provincia.	Datos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), Calvo y Moscovich (2017).	2003-2011
<i>Votos al gobernador</i>	Porcentaje de votos del partido del gobernador.	Datos Electorales, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.	1983-2015
<i>Diferencia con el Segundo</i>	Diferencia en el porcentaje de votos entre el partido del gobernador y el segundo partido en la elección.	Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.	1983-2015
<i>Años en el poder</i>	Años del partido del gobernador en el poder.	Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.	1983-2015
<i>Tipo de Partido</i>	Tipo de Partido: PJ, UCR, Socialistas, FPV, Radicales K, Provinciales.	Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.	
<i>Fragmentación Partidaria</i>	Número efectivo de partidos (NEP) en términos de votos y bancas en cada provincia.	Varetto 2014 en base a la fórmula de Laakso and Taguepera (1979).	1983-2011
<i>Desempleo</i>	Tasa provincial de desempleo.	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).	2003-2015
<i>Empleo Agrícola</i>	Porcentaje de empleo agrícola provincial sobre el empleo provincial total.	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	1996-2014
<i>Pobreza</i>	Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Datos de censo (extrapolados para la serie).	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).	1991-2010
<i>Gasto Provincial (per cápita)</i>	Gasto provincial en dólares per cápita.	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; Ministerio de Economía.	1991-2008
<i>Transferencias Nacionales</i>	Transferencias nacionales totales en dólares per cápita.	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias; Ministerio de Economía.	1983-2015
<i>Déficit Nacional y Provincial</i>	Resultado financiero (ingresos totales menos gastos totales).	Ministerio de Economía y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.	1983-2015
<i>PBG per cápita</i>	Producto Bruto Geográfico. Datos anuales, 1993 precios constantes, por provincia, per cápita.	1983-1992: Consejo Federal de Inversiones (CFI); 1993-1997: SAREP, IN DEC. 1998-2009: Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC.	1993-2009
<i>Población</i>	Población en las provincias. Datos del censo (extrapolados para la serie).	INDEC (Estadísticas vitales. Información básica. Ministerio de Salud, Secretaría de Políticas y Regulación Sanitaria. Subsecretaría de Planificación, Control, Regulación y Fiscalización. Dirección de Estadística e Información en Salud.	1983-2010
<i>Crecimiento Económico</i>	Tasa anual de crecimiento económico.	Banco Mundial	1983 -2013
<i>Balance Fiscal (déficit o superávit)</i>	Resultado global de las operaciones del gobierno nacional, como porcentaje de PBI.	CEPAL - CEPALSTAT	1990-2013

La militancia juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO) en los centros de estudiantes universitarios*

The participation of «Propuesta Republicana» (PRO) party's young activists in university student unions

JUAN R. GRANDINETTI
Universidad de Buenos Aires, Argentina
jgrandinetti@sociales.uba.ar

Este artículo se propone analizar las formas de participación, socialización política y reclutamiento de la militancia juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO) en los centros de estudiantes de dos universidades ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires: la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Católica Argentina. Nos interesa examinar el modo en el que ciertos repertorios de acción y marcos de sentido se configuran a partir de la sociabilidad de los militantes y la cultura política de la organización. El artículo muestra que la cercanía (o lejanía) sociocultural y política de los militantes del PRO respecto a estos ámbitos permite entender las características de su inserción en la vida político-asociativa de cada una de estas universidades. Los hallazgos presentados se basan en un trabajo de campo llevado a cabo entre 2013 y 2015 en el que se utilizaron técnicas de investigación cualitativa tales como entrevistas en profundidad, observaciones directas en eventos partidarios y análisis de contenido de documentos y sitios web.

Introducción

Las universidades y sus centros de estudiantes han sido, históricamente, un espacio de participación central para las juventudes partidarias en Argentina. Así, ya desde los orígenes de los principales partidos argentinos, el mundo político y asociativo de las universidades se convirtió en uno de los más importantes ámbitos de inserción, socialización política y reclutamiento de su militancia juvenil.

* Artículo aceptado para su publicación el 2 de mayo de 2019.
Este artículo se deriva de un proyecto de investigación doctoral sobre juventudes partidarias desarrollado en la Universidad de Buenos Aires entre 2013 y 2019, financiado a través de becas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET), la Universidad Nacional de Avellaneda, el Grupo Coimbra y el Gobierno de Canadá.

Pasados los primeros años del retorno democrático, considerados como un período de reverdecer de la militancia y de la participación juvenil en los partidos políticos (Rodríguez, 2013; Vommaro y Larrondo, 2013; Vázquez *et. al.*, 2017), el vínculo de las generaciones jóvenes con la política partidaria se caracterizó, durante la década del noventa y primera mitad de los dos mil, por el distanciamiento o el rechazo (Kozel, 1996; Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998; Urresti, 2000). Diversos estudios se han encargado de señalar, para ese período, la emergencia de nuevas formas de participación y expresión política juvenil por fuera de la política institucionalizada, tanto en los movimientos sociales (Bonaldi, 2006; Vommaro y Vázquez, 2008; Vázquez, 2009) como en el ámbito de la producción cultural (Semán y Vila, 1999; Svampa, 2001; Cháves, 2007; Citro, 2008). Dentro del movimiento estudiantil, se constató la emergencia y consolidación de agrupaciones estudiantiles autodefinidas como «independientes» por su autonomía respecto a los partidos y los movimientos políticos nacionales (Picotto y Vommaro, 2010; Blanco, 2016; Palacios-Valladares, 2016).

Sin embargo, Argentina ha vivido durante la última década un proceso de revitalización de las organizaciones juveniles vinculadas a los partidos políticos (Borobia *et. al.*, 2013; Natanson, 2013; Vázquez, Rocca Rivarola y Cozachcow, 2018). Así, no solo han surgido nuevos espacios juveniles partidarios, sino que estas militancias han ganado una gran visibilidad en el espacio público y en el discurso de la dirigencia política (Flax, 2013; Vázquez, 2013). A contramano de lo ocurrido en otros países de la región, se ha constatado en Argentina una recuperación relativa de los niveles de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos, si se los compara con los de la década del noventa y los primeros años de los dos mil. Esta recuperación tuvo un mayor impacto entre las generaciones jóvenes¹, que fueron exitosamente interpeladas y movilizadas por las organizaciones partidarias, sobre todo —aunque no únicamente— por aquellas ligadas al espacio político de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Estos fenómenos han despertado recientemente el interés académico, dando lugar a un fértil campo de estudios sobre militancias juveniles (Vázquez y Vommaro, 2012; Vázquez, 2014; Grandinetti, 2015, 2016, 2019; Vázquez y Cozachcow, 2017; Vázquez, Rocca Rivarola y Cozachcow, 2018). Sin embargo, mientras la relación entre los partidos y la participación política estudiantil en las universidades ha sido explorada por algunos trabajos enfoca-

¹ Un estudio de la WVS muestra que los encuestados que confiaban mucho o bastante en los partidos políticos en Argentina eran el 8,2% en 1995; 7% en 1999; 7,6% en 2006; y 15% en 2013. Contra lo observado en ondas anteriores, en 2013 los jóvenes (<30 años) son quienes mayor confianza manifiestan (17,2%). Disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org>. Fecha de consulta: 05/02/2018.

dos en décadas anteriores, especialmente en los años ochenta (Beltrán, 2013; Arriondo, 2015; Blanco y Vommaro, 2017; Yann, 2017), es poco lo que se ha estudiado sobre la inserción y la articulación de estas organizaciones juveniles partidarias en el mundo político y asociativo universitario actual.

En este artículo nos preguntamos por las formas de inserción, reclutamiento y socialización política de la militancia juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO) en los centros de estudiantes de dos universidades ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA): una pública, gratuita y laica, la Universidad de Buenos Aires (UBA); y otra privada y confesional, la Universidad Católica Argentina (UCA).

A diferencia de otros partidos como la Unión Cívica Radical, el Partido Socialista o el Partido Comunista —cuyos anclajes en la universidad pública se remontan a comienzos del siglo XX— o del peronismo y las fuerzas de izquierda radicalizadas —que se insertan en la segunda mitad de ese siglo— el PRO no solo es un partido nuevo, sino que sus principales dirigentes no han estado vinculados al movimiento estudiantil, ni poseen lazos durables con la vida política de las universidades públicas como la UBA.

Creado en 2003 bajo el nombre *Compromiso para el Cambio*, el PRO es el emprendimiento político del presidente argentino Mauricio Macri, por entonces empresario y dirigente del club Boca Juniors. En contraste con otros partidos surgidos luego de la crisis política y socioeconómica de 2001, el PRO no se reivindica heredero de ninguna tradición política ni es una escisión de un partido preexistente. Los orígenes y trayectorias de sus dirigentes se caracterizan por su heterogeneidad, al confluir en el partido empresarios y ejecutivos, técnicos del mundo de los think tanks y las ONG, y políticos provenientes tanto de los partidos tradicionales (el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical) como de otras fuerzas menores de centro-derecha. Dentro del elenco de nuevos jugadores del sistema partidario nacido luego de 2001, el PRO es el que más ha perdurado y más éxito electoral ha cosechado, llegando a gobernar la CABA desde 2007, y logrando hacerse en 2015 —a través de la alianza *Cambiamos* con la Unión Cívica Radical y otros partidos menores— de los ejecutivos de la Provincia de Buenos Aires, de algunas ciudades de esa provincia y de la Nación².

En este trabajo adoptamos un enfoque constructivista e interpretativo de la sociología política que propone estudiar a las organizaciones partida-

² Para una caracterización general del PRO y sus cuadros dirigentes puede consultarse a Vommaro y Morresi (2014); sobre los orígenes y trayectoria del partido puede leerse a Vommaro y Morresi (2015); respecto al ingreso a la política de Mauricio Macri y la construcción de su liderazgo, a Mattina (2015); acerca del PRO en el marco de las derechas argentinas, a Morresi (2015) y Arriondo (2015); en cuanto a la participación de ejecutivos empresariales en el PRO, se recomienda el libro de Vommaro (2017); sobre el PRO como nuevo actor en el sistema político argentino luego de 2001, se sugiere leer a Mauro (2015).

rias como el producto de las interacciones de sus miembros, y de esas organizaciones con otras organizaciones y grupos sociales (Lagroye, 1994; Offerlé, 2004). Nuestro interés se concentrará en examinar el *medio social partidario* (Sawicki, 1997; 2001; 2011) y los *mundos sociales de pertenencia* (Vommaro, 2015) de sus militantes. Este medio social se compone de circuitos de ámbitos de sociabilidad, es decir, de espacios de interacción perdurables, en los cuales los miembros de la organización partidaria desarrollan una socialización política continua (Bargel, 2009; Fillieule y Pudal, 2010; Fillieule, 2012; Fillieule, 2013). El enfoque que retomamos en este trabajo busca estudiar a la militancia en su carácter *procesual* (Sawicki y Siméant, 2009), atendiendo a las trayectorias de los militantes, sus procesos de politización y socialización política.

Es así que analizaremos la participación de los militantes juveniles del PRO en los centros estudiantiles la UCA y la UBA entendidos como ámbitos de sociabilidad y reclutamiento. Mientras los centros de estudiantes de la UCA se encuentran débilmente articulados en términos organizacionales con el partido, tienen, en cambio, una alta relevancia para la comprensión de los mundos sociales de pertenencia de los militantes de Jóvenes PRO, ligados —según los resultados más amplios de nuestra investigación— a la sociabilidad católica de los sectores medio-altos y altos del Área Metropolitana de Buenos Aires (Grandinetti, 2016).

Por su parte, la militancia estudiantil del PRO en la UBA se encuentra formalmente vinculada al partido, y es un ámbito de reclutamiento de militantes juveniles y una vía de inserción del PRO en la principal universidad de Argentina. Sin embargo, se trata de un ámbito más distante, en términos socioculturales y políticos, para su núcleo de militantes y dirigentes juveniles.

Los resultados presentados en este artículo se basan en un trabajo de campo llevado a cabo entre 2013 y 2015 en la CABA, en el que realizamos veinte entrevistas en profundidad semi-estructuradas a dirigentes de Jóvenes PRO de la CABA, llevamos adelante observaciones de campo en diversos actos y actividades del PRO y Jóvenes PRO durante el período, y nos servimos del seguimiento y análisis de contenido de documentos internos y de diversas páginas de Facebook del PRO, Jóvenes PRO y de las líneas internas que la integran, incluidas sus agrupaciones universitarias.

«Estar cerca de los alumnos». Socialización política y reclutamiento partidario en los centros de estudiantes de la Universidad Católica Argentina.

Los centros de estudiantes de la UCA resultan un ámbito significativo para comprender la socialización política de los dirigentes de Jóvenes PRO, además de uno de los ámbitos de reclutamiento de militantes juveniles en el partido y uno de los espacios de implantación del PRO entre jóvenes de sectores medio-altos y altos de Buenos Aires.

La UCA fue fundada en 1958 y depende del Episcopado de la Iglesia Católica de Argentina. Junto con la Universidad del Salvador, la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Católica de Santa Fe, es una de las primeras universidades privadas del país, creadas por iniciativa de entidades católicas inmediatamente después de la sanción de una ley que habilitaba por primera vez la gestión privada en la educación universitaria³. Actualmente, cuenta con sedes en la CABA, Mendoza, Paraná y Rosario. Desde los años noventa, su sede central se encuentra situada en el exclusivo barrio porteño de Puerto Madero, donde su oferta académica se distribuye en diez facultades. Según la información disponible⁴, cursan en la UCA 17.024 estudiantes a tiempo completo.

Como señala Rodríguez (2015b), desde sus orígenes, su proyecto institucional y pedagógico se propuso formar a la clase dirigente argentina y logró conformarse en un espacio de convergencia de la elite empresarial, terrateniente y política católica. Se trata, en este sentido, de una universidad nacida como una institución de y para las elites católicas tradicionales de Argentina que, a partir de los años ochenta, se constituyó en una opción educativa también para los sectores medio-altos y altos.

Tal como lo señalan Tiramonti y Ziegler (2008), se advierte en el sistema educativo argentino de las últimas décadas una tendencia a una creciente fragmentación y segregación, que da lugar a espacios de socialización culturalmente homogéneos, tanto de los sectores privilegiados como de los más desfavorecidos. Si bien el acceso a la educación universitaria (sea privada o pública) se encuentra de por sí restringido y estratificado socialmente, nos encontramos en la UCA ante un espacio relativamente homogéneo y segregado en términos sociológicos, que proporciona ciertas formas de so-

³ Tiene como precedente institucional a la Universidad Católica de Buenos Aires creada por el Episcopado Argentino en 1910 y cerrada en 1922, debido a la falta de reconocimiento estatal de sus títulos. Para una historia de la relación de la Iglesia Católica y el sistema educativo en Argentina puede consultarse Rodríguez (2015a) y Algañaraz (2018).

⁴ Dato proporcionado por *QS World University Rankings*, consultado por última vez el 16/01/2019 en: <https://www.topuniversities.com/universities/pontificia-universidad-catolica-argentina>.

cialización a aquellos grupos que ocupan posiciones privilegiadas, en tanto la posibilidad de participar en él se encuentra material y simbólicamente reservada a los sectores medio-altos y altos en condiciones tanto de afrontar sus elevados costos económicos como, a su vez, de considerar este tipo de universidades dentro de su horizonte de expectativas y planes de vida⁵.

La vida político-asociativa de los estudiantes de la UCA en su sede de Buenos Aires se desarrolla en 13 centros de estudiantes organizados por facultad o departamento, entre los que se destacan por su mayor nivel de actividad y politización —según constatamos en nuestro trabajo de campo— los centros de estudiantes de Derecho, y de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Los distintos centros, incluidos los 8 existentes en las sedes del resto del país, se encuentran nucleados en la Federación de Centros de Estudiantes de la UCA (FEUCA).

A diferencia de lo que ocurre en las universidades públicas argentinas, la capacidad de acción política de los estudiantes de la UCA se encuentra restringida por el marco normativo de la institución. En primer lugar, la participación explícita de los partidos políticos en la vida universitaria está prohibida y los centros de estudiantes son definidos en el Estatuto General de los Centros de Estudiantes como «asociaciones políticas apartidarias». Así, ninguna de las agrupaciones estudiantiles pueden mostrarse cercanas o alineadas a algún partido político. Esto, como veremos, no sólo implica límites a los partidos en su capacidad de inserción dentro de estos ámbitos, sino que da lugar a una especial relación de quienes participan de los centros de estudiantes con las organizaciones partidarias, y a la conformación de ciertas visiones acerca de la política partidaria. A su vez, limita implícitamente los alcances de las acciones llevadas a cabo por los centros de estudiantes, cuyas propuestas y reivindicaciones no pueden exceder lo académico y gremial. En segundo lugar, y también en contraste con las universidades públicas, los estudiantes no participan del gobierno de la Universidad y, por lo tanto, la representación estudiantil se reduce a un trabajo de cooperación con las autoridades en cuestiones vinculadas a las actividades extracurriculares y de convivencia académica.

Resultado de estas limitaciones normativas, que cristalizan, a su vez, una cultura política dentro de la Universidad y sus centros de estudiantes, y de las limitaciones propias de la relativa segregación y homogeneidad de estos ámbitos, es que existen escasas relaciones de los centros de estudiantes

⁵ Sobre la homogeneidad social y la segregación espacial como criterios de elección de universidades privadas en jóvenes de sectores medio altos y altos de Buenos Aires, puede leerse a Fuentes (2017). Gessaghi (2015; 2016), por su parte, analiza la conformación de la “clase alta” como categoría social y principio de distinción moral, en su relación con las trayectorias educativas de las “familias tradicionales” argentinas.

de la UCA con el movimiento estudiantil, siendo inexistente la articulación con los centros de estudiantes de las universidades públicas y, como veremos más adelante, muy débiles los vínculos entre los militantes de Jóvenes PRO que participan de los centros de estudiantes de la UCA y los integrantes de las agrupaciones del PRO en la UBA. Existen, en cambio, fluidas relaciones de los centros de la UCA con los de otras universidades privadas de elite como la Universidad Austral, la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad San Andrés y el Instituto Tecnológico de Buenos Aires, a través de la Asociación de Centros de Estudiantes de Universidades Privadas (ACEUP). De este modo, puede verse cómo el cierre social y la homogeneidad de ciertos espacios de socialización se reflejan también en las redes que entre ellos se establecen.

Cabe preguntarse, dada la prohibición de la política partidaria y el cierre social presente en estos espacios, bajo qué condiciones los partidos políticos pueden hacer de los centros de estudiantes de la UCA parte de su medio partidario, logrando el reclutamiento de nuevos militantes y adherentes.

Veamos, en primer lugar, cuál es la dinámica a partir de la cual se conforman las agrupaciones o listas que compiten (aunque no siempre se presente más de una a las elecciones) por los centros de estudiantes. A diferencia de lo que frecuentemente ocurre en las universidades públicas, e independientemente de la prohibición de la política partidaria, la lógica que regula la formación de agrupaciones en los centros de estudiantes de la UCA no tiende, en principio, a estructurarse en torno a la adhesión a ciertas identidades políticas ni a replicar las divisiones partidarias nacionales o locales, aunque sí existan agrupaciones que son percibidas por los estudiantes como cercanas a ciertos partidos o en las que sus integrantes sean públicamente conocidos como, al mismo tiempo, militantes de determinadas organizaciones partidarias.

En consecuencia, la dinámica de formación de grupos se encuentra regida principalmente por la afinidad entre amigos, las redes de relaciones interpersonales y las simpatías entre compañeros. Esto, como nos lo explicaron varios dirigentes de Jóvenes PRO que fueron presidentes de centros de estudiantes en la UCA, posibilita la formación de espacios integrados por estudiantes de diversas orientaciones políticas y, al mismo tiempo, dificulta la formación de verdaderas organizaciones que trasciendan en el tiempo a la conformación de una lista para las elecciones del centro de estudiantes.

En este contexto, serán las mismas redes informales que el partido pueda trazar con quienes integran los centros de estudiantes, la participación de militantes y referentes partidarios en la vida de la Universidad, las posiciones de liderazgo de los militantes partidarios entre sus demás compañe-

ros de lista, y más ampliamente, la afinidad del partido y sus dirigentes con un electorado universitario mayoritariamente de origen católico y de clase media alta y alta, las que condicionen las posibilidades de inserción del partido en los centros de estudiantes, estableciendo relaciones duraderas con sus agrupaciones, y reclutando desde allí nuevos militantes.

En el caso del PRO, nos encontramos con que desde sus orígenes como partido tiene militantes al frente de las listas ganadoras del centro de estudiantes de la Facultad de Derecho, y tiene una importante presencia también en el centro de estudiantes de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, convirtiéndose ambos en espacios de reclutamiento de militantes, algunos de los cuales integran o integraron el Comité Ejecutivo de Jóvenes PRO en la Ciudad de Buenos Aires, y hemos entrevistado en el marco de nuestra investigación. Ya en 2004, cuando el partido aún se llamaba *Compromiso para el Cambio*, una lista denominada *Compromiso Estudiantil*, encabezada por Francisco Quintana —quien sería luego presidente de Jóvenes PRO— ganaba el centro de estudiantes de Derecho. Desde aquel año hasta la actualidad, estudiantes ligados al PRO o a su coalición electoral en la CABA (*Vamos Juntos*) han presidido casi ininterrumpidamente ese centro de estudiantes. Debido a la prohibición de los sellos partidarios, a una censura más o menos generalizada a los alineamientos partidarios explícitos y a la falta de constancia en las denominaciones de las listas o agrupaciones, la participación del PRO en los centros de la UCA es más difícil de rastrear y mensurar que en la UBA, donde el PRO lleva agrupaciones con el nombre del partido. Así, la reconstrucción de la participación de militantes juveniles —que se da a título personal, más allá de que se articule con la militancia partidaria, como mostraremos— la hemos realizado a partir de nuestras entrevistas con informantes clave y de información disponible en la web. Así, por ejemplo, en el centro de estudiantes de Derecho, hemos constatado que desde la conformación del PRO hasta 2019, al menos 9 presidentes estaban vinculados a la militancia juvenil del partido⁶.

La cercanía sociocultural del PRO y sus dirigentes con la institución y sus estudiantes permite explicar el éxito de su inserción en los centros de estudiantes de la UCA. No sólo por la afinidad en las visiones políticas resul-

⁶ Entre ellos, algunos han desarrollado carreras ascendentes en el PRO y ocupan actualmente cargos en la función pública: Francisco Quintana (Diputado del bloque PRO en la Legislatura de la CABA), Alberto Czernikowski (Director de Juventud en la Provincia de Buenos Aires y ex candidato a Intendente de Malvinas Argentinas), Pablo Alaniz (Concejal del PRO en Florencio Varela), Agustín Sánchez Sorondo (Jefe de Gabinete del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de Buenos Aires), Jesús Acevedo (Secretario de Gestión Institucional de la Nación), José María Grippo (Subsecretario en la Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires), María Florencia Parietti (Directora General en la Jefatura de Gabinete de la Provincia de Buenos Aires).

tante de una socialización en espacios comunes y de orígenes y trayectorias sociales convergentes, sino porque esa cercanía social se traduce también en redes informales, en presencia de militantes del partido o de adherentes potencialmente reclutables, que «abren las puertas» del centro de estudiantes a los dirigentes partidarios para dar charlas y participar de debates.

De este modo, el reclutamiento partidario de representantes estudiantiles o el ingreso de militantes de Jóvenes PRO en los centros de estudiantes reviste un interés para el partido y sus dirigentes, en tanto forma de implantación del partido en un ámbito de jóvenes de sectores medio-altos y altos, es decir, una forma de establecer un vínculo perdurable a través del cual hacer llegar sus propuestas de campaña, darse a conocer y recibir invitaciones a charlas, debates y foros, organizados por los centros de estudiantes de la Universidad. Al mismo tiempo, los centros de estudiantes no sólo revisten un interés en tanto permiten establecer vínculos que «abren las puertas» de la Universidad a los dirigentes del PRO para hacer proselitismo de un modo no explícito, sino que sirven para el reclutamiento de jóvenes profesionales para la gestión de gobierno y de nuevos militantes formados y con un alto grado de afinidad sociocultural con el partido.

Asimismo, estas charlas y debates, que son las actividades más eminentemente ligadas con la política partidaria entre las que realizan los centros de estudiantes de la UCA, se presentan como instancias de socialización política para los estudiantes, no tanto por el contenido de las mismas, sino porque implican la posibilidad de un contacto directo con políticos y dirigentes partidarios. Así, especialmente para quienes participan activamente de los centros de estudiantes, la organización de estos encuentros los pone en contacto directo con el mundo de la política partidaria. En este sentido, la participación activa en los centros les permitió a los militantes entrevistados tanto acercarse al PRO a partir de escuchar a sus dirigentes y contar con contactos en el partido producto de la organización de actividades en el centro de estudiantes, como recibir invitaciones a actividades partidarias — y en algún caso ofertas de trabajo en la administración pública— producto de su condición de representantes estudiantiles. Un dirigente que ingresó a la militancia juvenil en los orígenes del PRO a partir de presidir un centro de estudiantes de la UCA relata en estos términos su entrada al partido:

«En 2003 estaba activamente en el Centro de Estudiantes cuando se hizo este ciclo de charlas aproveché para escuchar a distintos candidatos, me acuerdo por ejemplo que estuvieron Aníbal Ibarra, Elisa Carrió y el propio Mauricio [Macri], y mi recuerdo es que post ciclo de charlas tomé la decisión de acercarme a Compromiso Para el Cambio [PRO], sin conocer más que al contacto con el que ha-

bíamos llevado a Mauricio [Macri] a la Facultad, digamos. Porque ni siquiera era mío, era un contacto del Centro de Estudiantes, pedí el contacto y lo llamé para decirle que tenía ganas de sumarme y acercarme sin tener absolutamente ningún conocido dentro del partido.» – Lucas⁷.

Aun así, la socialización política resultante de la participación en los centros de estudiantes no se agota en los vínculos que potencialmente establezcan sus integrantes con los dirigentes partidarios y el capital social que puedan adquirir desde allí. La experiencia de participar en un centro de estudiantes proporciona también a estos jóvenes una serie de conocimientos prácticos, destrezas y esquemas interpretativos que los preparan para la práctica política, tanto porque los entrenan en tareas luego recuperables en su militancia partidaria, como porque les proporcionan un sentimiento de auto-habilitación para involucrarse y asumir posiciones de liderazgo. Así, la experiencia de conformar una lista, de distribuir cargos, de llevar adelante una campaña electoral, el hecho de asumir roles de representación colectiva, de establecer extendidas redes interpersonales con estudiantes, de tener una relación más fluida y desde el lugar de representantes estudiantiles con las autoridades de la institución, entre otros, expone a estos jóvenes a una serie de prácticas capitalizables en la militancia partidaria.

A su vez, la participación y liderazgo en un centro de estudiantes se convierte en una situación estratégica movilizable en la construcción de una carrera ascendente en el partido. En su doble rol de militantes partidarios y representantes estudiantiles, estos jóvenes garantizan la presencia del PRO en la vida universitaria de la UCA y, fundamentalmente, ponen sus redes de contactos dentro del mundo estudiantil al servicio del reclutamiento partidario. Esto los dota de prestigio al interior de la juventud partidaria, en tanto nutren sus filas con nuevos militantes. Como ya hemos mencionado, la tarea de reclutamiento no sólo se concreta a partir de la presencia de militantes en los centros, sino que se ve propiciada por la cercanía sociocultural del PRO y los estudiantes de la UCA, algo que es percibido por algunos militantes como una «afinidad natural»:

«Empecé a tener más relevancia dentro de la Juventud del PRO porque había acercado a mucha gente (...) [Luego de entrar al PRO]

⁷ Lucas estudió en un colegio católico jesuita ubicado en Recoleta. Se recibió de Abogado en la UCA. Se acercó al PRO (que aún se llamaba Compromiso para el Cambio) en 2003, a partir de sus tareas como Presidente del Centro de Estudiantes de su Facultad. Ocupó un cargo jerárquico en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y actualmente desempeña un cargo electivo en la CABA.

empiezo a nutrirme del centro de estudiantes y de un montón de estudiantes para sumarlos al PRO, empiezo a ver que naturalmente por la Facultad había una afinidad con el PRO y con Macri (...) Se daba natural, no sé muy bien decirte la razón, pero supongo que, quizás más antes que hoy, pero en ese momento si cruzabas los votos de los estudiantes de la UCA de Derecho en las elecciones de la Ciudad de Buenos Aires, te hubiera dado que un alto porcentaje de ese electorado era para Macri.» – Javier⁸.

El interés del partido en estar presente en los centros no se debe exclusivamente a la posibilidad de conseguir nuevos militantes y difundir sus ideas, sino a que esta «presencia» en las universidades es leída al interior de la organización como un indicador de fuerza política y de cercanía del partido con los jóvenes. Así, aquellos militantes que hacen posible que el partido pueda mostrar que está presente en muchas facultades, pueden capitalizar y hacer valer ese logro ante la dirigencia partidaria. Para aquellos militantes del PRO que participan o participaron de los centros de estudiantes de la UCA, la potencial conversión en su carrera militante del capital social y político acumulado en esa experiencia estudiantil, funciona como una retribución a su participación, y aún siendo prácticas formalmente desvinculadas de la vida partidaria, son de hecho capitalizadas y puestas en valor al interior del partido.

Así lo describe un dirigente juvenil que participó activamente en la vida político-asociativa de la UCA:

«En la política hay mucho gesto simbólico, de decir: tenemos 5 universidades, tenemos 6... que por ahí no es nada, pero el símbolo es muy fuerte, de decir: ¡Wow! Mirá, el PRO está en 9 universidades (...) Antes los más politizados estaban en el partido político y nada más, hoy empezó a *garpar* [*fa resultar rentable*] estar en las [universidades] privadas (...) entonces al tipo que está más politizado le sirve como una herramienta para su referente, para decir: che, mirá, yo te gané el centro de Derecho o el centro de Políticas.» – Javier.

Si bien sabemos que los centros de estudiantes de la UCA no son el único ámbito de socialización política de los militantes y dirigentes juveniles

⁸ Javier estudió Derecho en la UCA, donde además fue Presidente del Centro de Estudiantes. Como parte de sus tareas de representante estudiantil en la UCA, conoció en 2008 a un referente de la juventud partidaria que lo invitó a militar en el PRO. Trabaja como asesor en un despacho legislativo y colabora en la estrategia de comunicación del PRO en el interior del país.

del PRO entrevistados que estudiaron en esa universidad, resulta interesante la afinidad existente entre las prácticas (y las visiones de los militantes acerca de esas prácticas) en los centros de estudiantes y en el PRO. Esta afinidad permitiría explicar el pasaje fluido y sin conmociones de la participación estudiantil a la militancia partidaria, y viceversa.

En primer lugar, encontramos en el PRO y en los militantes de Jóvenes PRO, una concepción de la política muy ligada a la idea de «gestión», a una resolución pragmática de problemas que va más allá de cualquier ideología, considerada como una «mochila» como algo que «te ata» y restringe la capacidad de acción. La política resulta, para los jóvenes del PRO —aunque esto lo comparten con el discurso de sus dirigentes— una gestión no ideológica de problemas concretos de la «gente» (Grandinetti, 2015). Si bien los partidos políticos son bien valorados en términos abstractos, la política partidaria tradicional es entendida como una vieja forma de hacer política, como «la política del pasado».

Cuando consideramos el modo en el que conciben su participación en los centros de estudiantes, encontramos una fuerte sintonía con estas visiones. A pesar de que aquello que hacen o hacían en los centros les resulta, en palabras de un militante, «algo completamente distinto» a la militancia partidaria, su descripción de esas prácticas como orientadas a estar «cerca de los alumnos» y a ayudarlos a resolver problemas de su vida cotidiana, o de las agrupaciones estudiantiles como espacios no ideológicos dirigidos a la gestión de asuntos concretos, resultan afines con aquellas concepciones de la política:

«Tenés un matiz enorme de gente, porque el trabajo que ellos hacen [en el centro de estudiantes] no tiene nada que ver con la partidización de la política, es un trabajo específico, en la Facultad, de estar cerca de los alumnos (...) Para mí el centro de estudiantes es [así:] vos te juntas con un equipo de gente que no importa si son afines a Mauricio Macri, o a Cristina Kirchner, o a Alfonsín, no importa, lo importante es qué buscamos, y buscamos [por ejemplo] que la gente en la mesa de entradas pierda menos tiempo, perfecto ¿Cómo lo hacemos? Así, así y así [...] Siempre con propuestas muy chicas, y la verdad es que la Facultad nos ayuda mucho, porque nosotros lo planteamos, la Facultad responde, tiene buena onda con nosotros.» – Matías⁹.

⁹ Matías hizo su secundaria en un colegio católico de una ciudad de la Provincia de Buenos Aires. Estudió Derecho en la UCA, donde presidió el Centro de Estudiantes. Empezó a militar en el PRO durante 2009, luego de contactarse a través de la página de Facebook de Jóvenes PRO.

El carácter limitado de la capacidad de acción en los centros de estudiantes se encuentra dado por sentado y naturalizado. Ninguno de los entrevistados manifestó disconformidad respecto a que no pudieran abordarse asuntos políticos de más amplio alcance o que los partidos no pudieran participar de la vida estudiantil. En este sentido, se percibe cierto acuerdo respecto a la legitimidad de las competencias de los centros de estudiantes, que posibilita una relación de cooperación y trabajo conjunto con las autoridades universitarias, actitud que contrasta con la tradición contestataria de la política estudiantil en las universidades públicas.

Otro elemento muy presente en las entrevistas que hemos realizado y en el discurso del PRO acerca de sí mismo, es aquello que llamaremos aquí una presentación de sí pluralista. Esta concepción permite amalgamar positivamente la idea de una política entendida como gestión de asuntos concretos, como solución eficiente de «problemas de la gente» sin condicionamientos ideológicos y como «servicio», con la diversidad de orígenes políticos de los dirigentes del partido. Esta heterogeneidad de afiliaciones y tradiciones políticas es leída desde este *ethos* como una riqueza, como un signo de pluralismo democrático y apertura que demuestra que las ideologías y las viejas tradiciones políticas no tienen demasiado valor cuando de lo que se trata es de llevar adelante una gestión eficiente y estar «cerca de la gente». La presentación de sí pluralista confluye, así, con un *ethos del hacer*, que Vommaro (2015) identifica como parte fundamental del *ethos* político del PRO.

De este modo, una de las características distintivas de esta visión acerca de la política, muy presente entre los militantes entrevistados, es la de una valoración positiva de esta diversidad, entendida como una forma de superación de ideologías e identidades caídas en desuso, y de un espacio en el que priman los valores del diálogo y el consenso entre diversas posturas. En sintonía con el *ethos* pluralista y del hacer, presente en el PRO y que legitima su heterogeneidad y flexibilidad ideológica, la experiencia de participar en espacios políticamente heterogéneos, donde lo fundamental es «hacer un buen trabajo» de gestión y no construir identidades políticas comunes, es presentada —desde el relato retrospectivo de quienes actualmente militan en el PRO— como enriquecedora y formativa.

«Un ambiente hostil». La dificultosa implantación del PRO en los centros de estudiantes de la Universidad de Buenos Aires.

Si los centros de estudiantes de la UCA eran un ámbito socioculturalmente cercano a los militantes de Jóvenes PRO, donde se encontraban con su electorado «natural» y donde podían con relativa facilidad ubicar estu-

diantes propios en las listas de las agrupaciones de los centros de estudiantes y reclutar nuevos militantes para el partido, los centros de estudiantes de la UBA aparecen, en los relatos de aquellos militantes entrevistados que participan o participaron de dichos espacios, como un terreno «hostil», en el que les resulta difícil insertarse y cosechar éxitos electorales.

Fundada en 1821, la UBA es la segunda universidad más antigua del país. Sus facultades se encuentran en la CABA, con algunas sedes ubicadas también en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Con 262.932 estudiantes de grado, según el censo de 2011, es la universidad más grande del sistema universitario argentino. Es una universidad nacional, autónoma, laica, de gestión pública y gratuita en sus carreras de grado. El inicio de su movimiento estudiantil se da hacia finales del siglo XIX y tiene como principal hito el proceso reformista iniciado en 1918 en la Provincia de Córdoba (Walter, 1968; Buchbinder, 2010). La vinculación, más o menos solapada, de las agrupaciones estudiantiles con los partidos y movimientos políticos nacionales se remonta a los orígenes de la vida política de la universidad, con la presencia de agrupaciones ligadas a la Unión Cívica Radical (UCR), al Partido Socialista (PS), al Partido Comunista (PC) y al anarquismo, dentro del espectro político conocido como reformismo, por su reivindicación de la Reforma Universitaria de 1918. También, sectores de la Iglesia Católica, del peronismo y de la izquierda radicalizada participaron de la vida política de la universidad, a partir de la segunda mitad del siglo XX (Califa, 2014).

La historia más reciente del movimiento estudiantil en la UBA se asocia al regreso de la democracia en 1983 y estuvo signada en sus dos primeras décadas por la hegemonía de la agrupación de la UCR, *Franja Morada* (Beltrán, 2013; Yann, 2017). Los años noventa y comienzos de los dos mil se caracterizaron, a su vez, por una ola de movilizaciones en contra de las reformas neoliberales y los recortes presupuestarios impulsados por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). La crisis socioeconómica y política de 2001, que implicó la salida del gobierno de la UCR, conllevó el eclipsamiento de su agrupación estudiantil y la emergencia de espacios de izquierda «independientes» (Picotto y Vommaro, 2010; Blanco, 2016) y de agrupaciones vinculadas al trotskismo.

De un modo esquemático, las agrupaciones que componen actualmente el movimiento estudiantil de la universidad se dividen entre aquellas que se autodenominan «reformistas» (vinculadas a la UCR y al PS), las «nacional-populares» (ligadas al peronismo y a espacios kirchneristas), las «independientes» (agrupaciones generalmente de izquierda no vinculadas a partidos políticos) y las «trotskistas» (ligadas al Partido Obrero y al Partido de los Trabajadores Socialistas, entre otros). El PRO, un partido de creación reciente y poco vinculado a la historia del movimiento estudiantil, puede ser

ubicado dentro del campo de la centro-derecha liberal, cuyo principal y más directo antecedente en la UBA fue la agrupación UPAU, ligada al partido liberal de derecha UCeDe, que cosechó importantes éxitos electorales en los años ochenta (Talento, 1988; Arriondo, 2015).

Como en el resto de las universidades nacionales, los estudiantes no solo están habilitados a elegir a sus representantes gremiales en los centros de estudiantes, sino que también eligen a los integrantes del claustro estudiantil en el gobierno de la universidad y de las facultades. Los centros de estudiantes de las distintas facultades se encuentran, a su vez, agrupados en la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), que integra la Federación Universitaria Argentina (FUA), junto al resto de las federaciones provinciales.

Lejos de la buena convivencia, la falta de conflictos, las actividades reducidas a lo estrictamente gremial, la cooperación con las autoridades y, en algunos casos, la ausencia de competencia electoral que caracterizan a la participación estudiantil en la UCA, la UBA es percibida por los militantes de Jóvenes PRO como su reverso: se trata de una universidad «muy politizada» y «partidizada», poblada de agrupaciones que exceden lo meramente estudiantil y que se encuentran ya consolidadas dentro una política universitaria signada por una dinámica contenciosa y conflictiva.

Los militantes del PRO atribuyen sus dificultades para insertarse en la vida política de la UBA y militar en sus centros de estudiantes a dos factores: por un lado, a la presencia de agrupaciones políticas ya consolidadas que manejan desde hace décadas los centros de estudiantes (especialmente aquellas vinculadas a la Unión Cívica Radical como *Franja Morada* y *Nuevo Espacio*, y al Partido Socialista como *Nuevo Derecho*) y frente a las cuales resulta difícil abrirse un lugar y, por otro lado, a la existencia de un estudiantado socialmente más heterogéneo que el de la UCA, cuyas preocupaciones y problemáticas socioeconómicas serían menos permeables al discurso del PRO, y que, además, porta una serie de «prejuicios» respecto a este partido, percibido como de derecha e impulsor de la privatización de la educación pública. Una militante de PRO-Derecho, la agrupación del PRO de la Facultad de Derecho de la UBA, familiarizada también con el mundo de la UCA, explica en estos términos las diferencias entre estas universidades y las dificultades con las que se encuentran en la UBA para insertarse políticamente:

«El de la UCA es un público más fácil... ahí sí entra el estereotipo, es un público que vota al PRO, el pibe que va a la UCA, me pasó con mis compañeros de colegio, tenía compañeros que iban a la UCA y que no sabían cómo se ponía la *subtecard* en el subte, son

gente que vive en otro estrato social, con otras necesidades, que no son las que puede llegar a tener un pibe de la UBA (...) A ver, cómo decirlo sin que suene violento... hay muchos que nos votan porque piensan que es *cool* o porque no es tan político como los demás, entonces, como hay gente que le molesta la política, nos vota a nosotros y ese es el electorado más fácil que tenemos nosotros, que se puede ver mucho más reflejado en la UCA que en la UBA. En la UCA la problemática de muchos pibes es a dónde me voy a ir de vacaciones en enero y en la UBA es cómo hago para comprar estos apuntes, entonces son dos realidades distintas en las que claramente se nota más el prejuicio que nos tienen a nosotros en la UBA que en la UCA.» – Laura¹⁰.

Esta lejanía social y política del PRO con el mundo de la política estudiantil de la UBA se manifiesta, además, en el poco interés que ha demostrado el partido en implantarse en esta universidad hasta hace apenas unos pocos años. Así, mientras en la UCA la inserción de sus militantes ocurrió muy tempranamente (como vimos, ya en 2004 un militante juvenil llegaba a la conducción del centro de estudiantes de la Facultad de Derecho), la llegada del PRO a la UBA se dio recién en 2008 y se centró fundamentalmente en la agrupación PRO-Derecho, la primera en ser creada, cuya primera lista se presenta en 2009. Mientras se presentaron listas en forma esporádica desde 2010 en la Facultad de Ciencias Sociales sin que llegara a conformarse un grupo estable de militantes, recién en 2012 lograron formar una agrupación en la Facultad de Ciencias Económicas, que se presentó por primera vez en las elecciones de 2013. Ese mismo año se conforma la agrupación en la Facultad de Ingeniería, y un año después en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales, y en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. De las 13 facultades de la UBA, entre 2009 y 2015, el PRO presentó listas en 6 de ellas. Solo en la Facultad de Derecho lo hizo en forma ininterrumpida desde aquel año. Según algunos de los militantes entrevistados, el buen resultado en la Facultad de Arquitectura y cierto crecimiento en algunas facultades como Derecho o Económicas en 2015, ha despertado un mayor interés en la dirigencia del partido por conquistar espacios en los centros de estudiantes de esta universidad.

¹⁰ Laura se contactó en 2011 con Jóvenes PRO a través del Facebook. Antes, había ingresado a una Dirección del GCBA a través de una amiga de su madre. Pasó por la carrera de Ciencia Política y actualmente estudia Derecho en la UBA, donde también milita y colabora en las campañas de distintas facultades. Antes de entrar a la política participó del grupo de jóvenes de una parroquia.

Tabla 1

Posición y porcentaje de votos obtenidos por las listas del PRO en las elecciones de los centros de estudiantes de la UBA por facultad (2009-2015).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Derecho	5° (7,5%)	6° (4,57%)	4° (10,37%)	4° (8,23%)	3° (6,28%)	3° (10,6%)	3° (12,76%)
Ciencias Sociales	-	10° (1,18%)	-	10° (1,09%)	-	9° (1,83%)	-
Ciencias Económicas	-	-	-	-	3° (6,28%)	5° (6,34%)	3° (8,73%)
Ingeniería	-	-	-	-	4° (10,2%)	4° (8%)	5° (8%)
Arquitectura, Diseño y Urbanismo	-	-	-	-	-	2° (11,5%)	1° (32,6%)*
Cs. Exactas y Naturales	-	-	-	-	-	6° (5,93%)	-

Fuente: elaboración propia en base al portal Juventud Informada y páginas web de los centros de estudiantes.

* Se presenta en un frente con las agrupaciones Franja Morada, Reforma y Coalición denominado «Juntos por la FADU».

El nacimiento de PRO-Derecho y de PRO-Económicas, las agrupaciones de más larga data y que se encuentran mejor consolidadas en sus facultades, pareciera deberse más al emprendimiento propio de un grupo de militantes estudiantes de esas facultades que a una decisión estratégica del partido o de su organización juvenil de hacer pie en la UBA. Al menos en el relato de sus fundadores, estas agrupaciones parecieran haber sido el fruto de la aventura de un grupo de militantes de Jóvenes PRO que vieron una oportunidad para abrirse un espacio en el partido y en la política estudiantil a través de la presentación de listas del PRO a las elecciones de los centros de estudiantes y la posterior consolidación de un grupo de militantes. Así, si bien contaron con la autorización de Jóvenes PRO y del partido, los militantes que fundaron las agrupaciones de PRO-Derecho y PRO-Económicas lo hicieron con suficiente autonomía, ante un relativo desinterés del partido y su organización juvenil.

A pesar de que el Comité Ejecutivo de Jóvenes PRO tiene una Secretaría que aglutina a las distintas agrupaciones universitarias del PRO, conocida como PRO-Universidades, los militantes de la UBA entrevistados coinciden en que la pertenencia de PRO-Universidades a Jóvenes PRO se da «en los papeles», pero que existe una cierta desvinculación entre la organización juvenil y lo que ocurre en la UBA. Una de las dirigentes de aquel núcleo originario de PRO-Derecho atribuye la falta de involucramiento de Jóvenes PRO de la CABA en la conformación de las agrupaciones del PRO en la UBA al hecho de que, en su mayoría, los integrantes del Comité Ejecutivo de la organización juvenil pertenecían a la UCA y eran completamente ajenos a la dinámica política de la UBA y a su impacto en la política nacional:

«PRO-Universidades es muy distinto a Jóvenes PRO, tenemos intereses distintos, nosotros vamos más por la facultad, porque creemos que la política universitaria influye de otra manera dentro de la política, o sea, la izquierda se mantiene gracias al presupuesto que saca de la UBA y si le sacás ese presupuesto a la izquierda, quiero ver qué hacen en una campaña de la ciudad o una campaña nacional, es loquísimo pero influye en ese sentido... o mismo los radicales (...) Además los chicos [de Jóvenes PRO] que son de la UCA, claramente no van a entender lo que es la vida de la UBA.» – Laura.

En este sentido, si bien existe un vínculo institucionalizado entre las agrupaciones del PRO en la UBA y la organización juvenil del partido, la distancia sociocultural del núcleo de militantes de Jóvenes PRO con el mundo de la política de esta universidad pública y su mayor cercanía con el mundo de las universidades privadas, especialmente de la UCA, ha tenido como efecto un cierto descuido de este ámbito, producto de una subvaloración de su importancia política y, posiblemente, de una sobrevaloración de las dificultades para insertarse, debido a su falta de vínculo con este ámbito y su vida política.

Una buena ilustración de la lejanía sociocultural y política de los militantes del PRO respecto a la política en la UBA es el intento de replicar dentro de la UBA repertorios de acción del partido más enraizados en el mundo social de los voluntariados y las ONG, y ciertas lógicas propias de universidades como la UCA en las que la utilización de sellos partidarios se encuentra vedada y los voluntariados forman parte de las formas de sociabilidad y participación habituales. Así, cuando se conforma en 2012 la agrupación del PRO en la Facultad de Ciencias Económicas, que luego se presentaría en las elecciones de 2013, deciden utilizar el nombre «Yo Estoy en

Económicas», en lugar del nombre del partido. Ante la percepción de que presentarse con el sello partidario del PRO podría ser contraproducente, eligen alinearse con la estrategia comunicacional y de reclutamiento del partido y de su organización juvenil de aquel año, que consistió en un programa de voluntariado denominado «Yo Estoy». De este modo, estos militantes primerizos esperaban atraer el voto de los estudiantes de la UBA y reclutar nuevos integrantes para la naciente agrupación invitándolos a participar del programa de voluntariado que organizaba el partido, juntando papeles para reciclar y promoviendo una facultad «más sustentable». Las confusiones y ambigüedades que generaba en los estudiantes este tipo de estrategia, vinculada a un mundo ajeno a la política estudiantil de la UBA, los llevó a abandonar la denominación «Yo Estoy», para adoptar el año siguiente el nombre de PRO-Económicas, en sintonía con un ámbito en el que las agrupaciones universitarias se encuentran legítimamente vinculadas a los partidos políticos y tienden a reproducir la oferta partidaria dentro de la universidad. Uno de los militantes juveniles fundadores de PRO-Económicas con quien pudimos dialogar nos explica así esa primera experiencia fallida:

«Nos encontramos con el primer problema de la agrupación ¿Cuál fue? Que no entendían a qué estábamos, «Yo estoy en Económicas... ¿Qué hacen? ¿Actividad verde?»... Pensaban que estábamos reciclando, pensaban que íbamos en contra de los afiches, porque nosotros pusimos un banner que decía «Por una facultad sin volantes ni afiches, yo estoy en Económicas» (...) No servía lo que estábamos haciendo, entonces dijimos, acá hay que hacer un cambio de rumbo porque la gente no está entendiendo que nosotros venimos a trabajar por la Facultad y somos estudiantes de la Facultad, entonces fue ahí que dijimos «vamos a dejar el proyecto del partido de Yo Estoy, y vamos con nuestro propio nombre, independiente», y ahí fue PRO-Económicas (...) No entendían que nosotros estábamos haciendo política en la Facultad, creían que éramos una ONG.» – Luis¹¹.

El caso de los orígenes de PRO-Económicas resulta ilustrativo de cómo las dificultades para la intervención de Jóvenes PRO en la vida política de la

¹¹ Luis estudió en una secundaria católica de Villa del Parque, CABA. Empezó estudiar Economía en la UBA y como parte de un programa de pasantías, trabajó un tiempo en el GCBA. Luego de la pasantía se interesó por militar en Jóvenes PRO. En 2012, con otros compañeros de facultad que militaban en el PRO, armaron la agrupación PRO-Económicas. Participó muchos años en una ONG. Actualmente trabaja en una empresa privada.

UBA se deben, en parte, al intento de valerse de un repertorio de acción y de marcos de sentido vinculados a otros ámbitos de sociabilidad, que funcionan adecuadamente en ellos, pero se muestran como ineficaces y hasta contraproducentes en el ámbito de la política estudiantil de la UBA. El intento de replicar las estrategias del partido en esta universidad, ante la falta de experiencia de estos militantes y el desconocimiento por parte del núcleo de dirigentes de Jóvenes PRO de las características de la actividad política en la UBA, llevó a este grupo de militantes a darse cuenta de que necesitaban reformular la presentación de su agrupación y adquirir un perfil más partidario.

El hecho de que, finalmente, todas las agrupaciones del PRO en la UBA adoptaron el nombre del partido seguido del nombre de la Facultad, les permitió valerse de la gestión de gobierno en la CABA como una plataforma para la construcción de una identidad propia y una estrategia de inserción en la vida política de la universidad y sus centros de estudiantes. Así, las agrupaciones «dan la cara» en nombre del PRO y del Gobierno de la CABA ante los estudiantes de la universidad, defendiendo la gestión gubernamental, difundiendo y comunicando sus políticas dentro de este ámbito, al mismo tiempo que intentan funcionar como intermediarios —según los militantes de PRO-Económicas, con poco éxito— entre el gobierno local, sus funcionarios, y las necesidades de los estudiantes, gestionando la instalación de bicicleteros para la Facultad y cestos de basura para reciclaje, entre otras cosas.

En este sentido, presentarse como parte del PRO tiene la ventaja, para estos militantes, de poder capitalizar los «logros» de la gestión pública en la CABA y conseguir cierta atención de los funcionarios para implementar algunas iniciativas, al mismo tiempo que les presenta dificultades ante un público (especialmente ante los militantes de las otras agrupaciones) que los percibe como de derecha y de un origen social acomodado. Así lo comenta una dirigente juvenil que participó de la agrupación PRO-Derecho desde sus comienzos:

«Al principio era un insulto atrás de otro, porque la Facultad de Derecho está muy politizada y es el socialismo el que tiene el centro desde hace ocho o nueve años, o más (...) Éramos tres, nos poníamos la remera amarilla, repartíamos volantes (...) La verdad es que lo que nos acompañó fue la buena gestión de Mauricio [Macri] en la Ciudad (...) Teníamos cosas con las que decir: esto que hicimos en la Ciudad... bueno, esto *copado* [*positivo*] que se hace en la gestión nosotros lo queremos traer pero para el ámbito de la Universidad. Y fuimos encontrando gente que por ahí simpatizaba con Mauricio [Macri] en

lo que era la gestión y decía: bueno se puede bajándolo al ámbito universitario... y ahí se fue acercando gente.» – Alejandra¹².

De este modo, la llegada del PRO al Gobierno de la CABA les permitió valerse de la gestión gubernamental para construir una presentación de sí basada en el «hacer». Así, por ejemplo, en el centro de estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas lograron acceder a la Secretaria de Espacios Verdes y desde allí reproducir políticas del programa «Ciudad Verde» del Ministerio de Espacio Público de la CABA para generar actividades vinculadas al reciclaje y la concientización ambiental. Desde la Facultad de Ingeniería, la agrupación del PRO organizó visitas guiadas para recorrer obras públicas del gobierno de Macri como el entubamiento del Arroyo Maldonado o la nueva sede del Gobierno de la CABA en Parque Patricios. PRO-Derecho llevó a militantes que trabajan en el programa «Primer Empleo» de la Dirección de Políticas de Juventud a dar talleres sobre armado de curriculum y entrevistas laborales. En algunas oportunidades, se invitaron funcionarios del Gobierno a dar charlas sobre temas que, en palabras de una militante, «sirvan a los estudiantes» en sus carreras. Por ejemplo, en 2013, en el marco de un ciclo de charlas llamado «Casos de estudio de empresas argentinas en Harvard», el — en aquel momento— presidente del Banco Ciudad, Federico Sturzenegger, fue invitado por PRO-Económicas a hablar de su gestión en ese banco y Andrés Ibarra, entonces funcionario del Gobierno de la CABA y ex Gerente General de Boca Juniors durante la presidencia de Macri en el club, disertó en la Facultad sobre Boca como una «marca de proyección internacional, la innovación más audaz en la historia del fútbol argentino», según lo describe la invitación al evento publicada en la página de Facebook de la agrupación.

Asimismo, los militantes del PRO en la UBA no sólo se encargan de defender y comunicar la gestión gubernamental, sino que adoptan ellos mismos un marco de referencia en el que «gestionar» ocupa un lugar igualmente protagónico en la presentación de sí y en el tipo de acciones llevadas a cabo en sus agrupaciones universitarias. Por ejemplo, en 2013 el slogan de campaña de PRO-Derecho fue «Elegí + Gestión» y en 2014, «Nosotros elegimos hacer. Votá a los que hacen». Al igual que los estudiantes de la UCA, los militantes del PRO en la UBA conciben su participación en la política universitaria desde un *ethos* de la gestión¹³ y desde una idea de la política

¹² Alejandra comenzó su secundaria en un colegio público porteño y luego se cambió a uno privado católico, donde participó durante varios años de misiones en la Provincia de Buenos Aires. Llegó a Jóvenes PRO a través del Facebook en 2009. Se recibió de abogada en la UBA y militó en PRO-Derecho. Actualmente, también colabora como voluntaria en una ONG solidaria.

¹³ La idea de una política universitaria orientada a la prestación eficiente de servicios a los estudiantes tiene su antecedente en la UBA en la agrupación universitaria UPAU, ligada

entendida como «dar un servicio» y «ayudar a la gente». Los volantes distribuidos por PRO-Derecho y subidos a su página de Facebook dicen «Acercate a nuestra mesa. Estamos para ayudar» y anuncian los distintos servicios y ayudas disponibles: «ayuda para superar el caos de las inscripciones, manual para rendir materias libres, mucha buena onda, guía para sacar el título de bachiller, ayuda con consultas del reglamento, recomendaciones de cátedras, manual para acelerar el trámite del título». En las mesas están disponibles, para los estudiantes que se acercan, calendarios de inscripciones, diagramas con las materias de las carreras, diversos materiales informativos, lapiceras del partido y caramelos.

De este modo, la mayor parte de sus acciones se orienta a brindar «servicios» a los estudiantes para facilitarles asuntos de índole estrictamente práctico. Por ejemplo, una de las principales actividades de PRO-Derecho consiste en brindar un servicio de fotocopiado gratuito para los estudiantes. En sintonía con esta idea, lanzaron también una aplicación para celulares dirigida a los estudiantes de abogacía, desde la cual se puede acceder a resúmenes, fallos judiciales y leyes. El objetivo, según nos explica una militante a la que entrevistamos, es «simplificarle más la vida» a los estudiantes.

Centradas en asuntos prácticos y cotidianos, las acciones y propuestas de las agrupaciones del PRO en la UBA apuntan a un tipo de estudiante «cansado de la política» en la Universidad y que vive con hastío lo que considera una excesiva politización que molesta e interrumpe el funcionamiento académico de la institución. Así, uno de los ejes de campaña del PRO en todas las facultades ha sido impugnar ciertas prácticas que conforman el repertorio típico de la política estudiantil en la UBA: la pegatina de carteles («Si no viste gran cantidad de afiches nuestros es porque queremos una Facultad con las paredes más limpias», dice un volante publicado en el Facebook de PRO-Sociales) y el ingreso a las aulas para dar mensajes e invitar a actividades («Si no nos ves en las aulas es porque no queremos interrumpir las clases vendiendo avisos sobre lo mismo de siempre», dice el mismo volante, mientras otro material de campaña de PRO-Sociales le recuerda a los estudiantes su «derecho a no ser molestados»).

Ya sea desde un llamado al orden (aparece con frecuencia la idea de «caos», «desorden», «suciedad») o desde un discurso de cuidado del medioambiente y de modernización («Yo estoy por una facu más moderna y sustentable», era uno de los slogans de PRO-Derecho en 2012), las agrupa-

al partido de centro-derecha UCeDe, que llegó a presidir cuatro centros de estudiantes hacia finales de la década del ochenta (Talento, 1988). Resulta relevante señalar que muchos dirigentes estudiantiles de la UPAU y dirigentes juveniles de la UCeDe del período 1982-1989 integran actualmente el PRO (Arriondo, 2015) y algunos de ellos sostienen vínculos con la agrupación PRO-Derecho.

ciones del PRO en la UBA se distancian de los repertorios y lenguajes propios de las demás agrupaciones políticas de la Universidad, interpelando a un estudiante apolítico cuyo voto se conquista brindando servicios concretos (fotocopias, resúmenes, asesoramiento académico) y no molestándolo con cuestiones políticas.

El estudiante que el PRO interpela no está interesado en la discusión política —aún en facultades donde la discusión política forma parte del quehacer académico y del contenido de las carreras— sino en encontrar soluciones a problemas prácticos de su cotidianeidad como estudiantes (inscripciones dificultosas, baños sin papel higiénico, falta de *wi-fi*, ausencia de un menú para celíacos y vegetarianos en el comedor, etc.) y de su salida laboral. Un referente de PRO-Económicas lo explica en estos términos:

«Acá salís de cursar y ya te están molestando, entonces lo que se planteó hace dos sábados es por qué no proponemos que se haga un día, y solo un día, de votación en la Facultad, porque es toda la semana (...) Así, ahorrás papel, ahorrás actividades de campaña que a la gente no le interesa, no quiere que la molestes, no quiere que le pongas un volante en la cara... los días de campaña en la Facultad son terribles (...) Por eso nuestra campaña va a ser en las redes sociales, no vamos a molestar al votante de Económicas, creemos que cuanto más seamos pesados, menos nos vas a votar.» – Luis.

Por otra parte, la «hostilidad» de la UBA, en comparación con la UCA o con el electorado general de la CABA, aparece para estos militantes una oportunidad para ejercitarse en la discusión política ante interlocutores formados y politizados, que requieren argumentos y tomas de posición más elaboradas que el ciudadano común. En este sentido, la militancia universitaria en la UBA brinda, según estos estudiantes del PRO, un ámbito en el cual desarrollar ciertas habilidades y saberes prácticos que consideran valiosos para su formación política y para su quehacer militante fuera de la Universidad. Así, la adversidad es resignificada como una ventaja comparativa, en tanto esperan capitalizar esta experiencia «hostil» en sus futuras carreras políticas.

Palabras finales

En este artículo nos propusimos examinar las formas de participación, socialización política y reclutamiento de los militantes juveniles del PRO en dos universidades dotadas de atributos sociológicos e institucionales dife-

renciados. En una primera sección, hemos mostrado la relevancia de los centros de estudiantes de la UCA para el reclutamiento partidario y la socialización política de los militantes juveniles del PRO. En primer lugar, señalamos que se trata de ámbitos que les permiten, a los militantes juveniles que participan en ellos, adquirir saberes y destrezas utilizables en la militancia partidaria y ganarse cierto prestigio dentro del PRO en tanto referentes estudiantiles que «abren las puertas» de la UCA al partido y «acercan» a otros estudiantes al PRO, permitiéndoles establecer vínculos privilegiados con los dirigentes del partido y desarrollar carreras ascendentes en su organización juvenil. En segundo lugar, desde el punto de vista de la organización partidaria, evidenciamos que se trata de un ámbito fértil para el reclutamiento de nuevos militantes y jóvenes profesionales para la gestión de gobierno, al mismo tiempo que existe un interés de los dirigentes partidarios en contar con militantes propios en estos espacios, de modo de establecer un contacto fluido con la institución y participar frecuentemente en las charlas y debates políticos que se organizan en la Universidad.

Por su parte, en cuanto a la política universitaria de la UBA, hemos argumentado que la lejanía sociocultural del PRO y su organización juvenil respecto a ese ámbito permite explicar las dificultades que han tenido sus agrupaciones, hasta el momento, para insertarse con éxito en los centros de estudiantes y los espacios de representación estudiantil en las distintas facultades. A su vez, hemos mostrado cómo desde esta relativa ajenidad, los militantes del PRO han construido una presentación de sí basada en la gestión y la oferta de servicios al estudiante, al mismo tiempo que en la impugnación de ciertos repertorios y lenguajes propios de la política de la Universidad, interpelando a un estudiante hastiado de la política. Asimismo, hemos señalado el valor que le atribuyen los mismos militantes a esta adversidad u «hostilidad» de la política de la UBA para la adquisición de saberes y destrezas que marcarían un diferencial respecto a otros militantes acostumbrados a hacer política en espacios más afines.

En ambos casos nos hemos ocupado de analizar y comparar los repertorios de acción y los marcos de sentido a partir de los cuales estos militantes juveniles del PRO llevan adelante su participación en la vida político-asociativa de cada universidad, en función de las formas de sociabilidad, la cultura política, las normativas y las características de la inserción del partido en cada institución. Hemos dejado de lado otros aspectos que podrían haber sido analizados también en clave comparativa como, por ejemplo, sus posicionamientos respecto a temas de debate público que nos hubieran permitido interrogarnos sobre la dimensión ideológica de esta militancia y su variabilidad en cada universidad. De todos modos, podemos afirmar, según la evidencia aportada por nuestro trabajo de campo, que no es esta dimen-

sión la que mejor permite comprender las diferencias en la participación de los militantes del PRO en la UBA y la UCA¹⁴.

En el marco de un campo de estudios emergente y en crecimiento, consideramos que este trabajo ha realizado varios aportes. Por un lado, nos hemos ocupado de estudiar una militancia juvenil partidaria aún poco examinada por la literatura especializada, que se ha concentrado principalmente en la militancia juvenil kirchnerista. Por otra parte, hemos analizado las formas y condiciones de inserción en la vida política universitaria de un partido de centro-derecha ajeno a las tradiciones del movimiento estudiantil, al mismo tiempo que corrimos la mirada hacia espacios generalmente no estudiados por la literatura sobre participación estudiantil, como es el caso de los centros de estudiantes de las universidades privadas. Esto último, a su vez, creemos que nos ha permitido acercarnos, tangencialmente, al conocimiento de una de las formas de involucramiento y socialización política de los jóvenes de sectores socialmente privilegiados de Buenos Aires.

A través del análisis de la participación de los militantes juveniles del PRO en los centros de estudiantes de estas universidades, hemos podido explorar los modos en los que las sociabilidades de los agentes configuran ciertos repertorios de acción y marcos interpretativos que, al conjugarse con la cultura política de la organización, facilitan o dificultan su inserción en ciertos ámbitos de participación. En este sentido, hemos mostrado cómo la capacidad de una organización partidaria de expandir su medio social está, en mayor o menor medida, condicionada por las experiencias de sociabilidad de quienes participan en ella.

Aun así, nuestro trabajo supone un recorte sobre la sociabilidad de estos militantes juveniles, que no se agota en su participación universitaria. Vale señalar que la UCA es uno de los varios ámbitos en los que se desenvuelve la sociabilidad católica de muchos de los militantes juveniles del PRO de la CABA. En otro trabajo (Grandinetti, 2019) hemos analizado en profundidad la socialización política y el reclutamiento de militantes de Jóvenes PRO en voluntariados solidarios y misiones realizadas en instituciones católicas, especialmente instituciones educativas confesionales de sectores socialmente favorecidos.

Si bien estudiar ámbitos de sociabilidad resulta una estrategia productiva para entender cómo los miembros de ciertos grupos sociales adquieren determinadas disposiciones, el carácter complejo de las sociabilidades de

¹⁴ Nuestro trabajo coincide con algunos de los hallazgos de Binder y Wood (2013), quienes muestran cómo el contexto socio-institucional de los campus universitarios en Estados Unidos da forma a estilos y repertorios de activismo muy disímiles entre los jóvenes del Partido Republicano, aun cuando en términos ideológicos no presenten variaciones significativas.

los agentes y su multi-posicionalidad en diversos ámbitos —incluido, en este caso, el ámbito partidario— nos obliga a ser prudentes al momento de analizar las relaciones entre pertenencia social, sociabilidades y prácticas. En este trabajo hemos procurado únicamente comprender las formas de inserción de los militantes del PRO en la vida político-asociativa de estas universidades. A través de este caso y de este recorte, sin embargo, esperamos haber contribuido también a reflexionar sobre estas complejas relaciones.

Referencias bibliográficas

- Algañaraz, V. (2018). Universidad ¿Laica y pública o confesional y privada? La construcción de las universidades católicas en Argentina como espacios refractarios al reformismo universitario (1955-1958). *Argumentos*, 20, 44-76.
- Arriondo, L. (2015). De la UCeDe al PRO. Un recorrido por la trayectoria de los militantes de centro derecha de la Ciudad de Buenos Aires. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «Hagamos equipo». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS Ediciones.
- Bargel, L. (2009). Socialisation politique. En O. Fillieule, Mathieu, L. y Péchu, C. (Eds.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*. París: Presses de Science Po.
- Beltrán, M. (2013). *La Franja. De la experiencia universitaria al desafío del poder*. Buenos Aires: Aguilar.
- Binder, A. y Wood, K. (2013). *Becoming right. How campuses shape young conservatives*. Princeton: Princeton University Press.
- Blanco, R. (2016). *Escenas militantes. Lenguajes, identidades políticas y nuevas agendas del activismo estudiantil universitario*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Blanco, R. y Vommaro, P. (2017). Otros caminos, otros destinos. Transformaciones en los espacios y prácticas cotidianas de participación juvenil en los años ochenta. En Vázquez, M., Vommaro, P., Núñez, P. y Blanco, R. (Comps.), *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Bonaldi, P. (2006). Hijos de desaparecidos. Entre la construcción de la política y la construcción de la memoria. En E. Jelin y D. Sempol (Eds.), *El pasado en el futuro: los movimientos juveniles*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Borobia, R., Kropff, L., y Nuñez, P. (2013). La participación política juvenil post-2001/3. En R. Borobia, L. Kropff, y P. Nuñez (Eds.), *Juventud y participación política. Más allá de la sorpresa*. Buenos Aires: Noveduc.
- Buchbinder, P. (2010). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Califa, J. (2014). La socialización política estudiantil en la Argentina de los sesentas. La Universidad de Buenos Aires. *Perfiles educativos*, 36(146), 98-113.

- Citro, S. (2009). El rock como ritual adolescente. Trasgresión y realismo grotesco en los recitales de Bersuit. *TRANS. Revista transcultural de música*, 12, 1-17.
- Cháves, M. (2007). Los espacios urbanos de jóvenes en La Plata. *Avá. Revista de Antropología*, 11, 213-215.
- Fillieule, O. y Pudal, B. (2010). Sociologie du militantisme. Problématisations et déplacement des méthodes d'enquête. En É. Agrikoliansky, I. Sommier y O. Fillieule, (Eds.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. París: La Découverte Recherches.
- Fillieule, O., 2012. Travail, famille, politisation. En I. Sainsaulieu y M. Surdez (Eds.), *Sens politiques du travail*. París: Armand Colin Recherches.
- Fillieule, O., 2013. Political socialization and social movements. En D. Snow, Della Porta, D., Klandermans, B. y McAdam, D. (Eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Oxford: Wiley.
- Flax, R. (2013). La representación de los jóvenes en la retórica presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. En M. Vitale y P. Salazar (Eds.), *Rhetoric South America*. Cape Town: Africa Rhetoric Publishing.
- Fuentes, S. (2017). Elegir la universidad privada en Buenos Aires: espacialización de la elección en contextos de diversificación. *Educação e Pesquisa*, 43(4), 957-972.
- Gessaghi, V. (2015). «Ser sencillo, ser buena persona»: clasificaciones morales y procesos de distinción en las experiencias educativas de la «clase alta» argentina. *Pro-Posições*, 77(26), 33-50.
- Gessaghi, V. (2016). *La educación de la clase alta argentina. Entre la herencia y el mérito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grandinetti, J. (2015). «Mirar para adelante». Tres dimensiones de la juventud en la militancia de Jóvenes PRO. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Grandinetti, J. (2016). *¿Cómo se hace un Joven PRO? La construcción sociocultural de la militancia juvenil del PRO en la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.
- Grandinetti, Juan (2019). Sociabilidad católica y práctica política en la organización juvenil del partido Propuesta Republicana (PRO). *Revista de Sociología e Política*, 27(70). En prensa.
- Kozel, A. (1996). Los jóvenes y la política. Modulaciones de un escepticismo general. En M. Margulis (Ed.), *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Lagroye, J. (1994). *Sociología política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mattina, G. (2015). De «Macri» a «Mauricio». Una aproximación a los mecanismos de constitución pública del liderazgo político en la Argentina contemporánea. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

- Mauro, S. (2015). La transformación del sistema político argentino y sus nuevos actores. La construcción de Propuesta Republicana como partido político nacional (2003-2013). *Analecta Política*, 5(9), 407-430.
- Morresi, S. (2015). «Acá somos todos democráticos». El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «Hagamos equipo». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Natanson, J. (2013). El retorno de la juventud. Movimientos de repolitización juvenil en nuevos contextos urbanos. *Nueva Sociedad*, 243, 92-103.
- Offerlé, M. (2004). *Los partidos políticos*. Santiago: LOM Ediciones.
- Palacios-Valladares, I. (2016). With or without them. Contemporary student movements and parties in the southern cone. *The Latin Americanist*, 60(2), 243-268.
- Picotto, D. y Vommaro, P. (2010). Jóvenes y política: las agrupaciones estudiantiles independientes de la Universidad de Buenos Aires. *Nómadas*, 32, 149-161.
- Rodríguez, G. (2013). ¿Heredarás el viento? Liderazgos fundacionales y cambio generacional en el proceso político argentino a treinta años de 1983. *Observatorio Latinoamericano*, 12, 276-290.
- Rodríguez, L. (2015a). Iglesia y educación en la Argentina durante la segunda mitad del siglo XX. *Cadernos de História da Educação*, 14(1), 263-278.
- Rodríguez, L. (2015b). Las elites católicas y la fundación de universidades (1958-1983). *Actas de la 2da Reunión Internacional sobre Formación de las Elites: enfoques y avances de investigación en el estudio relacional de las desigualdades*. Buenos Aires: FLACSO.
- Sawicki, F. (1997). *Les réseaux du Parti Socialiste: sociologie d'un milieu partisan*. Paris: Belin.
- Sawicki, F. (2001). Les parties politiques comme entreprises culturelles. En D. Cefaï, ed., *Les cultures politiques*. Paris: PUF.
- Sawicki, F. (2011). Para una sociología de los entornos y las redes partidistas. *Revista de Sociología*, 25, 37-53.
- Sawicki, F. y Siméant, J. (2009). Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français. *Sociologie du travail*, 51(1), 97-125.
- Semán, P. y Vila, P. (1999). Rock chabón e identidad juvenil en la Argentina neoliberal. En D. Filmus (Ed.), *Los 90. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina en fin de siglo*. Buenos Aires: FLACSO-Eudeba.
- Sidicaro, R. y Tenti Fanfani, E. (Comps.) (1998). *La Argentina de los jóvenes. Entre la indiferencia y la indignación*. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Svampa, M. (2001). Identidades astilladas. De la patria metalúrgica al heavy metal. En M. Svampa (Ed.), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.
- Talento, M. (1988). Derechización en la universidad. El caso argentino. *Nueva Sociedad*, 18, 123-133.

- Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2008). *La educación de las elites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Urresti, M. (2000). Paradigmas de participación juvenil: un balance histórico. En S. Balardini (Ed.), *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Vázquez, M. (2009). La política desde abajo: narrativas militantes de jóvenes desocupados y desocupadas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7(1), 423-455.
- Vázquez, M. (2013). En torno a la construcción de la juventud como causa pública durante el kirchnerismo: principios de adhesión, participación y reconocimiento. *Revista Argentina de Estudios de Juventud*, 1(7), 1-28.
- 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. *Apuntes*, 41(74), 71-102.
- Vázquez, M. y Cozachcow, A. (2017). Activismo juvenil en partidos con gestiones de gobierno a nivel subnacional en Argentina (2007-2015). *Revista de Sociología e Política*, 64(25), 47-72.
- Vázquez, M. y Vommaro, P. (2012). La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora. En A. Natalucci y G. Pérez (Eds.), *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Vázquez, M., Rocca Rivarola, D., y Cozachcow, A. (2018). Compromisos militantes en juventudes político-partidarias (Argentina, 2013-2015). *Revista Mexicana de Sociología*, 80(3), 519-548.
- Vázquez, M., Vommaro, P., Núñez, P., y Blanco, R. (Eds.) (2017). *Militancias juveniles en la Argentina democrática. Trayectorias, espacios y figuras de activismo*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Vommaro, G. (2015). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS Ediciones.
- Vommaro, G. (2015). Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas de PRO. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: UNGS Ediciones.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2014). Unidos y diversificados: la construcción del partido PRO en la CABA. *Revista SAAP*, 8(2), 375-417.
- Vommaro, G. y Morresi, S. (2015). «La Ciudad nos une». La construcción de PRO en el espacio político argentino. En G. Vommaro y S. Morresi (Eds.), «*Hagamos equipo*». *PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.

- Vommaro, P. y Vázquez, M. (2008). La participación juvenil en los movimientos sociales autónomos de la Argentina. El caso de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTDs). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6(2), 485-522.
- Walter, R. (1968). *Student politics in Argentina. The University Reform and its effects, 1918-1964*. Nueva York: Basic Books Publishers.
- Yann, C. (2017). El movimiento estudiantil de la Universidad de Buenos Aires en el final de la última dictadura (1982-83). *Sociohistórica*, 40, 1-17.

Palabras clave

partidos políticos – socialización política – universidad – centros de estudiantes – activismo

Keywords

political parties – political socialization – university – student unions – activism

Abstract

This article aims to analyze the forms of participation, political socialization and recruitment of «Propuesta Republicana» (PRO) party's young activists in the student unions at two universities based in the City of Buenos Aires: the University of Buenos Aires, and the Argentine Catholic University. It examines how activists' action repertoires and interpretive frames are shaped by their sociability and by the party's political culture. The article shows that activists' sociocultural and political proximity (or distance) from these institutions allows us to understand the characteristics of their engagement in the student unions at each of these universities. Our findings are based on fieldwork conducted between 2013 and 2015 using qualitative research methods such as in-depth interviews, direct observation in party events, and documents and web pages content analysis.

Viejos y nuevos debates sobre el estatuto constitucional de las organizaciones religiosas*

Old and new debates on the constitutional status of religious organisations

FERNANDO ARLETTAZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

fernandoarlettaz@yahoo.com.ar

El artículo aborda los debates sobre el estatuto constitucional de la Iglesia Católica y las demás organizaciones religiosas en Argentina. Tomando como punto de partida el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional Público, desentraña los presupuestos y proyectos políticos subyacentes a las diferentes posiciones. Realiza un recorrido histórico y problematiza los términos actuales de la discusión.

1. Introducción

La *cuestión religiosa* ha estado presente en los doscientos años de vida argentina independiente, desde la inicial discusión sobre el encaje constitucional de la Iglesia Católica y la admisión (o no) de *cultos disidentes* en el territorio nacional hasta las contemporáneas intervenciones de grupos religiosos en el disputado campo de la regulación matrimonial y familiar. Obviamente, las problemáticas que suscita la *cuestión religiosa* son muy variadas y no todas se refieren directamente a la relación del fenómeno religioso con el Estado. El rol de la religión en la sociedad civil, en ámbitos educativos o sanitarios por ejemplo, excede en mucho la temática de las relaciones entre el campo religioso y el campo del poder estatal institucionalizado.

En este artículo, sin embargo, intentamos una aproximación a este último punto. Nos interesa abordar la posición de lo religioso institucionalizado en el esquema político-constitucional argentino. Creemos que el momento resulta propicio para volver sobre este viejo objeto de controversia. El Código Civil y Comercial en vigor desde 2015 ha abierto nuevos interrogantes sobre el régimen legal de las organizaciones religiosas, interrogantes que están siendo revisitados en relación con el nuevo (uno más) proyecto de ley de libertad religiosa actualmente en discusión.

* Artículo aceptado para su publicación el 12 de diciembre de 2018.

Nuestro objeto de estudio será el discurso construido en torno de la posición constitucional de las organizaciones religiosas (entre las cuales ocupa por supuesto un lugar preponderante la Iglesia Católica). Creemos que existe al respecto cierta vacancia en los desarrollos académicos. En efecto, aunque hay estudios sobre el tema (de hecho, ellos constituyen buena parte del material documental que hemos analizado en el presente trabajo), tales estudios adoptan una perspectiva estrictamente jurídica: buscan desarrollar argumentos para justificar una toma de posición sobre la interpretación *correcta* de las disposiciones constitucionales.

Nuestro interés, en cambio, no es hacer un estudio de Derecho Constitucional (ni de Derecho Internacional Público, el que, como veremos, también juega un papel central). Nos interesa ver el modo en que el discurso jurídico deja traslucir un proyecto político más amplio y se encaja en un particular contexto político-religioso. Obviamente deberemos detenernos en la hermenéutica de textos legales (de carácter constitucional e internacional). Pero al hacerlo no adoptaremos el punto de vista del jurista, preocupado por desentrañar la interpretación jurídica *correcta* de un determinado texto¹. Por el contrario, buscaremos vislumbrar qué presupuestos y proyectos políticos vehiculizan determinados textos legales y determinadas interpretaciones de esos textos.

El argumento central de este trabajo es que, desde la adopción la Constitución de 1853 hasta el presente, diferentes voces han pugnado por construir un discurso jurídico que ubique a los grupos religiosos (y, muy especialmente, a la Iglesia Católica) en el lugar constitucional conveniente al proyecto político defendido por cada una de esas voces. Las herramientas de la hermenéutica legal han servido para presentar la lectura constitucional defendida como si fuera el resultado de una pura operación jurídica, y no la consecuencia de la opción política del actor involucrado.

La naturaleza disputada del tema abordado ha sido una constante desde los orígenes constitucionales argentinos. En este sentido, las opciones defendidas por los actores involucrados pueden organizarse en torno de dos núcleos conceptuales que, aunque no deben absolutizarse, son útiles para comprender el horizonte de sentido que guía las opciones de los actores. Por un lado, hay una tradición interpretativa de carácter *confesional* favorable a un reforzamiento de los vínculos entre el Estado y la Iglesia Católica. Por otro lado, una tradición *laica* que busca la autonomización de lo religioso (principal pero no únicamente católico) en relación con las estructuras estatales. En este sentido, creemos que la dualidad confesional / laico

¹ Sobre la libertad religiosa y algunos aspectos del régimen legal de los grupos religiosos ver Arlettaz (2012) y Arlettaz (2016).

puede servir como clave de lectura de las disputas en torno de la construcción del discurso jurídico que aquí abordamos.

Las categorías de la *confesionalidad* y la *laicidad*, sin embargo, están en el centro de múltiples debates en ciencias sociales y, en consecuencia, carecen de un significado generalmente consensuado. Tal como la entendemos a efectos de este trabajo, la laicidad supone una forma de construir la legitimidad del poder sobre bases no religiosas, de manera que el Estado garantiza el ejercicio de los derechos a todos los ciudadanos con independencia de las pertenencias religiosas (o no religiosas) de éstos (ver los desarrollos teóricos del concepto, entre otros, en Baubérot, 1994; Milot, 1998; Blancarte, 2008; Baubérot, 2013; Baubérot y Milot, 2015). En este sentido, la *laicización*, como proceso político de construcción de la laicidad, no va siempre acompañada con la *secularización*, como proceso cultural que alude a las formas en que las diferentes tradiciones religiosas se vinculan con las distintas versiones de la modernidad (Martínez, 2011; Martínez, 2013). La categoría de la *confesionalidad*, finalmente, se construye por oposición a la laicidad: asumir la justificación religiosa del poder y tornar relevantes las pertenencias religiosas de los ciudadanos a la hora de la distribución de derechos son los rasgos de una posición confesional. La *confesionalidad* puede resolverse, simultánea o alternativamente, en la injerencia religiosa en la esfera política o en la injerencia política en la esfera religiosa. Para este último fenómeno suele utilizarse, y utilizaremos en este trabajo, la expresión *regalismo*².

En las secciones 2, 3 y 4 avanzaremos en nuestro análisis desde una perspectiva diacrónica que permita comprender los límites del debate político en torno de nuestro objeto de estudio. En la sección 5 retomaremos esos debates para, a modo de conclusión, problematizar los términos actuales de la discusión.

Para avanzar en el análisis señalado, el presente trabajo se apoya en el análisis de aquellas fuentes documentales que resultan centrales en la conformación del discurso jurídico que se estudia. Así, se recurre a textos legales y se mencionan algunas sentencias de la Corte Suprema de Justicia, pero se hace especial hincapié en los textos académicos de los especialistas del Derecho Constitucional, en los que se puede encontrar una justificación

² Ambas categorías conceptuales (la de la *laicidad* y la de la *confesionalidad*) pueden por supuesto declinarse en una multiplicidad de variantes en la medida en que existen muchos proyectos políticos laicos y confesionales con identidades propias y que, además, las experiencias históricas muestran la conformación variable de versiones de la laicidad y de la *confesionalidad* que responden en cada caso a una particular correlación de fuerzas y circunstancias coyunturales. Por limitación del espacio disponible no es posible entrar aquí en los matices de las dos categorías generales. Creemos, sin embargo, que incluso presentadas de este modo general las dos categorías resultan útiles para el propósito perseguido en este trabajo.

más detallada de las opciones políticas subyacentes a las estrategias de hermenéutica jurídica. Se han seleccionado especialmente las obras sistemáticas de doctrina jurídica, tanto por su accesibilidad como por entender que representan adecuadamente el estado del discurso jurídico en un determinado momento.

2. El proyecto fundacional

2.1. La herencia del régimen colonial y el liberalismo patrio

La Iglesia postridentina impuso en América Latina las bases de un orden simbólico de tipo devocional que se trasladaría luego a la representación social del Estado nación organizado a partir de las independencias (Bastian, 2001). La Iglesia Católica no sólo mantenía una relación privilegiada con el poder colonial, que garantizaba su carácter de única religión permitida, sino que tenía la capacidad de definir una moral generalmente aceptada, en particular en cuestiones sociales y familiares.

La ruptura del orden colonial puso sobre la mesa la necesidad de definir los términos de la relación entre el poder estatal que intentaba organizarse y el poder religioso. Aunque es discutido por los especialistas cuál era la fuerza real de los elementos anticlericales³ en las élites políticas del momento fundacional del Estado (contrastar, por ejemplo, De Lucía, 2003 y Di Stefano, 2008), parece claro que las relaciones fueron conflictivas. La debilidad del Estado argentino tornó evidente su necesidad de apoyarse en las más consolidadas estructuras eclesíásticas para acelerar el proceso de formación de las instituciones nacionales en un tiempo en el que, paradójicamente, resultaba imperioso mantener la paz con una Iglesia en cuyas manos permanecían importantes resortes de poder social. Los reiterados intentos de injerencia regalista en el funcionamiento de la Iglesia Católica, y los complejos *modus vivendi* ideados frente a la resistencia eclesíástica, se encuadran en esta lógica ambivalente.

Por otra parte, las bases institucionales de la Iglesia Católica argentina se fueron estableciendo en paralelo a la formación del propio Estado nacional. Así, la primera sede arquidiocesana argentina, la de Buenos Aires, se estableció en 1865. De modo absolutamente comprensible si se tiene en

³ Tal como la entendemos en este trabajo, y desde una perspectiva estrictamente conceptual, la laicidad no supone necesariamente anti-religiosidad o anticlericalismo, es decir, hostilidad hacia la religión o hacia las estructuras eclesíásticas. Lo mismo debe decirse del concepto de liberalismo. Sin embargo, la construcción histórica de la laicidad, impulsada por sectores liberales, ha tenido momentos anti-religiosos o anticlericales.

cuenta lo explicado en el párrafo anterior, el propio Estado participó en la consolidación de la Iglesia nacional: Mitre, por ejemplo, llevó adelante gestiones para que Buenos Aires fuera sede arzobispal (Lida, 2007).

La intrínseca debilidad del naciente Estado impidió el desarrollo de un verdadero experimento laicizador. Durante el periodo de la organización nacional, el Estado buscó el control de la Iglesia Católica a través del Patronato Nacional⁴. Los liberales de la generación del romanticismo eran partidarios de la laicización, pero de forma más o menos gradual (De Lucía, 2003). En cualquier caso, a mediados del siglo XIX ya se había consumado un primer *umbral de laicización*⁵: las relaciones entre poder civil y poder religioso habían dejado de pensarse en términos meramente jurisdiccionales para transformarse en relaciones entre dos instituciones relativamente autónomas. Se había creado una esfera específica para encerrar dentro de ella a la religión, que durante la colonia había impregnado todas las manifestaciones de la vida colectiva (Di Stefano, 2011a; Di Stefano, 2011b).

La laicización se profundizaría con las reformas que, a principios de la década del '80, afectaron a la educación, el registro civil y el matrimonio. Para algunos autores, la etapa que va de 1880 a 1930 se habría caracterizado por una cierta hegemonía liberal, que habría dado lugar a una forma de entender las relaciones entre el poder político y la Iglesia que puede caracterizarse como *laicidad liberal* (Mallimaci, 2004; Mallimaci, 2008). Otros, en cambio, sugieren que el predominio de estas tendencias habría sido mucho más limitado (el periodo 1882-1884) y que tampoco sería totalmente correcto caracterizar a este periodo como de *laicidad liberal*, ya que el catolicismo continuó teniendo en los hechos (y a pesar de lo que explicamos en la subsección siguiente sobre la lectura dominante del texto constitucional) la consideración de religión oficial (Di Stefano, 2011a; Di Stefano, 2011b).

2.2. La Constitución de 1853/60

Los primeros ensayos constitucionales se decantaron hacia una afirmación del catolicismo como religión del Estado. La proclama del 26 de mayo

⁴ El denominado *Patronato Nacional* se componía de un conjunto de prerrogativas que aseguraban cierta injerencia del poder estatal en los asuntos internos de la Iglesia Católica. El Estado argentino reivindicó el derecho a ejercer el Patronato como sucesor de la corona española, algo que la Iglesia Católica nunca reconoció formalmente. En la subsección siguiente se señalan algunos aspectos relevantes del régimen de Patronato.

⁵ El concepto de *umbral de laicización* fue desarrollado por Baubérot para explicar los elementos centrales de las etapas en la construcción de la laicidad. Así, el concepto de *laicidad* daría cuenta de un estado de cosas, mientras que el de *laicización* se referiría a un proceso estructurante de ese estado de cosas que se construye a partir de puntos de inflexión decisivos. Ver al respecto Baubérot (1994).

de 1810 (conocida como *El Ideal de Mayo*) enunciaba ya entre sus objetivos el de «la conservación de nuestra religión santa». Los proyectos presentados a la Asamblea del Año XIII tenían el mismo tono. El Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento Provisorio de 1817 establecían la religión católica como religión del Estado. Las Constituciones de 1819 y 1826 adoptaron la misma posición⁶. En todos estos casos, sin embargo, el reconocimiento de este estatuto a la Iglesia Católica parecía insertarse más en un intento de establecer un régimen regalista, con control del Estado sobre la Iglesia, que en una voluntad de asegurar el control eclesiástico de las instituciones constitucionales.

Ninguno de los documentos constitucionales efectivamente adoptados en esta primera época reconoció la libertad religiosa, de modo que para los grupos no católicos el estatuto jurídico siguió siendo de prohibición. Las Constituciones de 1819 y 1826 incorporaron en la cláusula sobre la religión católica una salvedad sobre las *opiniones privadas*, de modo semejante a algunos de los proyectos debatidos por la Asamblea del año XIII, pero no más.

El estatuto de las religiones no católicas estuvo desde un primer momento ligado a la cuestión de los extranjeros. La Asamblea del Año XIII, por ejemplo, adoptó una ley sobre minería que, en uno de sus artículos, reconocía la libertad religiosa en el ámbito privado para los extranjeros que fueran dueños o trabajadores de minas⁷. El propósito de la legislación era claro y sería parte de un dilema cada vez más acuciante para la joven República: si se quería atraer inversión y mano de obra extranjera, había que resignarse a aceptar las religiones no católicas. En 1825 el tratado con Gran Bretaña reconoció a los ingleses residentes en Argentina plena libertad de culto⁸.

El proyecto constitucional de la Comisión Redactora de 1853 propuso como art. 2 el texto que finalmente resultaría aprobado: «El gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano». El informe de la Comisión daba al sostenimiento un carácter eminentemente económico, al reconocer que «es obligación del Gobierno federal mantener y sostener el Culto Católico Apostólico Romano a expensas del Tesoro Nacional». El proyecto de la

⁶ Los textos citados como precedentes de la Constitución de 1853/60 pueden consultarse en la obra clásica de Ravignani (1937-1939). Ver también Legón y Medrano (1953).

⁷ Ley sobre cateo y explotación de minas sancionada el 7 de mayo de 1813.

⁸ Tratado de Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y Su Majestad Británica el 2 de febrero de 1825. El Congreso de 1824-1826 aprobó el tratado pero decidió que el artículo sobre libertad religiosa fuera aplicable sólo a la provincia de Buenos Aires. Las demás provincias podían decidir libremente sobre el punto y en su mayoría rechazaron la aplicación. Otro antecedente del reconocimiento de la libertad religiosa fue la llamada Carta de Mayo, especie de Constitución sancionada en 1825 para la provincia de San Juan, que la reconocía sin perjuicio del carácter oficial de la religión católica. La promulgación de la Carta provocó una revolución que depuso al gobernador Salvador María del Carril. También la provincia de Buenos Aires adoptó una ley general sobre libertad religiosa en 1825.

Comisión se apartaba tanto del proyecto constitucional de De Ángelis como del de Alberdi, que con terminología diferente consagraban ambos el carácter oficial de la religión católica⁹.

Los debates de la Convención de 1853 en torno del sostenimiento del culto ya han sido estudiados y no es nuestra intención volver aquí sobre este tema¹⁰. Sólo diremos que las enmiendas presentadas para sustituir la disposición proyectada por otra que dejara en claro el carácter confesional del Estado fracasaron. De forma muy significativa, el convencional Gorostiaga dijo que el hecho de que el gobierno sostuviera el culto católico implicaba reconocer que esa religión era la dominante y la de la mayoría de los habitantes; pero que no se podía afirmar que ella fuera la religión del Estado «porque no todos los habitantes de la Confederación ni todos los ciudadanos de ella» eran católicos y porque pertenecer a la religión católica nunca había sido según nuestras leyes «un requisito para obtener la ciudadanía».

Durante la Convención bonaerense de 1860, el diputado Frías insistió en una enmienda de mayor contenido confesional. Sarmiento defendió la vigencia del art. 2 original diciendo que era «una conquista que el progreso ha[bía] hecho sobre la Constitución de Buenos Aires, muy atrasada a este respecto». La Constitución de Buenos Aires, obviamente, tenía una disposición que declaraba a la católica como religión del Estado. Finalmente, el art. 2 se mantuvo sin cambios¹¹.

En lo que se refiere a los grupos no católicos, la Constitución de 1853 reconoció la libertad de cultos con carácter general (art. 14) y la reiteró respecto de los extranjeros (art. 20). Ambas disposiciones se mantuvieron en 1860. La libertad de cultos de la Constitución de 1853 se inspiraba del proyecto constitucional de Alberdi, quien la consideraba indispensable como una forma de promover la llegada de inmigración, en particular anglosajona de religión protestante (a diferencia de lo que sucedía con el proyecto constitucional de De Ángelis, que sólo preveía una simple tolerancia para los no católicos, siempre que no turbaran la religión dominante).

En las *Bases*, Alberdi había justificado la combinación que impulsaba entre oficialidad de la religión católica y libertad de cultos. Lo primero, porque era necesario «mantener y proteger la religión de nuestros padres, como la primera necesidad de nuestro orden social y político», ya que «la religión católica es el medio de educar estas poblaciones» (Alberdi, [1852]1914: 120). Lo segundo, porque si se quería recibir inmigración era necesario respetar «su altar a cada creencia». «La América española, reducida al catolicismo

⁹ Los informes e intervenciones de los constituyentes mencionados en este trabajo pueden consultarse en la ya citada obra de Ravignani (1937-1939). El proyecto constitucional de Alberdi aparece como anexo de las *Bases* (Alberdi, [1852]1914).

¹⁰ Ver, entre otros, Baeza (1998); Dana Montaña (1943).

¹¹ Sobre la reforma de 1860 ver Martiré (1984).

con exclusión de otro culto, representa un solitario y silencioso convento de monjes. El dilema es fatal: o católicos exclusivamente y despoblada; o poblada y próspera y tolerante en materia religiosa» (Alberdi, [1852]1914: 93).

En relación a los grupos no católicos, como no hay en la Constitución de 1853 ni la resultante de las reformas de 1860 ninguna disposición específica sobre su estatuto jurídico, ellos quedaron amparados en la genérica disposición del art. 14 de ambos textos sobre el derecho de asociarse con fines útiles, en combinación con la libertad religiosa del mismo artículo¹².

La obligación de sostener el culto católico era reforzada, en la Constitución de 1853/60, por un conjunto de disposiciones relativas al ejercicio del Patronato. Como ya hemos insinuado, el proceso independentista había visto aflorar posiciones regalistas cuya principal arma era la reivindicación, de parte del naciente Estado, de las potestades del Regio Patronato Indiano, ahora convertido en Patronato Nacional¹³.

La libertad de culto del art. 14 de la Constitución supuso un paso decisivo en el proceso de laicización. El *sostenimiento* del culto católico proclamado en el art. 2 puede ser entendido en el mismo sentido, incluso a pesar de estar acompañado por las disposiciones relativas al Patronato Nacional, pero a condición de hacer de ese artículo una lectura restrictiva. En efecto, la lectura restrictiva (es decir, laica) del art. 2 supondría marcar claramente la ruptura de la Constitución de 1853/60 con los textos constitucionales previos que, de modo indubitable, calificaban al catolicismo de *religión oficial*.

La interpretación jurisprudencial dominante de las cláusulas constitucionales relativas al estatuto de la Iglesia Católica a fines del siglo XIX y comienzos del XX fue, en efecto, restrictiva. Por ejemplo, la Corte Suprema

¹² Además de las disposiciones señaladas, la Constitución de 1853/60 incluyó otras menciones a la *cuestión religiosa*. Todas ellas se mantuvieron después de 1860. El preámbulo, como es sabido, invoca a “Dios, fuente de toda razón y justicia”. Y la norma relativa a las acciones privadas dispone que ellas “están sólo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados” (art. 19 en 1853 y en 1860).

¹³ La Constitución establecía la obligación de que el Presidente y el Vicepresidente de la Nación pertenecieran a la comunión católica apostólica romana (art. 73 en 1853; art. 76 en 1860) y juraran sus cargos por Dios y los Santos Evangelios (art. 77 en 1853; art. 80 en 1860). El Patronato incluía el derecho del presidente presentar un candidato, a propuesta en terna del Senado, para cubrir los obispados vacantes (art. 83 inc. 8 en 1853; art. 86 inc. 8 en 1860) y la atribución del Presidente, con acuerdo de la Corte Suprema, de conceder el pase o retener los decretos de los concilios, y los breves, rescriptos y bulas del sumo pontífice, aunque se requería ley cuando contenían disposiciones generales y permanentes (art. 83 inc. 8 en 1853; art. 86 inc. 9 en 1860). El Congreso debía *arreglar* el ejercicio del Patronato (art. 64 inc. 19 en 1853; art. 67 inc. 19 en 1860). El Congreso también tenía competencia para *conservar el trato pacífico con los indios*, debiendo promover su conversión al catolicismo (art. 64 inc. 15 en 1853; art. 67 inc. 15 en 1860). Y tenía también competencia para admitir o no nuevas órdenes religiosas (art. 64 inc. 20 en 1853; art. 67 inc. 20 en 1860). Sobre el Patronato ver los trabajos de Chacaltana (1885), Legón (1928) y Lafuente (1957).

dijo que la Iglesia Católica no es un poder político del Estado, ya que «la Constitución desechó la proposición de que el catolicismo fuera declarado la religión del Estado y la única verdadera, arribándose como solución transaccional, a la fórmula del art. 2º, cuyo alcance no es otro que el emergente de su texto: los gastos del culto serán pagados por el tesoro nacional»¹⁴. Y en otra sentencia afirmó que «[...] la Iglesia como entidad de derecho público reconocida por la Nación [...] no puede pretender otras exenciones o privilegios que aquellos que le hayan sido expresamente acordados»¹⁵.

Entre los constitucionalistas cuyas obras se convertirían luego en *clásicos* de la disciplina también prevalecía una tesitura restrictiva. Joaquín V. González optaba por la tesis según la cual el art. 2 no significaba que el catolicismo fuera «la religión del Estado» sino sólo «que los gastos del culto serán pagados por el tesoro nacional, incluidos en su presupuesto y sometidos, por consiguiente, al poder del Congreso»; el origen del artículo había de verse en «una necesidad impuesta por las costumbres de la sociedad, por las tradiciones legislativas del pueblo argentino, y una consecuencia de los derechos que el Estado adquiría con el Patronato» (González, ([1897]2001: 115).

La misma posición sostenía Juan A. González Calderón, cuando elogiaba el régimen de transacción adoptado diciendo que «no era ventajoso, indudablemente, mantener el sistema que había sido admitido y practicado hasta entonces, el de la religión de Estado; pero como la Iglesia Católica y su culto ejercían en nuestro pueblo una grande influencia, que debía tenerse bien presente, no era [tampoco] posible pasar bruscamente al sistema de la separación entre aquellas dos potestades, establecido en la Constitución norteamericana» (González Calderón, 1918: 58).

Ambos autores explicitaban los dos elementos que, a su juicio, habían provocado el régimen adoptado en 1853/60: la tradición jurídica del país (podríamos llamarlo *argumento histórico-tradicional*) y la mayoría católica (*argumento sociológico*). Sin embargo, estos dos elementos no eran óbice para realizar una lectura restrictiva (es decir, laica) del texto constitucional. Joaquín V. González agregaba además el ejercicio del Patronato como causa de la financiación estatal al catolicismo.

El favoritismo hacia el culto católico, incluso interpretado de modo restrictivo, generaba incomodidad en liberales y socialistas. En la cita transcrita más arriba, y a pesar de sus elogios al art. 2 de la Constitución, González Calderón decía que no era posible pasar «bruscamente» a un régimen de separación al estilo estadounidense, insinuando que quizá un paso gradual hacia ese régimen sería conveniente. Joaquín V. González era todavía más radical y explicaba en otro texto que la separación entre el Estado y la Iglesia

¹⁴ CSJN, *Correa*, Fallos 53:188, 1893.

¹⁵ CSJN, *Didier Desparats*, Fallos 151:403, 1928.

sería «la fórmula única de prevenir todo trastorno en la marcha del derecho público [y] de evitar que se formen esos verdaderos tumores que acaban con la vida de las instituciones políticas, únicas por las cuales el Estado está encargado de velar» (González [1885]1935: 222). En esta misma línea, en 1925 Juan B. Justo y Mario Bravo presentaron una iniciativa, que no prosperó, para separar la Iglesia y el Estado.

Un sector minoritario de los especialistas del Derecho Constitucional mantenía una posición diferente. Entre estos destaca José M. Estrada, primer profesor de nacionalidad argentina que dictó Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires y combativo crítico del liberalismo laico (Tanzi, 2011). Estrada entendía que la Constitución incluía un reconocimiento de la nación como nación católica, y que de este reconocimiento se derivaban «varias instituciones del derecho público y del derecho civil, singularmente, la jurisdicción eclesiástica y el régimen del matrimonio» (Estrada, [1883]1904c: 150-151). La lectura que Estrada hacía del texto constitucional era decididamente confesional. Eso sí: se quejaba de la inclusión del Patronato en la Constitución y del uso que de él hacía el Estado (rebasando, a su juicio, los límites constitucionales), lo que muestra que su opción confesional no era regalista: «Entre católicos no puede haber duda ni controversia. La teoría de ser el Patronato un atributo de la soberanía es abiertamente contraria a la libertad de la Iglesia y a los derechos sagrados que emanan de su divino origen. Por otra parte, Roma ha hablado y basta» (Estrada, [1883]1904b: 135). Y agregaba, en un artículo escrito con ocasión de las negociaciones entre el gobierno de Roca y la Santa Sede por la eventual firma de un concordato, que «el Estado excede sus facultades cuando quiera que por sí y ante sí resuelva puntos como el Patronato de las Iglesias» (Estrada, [1883]1904c: 128-129). El pensamiento de Estrada acusaba la influencia del conservadurismo de Donoso Cortés. Baste recordar otro texto en el que citaba repetidamente al pensador español y calificaba a la doctrina católica de «supremo y eficacísimo recurso que queda a las sociedades americanas para curar radicalmente sus amargos dolores y sus agrias desventuras» (Estrada, [1864]1903: 26).

3. La Argentina católica

3.1. Catolicismo y nacionalidad

Desde fines del siglo XIX, las corrientes liberales intentaron cierta laicización de la esfera pública. La Iglesia Católica debió entonces hacer frente a reformas que afectaban terrenos normativos tradicionalmente influidos por ella. Sin embargo, la laicización de las instituciones fue parcial y sinuosa, y no fue paralela a una secularización de la sociedad.

Desde los años '20 del siglo XX, el dominio de las corrientes liberales fue cediendo lugar a las perspectivas políticas nacionalistas, de inspiración católica e hispanista. El catolicismo se perfilaba como colaborador eficaz para hacer frente a las dos grandes preocupaciones de la élite: la de la identidad nacional y la de la cuestión social (Di Stefano, 2008). A la posición laica de los liberales, la Iglesia Católica opuso una fuerte movilización pública y una alianza con los sectores autoritarios. La *Argentina católica* fue un mito movilizador de muchos católicos que se opusieron tanto a la *Argentina liberal* como a la *Argentina comunista*, aunque desde luego esto no quiere decir que el catolicismo haya actuado siempre como bloque homogéneo y coherente en este sentido (Mallimaci, Donatello y Cucchetti, 2006; Zanatta, 1996).

En los años '30 el nacionalismo católico llegó al poder y el proyecto laico de los liberales encontró sus límites. Durante este periodo, la Iglesia Católica consolidó sus estructuras institucionales mediante la multiplicación de diócesis y parroquias, recibió de los poderes públicos privilegios como el establecimiento de la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas públicas y se convirtió en un actor social de peso a través de manifestaciones masivas y presencia en los medios de comunicación (Lida, 2007). El golpe militar de 1943 y los hechos que provocaron luego el ascenso del peronismo fueron la continuación de ese nuevo orden fundado en una visión integrista católica (Zanatta, 1999).

Es discutible si el periodo histórico que va entre 1930 y 1983 puede ser leído en términos de sustancial continuidad (como propone, por ejemplo, Mallimaci, 2008) o si por el contrario ha de verse un punto de cambio, aunque por supuesto no radical, en los eventos de los años '50 (Di Stefano, 2011a). Los enfrentamientos entre partidarios de un Estado confesional y partidarios de un Estado laico, en efecto, volvieron a aparecer al final del gobierno peronista y nuevamente en los debates sobre la educación universitaria durante la presidencia de Frondizi; aunque desde mediados de los años '40 el catolicismo argentino había adoptado un discurso menos militante y mostraba una estructura cada vez más plural (Lida, 2013).

La etapa que, de modo muy general, puede limitarse entre el fin del proyecto laicizador de los liberales hasta la recuperación democrática en 1983 dejó en herencia una cierta identificación entre catolicismo y nacionalidad. La argentinidad fue concebida como incluyendo entre sus componentes centrales la catolicidad. La participación de las autoridades públicas en ceremonias religiosas (y de autoridades religiosas en ceremonias civiles) así como la presencia de símbolos católicos en plazas y edificios públicos son algunas de las marcas visibles de esta *complementariedad recíproca de funciones y legitimidades* entre lo estatal y lo religioso-católico (Esquivel, 2008).

3.2. El Concordato de 1966

A pesar de las circunstancias recién señaladas, hacia mediados del siglo XX se mantenía en el pensamiento constitucional una interpretación restrictiva (es decir, laica) en relación con el estatuto constitucional de la Iglesia Católica. Carlos Sánchez Viamonte, por ejemplo, explicaba que «el Estado es laico, por más que acuerde una preferencia o privilegio en favor del culto católico» (Sánchez Viamonte [1944]1958: 110). Esta preferencia, por otra parte, se limitaba al «deber de costear el culto» católico, como consecuencia de que los constituyentes habían reconocido que «la mayor parte de la población era católica» (Sánchez Viamonte [1944]1958: 108). Para los no católicos, el régimen legal seguía siendo el de la libertad religiosa y la libertad de asociación, aunque con un sometimiento creciente al control estatal¹⁶.

La Constitución de 1949, que tuvo como uno de sus principales teóricos al constitucionalista de orientación tomista Arturo Sampay¹⁷, mantuvo las dos piezas clave del sistema de la Constitución de 1853/60: la libertad de cultos y el sostenimiento del culto católico. En 1955, y en el contexto de los enfrentamientos entre el gobierno de Perón y la Iglesia Católica, el legislador Tesorieri presentó un proyecto para separar Estado e Iglesia. El proyecto no llegó a aprobarse. Finalmente, como es sabido, luego del derrocamiento de Perón, el régimen constitucional volvió a estar basado en la Constitución de 1853/60.

En 1966, después del Concilio Vaticano II, tuvo lugar la celebración de un Concordato entre la Argentina y la Santa Sede. El Concordato supuso una alteración de hecho del esquema constitucional. Mantuvo respecto de la Iglesia la garantía del pleno ejercicio de su poder espiritual, de su culto y de la jurisdicción en el ámbito de su competencia (art. I), pero la liberó de la mayor parte de la injerencia estatal que le suponía el Patronato Nacional¹⁸.

¹⁶ La primera regulación particular de las organizaciones no católicas correspondió al Decreto 15829 de 1946 que estaba inspirado en una intención no admitida de control de los grupos no católicos. El Decreto, emanado de un gobierno de facto, no fue ratificado por el Congreso instalado en 1946. En 1948 se creó el Fichero de Cultos, que tenía una finalidad de control todavía más marcada que el anterior (Decreto 31818). El Fichero fue reorganizado en 1959 (Decreto 1127). En 1978 el gobierno de facto aprobó la Ley 21745 sobre el Registro Nacional de Cultos en el que deben inscribirse los grupos no católicos y que está todavía vigente. Esta disposición deja traslucir una clara preocupación por la actividad de los grupos no católicos como problema de *seguridad nacional*.

¹⁷ Ver Sampay (1949).

¹⁸ Bajo el régimen del Patronato, la modificación de las circunscripciones eclesiásticas requería de una ley del Congreso (ver nota 13). De acuerdo con el Concordato, en cambio, la Santa Sede puede unilateralmente erigir nuevas circunscripciones ecle-

A pesar de la irregularidad institucional que suponía realizar una reforma constitucional sin seguir el camino constitucionalmente establecido para ello, el Concordato fue sistemáticamente aplicado. No obstante, aunque las disposiciones constitucionales relativas al Patronato se volvieron (al menos de facto) inaplicables, no sucedió lo mismo con el sostenimiento del culto previsto en el art. 2, que fue expresamente ratificado. Así, la Iglesia se liberó de la mayor parte de las cargas que suponía la injerencia estatal, sin perder el privilegio de la financiación pública.

En los años previos a la celebración del Concordato habían comenzado a aparecer con fuerza, en la doctrina constitucional, algunas voces que interpretaban el art. 2 de la Constitución en un sentido que iba más allá del económico, de modo que se hacía una lectura confesional del precepto constitucional. Salvador Lozada señalaba que «por *sostener* no debe, pues, entenderse el mero acto de subvencionar, sino también los de proteger y fomentar, adhiriendo a los principios de la Iglesia y contribuyendo a su misión apostólica» (Lozada, 1961: 15). El constitucionalista Germán Bidart Campos, cuya influencia en el pensamiento nacional duraría varias décadas, sostenía que el art. 2 tenía un contenido moral pero no económico: «La toma de posición que en orden a las relaciones con la Iglesia aparece en la Constitución responde a una valorización de otro carácter, y a una adhesión espiritual que, si puede tener efectos económicos, no se limita a ellos, e incluso no los exige necesariamente» (Bidart Campos, 1966: 15).

siásticas o modificar los límites de las existentes, aunque debe comunicar previamente al gobierno argentino “sus intenciones y proyectos a fin de conocer si éste tiene observaciones legítimas” (art. II). Una vez producidas las erecciones, supresiones o modificaciones, la Santa Sede informa de los cambios al gobierno para que éste proceda a su reconocimiento administrativo (art. II). Por otra parte, el Patronato incluía el derecho del presidente presentar un candidato, a propuesta en terna del Senado, para cubrir los obispados vacantes (ver nota 13). Desde 1966, el nombramiento de los arzobispos y obispos es de competencia exclusiva de la Santa Sede, aunque antes de proceder al nombramiento de arzobispos y obispos residenciales, de prelados o de coadjutores con derecho a sucesión, ésta debe comunicar secretamente al gobierno “el nombre de la persona elegida para conocer si existen objeciones de carácter político general en contra de la misma” y el gobierno debe responder secretamente dentro de los treinta días (art. III). El Patronato suponía también la atribución del Presidente, con acuerdo de la Corte Suprema, de conceder el pase o retener los decretos de los concilios, y los breves, rescriptos y bulas del sumo pontífice, aunque se requería ley cuando contenían disposiciones generales y permanentes (ver nota 13). El Concordato, en cambio, reconoció la libertad de la Iglesia de publicar en Argentina normas de derecho canónico y la libertad del clero argentino de comunicarse con Roma (art. IV). Finalmente, antes de 1966 el Congreso tenía competencia para admitir o no nuevas órdenes religiosas (ver nota 13). El Concordato, en cambio, estableció que la Iglesia podía instalar en el país las órdenes y congregaciones que estimara oportuno (art. V). Sobre el Concordato ver Gramajo (2007).

Después de la celebración del Concordato, Bidart Campos profundizó en su tesis según la cual el sentido del art. 2 es el de establecer una *unión moral* entre el Estado y la Iglesia Católica y, además, reconocerle a ésta el carácter de persona de derecho público, pero no de exigir una subvención económica a la Iglesia (Bidart Campos, 1974: 148-149). Para el autor, las razones del estatuto especial de la Iglesia Católica serían la tradición hispano-indiana (el que hemos llamado *argumento histórico-tradicional*), la composición religiosa de la población (*argumento sociológico*) y la valoración del catolicismo como religión verdadera por parte de los constituyentes (esto último, según las expresiones del convencional Seguí en 1853; *argumento histórico-constitucional*) (Bidart Campos, 1972: 149-150). Como veremos más abajo, estos argumentos se irán repitiendo en los autores posteriores.

La doctrina citada puede verse como tributaria de la idea de la Argentina como *nación católica*. Subyace a esta perspectiva una concepción del catolicismo como parte de la esencia del ser nacional. Este punto se ve más claramente si se aborda la denominada *teoría de los contenidos constitucionales pétreos*, desarrollada por Bidart Campos. Según el constitucionalista, habría ciertos contenidos constitucionales que corresponderían a la esencia misma de la nacionalidad y que no podrían ser modificados por la vía de la reforma constitucional. «Hay cosas en la Constitución que no son susceptibles de suprimirse o de desfigurarse. Tal reforma sería inválida, sería atentatoria contra el poder constituyente originario, que ha forjado un *arquetipo indestructible en su esencia íntima*» (Bidart Campos, 1966: 16; la cursiva es nuestra). Para el autor, el art. 2 formaría parte de esos contenidos pétreos (Bidart Campos, 1972: 149-150). El vínculo es claro: si el art. 2 no puede ser modificado es porque la catolicidad se encuentra enraizada en lo más profundo del ser nacional.

La visión de Bidart Campos se basa, por un lado, en la concepción histórico-sociológica según la cual la Argentina es un país católico; y, por otro lado, en una concepción teológica según la cual la Iglesia es garante de los fines últimos del ser humano, y por ello el Estado debe subordinarse a ella. «En su orden racional, el hombre sujeta su cuerpo a su alma; el cuerpo no es malo, pero la materia queda bajo el dominio del espíritu. En la relación de la Iglesia con el Estado ocurre algo semejante: el principio jurídico que rige las vinculaciones sociales pide que la jerarquía de fines ordene la jerarquía de las instituciones; por eso, el fin sobrenatural es superior al fin temporal, y la Iglesia es superior al Estado» (Bidart Campos, 1977: 64). Con cita de Jacques Maritain, agrega luego que «el orden de los agentes corresponde al orden de los fines, por lo cual, si el fin del gobierno terrenal está subordinado al fin del gobierno espiritual, es necesario que éste se halle más elevado que aquél; que pueda *dirigirlo con sus consejos*, y si es exigido por el bien

eterno de las almas, *mandarlo con sus órdenes*» (Bidart Campos, 1977: 64-65; la cursiva es nuestra).

Por otra parte, desde el mismo punto de vista, como la Argentina es esencialmente católica, la no catolicidad es una cuestión que atañe a los extranjeros. Explicaba el ya citado Salvador Lozada que «la libertad de cultos en nuestro máximo código político, no tiene otro alcance que el de medio o instrumento para facilitar la inmigración de personas originarias de pueblos europeos donde imperaba o impera la llamada iglesia reformada» (Lozada, 1961: 37). Como ya vimos, es un hecho histórico indudable que la inclusión de la libertad de cultos en 1853 estuvo íntimamente ligada a la cuestión de la inmigración. Sin embargo, decir cien años más tarde que la libertad religiosa «no tiene otro alcance» que proteger a extranjeros no católicos es adoptar un punto de vista sesgado: es sugerir, por un lado, que no hay argentinos no católicos; y, por otro, que los argentinos católicos no están amparados por la libertad religiosa (porque para ellos rige el art. 2, no el 14).

4. La Argentina plural

4.1. *Transformación del panorama religioso*

El régimen militar que se instauró en 1976 dejó traslucir el carácter teológico-político que muchos daban al conflicto social en la Argentina (Donatello, 2005). La recuperación democrática siete años más tarde abrió una nueva etapa en las relaciones entre lo político y lo religioso. Sin dudas el rasgo más saliente de esta nueva etapa ha sido la creciente pluralización del espectro religioso a partir de los años '80.

Por un lado, aunque demográficamente el grupo católico sigue siendo el de mayor peso, se ha producido una significativa reducción del número de sus fieles, de modo semejante a lo acontecido en otros países de América Latina (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2007; Parker Gumucio, 2005). La reducción del número de efectivos católicos ha venido acompañada de un crecimiento del número de personas que se identifican con otras opciones religiosas o con ninguna de ellas. Según los datos disponibles, alrededor de un treinta por ciento de la población se autodefine como no católica (repartiéndose entre indiferentes, evangélicos, testigos de Jehová, judíos, musulmanes y otros grupos religiosos)¹⁹.

¹⁹ Los números exactos varían según las encuestas que se consulten. Ver World Values Survey, wave 5 (2006) y World Values Survey, wave 6 (2013), ambas disponibles en www.worldvaluessurvey.org. Ver también Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE, 2008), *Primera Encuesta sobre Creencias y Actitudes religiosas en Argentina*, disponible en <http://www.culto.gov.ar/encuestareligion.pdf>.

Por otro lado, el propio universo católico se ha pluralizado. Así, al lado de los católicos *practicantes* se ubica el grupo cada vez más amplio de quienes han sido socializados en un contexto católico pero no tienen una relación cotidiana con la Iglesia y sus ritos. Según diversas encuestas, la creencia en Dios es ampliamente mayoritaria y las personas atribuyen mucha importancia a esta creencia, pero la participación activa en ritos de culto es muchísimo más baja²⁰. La gran mayoría de los encuestados dice relacionarse con la divinidad *por su propia cuenta*. Se desarrollan así formas de religiosidad autoconstruida, que combinan elementos de la religión católica con otras prácticas neopaganas o devociones populares, asociándose además este fenómeno de *cuentapropismo religioso* a la dilución y desinstitucionalización de las creencias (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2007; Garma Navarro, 2007; Mallimaci, 2007; Cucchetti, 2003).

Obviamente, la presencia de tradiciones religiosas no católicas está originalmente asociada a los procesos migratorios de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Pero estos grupos (conformados por protestantes tradicionales, judíos y musulmanes) nunca habían tenido un peso cuantitativo importante. El quiebre del monopolio católico se ha producido esencialmente por la irrupción de los grupos evangélicos que, a diferencia del protestantismo tradicional, no ha sido un protestantismo de *inmigración* sino de *conversión* (Campos Machado, 2007; Wyncarczyk, 2003). El número de ateos, agnósticos o indiferentes religiosos también va en aumento, aunque no alcanza los niveles propios de los países de Europa occidental.

El aumento de la diversidad religiosa no ha supuesto una retirada de las ofertas religiosas del espacio público (Cucchetti, 2003). Por ejemplo, los procesos de laicización de algunos sectores del orden jurídico (el caso del derecho de familia es paradigmático) mantuvieron abierto un espacio de conflictos entre los proyectos de transformación política y los grupos católicos conservadores, a los que se sumaron algunos grupos evangélicos con una capacidad de movilización creciente. En otras palabras: no se ha producido una pérdida de presencia pública de los propios grupos católicos (jerarquía eclesiástica y grupos de base), aunque se haya diluido en buena medida el modelo de control uniforme de los fieles, que la Iglesia Católica no puede ahora garantizar (Mallimaci y Giménez Béliveau, 2007).

En los años '90, la Iglesia Católica, sin abandonar su posición de religión estatalmente favorecida, ganó credibilidad por medio de una intensa crítica de las consecuencias sociales del modelo neoliberal. Durante el primer gobierno Kirchner se produjo un claro distanciamiento de la Iglesia respecto de la dirigencia estatal, que se materializó en conflictos como los

²⁰ Ver World Values Survey (2006), World Values Survey (2013) y CEIL-PIETTE (2008).

que giraron en torno de la educación sexual en las escuelas o del obispado castrense (Mallimaci, 2005).

A comienzos del nuevo siglo, según encuestas de opinión, la Iglesia Católica y, en menor medida, las iglesias evangélicas tienen un alto nivel de credibilidad pública, en un contexto de desconfianza hacia las instituciones políticas en general. Sin embargo, estas mismas encuestas muestran la necesidad de distinguir entre las funciones políticas y las funciones religiosas. Así sucede, por ejemplo, cuando se pregunta sobre la intervención de líderes religiosos en la interpretación del derecho, en el ejercicio de funciones políticas o en la determinación del voto de los fieles²¹.

La situación de favor institucional hacia el catolicismo es fuertemente cuestionada por los sectores no católicos, en especial evangélicos (Villalpando, 2007; Wynarczik, 2003). Sin embargo, a diferencia de las minorías religiosas surgidas de la inmigración, que se habían movido en la búsqueda de una clara separación entre lo político y lo religioso, el evangelismo contemporáneo reivindica un reconocimiento público de su particularidad y gozar de los mismos beneficios que la Iglesia Católica (Mallimaci, Donatello y Cucchetti, 2006; Mallimaci, 2005). La apreciación crítica sobre los privilegios del catolicismo, aunque no la propuesta de extenderlos a otros grupos, parece ser compartida por la población en general²².

4.2. Recuperación democrática y debates constitucionales

La doctrina constitucional de la década del '80 y la primera mitad del '90 continuó ocupándose de la interpretación que había que dar al art. 2 de la Constitución. La mayoría de los autores estaba de acuerdo en que el verbo *sostener* implicaba, como piso mínimo, la financiación de la Iglesia Católica por el Estado. Pero esta no era opinión unánime y, además, entre quienes la defendían surgía luego la pregunta de si el contenido del artículo se agotaba en esta subvención económica o si iba más allá.

Puede decirse que la posición mayoritaria era de tendencia confesional. Así, el art. 2 supondría un sostenimiento económico y además cierto *amparo simbólico* del catolicismo que, sin embargo, no tendría un alcance muy claro. Miguel A. Ekmekdjian decía lo siguiente: «el verbo 'sostener', en primer

²¹ Ver World Values Survey (2006), World Values Survey (2013) y CEIL-PIETTE (2008).

²² Según la encuesta del CEIL-PIETTE (2008), los argentinos son favorables a la contribución financiera del Estado con el trabajo social de las iglesias, pero la aceptación cae cuando se pregunta sobre el financiamiento para mantener templos y pagar los salarios de los ministros religiosos.

lugar, significa el reconocimiento de que la católica es la religión que profesa la mayoría del pueblo argentino. En segundo término implica la protección que el gobierno debe brindarle, contribuyendo –por ejemplo– a su propagación entre los indios (sin detrimento de la libertad de cultos) y, fundamentalmente, el otorgamiento de un subsidio financiero» (Ekmekdjian, 1993: 192). Esta tesis de financiamiento más adhesión espiritual era defendida también por otros autores (Caballero, 1992: 91-92; Zarini, 1991: 340; Bidegain, 1991: 80-81).

Bidart Campos, en cambio, mantenía su tesis ya planteada de que el art. 2 obliga a la unión moral entre el Estado y la Iglesia, así como al reconocimiento del estatuto de persona pública de ésta, pero no al sostenimiento económico. Sin embargo, en sucesivas ediciones de su obra, el autor no insistía en el carácter de contenido pétreo del art. 2 (Bidart Campos, 1992: 181-183)²³. Por otro lado, a diferencia de la doctrina que daba al art. 2 un alcance espiritual, la interpretación de la jurisprudencia de la Corte Suprema se mantenía en su línea laica²⁴.

El estatuto de los grupos no católicos seguía siendo uno de derecho privado, amparado constitucionalmente en la libertad de culto y la libertad de asociación. El fenómeno de las *sectas* era visto con recelo por algunos tratadistas, que se hacían eco de la preocupación del catolicismo ante la creciente diversificación del espectro religioso. Ekmekdjian explicaba que el Registro de cultos tenía su causa «en la proliferación inusitada de sectas y movimientos religiosos, que se ha producido en nuestro país en las últimas décadas» y agregaba que «en los medios eclesiásticos [se sobrentiende, católicos] existe gran preocupación por un proceso de captación de prosélitos hacia otros cultos» (Ekmekdjian, 1993: 649-650). El autor consideraba que era legítimo desde la perspectiva constitucional que el Estado determinara «ciertos requisitos para inscribir un culto religioso en un registro» y que supeditara la posibilidad del ejercicio religioso a una autorización administrativa «como ejercicio del poder de policía de moralidad», pero también que esta facultad debía «ser ejercida con suma prudencia, porque es muy fácil caer en un exceso de la reglamentación del culto, que se convertiría en una alteración de tal derecho» (Ekmekdjian, 1993: 650).

La recuperación del régimen democrático en 1983 y la creciente diversidad del panorama religioso argentino que hemos descrito someramente en la subsección anterior hacían, sin embargo, que interpretaciones confesionales como las señaladas más arriba perdieran parte de su base de

²³ Hay que tener además en cuenta que incluso defensores de una interpretación amplia del art. 2 manifestaban su opinión contraria a la inalterabilidad de ese artículo (ver Ekmekdjian, 1993:193).

²⁴ CSJN, *Carbonell*, Fallos 304:1139, 1982.

plausibilidad. El que hemos denominado *argumento sociológico* se volvía cada vez menos verosímil. Y el *argumento histórico* (en sus dos versiones de tradición pre-hispánica y voluntad del constituyente) implicaba una remisión a una situación del pasado cada vez más lejana en el tiempo.

En este contexto tomó impulso una nueva reflexión acerca del estatuto jurídico que habrían de tener los grupos religiosos y, particularmente, la Iglesia Católica. El Consejo para la Consolidación de la Democracia presentó al presidente Alfonsín un dictamen que incluía, entre otros aspectos constitucionales a revisar, el de la relación entre *la Iglesia y el Estado* (según el título dado por el propio dictamen). El dictamen recordaba que existe un consenso en el sentido de que una sociedad pluralista debe respetar la libertad religiosa y de culto. Y agregaba luego, en un tono claramente laico, que «un individuo puede ejercer plenamente sus derechos si recibe las mismas oportunidades que los demás para desarrollar su propio plan de vida» y que «el Estado no cumpliría con esta premisa de tratamiento igualitario, en una sociedad cuyos individuos difieren en sus convicciones religiosas, si prefiere alguna de estas concepciones». Por ello concluía que «las convicciones religiosas no deben ser homologadas por el Estado, sino que deben quedar libradas a la elección de los individuos y, en todo caso, ser materia de discusión y persuasión en el contexto social». El Consejo recomendaba entonces que la reforma constitucional que estaba en consideración consagrara «un tratamiento igualitario a todos los cultos» y determinara «una efectiva independencia de la Iglesia y el Estado»²⁵.

La reforma constitucional tardaría todavía varios años. Pero el concepto de igualdad iría conformando un nuevo *espíritu de época*. Carlos S. Nino, personaje destacado en los debates constitucionales de entonces, cuestionaba el sistema constitucional por su oposición, precisamente, a la idea de igualdad. «[...] Hay en la misma Constitución vigente algunas cláusulas que afectan seriamente esa igualdad [...]: una de ellas es la norma del art. 2º disponiendo el sostenimiento del culto católico, lo que implica un subsidio de quienes profesan otros cultos, o ninguno, a la población católica; otra es la exigencia [...] de que el Presidente pertenezca a la comunión católica, lo que tiene un efecto simbólico sumamente negativo para quienes no pertenecen a ese culto; tampoco refleja exigencias de igualdad la norma [...] que establece que el Congreso debe dictar leyes para promover la conversión de los indios al catolicismo» (Nino, [1992]2005: 438).

²⁵ Síntesis del dictamen preliminar presentado al presidente Dr. Raúl Alfonsín por el Consejo para la Consolidación de la Democracia, 7 de Octubre de 1986.

²⁶ La reforma suprimió la intervención del Presidente en el nombramiento de los obispos; la intervención del Presidente y la Corte Suprema, o del Congreso, en la aplicación del derecho canónico; la atribución del Congreso de *arreglar* el ejercicio del Patronato y la competencia del Congreso de admitir o no nuevas órdenes religiosas.

4.3. La reforma constitucional de 1994

Los cambios sociales en la Argentina de las últimas décadas del siglo XX, tanto en términos de diversificación del panorama religioso como de transformación del imaginario social en el sentido de una auto-percepción como sociedad plural, contrastaban fuertemente con un texto constitucional que no sólo establecía la preferencia a favor de un grupo religioso sino que mantenía formalmente un régimen de injerencia en la vida interna de ese grupo que, de hecho, había sido profundamente modificado en 1966. Recién con la reforma constitucional de 1994 cambió esta situación.

La reforma suprimió aquellas disposiciones constitucionales que implicaban una injerencia del gobierno federal en asuntos internos de la Iglesia Católica²⁶. De este modo, se eliminó la posible objeción constitucional a las disposiciones del Concordato (al menos, la objeción derivada de la contradicción directa con normas explícitas de la Constitución, sin considerar las posibles objeciones de carácter general derivadas, por ejemplo, del principio de igualdad). También suprimió las disposiciones que establecían una preferencia hacia el catolicismo²⁷, con excepción del art. 2 sobre el sostenimiento del culto.

La innovación más importante en el derecho constitucional argentino en lo que respecta al tema aquí tratado (y a los derechos fundamentales en general, podría decirse) fue el otorgamiento de jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Muchos de estos tratados no sólo incluyen cláusulas de protección de la libertad religiosa sino que impiden expresamente cualquier discriminación por motivos religiosos.

Ciertamente, la relación entre estas cláusulas relativas a la no discriminación y la preferencia constitucional a la Iglesia Católica que subsiste después de 1994 es conflictiva. La Corte Suprema de Justicia, poco antes de la reforma de 1994, había resuelto a favor del estatuto preferencial de la Iglesia dos casos que se referían a la cuestión de si ella debía someterse al derecho civil común o si, por el contrario, podía invocar la aplicación de ciertas reglas particulares como consecuencia del Concordato²⁸. Sin embargo, en el

²⁷ El requisito de que el Presidente y el Vicepresidente de la Nación pertenecieran a la religión católica, jurando sus cargos por Dios y los Santos Evangelios; y la responsabilidad del Congreso de mantener relaciones con los pueblos indígenas y de promover su conversión al catolicismo. Esta última disposición fue reemplazada por una de sentido exactamente opuesto, según la cual corresponde al Congreso "reconocer al preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos" (art. 75 inc. 15).

²⁸ CSJN, *Lastra c/Obispado de Venado Tuerto*, Fallos 314:1324, 1991; CSJN, *Rybar c/García y/u Obispado de Mar del Plata*, Fallos 315:1294, 1992.

reciente caso sobre la educación religiosa en las escuelas públicas, la Corte retomó una línea interpretativa laica afirmando enfáticamente que el art. 2 de la Constitución sólo supone un sostén económico a la Iglesia Católica, pero no la conformación de un régimen de Estado confesional²⁹.

La línea divisoria en la doctrina constitucional después de 1994 pasa por la oposición entre aquellos que consideran que el subsistente art. 2 debe leerse en un sentido meramente económico (como afirma la reciente sentencia de la Corte Suprema) y aquellos que hacen una lectura confesional del precepto. La primera postura se basa en la interpretación literal del art. 2 (Gelli, 2011: 36-37; Rosatti, 2010: 236; Quiroga Lavié, Bendetti y Cenicalaya, 2009: 949; Cayuso, 2007: 39-40; Dalla Via, 2004: 121; Baeza, 1998: 100-101). Pero también gravita en esta interpretación el hecho mismo del pluralismo, asumido como *valor constitucional* por la reforma de 1994. Susana Cayuso, por ejemplo, afirma que la disposición del art. 2 debe interpretarse en el contexto de los tratados internacionales constitucionalizados por el art. 75 inc. 22, la libertad de culto del art. 14 y el derecho a la privacidad del art. 19. Este último reviste particular importancia ya que «encierra la filosofía jurídico-política demoliberal que ratifica la convivencia en la diversidad con protección de mayorías y minorías o, en su caso, de mayorías integradas por minorías» (Cayuso, 2007: 39-40). La relativa preeminencia de la religión católica obedecería entonces «a razones históricas y a ser el culto sostenido por la mayoría de la población, pero no a la intención de preeminencia de una creencia religiosa sobre las otras» (Dalla Via, 2004: 120).

En el campo de la interpretación confesional siguió destacando la figura de Germán Bidart Campos. En sus obras posteriores a la reforma, el constitucionalista insiste en su idea según la cual existe *libertad de cultos*, pero no *igualdad de cultos*. Sin embargo, la desigualdad de cultos no sería contraria al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dice literalmente: «estamos muy lejos de entender que la Constitución introduce una discriminación arbitraria en orden a la libertad religiosa de las personas y de las comunidades no católicas. Si así fuera, las valoraciones imperantes a fines del siglo XX y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos acusarían, seguramente, a esa discriminación como incompatible con el actual sistema de derechos que diseñan los tratados de Derechos Humanos» (Bidart Campos, 2006: 542).

En el pasaje citado, el autor hace una afirmación (*la distinción no es arbitraria*) y saca una consecuencia (*no hay violación del derecho internacional*). Y para justificar esta postura vuelve sobre lo que hemos denominado más arriba argumentos histórico-tradicional, histórico-constitucional y socioló-

²⁹ CSJN, Castillo, Carina Viviana y otros c/Provincia de Salta Ministerio de Educación de la Provincia de Salta, CSJ 1870/2014/CS1, 2017.

gico. Otros defensores de una interpretación confesional del art. 2 retoman estos argumentos. Jorge Gentile, por ejemplo, se refiere a los argumentos histórico y sociológico (Gentile, 2003: 52). Gregorio Badeni retoma los tres argumentos de Bidart Campos al decir que la «situación especial» de la Iglesia Católica responde a «una razonable consideración de tipo histórico, tradicional y sociológico» y que «es manifiesta la existencia de una creencia religiosa en los constituyentes» (Badeni, 1997: 285; Badeni, 2006: 534).

Finalmente, ante la ausencia de una mención expresa tras la reforma de 1994, el estatuto constitucional de los grupos no católicos sigue estando amparado por la conjunción de las libertades de culto y de asociación.

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos estudiado con cierto detalle los debates en torno del estatuto de la Iglesia Católica y de las demás organizaciones religiosas, con hincapié en el discurso del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional. Estos debates se organizan en torno de dos puntos neurálgicos: el primero, la interpretación jurídica *correcta* sobre el estatuto de los grupos religiosos tal como es definido por el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional que obliga al Estado argentino; y, el segundo, el estatuto *deseable* para esos grupos.

Uno de los presupuestos de la ciencia jurídica positivista (o, al menos, de algunas de sus variantes) es la posibilidad de separar ambas cuestiones. En este sentido, se asume que la discusión sobre lo que el derecho *es* en un determinado estadio de su evolución es una cuestión separada de aquella otra que se refiere a lo que el derecho *debería ser*, según la toma de posición (política, es decir, no jurídica) del intérprete. Sin entrar en el detalle acerca de cómo se articula esta cuestión en cada uno de los autores que hemos citado (lo que nos llevaría demasiado lejos), parece posible señalar que la radical distinción positivista lejos está de verse consagrada en nuestro campo temático.

En efecto, las interpretaciones extensivas del art. 2 de la Constitución suelen provenir de autores que, a veces inclusive desde un compromiso personal con determinadas convicciones religiosas, toman partido favorablemente hacia la existencia de un Estado (más o menos) confesional. Por el contrario, las interpretaciones restrictivas del art. 2 provienen de perspectivas más liberales, que no sólo desconfían de una proximidad excesiva entre el Estado y la Iglesia, sino que incluso en muchos casos se pronuncian a favor de una total separación.

Es verdad que, luego de la constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la reforma constitucional de 1994, el

margen para la afirmación de una posición confesional en sentido fuerte se ha reducido notablemente. Las reglas de trato preferencial hacia el catolicismo han sido eliminadas, con la sola excepción del subsistente art. 2. Sin embargo, esto no ha impedido la pervivencia de cierta línea de pensamiento que, aunque hoy minoritaria, impulsa una interpretación del texto constitucional en el sentido de una cierta *preferencia moral* hacia el catolicismo.

Un segundo elemento a señalar es que las posturas *confesionales* y *laicas* se vinculan a dos imaginarios que atraviesan la historia argentina reciente. Aunque por supuesto no resulta posible establecer una vinculación lineal, sí pueden verse en los posicionamientos académicos los rastros de dos tendencias opuestas entre sí que luchan por lograr hegemonía. Una ya ha sido insinuada: es el *mito de la Argentina católica*, estratégicamente valorizado en algunos momentos en beneficio de un determinado proyecto político y según el cual la Argentina es un país esencialmente católico. La otra tendencia es la que corresponde al *mito de la Argentina laica*, según el cual la Argentina caminaría inevitablemente hacia una República de individuos libres en la que las expresiones religiosas son poco a poco marginadas de la vida estatal. Según este segundo mito, la construcción del imaginario de la Argentina católica, orgánica y conservadora sería sólo una singularidad pasajera (Mallimaci, 2015).

Los argumentos técnico-jurídicos avanzados para interpretar las ambiguas disposiciones constitucionales relativas al estatuto de los grupos religiosos, y las propuestas políticas que evalúan positiva o negativamente el estado de cosas constitucional, son en muchos casos tributarios de alguno de estos mitos. Las interpretaciones confesionales de la Constitución se basan en argumentos históricos y sociológicos que abrevan en el *mito de la Argentina católica*: si la Constitución debe leerse en términos confesionales es porque la nación es católica. La relación entre las interpretaciones constitucionales laicas y el *mito de la Argentina laica* es, quizá, menos directa. Proponer una interpretación laica del texto constitucional no requiere suponer que el país camina inexorablemente a una total separación entre lo político y lo religioso; aunque sí implica, de alguna manera, contribuir desde el discurso jurídico a esa separación.

En este artículo no hemos querido entrar en la discusión jurídica acerca de la interpretación correcta de las cláusulas constitucionales, sino sólo llamar la atención sobre el hecho de que la interpretación que se propone de la Carta Fundamental se enmarca en una concepción política más amplia sobre lo que son y deben ser las relaciones entre el Estado y las corrientes religiosas. Y señalar, además, que tales interpretaciones no están totalmente desgajadas del aire cultural de la época en la que son formuladas.

Referencias Bibliográficas

- Alberdi, J. B. ([1852]1914). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Francisco Cruz Ed.
- Arlettaz, F. (2012). Libertad religiosa y objeción de conciencia en el Derecho Constitucional argentino. *Estudios Constitucionales*, 10(1), 339-372.
- Arlettaz, F. (2016). Problemas teóricos en torno del estatuto legal de las comunidades religiosas en Argentina. *Sociedad y Religión*, 45, 13-43.
- Badeni, G. (1997). *Instituciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley.
- Baeza, C. R. (1998). *Exégesis de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Abaco.
- Bastian, J.-P. (2001). Pluralisation religieuse, pouvoir politique et société en Amérique Latine. *Pouvoirs : revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 98, 135-146.
- Baubérot, J. (1994). Laïcité, laïcisation, sécularisation. In A. Dierkens, *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union Européenne* (pp. 9-19). Bruselas: Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Baubérot, J. (2013). Sécularisation, laïcité, laïcisation. *Empan*, 90(2), 31-38.
- Baubérot, J. y Milot, M. (2015). *Laïcité, laïcités : pistes de réflexion et d'analyse*. En J. Baubérot, M. Milot y P. Portier, *Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, pays arabes)*. París: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Bidart Campos, G. J. (1966). *La Constitución Argentina*. Buenos Aires: Lerner.
- Bidart Campos, G. J. (1974). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. J. (1992). *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires: Ediar, tomo II.
- Bidart Campos, G. J. (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Bidegain, C. M. (1991). *Cuadernos del curso de derecho constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, tomo II.
- Blancarte, R. (2008). Laicidad y laicismo en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXVI(76), 139-164.
- Caballero, L. M. (1992). *La cuestión religiosa en la Constitución Argentina* [en línea]. Disponible en: dadun.unav.edu/bitstream/10171/10686/1/CDIC_11_02.pdf. Fecha de consulta: 1/11/2018
- Campos Machado, M. D. (2007). Globalización y secularización. *Revista Cultura y Religión*, 1, 108-124.
- Cayuso, S. G. (2007). *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: La Ley.
- Chacaltana, C. (1885). *Patronato nacional argentino*. Buenos Aires: Imprenta de la Penitenciaría.
- Cucchetti, H. H. (Noviembre 2003). Ofertas religiosas y construcción del sujeto: ¿radicalización democrática vs. recolonización confesional del espacio público? *II Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos*, Mendoza.

- Dalla Vía, A. R. (2004). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Dana Montañó, S. (1943). *La Constitución de 1853 y sus autores e inspiradores*. Santa Fe: Editorial de la Universidad Nacional del Litoral.
- De Lucía, D. O. (2003). Iglesia, Estado y secularización en la Argentina (1800-1890). *El Catoblepas. Revista Crítica del Presente*, 16, p.13.
- Di Stefano, R. (2011b). El *pacto laico argentino* (1880-1920). *PolHis*, 8, 80-89.
- Di Stefano, R. (2008). Anticlericalismo y secularización en Argentina. *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, 124, 15-24.
- Di Stefano, R. (2011a). Por una historia de la secularización y de la laicidad en Argentina. *Quinto Sol*, 15(1), 1-32.
- Donatello, L. M. (2005). Catolicismo liberacionista y política en la Argentina: de la política insurreccional en los setenta a la resistencia al neoliberalismo en los noventa. *América Latina hoy*, 41, 77-97.
- Ekmekdjian, M. A. (1993). *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Esquivel, J. C. (2008). Laicidad, secularización y cultura política: las encrucijadas de las políticas públicas en Argentina. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, 8, 69-102.
- Estrada, J. M. ([1864]1903). La vida de Jesús. In J. M. Estrada, *Obras completas* (pp. 13-28). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, tomo IX.
- Estrada, J. M. ([1883]1904a). El Concordato. In J. M. Estrada, *Obras completas* (pp. 122-130). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, tomo IX.
- Estrada, J. M. ([1883]1904b). El Patronato y la Soberanía. In J. M. Estrada, *Obras completas* (pp. 135-139). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, tomo IX.
- Estrada, J. M. ([1883]1904c). Los conflictos actuales. In J. M. Estrada, *Obras completas* (pp. 149-157). Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, tomo IX.
- Garma Navarro, C. (2007). Diversidad Religiosa y Políticas Públicas en América Latina. *Revista Cultura y Religión*, 1(1), 1-12.
- Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gentile, J. H. (2003). Por qué una ley de libertad religiosa. In R. Bosca (comp.), *La libertad religiosa en Argentina* (pp. 47-82). Buenos Aires: Consejo Argentino de Libertad Religiosa y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- González Calderón, J. A. (1918). *Derecho constitucional argentino*. Buenos Aires: Librería Nacional.
- González, J. V. ([1885]1935). La Revolución. Ensayo de Derecho político. En J. V. González, *Obras completas*. Buenos Aires: Universidad de La Plata, tomo I.
- González, J. V. ([1897]2001). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: La Ley.

- Gramajo, J. M. (2007). Los acuerdos celebrados entre la República Argentina y la Santa Sede. In R. Bosca y J. Navarro Floria (comp.), *La libertad religiosa en el derecho argentino* (pp. 63-74). Buenos Aires: Consejo Argentino de Libertad Religiosa y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lafuente, R. (1957). *Patronato y concordato en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial R. L.
- Legón, F. J. (1928). *Doctrina y ejercicio del Patronato Nacional*. Buenos Aires: Lajouane.
- Legón, F. J., Medrano, S. W. (1953). *Las Constituciones de la República Argentina*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Lida, M. (2007). La Iglesia Católica en las más recientes historiografías de México y Argentina. Religión, modernidad y secularización. *Historia Mexicana*, 56(4), 1393-1426.
- Lida, M. (2013). La 'nación católica' y la historia argentina contemporánea. *Corpus*, 3(2), 1-6.
- Lozada, S. M. (1961). *La Constitución Nacional Anotada*. Buenos Aires: Peña Lillo Editor.
- Mallimaci, F. (2004). Catolicismo y liberalismo: las etapas del enfrentamiento por la definición de la modernidad religiosa en América Latina. In J.-P. Bastian (coord.), *La modernidad religiosa. Europa Latina y América Latina en perspectiva comparada* (19-44). México: Fondo de cultura Económica.
- Mallimaci, F. (2005). Catolicismo y política en el gobierno de Kirchner. *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, 41, 57-76.
- Mallimaci, F. (2007). Creer y no creer: los universos religiosos y simbólicos en el Río de la Plata. La comparación entre Argentina y Uruguay. *Jornadas de los 50 Aniversario de la Carrera – VII Jornadas de Sociología*, Buenos Aires.
- Mallimaci, F. (2008). Nacionalismo católico y cultura laica en Argentina. In R. Blancarte (coord.), *Los retos de la laicidad y la secularización en el mundo contemporáneo* (pp. 239-262). México: El Colegio de México.
- Mallimaci, F. (2015). *El mito de la Argentina laica. Catolicismo, política y Estado*. Buenos Aires: Edit. Capital Intelectual.
- Mallimaci, F., Donatello, L. M., Cucchetti, H. (2006). Religión y política: discursos sobre el trabajo en la Argentina del siglo XX. *Estudios sociológicos*, 24(2), 423-449.
- Mallimaci, F., Giménez Béliveau, V. (2007). Creencias e increencias en el Cono Sur de América. Entre la religiosidad difusa, la pluralización del campo religioso y las relaciones con lo público y lo privado. *Revista Argentina de Sociología*, 5(9), 44-63.
- Martínez, A. T. (2011). Secularización y laicidad: entre las palabras, los contextos y las políticas. *Sociedad y religión*, 36, 66-88.
- Martínez, A. T. (2013). *Laicidad y secularización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Martiré, E. (1984). La Constitución reformada de 1860. *Revista de Historia del Derecho*, 12, 282-285.

- Milot, M. (1998). La laïcité : une façon de vivre ensemble. *Théologiques*, 6(1), 9–28.
- Nino, C. S. ([1992]2005). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Parker Gumucio, C. (2005). ¿América Latina ya no es católica? Pluralismo cultural y religioso creciente. *Revista América Latina Hoy*, 41, 35-56.
- Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. A., Cenicacelaya, M. N. (2009). *Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Ravignani, E. (1937-1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas*. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser, varios tomos.
- Rosatti, H. (2010). *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal.
- Sampay, A. E. (1949). *La reforma constitucional*. La Plata: Laboremus.
- Sánchez Viamonte, C. ([1944]1958). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Kapelusz.
- Tánzi, H. J. (2011). La enseñanza del Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de Buenos Aires. *Academia. Revista sobre la enseñanza del derecho*, 9(17), 85-112.
- Villalpando, W. (2007). Religión y discriminación en Argentina. In R. Bosca y J. Navarro Floria (comp.), *La libertad religiosa en el derecho argentino* (pp. 163-181). Buenos Aires: Consejo Argentino de Libertad Religiosa y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Wynarczyk, H. (2003). Los evangélicos en la sociedad argentina, la libertad de cultos y la igualdad. Dilemas de una modernidad tardía. In R. Bosca (comp.), *La libertad religiosa en Argentina* (pp. 135-158). Buenos Aires: Consejo Argentino de Libertad Religiosa y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Zanatta, L. (1996). *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1930-1943)*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Zanatta, L. (1999). *Perón y el mito de la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1943-1946)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Zarini, H. (1992). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.
- Zarini, H. (1999). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Palabras Clave

organizaciones religiosas – Iglesia Católica – Derecho Constitucional – Derecho Internacional – libertad religiosa.

Keywords

religious organisations – Catholic Church – Constitutional Law – International Law – religious freedom.

Abstract

The article deals with the debates about the constitutional status of the Catholic Church and the other religious organisations in Argentina. Taking Constitutional Law and International Law as a starting point, it analyses the political ideas and political projects which underlie the different positions. The article adopts a historical perspective and considers the features of the current discussion on the subject.

Notas de investigación

Divided cities, divided parties. Measuring the effect of intra-party conflict on electoral performance*.

Ciudades divididas, partidos divididos. Midiendo el efecto del conflicto intrapartidario en el desempeño electoral.

EMILIA SIMISON

Massachusetts Institute of Technology
simison@mit.edu

LUKAS WOLTERS

Massachusetts Institute of Technology
woltersl@mit.edu

Can mayors affect the electoral performance of their party beyond the municipal level? Taking advantage of a peculiar phenomenon of administrative boundaries in the province of Buenos Aires, Argentina, we assess the effect of intra-party conflict on electoral performance. Our identification strategy relies on the fact that some local entities (i.e., cities and towns) are located on the limit between two different municipalities, thus belonging to two distinct administrative units but remaining a single unit for most other purposes. Using electoral data at the polling station level for three of these localities, and differences in means and a geographic regression discontinuity design, we analyze if voters behaved differently in the 2015 gubernatorial and presidential elections in those administrative units where intra-party conflict was more salient. Our results show that intra-party conflict affects voting behavior.

1. Introduction: fighting or breeding?

Can mayors affect the electoral performance of their party beyond the municipal level? What effect does intra-party conflict have on the performance of a party? A famous quote from Juan Domingo Peron, founder of the Peronist Party, states that Peronist are like cats because while everyone thinks they are fighting, they are actually breeding. If that phrase is still true, conflict inside the Peronist Party should not hurt its electoral performance. However, is that so?

* Artículo aceptado para su publicación el 26 de abril de 2019.

Identifying the effect of intra-party conflict on political performance is hard as many other variables that influence electoral performance might very well co-vary with intra-party conflict. In other words, territorial units and/or elections in which there is intra-party conflict are likely to be very different from those in which there is none. However, a peculiar phenomenon of administrative boundaries in the province of Buenos Aires provides an opportunity for isolating the effect of intra-party competition. Some local entities (i.e., cities and towns) are located on the limit between two different municipalities, thus belonging to two distinct administrative units, but remaining a single unit for most other purposes. This implies that most of the variables affecting electoral behavior are likely to be constant across the whole administrative unit except for those associated with the municipality to which each part of the unit belongs. We take advantage of this phenomenon and use electoral data at the polling station level from the 2015 gubernatorial and presidential elections for three of those split localities to analyze if voters behaved differently in municipalities where intra-party conflict in the Peronist Party was more salient. If Peronists are fighting, then we should expect ballot splitting, which would hurt the performance of the Peronist Party, in those municipalities in which the mayor is not aligned with his party's gubernatorial candidate. However, if Peron's maxim applies to this election and they are indeed breeding, intra-party conflict should not affect the party's electoral performance. Our results suggest that a both substantively and statistically significant negative effect of intra-party conflict on electoral performance in two of the three split localities.

This research notes proceeds as follows: Section lays out the case and motivation. In particular, it justifies the focus on the 2015 province of Buenos Aires' election and the selection of administrative units for the empirical analysis. Section 3 then presents the data and methodology we use, and Section 4 reports the results of the empirical analysis. Finally, Section 5 concludes.

2. Case and Motivation

2.1. *Divided parties*

The province of Buenos Aires is the biggest Argentinean province in both demographic and economic terms, encompassing almost 40% of the Argentinean population¹ and around 34% of the nation's GDP.² It is divided into 135 political divisions called «partidos», which are functionally equiva-

¹ <http://www.indec.gov.ar/>

² <http://www.abeceb.com/>

lent to what is called «municipality» in other provinces and countries. Most of these administrative units have been governed by the Peronist Party since the return of democracy in 1983, which has also held the province's governorship for most of the period. However, the Peronist party lost control of the province and many of its administrative units in the 2015 elections.³

The defeat of the Peronist Party came as a surprise for many of the province's residents, as well as for politicians and political scientists who have since been trying to explain what happened. Apart from accounts based on the characteristics of the new governor, María Eugenia Vidal (also the first woman to ever hold that office), many explanations have focused on the internal conflicts inside the Peronist Party. This explanation, in turn, is tied to two factors: the electoral reform of 2009, and the party paper ballots which Argentines use to cast their votes. The electoral reform is relevant because it introduced primaries that provide a straightforward way to identify internal party splits, all while keeping the electorate unchanged. The fact that the Peronist gubernatorial primary in 2015 was won by a controversial candidate who lacked the support of some sections of the electorate, moreover, meant that some Peronist mayors had strong incentives to distance and dissociate themselves from their party's gubernatorial candidate. On the other hand, the peculiarities of Argentina's party paper ballots are important, as they make vote splitting particularly hard.

In 2009, a reform was passed in the Argentinean Congress that modified many regulations regarding political parties, electoral campaigns, and elections (the reform was, in fact, called «Reforma Política», political reform). What is relevant here is that the reform introduced compulsory primaries («primarias abiertas simultáneas y obligatorias» (PASO)). These primaries are held simultaneously and are compulsory for both citizens and parties. Citizens are required to participate in them, but they can only pick a single list or candidate (i.e., they cannot vote in more than one primary for the same category). Meanwhile, parties and coalitions have to hold primary elections, even if they only field a single candidate, and need to obtain a minimum of 1.5% of the valid votes to participate in the following general elections. Since the primaries were introduced, the Peronist Party has tended to arrive at the primaries with only one single candidate for each executive position, de facto allowing primary voting only for legislative positions. In the 2015 Buenos Aires gubernatorial elections, however, the party was unable to achieve internal unity. After the person chosen by Argentina's President (and informal head of the Peronist Party) declined to run for the governor's office, the Peronist Party could not reach an agreement on one single candidate. This disagreement was mainly caused by the controversial

³ Only 31 out of 135 municipalities remained in control of the Peronist Party.

nature of the candidate who was also the President's Chief of Cabinet at the time, Anibal Fernández. Not only is he well known for his blunt statements and original quotes (he even caught the attention of the international press for quoting *Jon Bon Jovi* and *Los Redondos* while defending the government's budget bill),⁴ but he has also been accused of involvement in drug trafficking.⁵ He was thus a candidate many mayors found difficult to endorse. Consequently, Fernández did not win unanimous party support for his candidacy and had to compete in the primaries with Julián Domínguez, a former mayor, legislator, and minister.

For elections in most Argentinean provinces, ballots are issued per party and cover all the offices, both legislative and executive, for which the party is fielding candidates.⁶ If citizens want to vote for the same party for all offices, they can simply insert the party ballot of their choice into an envelope and cast it. If citizens want to vote for different parties for different offices, however, they need to physically cut the paper ballots and insert only that part of the party ballot into the envelope which contains the candidate and office they wish to vote for. The process of cutting the ballot is time-consuming and cutting the ballot the wrong way can easily spoil it, nullifying the vote. Therefore, most voters prefer to vote for the complete list or, in case they decide to «cut the ballot», only one of the two ends of the ballot, i.e. the candidate for president or for mayor. As a consequence, having an intra-party conflict at the governor level, i.e., in a category right in the middle of the ballot, can be detrimental to the party's electoral performance. Many opponents of the party's candidate for the governorship will prefer to vote for another party altogether, or do one single cut, thus, either voting only for the party's candidate for the presidency or for the mayor's office. There has indeed been evidence of increased rates of «ballot cutting» in recent years and in this particular election,⁷ resulting in different parties winning different offices in 59 of the province's 135 «partidos» (see Appendix 2), as well as important differences in votes between mayoral and gubernatorial candidates at the municipal level (Appendix 3). Most of the evidence, however, is still non-conclusive.

⁴ Belisario-Blaksley, Mariana. "Anibal Fernández, Jon Bon Jovi And 'Los Redondos' Join Budget Debate", *The Bubble*, October 10, 2013. Available at <http://www.thebubble.com/anibal-fernandez-jon-bon-jovi-and-los-redondos-join-budget-debate/>

⁵ *Perfil*, "Carrió: 'Anibal Fernández manejaba la droga desde el Gobierno con sus secuaces'", July 7, 2016. Available at http://www.perfil.com/politica/carrio-anibal-fernandez-manejaba-la-droga-desde-el-gobierno-con-sus-secuaces-0066.phtml?utm_source=redir_url_legacy

⁶ Images of three of the ballots used in the 2015 election in the province of Buenos Aires are available in Appendix 1.

⁷ See for example Murillo, María Victoria, Rubio, Julia, and Mangonnet, Jorge, "La provincia de Buenos Aires y las sorpresas de los votantes" in *El Estadista* (<http://elestadista.com.ar/?p=8967>)

2.2. *Divided cities and the railway*

The 135 municipalities, or «partidos», that constitute the province of Buenos Aires were established by provincial law and are not tied to minimum population requisites. Out of the 552 entities which exist inside these «partidos»⁸, we have identified three units which both belong to two different partidos and were subject to intra-party conflict around the Peronist's gubernatorial candidate: San Francisco Solano, El Palomar, and Mechita. To our knowledge, these three cases are the only administrative units of the province of Buenos Aires that belong to two different «partidos» and in which one mayor supported Fernández while the other supported Domínguez for the 2015 gubernatorial Peronist primary election.

The three cases represent different regions of the province of Buenos Aires. San Francisco Solano and El Palomar are two urban areas located in the metropolitan area of the city of Buenos Aires. The former lies within the so-called «Primer Cordón» (first conurbation), formed by those localities that lie closest and are best connected to the national capital, while the latter is part of the «Segundo Cordón» (second conurbation) and is located half way between Buenos Aires and the provincial capital La Plata. The population of both El Palomar and the slightly bigger San Francisco Solano are considered urban. This contrasts with the smaller Mechita, a town with a mixed urban-rural population about 130 miles from the city of Buenos Aires.

Each of these three entities belongs to two different municipalities, or «partidos», and is thus governed by two distinct administrations. The municipalities of both El Palomar and Solano are similar on a number of important characteristics (see Appendix 4). By contrast, Mechita belongs to two municipalities that, even though they share many characteristics, have different population densities. In all cases, though, the main economic indicators, as well as the level of fiscal independence from other levels of government, are more similar between the two municipalities in which each entity lies than between entities. Furthermore, the municipalities of all three entities were governed, in 2015, by members of the same political coalition inside the Peronist Party, namely the «Frente para la Victoria» (FpV). Moreover, their mayors supported different candidates during the primaries. In each of the three entities we identified, one of the mayors supported the winning (and controversial) candidate, Anibal Fernández, while the other supported the losing candidate, Julián Domínguez, in conflict with the official party nomination. Moreover, many of the mayors who supported Domínguez during the primaries did it based on their profound opposition

⁸ http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/archivos_estadisticas/PoblacionLocalidadesProvincia2001.pdf

to Fernández, hence, making it hard (or in some cases virtually impossible) to later campaign in favor of the official candidate for governor.⁹

Another reason for choosing these cases is that their histories are tightly linked to the development of Argentina's railway and the boundaries can, thus, be considered «as-if» random. Mechita was founded in 1904 as a consequence of the construction of a railway workshop for the Sarmiento line of Buenos Aires Western Railway (Ferrocarril Oeste de Buenos Aires). Its location was a result of the combination of the need of a foreign railway company and a legal dispute. When the owners of the land where the company initially intended to locate the workshop refused to sell, then-president Manuel Quintana donated some of his personal landholdings located nearby. El Palomar, similarly, was established with the train station of the same name belonging to the Buenos Aires and Pacific Railway (Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico) inaugurated in 1910. After the train station started operating, the surrounding lands, barely populated at the time, were divided into small lots and sold with the purpose of constructing family homes. In the last case of the town of San Francisco Solano, its territory had belonged to the Franciscan Order until they were sold first in 1721 to Juan Rubio, and later in 1826 to Manuel Obligado, in whose family they remained for over a century. The train arrived in 1927 with a station from the train line that connected the city of Buenos Aires with the provincial capital of La Plata. The town itself, however, was only established in 1948 when a real estate company bought the lands from the Obligado family in order to sell small plots to individuals. Shortly thereafter, the authorities of the province formally authorized the establishment of the town in May of 1949.

3. Data and Methodology

3.1. Data

To investigate whether intra-party conflict affects party performance in elections, we have gathered electoral data from the three selected towns in the province of Buenos Aires. In total, we have data for both the 2015 presidential and gubernatorial election from 314 different precincts in 41 different polling stations across the three towns (see Table 1). Each town belongs to two different municipalities which were both run by the Peronist Party prior to the 2015 election. For each case, however, one municipality supported the official gubernatorial candidate of the Peronist Party, Anibal

⁹ This is the case, for example, of the former mayor of Quilmes, “Barba” Gutiérrez.

Fernández while the other did not. We can therefore differentiate between polling data from municipalities in which there was no intra-party conflict because the mayor supported the party’s official candidate for governor (control), and municipalities in which the mayor did not support the official candidate and thus caused intraparty conflict (treatment). A simple difference-in-means test indicates that there is indeed a difference in the percentage of votes obtained by the Peronist Party in the treatment and control municipalities in all three towns (see Table 2). This difference is negative and statistically significant for both the presidential and gubernatorial elections in Mechita and El Palomar. However, the difference in votes in San Francisco Solano does not reach significance. The magnitude of the effect seems to be similar for presidential and gubernatorial elections in all three municipalities, as can be seen in column three of Table 2,¹⁰ and is substantively significant in both Mechita, where it is around 17 percentage points, and El Palomar, where it is around 10 percentage points.

Table 1
Polling Stations and Precincts

Entity	Polling Station		Precincts	
	T	C	T	C
<i>Mechita</i>	1	1	3	2
<i>El Palomar</i>	5	16	41	126
<i>San Fco. Solano</i>	15	3	119	23

Table 2
Differences in means and T-Scores

Entity	Presidential election		Gubernatorial election		Difference	
	Difference	T-score	Difference	T-score	Difference	T-score
<i>Mechita</i>	-0.165	-5.59	-0.17	-7.51	0.005	0.13
<i>El Palomar</i>	-0.109	-19.01	-0.1	-18.53	-0.01	-1.23
<i>San Fco. Solano</i>	0.011	0.94	0.004	0.37	0.007	0.47

¹⁰ A Table with the mean values of the outcomes for each municipality/ unite combination is available in Appendix 5.

3.2. *Methodological Strategy*

To analyze our data more thoroughly, we first employ a geographic regression discontinuity design. In particular, we are interested in the share of votes in the presidential and gubernatorial election for the Peronist list of Frente para la Victoria, our dependent variable, and how it is affected by intra-party conflict, our independent variable. As explained in the previous section, we argue that the municipal borders are set exogenously, meaning that treatment, i.e., residing in a municipality that experiences intra-party conflict, is assigned randomly.

Unfortunately, we were unable to gather fine-grained data to assess the similarity of the populations around the boundaries, which is why we rely on our qualitative research on the establishment of the borders and general socioeconomic and political indicators at the municipal level that can be seen in Appendix 4. We can then interpret the distance of each polling station to the municipal border as a forcing variable which perfectly determines treatment status. In praxis, this means that we geolocated each polling station and manually measured its distance to the municipal border (see Appendix 6 for maps).

However, we are cautious to interpret our results as causal. First, violations of the single unit treatment value assumption (SUTVA) are not implausible since treatment spillovers are likely to happen in densely populated urban areas. Second, we need to assume the continuity of our conditional expectation functions. In geographic discontinuity designs, however, this is «more likely to be violated, since agents are better able to sort around the discontinuity» (Keele & Titiunik, 2015, p. 127). Nevertheless, since the pair of municipalities to which each of the entities belongs share many similarities, it is possible to hypothesize that the incentives for voters to sort around the geographic boundary are rather small.

Taking these potential violations of the necessary assumptions for a causal interpretation into account, we proceed with the computation of the regression discontinuity using a simple linear model:

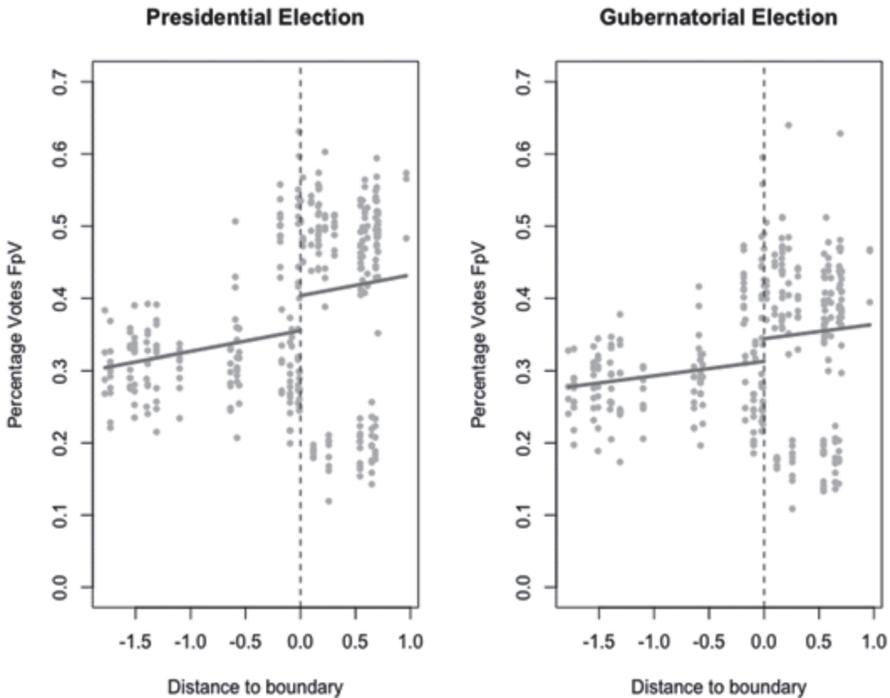
$$E[Y_i | X_i, D_i] = \alpha + \tau D_i + \beta X_i$$

where Y_i is the dependent variable, that is the vote share of Frente para la Victoria in the 2015 presidential and gubernatorial elections, D_i is a binary variable indicating treatment, i.e., being located in a municipality that experiences intra-party conflict, X_i is the forcing variable, i.e., the distance of the polling station to the border of the control municipality measured in miles (it is negative for control units), and τ is the estimand, that is the average treatment effect.

4. Results

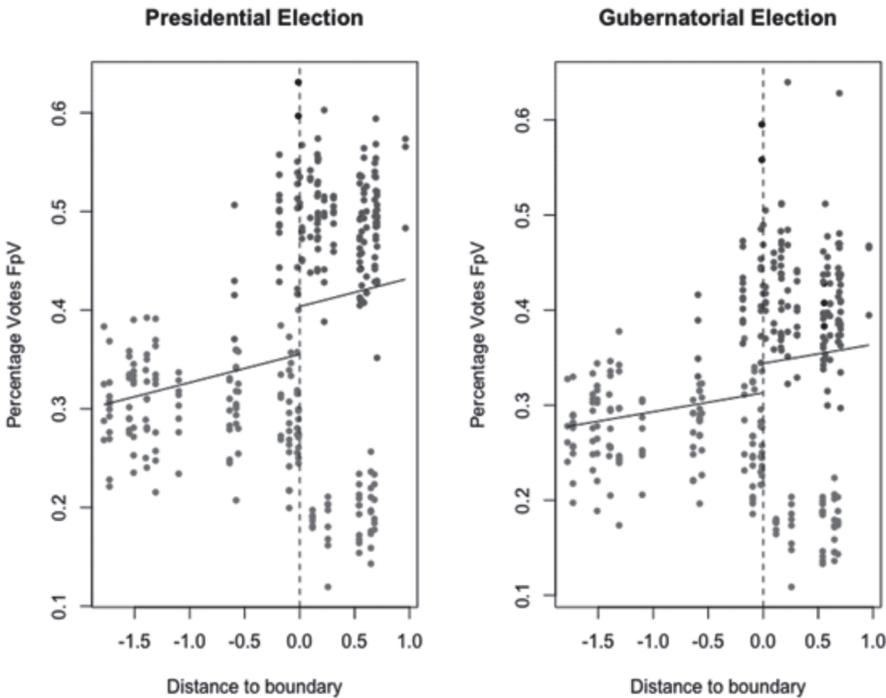
Our estimation results are reported in the first two columns of Table 3, and graphically displayed in Figure 1. Being located in a municipality that experiences intra-party conflict seems to increase the party's electoral performance by almost five percentage points in the presidential election, and around three percentage points in the gubernatorial election. These are substantively important results, as the Peronist party lost the 2015 gubernatorial election in Buenos Aires by only 4.14 percentage points, and the presidential election nationwide by only 2.68 percentage points. However, these results might be misleading since we are looking at all three towns conjointly. We only expect the area just across the border in the treatment municipality of town A to be similar to the area close to the border in the control municipality of town A, but not in town B or C. We can indeed see in Figure 2 that the data are indeed very much clustered by unit. More evidence in line with this intuition is provided in Columns 3 and 4 of Table 3, where we

Figure 1
RD, All precincts



included fixed effects for San Francisco Solano and Mechita, leaving El Palomar as the residual category. We therefore decide to run the regression discontinuity separately for both San Francisco Solano and El Palomar, leaving aside Mechita which has only 2 polling stations and 5 precincts (see Table 4).

Figure 2
RD, All precincts, color by entity



The results of our separate analyses are reported in Table 4, and graphically displayed in Figures 3 and 4. The results for our analysis for both the presidential and gubernatorial election of San Francisco Solano (Figure 4 and columns 3 and 4 in Table 4) indicate a slightly positive but potentially insignificant treatment effect. The data from El Palomar, however, predict a substantially and statistically significant negative treatment effect, as illustrated in Figure 3 and reported in the first two columns of Table 3. A negative effect of 4 percentage points is important given that both elections were lost by the Peronist party by smaller margins.

Table 3
RDD, Linear models

	<i>Total</i>		<i>With dummies</i>	
	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Treatment</i>	0.048***	0.031*	-0.045***	-0.042***
	(0.021)	(0.018)	(0.009)	(0.009)
<i>Distance</i>	0.029**	0.020*	-0.02***	-0.02***
	(0.013)	(0.011)	(0.006)	(0.006)
<i>San Fco Solano</i>			0.26***	0.206***
			(0.007)	(0.007)
<i>Mechita</i>			0.273***	0.258***
			(0.022)	(0.023)
<i>Constant</i>	0.355***	0.313***	0.275***	0.248***
	(0.014)	(0.012)	(0.006)	(0.006)
<i>N</i>	314	314	314	314
<i>R</i> ²	0.129	0.084	0.842	0.76
<i>Adjusted R</i> ²	0.123	0.078	0.84	0.757

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

Note: (1) Presidential Election; (2) Gubernatorial Election

Table 4
RDD, Linear models by local entity

	<i>El Palomar</i>		<i>San Fco Solano</i>	
	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Treatment</i>	-0.1***	-0.09***	0.011	0.012
	(0.01)	(0.01)	(0.015)	(0.016)
<i>Distance</i>	-0.007	-0.007	0.0002	-0.014
	(0.006)	(0.005)	(0.016)	(0.018)
<i>Constant</i>	0.295***	0.226***	0.482***	0.407***
	(0.006)	(0.006)	(0.01)	(0.012)
<i>N</i>	167	167	142	142
<i>R</i> ²	0.584	0.559	0.007	0.005
<i>Adjusted R</i> ²	0.579	0.554	-0.007	-0.009

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

Note: (1) Presidential Election; (2) Gubernatorial Election

Figure 3
El Palomar

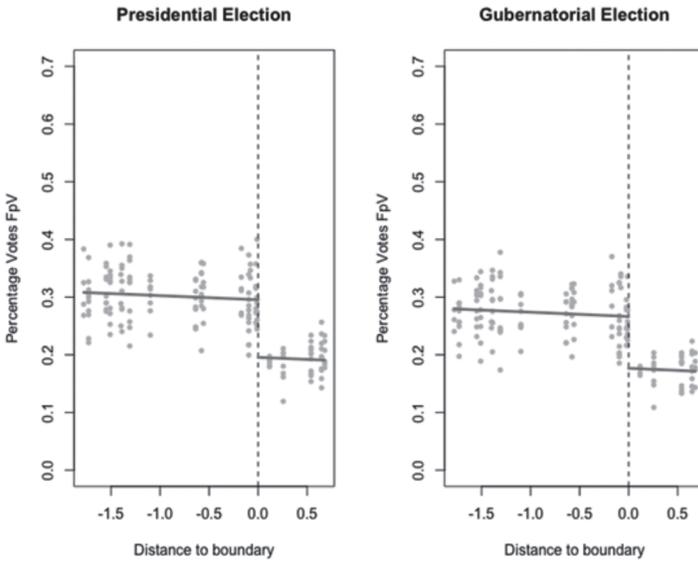
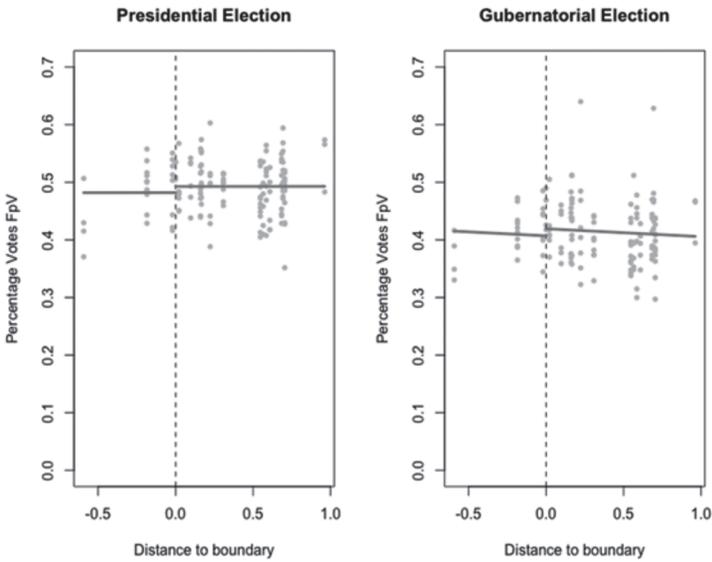


Figure 4
San Francisco Solano



We also use a different approach to corroborate our results. Specifically, we include the geographical coordinates, meaning the latitudinal and longitudinal location, of each polling station in our dataset. We then match each treated polling station with an untreated control unit, based on the unit’s latitudinal and longitudinal coordinates as well as the interaction of the two and the municipality in which they are located. We then estimate the treatment effect with a simple difference-in-means test using just our matched data, the results of which are presented in Table 5. We find a significant and negative treatment effect of approximately three percentage points for both the presidential and gubernatorial election, meaning effects that are larger than the margin of victory in those elections.

Table 5
Matching on Geographic Coordinates

	<i>Presidential Election</i>	<i>Gubernatorial Election</i>
<i>Treatment</i>	-0.031**	-0.032***
<i>Standard Error</i>	0.012	0.012
<i>N</i>	314	314

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

As a final estimation strategy, we subset our data to polling stations that are very close to the municipal borders passing through the three towns (we highlighted these polling stations on the maps in Appendix 6). We first estimate the differences in means (see Table 6) and find a negative difference for both elections. We then run the same linear regression discontinuity model as before on the subset data, first for all of the precincts, then separated by town (see Table 7). We again see a substantively and statistically negative treatment effect of approximately ten percentage points for both the presidential and gubernatorial election in El Palomar; and this time a significant positive treatment effect in the city of San Francisco Solano. Moreover, the overall effect is in this case negative as the number of units included in the analysis is similar for both El Palomar and San Francisco Solano.

Table 6
Differences in means and T-Scores, subset

	<i>Presidential Election</i>	<i>Gubernatorial Election</i>	<i>Difference</i>
<i>Difference</i>	-0.047	-0.046	-0.001
<i>T-score</i>	-1.821	-2.165	-0.03

Table 7
RDD, Linear models, subset

	<i>Total</i>		<i>El Palomar</i>		<i>San Fco Solano</i>	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Treatment</i>	-0.047*	-0.046**	-0.102***	-0.091***	0.025*	0.015
	-0.025	-0.021	-0.009	-0.009	-0.014	(0.013)
<i>Constant</i>	0.372***	0.327***	0.293***	0.264***	0.482***	0.410***
	-0.017	-0.014	-0.006	-0.006	-0.01	(0.009)
<i>N</i>	118	118	69	69	44	44
<i>R</i> ²	0.029	0.04	0.643	0.598	0.07	0.030
<i>Adjusted R</i> ²	0.021	0.032	0.638	0.592	0.048	0.007

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

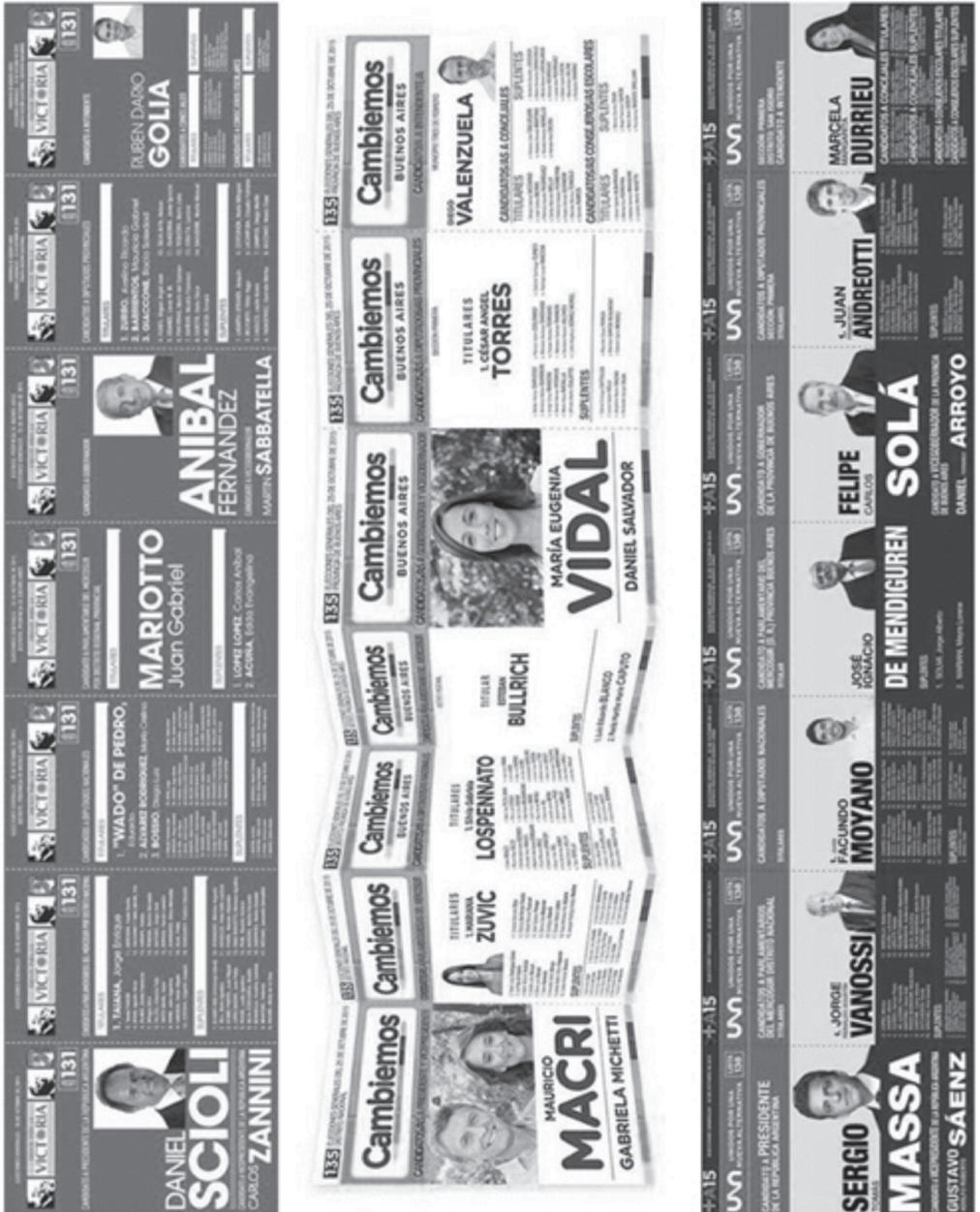
Note: (1) Presidential Election; (2) Gubernatorial Election

5. Final Comments

In this paper, we took advantage of the fact that some localities in the province of Buenos Aires belong to two different administrative units, i.e., municipalities, to assess the effect of intra-party conflict on party performance. Our results suggest that the Peronist Frente para la Victoria performed differently within the same locality depending on the administrative unit. We claim that this effect is a consequence of intra-party conflict affecting the party performance at different levels. However, the effect appears to be quite heterogenous. In both Mechita and El Palomar, our results suggest a both substantively and statistically significant negative effect of intra-party conflict on electoral performance. In San Francisco Solano, on the other hand, we find a much smaller and only weakly significant positive treatment effect. Further qualitative research into the dynamics of intra-party conflict in those municipalities could help explain this heterogenous effect.

6. Appendix

6. 1. Appendix 1: Paper Party Ballots, 2015 National Elections, Buenos Aires Province



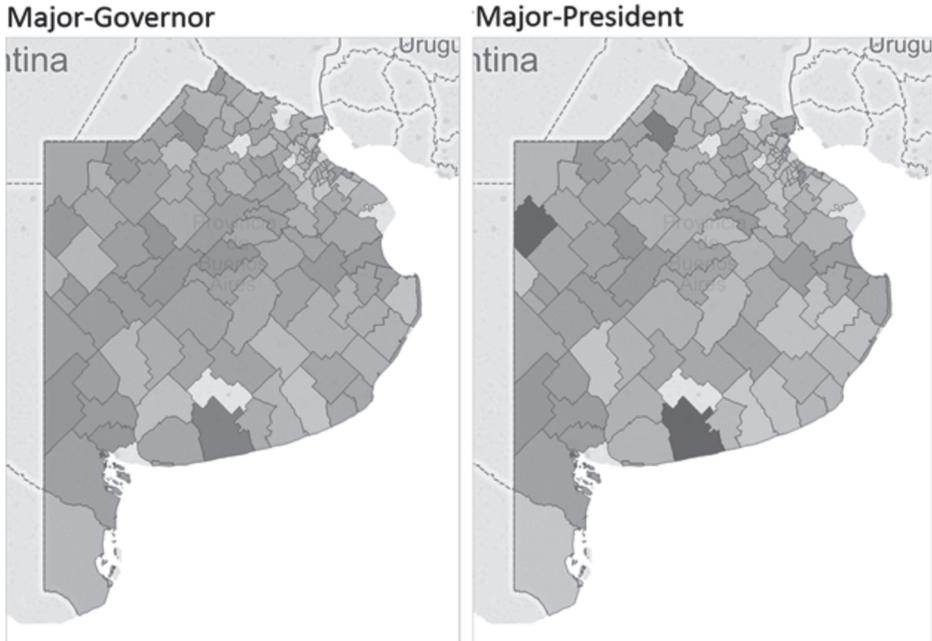
6.2. Appendix 2: Party winning the election at different levels

PRESIDENTE	GOBERNADOR	INTENDENTE	MUNICIPIOS
CMB	CMB	CMB	55 Municipios: Adolfo Alsina, Arrecifes, Ayacucho, Bahía Blanca, Balcarce, Bragado, Brandsen, Campana, Carlos Tejedor, Chacabuco, Coronel Dorrego, Coronel Rosales, Coronel Suárez, Dolores, Florentino Ameghino, General Arenales, General Belgrano, General Guido, General Lamadrid, General Lavalle, General Madariaga, General Pueyrredón, General Viamonte, General Villegas, Junín, La Plata, Las Flores, Lezama, Lincoln, Lobería, Lobos, Luján, Magdalena, Maipú, Morón, Nueve de Julio, Olavarría, Pellegrini, Pergamino, Pinamar, Puan, Rauch, Rivadavia, Rojas, Saladillo, Saliqueló, San Cayetano, San Isidro, San Pedro, Suipacha, Tandil, Torquist, Trenque Lauquen, Tres de Febrero, Vicente López
CMB	CMB	FPV	19 Municipios: Alberti, Azu, Bolívar, Capitán Sarmiento, Carlos Casares, Castelli, Daireux, Evaluación de la Cruz, General Alvear, General Paz, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, La Costa, Mercedes, Roque Pérez, Saavedra, Salto, San Antonio de Areco, Veinticinco de Mayo
CMB	CMB	UNA	5 Municipios: Chascomús, General Alvarado, Monte, Necochea, San Andrés de Giles
CMB	CMB	VEC	3 Municipios: Coronel Pringles, Tres Arroyos, Villarino
CMB	FPV	FPV	2 Municipios: Ensenada, Punta Indio
UNA	CMB	UNA	1 Municipio: San Fernando
UNA	UNA	UNA	1 Municipio: Tigre
FPV	CMB	CMB	9 municipios: Baradero, Beriso, General Rodríguez, Lanús, Mar Chiquita, Patagones, Pilar, Quilmes, San Vicente
FPB	CMB	FPV	15 Municipios: Avellaneda, Colón, Escobar, General Pinto, General San Martín, Ituzaingó, Juárez, Laprida, Leandro N Alem, Navarro, Pehuajó, Ramallo, San Nicolás, Tapalque, Villa Gesell
FPV	CMB	UNA	2 Municipios: San Miguel, Las Heras.
FPV	CMB	VEC	1 Municipio: Carmen de Areco
FPV	FPV	UNA	1 Municipio: Chivilcoy
FPV	FPV	VEC	1 Municipio: Zarate
FPV	FPV	FPV	20 Municipios: Almirante Brown, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, González Chaves, Hurlingham, José C Paz, Lomas de Zamora, Malvinas Argentina, Marcos Paz, Matanza, Merlo, Monte Hermoso, Moreno, Pila, Presidente Perón, Tordillo, Tres Lomas

Source: Murillo, María Victoria, Rubio, Julia, and Mangonnet, Jorge. «La provincia de Buenos Aires y las sorpresas de los votantes», *El Estadista*, November 2015. Available at <http://elestadista.com.ar/?p=8967>

CMB: Cambiemos; FPV: Frente para la Victoria; UNA: Alianza Una Nueva Argentina; VEC: Vecinal

6.3. Appendix 3: Differences in votes between the candidate for mayor and the candidates for governor and president at the municipal level



Light grey indicates a better performance of the mayor, while darker grey indicates a worse performance of the mayor.

Source: Moscovich, Lorena and Antenucci, Pedro. «La conexión local, *Bastión Digital*, November 2015. Available at <http://ar.bastiondigital.com/notas/la-conexion-local>.

6.4. Appendix 4

	<i>El Palomar</i>		<i>Mechita</i>		<i>San Francisco Solano</i>	
	3 de Febrero	Moron	Alberti	Bragado	Alm. Brown	Quilmes
<i>Year established</i>	1959	1785	1910	1851	1873	1784
<i>Mayor's Party at t</i>	PJ-FpV	NV-FpV	PJ-FpV	PJ-FpV	PJ-FpV	PolS-FpV
<i>Mayor's Party at t+1</i>	Cambios	Cambios	PJ-FpV	Cambios	PJ-FpV	Cambios
<i>Population</i>	343710	321109	10654	41336	552902	582943
<i>Urban/Rural</i>	Urban	Urban	Mixed	Mixed	Urban	Urban
<i>HDI</i>	0.884	0.886	0.899	0.879	0.835	0.87
<i>% UBN*</i>	4.3	3.5	2.2	3.7	10.4	9.2
<i>Unemployment</i>	5.51	5.98	2.87	4.32	7.07	6.79
<i>Own Resources</i>	0.45	0.52	0.28	0.25	0.37	0.45
<i>Mayor's candidate</i>	Dominguez	Fernández	Fernández	Dominguez	Fernández	Dominguez

*Unfulfilled Basic Needs

PI: Partido Institucionalista; FpV: Frente para la Victoria; NV: Nuevo Encuentro; PolS: Polo Social; PRO: Propuesta Republicana

Own elaboration based on data from the 2010 National Census. United Nations Development Program. Municipal websites, and the National Electoral Office

Socioeconomic and Political Indicators, analyzed Municipalities

6.5. Appendix 5:

	<i>El Palomar</i>		<i>Mechita</i>		<i>San Francisco Solano</i>	
	3 de Febrero	Moron	Alberti	Bragado	Alm. Brown	Quilmes
<i>President</i>	19%	30%	61%	45%	48%	49%
<i>Gobernador</i>	17%	28%	58%	41%	41%	41%

Mean Frente para la Victoria percentage of votes in each municipality/unit

6.6. Appendix 6: Maps



El Palomar



Mechita



San Francisco Solano

References

- Keele, L. J., and Titunik, R. (2015). Geographic Boundaries as Regression Discontinuities. *Political Analysis*, 23(1), 127–155.
- Murillo, M.V, Rubio, J., and Mangonnet, J. (November 2015) «La provincia de Buenos Aires y las sorpresas de los votantes», *El Estadista*. Available at <http://elestadista.com.ar/?p=8967>

- Moscovich, L. and Antenucci, P. (November 2015). «La conexión local», *Bastión Digital*. Available at <http://ar.bastiondigital.com/notas/la-conexion-local>
- Belisario-Blaksley, M. (October 2013). «Aníbal Fernández, Jon Bon Jovi and ‘Los Redondos’ Join Budget Debate», *The Bubble*. Available at <http://www.thebubble.com/anibal-fernandez-jon-bon-jovi-and-los-redondos-join-budget-debate/>
- Carrió, E. (July, 2016). «´Aníbal Fernández manejaba la droga desde el Gobierno con sus secuaces’», *Perfil*. Available at http://www.perfil.com/politica/carrio-anibal-fernandez-manejaba-la-droga-desde-el-gobierno-con-sus-secuaces-0066.phtml?utm_source=redir_url_legacy
- Gutierrez, F. (July, 2015). «´Qué será de la provincia si se libera la venta de drogas’», *Perfil*. Available at <https://www.perfil.com/noticias/politica/barba-gutierrez-contranibal-fernandez-que-sera-de-la-provincia-si-se-libera-la-venta-de-drogas-20150708-0055.phtml>

Keywords

elections – municipalities – political parties – intra-partisan conflict – geographic RDD

Palabras claves

elecciones – municipalidades – partidos políticos – conflicto intrapartidario – RDD geográfico

Resumen

¿Pueden los intendentes afectar el desempeño electoral de su partido más allá del nivel municipal? Aprovechando un fenómeno peculiar en las fronteras administrativas de la provincia de Buenos Aires, Argentina, evaluamos el efecto del conflicto intra partidario en el desempeño electoral. Nuestra estrategia de identificación se basa en el hecho de que algunas entidades locales de la provincia (i.e., ciudades y pueblos) se sitúan en el límite entre dos municipalidades distintas, perteneciendo entonces a dos unidades administrativas, pero siendo una única unidad para otros propósitos. Utilizando información electoral al nivel de las mesas de votación para tres de estas localidades, comparación de medias y un diseño de regresión discontinua geográfico, analizamos si los votantes se comportaron de manera distinta en las elecciones 2015 para gobernador y presidente en aquellas unidades administrativas donde el conflicto intra partidario fue más prominente. Nuestros resultados muestran que el conflicto intra partidario afectar el comportamiento de los votantes.

Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en las provincias argentinas*

Party formation costs and the variation in the number of political parties in Argentine provinces

DANILO DEGIUSTTI

Universidad de Buenos Aires, Argentina
ddegiusti@derecho.uba.ar

GERARDO SCHERLIS

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
gscherlis@derecho.uba.ar

Argentina cuenta con un número comparativamente elevado de partidos políticos registrados. Esta situación es usualmente señalada como un problema para el sistema político, tanto en términos de representatividad como de gobernabilidad. Pese a ello, no se ha prestado hasta ahora atención a la heterogeneidad territorial de este fenómeno ni se ha intentado analizar sus causas en forma sistemática. Este artículo tiene por objetivo contribuir a cubrir este vacío. El artículo comienza por identificar una amplia heterogeneidad inter-distrital respecto a la cantidad de partidos reconocidos. Su principal hallazgo es que la diferencia en los requisitos que la ley exige para el reconocimiento de partidos políticos en las distintas provincias del país constituye la variable que mejor da cuenta de esta heterogeneidad. La investigación muestra a su vez que esta diferencia en la cantidad de partidos impacta en la cantidad de listas que se presentan para competir por cargos legislativos.

Introducción

Argentina cuenta con un número comparativamente elevado de partidos políticos registrados, al punto de contar con la mayor cantidad de partidos nacionales de América Latina. Esta situación es usualmente señalada como un problema para el sistema político, a partir del impacto que esto tendría en la fragmentación de la oferta electoral y en la de los bloques legislativos (Mustapic, 2013). A partir de ello, es habitual también que tanto los expertos

* Artículo aceptado para su publicación el 10 de junio de 2019.

(p. ej. Pomares et. al., 2012) como distintos sectores políticos (véase p. ej. Rosenberg, 2018) impulsen reformas electorales que se proponen como objetivo reducir el número de partidos.

Varios trabajos han abordado el tema de la fragmentación de la política argentina, asociándolo con el fenómeno de la desnacionalización partidaria (Leiras, 2010; Suárez Cao, 2011; Varetto, 2017; Gervasoni, 2018b). Como variables explicativas de estos fenómenos se han identificado, entre otras, la descentralización fiscal (Calvo y Escolar, 2005), la devaluación de las etiquetas partidarias y el consecuente desalineamiento electoral (Leiras, 2007) y un particularmente acentuado federalismo electoral (Abal Medina y Calvo, 2001; Mustapic, 2013).

Por su parte, algunos autores han identificado también la heterogeneidad territorial de la fragmentación partidaria. El trabajo de Navarro et al. (2013) pone el foco en esta heterogeneidad, a la que denomina fragmentación con desequilibrio regional, advirtiendo que la fragmentación partidaria «acontece de modo bien diverso entre jurisdicciones subnacionales (o provincias) en Argentina» (p. 41). Sin embargo, tal como concluye este mismo estudio, ninguna de las hipótesis presentes en la literatura respecto a la disparidad territorial de la fragmentación ofrece una explicación adecuada sobre este fenómeno (Navarro et al, 2013:61)

Por otra parte, todos los trabajos mencionados observan la fragmentación partidaria medida en términos del número efectivo de partidos. Aquí, en cambio, nos interesa poner el foco en el número de partidos registrados. De acuerdo al particular marco regulatorio de Argentina, a los fines de disputar elecciones por cargos legislativos nacionales, los partidos políticos deben obtener su reconocimiento en el distrito del país en el que pretenden competir. Esto hace que cada distrito pueda contar con un número diferente de partidos políticos y que, a su vez, cada distrito tenga su propia oferta electoral. Sin embargo, no contamos con trabajos que observen la disparidad en el número de partidos registrados en los diferentes distritos. Consecuentemente, tampoco ha habido intentos por comprender las causas de esta heterogeneidad específica.

Analizar la distribución territorial de los partidos registrados en las provincias argentinas es relevante porque, como surge de estudios anteriores (Clerici, 2016) y como se muestra también aquí, existe una alta correlación entre esta variable y la fragmentación de la oferta electoral. De modo que abordar las causas de la heterogeneidad territorial en el número de partidos registrados contribuye a comprender no solo la problemática de la cantidad de partidos sino también la de la así llamada sobre-oferta electoral, que afectarían a su vez el desempeño y la representatividad del sistema político argentino (Mustapic, 2013; Leiras, 2010). Identificar sus causas es asimismo

crucial a los efectos de estar en condiciones de proponer reformas a partir de un diagnóstico adecuado.

En este trabajo mostramos que el número de partidos reconocidos para competir por cargos legislativos nacionales en Argentina presenta una amplia variedad entre distritos. Nuestro principal hallazgo es que la variable más influyente en términos estadísticos sobre dicha variedad está constituida por los requisitos que la ley exige para el reconocimiento de partidos políticos en las distintas provincias del país. La investigación muestra a su vez que esta diferencia en la cantidad de partidos impacta en la cantidad de listas que se presentan para competir por cargos legislativos. En definitiva, la variación en las condiciones para registrar partidos es el factor que muestra un mayor grado de influencia sobre la disparidad en la cantidad de partidos entre distritos mientras que, tal como cabría esperar, la cantidad de partidos registrados impacta a su vez sobre la variación en la oferta electoral.

El trabajo se organiza del siguiente modo. Tras esta introducción, la segunda parte describe los requisitos cuantitativos para registrar partidos políticos en Argentina y muestra la heterogeneidad en la cantidad de partidos registrados en los 24 distritos del país. La tercera sección discute las posibles causas de la disparidad inter-distrital y destaca el efecto de los requisitos cuantitativos para formar partidos, es decir el efecto de los costos de formación. La cuarta sección ofrece evidencia respecto a que el número de partidos reconocidos impacta a su vez sobre la composición de la oferta electoral. La quinta sección concluye sintetizando los principales hallazgos del trabajo y sus implicancias.

Los requisitos para crear partidos en Argentina y la heterogeneidad interdistrital

Los requisitos para crear y conservar partidos en Argentina están regulados por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298. Una primera distinción prevista en la norma es aquella que diferencia a los partidos de distrito de los partidos de orden nacional. El partido de distrito es aquel que obtiene su personería jurídico-política precisamente en alguno de los 24 distritos electorales del país, es decir en alguna de las 23 provincias o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Esta personería habilita al partido de distrito para presentar listas de candidatos a senadores y diputados nacionales. El partido de distrito (o la reunión de varios partidos de distrito en una alianza) es la única forma jurídica mediante la cual se pueden presentar listas de candidatos en las

mencionadas categorías de cargos, categorías para los cuales el distrito electoral justamente coincide con cada una de las provincias y CABA.

Los partidos nacionales, por su parte, son aquellos que han logrado ser reconocidos como partido de distrito bajo una misma denominación en cinco o más distritos del país. El reconocimiento como partido nacional habilita a postular candidatos para presidente y vicepresidente de la Nación, categoría que se disputa en un distrito único conformado por todo el territorio de la Nación. El reconocimiento como partido nacional no habilita a presentar candidaturas a legisladores nacionales en todos los distritos, facultad que solo tienen los partidos de distrito que lo integran allí donde están registrados.

De acuerdo a la legislación nacional, entonces, las organizaciones partidarias surgen necesariamente como partidos de distrito, y es la reunión de cinco o más partidos de distrito bajo una misma etiqueta lo que lleva a la formación de un partido nacional.

Como se observa en la Tabla 1, no debe confundirse esta distinción entre partidos de distrito y partidos nacionales con la que distingue a estos dos de la categoría que puede denominarse «de orden provincial». Esta última no está contemplada en la normativa nacional, sino en cada uno de los regímenes jurídicos de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, y constituye la forma jurídica a través de la cual los partidos compiten por cargos de nivel sub-nacional: gobernaciones y legislaturas provinciales, intendencias y concejos deliberantes, además de otros cargos que pueden estar previstos en las legislaciones provinciales. A menudo el partido de distrito y el partido provincial son una misma organización, con iguales miembros y dirigentes, pero conforman dos personas jurídicas diferenciadas. El partido de distrito obtiene su reconocimiento ante el juez federal con competencia electoral del distrito, mientras que en el orden provincial los partidos son reconocidos por las autoridades electorales de la provincia (tribunal electoral provincial, junta electoral de la provincia, o las que las instituciones provinciales dispongan) (Dalla Via, 2010:176-7)¹.

¹ Las legislaciones provinciales en general también contemplan un cuarto nivel de partidos, el municipal, que habilita a competir por cargos en el municipio en el que se obtiene el reconocimiento (típicamente para el cargo de intendente y concejal) compartiendo dicha facultad con los partidos provinciales, que pueden competir en todos los municipios de la provincia.

Tabla 1
Argentina: Los distintos niveles de partidos políticos

Tipo de partido	Cargos a los que postula	Legislación que lo regula	Autoridad competente para el reconocimiento
Partido de Distrito	Diputados y Senadores nacionales	Nacional. Ley 23.298	Juez federal del distrito
Partido Nacional	Presidente y Vicepresidente de la Nación	Nacional. Ley 23.298	Juez federal del distrito de su fundación
Partido provincial	Gobernador, legisladores y demás cargos provinciales y municipales previstos en cada provincia y CABA	Provincial. Cada provincia tiene su legislación específica	Autoridades electorales provinciales

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 23.298 y legislación provincial.

La distinción entre partido de distrito, partido nacional y partido provincial es una particularidad excepcional de la regulación argentina en el contexto latinoamericano (Scherlis, 2016). Algunos países, como Brasil y Uruguay, solo admiten partidos de orden nacional, habilitados para competir por todos los cargos en disputa en todo el territorio del país. Pero la mayoría de los países de la región distinguen entre partidos nacionales y sub-nacionales (a los que se denomina provinciales, estaduales o regionales, según el país). Los nacionales están siempre habilitados para postular candidatos a cargos nacionales – ejecutivos y legislativos - en todo el territorio del país, y en algunos casos (por ejemplo México) también para cargos sub-nacionales. Los partidos sub-nacionales compiten por cargos de naturaleza sub-nacional (estadual, provincial, departamental o regional, según el país). Entre las democracias de la región solo Argentina y Costa Rica contemplan la posibilidad de que partidos reconocidos en un solo distrito puedan postular listas de candidatos para cargos legislativos nacionales. Pero solo en Argentina la legislación confiere en forma exclusiva la competencia para la postulación de candidatos a cargos legislativos nacionales a partidos con reconocimiento en el distrito (Scherlis, 2016).

Los partidos de distrito pueden a su vez formar parte de un partido nacional, tanto como pueden no hacerlo. En el total de partidos de distrito

registrados en enero de 2018, 274 no eran parte de un partido nacional y 386 sí. Es decir que si bien una parte mayoritaria de los partidos de distrito es parte de un partido nacional, son muchos los partidos de distrito que se constituyen específicamente para competir por los cargos en una provincia determinada. En cambio, como surge de lo hasta aquí dicho, no puede haber un partido nacional que no esté conformado por partidos de distrito.

Todo lo anterior explica por qué al momento de analizar los requisitos para crear partidos en Argentina el foco se dirige normalmente hacia los partidos de distrito (Mustapic, 2013; Su, 2015). Veamos entonces ahora cuáles son estos requisitos.

Para constituir y conservar un partido de distrito se requiere contar con un número de afiliados no inferior al 0,4 por ciento del total del padrón de electores de la provincia, hasta el máximo de un millón de electores. Esto significa que el número máximo de afiliados requerido, para aquellos distritos que superen el millón de votantes, es de 4.000.

A su vez, como es habitual en la legislación electoral comparada, existe también un requisito de representatividad electoral para mantener el registro como partido de distrito, que en este caso consiste en alcanzar el 2% de los votos en al menos una de cada dos elecciones en la provincia respectiva. Al no darse mayores precisiones al respecto, se entiende que los partidos alcanzan este porcentaje también cuando forman parte de una alianza que obtiene esa cantidad de votos en el distrito.

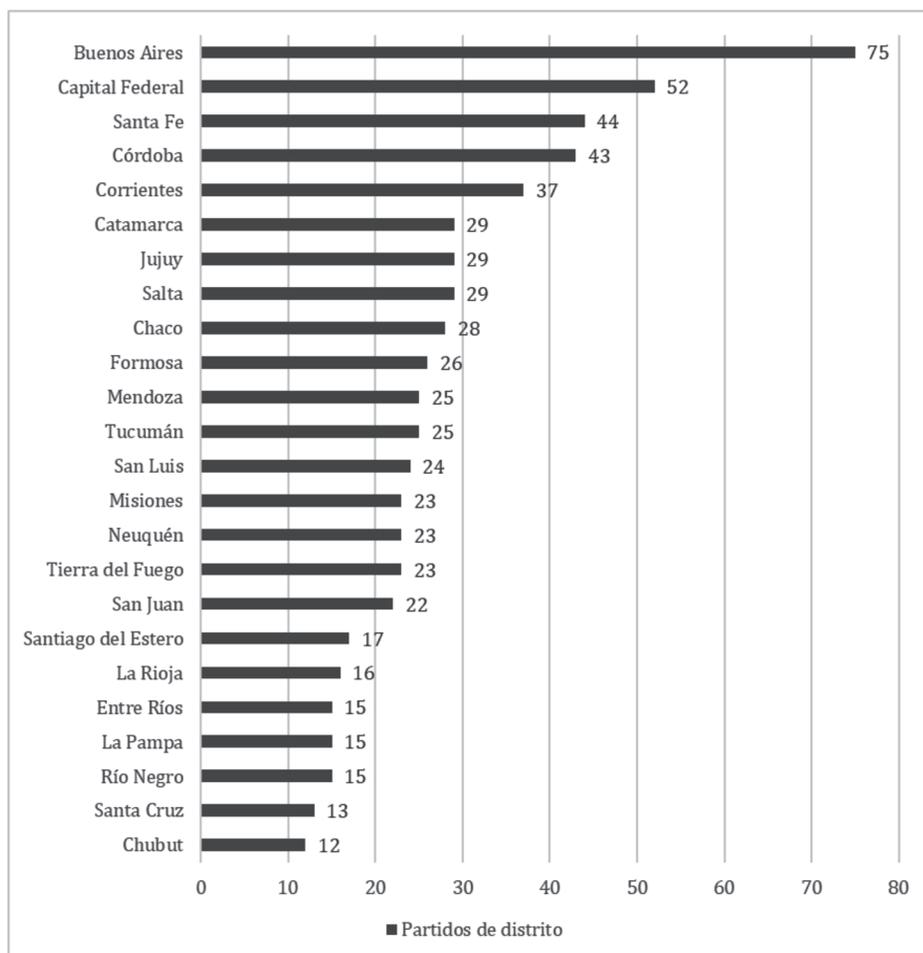
Los estudios comparados muestran que estos requisitos suponen un nivel relativamente bajo de exigencia (Zovatto, 2006; Scherlis, 2014) y advierten que esta flexibilidad para registrar y conservar partidos contribuye a la existencia de un elevado número de organizaciones partidarias (Straface y Mustapic, 2009; Abal Medina, 2010; Mustapic et. al., 2011). Este análisis suele ser compartido por los observadores y los propios políticos². Si bien cada año se producen variaciones en el número total de partidos de distrito reconocidos en el país, desde el año 2002 el total de éstos se ha mantenido en general por encima de los 600³. En enero de 2018 la Cámara Nacional Electoral reportaba la existencia de 660 partidos de distrito reconocidos. Este número supone un promedio de 26,8 partidos por cada uno de los 24 distritos del país.

No obstante, lo que interesa remarcar en este artículo es que la cantidad de partidos de distrito se distribuye de forma muy desigual a lo largo de estos 24 distritos, como se puede apreciar en el Gráfico 1.

² Véase por ejemplo: «Laura Alonso: no puede ser que de 600 partidos 450 sean sellos de goma», Diario Perfil, 7 de agosto de 2018.

³ La excepción se da en los años 2011, 2012 y 2013, cuando por aplicación de una reforma que obligó a los partidos a ser más estrictos en cuanto a la reunión de la cantidad de afiliados, el número de partidos se ubicó entre los 500 y 550. Sin embargo pronto volvió a crecer hasta superar la barrera de los 600.

Gráfico 1
Partidos de distrito reconocidos, por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral al 15/01/2018.

Como ya se señaló, entre las variadas implicancias que se siguen del particular marco regulatorio de los partidos políticos argentinos, se destaca el hecho de que cada provincia tiene un número diverso de partidos reconocidos para competir por los cargos legislativos nacionales.

La provincia de Buenos Aires encabeza la lista con 75 partidos de distrito inscriptos, seguida por la Ciudad de Buenos Aires, con 52. En el otro extremo,

la provincia de Chubut cuenta con 12 partidos de distrito y la de Santa Cruz con 13.

Esta sencilla observación pone en evidencia que el promedio de casi 27 partidos por distrito oculta una realidad que merece ser contemplada y analizada. Afirmar que en el país hay más de 600 partidos, o que en promedio cada distrito tiene 27, no permite aprehender la marcada heterogeneidad que supone la existencia de algunos distritos con 12, 13 o 15 partidos y de otros con más de 50.

Sin embargo, hasta donde sabemos, no existen trabajos que hayan observado sistemáticamente estas diferencias y consecuentemente tampoco se ha indagado sobre sus causas. La pregunta que sigue es, precisamente, qué factores explican la heterogeneidad en la cantidad de partidos reconocidos en los diferentes distritos de la República Argentina.

Las causas de la variedad interprovincial

En tiempos recientes diversos estudios han introducido las barreras legales para la competencia, o los así llamados costos de formación de partidos (CFP)⁴ como una variable que podría contribuir a explicar el número de partidos en los sistemas políticos (p. ej. Van Biezen y Rashkova, 2014; Tavits, 2006; Birnir, 2004). Para el caso de los países latinoamericanos, Su (2015) precisamente ha mostrado que los requisitos legales para competir constituyen una variable significativa a la hora de explicar el número absoluto de partidos que compiten en elecciones y también el número efectivo de partidos.

En este mismo sentido, consideramos que los CFP podrían operar como una variable explicativa de la variación del número de partidos registrados en las provincias argentinas. Nuestra hipótesis sugiere precisamente que, a nivel distrito, cuanto mayor sea el porcentaje de afiliados requerido para conformar partidos, menor será el número de partidos reconocidos.

Es notable que, en lo formal, estos requisitos son idénticos para todos los distritos. De hecho, en todos los casos surgen de un mismo texto jurídico, el Artículo 7 bis de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, el cual establece que los partidos deben acreditar la «afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4‰) del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de

⁴ El concepto de costo de formación de los partidos es tomado del trabajo de Simon Hug (2001).

un millón (1.000.000)», condición que deben mantener para conservar la personería (art. 7° ter).

Sin embargo, esto significa implícitamente que en aquellos distritos que superen el millón de electores, el requisito del 4 por mil (o de 0,4 por ciento) sobre el padrón de electores deviene en un requisito de 4.000 afiliaciones, independientemente de qué porcentaje de afiliaciones suponga ese número sobre el padrón del distrito. Esta distinción se aplica en los hechos a los siete distritos más poblados del país: Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

En estos casos el porcentaje efectivo de electores que se necesita es menor al 0,4 por ciento que rige para los demás distritos. La Provincia de Buenos Aires presenta el caso extremo. Dado que multiplica en más de doce veces el millón de electores, el requisito general del 0,4 por ciento deviene en una exigencia de contar con el 0,03 por ciento de afiliados. En otras palabras, si se cumpliera con el 0,4 por ciento requerido como fórmula general en la Ley, en la Provincia de Buenos Aires sería necesario reunir 49.005 afiliados en lugar de los 4.000 efectivamente requeridos.

En medida decreciente, distorsiones similares se presentan en el resto de los distritos que superan el millón de afiliados. La Tabla 2 muestra el número absoluto y el porcentaje efectivo de afiliados que debe reunirse en cada una de las provincias argentinas para constituir un partido de distrito.

En las siete provincias de mayor población del país el porcentaje de afiliaciones requerido es variable, desde el 0,03 por ciento de la Provincia de Buenos y en segundo lugar el 0,14 de Córdoba hasta el 0,37 de la provincia de Entre Ríos. Solo a partir de la octava provincia argentina de mayor población, Salta, resulta efectivo y constante el porcentaje de 0,4 por ciento⁵. Cuanto mayor es el electorado de un distrito, más accesible en términos relativos resulta cumplir con el requisito de afiliaciones.

Una observación superficial permite fácilmente asociar la diferencia en el porcentaje de afiliaciones requeridas con el número de partidos reconocidos. Si se toman las 17 provincias en las que el porcentaje del 0,4% es efectivo, el promedio de partidos reconocidos es de 22,4. Si en cambio se toman las cuatro provincias más pobladas, donde los porcentajes efectivos son sustancialmente menores, el promedio de partidos por distrito es de 54.

⁵ Un mínimo aumento del electorado salteño supondrá para próximos años que esta provincia también disminuya su porcentaje relativo de afiliaciones requeridas.

Tabla 2

Porcentaje de electores y afiliados requeridos, por provincia.

Provincia	Electores 2017	4‰ (hasta 1M de electores)	% efectivo
Buenos Aires	12.251.329	4000	0,033
Córdoba	2.884.427	4000	0,139
Santa Fe	2.715.615	4000	0,147
CABA	2.555.490	4000	0,157
Mendoza	1.407.780	4000	0,284
Tucumán	1.217.274	4000	0,329
Entre Ríos	1.077.127	4000	0,371
Catamarca	311.027	1242	0,4
Corrientes	845.466	3382	0,4
Chaco	912.052	3631	0,4
Chubut	435.144	1728	0,4
Formosa	442.941	1780	0,4
Jujuy	537.729	2144	0,4
La Pampa	282.012	1128	0,4
La Rioja	281.459	1122	0,4
Misiones	894.679	3588	0,4
Neuquén	488.309	1950	0,4
Río Negro	536.983	2145	0,4
Salta	991.299	3968	0,4
San Juan	554.299	2215	0,4
San Luis	376.898	1510	0,4
Santa Cruz	248.334	973	0,4
Santiago	735.480	2935	0,4
Tierra del Fuego	132.924	531	0,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

Diseño metodológico

A los fines de testear nuestra hipótesis, utilizamos una base de datos que comprende a los 24 distritos del país (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Cada uno de ellos es una unidad de análisis, por lo cual contamos con un número de casos relativamente pequeño. La variable dependiente es el número de partidos de distrito reconocidos por la Justicia Nacional Electoral en cada distrito al 15 de enero de 2018. La variable independiente de interés es el porcentaje de afiliados requeridos para conservar la personería política en relación con el total de electores en cada distrito, que presenta una variación entre 0,03 y 0,4.

Dado que el número de partidos puede ser consecuencia de muchos otros factores, es necesario controlar por otras variables, para así estimar mejor el efecto de la variable de interés.

Existe una extensa literatura sobre los factores que impactan en el número de partidos. En términos generales, estas variables pueden dividirse en las de carácter sociológico y las institucionales. El primer grupo enfatiza la preexistencia de conflictos, fisuras o clivajes presentes en la sociedad, asumiendo que una mayor fragmentación social (típicamente en términos de clase, religión o etnia) debería dar lugar a un mayor número de partidos que expresen esa diversidad. El segundo pone el foco en cómo el diseño institucional moldea los incentivos coalicionales para participar de la vida electoral. Aquellos esquemas institucionales que exigen una mayor agregación de voluntades para ganar elecciones u obtener acceso a los cargos deberían asociarse a un menor número de partidos (Amorim Neto y Cox, 1995; Taagepera, 1999).

Nuestra variable de interés se vincula, obviamente, con el grupo de variables institucionales: cuanto más alto sea el porcentaje de afiliaciones necesarias para la inscripción, mayor es el costo de entrada al juego electoral (Su, 2015).

Pero también otros factores presentes en la literatura podrían impactar sobre el número de partidos. En el marco de la comparación entre distritos de la República Argentina consideramos necesario incorporar las siguientes variables de control:

Magnitud de distrito: La cantidad de cargos que se eligen por distrito es una variable institucional usualmente considerada decisiva para explicar el número de partidos (Ordeshook y Shvetsova, 1994). Su importancia radica en que determina el porcentaje de votos que un partido necesita para obtener representación en el parlamento, especialmente cuando, como en este caso, la fórmula electoral de distribución de los cargos se mantiene constante entre las unidades de análisis. Particularmente para el caso argentino se ha

argumentado que la baja magnitud de los distritos posee un efecto reductor sobre la fragmentación (Calvo et al, 2001). En definitiva, la expectativa con respecto a esta variable es que mientras más cargos haya para repartir en un distrito, mayores serán los incentivos para crear partidos políticos.

Padrón electoral: Debido a que el requisito formal del porcentaje de afiliaciones es en gran medida una derivación de la cantidad de votantes registrados en cada distrito, capturar más precisamente su efecto requiere introducir como variable de control el padrón electoral de cada provincia para el año 2017. Si bien las diferencias en el padrón pueden en parte ser capturadas por la variable magnitud de distrito, esta última no resulta del todo precisa por la fuerte sobre- y subrepresentación distrital existente en Argentina.⁶

Simultaneidad de elecciones: Diversos estudios sobre América Latina han demostrado que la concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas lleva a menor fragmentación del sistema partidario (Su, 2015; Shugart and Carey, 1992, Jones 1995). En el caso argentino, también se ha observado que el número de partidos que compiten para elegir diputados nacionales se reduce cuando la elección legislativa nacional coincide con la elección para elegir gobernador provincial (Jones, 1997). De modo que introducimos como variable de control la observación respecto a la simultaneidad entre elecciones. Dado que el último ciclo de elecciones para gobernador tuvo lugar en el año 2015, observamos si la elección a diputados nacionales realizada ese año coincidió en cada distrito con la elección para gobernador provincial. En el caso de dos provincias, Corrientes y Santiago del Estero, que tuvieron la elección de gobernador en 2017, observamos la presencia de simultaneidad o no en las elecciones de diputados de ese año. La expectativa es que en aquellos distritos donde las elecciones para los cargos legislativos nacionales coinciden con la elección del ejecutivo provincial se produzca una reducción en el número de partidos inscriptos en relación con los distritos donde ambas elecciones se realizan en forma separada.

Nivel de democracia subnacional: En los últimos años se ha demostrado la existencia de variaciones significativas en los niveles de democracia entre las distintas unidades subnacionales de Argentina (Gervasoni, 2018a; Giraudy, 2010). Es razonable plantear como expectativa teórica que en aquellas provincias con menor nivel de democracia subnacional existan menores incentivos para la creación de nuevos partidos políticos. El bajo nivel de democracia supone un bajo nivel de competitividad electoral, ya que dichas provincias tienden a estar dominadas por un partido político que controla los resortes del poder político y, por diversos medios, reduce las posibilidades y en consecuencia también los incentivos para que surja una oposición competitiva. Podemos esperar entonces que cuanto menor sea el nivel de

⁶ Agradecemos al evaluador la sugerencia de incluir esta variable.

democracia subnacional sea asimismo menor el número de partidos políticos. Por otro lado, y en sentido opuesto, la experiencia política argentina también ofrece ejemplos de partidos dominantes en distritos de baja competitividad electoral que se fragmentan a los fines de presentarse ante el electorado como opciones alternativas y capturar así una mayor cantidad de cargos que los que obtendrían en caso de presentarse como una única fuerza política. En relación con ello, las condiciones de predominio ofrecen asimismo escenarios propicios para que las fuerzas políticas gobernantes en las provincias desplieguen estrategias de segmentación estratégica (Escolar, 2014), propiciando por ejemplo la presentación de una oferta electoral fragmentada en cierto nivel de competencia pero acopladas a través de las así llamadas «listas colectoras» en otra categoría. Un uso extendido de este tipo de estrategias implicaría una proliferación mayor de partidos registrados en distritos con bajo nivel de democracia subnacional. En cualquier caso, creemos conveniente la inclusión de esta variable como control, para lo cual utilizamos el índice de democracia subnacional (Gervasoni, 2009).

Antigüedad de la provincia: Los 24 distritos que consideramos en el análisis comenzaron a elegir autónomamente a sus autoridades en diferentes momentos históricos. Algunos distritos –como por ejemplo Córdoba, La Rioja, Tucumán, Santa Fe, o la Provincia de Buenos Aires– lo hicieron desde la propia constitucionalización del país, en el siglo XIX. Otros, como Chaco, Misiones, La Pampa, Chubut o Neuquén, recién fueron reconocidos como provincias, y por lo tanto como distritos autónomos, en los años 50s del siglo XX. Tierra del Fuego solo comenzó a elegir sus propias autoridades en 1991 y, finalmente, la Ciudad de Buenos Aires lo hizo en 1996. El tiempo transcurrido desde que un sistema político comienza a funcionar para elegir autoridades mediante elecciones podría influir también en el número de partidos actuantes. La afirmación y protección de la identidad regional o provincial puede ser un valor político central para segmentos del electorado, que desearán confiar su representación a partidos que se organizan con este propósito (Leiras, 2010:219). En esta línea, un trabajo sobre cuatro países latinoamericanos describe cómo a partir de la elección directa de gobernadores y alcaldes, los partidos de procedencia local y regional han crecido en número e influencia debilitando a los partidos nacionales (Sabatini, 2003). La expectativa teórica en este marco es que cuanto mayor sea la longevidad de un distrito, más fuerte será la identidad política provincial y, por ende, cabe esperar que también sean mayores los incentivos para la creación y permanencia de partidos de base sub-nacional.

Índice de Desarrollo Humano: La literatura sugiere que la fragmentación partidaria en Argentina es mayor en las provincias centrales y menor en las periféricas (Calvo y Escolar, 2005; Malamud y De Luca, 2016). Esta distinción

se vincula por un lado con la magnitud del distrito (en general mayor en las provincias centrales y menor en las periféricas), pero también con el nivel de desarrollo. En los términos de Navarro et al «la FDR [fragmentación partidaria con desequilibrio regional] plantea un escenario de fragmentación partidaria que afecta especialmente a las regiones más desarrolladas de Argentina» (2013:44). Consideramos por ello pertinente introducir como variable de control el Índice de Desarrollo Humano por provincia (2016), que captura indicadores de salud, educación y riqueza.

La incorporación de esta variable de control se justifica asimismo desde una perspectiva pluralista de la democracia (Dahl, 1991), según la cual cabe esperar que los diversos intereses que surgen en las complejas sociedades modernas se agrupen libremente a los fines de influir sobre la toma de decisiones políticas. Esto puede darse a través de la conformación de grupos de interés y asociaciones de diversa índole, pero también conformando partidos políticos. Desde esta perspectiva, cabría esperar que en el marco de sistemas electorales similares, en sociedades más modernas o desarrolladas, con mayor complejidad de intereses, surjan más partidos que en sociedades con características más tradicionales.

Finalmente, debemos considerar que los partidos de distrito tienen como base precisamente una provincia, y que pueden estar por lo tanto influidos por la dinámica propia del sistema político provincial respectivo. Como ya se mencionó, cada uno de los 24 distritos del país tiene una dinámica específica en lo que hace a la competencia por el poder político provincial, y esta dinámica por cierto podría influenciar en el número de partidos que se registran para competir por los cargos legislativos nacionales en el distrito. Para controlar la influencia del sistema de partidos provincial, tomamos como variable el número de agrupaciones que se presentaron a las elecciones de diputados provinciales en 2015 en cada distrito, con la expectativa de que un mayor número de agrupaciones en competencia en el orden provincial se asocie con un mayor número de partidos inscriptos en el orden federal.

Otras variables de control que han sido utilizadas por la literatura como la existencia de subsidios públicos a los partidos, el voto preferencial, el crecimiento del PBI, la inflación y la edad de la democracia (por ejemplo Su, 2015), en este caso fueron descartadas al mantenerse constantes para todos los distritos.

Nuestra variable dependiente es de conteo, el número total de partidos reconocidos en el distrito, ya que no incluye números negativos ni decimales. Para este tipo de variable se utilizan modelos de regresión Poisson y binomial negativo. La media de la variable dependiente es 27.5, mientras que la varianza (el cuadrado de la desviación estándar) es de 206,2. Dado que la desviación estándar es varias veces superior a la media, para nuestro modelo una distribución binomial negativa es más adecuada que una Poisson (que

supone una media igual a la varianza). De todos modos, presentamos resultados para ambos modelos.

Resultados

La Tabla 3 reporta los resultados de la regresión binomial negativa (modelo1) y de la regresión Poisson (modelo 2). Los resultados de ambos modelos brindan apoyo a nuestra hipótesis, mostrando que el requisito de afiliaciones tiene un efecto negativo y significativo sobre el número de partidos reconocidos, por lo cual a medida que aumenta el porcentaje de afiliaciones sobre electores requerido en un distrito, esperamos que disminuya la cantidad de partidos reconocidos.

Tabla 3
Efectos sobre el número de partidos reconocidos por distrito

Variable	Modelo 1 (Binomial negativo)	Modelo 2 (Poisson)
Afiliaciones	-2.267** (0.879)	-2.273** (0.870)
IDH	-6.607** (2.506)	-6.540* (2.600)
Democracia subnacional	-0.002 (0.011)	-0.002 (0.011)
Antigüedad de la provincia	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
Magnitud de distrito	0.120* (0.056)	0.119* (0.056)
Padrón	-2.75* (1.40)	-2.73 (1.41)
Simultaneidad de elección a gobernador	-0.190 (0.136)	-0.189 (0.137)
N de agrupaciones para diputados provinciales	0.002 (0.005)	0.002 (0.004)
Constante	9.397*** (2.076)	9.346*** (2.174)
Log likelihood	-75.03	-75.05
Alpha	0.003 (0.021)	
Wald chi2 (8)	33.39	920.75
Prob > chi2	0.000	0.000
Observaciones	24	24
Pseudo R2	0.194	0.442

Errores estándar robustos entre paréntesis. *p < 0.05 **p < 0.01 ***p < 0.001.

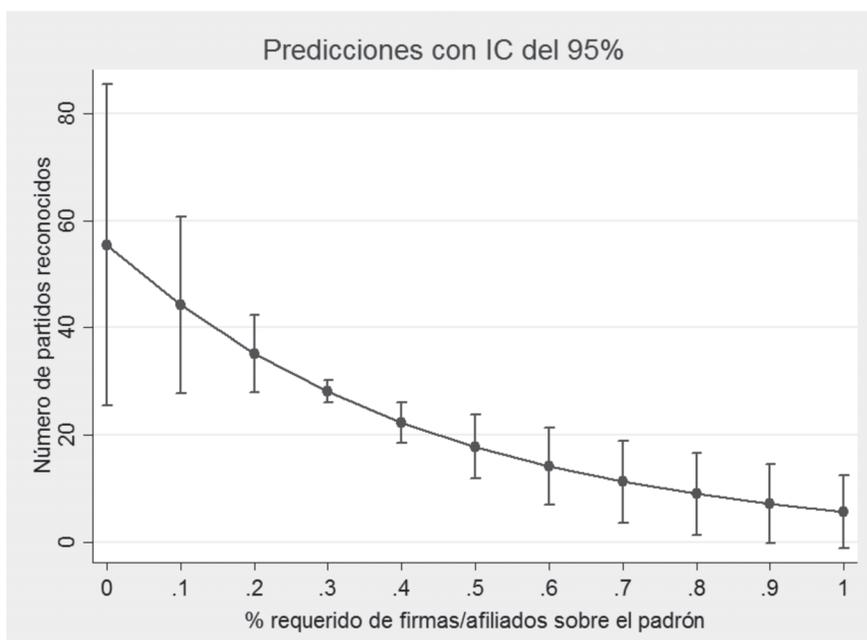
En cuanto a las variables de control, la magnitud de distrito muestra un efecto positivo y estadísticamente significativo con un nivel de confianza del 95% para los dos modelos, en línea con la literatura (Ordeshook y Shvetsova, 1994; Calvo et. al. 2001) y con nuestras propias expectativas. Es decir que un aumento en la magnitud de distrito produce un aumento del número esperado de partidos reconocidos. Contra las expectativas teóricas, la variable IDH muestra un efecto negativo y estadísticamente significativo, con un nivel de confianza de 99% en el primer modelo y del 95% en el segundo. También a la inversa de lo esperado, el padrón electoral muestra un efecto negativo en ambos modelos, pero sólo resulta significativo al 95% para el binomial negativo. El resto de las variables de control no muestran efectos estadísticamente significativos.

Al observar nuestra variable independiente de interés, el porcentaje requerido de afiliaciones, encontramos que esta es la que muestra mayor significancia estadística en ambos modelos, con un nivel de confianza del 99%⁷. Para entender mejor este efecto sustantivo presentamos el Gráfico 2 que, utilizando una técnica de simulación, predice el número de partidos reconocidos a diferentes niveles de porcentaje de firmas, manteniendo el resto de las variables en su media.

Del gráfico se desprende un claro declive en el número predicho de partidos reconocidos a medida que aumenta el número de firmas/afiliaciones requerido. Por ejemplo, si una provincia exige el 0,1 por ciento de afiliaciones, manteniendo en su media las variables de control, esperamos que tenga en promedio 44 partidos reconocidos; mientras que si en otra se exige 0,4 por ciento de afiliaciones, esperamos que en promedio el número de partidos sea apenas superior a 20.

⁷ El caso de la provincia de Buenos Aires explica en gran parte la fortaleza de la regresión ya que presenta la correlación más extrema entre menor porcentaje requerido y mayor número de partidos. Sin embargo, esta correlación se verifica también ostensiblemente en Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, los tres distritos que siguen a la provincia de Buenos Aires tanto en términos de requisitos como de cantidad de partidos.

Gráfico 2.
Predicción del número de partidos reconocidos



Fuente: elaboración propia.

Una de las objeciones que suelen hacerse a las explicaciones basadas en las reglas electorales es que no son exógenas a las características del sistema de partidos sobre el cual impactarían. Particularmente en diversos países de América Latina los CFP han sido en tiempos recientes modificados en varias ocasiones con el objetivo de abrir el sistema de partidos ante una crisis de representación, o cerrarlo ante una excesiva fragmentación (Scherlis, 2014). Sin embargo, para los casos analizados en este trabajo los CFP se han mantenido esencialmente constantes desde 1983. En el año 2009 se introdujo una reforma estableciendo que en lugar de un 0,4 por ciento de firmas sea necesario reunir ese mismo porcentaje pero de afiliaciones. Este cambio, de todos modos, fue producto de una reforma de la regulación a nivel nacional, que afectó a los 24 distritos por igual, y que no puede ser alterada por los partidos de distrito de una provincia. En otras palabras, los partidos reconocidos en un distrito no tienen capacidad para modificar el requisito de afiliaciones regulado por la ley nacional, por lo que descartamos que exista endogeneidad entre ambas variables.

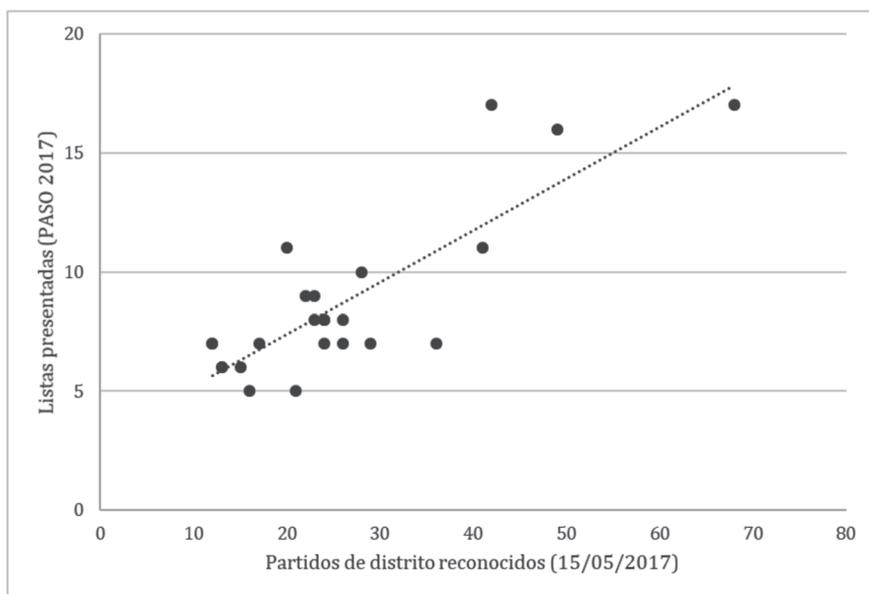
Impacto del número de partidos reconocidos sobre la oferta electoral y la fragmentación legislativa

Comprender las causas de la heterogeneidad en el número de partidos reconocidos en las provincias argentinas es relevante porque esta variable a su vez tiene consecuencias sobre la oferta electoral. Tal como intuitivamente cabe esperar, existe una alta correlación positiva entre la cantidad de partidos inscriptos en un distrito y la cantidad de listas que se presentan a elecciones.

El Gráfico 3 muestra la existencia de una correlación de 0.83 entre el número de partidos reconocidos y de listas presentadas en las elecciones primarias del año 2017⁸.

Gráfico 3

Partidos de distrito reconocidos y listas presentadas, por provincia (2017)⁹



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral.

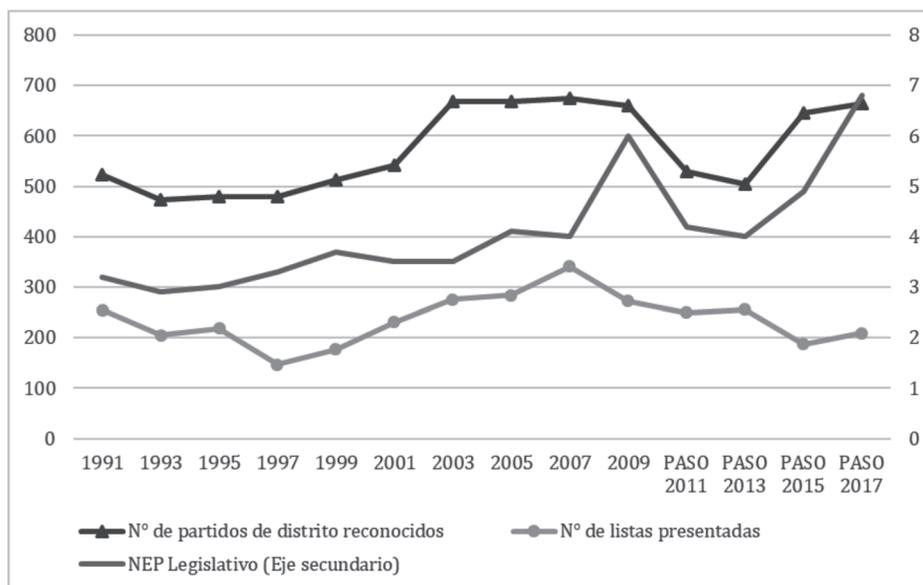
⁸ Clérici (2016) encuentra esta misma correlación para el período 1983-2013.

⁹ Se observan 21 puntos en el gráfico porque se producen varias coincidencias entre distritos: Santa Cruz y La Pampa tuvieron en 2017 13 partidos reconocidos y 6 listas en competencia, mientras que Salta y Mendoza tuvieron 24 partidos reconocidos y 8 en competencia.

La línea de tendencia muestra una pendiente positiva, indicando que en las provincias con mayor cantidad de partidos reconocidos encontramos mayor cantidad de listas. El coeficiente de determinación R2 indica que el 70% de la variación en el número de listas presentadas es explicada estadísticamente por el número de partidos reconocidos.

Otra posible consecuencia del número de partidos reconocidos, mediado por el número de listas presentadas, se da en la conformación de la Cámara de Diputados, para la cual rige una fórmula de distribución proporcional y algunos distritos cuentan con magnitudes grandes y medianas. Esperamos que a mayor cantidad de partidos reconocidos, exista mayor fragmentación en la Cámara de Diputados. En el siguiente gráfico se puede ver la evolución del número de partidos reconocidos en todos los distritos, la cantidad de listas presentadas y el número efectivo de partidos legislativos en la Cámara de Diputados de la Nación.

Gráfico 4
Partidos de distrito reconocidos, listas presentadas
y NEP legislativo Diputados



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral, Clerici (2016) y Mustapic (2013).

La evolución del número de partidos reconocidos muestra un recorrido muy similar al NEP legislativo en la Cámara de Diputados durante todo el período. El número de listas presentadas, en cambio, toma un recorrido distinto a partir del año 2013. Esto se debe en gran parte al incentivo de agregar partidos en una misma lista que produjeron las PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias), ya que establecen un piso mínimo de 1,5 por ciento de los votos válidos para pasar a la elección general.

Sin embargo, como hemos mostrado, a nivel distrito existe una alta correlación entre partidos reconocidos y listas presentadas.

Conclusiones

Suele decirse que Argentina cuenta con muchos partidos reconocidos. A menudo se responsabiliza por esta situación a una legislación que en lo que respecta a los CFP sería excesivamente permisiva. Sin embargo, no se ha advertido que la distribución territorial de los partidos reconocidos es muy desigual entre los distritos del país, en un rango que va desde 12 hasta 75 partidos por distrito. De igual modo, tampoco se ha considerado el hecho de que los CFP son variables dependiendo del número de electores del distrito.

En esta primera aproximación, precisamente se halló que el CFP es la variable que mejor explica estadísticamente la variación en el número de partidos por distrito. Más específicamente, el descenso en el porcentaje de afiliados sobre el padrón necesario para constituir un partido explica el aumento en el número de partidos reconocidos.

Identificar esta disparidad en el número de partidos por distrito y comprender sus causas resulta relevante para comprender una característica central y relevante del sistema político argentino. Esta característica adquiere particular importancia al advertir que el número de partidos registrados impacta sobre el número de fuerzas políticas que compiten en elecciones en cada distrito e, indirectamente, también sobre la cantidad de bloques legislativos en la Cámara de Diputados.

En consecuencia, creemos que estos hallazgos pueden constituir una importante contribución a los recurrentes debates sobre la fragmentación de la oferta electoral y la fragmentación legislativa en Argentina, así como sobre las posibles reformas legales para eventualmente dar respuesta a esta cuestión.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Amorim Neto, O., & Cox, G. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41, 149-174.
- Birnie, J. (2004). Stabilizing party systems and excluding segments of society? The effects of formation costs on representation in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 39(3), 3-27.
- Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J. P., & Labanca, J. F. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En J. M. Abal Medina & E. Calvo. *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 53-98). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Calvo, E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Clerici, P. (2016). La creciente importancia de las alianzas electorales, *Revista SAAP*, 9(2), 313-341.
- Dahl, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*. DF, México: Alianza Editorial.
- Escolar, M. (2014). Juntos pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras, en Escolar, M. y J. M. Abal Medina (Coord.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (pp. 217-254). Buenos Aires: Prometeo.
- Gervasoni, C. (2018a). *Hybrid Regimes Within Democracies. Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gervasoni, C. (2018b). Argentina's Declining Party System: Fragmentation, Denationalization, Factionalization, Personalization and Increasing Fluidity. En Mainwaring, S., *Party Systems in Latin America. Institutionalization, Decay, and Collapse* (pp. 255-290), Cambridge: Cambridge University Press. (pp. 255-290).
- Gervasoni, C. (2009). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Revista Aportes (para el Estado y la Administración Gubernamental)*, 15(27), 101-116.
- Malamud, A. y M. De Luca (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). En Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (pp. 29-68), Tomo 2. México: UNAM.
- Giraudy, A. (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Production in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.
- Hug, S. (2001). *Altering Party Systems: Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*. Ann Arbor, MI: Michigan University Press.
- Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: Notre Dame University Press.
- Jones, M. (1997). Federalism and the Number of Parties in Argentine Congressional Elections. *The Journal of Politics*, 59(2), 538-549.

- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina, *Política y Gobierno*, XVII (2), 205-241.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mustapic, A. M. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: Condiciones y oportunidades de su fragmentación. En C. Acuña (Ed.) *¿Cuánto Importan las Instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mustapic, A. M., Scherlis, G., Page, M. (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°90, CIPPEC, Buenos Aires.
- Navarro, M., M. Tieghi y C. Varetto (2013). La imagen de una fragmentación partidaria con desequilibrio regional en la política argentina. Una revisión analítica, *Revista Ciencia Política* (Colombia), 16, 34-65.
- Pomares, J.; Scherlis, G. y Page, M. (2012). La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente. Informe de monitoreo y evaluación, CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.
- Rosenberg, J. (2018, 8 de marzo). Partidos hasta en la sopa. Diario *La Nación*. [En línea]. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2115079-partidos-hasta-en-la-sopa>.
- Sabatini, C. (2003). Latin America's lost illusions: Decentralization and political parties. *Journal of Democracy*, 14(2), 138-150.
- Scherlis, G. (2016). La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial. *Revista Derecho Electoral*, 21, 99-126.
- Scherlis, G. (2014). Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America. *International Political Science Review-IPSR*, 35(3), 306- 323.
- Suárez Cao, J. (2011). ¿Federal en teoría pero unitaria en la práctica? Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en Argentina. *Revista SAAP*, 5(2), 305-321.
- Su, Y.-P. (2015). Party registration rules and party systems in Latin America. *Party Politics*, 21(2), 295-308.
- Taagepera, R. (1999). The Number of Parties as a Function of Heterogeneity and Electoral System. *Comparative Political Studies*, 32(5), 531-548.
- Tavits, M. (2006). Party system change: Testing a model of new party entry. *Party Politics*, 12(1), 99-119.
- Van Biezen, I., & Rashkova, E. R. (2014). Deterring new party entry? The impact of state regulation on the permeability of party systems. *Party Politics*, 20(6), 890-903.
- Varetto, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del sistema de partidos en Argentina*. Villa María: Eduvim.
- Zovatto, D. (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En D. Zovatto (ed.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, International IDEA, DF, Mexico.

Palabras clave

partidos políticos – provincias – afiliados – partidos de distrito – fragmentación

Keywords

Political parties – provinces – affiliates – district parties – fragmentation

Abstract

Argentina has a comparatively high number of registered parties, the highest number in Latin America. This is usually stressed as a problem for the political system, both in terms of representativeness and of governance. However, little attention has been paid to the territorial heterogeneity of this phenomenon. There have also been no serious attempts to identify its causes. This article aims to contribute to fill this gap.

The article starts by identifying a wide inter-district heterogeneity regarding the number of registered parties. Its main finding is that the different party registration legal requirements established by different provinces is the variable that best addresses this heterogeneity. The research also shows that this variation in the number of parties has an impact on the number of party tickets that run elections for legislative offices.

Transnational networks and the adoption of model forests in Argentina

*Redes transnacionales y la adopción de bosques modelos en Argentina**

RICARDO A. GUTIÉRREZ

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

ricardo.gutierrez@unsam.edu.ar

MÓNICA GABAY

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina

monica.gabay@unsam.edu.ar

ISABELLA ALCAÑIZ

University of Maryland, Estados Unidos

ialcaniz@umd.edu

How are international environmental ideas adopted locally? We answer this question by examining the adoption and development of the model forest idea in Argentina since the late 1990s. The concept of model forest was born in Canada in 1991 as the brand name of a new national program aimed at promoting the building of local-level governance processes and arrangements for sustainable forest management. The idea soon started travelling worldwide thanks to the Canadian international cooperation agencies' initiatives and became a benchmark of UN programs. Argentina was an early adopter of the model forest idea: in 1996 the Argentine Secretariat for the Environment signed a letter of intent with the International Model Forest Network. As a result, six model forests formed throughout the country between 1998 and 2008. We argue that transnational networks of bureaucrats, advocates, and stakeholders help explain how natural resources governance programs travel across countries. We distinguish more technical-driven adoptions from societal-driven ones, as a function of existing levels of conflict. We expect technical-driven adoptions to take place in contexts of lower levels of conflict and societal-driven adoptions in contexts of higher levels of conflict. This paper is a first step in a broader project that compares the adoption and evolution of community-based forests in Latin America.

* Artículo aceptado para su publicación el 4 de mayo de 2019.

1. Introduction

How are international environmental programs adopted locally? We answer this question by examining the adoption of the model forest program in Argentina in the late 1990s. Model forests are community-managed woodlands that forge partnerships among community, private, and public stakeholders. We argue that transnational networks of bureaucrats and advocates help explain how natural resources governance programs travel between countries –or between international organizations (IOs) and countries. We distinguish more technical-driven adoptions from societal-driven ones, as a function of existing levels of conflict. For Argentina, a low-conflict case, bureaucrats in the Secretariat for the Environment were critical in presenting these community-based models as a way to manage sustainably the natural resources coming from the forest and minimize disputes with local stakeholders. The timing of the adoption in the late 1990s is explained by a decade characterized by significant trade reforms that helped push the agricultural frontier, which in turn explains an increased urgency to protect and conserve Argentina's forests.

The concept of model forest was born in Canada in 1991 as the brand name of a new national program aimed at promoting the building of local-level governance processes and arrangements for sustainable forest management. The idea soon started travelling worldwide thanks to the Canadian international cooperation agencies' initiatives and became a benchmark of UN programs. Argentina was an early adopter of the model forest idea: in 1996 the Argentine Secretariat for the Environment signed a letter of intent with the International Model Forest Network. As a result, six model forests formed throughout the country between 1998 and 2008.

How did the model forest concept arrive to Argentina? How was it revised by national and subnational actors? Throughout the paper we discuss how the adoption and development of the model forest concept in Argentina was not connected to international cooperation projects or the expectation of accessing them (as was the case in other Latin American countries). Rather, critically at the national level, model forests were regarded by environmental bureaucrats as a policy instrument contributing to the improvement of *peaceful forest governance*, rural communities' livelihoods, and sustainable local development. At the local level, stakeholders and their motivations in partnering with national bureaucrats varied. In some cases, local communities saw the model forest as a way to advance their source of revenue; in others, municipal or provincial agents saw political advantages in supporting this concept. Twenty years after its adoption, the core structur-

ing concepts of Argentine model forests are forest landscapes, territorial development, social inclusion and participatory governance.

This paper is a first step in a broader project that compares the adoption and evolution of community-based forests in Latin America. In the expanded project, we will focus on forest stakeholders' practices in landscape protection, water regulation, and biodiversity conservation in five communal forests varying from low to high conflict conditions in Argentina, Mexico, and Guatemala. Before embarking on a cross-national comparison, we examine the adoption process of community foresting in Argentina. The paper draws from the literature on policy networks in the adoption of conservation programs. It tracks the history of model forests in Argentina through archival research and process-tracing, revealing a causal narrative that explains the role of a transnational network of like-minded state professionals working in native forests conservation. The research especially benefited from one of the authors' direct involvement in the formation and working of model forests in Argentina.

How international environmental norms and concepts are adopted locally carry significant implications to the study of forest conservation and state capacity. Local conservation efforts increasingly rely on policy solutions first implemented elsewhere across the globe. Transnational networks of experts and advocates play critical roles in sharing novel concepts and the necessary know-how to implement them. Understanding how these programs travel across different environments will help facilitate international *green* norm diffusion. In the case at hand, the transnational network that was instrumental in the adoption of model forests in Argentina was made up of bureaucrats, advocates, and stakeholders from the Canadian Forest Service; the Ibero-American Model Forests Network (RIABM); the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO); the Argentine Directory of Forestry; and provinces and municipalities. Further, and as importantly, the study of model forest itself is relevant as there is an increasing body evidence that community-based foresting minimizes conflict and prevents deforestation (Nygren, 2005; Agrawal and Chhatre, 2006; Perez-Verdin et al., 2009).

The paper proceeds as follows. First, we discuss briefly the role of transnational networks in domestic norm adoption in environmental conservation. Next, we trace the process that goes from the emergence of the idea in Canada in 1991 until its adoption in Argentina in 1996 in order to understand why the Argentine environmental secretariat decided to adopt the idea and how the idea was amended by domestic actors. In the third section, we give an account of the development of three of the six Argentine model forests (*Norte de Neuquén*, *San Pedro*, and *Tucumán*) in order to pinpoint the main actors involved and their motivations to form a model forest.

These three cases vary in levels of conflict, which allow us to test the influence of this contextual variable in the adoption of the model forest concept. In the last section, we take stock of the adoption process and summarize the main achievements and shortcomings of our three cases.

2. The Role of Transnational Networks in Domestic Norm Adoption

Inasmuch as traditional instruments of forest management have been ineffective in safeguarding the sustainability of these ecosystems against increasing anthropogenic pressures, greater attention has focused on community management models (Gibson et al., 2000; Campos et al., 2001; Terborgh and Peres, 2017). There is an emerging consensus among scholars and stakeholders that locally managed landscapes are successful mechanisms to protect the sustainable use of forests and ensure the subsistence of human populations (Gabay and Alam, 2017; Agrawal and Chhatre, 2006; McCarthy, 2006; Pagdee et al., 2006). One way in which these programs are adopted is through the work and advocacy of (trans)national networks (Alcañiz, 2016; Hadden and Seybert, 2016; Andonova et al., 2009).

Actors forge networks when they develop voluntary, reciprocal, and horizontal ties over time. When these actors have stakes in a particular policy area and exchange resources to advance their policy expertise, these become policy networks. That is, networks from which policy actors can derive technical information, know-how, and other resources. This kind of network has been identified as facilitating policy design, adoption, and implementation (Hecló, 1978; Haas, 1992; Sabatier and Jenkins-Smith, 1999; Carpenter, 2001; Schneider et al., 2003; Lubell, 2007; Scholz et al., 2008). A vast literature has pointed to the importance of policy networks in the adoption of environmental protections, especially those that include state stakeholders (Keck and Sikkink, 1999; Hochstetler and Keck, 2007; Andonova et al., 2009). Networks facilitate policy coordination, information sharing, and conflict resolution in environmental conservation (Berardo and Mazzalay, 2012; Hadden 2015). Further, they are likely to emerge in state structures where bureaucrats have high levels of technical expertise and specialization (Hecló, 1978; Carpenter, 2001; Alcañiz, 2016). Thus, we should expect international agencies and programs, such as the International Model Forest Network, to overlap and connect with domestic policy networks of bureaucrats with similar policy expertise.

We expect the influence of (trans)national networks of state experts to be greater and more technical in nature when we observe low-levels of societal conflict. As local social groups increase their stakeholder demands on

government officials for a greater share of forest management, we expect the adoption of model forests to become more political. In high-conflict environments, we hypothesize a lesser role for state technocratic actors. We expect to be able to test these hypotheses in a future cross-national comparison, which will include Mexican and Central American cases of community-managed forests. Still, it should be noted that conflict levels vary across local contexts within a single country. Thus, we analyze within Argentina different MF cases with varying local settings.

3. The Model Forest Concept in Argentina

3.1. Origins of the Model Forest concept

Forestry and forest related activities account for a substantial part of Canadian economy, in addition to the importance of forest landscape's environmental goods and services.¹ Back in 1991, Canadian forest sector experienced mounting conflicts between forest concessions and local forest dependent communities. At the international level, the situation of world's forests was rapidly deteriorating due to the acceleration of processes of degradation and deforestation.

Multilateral organizations and cooperation agencies actively promoted the concept of sustainable forest management, with the United Nations Food and Agriculture Organization fostering the development of national forest plans throughout the global south. Traditional forest policy instruments were ineffective to grant the sustainability of forest ecosystems undergoing increasing anthropic pressure. It was also necessary to address the growing public demand for transparency and public participation in decision making processes.

The Canadian Forest Service (CFS) turned this challenge into an opportunity to develop a new model of planning and management based on a bioregional platform devised to promote participatory sustainable forest management. The National Forest Strategy and Canada Forest Accord developed in the early 1990's reckon the need for sustainable forest management (SFM) to go beyond top-down solutions and to provide practical guidance for implementing SFM principles at the local level. Thus, the CFS created the innovative concept of model forest as «large-scale, living laboratories where people with an interest in the forest, supported by the most up-to-date science and technology, could participate in decisions about how the forest could be sustainably managed» (Naysmith, 2003: 9). In 1991 the

¹ See <https://www.nrcan.gc.ca/forests/report/economy/16517> .Visited on April 17, 2019.

CFS launched the first call for proposals for managing forest areas at landscape scale using the model forest Concept. The Canadian Model Forest Program was created in 1992, when Canada announced an International Model Forest Network (IMFN) initiative at the United Nations Conference on Environment and Development.

3.2. Argentina adopts the «Model Forest» concept

Native forests account for about 12% of Argentina's 2.791.810 km² land area. The processes of deforestation and degradation can be traced back to the arrival of the first Spanish «conquerors». However, starting in the late 1980's, the so-called *Green Revolution* accelerated changes in land use resulting in deforestation, degradation and fragmentation of forest ecosystems (FAO, 2005). Traditional policies and regulations were clearly not effective since this trend was not decelerating. In 1995, the federal Directorate of Forestry, based in the Argentine federal environmental authority, identified the model forest concept as an innovative tool to produce structural changes at local level that would foster sustainable development through SFM. The fact that Canada is a federal country, just like Argentina, was an incentive to consider the model forest approach.

In 1996, with support from the IMFN, the Directorate of Forestry organized the «First Workshop for the Argentine Model Forest Network» in the Province of Cordoba, with participants from all the forest regions. During the workshop, IMFN representatives conveyed the experience of Canadian and Mexican model forests, and discussed with the participants the applicability of the concept in the Argentine milieu. The result was the decision to implement this concept and the collective creation of an Argentine definition of a model forest as «an association of wills that consensually plan and manage sustainable development models for forest ecosystems. This model must improve the standard and quality of life of marginalized communities as a fundamental guideline» (SRIBM/SRNyAH-DB/PRODIA, 1996: 45). The workshop also produced a set of selection criteria for new model forest sites, incorporated in the guide for model forest proposals published by the Directorate of Forestry, as follows:

- i. Representativeness in the bioregion;
- ii. Presence of high ecosystem diversity;
- iii. Inclusion of significant areas of recoverable ecosystems;
- iv. Priority contribution to the maintenance of regional biological and cultural diversity;

- v. Legal framework;
- vi. Degree of dependence of local communities from the forest resource;
- vii. Realistic economic development base;
- viii. Possibility of involvement of marginalized local population (indigenous communities, creole peasants);
- ix. Stakeholder participation in the program design;
- x. Provincial and municipal governments commitment;
- xi. Availability of support from the regional scientific – technological system.

In May 1996, Argentina signed a formal agreement with the IMFN in order to establish one Model forest per forest region. The Directorate of Forestry then set up the National Model Forest Program (NMFP) with the mission of promoting sustainable management of forest ecosystems based upon strategic alliances of key stakeholders and networking in order to contribute to the progress of the involved communities, considering social equity, local needs and global concerns. The National Model Forest Network (NMFN) was set up in 2001 and as of 2016 comprises six active Model forests and one under development (Figure 1, Table 1).

Table 1
Argentine Model forests

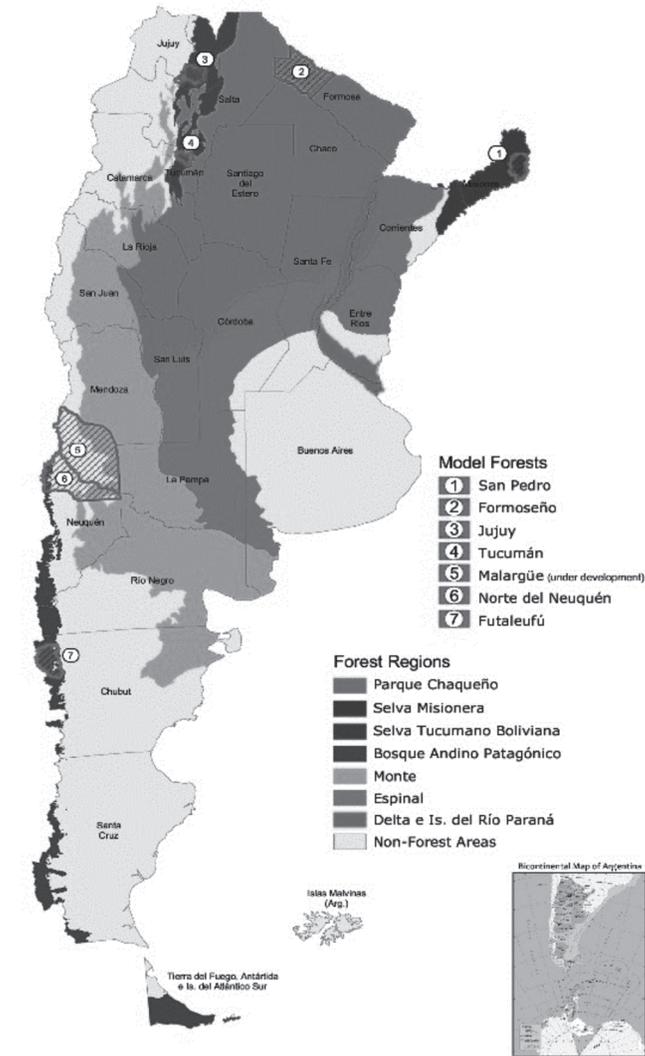
Model forest	Status	Forest Region	Area (ha)	Population (hab.)	Year of affiliation
Futaleufú	Active	Bosque Andino Patagónico	738,000	42,479	1998
Formoseño	Active	Parque Chaqueño	800,000	45,000	2000
North of Neuquén	Active	Bosque Andino Patagónico	1,000,000	27,182	2005
San Pedro	Active	Paranaense Rainforest	443,514	31,050	2007
Tucumán	Active	Selva Tucumano Boliviana (Yungas)	180,000	900,000	2008
Jujuy	Active	Selva Tucumano Boliviana (Yungas)	433,500	100,000	2002

Source: SAyDS, 2016.

Figure 1



Argentine Model Forests



National Model Forest Network.

Source: «Programa Nacional de Bosques Modelo. Red Nacional de Bosques Modelo 2015», Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

The NMFP takes into account a participatory approach to planning and management based upon the construction of multisector strategic partnerships involving stakeholders from the public and private sectors, civil society, grassroots organizations and academia. Model forests must base their action on a shared vision integrating common goals that contribute to local forest communities' development. The NMFN focuses on seven main topics, namely:

- Conservation and sustainable management of natural resources;
- Identification of opportunities and implementation of initiatives for the enhancing of sustainable livelihoods through the diversification of local production and valorization of forest related environmental goods and services;
- Capacity building through formal and non-formal education;
- Support of forest research for sustainable development;
- Traditional forest related knowledge;
- Design and implementation of participatory governance structures;
- Networking and knowledge management.

Model forest may also be regarded as network processes of planning and adaptive management with horizontal and vertical interactions among interested parties at the local, provincial and national levels. In contrast with traditional unidirectional models with top-down information flows, Model forests also encourage bottom-up information flows. Being participatory governance structures, model forests foster horizontal exchanges among their members and with local communities, as well as with other model forests and non-member organizations. These information flows enhance systemic learning of lessons of experiences and best practices.

4. Three Cases of Argentine Model forests

4.1. North of Neuquén Model forest: Low Conflict and Technocratic-Driven Process

North of Neuquén FM was created in 2007. Northern Neuquén forests belong to the Andean Patagonian forest region and are located at the north-western border of the Argentine Patagonia and east of the Andes Mountains. The MF's total area is 1,500,000 hectares comprising territory of three province of Neuquén's departments: Minas, Chos Malal, and Ñorquín. It is

home to several provincial protected areas with important reserves of native forests. A high percentage of the MF land is fiscal (66 % as of 2007) and part of it is open to communal pasture. The total population of Northern Neuquén MF is 27,182 inhabitants, most of them living on poverty conditions in sparse towns and communities. The region's predominant economic activity is the extensive and transhumant breeding of goats for subsistence. There is also an incipient tourism activity related to the provincial protected areas.

The creation process of this MF took several years (it started in 2001) and was driven by the Province of Neuquén Council for Development Planning and Action (COPADE). COPADE is a subnational government agency that brings together political and *technical* leaders, including the governor and the heads of Science and Technology and Land Management. This agency promoted the formation of a MF as a way of improving the standard of living and especially the integration of the region's towns and rural communities. Given its integration goal, soon several local organizations joined COPADE in the management group that put together the creation project: the municipal governments of Huinga-Co, Manzano Amargo, Los Miches, El Cholar, and Andacollo, and three local organizations: Pro-Eco Foundation, Chacra-Ruca School, and Chos Malal Women Council.²

As read in the creation project, three major problems affect the MF territory: 1) high poverty level, 2) lowering of the native pasturelands' support capacity, and 3) lack of integration and communication among the sparse towns and communities. In response to those problems, the MF's creation project focuses on cultural and educational promotion, forest development, and protected areas-related tourism. Between 2007 and 2015, the MF's main activities included:

- Curi Leuvú River Basin Strategic Plan.
- Villa del Nahueve Territorial Zoning and Strategic Plan.
- Native plants' production workshop.
- Assistance to local producers for the formulation of Conservation and Sustainable Management Projects to be financed by the National Fund for the Enrichment and Conservation of Native Forests.
- Formulation of sustainable forest management projects to be funded by the PNUD within the framework of the National Program for the Protection of Native Forests.
- Several cultural and educational activities.

² See <http://www.bosquesmodelo.net/norte-de-neuquen> .Visited on April 17, 2019.

4.2. *San Pedro Model forest: Some Conflict and Societal-Driven Process*

After two failed attempts in 1997 and 2001, San Pedro MF officially formed in 2007. Located in the Northeastern province of Misiones, San Pedro woods are part of the last patches of Atlantic Tropical Forest remaining in South America. San Pedro MF's total area is 443,500 hectares, which comprises the department of San Pedro and the Yabotí Biosphere Reserve, shared between the San Pedro and the Guaraní departments. The MF also includes other minor provincial protected areas. In all, the Yabotí Biosphere Reserve and the provincial protected lands account for half of the MF area. Outside the biosphere reserve, there is an important number of fiscal lands occupied by small producers with precarious land tenures. The population living in the MF area amounts to 31,050 inhabitants, mostly low-income, small farmers and producers. There are also several *aldeas* (villages) of Mbyá-Guaraní communities, recognized by the provincial government according to the national normative. The total population of those *aldeas* is estimated in 500 people. The main economic activity on the FM territory is the extraction of timber that is sold to timber firms outside San Pedro. Other activities include the small-scale growing of tobacco, tea, and yerba mate, and poultry production and truck farming for local consumption.

The MF's final creation in 2007 was prompted by the mobilization of San Pedro department's neighbors and producers, which included road blockades and other forms of protest. Small local producers demanded public measures promoting forest-related activities with more added-value than the simple extraction of timber. The Province of Misiones Government responded to those demands by fostering the creation of a MF within the national MF Program. Upon the local producers' mobilization, the provincial Under-secretariat for Development and Afforestation, the San Pedro Municipal Government, and the National University of Misiones' Forestry School joined forces with local actors to create the MF.

According to the MF creation proposal, accredited by RIABM in 2007, the territory under San Pedro MF faces two major problems: 1) the degradation of forest resources and 2) the low added-value of current forest-related activities. To deal with both problems, San Pedro MF pursues the ultimate goal of attaining the environmental, social, economic, and cultural sustainability of ecosystems and communities.

San Pedro MF is run by an Executive Board (*Mesa Ejecutiva*) made up of six members. Four of them represent the following organizations: the provincial Under-secretariat for Development and Afforestation, San Pedro Municipal Government, National University of Misiones' Forestry School, and San Pedro's Association of Producers, Businessmen, and Professionals

(APICOP). A fifth member represents the Mbyá-Guaraní communities and the sixth one is a representative of all stakeholders (timber, tourism, sustainable production, education, environmental impact, and monitoring). The Executive Board is in charge of formulating and deciding upon the MF projects.³ The MF activities have focused on three programmatic lines: 1) local productive development, 2) natural resources management, and 3) education.

Between its formation and 2015, the MF's main activities included:

- Araucaria XXI project for the conservation of natural and cultural resources, funded by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID).
- Yabotí Biosphere Reserve sustainable management plan, funded by the national Secretariat for the Environment and Sustainable Development (SAyDS).
- Assistance to local producers for the formulation of Conservation and Sustainable Management Projects to be financed by the National Fund for the Enrichment and Conservation of Native Forests.
- Formulation of sustainable production projects to be funded by the PNUD within the framework of the National Program for the Protection of Native Forests.
- Building of a Nursery for Native Forest Species.
- Training Course on Wood House Building.
- Native Seeds Workshop.
- Non-timber Forest Products Workshop.
- Traditional Handicrafts Workshop.
- Meetings of San Pedro Indigenous Communities.

As in the other MF, these activities have not been funded by the National Model forest Program itself but by other agencies and funds, including other programs within SAyDS.

4.3. Tucumán Model Forest: Low Conflict and Technocratic-Driven Process

Created in 2008, Tucumán MF is the youngest and smallest Argentine MF, even though it is the most populated one. The MF territory is set by

³ See <https://misionesonline.net/2007/07/13/crearon-la-mesa-ejecutiva-para-avanzar-en-el-programa-bosque-modelo-en-san-pedro/>. Visited on April 19, 2019.

three river basins: Lules, North Colorado, and South Tapia; it belongs to the Yunga Forest region but it also contains a small patch of Chaqueño Forest. The MF's total area is 180,000 hectares and includes the municipalities of San Miguel de Tucumán (the provincial capital), Yerba Buena, Las Talitas, Tañi Viejo, and Lules, and the rural communes of San Pablo, Villa Nougués, Raco, El Manantial, Cebil Redondo, and San Javier. The total population of Tucumán MF is 900,000 inhabitants, most of which live in the city of San Miguel de Tucumán and its surroundings. In spite of its small size, the MF comprises a variety of landscapes running from the plains to the east to the High Andes mountains to the west; it is home to the San Javier Sierra Park (14,174 hectares), run by the National University of Tucumán. Outside the urban area, the main economic activities within the MF (and the province) are agriculture (mostly, citrus and sugar cane) and the related agro-industry. Towards the west, there is a greater presence of cattle breeding and truck farming for local consumption.

The MF creation process was prompted by Yerba Buena municipal authorities concerned with both social vulnerability and environmental degradation. By 2004, Yerba Buena authorities got in touch with the National model forest Program staff. Upon those contacts, two workshops were run between 2004 and 2006 to promote the formation of a MF in the framework of the then existing Yerba Buena Civic Forum, a participatory municipal forum created in the aftermath of the socio-economic crisis of 2001-2002. A «promoting group» came out of the second workshop, which then became the Executive Board (*Mesa Ejecutiva*) that put together and presented the MF creation project. This Executive Board was made up of a representative of the following organizations: Yerba Buena Municipal Government, Tucumán Foundation, Pro Yungas Foundation, Tucumán National University's Architecture and Urbanism School, Yerba Buena Civic Forum, and the Province of Tucumán's Secretariat for the Environment.

According to the creation project, the three major problems within Tucumán MF are: 1) unplanned urban growth, 2) agro-industrial contamination, and 3) deforestation and ecosystem fragmentation. To cope with these problems, the MF undertakes as its main goal the planning and management of the sustainable development and conservation of natural resources, giving special importance to territorial zoning and environmental conservation.

The main activities developed by Tucumán MF between 2008 and 2015 included:

- Formulation and execution of conservation projects funded by SAyDS.
- Formulation of territorial zoning plans.

- Forest industry strategic plan.
- Tomato-tree production project.
- Formulation of management plans for protected areas.
- Workshops and course trainings on rural tourism and traditional handicrafts.
- Workshops and course trainings on environmental education.
- Workshop on technical capacities for indigenous communities.
- Formulation of projects to be funded by the PNUD within the framework of the National Program for the Protection of Native Forests.
- Yerba Buena ecological exchange program (recyclable materials for ornamental plants).

5. Some Lessons Learned and Tentative Conclusions

Twenty years after the adoption of the model forest concept in Argentina, evidence shows it is a useful policy implementation tool at the local level. Model forests allow for enhanced multilevel coordination, thus providing a platform for plans and projects on sustainable forestry and sustainable livelihoods. Multisectoral governance structures enable dialogue spaces contributing to the management of conflicts arising from conflicting perspectives on land management and divergent interests. These dialogue spaces also allow for the participatory construction of a shared vision and strategic planning at forest landscape scale. Incentives and support for sustainable forest management are integrated with other policy instruments for production diversification and social assistance aimed at social inclusion and the improvement of the life quality and standard of traditionally marginalized forest dependent local communities.

It must be noted that not all the initiatives result in a new model forest. Some initiatives fail due to some of these causes:

- Expecting the creating of a model forest to be a fast access to external donors and funding;
- Confusing a model forest with a template for the creation of non-governmental organizations that executes projects selected by the small group that created it;
- Insufficient social capital, thus failing to produce a participatory governance structure;
- Radical political changes and/or lack of political support from provincial and/or local authorities;

- Lack of minimum resources to operate, revealing the lack of commitment of the promoting partners, and rendering the initiative unsustainable.

The formation of a model forest demands time, usually not less than two to three years. The process involves, *inter alia*, the mediation of conflicts so that stakeholders with divergent visions get involved in the model forest governance. Should this not be achieved, the model forest might risk turning into a restricted group thus failing to meet the principles underlying this concept. In addition, existing levels of conflict shape the adoption and implementation process of transnational concepts like MF. We find that when there are fewer societal demands and protests, the adoption process is more technocratic-driven. When stakeholders' pressure and political mobilization increases, the process becomes more socially-driven.

The transaction costs involved in the process of developing a model forest are higher than those associated with the implementation of top-down initiatives. However, there are positive outcomes related to the development of social capital, strengthening of local capacity and improvement of the quality of life of local communities in harmony with the sustainability of forest ecosystems. Thus, model forests are useful tools for the enhancement of local forest culture.

Like other participatory governance initiatives, model forests are susceptible to cooptation by groups of interest. The active presence of provincial and local public sector is critical in maintaining balance and ensuring that all stakeholders may dialogue on a leveled playfield, especially vulnerable actors. Public sector presence is also important in order to foster inclusive development of marginalized communities and avoid the appropriation of the benefits by local elites.

The academia has a relevant role in Argentine model forests providing technical support and extension for local initiatives. Academic organizations contribute experience in order to incorporate best practices for SFM and productive innovation. This support targets small farmers and indigenous communities that receive advice to optimize their productive activities and harmonize them with the carrying capacity of their land.

Forests generate critical ecosystem services, such as landscape, biodiversity, and water security. We thus sought to look inside community-managed forests to see how ecosystem services are generated, and also outside these community, to analyze how varying contexts affect that generation of environmental benefits. We expect the quality of ecosystem services to be contingent on the adoption, implementation, and governance structure of forest communities. By identifying the adoption and implementa-

tion process of MF, our study can help improve the effectiveness of public policy aimed at supporting community stewardship of forests. We believe our research on MF in Argentina will benefit not just policy-makers, but as importantly, community groups and other stakeholders.

References

- Agrawal, A. and Chhatre, A. (2006). Explaining success on the commons: Community forest governance in the Indian Himalaya. *World Development*, 34(1), 149-166.
- Alcañiz, I. (2016). *Environmental and Nuclear Networks in the Global South: How Skills Shape International Cooperation*. New York: Cambridge University Press.
- Andonova, L.B., Betsill, M.M. and Bulkeley, H. (2009). Transnational climate governance. *Global environmental politics*, 9(2), 52-73.
- Berardo, R. and Mazzalay, V. (2012). Confianza, influencia política e intercambio de recursos en arenas decisorias regionales. *Revista de Ciencia Política* 32(2), 479-500.
- Campos Arce, J.J., Finegan, B. and Villalobos Soto, R. (2001). Management of goods and services from neotropical forest biodiversity: diversified forest management in Mesoamerica. *CBD Technical Series* 3, 5-16.
- Carpenter, D. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- FAO, (2005). Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005 – Argentina – Informe Nacional. Departamento Forestal, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia.
- Gabay, M. and Alam, M. (2017). Community forestry and its mitigation potential in the Anthropocene era: the importance of land tenure governance and the threat of privatization. *Forest Policy & Economics* 79, 26-35.
- Gibson, C.C., McKean, M.A. and Ostrom, E. (Eds.) (2000). *People and Forests: Communities, Institutions, and Governance*. Cambridge: MIT Press.
- Haas, Peter M. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization* 46(1), 1-35.
- Hadden, J. (2015). *Networks in contention*. New York: Cambridge University Press.
- Hadden, J. and Seybert, L.A. (2016). What's in a Norm? Mapping the Norm Definition Process in the Debate on Sustainable Development. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 22(2), 249-268.
- Hecló, H. (1978). Issue Networks and the Executive Establishment. In the *New*
- Hochstetler, K. and Keck, M.E. (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*. Duke University Press.

- Keck, M.E. and Sikkink, K. (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51(159), 89-101.
- Lubell, M. (2007). Familiarity breeds trust: Collective action in a policy domain. *Journal of Politics* 69(1), 237-250.
- McCarthy, J. (2006). Neoliberalism and the politics of alternatives: Community forestry in British Columbia and the United States. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(1), 84-104.
- Naysmith, J. (2003). Canada's Model Forest Program – Building on Success. Paper submitted to the XII World Forestry Congress, Québec, Canada.
- Nygren, A. (2005). Community-based forest management within the context of institutional decentralization in Honduras. *World Development*, 33(4), 639-655.
- Pagdee, A., Kim, Y.S. and Daugherty, P.J. (2006). What makes community forest management successful: A meta-study from community forests throughout the world. *Society and Natural Resources*, 19(1), 33-52.
- Perez-Verdin, G., Kim, Y.S., Hospodarsky, D. and Teclé, A. (2009). Factors driving deforestation in common-pool resources in northern Mexico. *Journal of environmental management*, 90(1), 331-340.
- Political System*, ed. A. King. Washington D.C.: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H.C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In *Theories of Policy Process*, Ed. P. A. Sabatier. Boulder: Westview Press.
- SAyDS, (2016). Programa Nacional de Bosques Modelos - Red Nacional de Bosques Modelos - Anuario 2015. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Buenos Aires, Argentina.
- Schneider, M., Scholz, J., Lubell M., Mindruta D., and Edwardson, M. (2003). Building consensual institutions: Networks and the national estuary program. *American Journal of Political Science* 47(1), 143-158.
- Scholz, J. T., Berardo, R., and Kile B. (2008). Do networks solve collective action problems? Credibility, search, and collaboration.» *Journal of Politics* 70(2), 393-406.
- SRIBM/SRNYAH-DB/PRODIA, (1996). Informe del Primer Taller para la Red de Bosques Modelo en la República Argentina, Secretaría Internacional de Bosques Modelo, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, Buenos Aires, Argentina.
- Terborgh, J. and Peres, C.A. (2017). Do community-managed forests work? A biodiversity perspective. *Land*, 6(2), 22.

Keywords

forest governance – environmental conservation – transnational networks – norm adoption

Palabras clave

gobernanza forestal – conservación ambiental – redes transnacionales – adopción de normas

Resumen

¿Cómo son adoptadas localmente las ideas ambientales transnacionales? Respondemos esta pregunta mediante el examen de la adopción y el desarrollo de la idea de bosque modelo en Argentina desde la segunda parte de los años 1990. El concepto de bosque modelo nació en Canadá en 1991 como la etiqueta de un nuevo programa nacional orientado a promover la construcción de procesos y arreglos de gobernanza para el manejo sostenible de bosques en el nivel local. La idea pronto comenzó a viajar a través del mundo gracias a las iniciativas de las agencias canadienses de cooperación internacional y se convirtió en una referencia de programas de las Naciones Unidas. Argentina fue una adoptante temprana de la idea de bosque modelo: en 1996 la secretaría ambiental nacional firmó una carta de intención con la Red Internacional de Bosques Modelo y comenzó a aplicar la idea en distintos puntos del país. Como resultado, seis bosques modelos se formaron a lo largo del país entre 1998 y 2008. Argumentamos que las redes transnacionales de burócratas, promotores e interesados directos ayudan a entender cómo los programas de gobernanza de recursos naturales viajan a través de los países. En función de los niveles de conflicto existentes en los lugares de adopción, distinguimos dos tipos de adopciones: aquellas más impulsadas técnicamente y aquellas impulsadas socialmente. Esperamos que las adopciones impulsadas técnicamente tendrán lugar en contextos de menores niveles de conflicto y las adopciones impulsadas socialmente en contextos de mayores niveles de conflicto. Este trabajo constituye un primer paso de un proyecto más amplio que busca comparar la adopción y evolución de bosques comunitarios en América Latina.

Reseñas

Hybrid Regimes within Democracies Fiscal federalism and Subnational rentier states

Carlos Gervasoni

Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 289 páginas.

Sofía Vidotto

«Todavía queda mucho por hacer». Podría ser la frase de un novato, pero fue parte del último slogan de campaña de quien gobierna la provincia de Formosa desde hace más de 20 años. Y aunque no todos corren con la misma suerte que Gildo Insfrán, no es inusual encontrar gobernadores en varias provincias argentinas que de una u otra forma logran desafiar los límites de la democracia. De hecho, la existencia de un régimen subnacional de dudoso tinte democrático no es una particularidad de Formosa. Tampoco de Argentina. Desde el trabajo seminal de O'Donnell, los especialistas coinciden en que el avance desigual de la democracia en el territorio trasciende las fronteras de América Latina.

«Hybrid Regimes within Democracies» representa uno de los esfuerzos más importantes de esta literatura por caracterizar y explicar la existencia de regímenes no democráticos en contextos nacionales que sí lo son, partiendo de la experiencia argentina para ofrecer herramientas -tanto analíticas como metodológicas- que permiten mirar más allá del caso.

La primera parte del libro propone un análisis minucioso y exhaustivo de la variable dependiente de interés: el nivel de democracia en las provincias argentinas. En el Capítulo 1, Gervasoni utiliza el concepto de democracia liberal representativa para definir y caracterizar aquellos regímenes provinciales que combi-

nan «instituciones democráticas que, no son una mera fachada, con prácticas autoritarias» (p.30), a los que denomina híbridos. Consciente de los desafíos que supone trabajar con regímenes de esta naturaleza a escala local, los capítulos siguientes reflejan la preocupación recurrente del autor a lo largo del libro por capturar la variación territorial de la democracia con indicadores válidos y confiables. Inspirado en la literatura que analiza el fenómeno a nivel nacional, Gervasoni propone dos estrategias de medición alternativas: el Índice de Democracia Subnacional (SDI) (Capítulo 2) y la Encuesta de Expertos en Política Provincial (SEPP) (Capítulo 3). El primero trabaja con evidencia cuantitativa para determinar el nivel de democracia subnacional en Argentina en función del grado de oposición al ejecutivo y legislativo provinciales y la medida en que existen límites reales al poder del gobernador. Los hallazgos resultan especialmente relevantes, en tanto no solo demuestran que existen distintos niveles de democracia en las provincias argentinas -algo quizás esperable- sino que muchas de ellas se volvieron menos democráticas con el tiempo. La Encuesta de Expertos representa una estrategia de medición complementaria de naturaleza subjetiva. Este recurso novedoso demuestra la utilidad de recurrir a la opinión de expertos locales para capturar la complejidad de ciertas prácticas locales que la evidencia cuantitativa no captura.

La segunda parte del volumen analiza posibles explicaciones detrás de la distribución desigual de la democracia en Argentina. El Capítulo 4 ubica el argumento del autor dentro de dos discusiones teóricas más generales. Por un lado, la clásica distinción entre explicaciones estructurales y de agencia, que caracteriza a esta literatura. Por otro lado, en la discusión sobre teorías fiscales y rentísticas de la democracia en las que se apoya su argumento. En ambos casos, la propuesta del autor resulta innovadora tanto por el tipo de explicación que propone que combina elementos de estructura y agencia- como por la variable independiente principal que toma de la literatura sobre regímenes nacionales y logra adaptar exitosamente al caso de estudio: las rentas fiscales. El Capítulo 5 desarrolla el argumento principal del libro, que da cuenta de que las provincias argentinas que más se benefician de la distribución fiscal de recursos, son las menos democráticas o -en términos de Gervasoni- las que mejor responden a su definición de regímenes híbridos. Esto ocurre porque la distribución de transferencias fiscales termina beneficiando a aquellas provincias menos densamente pobladas por encima del resto, poniendo a disposición de sus gobernadores un excedente de recursos conceptual y causalmente similar a las rentas petroleras que les permite mantener el control político en su provincia. En el Capítulo 6, Gervasoni somete su argumento a diferentes test estadísticos y demuestra que su hipótesis sobrevive aun cuando se consideran diferentes medidas de las variables independiente de interés y se controla por explicaciones alternativas. Más aún, el autor ofrece evidencia cualitativa de las poco democráticas La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Es-

tero y Catamarca que verifican el mecanismo causal que sostiene su argumento principal: el rol económico predominante que alcanza el estado provincial genera una fuerte dependencia económica de los ciudadanos, las empresas y los medios de comunicación, y consecuentemente un control político sin precedentes por parte de quienes gobiernan la provincia.

La tercera parte del libro coloca el análisis de Argentina en perspectiva comparada. El último capítulo propone una medida alternativa de democracia subnacional el Índice de Democracia Subnacional Comparado- que el autor testea en siete democracias federales (Alemania, Argentina, Australia, Canadá, India, Estados Unidos y México) y una unitaria (Uruguay). La construcción del índice supone dos logros especialmente importantes para la incorporación de fenómenos de índole local al acervo de la política comparada. Por un lado, su composición lo vuelve una medida objetiva, confiable y poco demandante en términos de datos, lo que permite replicarla con relativa facilidad en múltiples contextos. Por otro lado, constituye una herramienta sin precedentes para comparar regímenes subnacionales entre diferentes países en distintos períodos de tiempo. Esto implica, que su definición y sus indicadores son capaces de viajar en tiempo y espacio, y que, al hacerlo, es posible extender el análisis más allá de los países federales -e incluso de los autoritarismos competitivos como Rusia- con los que típicamente trabaja esta literatura.

De esta forma, el volumen constituye una contribución fundamental por varios motivos. En primer lugar, aporta claridad conceptual sobre un tipo de régimen específico que está lejos de ser un autoritarismo puro pero que sigue

siendo un desafío para la democracia. En segundo lugar, ofrece una rigurosa operacionalización del nivel de democracia, que combina de manera inédita indicadores alternativos para dar cuenta de lo que ocurre en Argentina y extenderlo a otras partes del mundo. En tercer lugar, dialoga con diferentes enfoques para construir una sólida explicación de por qué algunos líderes provinciales tienen más libertad que otros para recurrir a prácticas poco democráticas casi sin intervención del gobierno central.

Aunque las virtudes del trabajo son muchas, también se identifican algunas debilidades. Como menciona el propio autor, la relación entre rentas fiscales y nivel de democracia está mediada por la capacidad de agencia de los gobernadores. Esto significa que aunque la estructura juega un rol central en su argumento, hay provincias como Tierra del Fuego que reciben un gran volumen de rentas pero califican como democráticas. Aun cuando parte de esta anomalía es explicada por los modelos teóricos y estadísticos en términos del elevado ingreso per cápita de la provincia Austral, ésta permanece como un caso desviado. Lo que determina que un gobernador que dispone de este excedente de recursos decida y logre explotarlo a su favor parece estar asociado a sus objetivos, habilidades y otros recursos personales. Ahora bien, la evidencia cualitativa da cuenta extensamente de por qué es el caso en provincias muy poco democráticas como La Rioja o San Luis, pero no analiza qué ocurre en un caso como Tierra del Fuego, cuyo abordaje como caso negativo sin duda con-

tribuiría a aumentar el poder explicativo de su argumento. En relación con este punto, si bien su teoría tiene un fuerte componente estructural, el rol que ocupa la agencia humana en su explicación demanda un análisis más exhaustivo sobre el perfil de los gobernadores. Dicho de otra forma, comprender las trayectorias previas o ciertas características particulares permitiría establecer si existe algún patrón común entre quienes logran apropiarse de estos recursos naturales y explotarlos exitosamente a su favor, y quienes deciden no hacerlo. En cualquier caso, un análisis teórico (o incluso estadístico) de estas variables resultaría de gran utilidad para comprender aun con mayor precisión la compleja relación que establece el autor entre las rentas fiscales y el nivel de democracia en las provincias argentinas.

Las conclusiones a las que llega Gervasoni confirman que seguimos atravesando un momento central en términos de variación democrática subnacional. Al menos en la Argentina, el nivel de democracia de las provincias no parece haber mejorado desde el retorno a la democracia sino más bien lo contrario. Y aunque es demasiado pronto para saber si esta tendencia se mantendrá en el tiempo, sin dudas será necesario seguir de cerca lo que ocurre «por debajo» de la política nacional y en este sentido, el libro resulta una lectura obligatoria para entender por qué algunos líderes provinciales logran controlar la política local prácticamente sin limitaciones mientras que otros tienen que conformarse con obedecer las reglas del juego.

Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo

Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (editores)
CIS, Madrid, 2018, 512 páginas.

Gabriela Porta

La Ciencia Política ha consensuado, a partir de los escritos de Dahl (1989), los requisitos necesarios que debe reunir una democracia que permitan distinguirla de otros regímenes políticos: derecho al voto, derecho a ser electo, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, entre otros. En otras palabras, la celebración de elecciones regulares, libres y competitivas mediadas por reglas preestablecidas en donde se requiere que los partidos políticos viabilicen las decisiones y preferencias de los electores.

«*Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*», bajo la edición de Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina, indaga de manera exhaustiva y precisa los procesos electorales y los sistemas de partidos de América Latina en los últimos cinco años.

¿Cuáles son las características principales de los sistemas de partidos en la región? ¿Cuáles son los acontecimientos que han generado cambios significativos en los sistemas políticos? ¿Cuáles fueron los impactos generados por los resultados electorales sobre los sistemas de partidos? Estos son algunos de los interrogantes que la presente edición busca responder, representando así un valioso aporte teórico y empírico.

Estructurado en 20 capítulos, este estudio da cuenta de las elecciones presidenciales y legislativas entre el 2013 y los primeros meses de 2017 en 18 paí-

ses: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Tal como señalan los editores, exceptuando México -sólo celebró elecciones legislativas en 2015- el resto de los países mencionados eligió presidente durante el período estudiado; y 15 de ellos renovaron de forma simultánea sus parlamentos, mientras que El Salvador y Venezuela celebraron sus contiendas presidenciales y legislativas en años diferidos.

Si bien el énfasis está puesto en los sistemas de partidos, no quedan fuera del análisis variables e indicadores claves para entender la política regional; entre los indicadores utilizados se distinguen aquellos referidos a los partidos y sistemas de partidos: índice de fragmentación, número efectivo de partidos, índice de nacionalización de partido, índice de nacionalización del sistema de partidos e índice de volatilidad; y aquellos que hacen referencia a la competencia, participación y representación electoral: competitividad electoral, ubicación ideológica, concentración electoral, alternancia presidencial, participación electoral (tasa de concurrencia a las urnas), representación de las mujeres (leyes de cupo y paridad de género) y derecho al voto de ciudadanos residentes en el exterior. Muchos

de ellos constituyen una innovación en los respectivos sistemas electorales.

El libro permite no solo una lectura acabada del análisis político electoral de América Latina en los últimos cinco años, sino también una lectura particular y pormenorizada de cada país de la región.

Cada capítulo representa un estudio de caso donde se destaca el entrecruzamiento de las variables antes mencionadas y el contexto político-económico que distinguen las particularidades de cada uno de los países; los mismos se presentan ordenados alfabéticamente.

En la introducción, los editores detallan minuciosamente las variables e indicadores utilizados en el presente análisis comparado de los procesos electorales.

En el capítulo dedicado a Argentina, María Laura Tagina, a partir de la descripción minuciosa de las reglas y los resultados de la contienda electoral de 2015, busca responder en qué medida dichas elecciones representaron un punto de inflexión en las distintas tendencias que manifestaba el sistema de partidos a nivel nacional, tanto para la competencia presidencial como para la legislativa.

Nataly Viviana Vargas Gamboa observa la configuración del mapa electoral boliviano a partir de la reelección de Evo Morales en 2009, haciendo foco en los resultados electorales de 2014 y teniendo en cuenta las principales propuestas programáticas, las campañas electorales dentro y fuera del país, el proceso de selección de candidatos, las reglas electorales y los conflictos producidos durante el escrutinio.

Desde Brasil, Rachel Meneguello y Monize Arquer analizan el resultado de las elecciones de 2014 haciendo hin-

capié en las restricciones objetivas del sistema electoral y del sistema de partidos y su impacto sobre el funcionamiento del sistema representativo. Asimismo, a partir de la dinámica partidaria donde el PT y el PSDB constituyen vías de articulación y representación popular, estudian cómo se estructuró la competencia electoral a nivel estatal y la influencia en la composición de alianzas regionales y locales, así como también dan cuenta de las circunstancias que debilitaron el apoyo al gobierno del PT que terminó con la destitución de Dilma Rousseff.

David Altman y Rossana Castiglioni estudian los resultados electorales chilenos a la luz de la reformulación del sistema electoral utilizado desde la transición a la democracia en 1990. En ese sentido analizan los legados del sistema binominal, la reforma electoral de 2015 y los resultados electorales producidos en ese contexto.

En el capítulo destinado a Colombia, Adriana Ramírez Baracaldo indaga los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2014 a partir de la reconfiguración del sistema de partidos. Asimismo, explora las implicancias que el proceso de paz con las FARC y el plebiscito sobre el Acuerdo Final generaron en el sistema político y partidario colombiano, principalmente como configuración de un nuevo escenario político.

Ilka Treminio Sánchez analiza las transformaciones en la representación producidas en Costa Rica, a la luz de las elecciones presidenciales y legislativas de 2014 y las de 2016 para elegir a más de 6.000 cargos municipales. Al mismo tiempo, da cuenta del impacto del paso de un sistema bipartidista a uno multipartidista moderado, fundamentalmente en una sociedad política

con dificultades para conformar coaliciones de gobierno.

Por su parte, Simón Pachano identifica los «elementos de continuidad y cambio derivados de las elecciones ecuatorianas» llevadas a cabo en 2013, 2014 y en 2017, y analiza el impacto del retorno del clivaje territorial en la política del país. Asimismo, reflexiona sobre la continuidad de la Revolución Ciudadana, proceso político iniciado por Rafael Correa en 2007.

En el capítulo sobre El Salvador, Sonia Rubio, analiza el impacto de los resultados electorales de 2014 y 2015 en el sistema político, teniendo en cuenta los cambios en las reglas electorales y las características del sistema de partidos volatilidad reducida y máxima polarización-.

Secundino González, aborda las elecciones guatemaltecas de 2015, en un contexto atravesado por denuncias de corrupción que le valieron el cargo al presidente Pérez Molina, movilización social, reclamos por la transparencia en el uso del financiamiento político y las modificaciones de las reglas electorales. Analiza también, como dato destacado, la alta tasa de transfuguismo parlamentario ostentada en el país.

Asimismo, Cecilia Rodríguez tiene por objetivo describir la evolución del sistema político hondureño a partir de los últimos procesos electorales, haciendo hincapié en las rupturas -fin de la mayoría legislativa y del bipartidismo, y quiebre del Partido Liberal- y continuidades generadas por las elecciones generales de 2013.

En el capítulo sobre México, Igor Vivero Ávila busca describir cómo se ha comportado el sistema de partidos en el ámbito electoral, así como también conocer qué reglas se han utilizado y qué cambios fueron incorporados (prin-

cipio de paridad de género y candidaturas independientes) en los comicios llevados adelante en 2015.

Por su parte, Salvador Martí i Puig, en el apartado sobre Nicaragua, analiza los comicios de 2016, a partir de tres elementos claves: la evolución del sistema electoral desde 1990, las características del régimen instaurado y la capacidad de manipulación de las autoridades sandinistas respecto del Poder Judicial y de la gobernanza electoral, teniendo en cuenta a su vez, la ausencia de incertidumbre de los comicios.

Mélaney Barragán Manjón dedica el capítulo sobre Panamá a describir las elecciones de 2014 haciendo foco en aspectos institucionales, la coyuntura económica y los actores intervinientes. Destaca también la gran cantidad de impugnaciones presentadas, relacionadas con la falta de transparencia en el uso de fondos públicos durante la campaña.

El capítulo sobre Paraguay está a cargo de Sara Patricia Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo, quienes ponen de manifiesto cómo las continuidades y cambios experimentados por el inestable sistema político paraguayo han impactado en los últimos procesos electorales, principalmente la contienda llevada adelante en 2013.

Mientras que Fernando Tuesta Soldevilla reconstruye los momentos claves de la campaña electoral peruana de 2016 y los resultados electorales a la luz de una ciudadanía dividida por el clivaje fujimorismo - antifujimorismo.

Ante un sistema partidario dominado por el bipartidismo, Ana Belén Benito Sánchez dedica el apartado sobre República Dominicana a examinar las reglas electorales utilizadas en los comicios de 2016 y a analizar los límites de la institucionalización política del

país, acompañados de un electorado de carácter conservador que brinda un fuerte apoyo a los partidos tradicionales.

Daniel Buquet y Asbel Bohigues buscan explicar, desde los resultados de la contienda uruguaya de 2014, la continuidad de los procesos electorales a partir de los cambios sufridos por el sistema de partidos desde la vuelta a la democracia. Al mismo tiempo analizan la distribución territorial de los votos partidarios para comprender «la competencia interpartidaria y la distribución de apoyos electorales a lo largo del país».

Juan M. Trak dedica el capítulo sobre Venezuela a analizar, a partir de cuatro ejes -el contexto sociopolítico, las reglas electorales, los mecanismos de selección de candidatos y los resulta-

dos de los comicios de 2013 y 2015-, los desafíos que enfrenta el sistema político venezolano y los posibles escenarios que de ello surjan.

Finalmente, los editores dedican el último capítulo a «recorrer las últimas décadas de práctica electoral para observar regularidades y tendencias» y así analizar los desafíos que enfrentan los sistemas de partidos de la región.

El presente volumen constituye un aporte fundamental al estudio de la política electoral y los partidos políticos y resulta de lectura obligatoria, no solo para todos/as aquellos/as que trabajen estas temáticas sino para quienes pretenden tener una mirada acabada y global sobre los acontecimientos políticos electorales del último lustro en América Latina.

A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo

Javier Vadell (Org.)

Editora PUC Minas, 2018, 287 páginas

Aldana Arias Britos

¿Cuál es el marco teórico que da vida a las relaciones internacionales en China?, ¿Qué influencia ha tenido el gigante asiático en el desarrollo económico del Sur Global?, ¿Son China y Estados Unidos, en realidad, tan distintos?

El libro que presenta la Editora PUC Minas es una compacta pero exhaustiva recolección de ponencias realizadas en el III Seminario sobre Potencias Medias, en agosto del 2016, organizado por la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais y por el Instituto de estudios sobre Asia (IEA) de la Universidad Federal de Pernambuco.

El ascenso político y económico de China en el orden mundial contemporáneo es, sin duda para todos los analistas de este libro, el acontecimiento más importante de las relaciones internacionales de los últimos 15 años. Es también, una marca indeleble en el rumbo del siglo XXI.

Siguiendo un riguroso criterio, el primer capítulo sumerge al lector en una comprensión teórica de las relaciones internacionales chinas. Marcos Costa Lima retoma el concepto de «Tianxia»; surgido en la china antigua; para indagar como es que en la perspectiva asiática las relaciones internacionales, la legitimidad del poder y los cambios que se producen en el escenario mundial son entendidos de manera radicalmente diferente a la occidental, primordialmente, a las teorías desarrolladas en

Estados Unidos. A medida que el capítulo avanza, el autor rastrea a los principales teóricos de las relaciones internacionales chinas para dar cuenta de los interrogantes que impulsaron el desarrollo de esta disciplina e intentar dilucidar las respuestas más pertinentes.

El segundo capítulo del libro está escrito por Li Xing y Timothy Shaw, en donde ambos analizan el nexo que existe entre el orden mundial, liderado por los Estados Unidos, y el ascenso de China en este orden, considerando los conflictos y tensiones que se desencadenan entre estos dos actores. Los autores se sirven de un brillante anagoría entre dos proverbios chinos «dormir en la misma cama con sueños distintos» y «montar el tigre»- junto con el conocido refrán de «el sueño americano» para entender como estas dos potencias han interactuado a lo largo del siglo XX. Es así que los autores revelan su principal hipótesis: sustentándose en la teoría de la transición de poder desarrollada por Organski y Kugler en 1980, las posibilidades de un enfrentamiento armado entre Estados Unidos y China aumentarían en contextos en donde una potencia emergente amenace con reemplazar al hegemon dentro del sistema internacional. Las apreciaciones de Xing y Shaw demuestran el taciturno carácter de las relaciones entre ambos países: un vínculo que se ha tornado necesario para ambos circunscripto en una puja de poder continua.

Los tres capítulos que se desarrollan a continuación versan sobre la influencia económica que ha tenido el gigante asiático en diferentes regiones del mundo. La inversión externa directa que ha generado este país es un factor clava para entender su influencia regional y mundial, así como para esclarecer sus vínculos con la Unión Europea, que a pesar de presentar fluctuaciones, han sabido volverse rutinarias. Yuan Ma y Henk Overbeek estudian los diferentes factores de atracción que la UE presenta para atraer un considerable porcentaje de las inversiones externas directas de China, y presentan sus hipótesis sobre porque esta organización presenta un ambiente de inversión relativamente amigable para inversores chinos luego de la crisis economía europea.

Seguidamente, Giuseppe Lo Brutto descifra los cambios económicos y políticos de América Latina, para posteriormente entender que futuro poseen las relaciones entre este continente y el país chino como consecuencia directa de las dinámicas de Cooperación Sur-Sur. Esta nueva estrategia de comercialización, no solo engloba las estrategias para el cambio rotundo en las regiones que involucra sino que también es considerada una útil herramienta para transformar el orden mundial impulsando la independencia económica y política de los países que las lleven a cabo. China se encuentra actualmente entre los socios más activos de América Latina, mediante la consolidación de acuerdos multilaterales y bilaterales que le aseguran una marcada presencia geopolítica y económica en la región. Enfrentados a un escenario internacional multipolar, el posicionamiento geopolítico y geoeconómico es un punto clave en las relaciones entre China y América Latina.

Estas conclusiones encuentran un reflejo en el capítulo siguiente, en donde el foco de atención es puesto en el rol que ha tomado China respecto del continente africano: su renacimiento. Resaltando las particularidades del caso, Rafael Domínguez detalla la presencia china en terreno económico africano, las doctrinas de colaboración económica dirigidas por China y los diferentes momentos de tensión y amistad diplomáticos que han acontecido entre ambos países. En comparación con otras potencias como Estados Unidos y Japón, China represento al continente africano una alternativa saludable para comenzar un desarrollo económico libre de condicionalidades políticas, cimentado en una historia común de dominación imperial por parte de las potencias occidentales.

Mariana Burger inicia un nuevo capítulo respecto al posicionamiento de China en la sociedad internacional retomando su posicionamiento frente a las problemáticas territoriales que se originaron en el mar del sur de China, en donde el reclamo de los diferentes países de la región sobre aéreas que se superponen determino un antecedente fundamental para comprender las relaciones entre los países en la actualidad. Una de las aristas de esta temática analizadas por la autora es como el -nuevo gigante asiático fiara sus objetivos e intereses geopolíticos y territoriales en función de su acelerado crecimiento económico. Una política exterior basada en la idea de que el advenimiento chino como gran potencia no implica desventajas o perjuicios a otras naciones, sustentándose en principios confucianos, le ha dado a China la posibilidad de embarcarse en políticas de «community of practice» con el resto de sus vecinos.

En el capítulo siete, Javier Vadell y Pedro Neves cotejan la evolución de las relaciones comerciales entre la República Popular China y Brasil en el siglo XXI. Con el propósito de analizar el creciente vínculo político, económico y regional que el país oriental ha establecido con Brasil, seleccionan dos aspectos a partir de los cuales desarrolla su trabajo: en primera instancia, la importancia de ese vínculo para el desarrollo de la región de América Latina, dejando para la segunda parte del su composición una comprensión minuciosa de la interacción chino-brasilera como un resultado de la política «going global» desarrollada por China. Considerando que las relaciones entre China y América Latina responden a una nueva etapa de inserción en el capitalismo global, la breve investigación de estos internacionalistas apunta a develar las nuevas relaciones de (inter)dependencia asimétrica entre ambos países.

Bien encaminados hacia el final del libro, las últimas dos ponencias elegidas para completarlo versan sobre aspectos de la economía internacional y la independencia monetaria que Chi-

na ha programado desde la última década; así como su desenvolvimiento regional desde una óptica cualitativa para medir su mejoría interna. Las políticas de internacionalización de la moneda china constituyen la piedra angular para lograr una mayor independencia del dólar en el plano de la economía mundial, sin por eso permitir que la economía nacional quede indefensa a las fluctuaciones e inestabilidades que presenta la economía internacional. Comprender estas políticas, permitirán a cualquier analista comprender las actuales posiciones del país que posee la segunda economía más grande del mundo.

En suma, este libro proporciona ángulos e interpretaciones innovadoras, actuales y precisas a la hora de asomarse al entendimiento de los desafíos que China plantea al mundo y aquellos a los que ella misma como nación ha tenido que sobrellevar para recuperar su posición de potencia a nivel regional y mundial. Javier Vadell presenta un provechoso trabajo para todos aquellos interesados en la futura configuración del orden internacional.

Centro presidencial: Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa

Jorge Lanzaro (coordinador)

Editorial Tecnos, 437 páginas.

Ignacio Santoro

La política tiende a la personalización. Los primeros mandatarios son cada vez más vistos como figuras monistas que concentran bajo su persona los aciertos y errores de un gobierno. Sin embargo, los primeros ministros y los presidentes no gestionan solos. Todo líder posee un equipo que apoya, asiste y refuerza su autoridad. Por ello el libro compilado por Jorge Lanzaro, *Centro Presidencial*, busca trascender el estudio de la figura personal del primer mandatario y centrarse en los Centros de Gobierno (CdG) o Centros Presidenciales (CP).

La riqueza del trabajo se encuentra, por un lado, en la diversidad de casos estudiados por prestigiosos académicos, desde la inclusión del *leading case*, Estados Unidos, hacia los estudios de presidencialismos latinoamericanos, pero también de algunos parlamentarismos europeos. Esta heterogeneidad muestra al libro como una útil herramienta de análisis comparado.

El trabajo comienza con una breve introducción donde se define al CP o CdG como los núcleos que apoyan directamente la labor de los jefes de gobierno, mediante diversas funciones, concentradas en las oficinas del Poder Ejecutivo. Las instituciones que llevan adelante estas tareas pueden ser tanto formales como informales.

En los siguientes dos capítulos se estudia el caso argentino. En primer lugar, Marcelo Camerlo y María Eugenia

Coutinho analizan las instituciones que compusieron el Centro Presidencial durante el período 1983-2014. Los autores destacan que el CP argentino varió de acuerdo a las estrategias de construcción de poder de cada presidente. A pesar de ello, durante el período estudiado el tamaño del CP se mantuvo estable y ante el surgimiento de nuevas funciones dentro de la órbita del Ejecutivo, estas fueron absorbidas por el gabinete.

Alejandro Bonvecchi, por otro lado, toma un eje diferente al analizar cómo los presidentes crean estructuras dentro de la presidencia para interceder en la política económica. Bonvecchi propone que el CP creció cuando se encontraron momentos de estabilidad económica. En cambio, ante períodos de crisis económica, se delegó la conducción de la política económica al Ministerio de Economía o al propio presidente.

En el tercer capítulo Magna Inácio, analiza el caso brasileño tomando los últimos siete gobiernos (hasta la primera presidencia de Dilma Rousseff). Brasil ha sido reiteradamente estudiado debido a la particularidad que presentan los Gobiernos de Coalición. Los mismos parten de la lógica del intercambio de apoyo parlamentario por puestos ministeriales, debido a un sistema de partidos muy fragmentados donde es necesario la formación de coaliciones para obtener mayorías parla-

mentarias. El CP ha seguido la misma lógica del intercambio y en términos generales funcionó de manera conjunta con el gabinete, logrando estabilidad en el gobierno.

Chile comparte con Brasil el poseer gobiernos de coalición. En este libro, Peter Siavelis estudia los cuatro gobiernos de la Concertación desde el retorno democrático (1990-2010). En el caso chileno, el reparto de ministerios se determinó según el peso electoral de los miembros de la coalición (fórmula de *cuoteo*). Sin embargo, el *cuoteo* convivió con la incorporación de asesores informales, quienes tomaron algunas funciones del CP. Esta dinámica estuvo presente durante la administración tanto de Eduardo Frei como Ricardo Lagos, pero no bajo la presidencia de Patricio Aylwin. Michel Bachelet, en cambio, tuvo un CP reducido al verse desprestigiado el sistema de *cuoteo* y de asesores informales.

En los casos de Colombia, México y Perú, el CP se incrementa e institucionaliza logrando mejorar la acción de gobierno, así como también una centralización del control en manos del presidente. Luis Bernardo Mejía Guinand y Felipe Botero Jaramillo, estudian el surgimiento y la institucionalización del CP colombiano. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), organismo encargado de las tareas propias del CP, es creado en 1956, acrecentando su institucionalidad de manera sostenida, la cual realiza un salto en el año 1990, al adquirir una mayor cantidad de funciones. A partir de 2002, Colombia ha tendido a formar coaliciones de gobierno. Por ello, el CP compite y en ocasiones sustituye las tareas de los ministros.

México es estudiado por José Luis Méndez quien escruta las presidencias

de Vicente Fox (2000-2005), Felipe Calderón (2005-2010) y Enrique Peña Nieto (2010-2015). Desde un punto de vista metodológico el artículo resulta interesante al crear una tipología en torno a la relación entre el presidente y su CP. A partir de ella, la CP durante la presidencia de Fox, fue guiado por el principio de «Incertidumbre Competitiva», donde existió un *Chief of staff* fuerte y una división clara del trabajo, mientras que Calderón y Peña Nieto siguieron un principio de «Certidumbre Competitiva» sin un jefe ni tareas claras, y con competencia entre las áreas. Sin embargo, como balance de las tres presidencias el tamaño del CP se mantuvo relativamente pequeño.

En Perú en cambio, las transformaciones en el CP fueron determinantes en la acción de gobierno. Para demostrar ello, Salvador Peralta, toma como objeto de análisis las dos presidencias de Alan García (1985-1990 y 2006-2011). El autor entiende que la diferencia entre la primera presidencia de García (fallida) y la segunda (relativamente exitosa) tiene su raíz un cambio en el plano organizacional con un CP más fuerte, repercutiendo en una mayor eficiencia en las políticas de gobierno.

Jorge Lanzaro explica que, a diferencia del resto de los casos latinoamericanos, en Uruguay entre 1985 y 2005 el CP se mantuvo con una estructura reducida y una centralización acotada. Asimismo, los cambios en el CP no se dieron dentro de gobierno de coalición sino en el gobierno mayoritario de un solo partido, el Frente Amplio (2005-2015).

Hacia el final del libro se compilan tres casos europeos y se dedica un capítulo a Estados Unidos. Bert A. Rockman es el encargado del estudio

del caso norteamericano, destacando sus orígenes constitucionales y cómo se fueron moldeando los poderes del Ejecutivo a partir del enfrentamiento con el Poder Legislativo y los poderes locales. Frente a ellos, la mediación por parte de la Justicia ofició como árbitro en la distribución de potestades a partir de la interpretación de la Carta Magna.

Dentro de los modelos europeos, Mario Kölling estudia el caso alemán, tomando el gobierno de Konrad Adenauer (1949-1963) como puntapié inicial hasta el actual mandato de Angela Merkel. El CP alemán tiene como principal función la coordinación de la estructura jerárquica que compone el Poder Ejecutivo, así como también la de los actores políticos locales y, en los casos de coaliciones simétricas, con los partidos que la componen. Asimismo, en los últimos años el CP se ha vuelto más activo al impulsar políticas, interfiriendo en el rol de los ministerios.

Gran Bretaña tiene una larga tradición de un poder centralizado en el Ejecutivo, explica Martin J. Smith. Sin embargo, el CdG ha sido tradicionalmente débil, siendo los ministros muy poderosos. Por ello, desde 1980 en adelante, los primeros mandatarios busca-

ron expandir sus recursos políticos y centralizar la toma de decisiones en su persona. No obstante, si bien se ha reforzado e institucionalizado el CdG formal, este proceso encontró limitaciones producto de la fortaleza de los ministerios.

Finalmente, Juan Luis Paniagua analiza los gobiernos españoles desde el retorno democrático en 1977 hasta 2015. La Constitución española dotó de un gran poder a la Presidencia. Sin embargo, el CP demoró hasta el gobierno de Felipe González (1982) en consolidarse. A partir de ello, cada uno de los presidentes adaptó las estructuras de la presidencia a su conveniencia y criterio, manteniendo, sin embargo, las instituciones, estructuras y procesos. En su trabajo, Paniagua analiza exhaustivamente cada uno de estos elementos, combinados con la estructura interna de los partidos, la comunicación política y el estilo de las campañas españolas.

Como conclusión, *Centro Presidencial* resulta novedoso al ocupar un espacio faltante en la literatura politológica, incorporando una gran cantidad de casos, pero también al aportar insumos metodológicos y teóricos útiles para la realización de estudios futuros.

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). 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

