

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 12, Nº 2, Noviembre 2018

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Martín D'Alessandro (UBA)

Vicepresidente

Anabella Busso (UNR)

Secretaria General

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Pro-Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorera

Mariana Prats (UBA)

Pro-Tesorera

Lucía Caruncho (UBA)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintía 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 12 • N° 2, NOVIEMBRE 2018

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 Falleti

(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky

(Harvard University)

Fernando Limongi

(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas

(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo

(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán

(University of Pittsburgh)

Catalina Smulovitz

(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes

(Yale University)

Secretario de Redacción

Guido Moscoso

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 2

Editorial 211

ARTÍCULOS

- ¿Quién nombra a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina
Who nominates legislative candidates? The Chamber of Deputies in Argentina
Nicolás Cherny, Valentín Figueroa y Gerardo Scherlis 215-248
- La organización colectiva de las empresas extranjeras en argentina (2003-2015)
The collective organization of multinational corporations in Argentina (2003-2015)
Alejandro Dulitzky 249-279
- La política del gasto público estatal en México: el rol de la fragmentación legislativa y del gobierno dividido
The politics of state public expenditures in Mexico: The role of legislative fragmentation and divided government
Aldo F. Ponce y Héctor De Lira 281-312
- Facebook como espacio de radicalismo en Internet: un análisis de los comentarios durante las elecciones de 2014 en Brasil
Facebook as space for radicalism on the Internet: An analysis of comments by users during the 2014 elections in Brazil
Michele Goulart Massuchin, Isabele Batista Mitozo y Fernanda Cavassana De Carvalho 313-336
- Las estructuras criminales en Argentina y las iniciativas de cooperación estatal para combatir su avance
Criminal structures in Argentina and State cooperation initiatives to combat their advance
Carolina Sampó y Ludmila Quirós 337-358

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

*There is no legitimacy crisis: Support for
judicial institutions in modern Latin America*

Sin crisis de legitimidad: el apoyo a las instituciones
judiciales en la América Latina contemporánea

Amanda Driscoll y Michael J. Nelson 361-377

RESEÑAS 381-385

Editorial

Cierra el 2018 y comienza un nuevo año, esta vez con elecciones presidenciales. La novena elección presidencial y la decimonovena elección legislativa en 35 años de democracia ininterrumpida. Como siempre, desde la *Revista SAAP* celebramos cada uno de estos logros con más artículos, con más pensamiento y con más Ciencia Política.

Mientras las instituciones de la democracia siguen firmes, la economía golpea con mayor virulencia a los argentinos. La pérdida del poder adquisitivo, la retracción del gasto en investigación y desarrollo, así como también la mayor precariedad laboral, afectan también a la disciplina. Un menor número de plazas en CONICET, reducciones en los recursos disponibles para investigación y caídas en el salario real de nuestros colegas politólogos afectan todas las áreas de desarrollo profesional, desde la enseñanza superior, pasando por la actualización académica, la investigación básica y la participación en foros nacionales e internacionales. Un país sin ciencia es un país cuyo futuro se empobrece. Esto es cierto también en la Ciencia Política. Las dificultades económicas de nuestros y nuestras colegas hoy condicionan las contribuciones que podemos realizar más adelante.

A nivel internacional, señales de humo que auguran una “recesión democrática” siguen sonando fuerte y claro. Cada vez un mayor número de colegas dedican tiempo y recursos a investigar el debilitamiento de derechos políticos y sociales, tanto en nuevas democracias como en democracias consolidadas. Mayores niveles de intolerancia política, así como la judicialización de oponentes políticos, son reportados con mayor frecuencia.

En este contexto, la Revista SAAP sigue ocupándose de publicar trabajos de alta calidad académica, tanto nacionales como internacionales. Agradecemos por ello a las y los autores que nos envían sus trabajos, así como también a todos los y las colegas que hacen posible publicar la *Revista SAAP*.

En este número incorporamos un nuevo cambio en nuestra política editorial. A partir de ahora, evaluaremos y publicaremos un grupo reducido de artículos en otros idiomas. El objetivo es llegar con la revista a un público cada vez más vasto, tal y como ocurre con otras prestigiosas revistas de América Latina.

Nicolás Cherny, Valentín Figueroa y Gerardo Scherlis cuestionan una de las presunciones más extendidas de la literatura reciente sobre las nominaciones para cargos legislativos, la cual asume que los líderes partidarios provinciales, especialmente los gobernadores, son quienes monopolizan el poder de nominación de los candidatos legislativos. Para esto presentan siete tipos de actores con poder de nominación y a través del análisis de la nominación de las 555 candidaturas viables a diputado nacional entre 2009 y 2015 encuentran que el presidente se presenta como responsable de casi un cuarto de las nominaciones. Asimismo, exponen otros actores que cumplen con este rol: los líderes partidarios provinciales distintos al gobernador, los líderes

partidarios nacionales distintos al presidente, los intendentes y otros líderes territoriales. En relación con esto muestran que el poder de estos actores es proporcional a su poder relativo dentro de sus respectivos partidos políticos.

Alejandro Dulitzky, analiza la organización colectiva de las empresas multinacionales extranjeras en Argentina durante los años kirchneristas (2003-2015). A partir de entrevistas en profundidad, información de prensa y datos proporcionados por las organizaciones, el autor describe las características que exhiben las asociaciones empresariales y los movimientos que realizan las empresas extranjeras entre estas asociaciones a lo largo del período.

Carolina Sampó y Ludmila Quirós por su parte analizan los cambios en las estructuras criminales en Argentina, desde la desaparición de los grandes carteles, su fragmentación y la adopción del formato particular de clanes familiares. También presentan nuevos actores centrales: los facilitadores, que son los encargados de crear redes de comercio global. Finalmente analizan la necesidad de los estados de modernizar sus estrategias de cooperación para poder enfrentar y contener el avance de la criminalidad.

Por otro lado, mirando hacia el norte del continente, Aldo Ponce y Héctor de Lira ponen el foco sobre la competencia política subnacional en México y analizan el modo en el cual la fragmentación legislativa estatal y el antagonismo existente entre el Ejecutivo estatal y la oposición influyen sobre la magnitud del gasto público estatal. Encuentran un efecto condicionado entre estos factores: una mayor fragmentación legislativa eleva los gastos cuando el partido del gobernador no posee la mayoría de asientos en la legislatura estatal.

Michele Goulart Massuchin, Isabele Batista Mitozo y Fernanda Cavassana de Carvalho proponen un estudio del debate de radicalismo en las redes sociales en Brasil, específicamente en Facebook, durante el período electoral presidencial de 2014. De esta manera analizando el tipo de comentario y la tendencia a la radicalidad encuentran que las críticas radicales fueron más direccionadas a la candidata Dilma Rousseff que reelegía su mandato.

Finalmente, en la sección de notas de investigación, presentamos el trabajo de Amanda Driscoll y Michael Nelson, quienes analizan el grado de apoyo público de las Cortes Supremas de América Latina. En esta nota de investigación, Driscoll y Nelson muestran que, contrariamente a lo que muchos suponen, las Cortes Supremas de América Latina gozan de considerable apoyo público entre los votantes. Este “apoyo difuso”, argumentan los autores, tiene un efecto disuasorio sobre las intenciones de acoso por parte de los otros actores institucionales. Este provocativo estudio abre interrogantes importantes sobre el efecto que tiene la opinión pública en la defensa de las instituciones democráticas que no son elegidas por el voto popular.

Con este grupo de excelentes artículos cerramos otro año de la *Revista SAAP*. Agradecemos nuevamente a todos los que han colaborado con este esfuerzo editorial y esperamos que el 2019 sea un año más próspero para nuestra democracia y prolífico para nuestros colegas.

ERNESTO CALVO
ANABELLA MOLINA
GUIDO MOSCOSO

Artículos

¿Quién nombra a los legisladores? La conformación de las listas de candidatos para la Cámara de Diputados en Argentina*

Who nominates legislative candidates? The Chamber of Deputies in Argentina

NICOLÁS CHERNY

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
nicolas.cherny@gmail.com

VALENTÍN FIGUEROA

Stanford University, Estados Unidos
valfig@stanford.edu

GERARDO SCHERLIS

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

Conocer quiénes son los actores que controlan el acceso a las nominaciones para los cargos legislativos brinda información clave sobre las relaciones de poder al interior de los partidos y resulta crucial para comprender el comportamiento de los legisladores. En el caso de Argentina, una extensa literatura asume que los gobernadores son los actores excluyentes en este terreno, derivando de ello importantes implicancias sobre el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, no existen estudios que verifiquen empíricamente esta presunción. Este artículo contribuye a cubrir este vacío analizando la nominación de las 555 candidaturas viables a diputado nacional entre 2009 y 2015. Los resultados ponen en cuestión el sentido común de la literatura actual, identificando una variedad de actores con poder de nominar candidatos, cuantificando cuánto ha nominado cada uno de ellos y explorando las condiciones que fortalecen el poder de nominación en cada caso.

* Artículo aceptado para su publicación el 2 de septiembre de 2018.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Marcelo Nazareno y de un/a evaluador/a anónimo/a de la *Revista SAAP*, así como los de los participantes del IV Encuentro del Grupo de Estudios Legislativos de América Latina y del Seminario del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella. Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki y Danilo Degiusti participaron activamente del proceso de investigación y discusión que hizo posible este artículo. Ana Sofía Elverdín, Belén Abdala, Juan Manuel Moyano Larrazábal y Joaquín Vivares trabajaron en la confección de la base de datos.

“He who can make the nominations is the owner of the party. This [the nomination process] is one of the best points to observe the distribution of power within the party” (Schattschneider, 1942, p. 64)

I. Introducción

La nominación de las candidaturas legislativas tiene importantes implicancias para el funcionamiento del sistema político. Esto es así porque cabe inferir que quienes controlan las nominaciones tendrán consecuentemente control sobre el comportamiento de los legisladores (Langston, 2007, pp. 253-4). Investigaciones recientes sobre presidencialismos latinoamericanos han identificado un conjunto de variables institucionales y partidarias que se combinan para moldear los procedimientos de nominación de candidatos (Buquet, 2001; Camp, 1995; Langston, 2001, 2006, 2007, 2010; Siavelis, 2002; Jones, 2008; De Luca, Jones y Tula, 2002, 2008; Siavelis y Morgenstern, 2008).

Utilizando comparaciones de casos nacionales, este enfoque ha logrado identificar que, bajo reglas de representación proporcional, distritos plurinominales y listas partidarias cerradas, la nominación de candidatos legislativos será centralizada y dominada por elites partidarias. Esto es así porque estas reglas dificultan y desincentivan la construcción de candidaturas personales, centralizando el poder de nominación en los partidos (especialmente Siavelis y Morgenstern, 2008).

La capacidad de los partidos para definir el acceso a las listas permite inferir que serán también los partidos quienes controlen el comportamiento de los legisladores (Langston, 2007, pp. 253-4). En países federales, sin embargo, la ecuación deviene más compleja. Tanto por las propias reglas electorales como por la descentralización de recursos políticos y materiales, los líderes partidarios subnacionales tenderían en estos casos a competir con —y eventualmente desplazar a— los liderazgos nacionales en la nominación de candidatos.

Ésta es precisamente la presunción asumida por una vasta literatura sobre el sistema político argentino. En efecto, lo que Carlos Gervasoni y Marcelo Nazareno (2017) denominan “el nuevo sentido común del federalismo argentino” postula que los legisladores nacionales en Argentina responden en su inmensa mayoría a los gobernadores provinciales, y que ello es así fundamentalmente porque los gobernadores, como jefes políticos de los partidos dominantes en las provincias, confeccionan las listas por las que serán elegidos esos legisladores.

Como también lo notan Gervasoni y Nazareno (2017, p. 18) este sentido común ha servido como presupuesto para el análisis de múltiples aspectos

tos del sistema político argentino, desde el funcionamiento del Congreso (Jones et al., 2002; Jones y Hwang, 2005; Zelaznik, 2012), el estudio de los partidos políticos como organizaciones (Leiras, 2007) y el modo en que éstos se integran nacionalmente (Scherlis, 2008), la construcción de carreras políticas (De Luca, 2008), la política de las reformas económicas (Gibson y Calvo, 2000), la política fiscal (Eaton, 2002), o la implementación de políticas públicas (Spiller y Tommasi, 2000; Ardanaz et al., 2014; Monaldi, 2010), por nombrar sólo algunos ejemplos.

Argentina constituye un ejemplo clásico de “federalismo centrado en los partidos” que reúne las condiciones para que las élites partidarias subnacionales protagonicen la negociación de candidaturas (Jones, 2008; Lodola, 2009). Sin embargo, esta premisa central para la comprensión del funcionamiento del sistema político argentino siempre ha sido derivada de evidencia empírica indirecta y nunca ha sido verificada empíricamente (Tchintian, 2009, p. 124; Gervasoni y Nazareno, 2017).

Por otra parte, estudios sobre diferentes períodos de la historia argentina han adjudicado un rol preponderante al presidente en esta materia. El citado trabajo de Gervasoni y Nazareno refiere al dominio del presidente en el terreno legislativo como un “viejo sentido común” del federalismo argentino (2017, p. 12-3). La capacidad del presidente para dominar el Congreso surge efectivamente de la historiografía sobre diversas etapas de la historia de la democracia argentina en la primera mitad del siglo XX¹. Pero también es posible encontrar referencias específicas a presidentes que, mucho más aquí en el tiempo, logran cubrir las listas legislativas con sus seguidores². Se trata por lo general de casos en los que los presidentes que son, a su vez, líderes partidarios fuertes (Yrigoyen, Perón, Menem) y que, como tales, imponen sus preferencias también en relación con quienes irán a defender al gobierno en el Poder Legislativo.

De modo que existen argumentos para sostener que tanto líderes provinciales (gobernadores) como nacionales (presidentes) cuentan con recursos y motivaciones para intervenir en las nominaciones. Pero a pesar de ello, y a pesar de toda la evidencia anecdótica recogida a lo largo del tiempo, ignoramos cuánto interviene cada actor, qué variables impactan en el poder de intervención y qué resultados producen. Esta información resulta relevante para comprender las relaciones de poder al interior de las organizacio-

¹ Así surge, por ejemplo, de la obra de Ana Virginia Persello (2004) al analizar el Congreso durante las presidencias radicales de los años 1920, o de los volúmenes de Darío Macor y César Tcach (2003) sobre la formación del peronismo en el interior del país, así como del libro de Moira Mackinnon sobre la formación del Partido Peronista (2002).

² Al respecto véase por ejemplo el análisis de Marcos Novaro (1994) sobre los candidatos y nuevos políticos promovidos por Carlos Menem durante su presidencia en los años 1990.

nes partidarias y, más en particular, para explicar el comportamiento de los legisladores nacionales.

El propósito de este artículo consiste en contribuir a cubrir la carencia de información empírica sobre este tema, cuantificando por primera vez sistemáticamente el poder de nominación que tienen diferentes actores políticos sobre las listas de candidatos a la Cámara de Diputados del Congreso argentino.

Para lograr dicho objetivo, reunimos información a nivel individual sobre los actores con poder de nominación (APN) para cada una de las candidaturas con expectativas ciertas de ser electas a diputado nacional entre 2009 y 2015 en Argentina.

Nuestros hallazgos muestran que los actores que efectivamente nominan en el federalismo argentino son muy diversos y que el poder de nominación está fragmentado. Contra el sentido común dominante en la literatura politológica, los resultados relativizan el poder de los gobernadores —responsables de sólo del 22,7 por ciento de las nominaciones durante el período estudiado— y muestran la importancia de otros líderes provinciales distintos al gobernador (27 por ciento). El presidente, por su parte, designa también cerca de un cuarto del total de candidatos con expectativas de ser electos, y casi seis de cada diez candidatos en las listas de su partido.

Además de aportar evidencia empírica sobre quiénes son los nominadores de las listas legislativas y cuál es el peso específico de cada uno, el artículo presenta otros dos hallazgos principales. Primero, muestra que el poder de nominación de los diferentes actores depende del poder institucional de sus copartidarios: las nominaciones de los gobernadores aumentan significativamente cuando éstos no pertenecen al partido del presidente, y el presidente incrementa su poder de nominación en los distritos que no tienen un gobernador de su propio partido. De igual modo, el poder de otros líderes partidarios provinciales crece significativamente en aquellas listas que no están alineadas con un presidente ni con un gobernador. Esta situación involucra, en contrario al “nuevo sentido común” de la literatura, a una porción muy importante de candidaturas bajo análisis. Y segundo, el artículo confirma que la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas fortalece el poder presidencial, mientras que en las elecciones de mitad de término se acrecienta el poder de nominación de los gobernadores y de otros líderes políticos provinciales.

El resto de este artículo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección presenta una clasificación de los actores con poder de nominación en el marco del sistema político argentino. La tercera sección describe la estrategia de medición y codificación implementadas. Los resultados se presentan en la cuarta sección. La quinta sección testea algunas hipótesis expli-

cativas sobre los factores que impactan sobre el poder de nominación de los diferentes actores. Finalmente, la última sección concluye y propone oportunidades para investigación futura a partir de esta nueva base de datos.

II. Actores con poder de nominación

Decidir quiénes conformarán las listas legislativas al Congreso Nacional otorga un poder significativo porque genera la expectativa de extender ese poder sobre resortes del Poder Legislativo. Diversos factores pueden hacer que quien tiene el poder de decidir una candidatura no logre necesariamente mantener ese mismo control sobre el comportamiento del legislador, o que no lo conserve durante todo el mandato del legislador. Sin embargo, es razonable suponer —como lo hacen en general los estudios en este campo— que quien busca nominar un candidato lo hace con la razonable expectativa de mantener ese control, estableciendo una relación del tipo principal-agente con el legislador una vez electo. Ello podría ocurrir porque el nominado asume que la progresión de su carrera política dependerá en el futuro de su nominador (ésta es en general la causa asumida en los estudios en este tema sobre Argentina), o porque quien nombra designa personas comprometidas con su éxito político, como familiares o socios políticos cercanos, o con una fuerte identidad ideológica, independientemente del poder que este nominador conserve en el futuro para garantizar una progresión en la carrera política del nominado³. En todo caso, decidir quiénes conformarán las listas nacionales supone de por sí un poder significativo y genera la expectativa de extender ese poder sobre resortes del Poder Legislativo. Por ello cabe esperar que la nominación de candidatos sea un campo de disputa en un sistema político donde los recursos políticos no están completamente concentrados.

Numerosos estudios desarrollados en las últimas dos décadas sobre el sistema político argentino tienden a dar por sentado que la confección de las listas es un atributo de los actores políticos subnacionales, y en particular de los gobernadores (Jones y Hwang, 2005; Tchintian, 2009; Zelaznik, 2012). Sin embargo, evidencia de diferente naturaleza permite pensar que la negociación de nominaciones partidarias puede ser un proceso más disputado que lo que afirma la literatura, y que diferentes actores del sistema político, tanto de nivel subnacional como nacional, buscan y efectivamente logran contar con diferentes grados de poder para nominar. Precisamente, cabe esperar que la nominación de candidatos sea un campo de disputa en un

³ Zelaznik (2012) caracteriza respectivamente a estas opciones como de la ambición, de la lealtad y de la ideología.

sistema político donde los recursos políticos pueden estar desconcentrados en diferentes actores. En este artículo exploramos esta heterogeneidad.

Una primera y más evidente distinción entre posibles actores con poder de nominación es la que refiere a gobernadores y otros líderes políticos provinciales, por un lado, y al presidente y otros líderes nacionales por otro. Es decir, si el poder de nominar reside en líderes partidarios nacionales o subnacionales. Sin embargo, de una mirada más enfocada sobre la política de las nominaciones, surge una clasificación más refinada y precisa, que reconoce la presencia de otros actores que inciden en este terreno.

La determinación de quién ocupa una candidatura con expectativa cierta de ser electo puede ser la decisión inequívoca de una persona. Pero puede y suele ser también un proceso complejo en el que intervienen diferentes actores, siendo incluso parte de negociaciones que involucran otras cuestiones de diferente índole. Sin ignorar esta complejidad, nuestra indagación apunta a establecer cuál es en última instancia el actor político decisivo para que una persona sea incluida en una lista. En términos de la jerga política, queremos saber quién tiene la lapicera para definir a cada candidato que será nominado con la expectativa de ser elegido.

En las siguientes líneas identificamos siete posibles actores con poder de nominación (APN) en el marco del sistema político argentino, tanto de nivel subnacional como nacional, describiendo en qué casos creemos que deben ser considerados como tales.

APN subnacionales

Gobernador: El gobernador de la provincia donde se llevan a cabo las elecciones es, de acuerdo a una extensa literatura, el APN casi excluyente del sistema político argentino. La presunción de que los gobernadores ocupan este rol en el proceso de nominación de los legisladores nacionales tiene un fuerte sustento a partir de cuatro factores. En primer lugar, los legisladores argentinos son elegidos por representación proporcional a través de listas partidarias cerradas y bloqueadas en el marco de distritos de magnitud variable que, por disposición constitucional, coinciden con las provincias (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires).

Segundo, los partidos argentinos se organizan esencialmente a nivel provincial, siendo los partidos nacionales en los hechos —y sobre todo el más grande de ellos, el Partido Justicialista— conglomerados de organizaciones provinciales (Leiras, 2007, p. 97). Ello explica que las carreras políticas se desarrollen esencialmente en las provincias: la mayoría de los diputados nacionales no sólo pasa antes de llegar al Congreso Nacional por cargos

electivos y/o ejecutivos en su provincia, sino que luego de su pasaje por el Congreso (que raramente se extiende por más de dos períodos, Jones et al., 2002) la mayoría regresa a un cargo provincial. Tercero, en cada provincia existe un liderazgo político partidario que, en el caso del partido de gobierno, tiende a coincidir con la persona del gobernador. La capacidad del gobernador para hacer uso discrecional de empleos y fondos le facilita el control de su partido en la provincia (Benton, 2003; Ardanaz et al., 2014) y torna improbable el surgimiento de líneas internas que desafíen su liderazgo (De Luca et al., 2008). Finalmente, hay numerosa evidencia anecdótica consistente con el fuerte poder de los gobernadores. Declaraciones como las de José Lauritto poco después de asumir su banca en la Cámara de Diputados de la Nación en representación del Frente Para la Victoria (FPV) en 2013, declarando ser “un soldado del peronismo y lo que diga el gobernador (Sergio Urribarri, de Entre Ríos)” (Página Política, 2013), forman parte del paisaje político habitual de la política argentina. El importante espacio que ocupan en la prensa las negociaciones entre presidente y gobernadores cuando aquél busca reunir los votos que le permitan aprobar una ley abona a la presunción de que éstos controlan el voto de los legisladores de sus provincias⁴.

De todo ello se infiere que, en Argentina, más que en otras federaciones latinoamericanas como Brasil o México (González, 2010; Gervasoni y Nazareno, 2017), el gobernador controla las carreras políticas de su partido en su provincia y, por lo tanto, controla el proceso de nominación de las listas legislativas de los oficialismos provinciales (de donde a su vez se estima que surgen la mayor parte de los legisladores electos).

Sin embargo, diversos factores pueden hacer que los gobernadores sean más o menos poderosos, teniendo una capacidad variable para controlar los procesos de nominación en relación con otros actores políticos⁵. Al respecto, el trabajo de Gervasoni y Nazareno (2017) evidencia que el poder de los gobernadores varía entre provincias, y sugiere que éste puede también variar en el tiempo dentro de cada provincia.

Líder partidario provincial: Consideramos al APN como líder partidario provincial cuando identificamos que la decisión de incluir a un candidato con expectativa de ser electo es tomada por el liderazgo provincial del

⁴ Por ejemplo hacia fines del año 2017 los medios informaron sobre las negociaciones entre el presidente Mauricio Macri y los gobernadores para que el Congreso aprobara un paquete de reformas. Frente a una sesión que no garantizaba el número necesario para aprobar la primera de dichas reformas, el Poder Ejecutivo presionó sobre los gobernadores para asegurar la aprobación parlamentaria. Véase *El Cronista* (2017).

⁵ De hecho, siguiendo con el caso de la nota anterior, tras la aprobación del paquete de reforma, los medios informaron que el gobierno cambiaría de estrategia en el futuro para negociar individualmente con los diputados, frente a la incapacidad de los gobernadores para garantizar los votos en el Congreso (La Nación, 2018).

partido del candidato. Cuando se trata de candidatos de las listas del oficialismo provincial, el líder partidario suele coincidir con el gobernador, de modo que en estos casos para clasificar un APN como líder partidario provincial debe ser claro que se trata de una persona o de un grupo de personas diferentes a y no subordinadas al liderazgo del gobernador. Pese a los presupuestos antes enunciados, no es extraño observar que en un partido o coalición de partidos que gobierna una provincia hay por lo menos otro líder político además del gobernador. Típicamente se observa esta categoría cuando hay un ex gobernador que sigue siendo líder partidario durante el gobierno de su delfín⁶, pero también cuando un ex gobernador conserva una cuota de poder importante en su partido, conviviendo con un nuevo gobernador que pretende a su vez contar con su propio poder de nominación⁷.

Por otra parte, una porción importante de los diputados electos lo son por listas de partidos que no gobiernan en las provincias. En los casos de diputados elegidos por partidos de oposición provincial, esta categoría refiere a los casos en los que el APN es el líder principal de este partido en la provincia, o cuando la nominación surge de una decisión del partido como tal. El hecho de que en distritos plurinominales sean electos diputados de listas distintas a la del oficialismo provincial —y que, por ello, no respondan al liderazgo del partido oficialista— puede resultar demasiado obvio para cualquier observador. Sin embargo, la teoría del Congreso como un cartel de gobernadores (Jones y Hwang, 2005) tiende a pasar por alto o menospreciar este punto, al asumir que los gobernadores en su rol de líderes del principal partido provincial definen quiénes serán la mayor parte de los candidatos que resultarán electos en cada distrito.

Finalmente, cabe tener en cuenta que, sobre todo en las listas del Partido Justicialista (PJ) y de otros partidos de origen peronista, es posible también identificar como un actor específico a sectores sindicales. Es sabido que los sindicatos tenían garantizado un tercio de las candidaturas del PJ en los años 1980, pero su influencia se desmoronó drásticamente en la década siguiente (Levitsky, 2003). Aunque el sindicalismo nunca recuperó aquel rol protagónico en el PJ, no es difícil hallar en el período estudiado algunas nominaciones que son definidas por sectores sindicales que actúan como un sector interno del partido. También en estos casos codificamos al APN

⁶ Como es por ejemplo el caso de Sergio Acevedo, gobernador de Santa Cruz a partir de 2003 sucediendo a su jefe político Néstor Kirchner.

⁷ Como es por ejemplo el caso de José Manuel De la Sota, varias veces gobernador de Córdoba y líder del peronismo en esa provincia, durante los mandatos de Juan Schiaretta. De acuerdo a nuestros hallazgos, Schiaretta y De la Sota tienen, en estos casos, oportunidad de nominar candidatos en las listas del peronismo cordobés.

como liderazgo político provincial, a menos que este sector sea opositor al liderazgo partidario, en cuyo caso corresponde interpretar las nominaciones a su cargo en la categoría siguiente.

Facción opuesta al liderazgo provincial: Un candidato puede alcanzar su nominación a partir del auspicio de una facción opositora a la del gobernador y/o a la del liderazgo partidario provincial. Al igual que en el caso anterior, esto implica cierta dispersión del poder político del partido o coalición política provincial. Contra la idea del “gobernador como indiscutido jefe partidario” (Jones y Hwang, 2005, p. 269; De Luca et al., 2002, pp. 422-3), existen otras fuentes de poder político que permiten dirigir una facción interna alternativa a la dirigida por el gobernador. Así, aunque exista un liderazgo que domina al partido provincial (sea encabezado por el gobernador o por otra figura), puede ocurrir que este liderazgo deba lidiar con la presencia de sectores o grupos partidarios que se le oponen, que aspiran también a incidir en la composición de las listas legislativas, y que cuentan con recursos simbólicos y/o materiales suficientes para sustentar esta pretensión. Esta fragmentación relativa del poder de nominación puede dar lugar a una negociación entre los potenciales APN o a una elección interna o primaria abierta para resolver la distribución de las candidaturas. Consideramos a las facciones internas opositoras al liderazgo provincial como APN cuando ellas imponen el nombre del candidato (sea a través de una negociación o de una elección interna). En listas de la oposición provincial, seleccionamos esta categoría cuando fue posible identificar una facción o liderazgo principal y otra alternativa.

Líder territorial (alcalde): Factores similares a los que explican por qué los gobernadores suelen ser líderes partidarios en su distrito permiten comprender la relevancia política de ciertos alcaldes (en Argentina, intendentes). Sobre todo, aquellos que han sido elegidos y gobiernan ciudades importantes en una provincia cuentan con recursos materiales e imagen pública suficientes para tener un peso específico propio en la política partidaria provincial. Puede ocurrir que el intendente responda monolíticamente a su gobernador, que es a su vez su jefe político, probablemente porque fue el propio gobernador quien promovió su candidatura a la intendencia. Pero a menudo el intendente cuenta con una dosis suficiente de autonomía como para definir un espacio político propio dentro del partido, aun cuando no dispute abiertamente el liderazgo partidario liderando una facción opositora. También existen dirigentes que sin ser intendentes cuentan con peso específico en un espacio geográfico determinado de la provincia (típicamente un municipio).

En cualquiera de estos casos, el líder territorial puede ser un APN efectivo, decidiendo —en negociación con el jefe político provincial o a través

de una elección primaria o interna— la incorporación de un candidato con expectativa cierta de ser electo. En definitiva, consideramos al APN como líder territorial cuando la decisión de nominar a un candidato en particular es atribuible a un alcalde u otro dirigente político con poder en un municipio provincial, siempre y cuando este actor no sea la cabeza visible de una facción política que dispute la posición del liderazgo político provincial. Cuando este líder territorial efectivamente conduce una facción opositora, el APN es clasificado como facción opositora al liderazgo provincial.

Partido de coalición: Puede ocurrir que un candidato alcance su nominación a partir de su pertenencia a un partido minoritario en una coalición electoral, integrando la lista en virtud de un acuerdo entre partidos. Consideramos que el APN es el partido de coalición —y no un dirigente específico— cuando es claro que el candidato accede a la lista en virtud de un acuerdo entre partidos, y no simplemente cuando el candidato pertenece a un partido distinto al del socio principal de la coalición, ya que en este caso puede haber sido seleccionado por el liderazgo de ese socio principal. Típicamente consideramos al partido de coalición como nominador en situación de frentes electorales en los que diferentes partidos acuerdan ocupar lugares específicos en una lista común, teniendo cada uno de ellos relativa libertad para designar al candidato de su preferencia. Lo mismo vale para los casos en los que diferentes partidos de una coalición dirimen la composición de la lista en una elección primaria. Si bien ninguna de éstas aparece como una práctica extendida en la política argentina, casos como el del Frente Progresista en la provincia de Santa Fe, y más recientemente —ya fuera del marco temporal abarcado por este trabajo— de la coalición Cambiemos en varios distritos, exigen contemplar esta opción.

APN nacionales

Presidente: El presidente es un actor político interesado en quién ocupará las bancas en el Congreso Nacional. Tal como se señaló en la introducción, la historiografía muestra cómo en diversas etapas de la historia argentina el presidente ha tenido un rol decisivo en la materia. Es a partir de ello que el trabajo de Gervasoni y Nazareno (2017, pp. 12-3) refiere a un “viejo sentido común” del federalismo argentino, según el cual el presidente domina el terreno legislativo gracias a su poderosa influencia sobre el comportamiento de diputados y senadores. No obstante, el esquema estándar del sentido común actual o “nuevo” del federalismo argentino, dominante en la literatura politológica desde los inicios del presente siglo (Gervasoni y Nazareno, 2017, p. 13) asume que el presidente no se involucra especialmente en esta cues-

ción, dejando que sean los gobernadores quienes definen la composición de las listas. En cambio, el presidente buscaría el apoyo de los legisladores a partir de los intercambios que desde el gobierno nacional mantendría con los gobernadores. Con las transferencias discrecionales como principal recurso, el presidente lograría que los gobernadores ordenen a los legisladores apoyar su agenda en el Congreso (Gibson y Calvo, 2000; Benton, 2003; Tchintian, 2009)⁸.

Por otra parte, amplia evidencia anecdótica de los últimos años ha llevado a diversos analistas de la política argentina a proponer que los presidentes en la etapa kirchnerista habrían producido un relativo quiebre con este nuevo sentido común, involucrándose en forma directa en la nominación de candidatos, con el objetivo de que éstas recaigan directamente sobre sus partidarios (más que en partidarios de los gobernadores). Casos como el de Liliana Mazure, candidata a diputada por el FPV en la Ciudad de Buenos Aires en 2013, quien declaró que “ocupar este lugar en la lista es un privilegio que me otorgó la presidenta (Cristina Fernández de Kirchner) y lo tomo con gran responsabilidad” (Telam, 2013), sugieren que los presidentes pueden tener también un rol importante en el armado de listas legislativas, al menos en algunos distritos. En esta línea, por ejemplo, Carlos Gervasoni (2011) afirma que a partir del año 2003 los gobernadores de la provincia de Buenos Aires se subordinaron a la presidencia en este terreno.

Consideramos que el APN es el presidente de la Nación cuando la designación es efectuada en forma directa por él mismo, por un ministro del gabinete nacional que responde directamente al presidente, o por cualquier otra persona allegada al presidente o perteneciente a un grupo político que responde directamente al liderazgo del presidente. En nuestra muestra, el presidente es el líder partidario nacional del Frente Para la Victoria y, por las razones recién mencionadas, lo consideramos como APN en aquellas nominaciones decididas por los principales líderes de organizaciones surgidas durante el kirchnerismo como grupos de apoyo a la presidencia, tales como La Cábora o Kolina.

Líder partidario nacional: En cualquier partido, sea de gobierno u oposición, pueden existir líderes nacionales (un ex presidente, un ministro que goza de cierta autonomía política respecto al presidente, un senador o diputado nacional) con capacidad de influir en la conformación de listas legislativas en los distritos. También seleccionamos esta categoría cuando el APN es en rigor un líder partidario provincial pero que logra definir una designación en un distrito distinto al del candidato estudiado. Evidentemente el líder partidario provincial aspira, en este caso, a progresar hacia un liderazgo nacional y es en el camino hacia ese liderazgo que logra influencia en un

⁸ La imagen pública del presidente sería otro recurso importante que inclinaría a los gobernadores a instruir a sus legisladores a dar apoyo a la agenda legislativa del presidente (Aleman y Calvo, 2008).

distrito diferente al suyo propio. Se trata, por lo tanto, de un liderazgo partidario que ha excedido a la organización en su propia provincia⁹.

III. La medición de los actores con poder de nominación: diseño metodológico

Nuestro objetivo es establecer qué actores y en qué medida son los responsables de las nominaciones partidarias para cargos legislativos en Argentina. Descartamos inferir quiénes son los APN a partir de otras implicancias observacionales, como podría ser a través de la existencia o no de primarias para seleccionar a los candidatos, o de la experiencia política previa que éstos tienen, o del análisis del comportamiento de los legisladores electos. Estudios de este tipo concluyen que los candidatos son nominados por líderes partidarios cuando no compiten en internas partidarias (De Luca et al., 2002), que los actores con poder de nominación son los líderes subnacionales del partido cuando los candidatos tienen experiencia previa a nivel provincial (Jones, 2008; Langston, 2010), o cuando los legisladores en el Congreso muestran distancia del liderazgo nacional partidario (Kikuchi y Lodola, 2014). No obstante, aun cuando la ausencia de primarias sugiere que las nominaciones fueron determinadas por acuerdos dentro de la elite partidaria, o cuando se evidenciara una clara experiencia política previa en la provincia, o cuando se identificara que un legislador nacional no responde al liderazgo nacional del partido, ninguno de estos indicadores permite en verdad identificar al actor específico con poder de nominación dentro de cada partido.

También descartamos ofrecer una descripción agregada de los actores principales en este proceso, como podría ser a través de encuestas a informantes clave sobre el poder de nominación de diferentes actores —tal como lo hacen por ejemplo Gervasoni y Nazareno (2017) para medir el poder de los gobernadores—. Esta técnica podría mostrar una tendencia clara respecto a la percepción de expertos sobre quiénes nominan, pero tampoco podría establecer sistemáticamente el poder relativo de los diferentes APN.

Para establecer quiénes deciden la nominación de candidatos y cuál es la participación efectiva de cada actor en este terreno, optamos por realizar una medición al nivel de cada candidatura individual, esto es, analizando caso por caso y codificando a partir de evidencia directa al responsable de la nominación de cada uno de los candidatos incluidos en la muestra. Nuestra muestra incluye a todos los candidatos viables a diputado nacional en Argentina entre 2009 y 2015. Para maximizar el número de observaciones

⁹ Como por ejemplo las nominaciones realizadas por Adolfo Rodríguez Saá, líder peronista de la provincia de San Luis, en otros distritos.

utilizamos información sobre candidaturas a diputados nacionales, y seleccionamos el período 2009-2015 por cuestiones de disponibilidad de información periodística. De este modo la investigación recoge y sistematiza por primera vez información sobre nominaciones de 96 elecciones en Argentina (2009, 2011, 2013 y 2015, en cada uno de los 24 distritos) contribuyendo así a la literatura que procura explicar el funcionamiento de los presidencialismos federalistas con base en evidencia empírica.

Debido a su recorte temporal, este estudio refiere a nominaciones efectuadas durante las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, limitando por ello la posibilidad de generalizar sus conclusiones a otros períodos¹⁰.

El estudio reúne información sólo sobre aquellas candidaturas con expectativas razonables de resultar electas, a las que definimos bajo el rótulo de “viables”. Las candidaturas “viables” incluyen no sólo las que fueron efectivamente electas sino todas las que tenían expectativas razonables de serlo¹¹. La muestra está compuesta por 555 candidatos, 515 de los cuales resultaron electos y 40 no. Para cada candidato a diputado nacional viable entre 2009 y 2015 identificamos cuál es el actor responsable de incluir al candidato en la lista, es decir quién es el APN.

Nos enfocamos en los actores capaces de decidir que una persona se convierta en candidato de una lista y que ocupe un determinado lugar en ella, independientemente de que haya atravesado luego por elecciones primarias, ya que para competir en ellas es preciso ser promovido a una lista por alguien con recursos suficientes para ello (asumiendo que el APN puede ser el propio candidato).

El proceso de identificación de los APN requiere de una serie de pasos para obtener una codificación confiable. Los medios de comunicación publican abundante información sobre las negociaciones para el armado de las listas partidarias—incluso de aquellas que luego competirán en primarias—pero lo que sale a la luz pública suele ser el resultado de la negociación y no el proceso, que en muchos casos transcurre de manera hermética y fuera del escrutinio público. Por ello, reunimos información cualitativa de diferentes fuentes periodísticas en diarios nacionales y provinciales para cada caso sobre las negociaciones por el armado de listas electorales y sobre los antecedentes políticos inmediatos de los nominados.

En ocasiones, toda la información de las fuentes hemerográficas resultó consistente, tanto respecto a la nominación en sí como al contexto político y

¹⁰ Parece prudente suponer que en diferentes etapas de la política argentina han existido contextos y recursos variables, así como estrategias también diferentes de los distintos actores. Una ampliación de la base de datos permitirá establecer si y en qué medida los patrones identificados para este período responden a regularidades del sistema político argentino o si, en cambio, se vinculan con las especificidades de un determinado ciclo.

¹¹ Describimos el criterio de selección de una candidatura con expectativa razonable de resultar electa (“viable”) en el Anexo II.

los antecedentes de los actores involucrados, apuntando explícitamente hacia un APN. En otros casos, cuando estas fuentes no permiten establecer una clasificación precisa, el proceso de codificación recurrió a información suministrada por informantes clave y se sometió a una evaluación más sofisticada por parte de expertos (considerando especialmente experiencia política previa del candidato, lazos de familia, profesionales o de amistad con funcionarios o líderes partidarios). En base a la información reunida elaboramos una ficha informativa de cada caso, que luego es sometida al juicio de un panel de expertos para su codificación. El procedimiento utilizado para establecer la codificación de cada uno de nuestros casos puede asimilarse al “panel de desarrollo de consenso” (Waggoner et al., 2016), técnica utilizada frecuentemente en la medicina mediante la cual un grupo de expertos evalúa información cualitativa y arriba a un consenso a partir del debate de dicha información¹². En definitiva, utilizamos fuentes hemerográficas y consultas a expertos a los fines de permitir que los investigadores involucrados identifiquen con la mayor precisión posible a cada uno de los APN de cada nominación. Esta estrategia de codificación hace posible distinguir entre distintos tipos de líderes políticos provinciales y nacionales. Ello permite un análisis más desagregado y refinado de las nominaciones, diferenciando lo que ocurre en diferentes elecciones para una misma provincia y lo que sucede en diferentes provincias en una misma elección. De modo que abre las puertas a un análisis más sistemático de las causas de las variaciones en los APN en futuros trabajos.

IV. Resultados

Los resultados ponen en cuestión la presunción sobre el protagonismo excluyente de los gobernadores en la definición de las listas legislativas en la que se apoya el sentido común de la literatura sobre federalismo argentino. En cambio, muestran un escenario de fragmentación, en el que otros líderes provinciales diferentes al gobernador así como el presidente de la Nación tienen un fuerte poder de nominación.

Los gobernadores no juegan solos

Los liderazgos políticos de nivel subnacional tomados en conjunto suman el 69 por ciento de las nominaciones, mientras que actores políticos de nivel nacional se reparten el 31 por ciento. Pero aun cuando la política de

¹² El Anexo I detalla el procedimiento y los criterios para la clasificación de la información, describiendo el mecanismo de discusión y corroboración entre los expertos participantes del proyecto.

nominaciones está mayormente concentrada en el nivel subnacional, los gobernadores no son los APN que más nominan.

Sobre un total de 555 candidatos con expectativas ciertas de ser electos que participaron en las listas de los 24 distritos, la distribución de frecuencias —según la tipología de APN presentada en la sección II— muestra que las nominaciones realizadas por gobernadores quedan en tercer lugar, con sólo el 23,24 por ciento, (ver Tabla 1). Los principales APN en el total agregado de la muestra son líderes políticos provinciales (diferentes al gobernador), responsables de un 27,03 por ciento de las nominaciones observadas. El presidente ocupa el segundo lugar, apenas por encima de los gobernadores, con un 23,78 por ciento de las designaciones. El resto de las nominaciones es atribuible a actores en general ignorados a la hora de pensar en quiénes participan del armado de las listas: partidos menores de una coalición en el distrito (11,53 por ciento de los casos), liderazgo partidario de nivel nacional diferente al presidente (6,67 por ciento), líder local/territorial (6,13 por ciento), o una facción opositora al oficialismo de partido provincial (1,62 por ciento).

Tabla 1

Actores con poder de nominación para todas las candidaturas viables a Diputado Nacional en Argentina entre 2009 y 2015

Tipo de actor con poder de nominación (APN)	Candidatos “viables” nominados	
	Frecuencia	%
Líder partidario provincial	150	27,03
Presidente	132	23,78
Gobernador	129	23,24
Partido de coalición	64	11,53
Líder partidario nacional	37	6,67
Líder territorial	34	6,13
Facción del partido provincial	9	1,62
Num. obs.	555	100

Fuente: Elaboración propia.

Los gobernadores sólo explican la mitad de las nominaciones en oficialismos provinciales

Si los hallazgos de la muestra contradicen el presupuesto de los gobernadores como actores excluyentes en la nominación de candidatos, es todavía

más notable que aun cuando solo se toman en consideración los candidatos de las listas del partido o coalición de gobierno provincial el poder del gobernador en este terreno sea compartido. Una parte muy significativa de los diputados electos al Congreso argentino llegan a través de listas distintas a las del gobernador: el 55 por ciento de los diputados con chances de ser electos se presentaron en el período analizado por listas no apoyadas por el gobernador del distrito¹³. Pero al reducir la muestra a los candidatos de listas apoyadas por el partido o coalición de gobierno provincial, los gobernadores son responsables de poco más de la mitad de las designaciones, lo cual deja a la otra mitad de las designaciones de las listas de los oficialismos provinciales sin explicar. La respuesta —en la muestra que construimos, y tal como se ilustra en la Tabla 2— está en el presidente, quien interviene y decide directamente sobre el 32,9 por ciento de las candidaturas de oficialismos provinciales. En cambio, otros líderes políticos provinciales resultan casi irrelevantes en las listas apoyadas por un gobernador, con solamente el 4,8 por ciento de designaciones, mientras que la incidencia de líderes partidarios nacionales diferentes al presidente desaparece al observar estas nominaciones.

Tabla 2

Actores con poder de nominación para las candidaturas viables a Diputado Nacional en Argentina entre 2009 y 2015 en listas de los oficialismos provinciales

Tipo de actor con poder de nominación (APN)	Candidatos “viables” nominados	
	Frecuencia	%
Gobernador	129	51,2
Presidente	83	32,9
Partido de coalición	15	6
Líder partidario provincial	12	4,76
Líder territorial	9	3,57
Facción del partido provincial	4	1,59
Líder partidario nacional	0	0
Num. obs.	249	100

Fuente: Elaboración propia.

¹³ Es altamente probable que el período analizado sea excepcionalmente bajo en términos de elección de diputados de los oficialismos provinciales, a partir de las sucesivas derrotas (2009, 2013 y 2015) del partido gobernante de la Provincia de Buenos Aires (PBA), donde se elige el 27 por ciento de los diputados nacionales.

El presidente tiene un papel destacado en el armado de listas legislativas

Los hallazgos ponen además en entredicho que la política de la nominación de candidatos sea esencialmente un asunto que concierne a las élites políticas subnacionales. El presidente ha sido —en el período estudiado— un actor significativo en el conjunto de la muestra. Al igual que los gobernadores, cuyo poder de nominación crece al focalizar en las listas de los oficialismos provinciales, el presidente se hace fuerte en las listas alineadas con el gobierno nacional. Tanto es así que el presidente es el principal nominador en las listas que llevaron la etiqueta electoral del oficialismo (FPV)¹⁴. El presidente es responsable de casi el 24 por ciento del total de designaciones de la muestra, pero su poder de nominación llega al 57 por ciento si se contabilizan únicamente las candidaturas incluidas en listas bajo la etiqueta FPV. En cambio, y como contracara del poder presidencial de nominación, a los gobernadores del FPV sólo son atribuibles el 40 por ciento de las candidaturas de las listas de su partido. Discutimos este punto con mayor extensión en la siguiente sección.

Heterogeneidad interprovincial

La relación entre APN nacionales y subnacionales varía considerablemente entre los 24 distritos de la Argentina. Como puede verse en la Tabla 3, hay un grupo de provincias en las que todas o casi todas las nominaciones son definidas por líderes partidarios provinciales o por el gobernador. En ese extremo están San Luis, Santiago del Estero, Formosa, La Rioja y Salta, donde los líderes partidarios subnacionales son responsables del 100, 93, 91, 90 y 87 por ciento de las nominaciones, respectivamente. En estos casos el gobernador es el principal APN de las listas del oficialismo provincial y los dirigentes políticos provinciales controlan las nominaciones de los partidos de oposición. En el extremo opuesto, la provincia con menor protagonismo de líderes partidarios subnacionales es Buenos Aires, con sólo un 22,1 por ciento.

El poder de nominación del presidente presenta también variaciones significativas a nivel interprovincial. Santa Cruz tiene la mayor proporción de nominaciones por parte del presidente: 45 por ciento del total de candidaturas entre 2009 y 2015. En el extremo opuesto, no encontramos ningun-

¹⁴ El Frente para la Victoria (FPV) es la etiqueta electoral adoptada por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner para su coalición política, que incluye al Partido Justicialista (PJ) nacional y de casi todas las provincias.

na nominación por parte del presidente en San Juan, San Luis, La Rioja ni Formosa (provincias donde el poder de nominación del gobernador oscila entre el 45 y el 73 por ciento del total).

Tabla 3

Porcentaje de actores con poder de nominación por provincia (2009-2015)

Provincia	Presidente	Gobernador	Líder provincial
Buenos Aires	38,6	2,8	22,1
Catamarca	9,1	45,5	27,3
Chaco	13,3	53,3	6,7
Chubut	36,4	18,2	18,2
Ciudad de Buenos Aires	22,2	35,2	22,2
Córdoba	18,0	18,0	33,3
Corrientes	35,7	21,4	28,6
Entre Ríos	26,3	26,3	15,8
Formosa	0	72,73	18,2
Jujuy	0	28,6	42,9
La Pampa	16,7	8,3	41,7
La Rioja	0	50,0	40,0
Mendoza	19,1	9,5	57,1
Misiones	18,8	56,3	25,0
Neuquén	33,3	16,7	16,7
Rio Negro	18,2	27,3	27,3
Salta	13,3	33,3	53,3
San Juan	0	53,3	6,7
San Luis	0	45,5	54,5
Santa Cruz	45,5	9,1	45,5
Santa Fe	22,0	9,8	22,0
Santiago del Estero	6,7	86,7	6,7
Tierra del Fuego	27,3	0	54,6
Tucumán	23,8	28,6	28,6
Total	23,8	22,7	27

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de Provincia de Buenos Aires (PBA) merecen una explicación adicional: el gobernador apenas registra en este caso un 2,75 por ciento de designaciones —sólo Tierra del Fuego tiene menor incidencia del gobernador— mientras que el presidente alcanza un 38,6 por ciento de las designaciones, marca sólo superada por Santa Cruz, la provincia gobernada por Néstor Kirchner antes de acceder a la presidencia.

Como en la PBA se elige al 27,2 por ciento de los diputados nacionales (70 sobre 257), los resultados relativamente extremos de este distrito podrían sesgar los resultados. Por ello en la Tabla 4 excluimos la PBA.

El resultado es que el poder de nominación del presidente desciende de 23,8 a 18,5 por ciento, mientras que el del gobernador asciende de 23,2 a 30,5 por ciento, quedando así como la categoría con mayor porcentaje de nominaciones, apenas un punto porcentual por encima de otros líderes partidarios provinciales, que también crece desde 27 a 28,8.

Tabla 4
Actores con poder de nominación. Comparación del total con y sin la provincia de Buenos Aires

Actor con poder de nominación	Porcentaje sobre total de la muestra	Porcentaje sobre la muestra excluyendo PBA
Gobernador	23,2	30,5
Líder partidario provincial	27	28,8
Presidente	23,8	18,5
Partido de coalición	11,5	8,5
Líder territorial	6,1	6,8
Líder partidario nacional	6,7	5,1
Facción opositora del partido provincial	1,6	2,2
Núm. observaciones	555	410

Fuente: elaboración propia.

Pese al sesgo sobre la muestra ejercido por la PBA, su exclusión mantiene los niveles de influencia del presidente y de otros líderes provinciales muy por encima de lo que suele asumir la literatura. No sólo en Santa Cruz el poder de nominación presidencial es especialmente importante; en Corrientes y Chubut alcanza un 36 por ciento de las nominaciones, en Neuquén supera el 33 por ciento y en Tierra del Fuego el 27. Esto sugiere que PBA no es una excepción disruptiva de un patrón generalizado sino un caso acentuado de un fenómeno —contrario a las presunciones de la literatura sobre el tema— que, al menos en el período analizado, involucra también a otros distritos¹⁵.

Los resultados agregados muestran que el poder de nominar candidatos está más disperso de lo que normalmente se asume. El presidente es un actor influyente y existen líderes provinciales diferentes al gobernador que inciden en la confección de las listas, sea ubicándose ellos mismos allí o incluyendo a dirigentes de su confianza. Estos hallazgos, que surgen del análisis del conjunto de las nominaciones, siguen siendo válidos al observar sólo las nominaciones de candidatos en listas del partido o coalición de gobierno provincial, y mantienen su validez aun cuando se excluye a la PBA, donde el presidente tiene un peso mayor al promedio de las provincias y los gobernadores uno significativamente menor.

Si bien los gobernadores, líderes políticos provinciales y el presidente concentran casi en partes equivalentes las capacidades de nominación, otros actores como partidos de coalición, líderes nacionales, intendentes y otros líderes locales, así como facciones opositoras de partidos provinciales, juegan un rol más acotado pero que puede ser muy relevante a la hora de construir coaliciones legislativas.

V. Los factores que definen la variación en el poder de nominación de los actores

¿Qué variables explican el diferente poder de nominación de los distintos actores políticos? Algunas de ellas pueden ser contingentes. Como se advirtió en la sección anterior, durante el período estudiado el presidente

¹⁵ La cuestión de la provincia de Buenos Aires también merece un análisis específico, que excede el marco de este trabajo. Alcanza con observar aquí que, como lo muestran diversos estudios, la efectividad de la presidencia en este caso tiene como punto de quiebre la elección de 2005 en la cual la facción partidaria del presidente (kirchnerismo) derrotó electoralmente a otra facción del peronismo de este distrito (el duhaldismo). El presidente (Néstor Kirchner primero, Cristina Fernández de Kirchner después) pasó a ser el jefe político del partido en la Provincia de Buenos Aires (Novaro et al., 2015, pp. 165-200).

alcanzó el grado más alto de incidencia en las nominaciones de Santa Cruz, donde fue responsable del 45 por ciento de las candidaturas viables. Si se toman únicamente las candidaturas del FPV en esta provincia, corresponde atribuir al presidente el 83 por ciento de las candidaturas. Esto se explica por el hecho de que Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner fueron primero líderes partidarios provinciales en Santa Cruz y, tras 12 años de gobernar la provincia, alcanzaron la presidencia manteniendo el control sobre el partido en su distrito.

No obstante, es posible identificar variables más estructurales para explicar las variaciones de poder de nominación. En ese sentido, nuestros resultados permiten identificar dos hallazgos principales. Uno de ellos explica —al menos parte de— la heterogeneidad interprovincial; el otro refiere a las variaciones en el poder de nominación de los APN según la elección legislativa sea o no simultánea con la presidencial.

El poder de nominación y la interacción entre niveles de gobierno

Los resultados sugieren que el poder de nominación de los principales actores en este terreno (gobernadores, presidente, y otros líderes provinciales) es sensible al control de los diferentes niveles de gobierno por parte de sus respectivos partidos.

Tabla 5

Distribución del poder de nominación entre gobernadores, líderes provinciales y presidente según su poder institucional relativo

Principales APN según pertenencia a oficialismo		Partido de gobierno nacional	
		Sí	No
Partido de gobierno provincial	Sí	166 casos Presidente: 50% Gobernador: 40% Líder partidario prov.: 2%	86 casos Gobernador: 72% Partido de coalición: 13% Líder partidario prov.: 10%
	No	66 casos Presidente: 74% Líder partidario prov.: 20% Líder territorial: 3%	237 casos Líder partidario prov.: 53% Partido de coalición: 21% Líder partidario nacional: 15%

Fuente: Elaboración propia.

El gobernador aumenta su poder de nominación cuando no convive con un presidente de su mismo partido. En esta situación, los gobernadores no deben lidiar con un presidente con interés y poder para intervenir en la composición de la lista del oficialismo del distrito. En nuestra muestra, tal como se ilustra en la celda de arriba a la derecha de la Tabla 5, los gobernadores no pertenecientes al FPV consiguieron nominar un 72 por ciento de candidaturas de las listas de los partidos de gobierno en sus distritos. En cambio, el poder de nominación del gobernador se reduce cuando pertenece al mismo partido que el presidente. En conjunto, los gobernadores del FPV fueron responsables del 40 por ciento de las nominaciones viables de los oficialismos provinciales en el período estudiado en sus provincias (celda de arriba a la izquierda). Esto supone que para el gobernador, la presencia de un presidente de su mismo partido implica una merma del 44 por ciento en su poder de designación.

Existen algunos casos en los que gobernadores del partido del presidente logran retener los resortes que les permiten nominar candidatos aun cuando el presidente es de su mismo partido. Esto ocurrió durante el período analizado en provincias como La Rioja, Formosa o San Juan. En el otro extremo, vimos ya los casos de Santa Cruz y PBA, donde el gobernador virtualmente perdió el poder de nominación en manos del presidente. No obstante, la tendencia más general del conjunto de la muestra sugiere que en caso de coexistencia entre un gobernador y un presidente del mismo partido, el poder de nominación tiende a equilibrarse entre ambos (los casos de Entre Ríos y Tucumán ilustran más claramente este patrón).

Por su parte, el poder del presidente para nominar crece en aquellos distritos en los que la lista alineada con el gobierno nacional no coincide con la del gobernador de la provincia. En otras palabras, el presidente designa más candidatos de la o de las listas alineadas con el gobierno nacional cuando éstas no están a su vez alineadas con el gobernador. Ante la ausencia de otro actor de peso con alto potencial para incidir en la conformación de las listas, se incrementa el poder del presidente. El poder presidencial de nominación en el conjunto de la muestra es del 23,7 por ciento del total y se incrementa hasta el 57,6 por ciento cuando se contabilizan únicamente las candidaturas incluidas en listas bajo la etiqueta FPV. Pero si se toman solamente las listas del FPV correspondientes a distritos en los que el gobernador no es de ese partido, el poder de nominación del presidente alcanza el 74 por ciento (celda de abajo a la izquierda).

Finalmente, los líderes provinciales diferentes al gobernador crecen en importancia en aquellas listas que no están alineadas ni con el gobernador de la provincia ni con la presidencia de la Nación. En las listas apoyadas tanto por el presidente como por el gobernador los líderes políticos provin-

ciales quedan relegados a apenas el 2 por ciento de nominaciones. Cuando la lista no cuenta con un gobernador ni un presidente como referente, los líderes partidarios provinciales escalan hasta el 53 por ciento de nominaciones. Esta categoría, ilustrada en la Tabla 5 en la celda de abajo a la derecha, es la más frecuente de nuestra muestra, involucrando al 43 por ciento del total de las observaciones. Esto explica por qué los líderes provinciales aparecen a la cabeza en el ranking global de APN, tal como mostramos en la Tabla 1¹⁶.

En suma, el poder de nominación de cada actor no depende sólo de su propia posición institucional y de los recursos políticos que se derivan de ella sino también de la posición institucional de otros actores de su propio partido.

El presidente nombra más cuando hay elecciones simultáneas

El segundo hallazgo significativo refiere al hecho de que la influencia del presidente y de los gobernadores varía según se trate de elecciones legislativas de medio término o en las que simultáneamente se elige presidente. Como se ilustra en la Figura 1, de los cuatro ciclos electorales analizados, el presidente alcanza sus registros más altos en los de 2011 y 2015, es decir cuando las elecciones para diputados fueron simultáneas con las de presidente, y los dos más bajos en 2009 y 2013, cuando la elección fue únicamente legislativa. Esto sugiere que la elección presidencial está asociada con una mayor nacionalización de las elecciones de diputados, teniendo el presidente una mayor capacidad para influir en las listas. En cambio, cuando la elección es únicamente legislativa, ésta tiende a dirimirse como un conjunto de compulsas de orden provincial, reteniendo los gobernadores una mayor capacidad para conformar las listas.

Si bien los datos son sugerentes respecto a la incidencia de la simultaneidad en el poder de nominación, el análisis sobre la base de cuatro ciclos electorales (2 con simultaneidad y dos sin ella), es insuficiente para extraer datos concluyentes sobre este punto.

¹⁶ Como ya se advirtió, el período analizado puede ser visto como excepcional en términos del triunfo reiterado de listas no pertenecientes al oficialismo provincial ni al nacional en algunos de los distritos más grandes del país, sobre todo en las elecciones de PBA de 2009, 2013 y 2015.

Figura 1

Nominaciones presidenciales en elecciones legislativas con y sin simultaneidad con elecciones presidenciales



Fuente: elaboración propia.

VI. Conclusiones

Los procesos por los cuales los políticos acceden a las nominaciones para cargos legislativos importan. Son importantes por cuanto echan luz sobre las relaciones de poder al interior de los partidos. Y son fundamentales en tanto permiten identificar una parte relevante de la estructura de incentivos que enfrentan los políticos electos para desempeñarse en el Congreso, sobre todo en tiempos en los que las etiquetas partidarias a través de las cuales los diputados son electos han dejado de ser buenos predictores de su comportamiento.

Argentina es un caso arquetípico de un federalismo centrado en los partidos. Por esta razón, buena parte de la literatura asume que los líderes partidarios provinciales, particularmente los gobernadores, monopolizan el poder de nominación de candidatos legislativos. Éste es un supuesto que subyace a distintas teorías sobre el funcionamiento del federalismo en el país. Sin embargo, la centralidad de los líderes partidarios subnacionales en el armado de listas legislativas no había sido, hasta ahora, verificada empíricamente. A su vez, evidencia anecdótica sugiere que, al menos como característica de los años del kirchnerismo, el presidente ha ganado —o recuperado— terreno en este proceso en tiempos recientes.

En este artículo se problematizan esas presunciones, identificando siete tipos distintos de actores con poder para nominar candidatos y se ofrece por primera vez una cuantificación de la medida en la cual estos diferentes actores políticos controlan las nominaciones de candidatos a diputados nacionales.

Nuestros resultados ponen en cuestión las presunciones más extendidas de la literatura reciente respecto al rol de los líderes políticos de nivel provincial en general, y de los gobernadores en particular, como actores excluyentes en el proceso de nominación de candidatos a diputados en Argentina. El presidente de la nación aparece, según nuestros resultados, como responsable de casi un cuarto del total de nominaciones en el período analizado, y de cerca del 60 por ciento de las nominaciones en las listas de su partido.

Los resultados también identifican la presencia de otros actores del sistema político argentino como figuras relevantes en el armado de las listas legislativas. Líderes partidarios provinciales distintos al gobernador resultan de hecho los actores más decisivos en el conjunto de nuestro análisis. Mientras que partidos que designan como socios menores de una coalición, líderes partidarios nacionales distintos al presidente, y —en menor medida— intendentes y otros líderes territoriales, son actores que no pueden ser ignorados en este terreno. Si, como propone Schattschneider en la cita inicial de este artículo, quien controla las nominaciones es el dueño del partido, los partidos argentinos carecen de un único propietario.

Al destacar el rol del presidente y de otros líderes provinciales en la nominación de candidatos, nuestros resultados llaman a relajar el contraste entre dos posturas sobre el federalismo argentino. Mientras que un viejo sentido común sostenía que el presidente controla al Congreso, el actual (o nuevo) afirma que los líderes partidarios provinciales (especialmente los gobernadores), por su control sobre las nominaciones partidarias, son actores centrales en el funcionamiento del Congreso Nacional. Los hallazgos de este artículo relativizan ambas visiones y presentan una escena más fragmentada, donde los presidentes, los gobernadores, y otros líderes provinciales y nacionales, disputan el control del acceso a la Cámara de Diputados.

A partir de ello, cabe preguntarse por el énfasis que los analistas, pero sobre todo los propios actores políticos, ponen en la negociación entre presidente y gobernadores como la llave que abre la puerta a las mayorías parlamentarias. Nuestra intuición a partir de los resultados observados es que los gobernadores no constituyen un cartel que controla el Congreso. En cambio, pueden ser los actores que, dada su posición institucional, son más propensos a negociar con el presidente para permitir, con algunos votos adicionales, hacer la diferencia que un presidente sin una mayoría legislativa propia necesita para la aprobación de su agenda.

Finalmente, el análisis de los resultados permite afirmar que el poder de nominación de cada actor es variable. Particularmente, identificamos que el

poder de nominación de los diferentes actores es proporcional a su poder relativo dentro de sus partidos políticos, poder que se explica principalmente a partir del control del gobierno nacional y provincial por parte de sus copartidarios. En otras palabras, el poder de nominación del presidente se acrecienta cuando en una provincia no hay un gobernador de su partido, y el poder de nominación del gobernador se acrecienta cuando no gobierna un presidente de su partido. Los líderes provinciales diferentes al gobernador aumentan su poder cuando su partido no controla la gobernación ni la presidencia.

La simultaneidad entre elecciones provinciales presidenciales y legislativas, o el hecho de que los diputados se elijan sin que concurra una elección presidencial, también impacta en el poder de nominación de los actores. Factores más contingentes, como el particular ascendente del presidente sobre un gobierno provincial, también deben tomarse en consideración.

La principal contribución de este artículo consiste en presentar, por primera vez, resultados sobre la base de la observación empírica respecto a quiénes nominan a los candidatos a diputados en Argentina. Los hallazgos que se presentan contribuyen a la comprensión de la dinámica política del federalismo argentino, en lo que respecta a la interacción entre política nacional y subnacional. Ofrecen también una perspectiva novedosa para analizar la política del Poder Legislativo, contribuyendo a comprender variables tales como el nivel de dispersión de los bloques, la disciplina de las bancadas, o el control legislativo de los presidentes, entre otras.

La incorporación de más observaciones a la base permitirá determinar en qué medida los hallazgos aquí presentados refieren específicamente al período estudiado, a un ciclo político en particular, o si tienen validez para, al menos, uno más extenso. Esa información contribuirá también a dar mayor precisión a las variables que determinan la distribución del poder de nominación en el sistema político argentino.

Bibliografía

- Ardanaz, M.; Leiras, M. y Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Benton, A. L. (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. *Política y Gobierno*, 10(1), 103-137.
- Buquet, D. (2001). *Selección de candidatos y fraccionalización partidaria en Uruguay (1942-1999)*. Paper presentado en la 23 Conferencia de Latin American Studies Association, Washington, D.C.
- Camp, R. (1995). *Political recruitment across two centuries: Mexico 1884-1991*. Austin, TX: University of Texas Press.

- De Luca, M.; Jones, M. P. y Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- De Luca, M.; Jones, M. P. y Tula, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. *POSTData*, 13, 81-102.
- De Luca, Miguel (2008). Political recruitment and candidate selection in Argentina: Presidents and governors. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Eds), *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 189-217). University Park, PA: Penn State University Press.
- Eaton, K. (2002). Fiscal policy making in the Argentine legislature. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative politics in Latin America* (pp. 287-314). Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- El Cronista (2017, 18 de diciembre). Macri vuelve a apostar a los gobernadores para garantizarse hoy la ley jubilaria. *El Cronista*.
- Gervasoni, C. (2011). La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo. En M. De Luca y A. Malamud (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner* (pp. 115-127). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Gervasoni, C. y Nazareno, M. (2017). La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la “conexión electoral” del federalismo político argentino. *Política y Gobierno*, XXIX(1), 9-44.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). Federalism and low-maintenance constituencies: The territorial dimension of economic reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(5), 32-55.
- González, L. (2010). The power of governors. Conceptualization, measurement, and comparative analysis for Argentina and Brazil (Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno). Buenos Aires, Argentina: Unsam.
- Jones, M. P. (2008). The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina. En P. Siavelis y S. Morgenstern (Eds), *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America* (pp. 41-75). University Park, PA: Penn State University Press.
- Jones, M. P. y Hwang, W. (2005). Party government in presidential democracies: Extending cartel theory beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 267-282.
- Jones, M. P.; Saiegh, S.; Spiller, P. y Tommasi, M. (2002). Amateur legislators-professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system. *American Journal of Political Science*, 46(3), 356-369.
- Kikuchi, H. y Lodola, G. (2014). The effects of gubernatorial influence and political careerism on senatorial voting behavior: The Argentine case. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 73-105.
- La Nación (2018, 2 de enero). Un giro en la estrategia: Macri ordenó negociar con cada diputado.

- Langston, J. (2001). Why rules matter: Changes in candidate selection in Mexico's PRI, 1988-2000. *Journal of Latin American Studies*, 33(3), 485-511.
- Langston, J. (2006). The birth and transformation of the *dedazo* in Mexico. En G. Helmke y S. Levitsky (Eds.), *Informal institutions and democracy in Latin America*. Maryland, MD: John Hopkins University Press.
- Langston, J. (2007). Strong parties in a struggling party system: Mexico in the democratic era. En P. Webb y S. White (Eds), *Party politics in new democracies*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Langston, J. (2010). Governors and 'their' deputies: New legislative principals in Mexico. *Legislative Studies Quarterly*, 35(2), 235-258.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 194(49), 247-286.
- Mackinnon, M. M. (2002). *Los años formativos del Partido Peronista (1946-1950)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Macor, D. y Tcach, C. (Comps.) (2003). *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral
- Monaldi, F. (2010). Decentralizing power in Latin America: The role of governors in national policymaking. En C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How democracy works: Political institutions, actors, and arenas in Latin American policymaking*. Washington, D.C.: BID.
- Novaro, M. (1994). *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina (1989-1993)*. Buenos Aires, Argentina: Letra Buena.
- Novaro, M.; Bonvecchi, A. y Cherny, C. (2015). *Los límites de la voluntad: los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Página Política (2013, 7 de noviembre). Lauritto negó acercamientos con Massa y juró lealtad a Urribarri. *Página Política*.
- Persello, A. V. (2004). *El partido radical. Gobierno y oposición, 1916-1943*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Rosas, G. y Langston, J. (2011). Gubernatorial effects on the voting behavior of national legislators. *The Journal of Politics*, 73(2), 477-493.
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party government: American government in action*. Nueva York, NY: Rinehart and Co.
- Scherlis, G. (2008). Machine politics and democracy: The deinstitutionalization of the argentine party system. *Government and Opposition*, 43(4), 579-598.
- Siavelis, P. (2002). The hidden logic of candidate selection for Chilean parliamentary elections. *Comparative Politics*, 34(4), 419-438.
- Siavelis, P. y Morgenstern, S. (Eds.) (2008). *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Pres.

- Spiller, P. y Tommasi, M. (2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40(159), 425-464.
- Tchintian, C. (2009). Gobernadores en política nacional: Una revisión teórica. *Colección*, 20, 108-132.
- Télam (2013, 24 de junio). El Congreso es el lugar de las grandes transformaciones.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: The rational choice approach in comparative politics*. Berkely, CA: University of California Press.
- Waggoner, J.; Carline, J. y Durning, S. (2016). Is there a consensus on consensus methodology? Descriptions and recommendations for future consensus research. *Academic Medicine*, 91(5), 663-668.
- Zelaznik, J. (2012). Agenda presidencial y apoyo legislativo. El peronismo como partido de gobierno. En A. M. Mustapic, A. Bonvecchi y J. Zelaznik, *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias* (pp. 61-112). Buenos Aires, Argentina: UTDI.

Palabras clave

federalismo argentino – nominación de candidatos – diputados – gobernadores – partidos políticos

Keywords

Argentine federalism – candidate nomination – deputies – governors – political parties

Abstract

The knowledge about who appoints candidates for legislative offices provides key information on intra-party power relations while it is also crucial to understand legislators' behaviour once elected. In the case of Argentina, an extensive literature assumes that the governors are the excluding actors in this field, deriving from this important implications for the functioning of the political system. However, this assumption has not been verified empirically. This article contributes to fill this gap by analyzing the nomination of the 555 viable candidates to national deputy between 2009 and 2015. The results question the common sense of the current literature, identifying a variety of actors with the power to nominate candidates, measuring their respective power of nomination and exploring the conditions that strengthen the power of nomination in each case.

Anexo I

Procedimientos y criterios para la clasificación de la información

La clasificación de la información sobre los actores con poder de nominación fue realizada por un panel de expertos a partir de información cualitativa tomada principalmente de fuentes-notas sobre las elecciones y las negociaciones por el armado de listas en diarios nacionales y provinciales. Cuando se consideró necesario, se recurrió al aporte de informantes clave.

Nuestra aproximación es similar a la de los “métodos de consenso” frecuentemente utilizados en investigación en medicina. Más específicamente, como se indica en la sección III del artículo, nuestro enfoque es muy cercano a la técnica de “panel de desarrollo de consenso” (Waggoner et al., 2016). En estos métodos, un grupo de expertos evalúa información cualitativa y arriba a un consenso a partir del debate de dicha información.

Este enfoque no está exento de problemas. El más evidente es la dificultad de reproducir los resultados de la codificación. Incluso accediendo a la misma información periodística, un grupo alternativo de expertos podría llegar a una conclusión diferente para un mismo candidato. De todas formas, basamos nuestra confianza en el hecho de que la codificación de cada caso estuvo basada en el consenso entre cuatro expertos y una serie de codificadores. El segundo problema es la calidad de la información en las fuentes periodísticas. Esta variable está en alguna medida fuera de nuestro control, aunque siempre intentamos chequear la información hasta obtener un grado razonable de confianza.

Asignamos entre 2 y 4 provincias por persona a un equipo de ocho codificadores. Los codificadores recibieron siempre las listas de candidatos de las mismas provincias para poder familiarizarse con el contexto político y conocer en detalle a los principales actores de la política provincial. La tarea de los codificadores fue revisar información periodística en internet de fechas cercanas el cierre legal de listas de candidatos legislativos y determinar, para cada candidato viable, el actor partidario responsable de que figure en la lista partidaria.

Debatimos la codificación de cada una de las candidaturas en reuniones semanales entre los codificadores y cuatro expertos en el federalismo argentino (Nicolás Cherny, Carlos Freytes, Sara Niedzwiecki y Gerardo Scherlis) entre enero y diciembre de 2015 en la sede del Centro de Estudios Políticos, dependiente del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). En estas reuniones, nos basamos en la evidencia periodística para evaluar la validez de cada codificación. En cada reunión discutimos siempre la codifi-

cación de candidaturas de un mismo año, para mantenernos pendientes de las especificidades a nivel nacional de cada elección particular.

Las reuniones para la codificación se desarrollaban de la siguiente manera. Los codificadores recibían una lista de candidatos de provincias y elecciones determinadas y confeccionaban para cada candidatura una ficha de información cualitativa. En esta ficha debían incluir el actor con poder de nominación que pudieran identificar a partir de la información periodística, una justificación de su codificación, y una serie de direcciones de URL de las notas periodísticas en las que se basaba su decisión. Estas fichas figuraban en un documento de Excel al que todos los codificadores y los expertos tenían acceso desde un día antes de las reuniones de codificación. Las Cajas 1 y 2 presentan ejemplos de fichas de codificación.

Los codificadores informaban a los expertos en federalismo sobre su codificación, y argumentaban a partir de la evidencia recolectada. Luego los expertos debatían entre sí y con los codificadores. En algunos casos, el actor con poder de nominación resultaba claramente identificable a partir de declaraciones explícitas sobre las negociaciones por el armado de listas. En estos casos toda la información de las fuentes periodísticas apuntaba explícitamente hacia una misma persona. Un ejemplo de esta situación es el de Nanci Parrilli, que figura en la Caja 1.

En otros casos las fuentes no eran explícitas en relación al APN, por lo que la codificación dependía de una evaluación gruesa de cada caso en particular por parte de los expertos (considerando lazos de familia o amistad con funcionarios o líderes partidarios, y experiencia política previa). El caso de Ana Carolina Gaillard, en la Caja 2, ejemplifica este tipo de candidatos.

En algunas ocasiones específicas, ante la dificultad para identificar al APN a partir de las fuentes periodísticas y del análisis de los antecedentes y características de cada caso, se recurrió a informantes clave, normalmente personas que por su actividad cuentan con conocimiento específico sobre un partido o un distrito en particular.

Este procedimiento culminaba en cada caso con una definición sobre la identidad del actor con poder de nominación (APN) para una candidatura, y con la clasificación de este actor en una de las siete categorías detalladas en el cuerpo de este artículo (presidente, gobernador, líder partidario provincial, líder territorial, líder partidario nacional, y partido de coalición).

Caja 1

Ejemplo de codificación A

Candidata: Nanci María Parrilli.
Provincia: Neuquén.
Año: 2013.
Lista: Alianza Frente Para la Victoria (FPV).

Actor con poder de nominación (APN): Cristina Fernández de Kirchner, Presidente.

Evidencia cualitativa: Nanci Parrilli es hermana del Secretario General de la Presidencia, Oscar Parrilli, un cercano colaborador de la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Según una nota del periódico La Nación de abril de 2013, Nanci Parrilli y Marcelo Fuentes tenían “una disputa en sordina por ver quién es finalmente el bendecido por la presidenta Cristina Kirchner para encabezar la lista de postulantes a la Cámara Alta”. El mismo artículo señala que “voceros del PJ neuquino confirmaron a LN que existe una fuerte tensión entre los dos ultra kirchneristas en aquella provincia, en particular entre Oscar Parrilli (el Secretario de Inteligencia, hermano de Nanci Parrilli) y el senador (Fuentes). El funcionario de la Casa Rosada acusa a Fuentes de no tener incidencia alguna en el territorio neuquino, donde se ganan los votos. El legislador, por ahora, calla. Sabe que la palabra final la tendrá la Presidenta”. Por otra parte, distintas notas del periódico La Mañana de Neuquén señalan que fue Cristina Kirchner quien armó la lista de candidatos y quien se inclinó por designar a Fuentes como cabeza de lista para el Senado y a (Nanci) Parrilli como primera candidata para Diputados. Un artículo de La Mañana de Neuquén señala que “Marcelo Fuentes y Nanci Parrilli fueron finalmente los elegidos por Cristina Fernández de Kirchner para encabezar la lista de precandidatos a senadores y diputados por Neuquén en las primarias del 11 de agosto”. Otra nota de este mismo diario destacó lo siguiente: “Tal como se preveía, la presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner designó los candidatos neuquinos del Frente para la Victoria (FPV) para las elecciones legislativas nacionales que se harán en octubre próximo”.

Fuente: Ficha de codificación, “Nanci Parrilli, FPV-2013-Neuquén”.

Caja 2

Ejemplo de codificación B

Candidata: Ana Carolina Gaillard.
Provincia: Entre Ríos.
Año: 2013.
Lista: Alianza Frente Para la Victoria (FPV).

Actor con poder de nominación (APN): Sergio Urribarri, Gobernador.

Evidencia cualitativa: La candidata es oriunda de General Campos, la misma localidad que el gobernador Sergio Urribarri (<http://www.laopinionpopular.com.ar/noticia/16380-el-kolmo-de-urribarri-su-candidata-a-diputada-n-2-no-vota-en-entre-rios.html>). Se desempeña como directora de la Casa de Entre Ríos en la Ciudad de Buenos Aires. La candidata afirma haber vuelto a Entre Ríos (después de militar en la facultad de Derecho de la UBA y ocupar en 10mo lugar en la lista del FPV en CABA 2009 liderada por Carlos Heller) por la gestión de Urribarri (<http://www.elentrerios.com/politica/quien-es-carolina-gaillard.htm>). El portal “La Política Online” destaca el alineamiento de la candidata respecto al gobernador (<http://www.lapoliticaonline.com/nota/71709/>).

Fuente: Ficha de codificación, “Ana Carolina Gaillard, FPV-2013-Entre Ríos”.

Anexo II

Definición de candidaturas “viables”

Clasificamos una candidatura como “viable” de la siguiente forma. Suponemos que los líderes partidarios tienen acceso a buena información sobre la competitividad electoral de sus partidos, por lo que pueden pronosticar aproximadamente cuántas bancas obtendrá su lista de candidatos. A partir de ello, una candidatura es “viable” cuando cumple una de dos condiciones: (1) el candidato fue electo, o (2) el candidato hubiera sido electo en uno de los siguientes cuatro escenarios contrafácticos:

(a) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos menos, y esos votos se distribuyen entre todas las listas que tuvieron al menos un candidato electo y la primera lista que no ganó ninguna banca de manera proporcional a la cantidad de votos recibidos (Escenario contrafáctico 1).

(b) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos menos, y esos votos se agregan a los de la segunda lista (Escenario contrafáctico 2).

(c) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos más, y esos votos se restan a todas las listas que tuvieron al menos un candidato electo y la primera lista que no ganó ninguna banca de manera proporcional a la cantidad de votos recibidos (Escenario contrafáctico 3).

(d) La lista partidaria que recibió más votos recibe cinco puntos más, y esos votos se restan a la segunda lista (Escenario contrafáctico 4).

Tabla A
Inclusión de candidatos no electos

		<i>Esos votos se distribuyen</i>	
		En proporción a los votos recibidos	A la segunda lista
<i>La lista que recibió más votos</i>	Pierde 5 puntos	EC 1	EC 2
	Gana 5 puntos	EC 3	EC 4

La Tabla A resume los escenarios contrafácticos considerados. El caso más extremo de error de cálculo contemplado por estos escenarios es de una diferencia de 10 puntos porcentuales respecto de otro partido con relación al resultado efectivamente obtenido. Considerando que las encuestas electorales usualmente arrojan un margen de error cercano al cuatro por ciento, esperamos que las candidaturas incluidas en la muestra hayan sido seriamente disputadas durante las negociaciones por el armado de listas partidarias. Utilizando estas reglas, nuestra muestra está compuesta por 555 candidatos, 515 de los cuales resultaron electos y 40 no. La fuente de las listas de candidatos y los resultados electorales es el Atlas Electoral de Andy Tow, que a su vez está basado en información de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la Nación.

La organización colectiva de las empresas extranjeras en argentina (2003-2015)*

The collective organization of multinational corporations in Argentina (2003-2015)

ALEJANDRO DULITZKY

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

alejandro.dulitzky@gmail.com

El objetivo de este trabajo es analizar la organización colectiva de las principales empresas multinacionales extranjeras de la Argentina durante los años kirchneristas. Sobre la base de entrevistas en profundidad, información de prensa y datos proporcionados por las propias organizaciones describimos, en primer término, las características principales que exhiben los distintos tipos de entidades empresariales (cámaras binacionales, cámaras sectoriales, y cámaras multisectoriales) que representan los intereses de las empresas extranjeras en país. En segundo lugar, analizamos los movimientos que realizaron las empresas extranjeras entre las distintas organizaciones empresariales a lo largo del período 2003-2015. Para ello, comparamos la plantilla de socios que presentó cada una de estas cámaras en el año 2003 con la que exhibió en el año 2015, a fin de establecer los principales ingresos y egresos de empresas extranjeras.

Introducción

Una mirada fugaz por el universo de las cámaras empresariales de la Argentina permite advertir dos importantes realidades. Primero, existe una inmensa cantidad de cámaras dispersas por todos los sectores y actividades de la economía. Según información oficial del Registro de Instituciones Productivas (Ministerio de la Producción), hacia fines de 2015 existían unas 910 entidades empresariales nacionales registradas. En segundo término, las características de las asociaciones son tan diversas como el abanico de empresas que representa: las hay grandes y pequeñas, regionales y nacionales, ricas y pobres, de ramas modernas y atrasadas, etc. Este panorama permite caracterizar a la representación colectiva empresarial de la Argentina como heterogénea y atomizada o, como refleja Schneider (2004, 2010, 2013),

* Artículo aceptado para su publicación el 11 de julio de 2018.

como fuertemente fragmentada, en contraste con la organización que exhiben las empresas en países como México, Chile y Colombia¹.

Sobre la base de información pública proporcionada por las propias asociaciones empresariales (documentos digitales, información de páginas web, anuarios, etc.), más entrevistas en profundidad a informantes clave², en este trabajo nos proponemos analizar la organización colectiva de las más importantes empresas extranjeras del país³ durante el período kirchnerista (2003-2015), en particular en relación a dos ejes principales: por un lado, las características de las asociaciones empresariales que participan de la organización colectiva de dichas empresas y, por otro, las modificaciones que exhibe esa organización entre los años 2003 y 2015.

Poner el foco en las empresas extranjeras de mayor tamaño implica que el análisis se verá restringido a aquellas organizaciones empresariales nacionales que registren la participación activa⁴ de al menos una de esas firmas, para el período 2003-2015. Con estos criterios como punto de partida, fueron identificadas en total 86 asociaciones empresariales con alcance nacional, entre las que se cuentan 57 cámaras sectoriales, 13 organizaciones multisectoriales, y 16 cámaras binacionales de comercio.

Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, existen sólo unos pocos antecedentes en el país que contemplan una mirada de conjunto sobre el universo de las asociaciones empresariales nacionales (Schvarzer, 1990; Beltrán, 2011), y ninguno que lo haga para el período 2003-2015, ni con la lupa puesta en la participación de las empresas multinacionales⁵. Es posible

¹ En estos países la representación colectiva de las empresas se encuentra centralizada en unas pocas organizaciones de gran tamaño (Schneider, 2010).

² Este estudio contó con la realización de 27 entrevistas semiestructuradas a diferentes actores clave del mundo de los negocios de las empresas multinacionales en la Argentina: dirigentes de empresas multinacionales de diversos sectores de actividad (11), dirigentes de asociaciones empresariales (10), y actores vinculados a diversos espacios relacionados con sus negocios (sector público, embajadas, consultoras) (6).

³ La muestra consta de 75 empresas extranjeras, que fueron seleccionadas en base al siguiente criterio: haber permanecido por al menos 3 años (no necesariamente consecutivos) entre las 100 primeras del ranking de ventas que publica anualmente la revista Mercado (<http://www.mercado.com.ar/>), para el período 2003-2015.

⁴ En general, la mayoría de las cámaras posee dos tipos de afiliaciones, socios activos y socios adherentes. En el primero de los casos, las empresas tienen derechos societales y políticos, mientras que en el segundo sólo tienen derechos societales; esto significa que pueden participar de los grupos de trabajo y actividades que organiza la cámara pero no pueden competir por cargos directivos. En este trabajo consideramos únicamente a aquellas organizaciones que presentan empresas extranjeras como socias activas.

⁵ Cabe aclarar que en este trabajo empleamos de forma indistinta los términos *empresa multinacional*, *empresa transnacional* o *empresa extranjera* para referirnos a las firmas de la muestra. En todos los casos, se trata de empresas de gran tamaño que son propiedad de capitales extranjeros dueños de al menos el 50 por ciento del paquete accionario de las mismas. Además, son todas ellas organizaciones que cuentan con filiales en diversos

encontrar, sin embargo, varios aportes puntuales sobre asociaciones específicas, como el caso de la Unión Industrial Argentina (UIA) (Schvarzer, 1993; Dossi, 2012, 2010), las asociaciones del sector bancario (Cobe, 2009; Heredia, 2003) y las del sector agropecuario (Hora, 2001; Heredia, 2003; Pucciarelli, 2017), entre otras.

Este trabajo consta de dos apartados. En el primero, describimos las características principales que exhiben los distintos tipos de entidades (cámaras binacionales, cámaras sectoriales y cámaras multisectoriales) que representan los intereses de las empresas extranjeras en país. En la segunda sección analizamos los movimientos que realizan las empresas extranjeras entre las distintas organizaciones empresariales a lo largo del período 2003-2015. Para ello, comparamos la plantilla de socios que presentó cada una de estas cámaras en el año 2003 con la que exhibió en el año 2015, a fin de establecer los principales ingresos y egresos de empresas extranjeras.

El mar de las organizaciones empresariales y cómo navegarlo

Dada la abundancia y heterogeneidad que exhibe el universo de las cámaras empresariales en la Argentina, resulta necesario fijar criterios que permitan trazar un mapa del conjunto separando unas de otras. En este sentido, proponemos encarar el análisis de las propiedades que exhiben las distintas cámaras en base a dos criterios fundamentales: uno *cuantitativo* y otro *cualitativo*.

El principal elemento para medir la importancia de una organización en términos *cuantitativos* es el *tamaño de sus membresías*. Desde esta óptica, la cantidad de miembros que posee una entidad es un factor determinante en el tamaño de una organización, no sólo por la disponibilidad de fondos que ello implica, sino también por la legitimidad que deviene de representar un mayor número de actores. Sin embargo, como veremos más adelante, la cantidad de socios no permite ponderar, por sí sola, la importancia de una organización; de hecho existen cámaras muy poderosas con plantillas muy reducidas de socios. Por esta razón es que a la hora de analizar el tamaño de una cámara deba considerarse, además de la cantidad de miembros, el *tama-*

países. Entendemos, sin embargo, que la literatura suele marcar diferencias sustanciales entre estos términos. A modo de ejemplo, Porter (1986) sostiene que las *empresas multinacionales* son aquellas que producen bienes para consumo local en diferentes países y sus estrategias se planifican de forma autónoma, con escasa coordinación por parte de la casa matriz; mientras que las *empresas transnacionales* tienen una producción dispersa entre distintos países, que mantienen un equilibrio entre las estrategias globales diagramadas por la casa central, y aquellas que surgen de los espacios domésticos.

ño de las firmas⁶ que la componen (Lanzalaco, 2008; Schmitter y Streeck, 1999; Tirado, 2006).

Desde el punto de vista *cualitativo*, las organizaciones pueden clasificarse según el *tipo de servicios* que ofrecen. Esta dimensión se encuentra indudablemente determinada por la disponibilidad de recursos con los que cuenta cada organización, que dependerá en gran medida de su tamaño (tal como vimos en el punto anterior); en general, la cantidad y calidad de los servicios es directamente proporcional a la disponibilidad de recursos: más dinero permite contratar más personal y ofrecer más y mejores posibilidades a los socios.

Sobre la base de entrevistas en profundidad realizadas a informantes clave⁷, y de información provista por las propias asociaciones empresariales y por distintos medios de prensa (tanto diaria como especializada), pudimos identificar, desde una óptica *cualitativa*, cuatro perfiles distintos dentro del universo de las asociaciones empresariales más importantes del país: 1) las organizaciones especialistas en el *lobby* empresarial; 2) las que realizan *networking comercial* como actividad principal; 3) las que dedican la mayor parte de su tiempo a la *gestión sectorial de intereses*; y 4) las que operan como un *foro* para la difusión de las preferencias empresariales.

Las cámaras que se especializan en el *lobby* son aquellas que se orientan fundamentalmente al relacionamiento con el gobierno. Si bien todas las organizaciones empresariales realizan, en mayor o menor medida, actividades vinculadas a la gestión de intereses de sus socios, las cámaras lobistas son aquellas que destinan la mayor parte de sus recursos a la realización de este tipo de tareas. Concretamente, se dedican al monitoreo de las propuestas de política pública elevadas al Congreso, al contacto con funcionarios de las diferentes áreas de gestión, a la elaboración de propuestas y posicionamientos sobre los intereses de sus empresas representadas, y a la organización de reuniones con autoridades gubernamentales. En general, las organizaciones que se dedican al *lobby* suelen ser de gran tamaño, siendo que su principal atractivo reside en su capacidad para incidir en la agenda pública (Schmitter y Streeck, 1999). En este sentido, la fuente de esa influencia puede derivarse del número de afiliados, del tamaño de las empresas que conforman la organización, de los

⁶ La literatura especializada suele tomar como indicador del tamaño de una empresa el *valor bruto de producción* o, como variable *proxy* del mismo, el *volumen de sus ventas totales* (Basualdo, 2006; Gaggero y Schorr, 2016; Kulfas, Porta y Ramos, 2002; entre otros). Este mismo criterio es implementado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec) en la elaboración de la Encuesta Nacional de Grandes Empresas (Eng).

⁷ En total fueron realizadas 31 entrevistas en profundidad a diferentes actores clave del mundo de los negocios de las empresas extranjeras en la Argentina: dirigentes de empresas multinacionales de diversos sectores de actividad (10), dirigentes de cámaras sectoriales (6), directores ejecutivos de cámaras binacionales de comercio (10), representantes de embajadas (2), funcionarios públicos (3).

vínculos que tienen con otros actores (por ejemplo con funcionarios del gobierno, con los gobiernos de otros países, o con organismos internacionales de renombre) o, mejor aún, de la suma de todos ellos.

Las organizaciones especializadas en el *networking comercial* son aquellas que ponen el acento en el desarrollo comercial de sus miembros. En otras palabras, buscan potenciar las oportunidades de negocio de sus empresas afiliadas a través de la organización de diferentes eventos y actividades que operen como catalizadores: reuniones con potenciales inversores, contacto con proveedores, jornadas para intercambiar experiencias y *know-how*, etc. Asimismo, suelen ofrecer diferentes servicios que facilitan a las empresas la incorporación de nuevas capacidades, como bolsas de trabajo, servicios de pasantías, servicios de consultoría de bajo costo (en contraste con los que ofrecen empresas especializadas), o programas de financiamiento. En general, estas organizaciones se orientan a empresas pequeñas y medianas que, por su disponibilidad de recursos, no están en condiciones de llevar adelante estas actividades por su propia cuenta, y/o requieren de las mismas para potenciar sus negocios y mejorar su posicionamiento en un mercado determinado.

La *gestión sectorial de intereses* es, por excelencia, el *métier* de las cámaras sectoriales. A diferencia de las entidades que se especializan en el *lobby* empresarial, el alcance de la gestión de intereses se limita a un sector específico de actividad y, además, no se restringe de forma exclusiva al relacionamiento con el gobierno; por el contrario, cuentan con un abanico de interlocutores bastante amplio: sindicatos, otras entidades empresariales y técnicas, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc. El desempeño de las cámaras sectoriales está estrechamente vinculado a las condiciones económicas de su sector de actividad; en este sentido, trabajan para mejorar las oportunidades de negocio y la rentabilidad de las empresas que operan dentro del mismo. De allí que entre sus actividades principales se encuentren la realización de informes técnico-estadísticos sobre la evolución del sector; la elaboración de propuestas y programas para el mejoramiento de los indicadores de desempeño sectorial, y la negociación de salarios y condiciones laborales en nombre de las empresas del sector (que pueden o no ser miembros de la entidad).

Por último, se encuentran las entidades que revisten como un *foro* para la postulación de las preferencias empresariales. Este tipo de organizaciones, a diferencia del resto, no gestiona intereses de forma directa (o al menos no esa su función principal) sino que sirven como un espacio para el intercambio de propuestas, reflexiones, miradas y, principalmente, demandas. La enorme visibilidad pública que suelen tener estas entidades hace que los discursos que se construyen y pronuncian allí dentro trasciendan rápidamente sus límites y lleguen a oídos de ciudadanos, políticos y funcionarios.

Esta particularidad, que es a su vez el principal atractivo de estas organizaciones, implica dos importantes condicionantes. En primer término, la gran visibilidad pública se debe al elevado número de socios que posee la entidad (elemento que le otorga cierta representatividad dentro del mundo empresario local), pero también —y fundamentalmente— al hecho de que existe un monopolio virtual en el rol de *forista*. Si existieran varias organizaciones con estas características la potencia de sus discursos se vería debilitada o, cuanto menos, circunscripta a un arco específico de actores; por ello es que suelen ser pocas las organizaciones que se especializan en este tipo de actividades. En segundo lugar, si bien la entidad *forista* está conformada por un número elevado de empresas, la representación está encarnada en un grupo específico de firmas —en general las de mayor tamaño— que dotan de homogeneidad al discurso. La solidez del mensaje no reside únicamente en la cantidad de actores que se agrupa detrás, sino también en la claridad de su contenido; de allí que la orientación del mismo recaiga en general sobre el grupo de actores con más poder dentro de la entidad. Las actividades más importantes que se realizan en el marco de estas organizaciones son las jornadas o coloquios, donde diferentes expositores presentan sus posturas sobre distintos temas; y las publicaciones, impresas y/o digitales, que refuerzan el contenido y la orientación de las demandas y preferencias empresariales.

En base a los criterios analíticos expuestos, presentamos a continuación el mapa de las principales asociaciones que organizan colectivamente a las empresas extranjeras más importantes del país: las cámaras binacionales de comercio, las cámaras sectoriales, y las cámaras multisectoriales.

Las cámaras binacionales de comercio

El papel que desempeñan las cámaras binacionales de comercio en la organización colectiva de las empresas extranjeras es, en teoría, bastante claro: son las encargadas de resguardar los intereses comerciales y potenciar los resultados económicos de las firmas con las que comparten un mismo origen dentro del plano doméstico. En la práctica, sin embargo, existen situaciones que hacen que la representación de esos intereses difiera sustancialmente de una cámara a la otra. El origen de todas esas divergencias parte de una realidad inapelable: el universo de las cámaras binacionales es extremadamente heterogéneo.

Concretamente, las cámaras exhiben diferencias importantes en relación a dos grandes ejes, que a su vez se encuentran vinculados entre sí. Estos son, por un lado, el *tamaño de la organización*, que depende tanto del número de miembros como de las fuentes de financiamiento con las que cuentan; y, por otro, del tipo de *servicios* que ofrecen a sus socios.

Cuadro 1

Cantidad de socios de las cámaras binacionales y *stock* de IED por país de origen (en millones de dólares). Año 2015

Cámaras binacionales de comercio	Cantidad de ET socias	Ventas ET socias sobre total de ventas del país (%)	Especialidad	Cantidad total de socios (A)	Stock de IED del país de origen (B)	Posición relativa (A)	Posición relativa (B)
AHK (Alemania)	6	0,93	<i>Networking</i> comercial	398	3731	4	7
Amcham (EEUU)	35	5,94	<i>Lobby</i>	686	19 800	3	1
ArgenChina (China)	10	2,02	<i>Networking</i> comercial	800	735	1	13
Cambras (Brasil)	11	2,44	<i>Networking</i> comercial	109	5589	9	4
CCAB (Gran Bretaña)	5	1,28	<i>Networking</i> comercial	110	2042	8	10
CCAC (Canadá)	3	0,17	<i>Networking</i> comercial; gestión int.	97	2536	10	9
CCACH (Chile)	2	0,21	<i>Networking</i> comercial	12	4065	13	5
CCAH (Holanda)	4	0,99	<i>Networking</i> comercial	71	8523	11	3
CCAM (México)	6	1,31	<i>Networking</i> comercial	62	1310	12	12
CCI (Italia)	4	0,92	<i>Networking</i> comercial	157	1424	7	11
CCIFA (Francia)	6	1,13	<i>Networking</i> comercial	258	3168	5	8
CCSA (Suiza)	3	0,26	<i>Networking</i> comercial	159	3749	6	6
CECRA (España)	4	0,86	<i>Networking</i> comercial	750	13 145	2	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las propias cámaras y del BCRA.

El *tamaño* de cada cámara está estrechamente ligado a su número de socios, y contrariamente a lo que podría suponerse, ese número no está necesariamente vinculado al volumen de las inversiones que el país posee en la Argentina, como refleja el Cuadro 1.

Salvo en el caso de España, Suiza y México, la posición que ocupa cada país en relación al *stock* de sus inversiones en la Argentina difiere sustancialmente del lugar que ocupa su cámara de comercio de acuerdo a la cantidad de miembros que posee. Los casos más llamativos en este sentido son los de las cámaras de China (ArgenChina), Brasil (Cambras) y Chile (CCACH): la primera de ellas por ser la que más miembros posee, a pesar de que China ocupa el último lugar en términos de inversiones; y las otras dos porque tienen pocos miembros en relación al monto de las inversiones que sus países realizaron en Argentina.

En parte, esta situación se debe a que ninguna cámara binacional impone restricciones al ingreso de socios. En otras palabras, cualquier empresa puede formar parte de la cámara que desee independientemente de su origen, tamaño o sector de actividad. Es que en realidad la bandera de origen funciona más como un “cartel luminoso” que como una síntesis de prácticas y experiencias vinculadas a una idiosincrasia específica. Salvo algunas excepciones notables, todas las cámaras funcionan como un “club de empresas” donde los diferentes miembros buscan oportunidades de negocio a través del *networking comercial*. Esto no significa que las empresas de un mismo origen no estén asociadas a su cámara binacional de bandera. Por el contrario, todas las firmas extranjeras tienen por costumbre adherirse a la cámara de su país cuando arriban a un nuevo mercado, pero en atención a sus expectativas e intereses particulares, se asocian también a aquellas cámaras que les brindan las mejores perspectivas comerciales.

En este sentido, la gran plantilla de socios que exhibe la cámara china, conformada por empresas de todas las nacionalidades —en especial argentinas—, se explica por el enorme potencial que brinda la organización como facilitadora de las relaciones comerciales con el gigante asiático⁸.

De igual manera, el tamaño de las cámaras está relacionado con los fondos que tienen para funcionar. En este punto, la cantidad de socios es la fuente de financiamiento más importante y genera un primer nivel de es-

⁸ Además de recibir periódicamente contingentes de inversores chinos y organizar eventos y reuniones con empresarios locales, la cámara china brinda asesoramiento e información sobre posibles contrapartes de negocios en China, provee información y consejo sobre requisitos de inmigración para visitas de hombres de negocios, realiza un boletín mensual con información (tanto de Argentina como de China) sobre oportunidades de negocio, cambio en la reglamentación, etc. (para más detalles, ver <http://www.argenchina.org/servicios/servicios.asp>).

tratificación entre las organizaciones binacionales: aquellas con más socios tendrán más recursos provenientes de cuotas y podrán contar con una plantilla de empleados más abultada. En concreto, las cámaras americana y alemana cuentan con más de veinte empleados estables dentro de la organización, la francesa, española y china tienen más de diez, y el resto de las cámaras tiene entre 3 y 7 empleados permanentes. Esta situación marca una distancia insalvable para las cámaras con *staff* reducido, pues se ven en la obligación de acotar sustancialmente el abanico de servicios que ofrecen a sus clientes⁹.

Otro aspecto que marca una diferencia sustancial entre las cámaras es la relación financiera que cada cual mantiene con su país de origen. Mientras unas reciben de forma directa o indirecta alguna forma de subvención por parte de sus estados, otras no cuentan con ningún tipo de apoyo financiero. A modo de ejemplo, la cámara alemana y la española cuentan con recursos que bajan directamente desde las embajadas. La cámara francesa recibe recursos del Estado francés para desarrollar un servicio de empleo y formación, destinado a aquellas personas que buscan trabajo en alguna de las empresas socias de la cámara, o a las empresas socias que buscan profesionales francófonos para incorporar a sus planteles. La cámara americana, por su parte, tiene a su cargo un servicio oficial de gestión de visas para los empleados —y familiares directos— de sus empresas socias. El resto de las cámaras, al no recibir apoyo financiero, deben subsistir con las cuotas que pagan los socios¹⁰, pero también a través de la oferta de ciertos servicios de consultoría, de los anuncios y propagandas que publicitan las firmas en sus páginas y anuarios, o de la realización de algunos eventos que pueden o no dejar algunos recursos adicionales.

En cuanto a los *servicios* que ofrecen a sus socios, las diferencias entre las cámaras son menos pronunciadas. Como refleja el Cuadro 1, casi todas se especializan en el *networking comercial*, para lo cual organizan diferentes eventos y actividades con el objetivo de poner en contacto a las empresas socias entre sí, con otras empresas, con potenciales proveedores, o con distintos referentes destacados del sector público (principalmente funcionarios) o de la arena política (personalidades públicas, políticos, candidatos partidarios, etc.). Para ello, las cámaras se organizan a través de grupos de trabajo o comités donde se trabajan temáticas vinculadas a los intereses de la comunidad de negocios a la que representan. En estos espacios, que suelen reunirse

⁹ A modo de ejemplo, la cámara alemana destina una parte de sus empleados a convocar nuevos socios a través de un *call center*, premiando a los que obtienen mejores resultados con importantes beneficios.

¹⁰ La cámara canadiense presenta la particularidad de que la Embajada de Canadá reviste como socia de la entidad, siendo ese el único apoyo financiero oficial que percibe.

una vez por mes, los socios pueden plantear tanto demandas como propuestas, intercambiar experiencias o abordar problemáticas comunes. Aunque no se los nombre de manera equivalente, todas las cámaras comparten en general los mismos grupos de trabajo (asuntos legales, innovación, comercio exterior, responsabilidad social empresarial, medio ambiente, entre otros). Ahora bien, existen algunas particularidades que merecen ser destacadas.

Por una parte, la cámara de Canadá es la única que posee un grupo de trabajo dedicado a la minería. Esto es así porque la mayoría de las empresas mineras que operan en el país son de origen canadiense y se encuentran asociadas a la cámara de su país. Este grupo, del que participan empresas de los distintos eslabones de la cadena de valor de la actividad (operadores, exploradores y proveedores), busca facilitar la interacción con otros actores del sector como el Estado nacional, los estados provinciales y las comunidades que rodean a los distintos proyectos mineros. En otras palabras, se especializa en la *gestión sectorial de intereses*.

En segundo término, se destacan las actividades que realiza la cámara de comercio de los EEUU (Amcham) para incidir de forma directa en la agenda pública. A diferencia de las otras cámaras, la Amcham es la única organización binacional que posee un grupo de trabajo destinado a la gestión de intereses de las empresas a las que representa¹¹. Este espacio, denominado “Diálogo institucional”, tiene como objetivo “analizar la normativa y legislación vigente respecto de las inversiones extranjeras, la industria y el comercio, y proponer las modificaciones que hagan al interés común de los miembros”. En la práctica, la comisión se encarga de revisar todas las propuestas de política pública enviadas al Congreso de la Nación a fin de acercar a los legisladores un informe detallado —denominados “*position papers*”— con la postura de la cámara y de sus empresas socias respecto a la propuesta en cuestión. Una vez elaborado el documento, la cámara lo envía a todas las dependencias públicas que estarían potencialmente involucradas en el diseño y ejecución de la reglamentación. Seguido de ello, organiza jornadas de debates con las empresas socias donde son invitados los funcionarios vinculados a la nueva normativa. Al mismo tiempo, la cámara se contacta con diferentes medios de comunicación para gestionar la publicación de artículos que presenten las preocupaciones de las empresas implicadas, y el potencial impacto de la política pública en la inversión futura dentro del sector comprometido.

¹¹ Ello no significa que el resto de las cámaras no haga gestión de intereses (*lobby*). La particularidad de la Amcham, a diferencia de las otras cámaras, es que tiene un departamento dedicado específicamente a realizar dicha actividad.

Las cámaras sectoriales

Si restringimos la muestra a las organizaciones sectoriales con participación activa de grandes empresas extranjeras, encontramos un total de 57 cámaras empresariales dispuestas a lo largo y ancho de toda de la economía. Considerando, además, que los sectores donde se insertan las principales empresas extranjeras son diez, eso da un promedio de casi 6 cámaras por sector.

Al igual que en las cámaras binacionales, la cantidad de miembros es un factor determinante en el tamaño de una organización sectorial. Sin embargo, en este último caso entra en juego un elemento crucial que no tiene las mismas implicancias en otro tipo de organizaciones: las especificidades estructurales propias de cada actividad inciden de forma directa en las características que adoptan las asociaciones empresariales del sector. Tal es así que existen sectores con elevados niveles de concentración económica que poseen organizaciones poderosas a pesar de contar con un escaso número de socios (industria automotriz, petróleo, fabricación de metales, bancos y finanzas). En estos casos, el potencial político de las organizaciones se encuentra en el *tamaño de sus miembros* y no en el tamaño de sus membresías (Olson, 1971; Schmitter y Streeck, 1999).

Según Tirado (2006, p. 207), estas divergencias a nivel sectorial tienen un explicación sencilla: el grado de desarrollo tecnológico que predomina en los procesos de producción de una actividad repercute en el tipo y número de empresas que se afilian a la organización representativa de la misma. Así, en las actividades en las que prevalecen las tecnologías sencillas y baratas (construcción, producción de alimentos y bebidas, comercio, etc.), el monto del capital necesario para operar suele ser bajo y, por lo tanto, es relativamente sencillo iniciar una empresa en esa rama. Por el contrario, las actividades que utilizan tecnologías muy sofisticadas y costosas (producción de vehículos automotores, fabricación de metales, petróleo), implican la inversión de grandes capitales y, por ello, cuentan con un menor número de empresas, aunque todas ellas de gran tamaño. En otras palabras, existe una estrecha correlación entre la elevada cantidad de socios que suelen exhibir las cámaras pertenecientes a sectores más simples, y las plantillas menos abultadas que poseen las organizaciones asentadas en ramas más sofisticadas¹².

En cuanto a la relación que existe entre las cámaras sectoriales y las características estructurales de cada actividad, es esperable que en los sectores con elevados niveles de concentración exista una elevada tendencia a la

¹² Tirado (2006) muestra esta misma correlación para el caso mexicano.

organización colectiva, dada la necesidad que tienen las firmas de monitorear la competencia y reducir el ventajismo (Mizruchi, 1992; Olson, 1971; Schmitter y Streeck, 1999). Este es el caso de sectores como el automotriz, el petrolero o el bancario, donde existe una fuerte concentración de las actividades en unas pocas grandes empresas que, en su mayoría, se encuentran afiliadas a sus respectivas cámaras sectoriales.

Por otro lado, la variación en el tamaño de las firmas que operan en un sector determinado incide inversamente en los niveles de *asociabilidad*: en general es más sencilla la organización colectiva en las actividades donde las empresas poseen un tamaño parecido —grande, mediano o pequeño— puesto que sus intereses suelen estar más alineados (Bennett, 1999; Blank, 1973; Hirschman, 1982). Algo similar sucede con la propiedad de las empresas; las firmas de un mismo tipo (mixtas, nacionales, extranjeras) son proclives a agruparse colectivamente entre sí en mayor medida que las empresas con estructuras de propiedad divergentes (Lorenz, 1993). Como refleja el Cuadro 2, los sectores menos concentrados y más heterogéneos en cuanto al tipo de firmas que contienen cuentan con un mayor número de asociaciones sectoriales, pues cada una de ellas representa a un colectivo diferente de empresas. A modo de ejemplo, la Cámara Argentina de Supermercados (CAS) es una entidad que agrupa a las pequeñas y medianas empresas nacionales del sector, mientras que la Asociación de Supermercados Unidos (ASU) tiene la representación de las empresas más grandes. En el sector bancario, los grandes bancos extranjeros se agrupan en la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA), creada a fines de los años 1990, y los grandes bancos nacionales en la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (Adeba) o en la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (Abappra).

Las asociaciones multisectoriales

La participación activa en organizaciones multisectoriales no suele ser una característica de las empresas pequeñas, más bien todo lo contrario. En general, las empresas deciden afiliarse a una cámara multisectorial porque mantienen intereses en múltiples actividades de la economía, porque desean ampliar su abanico de negocios a otros sectores, porque quieren incidir en las decisiones políticas vinculadas al rumbo general de la economía, o por una combinación de esos tres factores. Salvo casos particulares, participar de forma activa en una cámara multisectorial es una atribución de las empresas grandes o medianas que pueden costear sin problemas el valor de varias membresías a la vez y, además, contar con personal suficiente como

Cuadro 2
Perfil de las principales asociaciones empresarias por sector de actividad (variables seleccionadas). Año 2015.

Sector de actividad	Principales asociaciones empresarias	Perfil de socio promedio	ET socias	Representantes de ET en el consejo directivo	Total socios	Ventas ET socias sobre total de ventas del país
Industria automotriz	Adefa	Grandes empresas extranjeras	9	9	11	1,82
	Afac	Pymes nacionales	2	0	249	0,14
Petróleo	CIP	Grandes empresas extranjeras	8	S/D	14	3,04
Productos químicos	CIQyP	Grandes y medianas empresas extranjeras	8	5	157	2,28
Alimentos y Bebidas	Cipa	Grandes empresas nacionales y extranjeras	5	3	69	0,51
	Ciara	Grandes empresas nacionales y extranjeras	6	S/D	48	0,71
	Cica	Grandes empresas extranjeras	3	3	9	0,62
Fabricación de metales comunes	CAA	Grandes empresas nacionales	1	1	6	0,12
	ABA	Grandes empresas extranjeras	5	4	12	0,95
Bancos y finanzas	Adeba	Grandes empresas nacionales	1	1	27	0,13
	Abappra	Grandes empresas nacionales	0	0	16	0
	CAC	Pymes nacionales	S/D	3	s/d	s/d
Comercio minorista y mayorista	CACE	Pymes nacionales	11	1	923	2,08
	CEC	Grandes empresas extranjeras	7	S/D	48	1,08
	ASU	Grandes empresas nacionales y extranjeras	3	3	41	0,79
	CAS	Pymes nacionales	s/d	0	s/d	s/d
Minas y canteras	CAEM	Grandes y medianas empresas extranjeras	5	2	110	1,82

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, revista Mercado, y de las propias organizaciones.

para asistir regularmente a las reuniones que organizan las diferentes asociaciones empresariales de las que forman parte¹³.

En Argentina, las principales asociaciones multisectoriales con participación de grandes empresas extranjeras como socias activas son cuatro¹⁴: la Asociación Empresaria Argentina (AEA), el Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible (Ceads), el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (Idea) y la Unión Argentina de Proveedores del Estado (Uape).

La Uape es una organización que nuclea a las empresas de todos los sectores de la economía que proveen al Estado de diferentes bienes y servicios. Creada en la década de 1960, el objetivo de la cámara es el de canalizar las inquietudes y el estudio de las diversas situaciones de contratación ante el Estado, manteniendo a sus empresas socias debidamente informadas respecto a las ofertas de licitación que existen en sus respectivas actividades. La cámara no se presenta a sí misma como una entidad que gestione intereses, sino como un espacio que acerca a sus miembros diferentes oportunidades para entablar negocios con el Estado a partir de la “publicidad” de las distintas licitaciones ofrecidas por el mismo. Asimismo, ofrece cursos y publicaciones de interés para proveedores, donde suelen convocar a funcionarios pertenecientes a las áreas de contrataciones de las diversas reparticiones estatales.

El Ceads es la subsidiaria local del *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD)¹⁵, entidad que agrupa a las empresas más importantes del mundo interesadas en el desarrollo sustentable y el cuidado del medio ambiente. El WBCSD trabaja en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la elaboración de diferentes propuestas de políticas públicas, y la promoción de oportunidades empresariales para el desarrollo sostenible. Asimismo, organiza diferentes congresos y jornadas alrededor del mundo con eje en la responsabilidad social empresarial (RSE), el cambio climático, el uso responsable del agua, y otras temáticas vinculadas al desarrollo sustentable y los negocios. El papel de sus subsidiarias es el

¹³ En general, las empresas de menor tamaño, al contar con una cantidad escueta de recursos, prefieren limitar sus membresías a las cámaras empresariales de su sector de actividad, donde se gestionan de forma específicas los intereses vinculados a sus negocios (Bennett, 1999; Schmitter y Streeck, 1999).

¹⁴ Existen otras asociaciones multisectoriales de gran relevancia como el caso de la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de Exportadores de la República Argentina (Cera) o el recientemente creado Foro de Convergencia Empresarial (FCE), pero todas ellas son organizaciones de segundo grado que no admiten a empresas individuales como socias activas, sino a otras cámaras empresariales.

¹⁵ Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (<http://www.wbcd.org>).

de llevar adelante la agenda del WBCSD en los planos locales y regionales. Para ello, cuentan con personal permanente dedicado de forma exclusiva a la difusión de actividades, la realización de diferentes informes y publicaciones, y la organización de eventos, reuniones y grupos de trabajo. En el caso específico del Ceads, existen tres líneas de publicaciones: los estudios de caso, que buscan ilustrar cómo trabajan sus empresas miembro en cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible; las publicaciones, que exponen diferentes artículos académicos, ensayos, entrevistas y notas de opinión sobre distintas temáticas de interés; y los informes de sostenibilidad, que muestran balances y reportes sobre desempeño empresarial en materia de sostenibilidad ambiental y social. Además de ello, el Ceads cuenta con tres grupos de trabajo que organizan reuniones periódicas sobre cuestiones “técnicas y normativas”, sobre “responsabilidad social empresarial” y sobre problemáticas vinculadas a “energía y clima”. Si bien el Ceads ha experimentado en los últimos años un enorme incremento en su membresía, en particular en el segmento de las grandes empresas extranjeras¹⁶, no ha logrado (o querido) aún erigirse como un espacio de referencia social y político en el campo del desarrollo sostenible, quedando limitada su influencia al ámbito meramente empresarial¹⁷.

Sin lugar a dudas, las entidades multinacionales de la muestra con mayor incidencia en la agenda pública son la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y el Instituto Argentino para el Desarrollo Empresarial (Idea).

Creada en el año 2002, la AEA es la heredera del Consejo Empresario Argentino, entidad empresarial que tuvo una activa participación en los años 1990 como promotora de las reformas estructurales ligadas al neoliberalismo (Beltrán, 2008, 2011). Según declara en su estatuto, su propósito es “promover el desarrollo económico y social de la Argentina desde la perspectiva empresaria privada, con especial énfasis en el fortalecimiento de las instituciones necesarias para tal fin”. Para ello, propone la realización de una serie de actividades con eje en a) la promoción de la importancia de la actividad empresaria como motor del desarrollo de la economía, b) la promoción de la participación activa de empresarios en la formación y el análisis de políticas públicas, c) la organización de reuniones de discusión de políticas públicas con autoridades, funcionarios, legisladores y expertos, y d) la difusión de documentos de análisis y propuestas políticas¹⁸.

¹⁶ Entre 2003 y 2015, la membresía de grandes empresas extranjeras en el Ceads se incrementó en un 93 por ciento.

¹⁷ En el año 2015, el Ceads ha tenido tan sólo 11 apariciones en prensa: 10 en publicaciones especializadas del mundo empresarial y sólo 1 en prensa diaria de alcance masivo (La Nación, 26 de agosto de 2015).

¹⁸ Información disponible en la página oficial de la entidad: <http://www.aeanet.net/acerca-de-aea>

Según explican Castellani y Gaggero (2017, p. 16), esta asociación presenta rasgos organizacionales que la diferencian de otras corporaciones más tradicionales del empresariado. En primer lugar, su Comisión Directiva está integrada exclusivamente por los presidentes de las más grandes firmas (tanto nacionales como extranjeras) que operan en el mercado local y la presencia en las reuniones de estos presidentes no es reemplazable por ningún otro directivo de la firma. En segundo término, la AEA no interviene en cuestiones sectoriales, sino que representa al conjunto de las grandes firmas más allá del sector de actividad en el que operen y del origen de su capital. Tercero, la conducción de la entidad está deliberadamente en manos de empresas nacionales, más allá del importante grado de extranjerización económica que exhibe el país. Cuarto, su modalidad de trabajo regular consiste en reuniones mensuales de todos los integrantes de la Comisión Directiva, y se destinan a elaborar un diagnóstico y a definir una estrategia de acción política en pos de alcanzar sus objetivos estratégicos, con la condición de que esas definiciones sean alcanzadas por pleno consenso. Las posturas de la entidad suelen difundirse a través de documentos que son inmediatamente levantados por los medios masivos de comunicación más importantes del país. Por último, la única fuente de financiamiento con que cuenta la entidad son las cuotas anuales que desembolsan por partes iguales todos sus integrantes¹⁹.

Desde la década de su fundación, en los años 1960, Idea se ha constituido en un espacio de difusión privilegiado de las preferencias e intereses del empresariado local. Entre sus objetivos explícitos se encuentra “ser el ámbito de integración y desarrollo de empresas y empresarios más importante del país, constituyendo la voz activa del empresariado en defensa de valores y la difusión de su rol en la sociedad, con capacidad de influencia en la agenda pública”. El elemento distintivo de la entidad son los coloquios anuales que organiza desde el año 1965, donde diferentes referentes del mundo de los negocios y del ámbito público intercambian sus puntos de vista sobre distintas temáticas relativas al funcionamiento de la economía, la política y las instituciones. Por su dimensión y alcance²⁰, a los coloquios suelen asistir, además de las empresas socias de la entidad, políticos y funcionarios públicos del más alto nivel, entre ellos, el presidente del país. Si bien los encuentros se realizan a puertas cerradas, los medios de prensa son

¹⁹ En el año 2015, la asociación contó con un presupuesto estimado de 9 millones de pesos (Castellani y Gaggero, 2017). Si se considera el hecho de que en 2015 la AEA contó con 41 empresas miembro (ver Cuadro 3), eso da que cada empresa aportó aproximadamente 219 500 pesos.

²⁰ Como refleja el Cuadro 3, para el año 2015 Idea contaba con 429 empresas socias, de las cuales 44 eran grandes empresas extranjeras que, en conjunto, explicaban cerca del 10 por ciento de las ventas totales del país.

siempre invitados de honor, convirtiendo de esa forma a la entidad en el más importante *foro* de difusión de las ideas del empresariado local, y en particular de las grandes empresas —tanto nacional como extranjeras—, que suelen ser las que monopolizan la palabra en cada uno de los coloquios.

Cuadro 3

Perfil de las principales asociaciones multisectoriales. Año 2015.

Asociación empresarial	Cantidad de ET socias	Total de socios	Ventas ET socias sobre total de ventas del país (%)	Representantes de ET en el consejo directivo	Especialidad
AEA	10	41	1,48	2	Lobby
CEADS	29	86	5,70	2	Networking comercial; foro empresarial
IDEA	44	429	9,05	6	Foro empresarial
UAPE	4	S/D	0,43	0	Networking comercial

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC, revista Mercado, y de las propias organizaciones.

Los movimientos en el tablero de la representación colectiva durante el kirchnerismo (2003-2015)

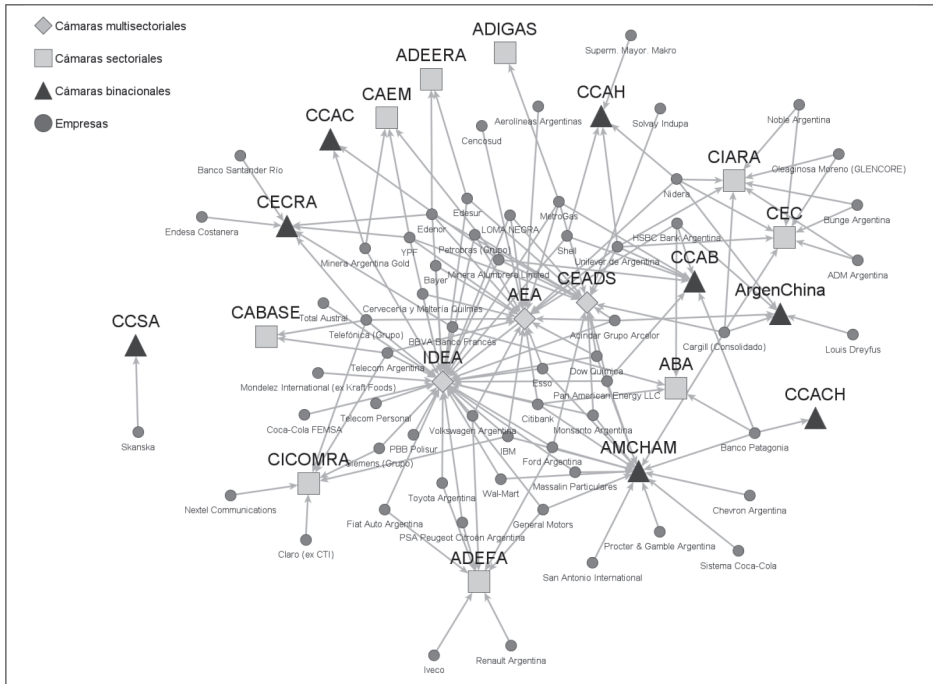
Antes de abordar el estudio de los movimientos que realizan las grandes empresas extranjeras en el tablero de las cámaras empresariales entre 2003 y 2015 es necesario precisar algunas cuestiones metodológicas. Puesto que el objetivo de este apartado es estudiar las transformaciones que experimentó el mapa de la organización colectiva de las empresas extranjeras a lo largo de la era kirchnerista, optamos por realizar una comparación entre los años 2003 y 2015. De esta forma, se pueden establecer diferencias y similitudes entre el mapa configurado en el marco de las administraciones anteriores a los gobiernos kirchneristas, y aquel que se constituye transcurridos los 12 años que abarca el período. El supuesto detrás de esta decisión es que los reposicionamientos que experimenta el mapa a lo largo de la época reflejan

un cambio en las estrategias de organización colectiva de las empresas extranjeras. Es cierto que este abordaje impide observar los muchos movimientos que, con seguridad, se sucedieron a lo largo de un período que tuvo diferentes momentos en lo que a la relación Estado-empresas extranjeras se refiere (Bonvecchi, 2011; Etchemendy y Garay, 2011; Kulfas, 2016). Sin embargo, vale decir que no es objeto de este estudio realizar un análisis pormenorizado de las transformaciones que experimentó la organización colectiva durante los tres gobiernos kirchneristas, sino señalar a grandes rasgos las tendencias principales. Esta decisión implica limitar el análisis comparativo a los datos que se encuentran disponibles tanto para el año 2003 como para el 2015. Ello representa un obstáculo difícil de sortear pues conforme uno se aleja en el tiempo, menores son las posibilidades de encontrar registros útiles y confiables. Esto se debe fundamentalmente a que la información sobre afiliaciones no es pública y, por esa misma razón, las cámaras no están obligadas a facilitarla; en este sentido, el acceso a la misma dependerá tanto de la buena voluntad de aquellas personas encargadas de administrarla, como de la existencia misma de esos datos (muchas cámaras no conservan los registros de afiliación para años pasados). En concreto, para la recopilación de información sobre membresías se aplicaron tres criterios básicos. En primer lugar, se revisaron las páginas web de las cámaras empresariales en busca de los registros sobre afiliaciones²¹. Si esa información no estaba disponible por esta vía, se procedió a mandar un correo con el pedido de las afiliaciones para los años 2015 y 2003. En caso de no obtener respuesta por este medio, se asistió a las oficinas de las cámaras para solicitar la información de forma personal. Si ninguna de estas alternativas daba resultados, se procedió a consignar como “no disponible” el dato sobre membresías para el año en cuestión. En conclusión, la comparación 2003-2015 se realizó en base a la información proporcionada por 8 cámaras binacionales (sobre un total de 13), 9 cámaras sectoriales (sobre 24 principales) y 3 asociaciones multisectoriales (sobre 4 en total).

²¹ El trabajo de campo para la realización de este estudio fue hecho en el transcurso del año 2016. Salvo casos puntuales, la información sobre afiliaciones que las cámaras publican en sus páginas oficiales corresponden al año calendario anterior (en este caso, del 2015). Para obtener los registros del año 2003 por este mismo medio, recurrimos a la plataforma www.archive.org, un buscador que permite visualizar versiones antiguas de (algunas) páginas web.

Gráfico 1

Mapa de la organización colectiva (red corporativa) de las principales empresas extranjeras, año 2003 (panel de empresas estables)



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 1 se pueden visualizar las afiliaciones de las principales empresas extranjeras del país para el año 2003. El trazado de la red permite identificar de forma rápida y sencilla cuáles son las asociaciones empresariales más importantes en función de su *centralidad* dentro de la misma. Esta unidad de medida, propia del análisis de redes sociales, toma como indicador la cantidad de conexiones que exhibe un nodo específico (el que uno tome como unidad de análisis) y sus nodos adyacentes (es decir, aquellos con los que se conecta) para establecer las posiciones centrales y periféricas dentro de la red (Requena Santos, 1989). En otras palabras, la centralidad se define no sólo en función de la cantidad de vínculos que tiene un actor determinado, sino también en relación a las conexiones de los actores con los que se encuentra vinculado. En el caso específico de esta red, la centralidad de AEA, Idea y el Ceads se explica porque son las entidades con más afiliaciones en el años 2003 pero, también, porque sus empresas socias están a su vez afiliadas a otras importantes organizaciones empresariales de la red.

La red corporativa de las principales empresas extranjeras del país puede interpretarse de dos maneras distintas. Si se focaliza en las organizaciones empresariales, las empresas afiliadas representan canales de comunicación con otras cámaras. Así, un representante de la empresa X que asistió a una reunión de trabajo en la cámara 1 y, a su vez, representó a su empresa en una reunión de la cámara 2, puede servir como canal de comunicación entre las cámaras 1 y 2, por ejemplo, aportando información útil para la resolución de tal o cual problemática, compartiendo prácticas exitosas de gestión, alertando sobre potenciales conflictos con el Estado, etc. Ahora bien, si se pone la mirada en las empresas que conforman la red, las organizaciones empresariales representan los espacios de comunicación con otras empresas y otras organizaciones. Desde esta perspectiva, una empresa que esté afiliada al mismo tiempo a varias cámaras, tendrá acceso a la información que quieran proporcionarle otras empresas con las que comparte esos mismos espacios. A modo de ejemplo, Citibank (4 conexiones) ocupa una posición más central en la red que Cargill (5 conexiones) pues se encuentra afiliada a cámaras mejor posicionadas en términos relativos (AEA, Idea, Amcham y ABA) y, a través de las posibilidades que le brinda formar parte de esos espacios, puede acceder a un mayor número de actores en la red que Cargill (afiliada a ArgenChina, Ceads, CEC, Ciara y Amcham).

La red correspondiente al año 2015 (Gráfico 2) muestra algunas modificaciones importantes respecto al año 2003. La principal es el desplazamiento de AEA a una posición mucho más periférica de la red, y el corrimiento de la Amcham a una mucho más central. En efecto, entre 2003 y 2015, la plantilla de empresas extranjeras en la AEA se reduce en un 50 por ciento, pasando de 20 a 10, mientras que la de la Amcham se incrementa en un 125 por ciento, pasando de 16 a 36 empresas (ver cuadro del Anexo). Otra situación destacable es la consolidación de Idea como la asociación más importante de la red: su ya abultada membresía de empresas extranjeras se incrementa en un 25 por ciento, pasando de 36 a 45 firmas²². Asimismo, vale destacar el crecimiento acelerado del Ceads, que pasa de 15 empresas extranjeras en 2003, a 29 en 2015 (incremento del 93 por ciento).

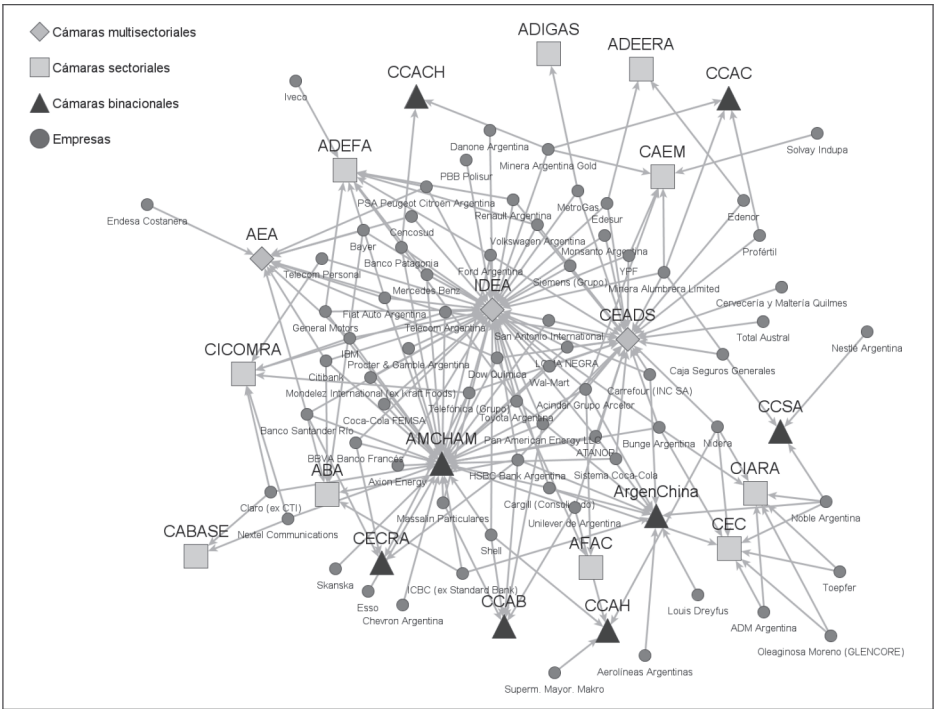
A grandes rasgos, pueden distinguirse dos tipos de movimientos: los motivados por intereses comerciales-sectoriales, y los que están vinculados a intereses más políticos. El primero de los casos refleja las variaciones que experimentan en sus membresías las organizaciones especializadas en el

²² Vale recordar que la muestra de empresas extranjeras de este estudio, que representa el grupo de las más importantes del país, se compone de 75 firmas. Desde esta perspectiva, Idea y Amcham son las cámaras más representativas del gran capital extranjero en términos cuantitativos, congregando respectivamente al 60 y al 48 por ciento de las firmas que conforman este grupo.

networking comercial y la gestión sectorial de intereses; el segundo, las variaciones acontecidas en asociaciones que se especializan en el lobby o que funcionan como un foro empresarial.

Gráfico 2

Mapa de la organización colectiva (red corporativa) de las principales empresas extranjeras, año 2015 (panel de empresas estables)



Fuente: Elaboración propia.

Los movimientos motivados por decisiones comerciales

En general, las variaciones que experimentan las asociaciones sectoriales y las cámaras binacionales de comercio se deben a decisiones comerciales. En efecto, la cantidad de empresas que entran o salen de esas cámaras no son más que dos, con excepción del Ceads y ArgenChina que reflejan un incremento extraordinario en sus membresías (de 93 y 100 por ciento respectivamente). Algunos de los factores que explican estos movimientos son:

a) El cambio de manos que experimentan algunas empresas, que motiva una modificación en la estrategia comercial de la firma y, con ello, un reposicionamiento en términos de organización colectiva. Por ejemplo, este es el caso de Acindar, empresa del sector siderúrgico que en el año 2004 es comprada por el *holding* internacional ArcelorMittal, una de las compañías siderúrgicas multinacionales más grandes del mundo. La afiliación a las cámaras más importantes del sector autopartista (Afac) y minero (Caem), sectores en los que Acindar mantiene fluidos negocios, puede interpretarse como una estrategia comercial de la nueva gestión para apuntalar su posicionamiento sectorial y mejorar la comunicación con proveedores, empresas y otros actores destacados de esas actividades.

b) El arribo o salida de una empresa del país. A modo de ejemplo, la salida de Skanska de la cámara binacional suiza (CCAS) se debe a que, en el año 2015, la empresa vendió sus activos locales al grupo Pérez Companc y se fue definitivamente del país.

c) Facilitar el acceso a nuevos mercados, como refleja el enorme incremento en la membresía de ArgenChina, motivada fundamentalmente por el deseo de empresas como Atanor y Aerolíneas Argentinas de estrechar sus vínculos comerciales con el gigante asiático.

d) La decisión de incorporar nuevas relaciones y conocimientos vinculados a una temática específica, como expresa el incremento en la cantidad de miembros que percibe la Ceads. En este caso específico, la responsabilidad social empresaria y el desarrollo sustentable suelen ser temáticas que preocupan de forma particular a las grandes empresas multinacionales que, presionadas por las recomendaciones formuladas por organismos internacionales de peso (por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE), suelen participar de diferentes espacios que potencien al desarrollo de ese tipo de capacidades²³. El incremento en la membresía del Ceads, la filial local del *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), puede interpretarse desde esta perspectiva.

Los movimientos políticos (o la política detrás de algunos movimientos)

Las dos únicas organizaciones empresariales de la muestra dedicadas de forma plena al *lobby* empresarial estuvieron, casualmente, entre las que

²³ Entre las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales se encuentran diferentes normas y principios vinculados a una conducta empresarial responsable hacia el medio ambiente, la publicación de información, la lucha contra la corrupción y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Si bien la adhesión a estos lineamientos es voluntaria, las empresas que adhieran deben aplicarlas a todos los países en los que operan (<http://mneguidelines.oecd.org/guidelines/>).

más modificaron sus membresías entre 2003 y 2015; sin embargo, vale decir, existió una diferencia notable entre ambas: mientras la cámara americana de comercio (Amcham) incrementó su plantilla de grandes empresas extranjeras en un 125 por ciento, la Asociación Empresaria Argentina (AEA) sufrió una pérdida del 50 por ciento en ese mismo tramo de firmas.

Al igual que el resto de las cámaras binacionales de comercio, la Amcham era una organización que, durante los años 1980 y 1990, se especializaba en el *networking comercial*: organizaba diferentes eventos sociales para poner en contacto a las empresas entre sí y con potenciales socios comerciales, brindaba capacitaciones, realizaba informes de mercado, contactaba a las empresas con distribuidores en el exterior; etc. Según explica su directora ejecutiva (que, al momento de la entrevista, agosto de 2016, formaba parte de la institución hace más de diez años) el contexto político del período 2003-2015 hizo que la entidad mutara su perfil de una tradicional cámara de comercio a una organización especializada en el *lobby* empresarial:

Acá siempre se hicieron trabajos que tenían que ver con la incidencia en la agenda pública (...) Eso existió siempre en Amcham. La diferencia es que en estos últimos años se acrecentó, y ameritó la creación de un sector entero. Porque cada vez los temas eran más complicados para el ambiente de negocios que nosotros buscamos que la Argentina tenga. Entonces ameritó la creación de este sector de Diálogo Institucional, que lo que hace diariamente es revisar toda la legislación que entra a las legislaturas provinciales y nacionales, más las resoluciones del Poder Ejecutivo, y cómo eso puede ir contra nuestros principios y valores de un ambiente de negocios sustentable. Cuando nosotros vemos que alguna ley impacta sobre eso, y que va a tener impacto sobre el negocio de nuestras empresas en la Argentina, entonces decidimos incidir.

La reconversión de la Amcham durante el kirchnerismo en una cámara netamente *lobista* es lo que determinó, según afirma su directora ejecutiva, una diferenciación notable con el resto de las cámaras binacionales, que mantuvieron en general su perfil más vinculado al *networking* comercial.

Vale decir que el cambio de perfil sirve únicamente para explicar el enorme distanciamiento que se manifiesta entre 2003 y 2015 con las otras organizaciones binacionales de comercio; respecto a las divergencias de desempeño que existieron con AEA, no es posible establecer la misma correlación. Sobre este punto, sostendremos que el factor clave para explicar la disparidad en los movimientos de empresas de una y otra entidad se encuentra en la relación que mantuvieron con el gobierno a lo largo del período. Si bien

no es objeto de este trabajo profundizar en los detalles que marcaron dicha relación, es posible mencionar algunos elementos clave.

La relación entre AEA y los gobiernos kirchneristas fue, a pesar de ciertos altibajos, relativamente calmada hasta el año 2008 cuando, tras el conflicto que enfrentó al gobierno con los productores agropecuarios²⁴, la entidad pasó a posicionarse como una de las más encumbradas y activas opositoras a la gestión kirchnerista. Este giro en la relación se explica, según Castellani y Gaggero (2017, p. 17), por el incremento progresivo de la intervención estatal en la economía (incluso en áreas muy sensibles para los empresarios como el reparto de utilidades, la determinación de los costos y el uso de los inventarios) y la pérdida de injerencia empresarial en la definición de las políticas públicas. A partir del conflicto con el campo, los canales de diálogo con el gobierno se fueron cerrando progresivamente; situación que llevó a la entidad a practicar una estrategia política más confrontativa, con apariciones públicas más frecuentes en diferentes medios de comunicación, cuestionando cada medida gubernamental que implicara un avance del Estado sobre el sector privado (Castellani y Gaggero, 2017, p. 18).

En mayo de 2010, luego de que el ex presidente Néstor Kirchner efectuara públicamente una dura crítica contra la entidad en el marco de un acto en Paraná por el día del trabajador, la AEA comenzó a denunciar en diferentes medios de comunicación que el gobierno buscaba debilitarla a partir de presiones a diferentes socios para que abandonaran sus filas (*La Nación*, 6 de mayo de 2010; *El Cronista*, 7 de mayo de 2010; *Ambito Financiero*, 10 de mayo de 2010).

Independientemente de si existieron o no las presiones que afirma haber sufrido la entidad a manos del gobierno, la actitud visiblemente opositora y confrontativa que mantuvo la AEA a partir de 2008 marcó un fuerte contraste con la estrategia que llevó adelante la Amcham en relación al gobierno.

²⁴ En marzo de 2008 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación de un nuevo régimen de retenciones, con alícuotas móviles, diseñado para incrementar la carga tributaria sobre los productos agroexportables. Esta medida, conocida como Resolución 125, despertó una fuerte oposición de los productores agropecuarios que, agrupados en torno a las principales organizaciones empresariales del sector (la Sociedad Rural Argentina, la Federación Agraria Argentina y las Confederaciones Rurales Argentinas), dieron curso a diferentes medidas de fuerza que tomaron gran visibilidad pública. Con la aspiración de ponerle punto final al conflicto, el gobierno toma la decisión de enviar el proyecto al Congreso de la Nación para su tratamiento. El desenlace del conflicto tuvo como protagonista al vicepresidente de la Nación, Julio Cobos, quien, con su “voto no positivo” del 18 de julio en la Cámara de Senadores, resolvió la crisis en un sentido favorable a los ruralistas. Para más detalles sobre el conflicto ver Hora (2010).

Durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner nuestra cámara en Washington era muy combativa, y mandaba muchas cartas al gobierno de CFK [Cristina Fernández de Kirchner] pidiendo determinadas cosas. Eso era muy usual. Nosotros no estábamos de acuerdo con esa estrategia combativa, porque con el gobierno de Cristina, si vos combatías, no había modo de dialogar. No era nuestro accionar. Nosotros éramos propositivos con el gobierno de Cristina, no combativos. Y ahí hubo una gran diferenciación. Aunque el tema era el mismo, el *approach* era muy diferente. Y nosotros varias veces fuimos al gobierno de turno a explicar que las dos cámaras, aunque mantenemos una relación, somos diferentes. Porque las membresías son diferentes. Yo represento a las empresas acá, y ellos representan a sus empresas allá. Entonces las necesidades son otras.

Si bien estas palabras refieren a la postura que mantuvo la cámara de comercio americana con sede en Washington respecto al gobierno, bien podrían aplicarse a la estrategia de confrontación que comienza a desplegar la AEA a partir de 2008. Evidentemente, la merma de empresas que registra la entidad entre 2003 y 2015, *vis à vis* el incremento que experimenta la Amcham, expresan en alguna medida el interés de ciertas firmas extranjeras por mantener un perfil bajo y evitar el conflicto con el gobierno.

El caso de Idea presenta grandes diferencias con los dos anteriores. En principio, Idea no es una entidad empresarial tradicional: a diferencia de AEA y Amcham, no gestiona intereses por sí misma, sino que sirve como un espacio para que determinados representantes del mundo de los negocios expongan sus preferencias y demandas. La entidad funciona a través de un comité ejecutivo conformado por unos 34 representantes de las empresas socias que, a su vez, eligen anualmente un directorio de 5 miembros (Presidente, Vicepresidente 1°, Vicepresidente 2°, Secretario y Tesorero). Si bien la abultada membresía que presenta la organización (429 miembros en 2015) está conformada por empresas de todo tipo y tamaño, tanto el comité ejecutivo como el directorio tienen, en general, una abrumadora presencia de representantes de empresas grandes. A modo de ejemplo, para el año 2015, seis empresas extranjeras de la muestra formaron parte del consejo directivo de IDEA (ver Cuadro 3), mientras que el resto del consejo estuvo integrado por representantes de empresas grandes, tanto nacionales como extranjeras, y ningún representante de firmas pequeñas o medianas. Puesto que el consejo directivo es el encargado, entre otras cosas, de proponer y aprobar a los expositores que tomarán la palabra en los coloquios que organiza la enti-

dad, la representación sesgada hacia el gran capital local tiene un efecto directo en el contenido que se expresa en la mayoría de los discursos que se pronuncian.

En cuanto a los coloquios anuales, se realizan en el mes de octubre, y cuentan en general con unos 20 o 30 expositores. Resulta llamativo que a lo largo del período 2003-2015, y en particular a partir del año 2009 cuando se incrementa la tensión entre el gobierno y un sector importante del mundo empresarial, la mayoría de las exposiciones más críticas hacia el gobierno estuvieron encabezadas por figuras de la política públicamente opositoras al gobierno (principalmente dirigentes de partidos políticos opositores y gobernadores electos no oficialistas), representantes de cámaras empresariales y académicos vinculados a instituciones públicas o privadas, locales y extranjeras. Salvo escasas excepciones, los dirigentes vinculados a las grandes empresas extranjeras del país prefirieron mantener un perfil bajo en el marco de los coloquios organizados por Idea, ya sea evitando participar como oradores, o exponiendo sobre temáticas que poco tenían que ver con el mundo de la política local²⁵.

Palabras finales

Tal como expusimos en la introducción de este trabajo, existen tan sólo unos pocos antecedentes locales destinados a estudiar de forma integral al universo de las asociaciones empresariales del país, y ninguno que detenga la mirada en las empresas multinacionales de origen extranjero. En este sentido, consideramos que este estudio representa un avance sustancial en el conocimiento local de las empresas y sus organizaciones en tres sentidos distintos. Por un lado, aporta una forma novedosa de clasificación para las asociaciones empresariales, posiblemente generalizable para otros casos nacionales. Por otro lado, representa un importante avance en el conocimiento sobre la organización colectiva de las empresas extranjeras del país, hasta ahora soslayado por la literatura local. Por último, ilumina ciertos aspectos inexplorados de las estrategias que implementaron las empresas extranjeras durante el período kirchnerista.

Concretamente, vimos que las asociaciones empresariales del país pueden dividirse, según su función, en *lobbistas*, sectoriales, de *networking* comercial y foristas. Las empresas multinacionales participan al mismo tiem-

²⁵ A modo de ejemplo, durante el coloquio 2011, los únicos representantes de grandes empresas extranjeras fueron la gerenta de asuntos públicos de Dow Argentina, que expuso sobre la inserción de las mujeres en puestos de liderazgo, y un economista jefe del BBVA, que disertó sobre el rol de China en la economía global.

po en varias de ellas. De hecho, para 2015, cada empresa multinacional participaba, en promedio, de cinco asociaciones empresariales en simultáneo.

La elección de su portafolio de membresías depende en gran medida de dos factores centrales: el tipo de actividad que realizan, y su estrategia de organización colectiva. Como argumentamos a lo largo del trabajo, prácticamente todas las empresas extranjeras se encuentran asociadas a las cámaras más importantes del sector en que residen. Tal como expresaron diferentes autores (Dossi, 2010; Schvarzer, 1990), estas son un vehículo fundamental para encarar conflictos con los sindicatos, negociar salarios a nivel de rama, juntar sus intereses al de otras empresas con características similares, y tratar con el gobierno los asuntos específicos del sector (marcos regulatorios, políticas públicas, etc.). Por otro lado, casi todas las empresas extranjeras forman parte de las cámaras binacionales de su país de origen, y de otras que puedan ofrecerles algún servicio específico de su interés. Más allá de la tradición y las buenas costumbres que, como explicaron los entrevistados, son las principales razones por las cuales las empresas se unen a las cámaras de su país de origen, este tipo de organizaciones representan en general una buena oportunidad para establecer negocios con otras firmas, con proveedores y con otros mercados.

Ahora bien, al comparar las membresías de las empresas multinacionales del año 2003 con las que exhibieron en el año 2015, pudimos advertir que asociaciones como AEA, Amcham e Idea se destacaban por sobre el resto. La primera, por evidenciar una “fuga” pronunciada de empresas multinacionales; las otras dos, por experimentar un crecimiento considerable en la cantidad de firmas extranjeras.

Tal como analizaron otros autores (Castellani y Gaggero, 2017), a partir del año 2008 la AEA incrementó sustancialmente su oposición al gobierno, que se manifestó en un número importante de intervenciones públicas de rechazo. La reducida plantilla de socios que presentaba la entidad, sumado a que los comunicados lanzados llevaban la firma de todos los miembros, implicaba la posibilidad de identificar en cuestión de segundos qué empresas participaban en el despliegue de esas acciones colectivas. Esto era un problema para aquellas multinacionales que preferían mantener cierto anonimato en relación a sus posturas respecto al gobierno. La Amcham, en ese sentido, brindaba una plataforma mucho más segura: su plantilla de socios era mucho más prolífica, y su perfil de relacionamiento con el gobierno más moderado.

Estos hallazgos contribuyen en gran medida al conocimiento sobre la acción y organización colectiva empresarial durante el kirchnerismo y, además, permiten destacar la relevancia que tienen asociaciones como la Amcham en la organización política de las empresas multinacionales. Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, no existen trabajos que traten este tema.

Bibliografía

- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Beltrán, G. (2008). *La acción empresarial en el contexto de las reformas estructurales de la década de los ochenta y noventa en Argentina* (Tesis doctoral) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Beltrán, G. (2011). Las paradojas de la acción empresarial. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales. En R. Pucciarelli (Ed.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Bennett, R. J. (1999). Explaining the membership of sectoral business associations. *Environment and Planning*, 31(5), 877-898.
- Blank, S. (1973). *Industry and government in Britain: The federation of british industries in politics, 1945-65*. Farnborough, Gran Bretaña: Saxon House, Lexington Books.
- Bonvecchi, A. (2011). Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo. En A. Malamud y M. De Luca (Eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Castellani, A. y Gaggero, A. (2017). La relación entre el Estado y la élite económica. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Cobe, L. (2009). *La salida de la convertibilidad: los bancos y la pesificación*. Buenos Aires, Argentina: Capital Intelectual.
- Culpepper, P. (2011). *Quiet politics and business power. Corporate control in Europe and Japan*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Dossi, M. (2010). *La construcción de la representación y la acción corporativa empresarial en las asociaciones empresariales* (Tesis doctoral). Flacso, Buenos Aires, Argentina.
- Dossi, M. (2012). *La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias* (Documentos de Investigación Social 19). Buenos Aires, Argentina: Idaes-Unsam.
- Dulitzky, A. (2011). La relación entre el Estado y las empresas transnacionales y su implicancia en los procesos de desarrollo. Claves para pensar el caso de la minería en la Argentina de la posconvertibilidad (Documentos de Investigación del IDAES 16). Buenos Aires, Argentina: Idaes-Unsam.
- Etchemendy, S. y Garay, C. (2011). Argentina: Left populism in comparative perspective, 2003-2009. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Gaggero, A. y Schorr, M. (2016). La cúpula empresarial durante los gobiernos kirchneristas. *Realidad Económica*, 297, 61-93.

- Heredia, M. (2003). Reformas estructurales y renovación de las elites económicas: estudio de los portavoces de la tierra y el capital. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), 77-115.
- Hirschman, A. O. (1982). *Shifting involvements: Private interest and public action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hora, R. (2001). *The landowners of the Argentine Pampas. A social and political history, 1860-1945*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Hora, R. (2010). La crisis del campo del otoño de 2008. *Desarrollo Económico*, 50(197), 81-111.
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002). *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina*. Cepal.
- Lanzalaco, L. (2008). Business interests associations. En G. Jones y J. Zeitlin (Eds.), *The Oxford Handbook of Business History*. New York, NY: Oxford University Press.
- Lorenz, E. H. (1993). Flexible production systems and the social construction of trust. *Politics & Society*, 21(3), 307-324.
- Mizruchi, M. S. (1992). *The structure of corporate political action: Interfirm relations and their consequences*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Olson, M. (1971). *The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Porter, M. (1986). Competition in global industries. A conceptual framework. En M. Porter (Ed.), *Competition in global industries*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Pucciarelli, A. (2017). El conflicto por “la 125” y la configuración de dos proyectos prehegemónicos. En A. Pucciarelli y A. Castellani (Eds.), *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Requena Santos, F. (1989). El concepto de red social. *Reis*, 48, 137-152.
- Schmitter, P. y Streeck, W. (1999). *The organization of business interests. Studying the associative action of business in advanced industrial societies*. Colonia, Alemania: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Schneider, B. R. (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Schneider, B. R. (2010). Business politics in Latin America: Patterns of fragmentation and centralization. En D. Coen, W. Grant y G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government*. Londres, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schvarzer, J. (1990). *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio “desde adentro” para explorar sus relaciones con el sistema político*. Buenos Aires, Argentina: Cisea.

Schvarzer, J. (1993). *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi.

Tirado, R. (2006). El poder en las cámaras industriales de México. *Foro Internacional*, 184(2), 197-226.

Palabras clave

organización colectiva – empresas multinacionales – Argentina – cámaras empresariales – representación de intereses

Keywords

collective organization – multinational corporations – Argentina – business associations – business interests' representation

Abstract

The aim of this article is to analyze the collective organization of multinational corporations in Argentina during the administration of Nester Kirchner (2003-2007) and the two mandates of Cristina Fernandez de Kirchner (2007-2011, 2011-2015). Based on in-depth interviews, press information and data provided by the organizations themselves, we describe, in the first section, the main characteristics of the business associations that represent the interests of the multinational corporations in Argentina. In the second part, we analyze the movements that foreign corporations made between the different business associations during the period 2003-2015. To this end, we compare the number of members that each of these associations presented in 2003 with the number exhibited in 2015, in order to establish a pattern in the movements of multinational corporations within the universe of national business organizations.

Índice de siglas

ABA: Asociación de Bancos de la Argentina

Adeera: Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina

Adefa: Asociación de Fabricantes de Automotores

Adigas: Asociación de Distribuidores de Gas

AEA: Asociación Empresaria Argentina

AFAC: Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes

Ageera: Asociación de Generadores de Energía Eléctrica
AHK: Cámara de Industria y Comercio Argentino-Alemana
Amcham: American Chamber of Commerce
ArgenChina: Cámara de Comercio Argentino-China
ASA: Asociación Semilleros Argentinos
ASU: Asociación de Supermercados Unidos
CAA: Cámara Argentina del Acero
Cabase: Cámara Argentina de Internet
CAC: Cámara Argentina de Comercio y Servicios
Cadibsa: Cámara de la Industria de Bebidas sin Alcohol
CAEM: Cámara Argentina de Empresarios Mineros
Camarco: Cámara Argentina de la Construcción
Cambras: Cámara de Comercio Argentino-Brasileña
CCAB: Cámara de Comercio Argentino-Británica
CCAC: Cámara de Comercio Argentino - Canadiense
CCACH: Cámara de Comercio Argentino-Chilena
CCAH: Cámara de Comercio Argentino-Holandesa
CCI: Cámara de Comercio Italiana
CCIFA: Cámara de Comercio e Industria Franco-Argentina
CCSA: Cámara de Comercio Suizo-Argentina
Ceads: Consejo Empresario Argentino para el Desarrollo Sostenible
CEC: Centro de Exportadores de Cereales
Cecra: Cámara Española de Comercio de la República Argentina
CERA: Cámara de Exportadores de la República Argentina
Ciara: Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina
CICA: Cámara de la Industria Cervecera Argentina
Cicomra: Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina
CIP: Cámara de la Industria del Petróleo
CIPA: Cámara de Industriales de Productos Alimenticios
CIQyP: Cámara de la Industria Química y Petroquímica
Copal: Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios
FCE: Foro de Convergencia Empresarial
IDEA: Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina
UAPE: Unión Argentina de Proveedores del Estado
UIA: Unión Industrial Argentina

La política del gasto público estatal en México: el rol de la fragmentación legislativa y del gobierno dividido*

The politics of state public expenditures in Mexico: The role of legislative fragmentation and divided government

ALDO F. PONCE

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México
aldo.ponce@cide.edu

HÉCTOR DE LIRA

Comisión Reguladora de Energía, México
hdelira@cre.gob.mx

Este artículo examina por qué y en qué medida el antagonismo que existe entre, por un lado, el Ejecutivo estatal y la oposición (la presencia de una mayoría de asientos del partido que controla el Ejecutivo estatal) y, por el otro, la fragmentación de intereses partidarios (fragmentación legislativa), altera la magnitud del gasto estatal en México. Este estudio sostiene y muestra que la presencia de gobierno dividido en el gobierno estatal (minoría del partido del gobernador en la legislatura estatal) y el grado de fragmentación legislativa afectan el gasto público estatal. También comprobamos que parte del impacto de cualquiera de estos dos factores sobre el gasto público estatal está condicionado al efecto del otro factor. Al respecto, verificamos que existe un efecto condicionado estadísticamente significativo. Dicho de otra manera, una mayor fragmentación legislativa eleva los gastos cuando el partido del gobernador no posee la mayoría de asientos en la legislatura estatal. Esta contribución expande la comprensión sobre el papel que los congresos estatales juegan en la estructuración del gasto público estatal, y también ofrece información sobre por qué y qué tanto la fragmentación legislativa en los congresos estatales altera la política pública.

I. Introducción

Este artículo analiza cómo la configuración de la competencia política en la arena legislativa subnacional afecta el gasto público estatal de los gobiernos estatales mexicanos. Para este propósito, evaluamos cómo la distribución de intereses políticos en las legislaturas estatales altera el gasto públi-

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

co estatal en México. Examinamos por qué y qué tanto el antagonismo que existe entre el Ejecutivo estatal y la oposición y la fragmentación de intereses partidarios (fragmentación legislativa), altera la magnitud de dicho gasto. Sobre la relación entre el Ejecutivo estatal y la oposición, evaluamos si la presencia de una mayoría de asientos del partido que controla el Ejecutivo estatal modifica la dimensión del gasto estatal. De esta manera, este estudio contribuye al desarrollo de la literatura sobre los determinantes del gasto público a nivel estatal. El análisis del caso mexicano contribuye a expandir nuestro conocimiento del federalismo fiscal en los gobiernos subnacionales para lo cual es indispensable tener en cuenta el rol de las instituciones políticas como las legislaturas estatales (Alesina et al., 1997; Alt y Lowry, 1994).

La literatura que analiza el rol de los determinantes del gasto público estatal en México se ha concentrado en estudiar los efectos de las preferencias partidarias de los legisladores en los congresos estatales (Velázquez-Guadarrama, 2006) o el impacto del ciclo político electoral (Amarillas y Gámez, 2014; Gámez e Ibarra-Yúñez, 2009; Velázquez-Guadarrama, 2006) sobre el gasto público estatal. Otro grupo de estudios se ha enfocado en entender la relación entre la magnitud del gasto público estatal y la configuración de la competencia política entre el partido que controla el Ejecutivo estatal y la oposición en la legislatura estatal. Al respecto, Alejandra Armesto (2015) evalúa si un gobierno sin mayoría es capaz de aumentar el gasto público estatal en bienes particularistas. Sánchez (2017) encuentra que se realizan más enmiendas al presupuesto en las legislaturas estatales bajo gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados.

A pesar de estas importantes contribuciones, aún no existe un estudio que examine el impacto de la distribución de intereses políticos relacionada a la fragmentación legislativa en los congresos estatales en México (medido por el número efectivo de los partidos de oposición en la legislatura estatal) sobre el gasto público estatal y, además, que esta contribución evalúe si el impacto de la condición minoritaria en los congresos estatales sobre el gasto público estatal está condicionada al nivel de fragmentación legislativa.

Este trabajo muestra la importancia de distinguir entre estos dos tipos de efectos (gobierno dividido y fragmentación legislativa) sobre el gasto público estatal. Encontramos que tanto la presencia (o no) de una mayoría del partido del gobernador en la legislatura estatal como el grado de fragmentación legislativa afectan el gasto público estatal. Sin embargo, también comprobamos que parte del impacto de cualquiera de estos dos factores sobre el gasto público estatal está condicionado al efecto del otro factor. Al respecto, verificamos que existe un efecto condicionado estadísticamente significativo. Dicho de otra manera, una mayor fragmentación legislativa eleva los gastos cuando el partido del gobernador no posee la mayoría de

asientos en la legislatura estatal. Este estudio contribuye a llenar este vacío en la literatura tomando en cuenta que los partidos en la legislatura pueden intercambiar gastos particularistas (Armesto, 2015) y gastos programáticos. Esta contribución también expande la comprensión sobre el papel que los congresos estatales juegan en la estructuración del gasto público estatal, y también ofrece información sobre por qué, qué tanto y bajo qué condiciones la fragmentación legislativa en los congresos estatales altera la política pública.

Nuestro análisis reporta que el estudio sistemático de los determinantes del gasto público estatal resulta relevante para entender el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales. Al igual que estudios previos (Alston y Mueller, 2006; Cox y McCubbins, 2001; Magaloni et al., 2007), nuestro análisis muestra que el contexto institucional puede moldear las decisiones de gasto de los gobiernos subnacionales. Al respecto, nuestro estudio complementa el entendimiento de estudios previos que estudian los determinantes del gasto público estatal no sólo en México sino también en otros países latinoamericanos y de otras regiones. La mayoría de estos trabajos han centrado su atención en los efectos del ciclo electoral (Gámez e Ibarra-Yúñez, 2009; Medina y Lema, 2004; Ramírez y Erquizio, 2012; Velázquez Guadarrama, 2006) y la competencia electoral (Costa-I-Font et al., 2003; Velázquez Guadarrama, 2006) sobre el gasto de los gobiernos estatales, dejando de lado factores endógenos que caracterizan el funcionamiento de las instituciones y que participan directamente en la estructuración y ejecución del gasto público estatal¹. Así, este estudio contribuye al desarrollo de una creciente, pero aún subdesarrollada literatura institucional, que tiene como objetivo predecir el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales.

Este trabajo también deja lecciones para los hacedores de la política pública al mostrar que el monto total del gasto ejercido por los gobiernos estatales puede ser alterado por los intercambios (programáticos o particularistas) que sostienen los partidos en las legislaturas subnacionales. El efecto de estos intercambios sobre el gasto va a depender en buena cuenta de si el partido que controla el Ejecutivo posee el control de la legislatura estatal y del número efectivo de partidos en el congreso estatal. Las legislaturas estatales en México funcionan como instancias que propician cambios en

¹ Por ejemplo, Medina y Lema (2004) encuentran que el gasto público estatal y el déficit fiscal crecieron durante los años de elecciones en las provincias argentinas entre 1985 y 2001. Gámez e Ibarra-Yúñez (2009) y Velázquez Guadarrama (2006) reportan que tanto la competencia política como el año electoral incrementan el gasto público estatal en México. Costa-I-Font (2003) muestra que la competencia política en México está correlacionada con mayor inversión pública estatal. Blais y Nadeau (1992) y Reid (1998) verifican que los gastos de los gobiernos provinciales en Canadá crecen durante periodos electorales.

el monto del gasto público estatal sin restricciones efectivas que impongan un límite al gasto.

Nuestro estudio finalmente advierte que estas presiones institucionales sobre el gasto (o los determinantes institucionales que incrementan el gasto) podrían incrementar las deudas de los gobiernos estatales. Tales presiones sobre el gasto ayudan a explicar en buena medida los relativamente altos niveles de endeudamiento de los estados mexicanos (Hernández, 1997; Velázquez-Guadarrama, 2006). Los altos niveles de deuda en varios estados mexicanos crean constante incertidumbre sobre la capacidad de buena parte de los estados para cumplir sus obligaciones, y persistentemente comprometen una eficiente provisión de servicios públicos (Hernández, 1997; Velázquez-Guadarrama, 2006).

Este artículo se divide en cuatro secciones. La primera sección explica cómo los gobiernos estatales elaboran sus presupuestos y qué actores intervienen en su elaboración. El segundo segmento sustenta las hipótesis de este estudio. En particular, explicamos por qué la combinación de un gobierno dividido con una mayor fragmentación legislativa incrementa el gasto público estatal en México. La tercera sección examina la validez de las hipótesis. El cuarto segmento concluye y ofrece sugerencias para futuras investigaciones.

II. El caso mexicano

México es una república federal, conformada por 32 entidades soberanas en su régimen interior (CPEUM, art. 40). El sistema político mexicano posee características institucionales que facilitan el uso discrecional y clientelar de recursos en los estados. Cada Estado cuenta con una ley de presupuesto de egresos y de gasto público propia. Según estas leyes, los Ejecutivos estatales, que tienen facultades exclusivas de elaboración del presupuesto de gastos, poseen ventajas considerables frente a las legislaturas estatales en el diseño e implementación del presupuesto (Armesto, 2015; Ríos Cázares, 2009). Primero, todos los gobernadores poseen poder de veto con observaciones, y en 27 estados, este veto sólo puede ser superado con el voto de dos tercios de los legisladores (Sánchez, 2017). Segundo, casi todos los Ejecutivos estatales pueden incrementar el gasto total del presupuesto ya aprobado previamente por las legislaturas (Armesto, 2015)². Los Ejecutivos estatales pueden realizar estos incrementos sin necesidad de justificarlos³ o justifi-

² Las excepciones corresponden a los estados de Baja California, Coahuila, Colima, Jalisco y Tlaxcala (Armesto, 2015).

³ Estos Ejecutivos corresponden a los de los siguientes estados: Chiapas, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas (Armesto, 2015).

cándolos como gastos extraordinarios⁴ o de emergencia⁵ (Armesto, 2015). En los estados, la responsabilidad del ejercicio del presupuesto y el gasto le corresponde al Ejecutivo estatal (CPEUM, art. 116). Tercero, casi todos los Ejecutivos estatales pueden transferir gastos entre partidas presupuestarias sin necesidad de que el congreso estatal apruebe esta modificación (Armesto, 2015). Debido a que los presupuestos se aprueban con un desglose mínimo de información sobre las partidas de gasto, los Ejecutivos estatales gozan de una amplia discrecionalidad en la ejecución del gasto (Sleman, 2014)⁶. Cuarto, los congresos estatales sólo disponen de treinta y cinco días para analizar, enmendar y aprobar el presupuesto, tiempo que puede parecer corto considerando que los congresos estatales suelen carecer de asesores especializados en finanzas públicas (Armesto, 2015; Ríos Cázares, 2009).

Estas prerrogativas de los Ejecutivos estatales reducen considerablemente el control que las legislaturas estatales pueden ejercer sobre cuánto se gasta. Al mismo tiempo, no hay normas que prohíban a los legisladores y a los Ejecutivos estatales elevar el gasto en la mayoría de los estados. Este estudio precisamente aborda el efecto de la configuración de la competencia política sobre el gasto público estatal en un contexto caracterizado por frenos institucionales significativamente débiles al crecimiento del gasto.

El conjunto de reglas que establecen qué actores y cómo intervienen en la determinación de la composición del gasto puede haber influido en el hecho de que el grueso de los recursos estatales no sea empleado en gasto de inversión, sino que es destinado a otros rubros⁷. En particular, aproximadamente el 70 por ciento de los recursos totales de los estados son utilizados en gasto corriente (México Evalúa, 2013)⁸. Estos gastos incluyen los costos operativos del gobierno (servicios personales, materiales y suministros, gas-

⁴ Estos Ejecutivos corresponden a los de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo y Sonora (Armesto, 2015).

⁵ Este Ejecutivo corresponde al Estado de Sinaloa (Armesto, 2015).

⁶ Las excepciones corresponden a los estados de Coahuila, Colima, Chihuahua, Guerrero y Morelos (Armesto, 2015).

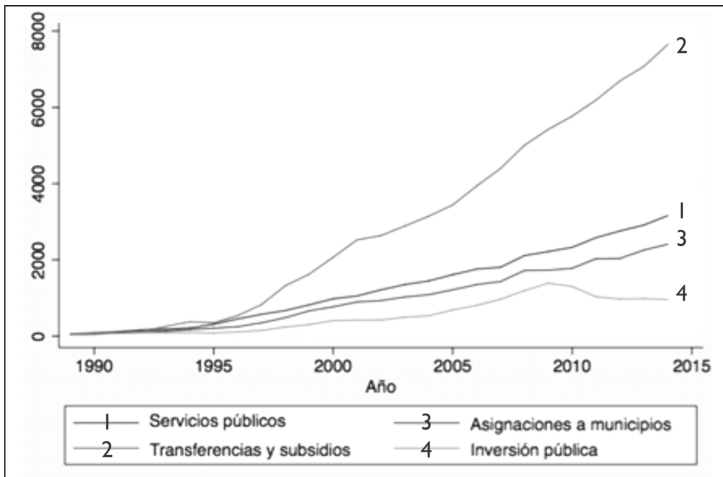
⁷ Por ejemplo, Magaloni et al. (2007) sostienen que los gobiernos diversifican sus portafolios de gasto con base en los réditos electorales de cada instrumento de gasto. Magaloni et al. (2007) encuentran que las inversiones gubernamentales en bienes públicos (transferencias, subsidios, servicios personales) tienen beneficios más confiables, pues debido a su naturaleza de bien privado, son excluyentes y permiten retirar los apoyos al electorado que no vote por el partido en el gobierno. Sugerimos que estudios futuros analicen sistemáticamente los determinantes de los componentes del gasto público estatal. Este análisis no forma parte de los objetivos de este trabajo.

⁸ El análisis del impacto de las condiciones institucionales tomadas en cuenta en este estudio sobre los distintos componentes del gasto excede también el objetivo de este artículo.

tos y adquisiciones) y buena parte de este gasto no necesariamente contribuye a mejorar la calidad de vida de la población (Scott, 2011). En el Gráfico 1 es posible observar la evolución de los componentes más importantes del gasto estatal. Lo primero que se puede notar es que el monto total del gasto público estatal por habitante ha crecido sostenidamente desde el año 1990. Además, se observa que el rubro que más aumentó fue el de las transferencias y subsidios, en contraposición al gasto por habitante en inversión pública.

Gráfico 1

Evolución de los componentes del gasto estatal en México
(en pesos mexicanos por habitante)

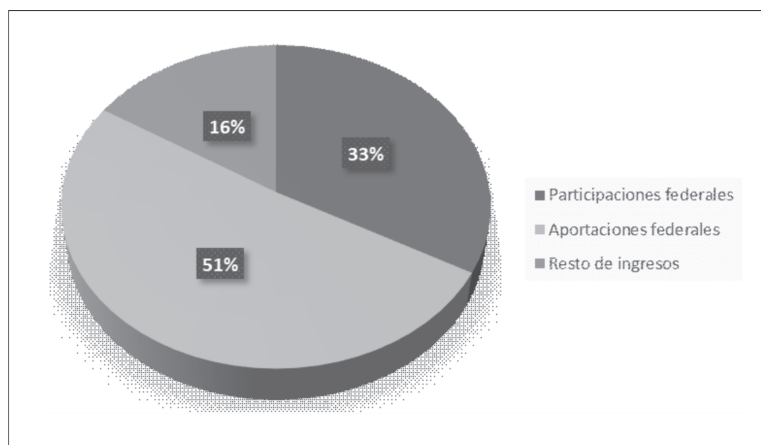


Fuente: Elaboración propia.

Respecto a los ingresos que financian estos gastos, éstos tienen dos orígenes: 1) ingresos propios que incluyen los impuestos recolectados por cada gobierno estatal, las cuotas y aportaciones del seguro social y 2) las transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales. En promedio los estados obtienen el 84 por ciento de sus recursos del gobierno federal a través de estas transferencias federales; y éstas pueden ser condicionadas a gastos específicos o no condicionadas a ningún destino específico (Flamand, 2006; Cuentas nacionales, Inegi, 2014). De esta manera, la dependencia de las entidades federativas hacia el gobierno federal es considerable, pues los estados no generan los ingresos suficientes para cubrir la mayor parte de sus gastos (Bonet y Reyes-Tagle, 2010; Bonet y Rueda, 2012; Velázquez-

Guadarrama, 2006). Los gobiernos estatales tienen a su cargo la recolección de impuestos de base impositiva muy limitada, y el proceso de democratización que México avanzó durante la década de 1990 no cambió significativamente esta asignación de responsabilidades impositivas (Bonet y Rueda, 2012; Velázquez-Guadarrama, 2006). Aproximadamente sólo el 4,2 por ciento de los ingresos totales de los gobiernos estatales provienen de los impuestos recaudados; y la alta dependencia presupuestaria de las transferencias federales hace que los gobiernos estatales no realicen esfuerzos serios por elevar la recaudación de impuestos debido a sus costos electorales y administrativos (Bonet y Rueda, 2012; Velázquez-Guadarrama, 2006). El Gráfico 2 muestra la composición de los ingresos estatales por tipo de fuente de 1989 a 2014 (promedios para este periodo).

Gráfico 2
Composición de los ingresos de los gobiernos estatales



Fuente: Elaboración propia.

Las transferencias provenientes del gobierno federal son de dos tipos: condicionadas y no condicionadas. Las primeras, denominadas “aportaciones federales”, son recursos destinados a aspectos ya determinados de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal. A estas transferencias también se le conoce como “recursos etiquetados”⁹. Por su parte, las transferencias no con-

⁹ Estos recursos transferidos usualmente están dirigidos a cubrir gastos en: educación, salud, infraestructura básica, infraestructura educativa, seguridad pública y programas de asistencia social.

dicionadas, denominadas “participaciones federales”, son recursos transferidos que no tienen un fin específico de gasto, por lo que pueden ser utilizados para cualquier función del gobierno estatal (Flamand, 2006; SHCP, sf).

Tal como comprobamos en la sección empírica de este trabajo, la magnitud del gasto público estatal en México ha sido alterada consistentemente por las preferencias de los partidos políticos que controlan el gobierno estatal (Benton y Smith, 2017; Magaloni et al., 2007; Velázquez-Guadarrama, 2006). Durante aproximadamente seis décadas, México experimentó una dictadura de partido dominante en la que el centrista Partido Revolucionario Institucional (PRI) retuvo el control del gobierno federal y el de los gobiernos estatales (Greene, 2007). En el año 2000, el PRI cedió por primera vez el gobierno federal al conservador Partido Acción Nacional (PAN). Esta derrota del PRI en las elecciones presidenciales ocurrió once años luego del primer fracaso en elecciones estatales, la cual ocurrió en 1989 (Flamand, 2006). En esa ocasión, el PAN ganó control de la gubernatura de Baja California. A partir de ese momento, la oposición continuó sumando más victorias en elecciones estatales en México (Beer, 2003; Flamand, 2006; Loeza, 1999).

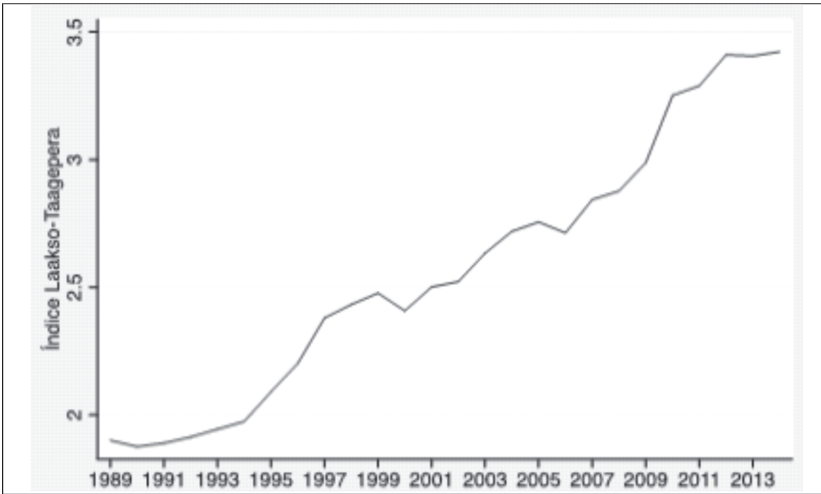
A partir de 1989, la pluralidad política en los estados ha logrado avanzar, pese a que aún no ha concluido este proceso democratizador. En particular, los estados de Tamaulipas, Estado de México, Hidalgo, Durango, Colima, Coahuila y Campeche aún no han sido gobernados por un partido distinto al PRI. Los partidos políticos de oposición —entre los que destacan el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— aún no logran competir exitosamente con la maquinaria del PRI en este grupo de estados¹⁰. A pesar de estos retrasos, se puede apreciar que la pluralidad y la fragmentación legislativa subnacional se han fortalecido. Como consecuencia, el número efectivo de los partidos en las legislaturas estatales ha crecido consistentemente durante las últimas tres décadas. El Gráfico 3 muestra la evolución del número efectivo (promedio) de partidos políticos en las legislaturas estatales durante el periodo 1989-2014.

Esta mayor fragmentación legislativa ha disminuido progresivamente la probabilidad de que un solo partido controle la legislatura estatal a través de una mayoría de asientos. El Gráfico 4 muestra el número de estados para cada año del periodo bajo estudio (1989-2014) en los que el partido del gobernador careció de mayoría en la legislatura estatal.

¹⁰ Debido a esta ventaja, en varias ocasiones los partidos de oposición han formado coaliciones temporales a nivel subnacional para poder ganar las elecciones (Ortega, 2001).

Gráfico 3

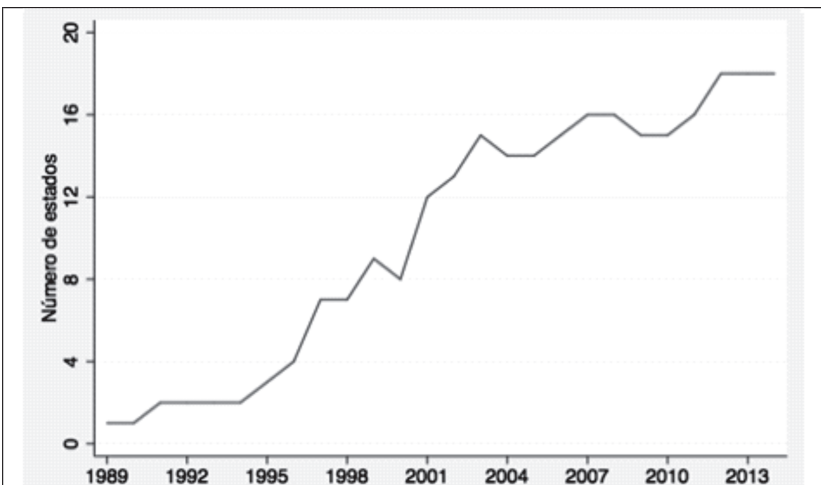
Evolución del número efectivo de partidos en las legislaturas estatales



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4

Evolución del número de estados en los que el partido del gobernador no posee mayoría



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, tanto el gasto público estatal como la fragmentación partidaria medida por número efectivo de partidos en la legislatura en México han experimentado un crecimiento sostenido. También se aprecia claramente un aumento sostenido del número de gobiernos divididos en los estados. La siguiente sección precisamente elabora una nueva explicación que caracteriza con mayor detalle la relación causal entre la configuración de la competencia política en los gobiernos estatales mexicanos y la magnitud del gasto público estatal.

III. Gobierno dividido, fragmentación y gasto público estatal en México

Existen diversos argumentos sobre la dirección (positiva o negativa) de los efectos de la configuración de la competencia política sobre el nivel del gasto público estatal. Por un lado, algunos estudios sostienen que se requiere una intensa competencia política para restringir el gasto. En particular, este grupo de estudios argumenta que las restricciones al poder de los Ejecutivos ayudan a reducir el gasto y fomentan la disciplina fiscal (Gordin, 2002; Remmer y Wibbels, 2000; Wibbels, 2005). Bajo este argumento, un Ejecutivo estatal con mayoría de asientos en el congreso estatal tendería a gastar más que un Ejecutivo que dispone de una minoría de asientos. Tal como señalamos previamente, que el partido del gobernador posea o no la mayoría de asientos en un congreso estatal mexicano termina siendo irrelevante para el partido gobernante ya que casi todos los Ejecutivos estatales mexicanos pueden aumentar (o transferir entre partidas) el presupuesto estatal luego de que éste es aprobado por la legislatura estatal. Así, por ejemplo, la cantidad que inicialmente propuso al congreso estatal la podrá gastar, aunque la oposición logre enmendárselo a la baja. En este contexto, la presencia de un gobierno dividido en la legislatura estatal no representa una restricción efectiva a un mayor gasto. Ciertamente, más importante en este contexto es poder determinar por qué el gasto público estatal podría aumentar más allá de los deseos del Ejecutivo estatal. Por ejemplo, ¿pueden los partidos de oposición en contextos de gobierno dividido incrementar sus gastos para satisfacer sus intereses electorales?

Acerca de esta pregunta, otras investigaciones argumentan que ante la pérdida del control de la legislatura del partido que lidera el Ejecutivo, éste se embarque en intercambios de gastos particularistas o programáticos con los partidos de oposición para poder llevar adelante su agenda de políticas públicas (Alston y Mueller, 2006; Armesto, 2015; Cox y McCubbins, 2001; McCubbins, 1991; Mejía Acosta, 2009). Los Ejecutivos (estatales) que no

cuenten con una mayoría en el congreso estatal, podrían permitir que los partidos de oposición logren que los gastos que propongan se implementen a cambio de que los partidos de oposición apoyen la aprobación de otras iniciativas de ley que presente el Ejecutivo estatal.

Además, en presencia de un gobierno dividido, los partidos de oposición (todos o parte de ellos) podrían entre ellos intercambiar apoyos (a través de un efectivo *logrolling* legislativo que les permita avanzar sus agendas legislativas con éxito) y lograr incrementar el gasto público dirigido a sectores de la población y áreas de política que luego reditúen electoralmente. Como consecuencia, Sánchez (2017) encuentra evidencia de que en las legislaturas estatales mexicanas bajo gobierno dividido se enmienda relativamente más el presupuesto que bajo gobierno unificado. Dado que los incrementos en el gasto público estatal están dirigidos a favorecer a los partidos de oposición, el partido que controla el Ejecutivo estatal podría luego reaccionar incrementando aún más el gasto, incluso si la legislatura estatal no lo autoriza. Esto último ayudaría al partido que controla el Ejecutivo estatal a contrarrestar la ventaja que obtienen los partidos de oposición al incrementar el gasto en áreas de política o en sectores de la población que los favorecen electoralmente. Tal como lo mencionamos previamente, en caso de que los Ejecutivos estatales deseen incrementar el gasto público estatal, y aunque no dispongan de mayoría en la legislatura, lo pueden hacer luego de que se haya aprobado el presupuesto.

Estas dinámicas en el contexto de un gobierno dividido podrían elevar el gasto público estatal significativamente. A diferencia de la condición mayoritaria en donde es más probable que esta mayoría recorte o limite los gastos propuestos por la oposición, la condición minoritaria del partido del gobernador podría terminar por elevar el gasto público total como resultado de las concesiones que el partido del gobernador hace a los partidos de oposición o por las interacciones entre los partidos de oposición (que juntos o parte de ellos pueden alcanzar una condición mayoritaria en la legislatura). Considerando estos argumentos, la primera hipótesis de este trabajo es la siguiente:

Hipótesis 1. La pérdida del control de la legislatura estatal por parte del partido del gobernador produce un incremento en el gasto público estatal en México.

Además, los aumentos en la fragmentación legislativa, cuando el partido del gobernador pierde la mayoría de asientos en la legislatura estatal, hacen más probable que se produzcan incrementos adicionales en el gasto público estatal debido a los intercambios con/entre un mayor número efec-

tivo de partidos de la oposición (que se requieren para alcanzar una mayoría que le permita al partido del gobernador avanzar su agenda legislativa). En otras palabras, si la legislatura se encuentra más fragmentada, será necesario lograr el apoyo de un mayor número de partidos políticos de oposición para alcanzar la cantidad de votos necesarios que le permita al partido del gobernador con presencia minoritaria en la legislatura la aprobación de sus iniciativas en otras áreas de política pública. Asimismo, los partidos de oposición tenderán a negociar con un mayor número de partidos para lograr el apoyo que necesitan para avanzar sus agendas legislativas (en un contexto de gobierno dividido). Cada uno de estos partidos planteará sus demandas y necesidades a los demás partidos por lo que un mayor número de participantes en la negociación de intercambios podría terminar por elevar aún más el gasto público estatal en contextos de gobierno dividido.

Este aumento en la fragmentación legislativa podría provocar que aumente el gasto público estatal toda vez que se requiere satisfacer a una mayor cantidad de jugadores con capacidad de influencia. Estos argumentos nos llevan a considerar la siguiente hipótesis:

Hipótesis 2. Cuando el partido del gobernador pierde el control de la legislatura, los aumentos en el número efectivo de partidos expanden el gasto público del gobierno estatal.

La siguiente sección evalúa empíricamente la validez de estas dos hipótesis.

IV. Análisis empírico

Con el fin de corroborar la validez de las hipótesis planteadas, empleamos dos modelos econométricos multivariados. Mientras que en el primero de ellos se emplea como variable dependiente el gasto por habitante de los gobiernos estatales, en el segundo se usa el cambio en el gasto por habitante de los gobiernos estatales. El cambio en el gasto por habitante de los gobiernos estatales se obtiene calculando la diferencia entre el gasto por habitante estatal del año en curso y el del año anterior. La importancia del segundo modelo radica en que permite evaluar directamente el impacto de nuestras variables de interés —el grado de fragmentación legislativa y la presencia de una mayoría en el congreso estatal del partido del gobernador— sobre los cambios marginales en la magnitud del gasto público estatal por habitante.

Los datos para la construcción de las variables dependientes y varias de las variables explicativas fueron obtenidos del Sistema Estatal y Municipal

de Bases de Datos de México (Simbad), el cual es un banco de datos construido por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (Inegi). Utilizamos estos datos para construir un panel balanceado con los datos anuales que miden indicadores económicos y políticos de los 31 gobiernos estatales durante el periodo entre 1989 y 2014¹¹.

Respecto a las variables independientes que incluimos para evaluar la validez de la primera hipótesis, la primera es dicotómica e indica si el partido del gobernador posee o no mayoría de asientos en el congreso estatal. Esta variable toma el valor de 1 cuando no posee mayoría simple (presencia de gobierno dividido) y 0 de otro modo. Si la primera hipótesis predice correctamente cambios en el gasto público estatal, la presencia de un gobierno dividido debería de incrementar el gasto público estatal.

Para evaluar el valor predictivo de la segunda hipótesis, empleamos el índice Laakso-Taagepera (1979) para medir la fragmentación legislativa. Este índice cuantifica el número efectivo de partidos presentes en la legislatura y para ello se emplea la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

donde p es la proporción de asientos de cada partido con representación en la legislatura; y N es el número efectivo de partidos políticos con representación en la legislatura¹². Este índice asigna un peso relativo mayor a los partidos grandes y reduce el peso relativo de los partidos relativamente pequeños (Dunleavy y Boucek, 2003). El nivel de fragmentación legislativa presente se incrementa conforme aumenta el número efectivo de partidos en la legislatura. Si la segunda hipótesis es válida, los incrementos en la fragmentación legislativa deberían de incrementar el gasto siempre y cuando el partido del gobernador carezca de mayoría en la legislatura. Para verificar la validez de la segunda hipótesis, multiplicamos la variable que mide el grado de la fragmentación legislativa con aquella que indica si existe gobierno dividido en el Estado. Este índice ofrece una medida de cuán fragmentada se encuentra la legislatura y, por lo tanto, nos brinda una aproximación del número de actores con el que un gobierno minoritario tendrá que negociar para avanzar su agenda en otras áreas de política (lo mismo para cualquier

¹¹ El Apéndice 1 presenta datos descriptivos de las variables empleadas en el análisis empírico. El Apéndice 2 ofrece información detallada sobre la construcción de las variables y las fuentes de los datos. En la base de datos del Inegi, no existen datos previos a 1989.

¹² Este índice no fue calculado tomando en cuenta las coaliciones electorales ya que estas desaparecen una vez terminan las elecciones (Méndez, 2012).

partido de oposición que desee encontrar aliados para la aprobación de sus iniciativas legislativas). De acuerdo con la segunda hipótesis, esperamos encontrar que el coeficiente de tal interacción sea positivo y estadísticamente significativo.

Sin embargo, el índice de fragmentación legislativa pudiera estar correlacionado estructuralmente con la condición de gobierno minoritario. Debido a esta posibilidad, calculamos un segundo índice Laakso-Taagepera de fragmentación legislativa tomando en cuenta en su construcción sólo a los partidos de la oposición. Este índice mide directamente qué tan fragmentada se encuentra la oposición, y este segundo índice no se encuentra correlacionado en su construcción, con la proporción de asientos del partido del gobernador. Este segundo índice además ofrece una medida directa del número de partidos de oposición con los que tendrán que negociar los mismos partidos de oposición cuando deseen avanzar sus agendas legislativas (cuando no negocien con el partido del gobernador y en caso exista la condición minoritaria del partido del gobernador). Para verificar la validez de la segunda hipótesis, nuevamente multiplicamos este segundo índice de fragmentación legislativa con aquella que indica si existe gobierno dividido en el Estado.

Para aislar el efecto marginal de nuestras variables de otras posibles, incluimos en los modelos multivariados un conjunto de variables de control que se han usado en estudios previos sobre los determinantes del gasto público estatal. En primer lugar, empleamos una variable dicotómica que apunta a cuantificar el efecto marginal del ciclo político electoral (la cual toma el valor de 1 para el gasto registrado durante el año previo a la elección de gobernador, y 0 para cualquier otro año). Debido a que el partido que controla el Ejecutivo busca que lo reelijan, éste se ve tentado a modificar sus políticas fiscales que incluyen posibles reducciones en la recaudación de impuestos y aumentos en el gasto público (Alesina et al., 1997; Amarillas y Gámez, 2014; Brender, 2003; Drazen y Eslava, 2010; Shi y Svensson, 2006; Velázquez-Guadarrama, 2006). El Ejecutivo que controla el gobierno estatal espera que tales cambios mejoren el estado de la economía, impulsen el crecimiento económico y mejoren la evaluación de los ciudadanos sobre la calidad de la gestión del gobierno municipal (Amarillas y Gámez, 2014; Peltzman, 1987). La idea es que el partido del gobernador busca asegurar aumentos significativos del apoyo electoral en las siguientes elecciones para ganarlas (Alesina et al., 1997; Amarillas y Gámez, 2014; Brender, 2003; Drazen y Eslava, 2010; Flores, 2007; Gámez y Amarillas, 2011; Gámez e Ibarra-Yúñez, 2009; Gordin, 2002; Khemani, 2000; Magaloni et al., 2007; Medina, 2003; Peltzman, 1987; Ramírez y Erquizio, 2012; Shi y Svensson, 2006; Velázquez-Guadarrama, 2006). El gobernante oportunista podría utilizar la política fiscal como instrumento para influir en el resultado electoral, apro-

vechándose de asimetrías de información entre gobernantes y ciudadanos para que éstas sean efectivas sobre el desempeño económico (Amarillas y Gámez, 2014; Brender, 2003; Brender y Drazen, 2003, 2005; Gámez e Ibarra-Yúñez, 2009; Magaloni, 2010). Para el caso mexicano, Amarillas y Gámez (2014) encuentran que el gasto público estatal crece en promedio 17 por ciento durante los años electorales; porcentaje que es superior al promedio de crecimiento para cualquier periodo (11,99 por ciento).

Además de incorporar una variable dicotómica preelectoral para evaluar el impacto del ciclo electoral, incluimos otra variable binaria que indica si la observación en la base de datos corresponde a un año post electoral, con el fin de observar si existe algún cambio relevante en el gasto durante el año posterior a la elección. Por ejemplo, el partido ganador suele recoger los efectos económicos de las políticas fiscales expansivas en México durante el primer año fiscal del nuevo gobierno (Gámez e Ibarra-Yúñez, 2007, 2009). Tales efectos podrían hacer que los gobiernos estatales ajusten sus políticas fiscales ante agudas expansiones o crisis. La variable base que se excluye del modelo y que sirve para comparar e interpretar los coeficientes indica que el gasto público estatal se llevó a cabo durante los años ajenos a los periodos pre y post electoral.

Además, la conducta oportunista del partido del gobernador también podría acentuarse en aquellos contextos en los que el partido del gobernador espera elecciones muy competidas; es decir, en los que las diferencias en términos de porcentajes de votos recibidos entre los principales competidores resulten relativamente pequeñas (Costa-I-Font, 2003; Velázquez-Guadarrama, 2006). Este clima de alta competitividad electoral¹³, podría llevar a los gobiernos estatales a expandir el gasto (Velázquez-Guadarrama, 2006). Este indicador apunta a medir el grado de ventaja del que ha gozado el partido del gobernador en el pasado cercano. Para medir la competitividad electoral, empleamos la diferencia entre el porcentaje de apoyo electoral al partido ganador de la elección y el de su competidor más cercano en la elección anterior. Esperamos que entre menor sea esta diferencia, es decir, entre menos holgada sea la diferencia, el gobierno estatal enfrentará incentivos relativamente más fuertes a implementar políticas de gasto expansivas. Por el contrario, en estados con una clara dominancia partidaria, el partido que lidera el Ejecutivo estatal enfrentará escasa necesidad de expandir el gasto público estatal.

Adicionalmente, tomamos en cuenta las preferencias ideológicas partidarias de quienes lideran los Ejecutivos estatales que podrían alterar las

¹³ Se entiende competitividad electoral como una distribución más nivelada de los votos, es decir, una mayor competitividad electoral refleja una distribución más igualitaria de los votos (Sartori, 1976).

decisiones sobre el gasto público estatal (Alt y Lowry, 1994; Ramírez y Erquizio, 2012; Velázquez-Guadarrama, 2006). La contribución de la teoría de los partidos racionales establece que los partidos toman sus decisiones de política económica sobre la base de las preferencias de sus votantes (Alesina et al., 1997; Alesina y Rosenthal, 1995; Benton y Smith, 2017; Hibbs, 1977, 1987). Por ejemplo, el electorado de los gobiernos de izquierda espera que sus representantes incrementen el gasto público; y que este mayor gasto en el corto plazo genere más empleo, mayor redistribución y crecimiento económico. A su vez, los votantes en los gobiernos de derecha dan mayor importancia a la inversión privada para que éste asegure un sostenido crecimiento económico; además esperan que los gobiernos controlen más el déficit fiscal (Alesina et al., 1997; Hibbs, 1977, 1987; Benton y Smith, 2017; Boix, 1997; Ramírez y Erquizio, 2012). Varios estudios previos colocan al PRD a la izquierda del espectro ideológico, al PAN a la derecha y al PRI en algún punto intermedio (Benton y Smith, 2017; Langston, 2007; Casar, 2016; Magaloni et al., 2007). Por lo tanto, resulta posible que los gobiernos estatales administrados por el PRD gasten relativamente más que los liderados por los panistas. Para controlar el efecto de la ideología partidista sobre el gasto público estatal, incorporamos variables dicotómicas que identifican qué partidos lideran los Ejecutivos estatales. Específicamente, incluimos una variable dicotómica que indica si el partido del gobernador es o no priista y otra para señalar si es o no panista (la variable base para fines de comparación indica si el partido que lidera el Ejecutivo estatal es o no perredista). Debido a que estas dos variables dicotómicas comparan el efecto de las configuraciones ideológicas del PRI y la del PAN con la del PRD, esperamos encontrar coeficientes negativos. Estos resultados indicarían que el gasto público tiende a disminuir cuando tanto el PRI y el PAN gobiernan los Ejecutivos estatales.

El efecto de las preferencias partidarias podría resultar insuficiente para explicar las diferencias entre los niveles de gasto entre los estados debido a características partidarias. Laura Flamand (2006) muestra que la descentralización del sistema federal mexicano —en buena medida producto del proceso de democratización— estimuló el crecimiento de las transferencias a aquellos estados que no eran gobernados por el partido que controlaba el gobierno federal. Este proceso de descentralización se produjo porque los gobernadores de partidos distintos al que controla el gobierno federal se convirtieron en actores dominantes o relativamente más influyentes en sus respectivos estados (Flamand, 2006; Velázquez-Guadarrama, 2006)¹⁴. Se-

¹⁴ Previo al proceso de democratización, los gobernadores priistas actuaban como obedientes representantes del presidente en sus estados, ya que el presidente podía fácilmente alterar sus carreras políticas (Ward y Rodríguez, 1999; Domínguez, 1999).

gún Flaman, los gobernadores de oposición son más proactivos y efectivos en las negociaciones con el gobierno federal para obtener mayores transferencias federales. Como consecuencia, estas mayores transferencias les permiten a estos gobernadores gastar relativamente más con respecto a aquellos gobernadores del partido que controla el Ejecutivo federal. Por su parte, Sánchez (2017) encuentra que en las legislaturas estatales mexicanas bajo gobiernos verticalmente divididos se tiende a enmendar relativamente más el presupuesto que en las legislaturas estatales bajo gobierno verticalmente unificado. Para controlar por este factor, incluimos una variable binaria que indica (toma el valor de uno) si el partido que controla el Ejecutivo federal coincide con el que tiene a su cargo el Ejecutivo estatal; es decir, tomamos en cuenta el efecto de un gobierno verticalmente unificado (o no unificado).

Finalmente, añadimos el producto bruto interno (PBI) por habitante y el índice de marginación como variables que controlan por condiciones socioeconómicas del Estado. En particular, los ciudadanos más afluentes en estados más ricos también podrían demandar mejores servicios de sus gobiernos toda vez que pagan una cantidad mayor de impuestos; y estas demandas relativamente más exigentes podrían provocar incrementos en el gasto para lograr satisfacerlas. Por último, incorporamos como variable de control a las variables dependientes con un rezago temporal para modelar la presencia de un proceso autoregresivo de orden uno.

Este estudio presenta dos modelos multivariados. En ambos llevamos a cabo las estimaciones con el empleo de mínimos cuadrados generalizados con efectos aleatorios.¹⁵ Los modelos por estimar son los siguientes:

Modelo 1

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Y_{it-1} + \beta_2 PRI_{it} + \beta_3 PAN_{it} + \beta_4 Dif_{it} + \beta_5 laakso_{it} + \beta_6 pre_{it} + \beta_7 Post_{it} + \beta_8 IM_{it} + \beta_9 PIB_{it} + \beta_{10} Minoría_{it} + \beta_{11} Minoría * laakso_{it} + \beta_{12} GobUnificado_{it} + \epsilon_{it}$$

Modelo 2

$$\Delta Y_{it} = \beta_0 + \beta_2 PRI_{it} + \beta_3 PAN_{it} + \beta_4 Dif_{it} + \beta_5 laakso_{it} + \beta_6 pre_{it} + \beta_7 Post_{it} + \beta_8 IM_{it} + \beta_9 PIB_{it} + \beta_{10} Minoría_{it} + \beta_{11} Minoría * laakso_{it} + \beta_{12} GobUnificado_{it} + \epsilon_{it}$$

donde Y_{it} es el gasto total por habitante, ΔY_{it} es el cambio del gasto total por habitante, Y_{it-1} es el gasto total por habitante en el periodo anterior, PRI_{it} o PAN_{it} son variables binarias que indican si partido del gobernador es el PRI

¹⁵ Con el fin de corroborar si es correcto el uso de los efectos aleatorios en vez de los efectos fijos, utilizamos la prueba de Hausman (1978). La prueba indica consistentemente que el modelo adecuado es uno de efectos aleatorios.

o el PAN respectivamente, Dif_{it} es la diferencia porcentual entre el ganador y el segundo lugar de la elección anterior, $laakso_{it}$ es uno de los dos índices Laakso-Taagepera utilizados para medir el número efectivo de partidos (tomando en cuenta a todos los partidos con representación en las legislaturas estatales o sólo a los partidos de oposición), pre_{it} y $Post_{it}$ indican si la observación del gasto corresponde al año pre y post electoral respectivamente, IM_{it} es el índice de marginación del Estado para un año determinado, PIB_{it} es el PIB per cápita anual, Min_{it} es la variable dicotómica que indica si existe gobierno dividido, $Min * laakso_{it}$ representa la interacción (multiplicación) entre la variable binaria que muestra si existe gobierno dividido y el índice Laakso-Taagepera, y finalmente la variable $GobUnificado_{it}$ indica la presencia de un gobierno verticalmente unificado.

Resultados

La Tabla 1 muestra cuatro especificaciones para cada modelo que confirman la robustez de nuestros resultados. En cada par de especificaciones, la segunda especificación añade la variable que señala si existe un gobierno verticalmente unificado. Este es un determinante institucional que refina la influencia del sistema de partidos sobre la magnitud del gasto público estatal. Esta variable, además, complementa la estimación que hacemos a través de nuestras variables independientes clave acerca del efecto de un gobierno horizontalmente unificado o dividido sobre el gasto público estatal (ver Hipótesis 1) con la del gobierno verticalmente unificado. En el segundo par de especificaciones, reemplazamos el índice Laakso-Taagepera que cuenta el número efectivo de todos los partidos con representación en las legislaturas estatales con aquel que sólo toma en cuenta la fragmentación legislativa de la oposición (ver Modelos 3, 4, 7 y 8).

En las ocho especificaciones, verificamos que tanto el número efectivo de partidos en las legislaturas estatales como la condición minoritaria en la legislatura del partido del gobernador afectan el monto del gasto público. El coeficiente positivo de la interacción entre ambas variables sugiere que existe evidencia estadísticamente significativa que apoya la segunda hipótesis: incrementos en la fragmentación legislativa aumenta el gasto público por habitante cuando existe la condición minoritaria en la legislatura del partido del gobernador. Para calcular el efecto de ambas variables por separado (el número efectivo de partidos y la variable binaria que indica la presencia de gobierno dividido) pero que incluya el efecto marginal de la interacción entre ellas, procedemos a calcular el valor esperado del gasto público per cápita para distintos valores de ambas variables: la fragmenta-

Tabla 1
Explicando el gasto público estatal

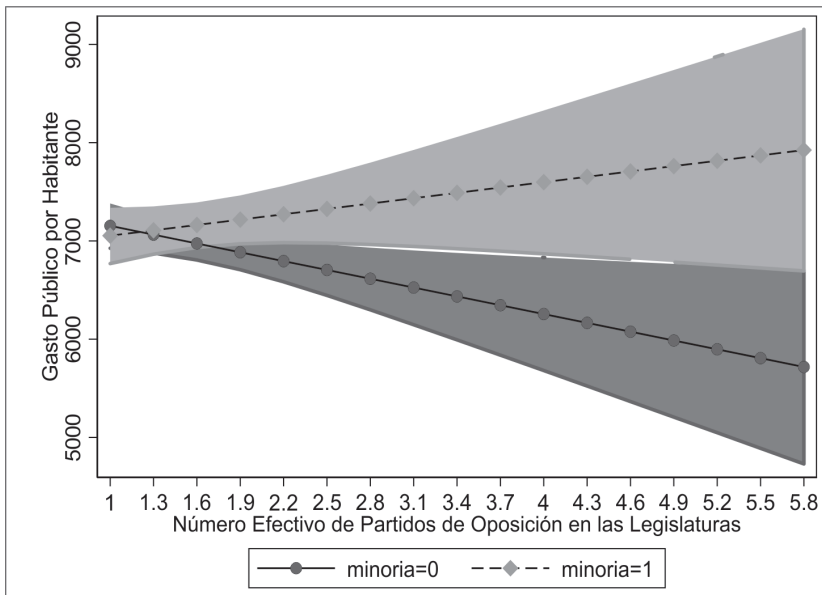
Variables	Variable dependiente: cambio en el gasto por habitante							
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Variables que evalúan las hipótesis								
Minoría legislativa	-2,176.32*** (813.95)	-2,285.04*** (810.90)	-563.20* (326.13)	-581.02* (324.45)	-2,948.68*** (870.45)	-3,064.41*** (870.70)	-654.45* (343.10)	-672.10** (342.41)
Índice Laakso-Taagepera	-602.52** (302.69)	-639.84** (301.30)	-307.70** (120.40)	-299.22** (119.79)	-1,130.55*** (310.93)	-1,186.33*** (311.75)	-476.54*** (125.50)	-483.52*** (125.25)
Índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)								
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera	892.36*** (315.24)	934.54*** (314.06)	479.40*** (180.78)	480.79*** (179.82)	1,228.28*** (337.3)	1,273.68*** (337.44)	469.03** (190.14)	466.48** (189.68)
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)								
Variables de control institucionales (partidarias)								
Gobierno del PRI	-709.58** (314.95)	-538.93* (320.38)	-517.27** (257.99)	-355.57 (263.69)	-681.43** (325.07)	-567.84* (330.68)	-445.52* (265.52)	-338.00 (271.82)
Gobierno del PAN	-911.11*** (322.54)	-654.62* (336.58)	-754.71*** (281.95)	-479.68 (298.84)	-853.98** (335.37)	-660.92* (352.29)	-643.36** (291.63)	-442.23 (312.58)
Gobierno unificado verticalmente		-394.20*** (156.65)		-408.86*** (153.51)		-284.43* (162.90)		-279.32* (158.79)
Variables de control electorales								
Diferencia % entre el 1er y 2do lugar de la elección	-1,443.75*** (435.44)	-1,189.77*** (444.80)	-950.08** (429.23)	-667.01 (439.96)	-1,208.6*** (460.29)	-983.39** (476.85)	-350.86 (424.38)	-87.16 (449.09)
Año previo a la elección del gobernador	364.51** (184.59)	361.62** (183.64)	145.31 (178.46)	140.98 (177.51)	392.87** (194.4)	391.70** (193.89)	152.94 (187.33)	149.41 (186.88)
Año posterior a la elección del gobernador	-137.26 (174.19)	-127.12 (173.33)	-139.94 (169.41)	-132.98 (168.52)	-135.82 (187.66)	-130.42 (187.19)	-94.08 (181.28)	-88.23 (180.87)
Otras variables de control								
Gasto total per cápita con un rezago	0.91*** (0.02)	0.90*** (0.02)	0.92*** (0.02)	0.91*** (0.02)				
Índice de marginación	-65.60 (74.88)	-53.94 (74.64)	35.79 (75.48)	46.92 (75.19)	-93.43 (79.48)	-83.92 (79.45)	55.49 (79.59)	67.24 (79.67)
PIB per cápita	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)				
Cambio en el PIB per cápita					0.004 (0.003)	0.004 (0.003)	0.004 (0.003)	0.004 (0.003)
Constante	3122.57*** (787.90)	3252.45*** (785.53)	2013.10*** (338.01)	2056.86*** (336.60)	3996.89*** (848.29)	4121.73*** (849.08)	1771.14*** (345.78)	1768.25*** (344.93)
Observaciones	610	610	610	610	579	579	579	579
Número de estados	31	31	31	31	31	31	31	31
Log Likelihood	-5388.02	-5384.87	-5795.53	-5792.01	-5134.83	-5133.31	-5542.28	-5540.74

Fuente: Elaboración propia.

ción legislativa y la condición de gobierno dividido. El Gráfico 5 muestra estos valores esperados del gasto público estatal por habitante para distintos valores del número efectivo de partidos en las legislaturas estatales, cuando existe o no la condición minoritaria¹⁶.

Gráfico 5

Valores esperados del gasto público por habitante (con intervalos de confianza al 95%) conforme varía el número efectivo de partidos cuando existe (o no) gobierno dividido



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con estos valores, confirmamos que encontramos apoyo empírico para ambas hipótesis. Primero, el valor esperado del gasto público estatal por habitante resulta ser casi siempre mayor bajo un gobierno dividido. Conforme el número efectivo de partidos crece por encima de 1,3, la presencia de gobierno dividido expande aún más el gasto público. Dado que todos los estados excedieron este valor de 1,3 para todos los años, la predicción sobre los efectos de la condición minoritaria y la fragmentación

¹⁶ Empleamos el Modelo 4 de la Tabla 1 para calcular los valores esperados. Cuando empleamos los otros modelos, los resultados son similares.

legislativa sobre el gasto público estatal deben ser tomadas en cuenta conjuntamente. En resumen, la condición minoritaria se correlaciona con incrementos en el gasto público de los gobiernos estatales, pero estos impactos resultan positivos siempre y cuando aumente la fragmentación legislativa. Esto confirma lo que otros estudios reportan sobre el efecto del gobierno dividido sobre el gasto de los gobiernos de los estados mexicanos; sin embargo, nuestro estudio identifica el factor (fragmentación legislativa) que contribuye a que este efecto marginal sea mayor o menor.

En lo que respecta a las variables de control, verificamos que las orientaciones ideológicas de los partidos que lideran los Ejecutivos estatales sí tienden a ejercer un efecto sobre el gasto público estatal, tal como predicen otros estudios previos (Benton y Smith, 2017; Magaloni et al., 2007). Específicamente hallamos que el PAN y el PRI tienden a gastar menos recursos que el PRD, siendo el primero de ellos el que menos gasta de los tres. Este hallazgo confirma que en México los gobiernos con ideología de derecha efectivamente son fiscalmente más prudentes. Al mismo tiempo, la presencia de un gobierno verticalmente unificado reduce el gasto público estatal (ver la segunda especificación en cada par de modelos). La inclusión de esta variable también tiende a reducir considerablemente el efecto de las variables ideológicas partidarias, lo que sugiere que la inclusión de esta variable resulta útil para comprender adecuadamente el efecto de estas instituciones sobre la magnitud del gasto.

Además, la competitividad electoral también parece afectar el comportamiento del gasto. La diferencia entre el apoyo electoral al candidato ganador y al que obtuvo el segundo lugar en la elección anterior a gobernador tiende a reducir el gasto público estatal. De otro lado, los resultados sobre el efecto del ciclo político electoral también sugieren que afectan el monto del gasto público estatal. En el año previo a los comicios, el monto del gasto del gobierno estatal tiende a aumentar. En lo que concierne al año posterior a la elección, no encontramos que este periodo altere las decisiones de gasto. Finalmente, mayores niveles de PBI por habitante están correlacionados con mayor gasto. Este hallazgo confirma las expectativas planteadas sobre el efecto que el nivel de riqueza puede tener sobre el gasto público estatal. Sin embargo, debemos señalar que el índice de marginación no es estadísticamente significativo¹⁷.

¹⁷ Realizamos además varias pruebas adicionales para analizar la robustez de nuestros resultados. En todas ellas, seguimos encontrando apoyo para nuestras dos hipótesis. Presentamos los resultados de estas estimaciones en el Apéndice 3. En primer lugar empleamos efectos fijos a pesar de que la prueba Hausman no la sugiere como el método más apropiado para estimar nuestro modelo. Empleamos las variables del Modelo 2 de la Tabla 1 con efectos fijos y presentamos los resultados en el Modelo 1 del Apéndice 3. En segundo lugar, utilizamos el ingreso total por habitante (transferencias

V. Conclusiones

Este trabajo encuentra que una mayor fragmentación legislativa, en combinación con la presencia de un gobierno dividido, expande el gasto público estatal. Esta contribución abona nuevos conocimientos para entender la estructuración del gasto en los estados mexicanos, especialmente en estados con legislaturas relativamente fragmentadas en donde las reglas que establecen límites al gasto son débiles. Ya algunos estudios previos han advertido sobre la debilidad que existe en el sistema de restricciones presupuestales para los gobiernos estatales, tanto para el gasto como para el endeudamiento (Díaz-Cayeros, 1997). Sin estas restricciones efectivas al gasto, una mayor fragmentación legislativa (mayor número efectivo de partidos) y la presencia de gobierno dividido pueden derivar en un descontrolado gasto que pueda poner en riesgo la salud financiera de las cuentas estatales.

Por cierto, un tema que permanece pendiente para futuras investigaciones es el estudio del impacto de estas reglas institucionales y regulaciones para la evolución de la deuda pública estatal. Sugerimos que esta evaluación sea materia de otro trabajo, pues se requiere de un detallado análisis teórico y empírico de dicho impacto. A partir de los resultados de este estudio es muy probable que la combinación de una alta fragmentación legislativa y la presencia de un gobierno dividido también terminen por elevar la deuda pública estatal¹⁸. Dado que los ingresos propios de los estados mexicanos son relativamente bajos medidos como proporción del gasto, resulta probable que los aumentos en el gasto terminen siendo financiados relativamente más con deuda que con ingresos propios¹⁹. Estas conclusiones deberían

más impuestos) con un rezago como variable de control adicional para evaluar si estos flujos son capaces de alterar las decisiones de gasto de los gobiernos estatales. El Modelo 2 del Apéndice 3 muestra estos resultados. En tercer lugar, incluimos una variable binaria para indicar en qué estados existen restricciones al gasto una vez que el presupuesto se haya aprobado por la legislatura estatal. Evaluamos si estas restricciones al gasto son capaces de alterar los resultados, y encontramos sólido apoyo para nuestras hipótesis. El Modelo 3 del Apéndice 3 presenta estos resultados. Además, incorporamos una variable que cuantifica el déficit fiscal en el periodo anterior como una medida adicional de las restricciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos estatales. El Modelo 4 del Apéndice 3 muestra estos resultados. Finalmente, corregimos los errores estándar ante la posible presencia de autocorrelación (aun luego de modela el primer rezago de la variable dependiente como variable independiente adicional) y heterocedasticidad. Los resultados son similares; la validez de las hipótesis de mantiene incólume. El Apéndice 4 muestra estos resultados.

¹⁸ Los resultados de este análisis preliminar los presentamos en el Apéndice 5, en el cual la variable dependiente es la deuda per cápita estatal. Utilizamos para este fin un modelo panel similar a los de la Tabla 1.

¹⁹ La capacidad de las unidades subnacionales para financiar sus gastos a través de ingresos, transferencias federales o de endeudamiento ha sido repetidamente estudiado por

alertar a aquellos países con gobiernos federales donde no existen reglas institucionales que estipulen límites al monto del gasto estatal o de la deuda. En países tales como Alemania, España, Estados Unidos y México la deuda pública estatal constituye un problema recurrente debido a la falta de regulación adecuada (Hernández, 1997; Peterson y Nadler, 2014; Velázquez Guadarrama, 2006).

También encontramos que existen otros determinantes importantes del gasto público estatal, y que ya han sido reportados por la literatura existente sobre este tema. En particular, la competitividad electoral y las preferencias ideológicas de los gobiernos estatales son relevantes para explicar el gasto público estatal.

Gracias a este trabajo, resulta posible identificar configuraciones institucionales que contribuyen a expandir el gasto público estatal y que eventualmente conducir a un sobreendeudamiento. ¿Qué se puede hacer para minimizar el impacto que produce la combinación de gobierno dividido con altos niveles de fragmentación legislativa? La implementación de límites férreos a los aumentos en el monto de gasto originalmente aprobados por los congresos estatales podría ayudar a reducir los déficits fiscales en los que usualmente incurren los Ejecutivos estatales. Estos límites también podrían responder a un porcentaje del déficit fiscal y/o deuda como porcentaje de los ingresos. El fortalecimiento de las capacidades burocráticas y técnicas en los Ejecutivos estatales también debería ayudar a que en la planeación e implementación de los presupuestos aprobados se evite el desperdicio de recursos.

Bibliografía

- Alesina, A. y Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government, and the economy*. Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- Alesina, A.; Roubini, N. y Cohen, G. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- Alston, L. y Mueller, B. (2006). Pork for policy: Executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), 87-114.
- Alt, J. y Lowry, R. (1994). Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: Evidence from the states. *American Political Science Review*, 88(4), 811-828.
- Amarillas, V. y Gámez, C. (2014). El ciclo político presupuestal y la alternancia en el poder en los estados mexicanos. *Explanans*, 3(1), 91-121.

diversos estudios previos. Estos coinciden en señalar de que las contribuciones relativas de estos rubros al gasto ofrecen información valiosa para evaluar el desempeño gubernamental de los gobiernos estatales (Billings y Crumbley, 1988; Wrasman, 1993).

- Armesto, M. A. (2015). Competencia política y gasto particularista de los gobiernos subnacionales en México y Argentina. *Latin American Research Review*, 50(1), 160-183.
- Beer, C. (2003). *Electoral competition and institutional change in México*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Benton, A. y Smith, H. (2017). The impact of parties and elections on municipal debt policy in Mexico. *Governance*, 30(4), 621-639.
- Billings, A. y Crumbley, L. (1988). Financial difficulties of governmental units. *The CPA Journal*, 58(10), 52-61.
- Blais, A. y Nadeau, R. (1992). The electoral budget cycle. *Public Choice*, 74, 389-403.
- Boix, C. (1997). Political parties and the supply side of the economy: The provision of physical and human capital in advanced economies, 1950-90. *American Journal of Political Science*, 41(3), 814-845.
- Bonet, J. y Reyes-Tagle, G. (2010). *Evolución y determinantes de los ingresos propios en los estados mexicanos. Los casos de Baja California y Michoacán* (Documento de Trabajo del BID 197). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonet, J. y Rueda, F. (2012). *Esfuerzo fiscal en los estados mexicanos* (Documento de Trabajo del BID 311). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brender, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government elections results in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 87(9-10): 2187-2205.
- Brender, A. y Drazen, A. (2003). *Where does the political budget cycles really come from?* (CEPR Discussion Paper No. 4049).
- Brender, A. y Drazen, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, 52(7): 1271-1295.
- Casar, M. A. (2016). Parliamentary agenda setting in Latin America: The case of Mexico. En G. Tsebelis y E. Alemán, *Legislative institutions and lawmaking in Latin America*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Costa-I-Font, J.; Rodríguez-Oreggia, E. y Lunapla, D. (2003). Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico. *Public Choice*, 116, 185-204.
- Cox, G. y McCubbins, M. (2001). The institutional determinants of economic policy outcomes. En S. Haggard y M. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy* (pp. 21-63). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Díaz-Cayeros, A. (1997). Asignación política de recursos en el federalismo mexicano: Incentivos y limitaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 10, 35-73.
- Domínguez, J. (1999). The transformation of Mexico's electoral and party systems, 1988-1997: An introduction. En J. Domínguez y A. Poire (Eds.), *Toward Mexico's democratization. parties, campaigns, elections, and public opinion*. Nueva York, NY: Routledge.
- Drazen, A. y Eslava, M. (2010). Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39-52.
- Dunleavy, P. y Boucek, F. (2003). Constructing the number of parties. *Party Politics*, 9(3), 291-315.

- Flamand, L. (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal. La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y Gobierno*, XIII(2), 315-359.
- Flores, D. (2007). Elecciones y ciclos económicos. *El Trimestre Económico*, LXXIV(294), 467-474.
- Gámez, C. y Amarillas, V. (2011). Política económica o economía política: El ciclo político presupuestal en México. *Cofactor*, 2(3), 71-96.
- Gámez, C. y Ibarra-Yúñez, A. (2007). Political cycles and public expenditures at subnational level: The case of Mexico. *Public Administration*, 4(16).
- Gámez, C. y Ibarra-Yúñez, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, 18(1), 39-65.
- Gordin, J. (2002). The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960-1994: A comparative perspective. *European Journal of Political Research*, 41(4), 513-549.
- Greene, K. F. (2007). *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in comparative perspective*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hausman, J. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica*, 46(6), 1251-1271.
- Hernández, F. (1997). ¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? *El Trimestre Económico*, LXIV(254), 199-219.
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487.
- Hibbs, D. (1987). *The political economy of industrial democracies*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Khemani, S. (2000). *Political cycles in a developing economy: Effects of elections in the Indian states*. Boston, MA: The World Bank.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Langston, J. (2007). Strong parties in a struggling party system: Mexico in the democratic era. En P. Webb y S. White (Eds.), *Party politics in new democracies*. Oxford, Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Loeza, S. (1999). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Magaloni, B. (2010). Institutions, political opportunism, and macroeconomic cycles: Mexico 1970-1998. *Cofactor*, 2(3), 1-26.
- Magaloni, B.; Diaz-Cayeros, A. y Estévez, F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico. En H. Kitschelt y S. Wilkinson (Eds.), *Patrons, Clients, and Policies*. Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- McCubbins, M. (1991). Party governance and US budget deficits: Divided government and fiscal stalemate. En A. Alesina y G. Carliner (Eds.), *Politics and economics in the eighties* (pp. 83-122). Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Medina, L. (2003). *Evidencia del ciclo electoral-presupuestario en las provincias argentinas* (Tesis de Maestría, Universidad del CEMA, Buenos Aires, Argentina).
- Medina, L. y Lema, D. (2004). Electoral business cycles: The case of the Argentine Provinces (MPRA Paper No. 21504).
- Mejía Acosta, A. (2009). *Informal coalitions and policy-making in Latin America: Ecuador in comparative perspective*. Londres, Gran Bretaña: Routledge.
- Méndez de Hoyos, I. (2012). Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011). *Política y Gobierno*, XIX(2), 147-198.
- Ortega, R. (2001). Huecos en la democratización: la política subnacional como un obstáculo en la transición Mexicana. En R. Ortega (Ed.), *Caminos a la democracia*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Peltzman, S. (1987). Economic conditions and gubernatorial elections. *American Economic Review*, 77(2), 293-297.
- Peterson, P. y Nadler, D. (Eds.) (2014). *The global debt crisis: Haunting U.S. and European federalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ramírez, R. y Erquízio, A. (2012). Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009. *Paradigma Económico*, 4(2), 5-27.
- Reid, B. (1998). Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments. *Public Choice*, 97, 35-48.
- Remmer, K. y Wibbels, E. (2000). The subnational politics of economic adjustment: Provincial politics and fiscal performance in Argentina. *Comparative Political Studies*, 33(4): 419-451.
- Ríos Cázares, A. y Magar, E. (2015). *México Estatal: conformación de las legislaturas locales de México por partido político, principio de representación y género (1985-2015)*.
- Ríos Cázares, A. (2009). *Instituciones políticas estatales y presupuesto: Las causas de la discrecionalidad*. México, México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sánchez Martínez, J. S. (2017). La relación Ejecutivo-Legislativo en la aprobación del presupuesto. El caso de México a nivel subnacional. *Política y Gobierno*, XXIV(2), 371-408.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- Scott, J. (2011). *Gasto público y desarrollo humano en México: análisis de incidencia y equidad* (Documento de trabajo, Informe sobre Desarrollo Humano México 2011). México, México: PNUD.
- SHCP (s/f). *Recursos enviados a los estados*. Disponible en: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/index1.html>
- Shi, M. y Svensson, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90(8-9), 1367-1389.

- Sleman Valdés, F. (2014). El poder presupuestal de los gobernadores en México (2000-2012): la influencia de las reglas presupuestales y del pluralismo legislativo (Tesis doctoral, Flacso, México, México).
- Velázquez Guadarrama, C. (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, XV(1), 83-109.
- Ward, P. y Rodríguez, V. (1999). New federalism, intra-governmental relations and co-governance in Mexico. *Journal of Latin American Studies*, 31(3), 673-710.
- Wibbels, E. (2005). *Federalism and the market: Intergovernmental conflict and economic reform in the developing world*. Cambridge, CA: Cambridge University Press.
- Wrasman, B. (1993). Using the financial indicators database for policy analysis. *Government Finance Review*, 9(6), 36-38.

Palabras clave

legislaturas estatales – gasto público – México – participaciones – fragmentación legislativa

Keywords

state legislatures – public spending – Mexico – federal transfers – legislative fragmentation

Abstract

This article examines why and to what extent the degree of conflict that exists between state executives and the opposition in state legislatures (measured by the presence or absence of divided government), and the degree of fragmentation of partisan interests in state legislatures (measured by legislative fragmentation) alter the magnitude of state expenditures in Mexico. The study finds that both the presence of a divided government and the degree of legislative fragmentation do affect the magnitude of public expenditures executed by Mexican states. However, we also verify that part of the impact of either of these factors on state public expenditures depends on the impact of the other. In other words, increases in the effective number of legislative parties boost public expenditures when the party ruling the state executive does not hold more than fifty percent of seats in the state legislature. These effects on state spending are meaningful and statistically significant, and confirm the hypotheses of this study. This contribution does not only expand our understanding on the role of state legislatures in the scope of expenditures of state legislatures, but also offers information on why and to what extent legislative fragmentation is able to influence public policy.

Apéndice 1
Resumen de estadísticos para las variables empleadas
en el análisis empírico

Variables	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Índice Laakso	2,54	0,78	1,35	6,34
Índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)	1,72	0,79	1,00	5,39
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera	1,05	1,61	0	6,34
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)	0,51	0,86	0	5,39
Minoría legislativa	0,33	0,47	0	1,00
Variables de control				
Índice de marginación	0,05	0,96	-1,50	2,53
Diferencia % entre 1er y 2do lugar	0,21	0,20	0,01	0,89
Gasto total por habitante	6 117,00	5201,00	0	24 004,0
Gasto total por habitante con rezago	6 101,73	5 186,02	0	24 004,0
PIB per cápita	73 387,00	94 256,00	5546,00	930 190,0
Cambio en PIB per cápita	73 337,90	94 316,50	5546,32	930 189,0
Gobierno PRI	0,69	0,46	0	1,00
Gobierno PAN	0,24	0,43	0	1,00
Año previo a la elección del gobernador	0,18	0,38	0	1,00
Año posterior a la elección del gobernador	0,18	0,38	0	1,00
Gobierno unificado verticalmente	0,56	0,50	0	1,00

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice 2

Construcción de las variables empleadas en el análisis empírico

Variables	Método de construcción	Fuente
Índice Laakso-Taagepera/ Índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)	Mediante la fórmula del índice Laakso-Taagepera se calcula qué tan fraccionado está el Congreso: se obtiene el número efectivo de partidos. La segunda variable mide el número efectivo de partidos tomando en cuenta sólo a los partidos de oposición. Construcción de los autores.	Alejandra Ríos Cázares y Eric Magar. 2015. <i>México Estatal: conformación de las legislaturas locales de México por partido político, principio de representación y género (1985-2015)</i> .
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera/ Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera (tomando en cuenta sólo a la oposición)	Se multiplica la variable que indica la presencia de minoría legislativa con el número efectivo de partidos (índice Laakso). La segunda multiplica la variable que indica la presencia de minoría legislativa con el número efectivo de partidos que sólo toma en cuenta a la oposición. Construcción de los autores.	Alejandra Ríos Cázares y Eric Magar. 2015. <i>México Estatal: conformación de las legislaturas locales de México por partido político, principio de representación y género (1985-2015)</i> .
Minoría legislativa	Es una variable dicotómica que indica si el partido en funciones de gobierno cuenta o no con 50 por ciento o más de los asientos en los congresos estatales. Toma el valor de 1 si cuenta con mayoría, 0 de lo contrario. Construcción de los autores.	Alejandra Ríos Cázares y Eric Magar. 2015. <i>México Estatal: conformación de las legislaturas locales de México por partido político, principio de representación y género (1985-2015)</i> .
Variables de control		
Índice de marginación	Índice construido por el Consejo Nacional de Población, el cual mide el estado de marginación anual para cada entidad legislativa.	Conapo (http://www.conapo.gob.mx)
Diferencia % en elecciones	Variable que utiliza la diferencia porcentual entre el primer y segundo lugar en la elección estatal anterior.	Cidac (cidac.org)
Partidos (PRI o PAN) en el gobierno estatal	Variables binarias que indican qué partido ganó la elección a gobernador y está en el Ejecutivo estatal.	Cidac (cidac.org)
Año previo y año posterior a la elección	Variable binaria que indica los años en los que se llevaron a cabo las elecciones estatales, otra variable dicotómica que identifica a los años inmediatos a la elección.	Cidac (cidac.org)
Gasto total per habitante	Gasto total de los gobiernos estatales, dividido entre el número total de habitantes; para cada año.	Inegi (Simbad) Conapo (http://www.conapo.gob.mx)
PIB per cápita	Producto interno bruto de cada entidad, dividido entre el número total de habitantes; para cada año.	Cámara de Diputados
Gobierno unificado verticalmente	Toma el valor de uno si el partido del gobernador coincide con el del presidente de la República; cero de otro modo	Cidac (cidac.org)

Apéndice 3

Pruebas de robustez adicionales

Variables	Modelo 1 +	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Variabes que evalúan las hipótesis				
Minoría legislativa	-1930.83** (918.56)	-2766.15*** (808.84)	-2281.80*** (812.06)	-2748.30*** (892.99)
Índice Laakso-Taagepera	-406.13 (357.53)	-834.40*** (302.41)	-638.97** (301.72)	-706.60** (326.37)
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera	768.21** (359.49)	1108.41*** (313.53)	933.35*** (314.46)	1058.98*** (341.47)
Variabes de control institucionales (partidarias)				
Gobierno del PRI	-859.66** (401.02)	-570.12* (315.19)	-538.99* (320.58)	-691.98** (347.75)
Gobierno del PAN	-892.88** (442.63)	-668.47** (331.87)	-656.06* (337.23)	-786.82** (364.13)
Gobierno unificado verticalmente	-423.81** (170.02)	-414.26*** (155.29)	-394.19** (156.65)	-401.18** (168.69)
Variabes de control electorales				
Diferencia % entre el 1er y 2do lugar de la elección	-1349.28** (544.26)	-866.20* (458.53)	-1187.73*** (445.64)	-1303.06*** (482.01)
Año previo a la elección del gobernador	347.21* (189.02)	371.21** (180.99)	361.18** (183.73)	338.27* (199.78)
Año posterior a la elección del gobernador	-95.88 (178.04)	-65.95 (172.04)	-127.52 (173.41)	-113.10 (187.10)
Otras variables de control				
Gasto total per cápita con un rezago	0.88*** (0.02)	0.55*** (0.06)	0.90*** (0.02)	0.89*** (0.02)
Ingreso total por habitante con un rezago + +		0.42*** (0.08)		
Limitaciones al gasto + + +			14.74 (197.95)	
Déficit fiscal por habitante con un rezago + + + +				0.07 (1.33)
Índice de marginación	-696.90 (687.57)	-173.76** (76.77)	-51.63 (80.81)	
PIB per cápita	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.003*** (0.001)	
Constante	3237.87*** (954.83)	3575.99*** (783.23)	3247.79*** (788.01)	3628.69*** (858.48)
Observaciones	610	610	610	610
Número de estados	31	31	31	31
Log Likelihood	0.88 + + + + +	-5268.27	-5384.87	-4953.18

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.

+ emplea efectos fijos (aunque la variable Índice Laakso-Taagepera no es estadísticamente significativa, pruebas de hipótesis parciales muestran que su inclusión junto con las variables Minoría y la Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera se hace necesaria para explicar variaciones en el gasto por habitante).

+ + incluye el ingreso total por habitante con un rezago (transferencias más impuestos recolectados) como variable de control adicional.

+ + + incluye una variable binaria para controlar por el efecto de limitaciones al gasto una vez que se ha aprobado el presupuesto.

+ + + + incluye el déficit total por habitante con un rezago

+ + + + + R-cuadrado

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice 4

Pruebas de robustez adicionales

Variables	Modelo 1+	Modelo 2++
Variables que evalúan las hipótesis		
Minoría legislativa	-2168.50*** (712.13)	-1045.48** (416.51)
Índice Laakso-Taagepera	-649.42** (264.34)	-205.97 (163.15)
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera	887.91*** (275.67)	390.15** (164.19)
Variables de control institucionales (partidarias)		
Gobierno del PRI	-463.66* (274.80)	-266.99* (137.96)
Gobierno del PAN	-568.49** (288.82)	-217.76 (147.23)
Gobierno unificado verticalmente	-397.29*** (138.02)	-154.53** (74.87)
Variables de control electorales		
Diferencia % entre el 1er y 2do lugar de la elección	-1045.62*** (384.16)	-600.04*** (218.20)
Año previo a la elección del gobernador	342.71* (185.73)	146.19* (83.91)
Año posterior a la elección del gobernador	-124.28 (177.36)	-55.89 (79.66)
Otras variables de control		
Gasto total per cápita con un rezago	0.93*** (0.02)	0.98*** (0.01)
Índice de marginación	-52.01 (62.94)	-15.58 (40.74)
PIB per cápita	0.002*** (0.001)	0.001*** (0.001)
Constante	3108.74*** (688.66)	1487.76*** (414.25)
Observaciones	610	610
Número de estados	31	31
Wald chi2(12)	7228.55	21877.82

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

+ Corrige los errores estándar ante la posible presencia de autocorrelación de orden 1.

++ Corrige los errores estándar ante la posible presencia de heterocedasticidad (aunque la variable Índice Laakso-Taagepera no es estadísticamente significativa, pruebas de hipótesis parciales muestran que su inclusión junto con las variables minoría y la interacción entre minoría legislativa e índice Laakso-Taagepera se hace necesaria para explicar variaciones en el gasto por habitante).

Fuente: Elaboración propia.

Apéndice 5
Explicando la deuda pública estatal

Variables	Modelo 1	Modelo 2
Minoría legislativa		-256.2** (107.0)
Índice Laakso-Taagepera		41.76 (37.34)
Interacción entre minoría legislativa e índice Laakso- Taagepera		91.78** (41.45)
Gasto total per cápita	0.02*** (0.003)	
Gobierno del PRI	-5.40 (37.40)	83.02* (44.79)
Gobierno del PAN	103.3** (41.01)	152.3*** (45.77)
Índice de marginación	-35.55*** (10.59)	-25.88** (10.54)
PIB per cápita	-0.0001 (0.0001)	0.0003*** (0.0001)
Constante	-17.22 (40.41)	-144.6 (98.99)
Observaciones	675	603
Número de clave	31	31

Errores estándar en paréntesis

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia.

Facebook como espacio de radicalismo en Internet: un análisis de los comentarios durante las elecciones de 2014 en Brasil*

Facebook as space for radicalism on the Internet: An analysis of comments by users during the 2014 elections in Brazil

MICHELE GOULART MASSUCHIN

Universidade Federal do Maranhão, Brasil

Universidade Federal do Paraná, Brasil

mimassuchin@gmail.com

ISABELE BATISTA MITOZO

Universidade Federal do Paraná, Brasil

ibmitozo@gmail.com

FERNANDA CAVASSANA DE CARVALHO

Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Brasil

cavassanaf@gmail.com

Este artículo tiene como objetivo discutir el fenómeno del radicalismo en el debate de las redes sociales en Brasil. Para esto se analizaron los comentarios publicados por usuarios de Facebook en los periódicos. Fueron codificados un total de 628 057 comentarios publicados durante todo el periodo electoral de 2014. Así, fueron analizadas dos variables específicas: el tipo de comentario (crítica o elogio) y la tendencia a la radicalidad. A partir de éstas pudo observarse cómo se comportaron y debatieron los comentadores sobre política durante el periodo previo a las elecciones nacionales. La hipótesis planteada es que hubo una presencia de radicalismo en el debate, pero esto ocurrió de modo distinto en los comentarios sobre cada uno de los candidatos y las críticas radicales fueron en mayor medida dirigidas a la candidata incumbente en la disputa.

Introducción

El debate político se configura como una de las principales líneas de investigación en Internet y política, principalmente, con un enfoque en las redes sociales digitales (Sweetser y Lariscy, 2008; Penteadó y Avanzi, 2013; Adams y Mccorkindale, 2013; Valenzuela, Kim y Zúñiga, 2012; Bor, 2013;

* Artículo aceptado para su publicación el 4 de septiembre de 2018.

Mitozo, Massuchin y Carvalho, 2017). La investigación¹ originaria de este artículo busca estudiar el debate que ocurre entre los lectores, cuando ellos se exponen a noticias sobre política, con las cuales pueden interactuar por medio de estas redes.

Ha ocurrido un cambio en la manera en que los lectores interactúan con los periódicos. La participación de la audiencia, antes limitada a las “cartas de los lectores”, ha ganado relevancia por medio de las herramientas *online*, especialmente las redes sociales. Este espacio posibilita una interacción entre el periódico y sus lectores, al tiempo que trasciende una comunicación exclusivamente “*one-way*” que puede convertirse en “*three-way*”, es decir, donde hay un diálogo directo entre las dos partes involucradas en el acto comunicativo (Ferber, Foltz y Pugliese, 2007). De esta manera, el contenido de los mensajes de los periódicos en la red puede estimular comentarios de los lectores, como también observan los estudios de Sampaio y Barros (2010), Cervi (2013), Strandberg y Berg (2013) y Mitozo, Massuchin y Carvalho (2017).

Por otro lado, aunque haya espacios de interacción y éstos posean la participación del público, el modo de utilización se distancia del modelo normativo *habermasiano*, según el cual sería necesario tomar en cuenta el argumento de los demás para alcanzar un consenso (Dahlgren, 2005), principalmente porque hay un fenómeno que se ha ampliado en las redes sociales: la radicalidad (Amossy, 2011). Aunque no sea propia de Internet, algunos contextos propician un radicalismo militante (Lattman-Weltman, 2015; Amossy, 2011), ya observado en ambientes digitales como Facebook (Brugnago y Chaia, 2015). Se justifica nuestro estudio teniendo como objeto Facebook por ésta ser la red social *online* más utilizada por los ciudadanos brasileños durante el período analizado, incluso para la búsqueda de información (Brasil, 2014). De esta manera, se justifica elegir como objeto empírico los comentarios en publicaciones periodísticas en la plataforma. La plataforma Facebook se ha vuelto central en la circulación de informaciones públicas y políticas, especialmente en momentos importantes de la formación de la opinión colectiva, como en el caso de las elecciones brasileñas en 2014.

A partir de este contexto, este artículo propone analizar cómo este fenómeno apareció en los comentarios de las páginas de los periódicos en Facebook durante las elecciones de 2014 en Brasil. Se realizó el análisis a partir de las siguientes variables: 1) formato de los comentarios, es decir, la forma como el comentarador se expresa a modo de crítica o elogio, por ejemplo y 2)

¹ Este artículo es parte de un proyecto de investigación sobre los comentarios en Facebook acerca de las elecciones brasileñas de 2014 del grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP) de la Universidad Federal de Paraná, en Brasil. Las autoras agradecen al equipo del grupo que trabajaron durante siete meses en la codificación de datos en 2014.

reflexividad, que, de acuerdo con la propuesta teórica y metodológica de Jensen (2003), se divide en persuasión, progreso y radicalización. El *corpus* del análisis se constituyó de 628 057² comentarios de lectores, obtenidos de las páginas de 10 periódicos brasileños³ del 1 de julio al 31 de octubre de 2014⁴. La hipótesis planteada en este artículo es que en las páginas de los periódicos hubo una presencia significativa de radicalismo del debate, el cual se manifestó en niveles distintamente más altos en relación a la candidata *incumbent*.

I. Perspectivas teóricas del debate en Internet

Las formas de participación política han evolucionado y las redes sociales digitales son consideradas un espacio destinado a la participación del público en el debate político, lo que ha abierto nuevos caminos a los modelos de democracia participativa o deliberativa (Pettingill, 2008). Esto se debe a que hay espacios para comentarios en los cuales es posible dialogar con otros usuarios y recibir contenido en todo momento de modo muy ágil.

El avance en la literatura (Sweetser y Lariscy, 2008; Penteadó y Avanzi, 2013; Adams y Mccorkindale, 2013; Valenzuela, Kim y Zúñiga, 2012; Bor, 2013; Mitozo, Massuchin y Carvalho, 2017) indica una área de estudio en consolidación, donde el objetivo es discutir las redes sociales como espacios de debate público y de deliberación, sus logros y sus desafíos en la extensión de la esfera pública (Dahlberg, 2001).

Los estudios sobre debate en Internet presentan resultados diferentes según el contexto, el espacio utilizado y el tema, entre otros factores (Sampaio y Barros, 2012; Cervi, 2013; Strandberg y Berg, 2013; Mitozo, Massuchin y Carvalho, 2017). Una de las diferencias cruciales es el espacio elegido: un foro destinado al debate de temas específicos, presenta mayores niveles de debate entre los participantes en comparación con una discusión desarrollada en una página de un diario (Bragatto, Sampaio y Nicolás, 2015; Cervi, 2013). Esto ocurre porque en el caso de los diarios se reúnen seguidores distintos que, en su mayor parte, no tienen acercamiento con la política o son de ideologías diversas. Por lo tanto, es importante destacar que cuando

² En el apartado metodológico se explica de manera detallada como fueron seleccionados los comentarios.

³ Los 10 periódicos considerados en la investigación son: *Folha de S. Paulo* (SP), *O Estado de S. Paulo* (SP) y *O Globo* (RJ) —nacionales—; *A Tarde* (BA), *Correio Braziliense* (DF), *Correio do Estado* (MS), *Diário do Pará* (PA), *Gazeta do Povo* (PR), *O Povo* (CE), *Zero Hora* (RS) —regionales—.

⁴ Al final se añadió una semana más, después del resultado de la segunda vuelta, a fin de dejar un tiempo para que el público hiciera comentarios.

se cambia el espacio y el perfil de los comentaristas también cambia el modo en que ocurre el debate.

Además del problema del radicalismo —que se menciona más adelante— muchas veces los espacios de debate *online* poseen otras limitaciones. Si bien la radicalidad ocurre en espacios más heterogéneos, en espacios homogéneos tampoco hay un debate efectivo. Aunque exista el presupuesto de que Internet puede contribuir con la expansión de la esfera pública de debate o, por lo menos, materializar parte de este debate, Dahlberg (2001) señala que para que haya diálogo es necesario que existan, por lo menos, posiciones antagónicas.

Sunstein (2001) afirma que Internet proporciona la creación de grupos segmentados, lo que produjo una “espiral de atención selectiva” donde el internauta selecciona qué tipo de contenido quiere ser expuesto y con cuál prefiere hablar con sus pares. En el trabajo de Berrocal, Campos y Redondo (2014), por ejemplo, el análisis de los comentarios de los videos concluye que estos son muy breves y solo reafirman el mensaje de la mayoría de los demás *prosumers* (Ritzer y Jurgenson, 2010; Berrocal, Campos-Domínguez y Redondo, 2014), título que las autoras dan a los comentaristas, una vez que ellos contribuyen a la construcción de contenido en las redes sociales. Wojcieszak y Mutz (2009) demuestran que la homogeneidad del contenido político de los debates *online* se relaciona menos con las características de las personas que participan y más con los propios ambientes donde estos ocurren. Las autoras exponen también que aquellos que procuran espacios pautados por la temática política tienden a encontrar opiniones similares a las suyas.

Lo que se concluye con la discusión sobre debate en Internet es que hay factores que interfieren en las características del mismo. Por un lado, algunos de los espacios, foros o páginas hechas para discutir temas específicos que ofrecen un debate más cualitativo; por otro lado, la *performance* de los comentaristas que se restringe a la poca argumentación y diálogo.

II. La perspectiva de la radicalidad de la discusión política

Teorías comunicativas defienden la discusión política como un camino para el progreso democrático, al buscar consenso para el bien común a partir de la movilización de diferentes perspectivas y opiniones (Habermas, 1997; Manin, 1987; Young, 1996). Pero hay varias dificultades para que eso se concrete, en especial en las sociedades pluralistas contemporáneas (Young, 1996). La libertad de opinión y expresión son presupuestos democráticos defendidos para la viabilidad de un debate racional (Rawls, 1999;

Habermas, 1997). La teoría deliberativa plantea que la oposición de información en el debate puede modificar preferencias y opiniones previas del individuo (Manin, 1987). Sin embargo, como expone Young (1996), en una situación de discusión política que involucra un público heterogéneo, la movilización de razones y afirmaciones justificadas no son suficientes.

Aunque muchos teóricos de la democracia deliberativa consideren el “acto de hablar” y destaquen la retórica como importantes para el debate (Habermas, 1997), es necesario considerar también la acción de oír como fundamental (Young, 1996, p. 130). Compartiendo esta perspectiva, defendemos que la radicalización dificulta el debate por representar la falta de disposición del comentador a escuchar al otro y, con eso, intentar finalizar la discusión con su punto de vista. Así, en algunos casos, la discusión política del público se caracteriza por amplia exposición de opiniones individuales ya formadas (Rawls, 1999), sin que haya alteraciones en las preferencias y en los posicionamientos previos como la teoría deliberativa juzga necesario (Manin, 1987).

Algunos estudios, como Massuchin y Campos (2015), Cervi (2013) y Strandberg y Berg (2013) han indicado que el debate que ocurre en determinados espacios no sigue exactamente los criterios de argumentación y reciprocidad que aparecen en la literatura. Otro de los problemas principales que aparecen —principalmente cuando se trata de un espacio más heterogéneo o una temática más conflictiva— es el radicalismo del debate (Amossy, 2011).

Aunque esto no sea intrínseco a Internet, la presencia de radicalidad es más frecuente en esta plataforma porque anteriormente los “diferentes” estaban en espacios distintos y aislados. En la actualidad Internet permite que se encuentren y hablen entre ellos. Mientras otros estudios miran el diálogo en Internet según la ola de consensos (Sampaio, Maia y Marques, 2010; Cervi, 2013; Strandberg y Berg, 2013), también se hace necesario observar el fenómeno opuesto: cuando el diálogo está imposibilitado por la distinción entre amigos y enemigos, lo que puede provocar un radicalismo militante, en el caso de la polarización que puede ocurrir especialmente en contextos de campañas electorales (Lattman-Weltman, 2015). En un contexto de debate público sobre campañas, los candidatos son evaluados, criticados y reciben elogios, que son formatos de expresiones que se aproximan al discurso epidídico presentado por Aristóteles como esquema retórico (Gil, 2005, p. 71).

Algunos trabajos destacan la presencia significativa de comentarios del público enfocados en *flames* (Amossy, 2011) es decir, embates verbalizados de manera despreocupada respecto de la argumentación y el respeto. El trabajo de Amossy (2011) se enfoca en los comentarios de un periódico

francés, donde ha encontrado una gran presencia de violencia verbalizada. El problema no es la polémica, pues esto sería saludable para la democracia y la discusión política, sino la confrontación que deja de ser polémica para transformarse en *flames*.

Según Amossy (2011) hay dos problemas básicos: los seudónimos utilizados en Internet que facilitan este tipo de comportamiento y la heterogeneidad de los periódicos. La autora señala que no todos los comentarios que se presentan son radicales, pero el aire agresivo aparece de forma muy rápida e incluso se direcciona a los ausentes del debate, como a los candidatos y no sólo a los comentaristas o al periódico. Discusiones marcadas por *flames*, resultantes de pasiones políticas pueden suceder en medio de un debate respetuoso y basado en argumentos.

Por otro lado, el comportamiento de los comentaristas no sigue esta lógica en todos los periódicos. El caso analizado por Stradenberg y Berg (2013), por ejemplo, indica que aunque no sea el debate ideal, tampoco hay falta de respeto o incivilidad. Por lo tanto, hay factores que llevan a un contexto en que los comentaristas manifiesten opiniones más radicales. En el caso del escenario analizado en Brasil, Bruugno y Chaia (2015) llaman la atención sobre la polarización y el radicalismo por fuera de Internet. Así pues, el espacio de debate fue ocupado por comentaristas que trajeron con ellos aspectos existentes en la sociedad.

Según Bruugno y Chaia (2015), Facebook y el debate entre los participantes del ágora digital son influenciados por un contexto de elección polarizado asociado a candidatos con discursos conservadores y radicales. El estudio de Santos (2014), por ejemplo, indica que algunas páginas son caracterizadas por un movimiento reaccionario y conservador, inclusive con un discurso radical y agresivo. De esta manera, la radicalización es un fenómeno que no se limita a los comentarios y que aparece también en otros espacios.

III. El contexto político y electoral de Brasil en 2014

La campaña en Brasil tiene una duración de 90 días. Durante este periodo los ciudadanos reciben información tanto de los medios tradicionales como de los partidos. Las elecciones presidenciales de 2014 ocurrieron en dos vueltas: una a principio de octubre (5) y otra al final (26). En total participaron nueve candidatos. Los más destacados fueron: Dilma Rousseff, Marina Silva y Aécio Neves. Junto a la disputa presidencial, hubo también elecciones estatales, así como de las Cámaras baja y alta.

Estas elecciones representaron la séptima elección en la historia reciente de la democracia brasileña. La candidata del Partido de los Trabajadores

(PT), Dilma Rousseff, fue reelecta en la segunda vuelta como máxima mandataria del país para el periodo 2014-2018. La candidata tuvo un 51,6 por ciento de los votos mientras que el candidato Aécio Neves un 48,4 por ciento. Esta se configuró como la elección más reñida de la democracia de Brasil. Durante el periodo electoral, esta rivalidad entre ambos candidatos se hizo evidente en la campaña, en la propaganda y también en el comportamiento del público, principalmente, al dejar clara la polarización política entre derecha e izquierda (Brugnago y Chaia, 2015).

Según Brugnago y Chaia (2015), la coyuntura política brasileña presentó una polarización asimétrica, en la cual la derecha conservadora se ha radicalizado mediante la opinión divergente. Este escenario, por lo tanto, indicaba una falta de disposición de los brasileños en la búsqueda de unidad en su discusión (Young, 1996).

Dilma Rousseff, en la posición de *incumbent* de un gobierno progresista, perteneciente a un partido envuelto en el, considerado por los medios, mayor escándalo de corrupción de los últimos años, tuvo una campaña marcada por críticas que se direccionaban tanto a esos hechos como a la supuesta incompetencia de la presidente. Esta habría conducido al país a una profunda crisis económica y política. Se suma a eso el odio al Partido de los Trabajadores (PT) y el conservadurismo creciente en la derecha brasileira a lo largo del tiempo (Brugnago y Chaia, 2015). La literatura registra que las críticas de los brasileños sobre Dilma Rousseff también se dieron a partir de una perspectiva de género (Stocker y Dalmaso, 2016).

Además, es preciso señalar un poco más sobre el contexto de los principales candidatos que competían al cargo para dar una idea de las diferencias que ellos representaron en la disputa. La campaña tuvo muchos imprevistos que modificaron el escenario electoral. El principal de ellos fue la muerte del candidato de la tercera fuerza electoral, Eduardo Campos (PSB), el 13 de agosto de 2014, un mes y pocos días después del inicio del periodo electoral. El candidato fue sustituido por su mano derecha, Marina Silva, quien retomó la campaña el día 20.

Dilma Rousseff (PT), la candidata reelecta, enfocó su campaña en sus logros pasados y usó el eslogan "*Muda mais*" ("Cambia más"). Durante sus cuatro años de gobierno enfrentó numerosas manifestaciones, problemas con las obras del Mundial de Fútbol y también, desde 2013, tuvo que crear medidas para controlar la inflación y la economía. Su administración, además, no contó con la aprobación de la mayoría de la población. La encuesta realizada los días 28 y 29 de agosto de 2014 (Datafolha, 2014) mostró que sólo el 35 por ciento de la población evaluaba el gobierno de la candidata del PT como muy bueno o bueno. Aécio Neves (PSDB) se posicionaba como el principal candidato de la oposición y usaba el eslogan de campaña la frase

“*Muda Brasil*” (“Cambia Brasil”). Neves orientó su campaña hacia los problemas del actual gobierno. También utilizó el ataque como estrategia, principalmente, en el momento que Marina Silva se destacó en la disputa.

IV. Aspectos metodológicos de la investigación

El Facebook de los periódicos se caracteriza por ser un espacio menos homogéneo para el debate, pues el contenido allí añadido no alcanza solo a los lectores asiduos, que siguen el periódico por identificarse con su perfil político e ideológico, sino a muchos otros interlocutores que pueden tener opiniones diversas. Además, como indican Wojcieszak y Mutz (2009), los ambientes *online* que no son restringidos al tema político, como es el caso de Facebook, tienden a reunir personas con opiniones distintas e, incluso, a conducir al debate más heterogéneo que puede llevar a la discordancia política. Esto lo convierte en un espacio apropiado para observar si efectivamente el fenómeno del radicalismo permea el periodo electoral en Brasil. Hay una diferencia con las páginas de candidatos (Massuchin y Campos, 2015) y donde se reúnen grupos específicos o interesados por política, como foros de discusión temáticos (Bragatto, Sampaio y Nicolás, 2015). De este modo, el objetivo del análisis es investigar, en un contexto electoral de fuerte polarización y graves denuncias de corrupción, cómo los electores brasileños usuarios de la referida red social se comportaron en cuanto a las menciones a los principales candidatos en 2014.

La metodología utilizada consiste en un análisis de contenido, conducido a partir de un libro de códigos, que describe de manera detallada y excluyente las categorías de cada variable. Este fue construido con base en los modelos de Dahlberg (2004) y Jensen (2003)⁵. Los datos fueron extraídos de Facebook semanalmente, con el uso de la aplicación Netvizz⁶, que guarda y almacena datos sobre *posts* y comentarios de páginas de esa red. El proceso siguiente de codificación de los datos fue realizado manualmente por un equipo de investigadores.

El *corpus* del análisis se constituyó de todos los comentarios que mencionaban directamente por lo menos uno de los tres principales candidatos

⁵ El libro de codificación fue desarrollado en el Grupo de Pesquisa em Comunicação Política y Opinión Pública (CPOP), de la Universidad Federal de Paraná (UFPR), a partir de estudios anteriores del grupo (Cervi, 2013).

⁶ La extracción de los datos se realizó semanalmente, momento en que Netvizz colectaba todos los *posts* de la semana y sus respectivos comentarios. De ese modo, los investigadores filtraron en esa plantilla solo los *posts* que mencionaban los tres principales candidatos a la Presidencia de la República y, posteriormente, los comentarios con esa misma característica.

(Dilma Rousseff, Marina Silva y Aécio Neves) en *posts* que también lo hacían, un total de 628 057 comentarios, realizados en 2597 *posts*⁷. Los datos fueron obtenidos de los 10 periódicos presentados en la introducción —regionales y nacionales—. El tiempo delimitado para la observación comprendió todo el periodo electoral desde 1 de julio hasta el 31 de octubre de 2014.

El análisis observó el formato de los comentarios (Cervi, 2013; Mitozo, Massuchin y Carvalho, 2017) y la reflexividad (Jensen, 2003). En cuanto al formato, que clasifica la manera como el comentarador se expresó, se consideraron dos grandes categorías: elogio y crítica. Se trata, por lo tanto, de categorías *epidíticas* de evaluación del público (Gil, 2005) que comenta en las redes sociales. Dentro de éstas se identificó la dirección del comentario a cinco tipos de actores envueltos en el debate electoral: 1) el autor del *post*; 2) el periódico; 3) el candidato; 4) los internautas; o 5) el gobierno (teniendo en vista que la *incumbent* estaba disputando nuevamente el cargo).

La reflexividad⁸, a su vez, es una variable que consiste en verificar la manera en la cual argumentan los comentaradores, por medio de 1) persuasión, cuando el comentarador persuade o es persuadido por otro argumento; 2) progreso, cuando se procura agregar informaciones al debate; y 3) radicalización, cuando hay discordancia de un argumento de modo agresivo, sin respeto al argumento de otro comentarador (Jensen, 2003, p. 38). Esas variables fueron observadas, principalmente, para investigar la relación entre las categorías de la primera variable y la radicalización. Todas las variables categóricas son excluyentes, permitiendo solo la clasificación en una categoría. Cuando no se encontrase aquella característica en el comentario, se pasó a clasificarlo en una nueva categoría (ninguno), creada para cada variable⁹.

La primera hipótesis planteada es que hubo una presencia muy amplia de radicalismo en el debate, pero esto ocurrió de modo distinto en los comentarios dirigidos a cada uno de los candidatos, de modo que las críticas radicales fueron mayormente direccionadas a la *incumbent* en la disputa. Eso ocurrió también porque, conforme a lo presentado anteriormente, el país vivía un período de intensa polarización política, con desventajas para el

⁷ En esta investigación no se realiza el análisis de los *posts*, sino únicamente de los comentarios.

⁸ Es importante señalar que para esta variable se utilizan las categorías y sus respectivas definiciones conforme Jensen (2003). Las autoras prefirieron utilizar la nomenclatura de la variable de Janssen y Kies (2004) al considerar esas características solamente en *posts* que responden directamente a otro, lo que fue cuestionado por los resultados del último trabajo mencionado, pues los comentaradores pueden valerse de la estrategia de respuesta general e indirecta, dirigida a todos los comentaradores en el debate.

⁹ Eran comentarios, por lo tanto, desprovistos de características mensuradas. Eso se debió a que había comentarios solo con el nombre del candidato seguido del número de su partido, por ejemplo (Dilma 13; Aécio 45). Estos son comentarios que no presentan ningún tipo de reflexividad, ni formato *epidítico* (crítica o elogio a algo).

lado que defendía el gobierno, sobre todo debido a los escándalos de corrupción que se enfrentaba en el momento.

En el apartado siguiente se presenta, en primer lugar, un panorama de cómo se comportaron los comentaristas en cuanto al formato y reflexividad expresados en los comentarios. Luego, se expone el análisis de los datos, a partir de una presentación cuantitativa, del *corpus* empírico al enfoque de combinación de crítica y radicalización en los comentarios analizados.

V. Radicalismo y polarización del debate: las elecciones en Brasil

Análisis descriptivo de los datos

En esta primera parte se presentan datos generales de los periódicos analizados. También se presentan las frecuencias de la reflexividad y del formato, las dos variables que, juntas, pueden indicar el nivel de radicalización de los comentarios. La Tabla 1 indica la cantidad de comentarios distribuidos entre los 10 periódicos analizados. La primera información ofrecida es que hay una concentración muy significativa de todos los comentarios en el periódico *Folha de S. Paulo* (66,5 por ciento). Esto significa que de todos los comentarios categorizados, por lo menos seis de cada diez fueron hechos en *posts* de la página de la *Folha de S. Paulo*. En segundo lugar está *O Estado de S. Paulo* con 17,9 por ciento del total y en tercer lugar *O Globo* con 12,9 por ciento.

Tabla 1
Datos generales de los comentarios

Periódicos analizados	N	%
<i>A Tarde</i>	1902	0,3
<i>Correio Brasiliense</i>	3342	0,5
<i>Correio do Estado</i>	711	0,1
<i>Diario do Para</i>	377	0,1
<i>Folha de S. Paulo</i>	417428	66,5
<i>Gazeta do Povo</i>	1321	0,2
<i>O Estado de S. Paulo</i>	112137	17,9
<i>O Globo</i>	81095	12,9
<i>O Povo</i>	7651	1,2
<i>Zero Hora</i>	2009	0,3
Total	628057	100,0

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

De manera general hay una concentración de comentarios en los periódicos nacionales —los tres incluidos en la investigación y con mayores porcentajes—. Los demás, locales y regionales, presentan datos menos significativos. Así, la discusión sobre elecciones presidenciales brasileñas en Facebook se concentra en las páginas de los grandes periódicos y no en las de los más pequeños. Además hay diferencias también entre los tres mayores, con preponderancia de la *Folha de S. Paulo*, como ya se ha mencionado.

Las diferencias no terminan aquí. Cuando se observan los datos de distribución de la reflexividad, es decir, de la disponibilidad del comentador para debatir, también se observan diferencias significativas en los datos. Se presenta una cantidad significativa de comentarios (58,2 por ciento) que no se encuadraban en ninguna de las categorías empleadas en la variable. En su mayor parte eran comentarios que resaltaban el apoyo y el refuerzo de voto en los candidatos mayoritarios por la simple mención de su nombre y/o del número de estos concurrentes en la urna. En la investigación de Massuchin y Campos (2015) se observa una presencia importante de comentarios con esta función. Por otra parte, entre las tres categorías creadas previamente, la que más apareció fue persuasión (24,8 por ciento), cuando los comentadores intentaban convencer a otros comentadores de votar por su candidato.

En segundo lugar están los comentarios que enfatizan la radicalización (11,4 por ciento), cuando el comentador intentó interrumpir el debate con un comentario crítico y sin abertura para oír opiniones o argumentos contrarios a los suyos. Muchas veces eso fue hecho con palabras agresivas que no contribuyeron al debate: en contra del periódico, de otros lectores y, principalmente en contra de los candidatos. Como señalaron Amossy (2011) y Lattman-Weltman (2015), hay una presencia de radicalismo militante en Internet y la dirección de los ataques son, en su mayoría los candidatos. En esta investigación, en por lo menos uno de cada diez comentarios, hubo presencia de *flames* que llevaron a la polémica, así que hay cierto grado de agresividad en el diálogo. Como ha expresado Dahlgren (2001), la presencia de radicalidad no contribuye al debate público. Este dato indica que se puede confirmar por lo menos parte de nuestra hipótesis inicial, la cual enfatiza la presencia de radicalismo en el debate en Internet.

El progreso sería el formato de los comentarios que cuentan con mayor argumentación y anexión de información política, es decir, lo más avanzado en términos de reflexividad y disposición a participar en el debate. Solo 5,6 por ciento del total se encuadra en esta categoría. Lo más importante es señalar que hay una mezcla entre el contenido radicalizado del debate con el contenido persuasivo y de progreso, donde no siempre se sigue la lógica del debate en la esfera pública como propone Dahlberg (2001).

Tabla 2
Reflexividad general de los comentarios

Reflexividad	N	%
Persuasión	155688	24,8
Progreso	35469	5,6
Radicalidad	71545	11,4
Ninguno	365355	58,2
Total	628057	100,0

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

Mientras en la variable reflexividad se identifica solo el radicalismo, sin conocer si se dirige hacia los candidatos, la variable formato permite identificar de modo más detallado el énfasis del contenido. Como muestra la Tabla 3, los formatos se dividen en diferentes tipos de críticas y elogios, además del formato indefinido. Este último señala que no hay problema y que no se reconocen las críticas como contenidos negativos al debate. Al contrario, se reconoce incluso que las críticas hacen parte del debate y de discusiones de temas polémicos. El problema, por otro lado, es cuando las críticas o los elogios se tornan selectivos —dirigidos a candidatos específicos— o las críticas aparecen relacionadas a radicalidad, lo que evidencia que no son críticas constructivas.

Tabla 3
Formato epídítico general de los comentarios

Formatos	N	%
Elogio al autor	603	0,1
Elogio al candidato	266787	42,5
Elogio al gobierno	3178	0,5
Elogio a los internautas	298	0,0
Elogio al portal	153	0,0
Crítica al autor	5596	0,9
Crítica al candidato	221507	35,3
Crítica al gobierno	15651	2,5
Crítica a los internautas	13286	2,1
Crítica al portal	15167	2,4
Ninguno	85831	13,7
Total	628057	100,0

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

El primer dato indica que, entre críticas y elogios agrupados, no hay mucha diferencia: 44 por ciento de elogios y 42,3 por ciento de críticas. Los formatos que no están basados en críticas o elogios a los actores involucrados en el debate electoral son solamente el 13,7 por ciento¹⁰. Se destaca que en la mayor parte, los elogios y las críticas son evidentes y claros, y están poco basados en contenidos más contextuales. Se restringen, únicamente, a criticar o promover el candidato, gobierno o portal.

Otro dato relevante que incluso reitera la afirmación de Amossy (2011) en cuanto a los comentarios dirigidos a los candidatos ausentes del debate, es que el 77,8 por ciento trata de crítica o elogio a ellos (Dilma Rousseff, Marina Silva y Aécio Neves) y no a los periódicos, internautas o al autor de la noticia. Al observar únicamente este dato, hay más elogios que críticas, con una diferencia de 7,2 puntos porcentuales, lo que evidencia el apoyo a los candidatos en disputa. Las críticas están más distribuidas, con poca diferencia hacia gobierno, internauta y portales.

De manera general, lo que se percibe hasta aquí es una concentración de comentarios en las páginas de periódicos nacionales (97,3 por ciento). Además, la radicalidad sigue en segundo lugar —más representativa que el progreso— y predominan los formatos de crítica así como de elogio a los candidatos. En el apartado siguiente, se observa específicamente el radicalismo del debate y se enfoca el análisis en los tres principales periódicos brasileños donde hubo más comentarios.

Formato y reflexividad en los periódicos nacionales

Al observar de modo específico el debate que ocurre en los tres periódicos nacionales —*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo* y *O Globo*— y relacionarlo con los diferentes tipos de reflexividad, es posible notar si algunos comentaristas de determinados periódicos tienden a ser más o menos radicales. La relación, mostrada en la tabla de abajo, es significativa con un *Chi-Square* de 1318,408, indicando que, las diferentes categorías se distribuyen de modo distinto en los tres periódicos. Cuando se observa el test de residuos¹¹, el más alto es de 16,4, lo que sugiere una tendencia a la presencia de

¹⁰ Fueron clasificados de esa manera los comentarios que poseían solo el nombre y número del candidato (“Aécio, 45”, “Dilma 13”, “Marina 40”), sin presentar, por lo tanto, una forma explícita de exaltación de buenas cualidades o de crítica a los malos atributos del político.

¹¹ Este test estadístico tiene como finalidad identificar en qué pares hay una concentración de casos, es decir, cuáles de las categorías de las variables suelen estar más próximas o distantes. Los residuos estandarizados son estadísticamente significativos cuando están por arriba de 1,96, positiva o negativamente.

más radicalidad en *O Estado de S. Paulo*. Por otra parte, la persuasión está más cercana al periódico *Folha de S. Paulo*, con un residuo de 11,8. El progreso, por el contrario, se concentra en los comentarios de *O Globo*.

Tabla 4
Reflexividad de los periódicos nacionales por separado

		Persuasión	Progreso	Radicalidad	Otro	
<i>Folha de S. Paulo</i>	N	100944	21384	48200	246900	417428
	Rp	-7,6	-2,6	0,7	5,4	
<i>O Estado de S. Paulo</i>	N	29739	5435	14773	62190	112137
	Rp	11,8	-5,4	16,4	-13,4	
<i>O Globo</i>	N	20550	5018	7313	48214	81095
	Rp	3,3	12,2	-20,9	3,5	
Total		151233	31837	70286	357304	610660
Chi-square: 1318,408 sig.:0,000						

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

Estos datos indicaron que los comentaristas del periódico *O Estado de S. Paulo* fueron los más radicales y los que menos contribuyeron al debate, al objetivar la agresividad y ofensas. Por lo tanto, es necesario también señalar que, a pesar de que todos los periódicos presentaron radicalidad, algunos destacaron más, con participantes menos dispuestos al debate y más cercanos al modelo de radical militante propuesto por Lattman-Weltman (2015).

También se observó el formato de los comentarios. Lo que se pudo percibir, primeramente fue que la distribución de los formatos ocurrió de modo diferente entre los tres periódicos estudiados. Esta afirmación es destacada por el *Chi-square* de 5943,751 y el índice de significancia de 0,000. En la *Folha de S. Paulo* se concentraron los comentarios con elogios al gobierno y críticas al portal de noticias. Por otro lado, los elogios dirigidos a los candidatos, de la misma forma que la crítica al autor, al candidato o al gobierno aparecen más en el periódico *O Estado de S. Paulo*. La crítica al candidato también sobresale en *O Globo*. Al observar los residuos estandarizados más altos, lo que llama más la atención es el 24,7 de las críticas a los candidatos que están más concentradas en el periódico *O Estado de S. Paulo*.

Tabla 5
Formato en separado por los periódicos nacionales

		FSP	OESP	OG	Total
Elogio al autor	N	416	96	56	568
	Rp	1,4	-0,8	-2,2	
Elogio al candidato	N	177584	49864	32673	260121
	Rp	-0,5	9,6	-10,1	
Elogio al gobierno	N	2377	418	336	3131
	Rp	5,1	-6,5	-3,9	
Elogio a los internautas	N	190	46	43	279
	Rp	-0,1	-0,7	1	
Elogio al portal	N	111	17	20	148
	Rp	1	-2	0,1	
Crítica al autor	N	3409	1037	568	5014
	Rp	-0,3	3,8	-3,8	
Crítica al candidato	N	139060	44243	30983	214286
	Rp	-19,4	24,7	15	
Crítica al gobierno	N	10152	3377	1759	15288
	Rp	-2,9	10,8	-6	
Crítica a los internautas	N	8679	2444	1731	12854
	Rp	-1,1	1,7	0,6	
Crítica al portal	N	11538	1943	1478	14959
	Rp	13	-15,3	-11,4	
Formato indefinido	N	63912	8652	11448	84012
	Rp	27,1	-54,5	2,8	
Total		417428	112137	81095	610660

Chi-square:5943,751 sig.:0,000

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

Lo que se puede concluir hasta ahora es que, en los tres periódicos estudiados, el radicalismo, proporcionalmente, predominó en *O Estado de S. Paulo* (OESP), al igual que la crítica a los candidatos. En cuanto esto, puede suponerse que la característica de radicalidad puede concentrarse en el momento en que los lectores *web* hacen sus críticas a los candidatos, sin ser productivas, pero basadas en *flames* (Amossy, 2011), así como en la distinción de enemigos y amigos (Lattman-Weltman, 2015). Con el objetivo de verificar si las críticas estuvieron relacionadas con el radicalismo de los participantes del debate, el apartado siguiente demuestra la relación entre formato y reflexividad, al tiempo que relaciona a los candidatos.

La radicalización del debate: el ejemplo del periódico OESP

Los datos que se presentan a partir de ahora indican la distribución de la reflexividad y formato entre los candidatos citados en el periódico OESP, lo que permite observar si la distribución de la radicalidad y la crítica presentan diferencias entre ellos. Se restringe el análisis a un solo periódico a partir de ahora, porque como se ha verificado, OESP es el que presenta mayor cantidad de comentarios con indicios de radicalismo y de crítica a candidatos. En la Tabla 6 se observa la distribución de los tres aspectos de reflexividad entre los comentarios que citan a cada uno de los candidatos. El resultado es significativo con un *Chi-Square* de 4228,271 lo que se puede observar en los residuos estandarizados.

Tabla 6
Reflexividad para cada candidato en el OESP

		Dilma	Aécio	Eduardo/Marina	Cita más de uno	
Persuasión	N	9439	8371	5852	6077	29739
	Rp.	-12,5	3,5	-5,3	20,3	
Progreso	N	1684	829	1682	1240	5435
	Rp.	-6,3	-16,8	15,9	13,1	
Radicalidad	N	7763	2322	2142	2546	14773
	Rp.	33,3	-26,6	-17,4	4,5	
Otra	N	21571	18860	13959	7800	62190
	Rp.	-5,8	15,5	7,4	-20,2	
Total		40457	30382	23635	17663	112137
						<i>Chi-square: 4228,271 sig:0,000</i>

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

Los residuos indican que la radicalidad caracteriza más los comentarios que citan a Dilma Rousseff en relación con los demás candidatos, que se aproximan mucho más a la persuasión (Aécio Neves) o al progreso (Marina Silva). Incluso, es el residuo más alto, con 33,3. Este dato indica que los comentarios que citan a Dilma son los más radicales. Pero, como la radicalidad puede ocurrir en relación con comentaristas, portal o gobierno, no se puede garantizar que está dirigida exclusivamente a la candidata. Por otra parte se comprueba una radicalidad por parte de los comentaristas que citan a Dilma Rousseff.

Para complementar la discusión se observa si las críticas o los elogios son más dirigidos a uno u otro candidato. La Tabla 7 indica que la relación es significativa entre las dos variables, con distribución diferente entre candidatos y características del formato, lo que puede notarse con el auxilio de los residuos estandarizados.

Tabla 7
Formato recodificado para cada candidato en el OESP

		Dilma	Aécio	Eduardo/Marina	Cita más de uno	
Elogio al candidato	N	13053	18872	11690	6249	49864
	Rp.	-36,8	46,1	11,5	-18,1	
Crítica al candidato	N	20637	7829	7770	8007	44243
	Rp.	37,0	-38,0	-16,1	12,4	
Otros formatos	N	6767	3681	4175	3407	18030
	Rp.	3,2	-17,2	6,1	10,6	
Total		40457	30382	23635	17663	112137

Chi-square: 7626,719 sig.:0,000

Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

En cuanto a los elogios, se concentran en los comentarios que citan a Aécio Neves. El residuo de 46,1 indica la fuerza de la relación positiva entre elogio al candidato y Aécio Neves. Por otro lado, las críticas al candidato se concentran donde aparece la candidata Dilma Rousseff, lo que demuestra el residuo de 37 positivo. Los demás formatos aparecen más cercanos a los comentarios que citan a Marina Silva. Por lo tanto lo que se percibe con los datos es que Dilma Rousseff sufre más críticas que los demás. Lo que aún no se ha comprobado es si las críticas tienden a ser radicales. Para esto se presenta el análisis de correspondencia múltiple con el objetivo de identificar cómo se distribuye la reflexividad, los formatos y candidatos.

En primer lugar, a partir del resumen de la Tabla 8, con base en la media de alfa de *Cronbach*, se señala que el modelo explica un 43 por ciento de la variancia conjunta de las tres variables (candidato, reflexividad y formato). Notamos también que la dimensión 1 es más explicativa (con el *Alpha* de *Cronbach* de 0,549 y la inercia de 0,526), lo que nos lleva a considerar la información más relevante en el Gráfico 1, sobre los puntos que están más cerca y que se alejan en posición horizontal sobre el eje X. El gráfico de correspondencias múltiples permite visualizar la información ya identifica-

da en las tablas anteriores a través de los residuos estandarizados, pero ahora con la variación conjunta de las categorías de las tres variables analizadas, indicando si el tipo de comentario es diferente según cada candidato y si las críticas tienden a ser radicales.

Tabla 8
Modelo de análisis

Dimensión	Cronbach's Alpha	Variancia	
		Total (Eigenvalue)	Inercia
1	0,549	1,578	0,526
2	0,283	1,233	0,411
Total		2,811	0,937
Mean	0,433 ^a	1,405	0,468

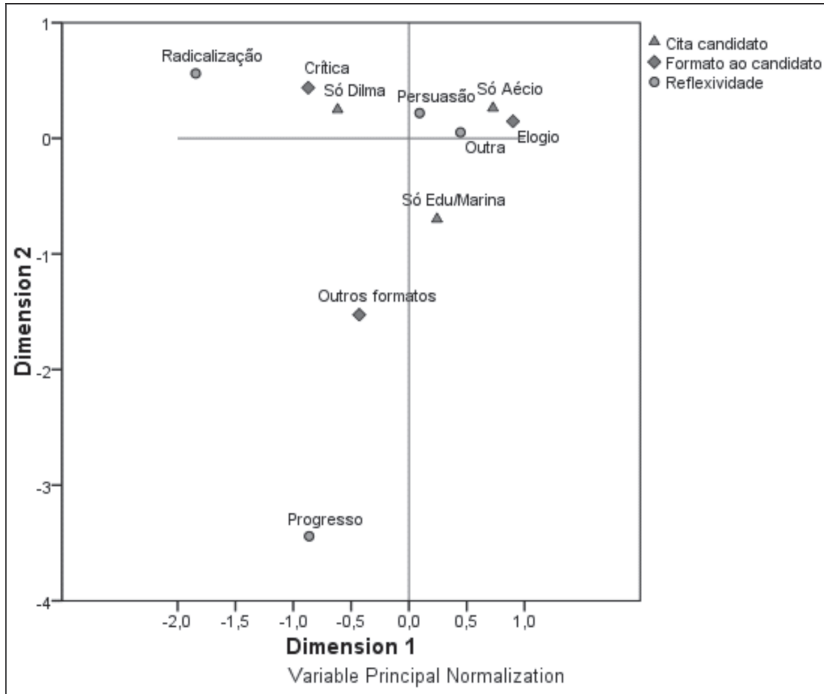
Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

La persuasión se acerca al punto central del gráfico por ser la categoría más frecuente de la reflexividad. Sin embargo, su posición se aproxima a uno de los dos grupos que se encuentran creados a partir del posicionamiento. Esto significa que, aunque la mayoría de los comentarios intenten persuadir a los demás comentaristas a adoptar su opinión, esa característica de convencimiento fue más recurrente en relación a la cita de uno de los candidatos, conforme los conjuntos del gráfico.

El primero está aislado en el cuadrante superior izquierdo y demuestra la proximidad a la radicalidad, con la crítica al candidato y la referencia a Dilma Rousseff. Esto significa que hay proximidad entre los comentarios que criticaban a Dilma con aquellos que tendían a interrumpir el diálogo de manera radicalizada. En el lado opuesto, otro grupo se encuentra en el cuadrante superior derecho: referencia a Aécio Neves, elogio al candidato y comentarios persuasivos. Por lo tanto, se indicó proximidad entre los comentarios que elogiaban Aécio y los que intentaban convencer a los demás.

Estos datos conjuntamente con los análisis anteriores contribuyen y pueden confirmar la hipótesis inicial sobre la diferencia entre los comentarios y los candidatos, así como la presencia de radicalismo —ataques, incivilidad y palabras poco usuales— tiene que ver con la presencia de Dilma y la crítica a la candidata. Hay un porcentaje muy grande de comentarios donde Dilma recibe críticas radicales, lo que evidencia la recurrencia de las tres características en conjunto. Otro punto es que no hay relación de proximidad entre los demás candidatos con la crítica y la radicalidad, lo que reconoce la validez de la hipótesis planteada.

Grafico 1
Crítica, radicalización y la relación con los candidatos



Fuente: Grupo de investigación en Comunicación Política y Opinión Pública (CPOP).

La categoría radicalidad se encuentra distante de elogios al candidato, principalmente de los comentarios que se refieren a Aécio Neves. Es evidente, por lo tanto, que gran parte de la radicalización existente en el debate se dirigía directamente a Dilma Rousseff. Y, por el contrario, hay poca radicalización y crítica presente en los comentarios sobre Aécio Neves. Las diferencias en los comentarios quedan claras con el análisis de las tres variables en conjunto.

Conclusión

El estudio planteado tuvo como objetivo identificar las características del debate electoral por medio de los comentarios en las páginas de periódicos brasileños en Facebook durante la contienda presidencial de 2014, con

enfoque en el fenómeno de la radicalidad, teniendo en cuenta el contexto de fuerte polarización política. Los resultados generales indican que el debate presentó una parte considerable de comentarios que priorizaron criticar o elogiar a los candidatos y que sirvieron, básicamente, para la persuasión y la radicalidad. La presencia del radicalismo como característica recurrente llamó la atención por representar más de 1 comentario de cada 10 en el debate.

Además, el interés del público para debatir en Facebook se centró en las páginas de vehículos nacionales. En cuanto a los comentarios de los *posts* de *O Estado de S. Paulo*, en comparación a la *Folha de S. Paulo* y *O Globo*, se verificó tanto una concentración de la radicalidad del debate como una crítica a los candidatos. De todos los vehículos es el que presentó una concentración mayor de estas características e indicó un debate caracterizado por la polarización y el radicalismo, como ya se ha evidenciado en Brugnago y Chaia (2015), así como también a cerca de la radicalización militante (Lattman-Weltman, 2015).

Al tener en cuenta este contexto, el análisis más avanzado de *O Estado de S. Paulo* señaló que las características de formato y de reflexividad estuvieron condicionadas por la mención de un candidato específico. Esto confirmó parcialmente la hipótesis, ya que aunque no hubo predominancia de radicalismo, hubo constatación de que esa característica no ocurre de forma homogénea en el debate, pues este atributo dependió del candidato mencionado. El análisis permitió afirmar que hubo una presencia constante de radicalismo en comentarios de crítica a Dilma Rousseff, mientras que la persuasión fue recurrente en la reflexividad de los comentarios de elogio a Aécio Neves, durante todo el período electoral 2014 en el *Facebook* de *O Estado de S. Paulo*.

El trabajo muestra que ambientes abiertos a la manifestación de los ciudadanos no son suficientes para promover debates respetuosos. Principalmente cuando hay un público heterogéneo y polarizado, la falta de disposición del individuo de oír la opinión contraria puede llevar a la radicalización del debate. En general, lo que se concluyó es que en las páginas de Facebook de diarios, hubo indicios claros de presencia de radicalidad en contraposición a un debate basado solo en argumentación o en progreso, lo cual tuvo relación con la heterogeneidad de las mismas y con el fenómeno de radicalismo político que ha ganado espacio en Internet, especialmente en determinados contextos políticos como de las elecciones.

Bibliografía

- Adams, A., y Mccorkindale, T. M. (2013). Dialogue and transparency: A content analysis of how the 2012 presidential candidates used Twitter. *Public Relations Review*, 39(4), 357-359.
- Amossy, R. (2011). O intercâmbio polémico em fóruns de discussão online: o exemplo dos debates sobre as opções de ações e bônus no jornal Libération. *Comunicação e Sociedade*, 19, 319-335.
- Berrocal, S.; Redondo, M.; Campos-Domínguez, E. (2014). Prosumidores mediáticos en la comunicación política, el politainment en YouTube. *Comunicar; Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación*, 43, 65-72.
- Bor, S. (2013). Using social network sites to improve communication between political campaigns and citizens in the 2012 election. *American Behavioral Scientist*, junio, 7.
- Braga, S.; Sampaio, R. C.; Carlomagno, M. C.; Vieira, F. A.; Angeli, A. E. y Suhurt, J. F. A. (2017). Eleic'ões online em tempos de 'big data': Métodos e questões de pesquisa a partir das eleic'ões municipais brasileiras de 2016. *Estudos em Comunicação*, 1(25).
- Bragatto, R. C; Sampaio, R y Nicolás, A. (2015). Inovadora e democrática. Mas e daí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre Marco Civil da Internet. *Política e Sociedade*, 14(29), 125-150.
- Brasil, Presidência da República (2014). *Secretaria de Comunicação Social. Pesquisa brasileira de mídia 2014: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. Brasília, Brasil: Secom.
- Brugnago, F. y Chaia, V. (2015) A nova polarização política nas eleições de 2014: radicalização ideológica da direita no mundo contemporâneo do Facebook. *Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política*, 7(21), 99-129.
- Carlón, M. y Fausto Neto, A. (Orgs.) (2012). *Las políticas de los internautas: nuevas formas de participación*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.
- Carreiro, R. (2018). Facebook e política em perspectiva: análise sobre o perfil de uma área de estudos emergente. *Animus*, 17(33).
- Ceron, A., Curini, L. y Iacus, S. M. (2016). *Politics and big data: Nowcasting and forecasting elections with social media*. Nueva York, NY: Routledge.
- Cervi, E. (2013). Como os webleitores do "Portal Estadão" comentaram a eleição de Dilma Rousseff em 2010. *Explanans*, 2, 75-99.
- Dahlberg, L. (2001). The Internet and democratic discourse: Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication & Society*, 4(4), 615-33.
- Dahlberg, L. (2004). The Habermasian Public Sphere: a Specification of the Idealized Conditions of Democratic Communication. *Studies in Social and Political Thought*, n.10, p. 2-18.

- Dahlgren, P. (2005). Internet, public spheres and political communication: Dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162.
- Datafolha (2014). Encuesta de opinión N°813757. Disponible en: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/09/01/avaliacao-dilma.pdf>.
- Enli, G. S. y Skogerbø, E. (2013). Personalized campaigns in party-centred politics: Twitter and Facebook as arenas for political communication. *Information, Communication & Society*, 16(5), 757-774.
- Ferber, P; Foltz, F. y Pugliese, R. (2007). Cyberdemocracy and online politics: A new model of interactivity. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 27(5), 391-400.
- Gil, I. T. M. (2005). Retórica e argumentação: continuidade e rupturas. *Máthesis*, 14, 69-79.
- Habermas, J. (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Tempo Brasileiro.
- Hansen, J. A. (2006). Categorías epidíticas da ekphrasis. *Revista Usp*, 71, 85-105.
- Janssen, D. y Kies, R. (2004). *Online forums and deliberative democracy: hypotheses, variables, and methodologies*. Trabajo presentado en la conferencia Empirical Approaches to Deliberative Politics, European University Institute, Florencia, Italia.
- Jensen, J. L. (2003). Public spheres on the Internet: Anarchic or government-sponsored-A comparison. *Scandinavian Political Studies*, 26(4).
- Langlois, G., Elmer, G., McKelvey, F. y Devereaux, Z. (2009). Networked publics: The double articulation of code and politics on Facebook. *Canadian Journal of Communication*, 34(3).
- Lattman-Weltman, F. (2015). *Democracia e revolução tecnológica em tempos de cólera: influência política midiática e radicalização militante*. Trabajo presentado en el Congreso de VI Compólitica, Rio de Janeiro, Brasil.
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 15(3), 338-368.
- Marzuca, A., y Welp, Y. (2014). South American politics in the information age: A study of political parties and MPs on the net in Argentina, Paraguay and Uruguay. En *Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America* (pp. 88-108). Nueva York, NY: Routledge.
- Massuchin, M. G. y Campos, E. (2015). *Debate público y webs de candidatos: la participación de los electores a través de los comentarios durante la campaña de 2014 en Brasil*. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en campañas electorales, Belo Horizonte, Brasil.
- Mitoto, I. B.; Massuchin, M. y Carvalho, F.C. (2017). Debate político-eleitoral no Facebook: Os comentários do público em posts jornalísticos na eleição presidencial de 2014. *Opinião Pública*, 23(2).
- Penteado, C. y Avanzi, C. (2013). *Redes sociais e participação política: estudo do debate sobre o novo Código Florestal no Facebook*. Trabajo presentado en el V Congresso da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação Política, Curitiba, Brasil.

Michele Goulart Massuchin, Isabele Batista Mitozo y Fernanda Cavassana de Carvalho

- Pettingill, L. (2008). Engagement 2.0? How the new digital media can invigorate civic engagement. *Gnovis*, 8(3), 155-161.
- Rawls, J. (1999). *Liberalismo político*. San Pablo, Brasil: Editora Ática.
- Ritzer, G. y Jurgenson, N. (2010). Production, consumption, prosumption. The nature of capitalism in the age of the digital 'prosumer'. *Journal of Consumer Culture*, 10(1), 13-36.
- Sampaio, R. C. y Barros, S. A. R. (2010). Deliberação no jornalismo online: um estudo dos comentários do Folha.com. *Intexto*, 2(23), 183-202.
- Sampaio, R. C.; Maia, R. C. M.; Marques, F. P. J. A. (2010). Participação e deliberação na Internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, 16(2), 446-477.
- Sampietro, A. y Ordaz, L. V. (2015). Emotional politics on Facebook. An exploratory study of Podemos' discourse during the European election campaign 2014. *Recerca. Revista de Pensament y Anàlisi*, 17, 61-83.
- Santos, M. (2014) Cartografia das redes da revolta: fluxos políticos de oposição radical no Facebook. *Contemporânea*, 24(12), 106-120.
- Stocker, P. C. y Dalmaso, S. C. (2016). Uma questão de gênero: ofensas de leitores à Dilma Rousseff no Facebook da Folha. *Revista Estudos Feministas*, 24(3), 679-690.
- Strandberg, K. y Berg, J. (2013). Online newspapers readers comments. Democratic conversation platforms or virtual soapboxes. *Comunicação e Sociedade*, 23, 110-131.
- Sunstein, C. (2001). *Republica.com: Internet, democracia y libertad*. Barcelona, España: Paidós.
- Sveningsson, M. (2014). "I don't like it and I think it's useless, people discussing politics on Facebook": Young Swedes' understandings of social media use for political discussion. *Cyberpsychology: Journal of Psychosocial Research on Cyberspace*, 8(3).
- Sweetser, K. D. y Lariscy, R. W. (2008). Candidates make good friends: An analysis of candidates uses of Facebook. *International Journal of Strategic Communication*, 2(3), 175-198.
- Torres, E. G.; Rost, A.; Calderin, M.; Rojano, M.; Edo, C.; Sahid, E. y Alfonso, L. C. (2011). *See you on Facebook or Twitter? The use of social media by 27 news outlets from 9 regions in Argentina, Colombia, Mexico, Peru, Portugal, Spain and Venezuela*. Trabajo presentado en el International Symposium on Online Journalism, Austin, TX.
- Valenzuela, S.; Kim, Y. y Zúñiga, H. Gil de. (2012). Social networks that matter: Exploring the role of political discussion for online political participation. *International Journal of Public Opinion Research*, 24(2), 163-184.
- Ward, K. (2018). Social networks, the 2016 US presidential election, and Kantian ethics: Applying the categorical imperative to Cambridge Analytica's behavioral microtargeting. *Journal of Media Ethics*, 33(3), 133-148.

- Wojcieszak, M. E. y Mutz, D. C. (2009). Online groups and political discourse: Do online discussion spaces facilitate exposure to political disagreement? *Journal of communication*, 59(1), 40-56.
- Young, I. M. (1996). Communication and the other: Beyond deliberative democracy. En S. Benhabib (Ed), *Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political* (pp. 120-135). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Palabras clave

radicalismo – debate público – Facebook – elecciones

Keywords

radicalization – public debate – Facebook – elections

Abstract

This paper aims to discuss the radicalization of political and electoral debate in social network sites, in Brazil. Thus, we analyse the comments published by Facebook users on three national newspapers' pages. We codified 628.057 comments published during all the 2014 electoral period. The specific variables analyzed were the kind of comment (critic or support) and the tendency to radicalization. By them, we could observe how people who comment behaved and debated about politics in that period, previously to the elections. The hypotheses are that 1) there is a large presence of radicalization on the debate, but this happens distinctly in relation to each candidate's mention and the radical critics are more directed to the incumbent.

Las estructuras criminales en Argentina y las iniciativas de cooperación estatal para combatir su avance*

Criminal structures in Argentina and State cooperation initiatives to combat their advance

CAROLINA SAMPÓ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
carosampo@gmail.com

LUDMILA QUIRÓS

Universidad Nacional de La Plata, Argentina
ludmilaquiros@hotmail.es

Las organizaciones criminales sobreviven gracias a su capacidad de adaptación y transformación. De allí que en los últimos años hemos visto un proceso de fragmentación que ha modificado las estructuras criminales a punto tal que los grandes carteles han desaparecido. El presente trabajo analiza esa transformación y se concentra en la particular forma que adoptan las estructuras criminales en Argentina: la de los clanes familiares. Asimismo, se analiza este modelo de organizaciones criminales que dependen de facilitadores para crear redes que les permiten comerciar a nivel global. En vistas a estos cambios y a los costos generados, veremos cómo los estados han debido modernizar sus estrategias de cooperación con el objetivo de contener el avance de la criminalidad.

I. Introducción

Aunque el crimen organizado parece ser un fenómeno reciente, es en realidad un tema que ha ganado relevancia en las agendas de seguridad de los estados en los últimos años, pero dista mucho de ser nuevo. En este sentido, vale aclarar que el crimen organizado es una forma de cometer delitos, más que un delito en sí mismo. Tal como destacan De la Corte Ibáñez y Giménez-Salinas Framis (2015, p.19) una organización criminal es toda aquella

* Artículo aceptado para su publicación el 4 de diciembre de 2018.

El presente trabajo forma parte de la investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina, titulada: "El avance de la criminalidad y el uso de la violencia por parte del Estado en Argentina y Brasil (2005-2017)".

creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas (y) que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales.

Para ello, las organizaciones criminales se diversifican, es decir que desarrollan actividades múltiples, se transnacionalizan, desdibujando las fronteras estatales y expandiéndose incluso más allá de sus límites continentales, y se conectan con otras organizaciones formando amplias redes globales, absolutamente descentralizadas, que se complementan con el fin último de obtener beneficios económicos (Sampó, 2017). Como destaca Garzón (2013, p. 1) “las facciones criminales han logrado expandir su presencia más allá de sus países de origen, buscando nuevos refugios, abriendo corredores que suplen la demanda de toda clase de productos ilegales”. Vale decir que las organizaciones criminales dan respuesta a una demanda de bienes ilícitos, generada desde la sociedad civil y posibilitada por los cambios en las legislaciones vigentes. Tal como muestran Troncoso y Garay (2017), los negocios de las organizaciones criminales han mutado significativamente en el último siglo.

De acuerdo con Sullivan y Bunker (2002) las organizaciones criminales erosionan a la sociedad civil, al sistema político y afectan severamente la soberanía del Estado, al naturalizar la violencia, legitimar la corrupción y distorsionar los mecanismos de mercado. En los últimos años, es claro que esta ha sido la tendencia en América Latina. Basta con chequear los índices de homicidios cada 100 mil habitantes, que no sólo han crecido, sino que han hecho de nuestra región, libre de guerras, la más violenta del mundo.

En Latinoamérica, el tráfico de drogas es uno de los negocios más rentables en los que se manifiesta el crimen organizado y, sin duda, es una actividad que tracciona a otras. Es decir, las organizaciones que tienen como principal ingreso la venta de drogas ilícitas (especialmente cocaína, dado que en la región se ubican los tres productores mundiales de esta sustancia: Colombia, Perú y Bolivia, en ese orden de importancia), desarrollan accesoriamente actividades vinculadas con el tráfico de armas, la trata y el tráfico de personas, el contrabando de mercancías y la explotación ilegal de recursos naturales. Sin olvidar que el lavado de activos es transversal a todas las manifestaciones, ya que es la única forma de insertar el dinero generado de forma ilícita, en el mercado legal.

En Argentina, el crimen organizado adopta una forma particular, muy distinta de la que se ha popularizado con la existencia de grandes cárteles de drogas en la Colombia de los años noventa o en el México de principios de este siglo, porque no existen, ni han existido grandes organizaciones y la vio-

lencia no ha alcanzado niveles alarmantes, aunque ha crecido (algo que lo diferencia de casi todo el continente). Es por eso que el objetivo del presente trabajo es analizar la forma que ha adoptado el crimen organizado en Argentina, haciendo principal hincapié en las estructuras criminales existentes y en las actividades que desarrollan. Para ello, este artículo se dividirá en cuatro secciones. En la primera, analizaremos teóricamente las estructuras criminales conocidas y su forma de actuar. Durante la segunda sección, nos centraremos en Argentina y buscaremos entender quiénes encarnan al crimen organizado, cómo están distribuidos territorialmente y en qué manifestaciones se concentran. En tercer lugar, partiendo de la premisa de que el crimen organizado no puede ser combatido unilateralmente, llevaremos adelante un breve análisis de las iniciativas de cooperación encaradas por el Estado argentino a fin de combatirlo. Finalmente, en las conclusiones buscaremos dar cuenta del avance del crimen organizado en nuestro país y de la especificidad del fenómeno, tal como se ha presentado en este espacio territorial.

II. Estructuras criminales: entre clanes y cárteles, la experiencia latinoamericana

Las organizaciones criminales, sostienen Sullivan y Bunker (2002), conforman redes y muchas veces cooperan para maximizar beneficios o reducir costos relacionados con evadir la intervención policial, de las agencias gubernamentales y de los gobiernos, gracias a acuerdos con grupos locales que les permiten explotar al máximo las condiciones para el correcto desarrollo de los negocios ilícitos. Mientras las redes criminales se expanden e integran, sostiene Garzón (2013), los estados encuentran grandes dificultades a la hora de cooperar; más allá de lo discursivo, lo que termina potenciando las capacidades de las organizaciones criminales. En este sentido, esas redes permiten una expansión de la capacidad criminal individual de cada organización, reduciendo la competencia y el potencial conflicto. Sin embargo, cabe resaltar que no todas las organizaciones criminales tienen el mismo alcance o el mismo accionar.

De acuerdo con un informe del año 2002 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el crimen (UNODC, por sus siglas en inglés), existen 10 variables que pueden ser identificadas para analizar distintos tipos de organizaciones criminales. En primer lugar, debe tenerse en cuenta el tipo de estructura que la organización detenta. Esta puede ser una jerarquía: a) rígida, que cuenta con un jefe y se divide en distintas células que reportan al centro y se valen de un sistema de disciplina rígida al interior; b) jerarquía desarrollada, es decir que cuenta con una estructura jerárquica y

una línea de mando, pero también aglutina otras estructuras con su propio liderazgo, con autonomía de acción en el día a día; o c) grupos criminales centrales, de rangos muy disímiles, que van desde grupos muy laxos hasta grupos relativamente cohesivos que se consideran parte de una misma organización. Son horizontales.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta el tamaño de las organizaciones. Las hay pequeñas —de 1 a 20 miembros— un poco más grandes —de 20 a 50— medianas —de 50 a 100— y grandes —de más de 100 miembros, considerando no sólo a los miembros directos sino también a individuos asociados con ellos—. Tercero, es necesario considerar las actividades desarrolladas: si se concentran en una sola y utilizan otro tipo para mantener a la primera, si tienen 2 o 3 actividades principales o si desarrollan actividades múltiples. En cuarto lugar, es necesario considerar el nivel de operaciones transfronterizas desarrolladas. En ese sentido se tienen en cuenta organizaciones limitadas —de 1 a 2 países—, si son medianas —de 3 a 4 países— o extensivas —5 o más países—. En quinto lugar, se debe tener en cuenta la identidad de la organización, si no está anclada ni socialmente ni por etnia, si está basada en vínculos sociales o intereses sociales comunes o si su relación se ancla en lazos familiares o étnicos con membresía estricta entre los componentes del grupo (UNODC, 2002).

Luego, se debe analizar el nivel de violencia y corrupción que utilizan las organizaciones. Para ambas variables, las organizaciones pueden utilizar estas herramientas poco o nada, de forma ocasional o bien como algo esencial para el desarrollo de las actividades criminales. Además, es importante considerar el alcance de la influencia política de las organizaciones criminales, que fluctúa entre ninguna, la de nivel local o regional, la nacional —en el país donde actúa— y la transnacional. Adicionalmente, se analiza el grado de penetración de la economía legal en estas organizaciones que puede ir de ninguna o limitada, al desarrollo de algunas inversiones con el dinero generado en las actividades ilegales y los cruces extremos entre actividades legales e ilegales. Finalmente, se considera el nivel de cooperación con otros grupos criminales, que puede ser nula, desarrollarse dentro del país de base, tener lugar en el exterior o cooperar con organizaciones dentro del territorio principal y con empresas criminales fuera del país (UNODC, 2002).

Vale destacar que las características más comunes de las organizaciones criminales de acuerdo con el informe de UNODC (2002) son: que la mayoría de las organizaciones mantienen estructuras jerárquicas y cuentan con entre 20 y 50 participantes, que la violencia es utilizada esencialmente para garantizar el correcto desarrollo del negocio ilícito (en general se concentran en una actividad), la mayoría de los miembros de estas organizaciones no tienen lazos sociales o étnicos, casi todos hacen uso de la corrupción para poder llevar

adelante sus actividades, algunos han logrado penetrar la economía ilegal y dicen tener influencia política y, finalmente, la mayor parte de los grupos cooperan con otras empresas criminales complementándose. Sin embargo, en estos últimos años, algunas de las tendencias parecen haber cambiado. En especial en aquello referente a la organización jerárquica, ya que la mayor parte de las estructuras se han vuelto mucho más horizontales. Sin embargo, el uso de la violencia y de la corrupción como herramientas que les permite desarrollar sus negocios ilícitos, siguen siendo elementos centrales.

De allí que sea necesario distinguir las diversas estructuras criminales que hemos logrado detectar en nuestra región, más allá de la creciente tendencia a la fragmentación que ha tenido lugar en los últimos años en lugares estratégicos para el desarrollo del crimen organizado como pueden ser Colombia, México e incluso Brasil.

Los cárteles

Los cárteles son grandes organizaciones criminales dedicadas especial, aunque no únicamente, al narcotráfico. Están concentrados territorialmente y se caracterizan por el uso de la violencia, que tiene como fin conquistar y luego administrar las actividades ilícitas que desarrollan. Como destaca Cieza (2009) los cárteles son organizaciones piramidales, que detentan avanzados sistemas de producción, transporte, logística y seguridad, que constituyen una suerte de poder paralelo al del Estado. En ese sentido, es importante destacar que, al momento de conquistar un territorio, ejercen violencia directa y despliegan todo su arsenal, a fin de amedrentar a quienes pudieran resistirse. Una vez conquistada la zona, la violencia prácticamente desaparece, aunque está latente (violencia indirecta); la coerción, está siempre presente, como también lo están los incentivos para mantener la lealtad generada.

En este sentido, los cárteles suelen ocupar lugares que el Estado ha dejado vacantes y que han sido objeto de reclamo por parte de la sociedad civil. De manera tal que proveen bienes públicos, tales como la Seguridad, que el Estado es incapaz de proveer. Los cárteles son jerárquicos y suelen reconocer una sola cabeza, pero hacia abajo se vuelven horizontales. Se basan en relaciones de lealtad y estrictos códigos de silencio. Suelen subcontratar a organizaciones criminales más pequeñas para exportar o importar sus mercancías (que funcionan como facilitadores¹), pero esas redes son laxas y de ninguna forma implican ni la sesión de poder por parte del Cartel, ni

¹ Se entiende por facilitadores a personas que tienen la capacidad de manipular información y generar contactos claves, de forma tal que pueden establecer vínculos entre redes ilegales, pero también entre el mundo “legal” y el “ilegal” (Garzón Vergara, 2013).

son una muestra de debilidad. Por el contrario, las redes son utilizadas a fin de mejorar la productividad en los negocios llevados adelante. Vale decir que un Cártel funciona como una empresa transnacional y tiene como objetivo primordial, la obtención de beneficios materiales.

De acuerdo con Sullivan y Bunker (2002) existen distintos modelos de cárteles. El primero, el del “competidor agresivo” es propenso a la violencia, de naturaleza intransigente y con voluntad de desafiar la autoridad estatal. Es una organización con muy pocos vínculos transnacionales e incluso reticente a cooperar con otros, dentro del país en el que se asienta. Este tipo de cártel estaba manejado por una cúpula pequeña de líderes, mostrando una clara jerarquía hacia su interior. Según Sullivan y Bunker (2002), el ejemplo más claro es el cártel de Medellín de los años 1980. A pesar de lo novedoso de su organización, su alcance era limitado, producía para un sector concreto que buscaba consumir cocaína, de manera tal que casi se los consideraba “emprendedores”.

El cártel de segunda fase o el “cooptador sutil”, como lo denominan Sullivan y Bunker (2002), toma como paradigma al cartel de Cali, que surgió tímidamente a principios de 1980. Es una organización más propensa a generar redes e intenta eludir las jerarquías, presentándose como más horizontal en su organización. Cuenta con líderes a nivel de *clusters*, que dificultan la persecución y erradicación del cartel como un todo. Funciona gracias a la existencia de células que sólo se conectan con una instancia superior pero que no tienen contacto entre ellas. Desde sus inicios, las actividades desarrolladas han sido enmascaradas y dispersas, lo que les da una capacidad operacional más amplia que la de los carteles de la fase anterior. Por eso mismo, y porque se vale de la corrupción de funcionarios públicos, es una organización menos proclive al uso de la violencia directa. Muchas de las organizaciones mexicanas adoptaron este formato de cartel en sus inicios pero, en vistas a cómo habían afectado las capturas de algunos líderes centrales al desarrollo del cartel de Cali, lo perfeccionaron dando lugar al cartel de tercera fase.

Siguiendo a Sullivan y Bunker (2002), el “sucesor criminal del Estado”, o cartel de tercera fase, tiene la capacidad de desafiar al Estado nacional, gracias a la corrupción de funcionarios públicos y la cooptación de instituciones estatales. Aunque en el año de publicación del trabajo de Sullivan y Bunker aparecían tímidamente, el ascenso de los carteles mexicanos dio cuenta de su existencia. Vale decir que no es que las organizaciones criminales quieran hacerse del poder político, sino que buscan el control territorial para manejar sus negocios cómodamente y se nutren del Estado para desarrollar sus actividades ilegales y “blanquear” sus ganancias, introduciendo el dinero conseguido espuriamente en el mercado legal. Es decir que ejer-

cen el control político a través de la cooptación de funcionarios públicos. Sin embargo, también es necesario destacar que ese control territorial los dota de poder político, ya que son capaces de influenciar las decisiones de miles de ciudadanos. En este sentido, las organizaciones criminales se convierten en valiosos aliados del poder político.

¿El fin de los carteles?

Lejos de la lógica de los carteles antes descritos, en los últimos años las organizaciones criminales han pasado por profundos procesos de fragmentación y dispersión. Según Garzón (2013) esa fragmentación ha sido resultado de las nuevas generaciones de delincuentes, jóvenes y predispuestos a romper con la disciplina que se mantenía dentro de las estructuras tradicionales. Audaces líderes que encontraron el negocio en funcionamiento y optaron por intentar maximizar aún más sus ganancias, rompiendo con las estructuras tradicionales —con resultados diversos— dando cuenta de un cambio no sólo generacional, sino también actitudinal. Se han convertido entonces en organizaciones más horizontales y más dispersas que responden al modelo “pulverizado” (Valverde, 2013). Ese modelo refleja un conjunto de pequeños dominios fluctuantes, unidos por el flujo de los productos. Es decir, una “territorialidad discontinua” que refleja la fragmentación de las estructuras criminales en países como México y Colombia. Esta fragmentación, se traduce en un esfuerzo constante por garantizar la provisión al mercado de consumo de bienes ilícitos, especialmente de drogas. Este sistema, se apoya en la informalidad y en el conocimiento y control del espacio en que se desempeñan.

Este modelo, ha dado lugar a la proliferación de organizaciones de tamaño intermedio que ganan relevancia gracias a las redes que logran tejer con sus pares en otros espacios territoriales. Se trata de organizaciones que contratan facilitadores que contribuyen en el transporte de su mercancía y que no se plantean como una potencial amenaza al control que tienen sobre el mercado ilegal. Se trata de verdaderas empresas criminales transnacionales, que hacen primar sus beneficios económicos.

Por otra parte, existen países donde predominan las estructuras criminales más pequeñas que abarcan áreas geográficas reducidas, como los clanes. Suelen ser organizaciones mucho más horizontales en términos jerárquicos, aunque siempre reconocen a uno o algunos líderes. Se conforman en torno familias dedicadas a los negocios ilícitos —muchas veces provenientes de alguno de los países productores de drogas— y hacen de la lealtad familiar una barrera difícil de quebrar. Según Bartolomé (2018) estas estruc-

turas exhiben altos niveles de organización y encuentran en la confianza y lealtad provista por los lazos sanguíneos, su principal ventaja. Utilizan la violencia indirecta —la coerción— mucho más asiduamente que la violencia directa, expresada en homicidios, secuestros y ajustes de cuentas constantes. Se ganan el respeto de la comunidad, porque son parte de ella y buscan mejorar su calidad de vida proveyendo bienes básicos que muchas veces el Estado es incapaz de proporcionar. Los miembros de los clanes no ostentan sus ganancias —como solían hacer los narcos de generaciones previas— y suelen permanecer en el lugar que los vio nacer.

Este tipo de organizaciones es la que predomina en Argentina, donde los negocios del crimen organizado están manejados por distintos clanes familiares que se vinculan de diversas formas: desde el odio irreconciliable, hasta a partir de alianzas que son, por definición, temporales. Eugenio Burzaco (2015), actual Secretario de Seguridad, sostiene que en Argentina el narcotráfico ha evolucionado transformando a las bandas locales criminales en organizaciones más complejas, capaces de corromper, transportar y comerciar sus mercancías, valiéndose de la violencia —en distintas escalas— de ser necesario. Esas bandas han proliferado y se han expandido más allá de su zona de influencia original, demostrando cierta capacidad de adaptación, a pesar del descabezamiento resultante del encarcelamiento de muchos de sus líderes. Sin embargo, más allá de su avance, estas estructuras criminales no logran controlar ciudades o provincias enteras, sino que se concentran en enclaves concretos dentro de grandes urbes —que suelen ser pobres y marginales— como las *villas*².

III. Las estructuras criminales en Argentina, el predominio de los clanes

La proliferación de clanes en Argentina parecería responder a dos tendencias. La primera, de carácter regional, caracterizada por la formación de pequeñas organizaciones de redes de micro y macro tráfico estructuradas sobre una base familiar; y la segunda, global, tendiente a la fragmentación, la diversificación de los mercados de drogas (UNODC, 2017) y la adopción de estructuras criminales más informales, menos jerárquicas y poco centralizadas, que vienen a suplir a los tradicionales cárteles que marcaron los años 1980 y 1990 en América Latina.

Como bien destaca Bartolomé (2018), la criminalidad organizada en América del Sur ha registrado un cambio en el perfil de las organizaciones

² Se trata de asentamientos precarios, marginales, que carecen de servicios básicos.

vinculadas al cultivo, el procesamiento, el tráfico y la comercialización de drogas ilícitas; razón por la cual, países como Bolivia y Perú, ya son testigos del incremento de este tipo de estructuras —clanes— a nivel nacional³.

En el caso argentino, si bien el avance del crimen organizado es multicausal (Sampó, 2017), el crecimiento de la demanda interna de estupefacientes generó el caldo de cultivo apropiado para el surgimiento de clanes y/o bandas que operan en diferentes provincias argentinas, amparados por la complicidad del poder político local, la connivencia policial y el endeble entramado institucional del país. En este sentido, estas nuevas formas de agrupación criminal que comenzaron a surgir hace pocos años en Argentina, suelen caracterizarse por ser grupos pequeños e informales que pueden conformarse a partir de un vínculo familiar, y que dominan los mercados regionales de la droga a través de un fuerte control territorial.

Los clanes son considerados estructuras autóctonas (Bartolomé, 2018), con una fuerte base local y distintos grados de complejidad y logística, que se forman con el objetivo de llevar a cabo delitos mediante “la participación conjunta y coordinada de varios individuos” (Corte Ibáñez y Salinas Framis, 2015, p.19). Si bien no todos los clanes tienen el mismo alcance, tamaño y organización, algunos podrían formarse alrededor de uno o más líderes que aportan el capital, y de dos niveles más que se encargarían de importar la materia prima, camuflarla, procesarla, transportarla, distribuirla por distintos puntos del país y venderla. En este contexto, éste bien podría ser el caso de los tres clanes que actúan desde 2011 en la ciudad correntina de Itatí, que se constituyen en uno de los principales distribuidores de marihuana del país, al abastecer a siete provincias argentinas y contar con una logística casi inmejorable (La Nación, 2017). La particularidad de estos clanes correntinos radica en su forma de trabajar, dado que lo hacen de forma coordinada y sin competir entre sí, y con ciertas ramificaciones extra provinciales que los han llevado a comercializar autos de alta gama en la provincia de Santa Fe. Por otro lado, su accionar delictivo abarca la asociación con bandas locales de Tucumán, Chaco, Santiago del Estero y dentro de la misma Corrientes, lo que sería indicativo de una complejidad interna mayor.

La connivencia con la Policía provincial y Federal (Barroca, 2017) y con dirigentes políticos locales, es otra característica que describe a los tres clanes

³ En lo que respecta a Bolivia, ya en 2014 se aseguraba que el negocio de la droga estaba manejado en su totalidad por clanes familiares locales, cuyos miembros se frecuentaban con emisarios e inversores de bandas internacionales. Sin embargo, existen registros e informes de la DEA que indican que la formación de estas estructuras autóctonas en territorio boliviano, sumado a la presencia de carteles mexicanos y colombianos operando *in situ*, es anterior.

correntinos y a las bandas del crimen organizado en general, dado que como sostiene Alda Mejías (2014, p. 81) “esta vinculación y complicidad con representantes del Estado precisamente persigue protegerse eficazmente frente a la actuación del mismo y de otros agentes externos potencialmente nocivos para la continuidad y la expansión de sus actividades”. En este sentido, esa complicidad entre actores estatales y el crimen organizado, ha suscitado un fuerte debate en torno a cómo la debilidad del Estado es un factor determinante de la implantación del fenómeno en el país y la posibilidad del establecimiento de un “Estado paralelo”. Al respecto, algunos autores han comenzado a desmitificar esta creencia, al considerar que en lugar de que los grupos del crimen organizado, la economía legal y las instituciones políticas establezcan una relación paralela, más bien constituyen una conexión simbiótica (Rodrigues, 2018).

Estos procesos de transformación en la morfología y la dinámica de los grupos criminales locales han demostrado estar en consonancia con un cambio de época causado por el desarrollo de la tecnología y la explotación de las formas de organización en red, lo cual ha obligado a las organizaciones delictivas tradicionales y por venir, a ser las primeras en adaptarse al nuevo contexto que resultó de dicho cambio (Sullivan y Bunker, 2002). Esto dio como resultado la emergencia de estructuras criminales mucho más informales, que dejan atrás los formatos tradicionales de organizaciones jerárquicas, para darle paso a grupos más independientes, dinámicos y adaptables, que generalmente establecen lo que Linares (2008) denomina “redes sociales” del crimen organizado. Estas redes son mucho más fluidas y flexibles de lo que eran los carteles, se basan en las relaciones humanas, lo que les permite construir vínculos entre personas y grupos de distinta proveniencia. Además, surgen a nivel local y “establecen lazos de cooperación con otras redes criminales en otras regiones del mundo” (Linares, 2008, p. 376).

En Argentina, el crecimiento del narcotráfico estuvo inmediatamente relacionado con el surgimiento y afianzamiento de un mercado local, lo cual no solo coadyuvó a que “familias enteras se consolidaran alrededor del negocio de la droga” (Gallo, 2014, s/p), sino que además le dio forma al modelo narco local, caracterizado por los clanes familiares.

En términos generales, estos clanes, así como las redes de tráfico que operan en Argentina, se inician con la venta de droga y/o cigarrillos a pequeña escala, para luego ampliar sus actividades ilícitas incorporando el lavado de activos, el contrabando de mercaderías, el tráfico de armas y la trata y tráfico de personas. A medida que el negocio crece, los clanes comienzan a construir “alianzas” con fuerzas policiales y judiciales para asegurarse la impunidad, pero también tejen redes con el poder político local (por ejem-

plo, intendentes⁴), lo que les otorga protección y complicidad en el negocio ilegal, además de ganancias mutuas. De allí proviene la importancia de la lógica territorial —y provincial— que profesan los clanes en el interior del país, dado que se valen del conocimiento de su zona de influencia y de los actores que en ella operan para realizar sus actividades y comprar lealtades.

Por otra parte, y “como resultado de la profundización de los procesos de globalización, los avances tecnológicos en las telecomunicaciones y la cada vez más alta movilidad transfronteriza de personas y bienes” (Linares, 2018, p.5), el crimen organizado en general y el de Argentina en particular, ha adquirido un carácter transnacional inédito. De esto deriva el incremento cada vez más evidente de bandas transnacionales en buena parte del territorio argentino, como por ejemplo el clan Meza en Misiones, compuesto por ciudadanos argentinos y extranjeros y con ramificaciones que pasan por provincias como Corrientes y llegan hasta el conurbano bonaerense.

La transnacionalidad también tiene consecuencias en la economía ilegal de los clanes. Dado que las bandas y grupos que operan en la región del noreste y nordeste se benefician aún más de las actividades ilícitas gracias a su posición fronteriza, especialmente de cara al tráfico y la trata de personas. Al respecto, se cree que Argentina importa una buena cantidad de mujeres paraguayas y dominicanas que terminan “empleadas” en prostíbulos. Mientras que en provincias como Salta —una de las más permeables junto con Misiones—, bandas como las del “Patrón del mal del Norte” traficaban ciudadanos chinos, haciéndolos ingresar —previo pago de soborno— de forma ilegal por el paso internacional Aguas Blancas-Bermejo, para luego trasladarlos al barrio porteño de Once.

En el mismo contexto de la trata, el clan Ale se hizo celebre en Tucumán por el caso “Marita Verón”. Mientras que, en la provincia de Córdoba, una nueva modalidad de trata temporal —conocida como *trata exprés*⁵— denota vinculación directa con el narcotráfico al captar mujeres adictas para ser utilizadas con fines de explotación sexual (Gordillo, 2018).

Consecuentemente, si bien el país carece de los altos niveles de violencia urbana y societal como la que detentan países como Brasil, México o

⁴ El caso más reciente de vinculación entre la política y el narcotráfico lo protagonizó el intendente de la ciudad entrerriana de Paraná, Sergio Varisco, perteneciente a la alianza Cambiemos. De acuerdo con la investigación, la “banda de Celis” recibía dinero de Varisco para comprar cocaína que luego era distribuida en Paraná y Concordia. Para mayor información del caso, véase *Ámbito Financiero* (2018).

⁵ La *trata exprés* es una nueva modalidad de explotación —generalmente de mujeres utilizadas con fines sexuales—, que se basa en la desaparición temporal de las víctimas, que luego de un breve periodo son restablecidas a sus lugares de origen, para luego ser captadas y tratadas nuevamente. Se trata de un fenómeno que se centra en barrios marginales y que tiene como víctimas en su mayoría a mujeres adictas.

Colombia, la estructura criminal argentina se ha vuelto mucho más sofisticada y compleja. Esto explica, en parte, las infiltraciones de grandes organizaciones bolivianas, colombianas, mexicanas y peruanas entre los “bagayeros”⁶ que cruzan a diario la frontera por Salta (Sierra, 2014) y la sospecha de la penetración en territorio argentino del Primeiro Comando da Capital (PCC), principal empresa criminal brasileira, o del propio clan Barakat, al cual se le atribuyen vínculos con Hezbollah.

En los últimos años, la figura del clan se ha ido consolidando en el mapa de la criminalidad organizada en Argentina, a punto tal, que su expansión se ha dado a lo largo y ancho del país. En este sentido, la distribución de estas estructuras puede rastrearse desde las provincias que lindan con la llamada *Triple Frontera* —frontera que comparten Argentina, Paraguay y Brasil—, hasta la Patagonia. Aunque en el caso del Sur, se sostiene que no existe una problemática tan acuciante en materia de laboratorios y bandas organizadas (Federico, 2016) como sí se observa en el resto del país, donde el incremento de centros de procesamiento de drogas tradicionales y sintéticas, junto con el desmantelamiento de “cocinas”, dio cuenta de la complejizarían que adquirió el crimen organizado local. Incluso, de acuerdo con fuentes policiales, en algunas de las provincias del norte se está produciendo cocaína a partir de hoja de coca proveniente de Bolivia.

El crecimiento exponencial de clanes dedicados mayoritaria, aunque no exclusivamente al narcotráfico, ha dado lugar a estructuras muy diversas, que van desde aquellas más informales como las que encontramos en el noreste argentino, a las que comienzan a imitar tácticas de grupos regionales ya establecidos, como el sicariato (Cawley, 2014). Dos ejemplos de esto último lo encontramos en la localidad mendocina de Godoy Cruz, con los denominados “angelitos de la Yaqui”⁷, y en la provincia de Córdoba, con la denominada “banda de la Gringa”, la cual utilizaba una red de adolescentes como soldaditos.

En la región de Cuyo y Centro, las organizaciones que operan van de mayor a menor complejidad. La provincia de Mendoza alberga una amplia variedad de estructuras criminales dedicadas al comercio ilegal de marihuana y cocaína, negocio que de acuerdo a la fuente consultada, recae generalmente en manos de clanes familiares. Por otro lado, las familias más humildes se dedican a llevar adelante el narcomenudeo a través de los denominados “quioscos”⁸, lo cual representa para muchas de ellas un medio de sub-

⁶ Se denomina *bagayeros* a las personas que se encargan de transportar mercancías ilegales de un lado a otro de la frontera. Suelen llevar una carga que puede alcanzar los 20 kilos y que apoyan en su espalda.

⁷ Se trata de un grupo de jóvenes sicarios financiados por una familia central que llevaban a cabo enfrentamientos con bandas rivales por el dominio del territorio.

⁸ Entrevistado por el diario Tribuna, el diputado mendocino Daniel Cassia de la Comisión Bicameral de Seguridad, sostuvo que los “narcoquioscos” son negocios que

sistencia, teniendo en cuenta la situación de precariedad que enfrentan. De allí que sea tan difícil erradicarlos en su totalidad y que, al poco tiempo de ser desarticulados por las fuerzas de seguridad provinciales, vuelvan a resurgir en la misma zona o en áreas aledañas.

En el caso de Santa Fe, las bandas dedicadas al crimen organizado también se basan en vínculos familiares. En este sentido, si bien la provincia es mayoritariamente reconocida por el clan Cantero (los Monos) de Rosario — hoy en decadencia— existen otras agrupaciones familiares dedicadas al narcomenudeo y a la asociación ilícita, como son las familias Bassi, Ungaro y Funes, en el sur de la ciudad de Santa Fe. De acuerdo con fuentes consultadas, estos clanes se iniciaron en la criminalidad a través de robos, a los que luego añadieron la amenaza a los barrios, la venta y comercialización de estupefacientes y la tenencia y portación de armas (Infobae, 2018).

La estructura de clanes también alcanza a la provincia de Córdoba, aunque coexisten por otra parte, microorganizaciones dedicadas al crimen organizado y bandas encargadas de “narcosequestros” (Federico, 2016), no siempre unidas por un vínculo familiar. En este sentido y como resultado de la transformación de la provincia en un centro clave del tráfico y transporte de estupefacientes en Argentina, Córdoba ha incrementado los niveles de violencia urbana y la presencia de búnkeres para comercializar la droga en los barrios.

En las provincias de Corrientes, Misiones, Formosa y Chaco la composición de los clanes responde a su cercanía con Paraguay y Brasil, de forma tal que es cada vez más común hablar del carácter transnacional de estas bandas, dedicadas fuertemente al narcotráfico y al tráfico y trata de personas.

Con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), el mapa de la criminalidad organizada se diversifica. Si bien existen grupos de familias dedicadas a la venta de drogas (clan Corvalán), y bandas transnacionales de paraguayos, peruanos y colombianos que controlan el negocio de la marihuana, la cocaína y el paco en las *villas*⁹ 1-11-14 y en la 31, lo cierto es que CABA se caracteriza por una multiplicidad de delitos y formas criminales que no se agota en el crimen organizado. En este sentido, los robos, hurtos y homicidios están entre los principales delitos, junto con el comercio o tenencia para comercializar, almacenar y transportar estupefacientes, cuyas

empezaron los padres y que luego dejaron a sus hijos, a través de los cuales se conformaron bandas, todavía de escasa envergadura, que manejan el narcomenudeo en la zona oeste de Godoy Cruz. Para leer la entrevista completa, se recomienda visitar: <https://periodicotribuna.com.ar/15101-narcokioscos-la-droga-en-mendoza-y-el-narcomenudeo.html>

⁹ Entendidas como barrios marginales que se asientan en zonas urbanas o en su periferia

causas iniciadas en el periodo 2011/2016 representaron el 41 por ciento según datos de Procunar.

Como se mencionó, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conviven diferentes tipos de bandas y grupos criminales pequeños¹⁰, que se concentran generalmente en *villas*, desde donde manejan el negocio de la venta de drogas. De acuerdo con fuentes consultadas, las mismas funcionan como verdaderos feudos en donde reina la violencia y los constantes enfrentamientos entre bandas rivales por el dominio del territorio.

La trama del crimen organizado en Argentina ha ido mutando en los últimos años como consecuencia de una multiplicidad de factores, entre los cuales contamos: la porosidad de sus fronteras tanto terrestres como fluviales, la transformación del país de ruta de tránsito a territorio de tránsito y consumo, la consecuente penetración de miembros de carteles colombianos y mexicanos al territorio nacional, la corrupción de funcionarios públicos y la creciente demanda de drogas para consumo interno. De acuerdo con fuentes periodísticas y académicas, este último factor ha resultado clave para el desarrollo de clanes familiares autóctonos que vieron en la alta demanda de drogas, la fuente de su economía.

Considerado un fenómeno poco conocido, pero ampliamente establecido en Argentina y en la región, los clanes familiares son una tendencia que puede transformar la manera en que se comercia dentro de los mercados de ilícitos latinoamericanos y la forma en la que se relacionan las estructuras criminales, cuyo conocimiento es necesario para entender más a fondo la trama del crimen organizado en el país.

IV. Los costos del crimen y la cooperación entre los países de la latinoamericana

El crimen genera costos muchas veces intangibles, pero que presionan fuertemente a las economías de la región generando distorsiones. En ese sentido, es necesario tenerlos en cuenta de forma tal que se analice correctamente la inversión llevada adelante tanto en políticas de combate a la criminalidad, como en costos directos e indirectos resultantes de la existencia del crimen, ya que muchas veces se desestima el desvío de fondos generado

Como destacan Jaitman y Torre (2017) en América Latina, se gasta el equivalente al 3,5 por ciento del producto bruto interno (PBI) de la región

¹⁰ A los efectos se puede destacar la “banda de los Sampedranos” que manejan el negocio del narcomenudeo en el barrio del Bajo Flores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La banda utiliza como *modus operandi* el desalojo de familias humildes de sus viviendas para montar centros de venta o aguantaderos.

en políticas de combate y contención del crimen. Este costo está compuesto por tres grandes categorías: 1) costos sociales del crimen, que refieren a la pérdida de calidad de vida debido al impacto de los delitos violentos y a los ingresos que no se generan a partir del encarcelamiento de una proporción de la población económicamente activa; 2) costos incurridos por el sector privado, que considera los gastos de las empresas y los hogares en prevención de delito; y 3) costos incurridos por el gobierno, que contemplan el gasto público dirigido al sistema judicial, a la prestación de servicios policiales y a la administración de prisiones.

Según datos del año 2014, en América Latina se gasta poco más de 0,6 por ciento del PBI en costos sociales, mientras que se destina el 1,4 por ciento a costos privados y el 1,5 por ciento corresponde a gastos gubernamentales (Jaitman y Torre, 2017, pp. 24, 26 y 28). Vale decir que, aunque Argentina se ubica levemente por debajo del gasto de América Latina, utiliza cerca del 3 por ciento de su PBI para afrontar los costos del crimen. Este porcentaje, es similar al que se invierte anualmente en infraestructura. Es decir, que su utilización tiene un impacto muy importante para la economía del país.

Cabe destacar que, como se ha mencionado al principio del trabajo, las características del crimen organizado en la actualidad hacen imposible pensar que un país sólo pueda combatir de forma eficiente su accionar. La transnacionalidad del fenómeno hace que sea necesario cooperar con otros estados, no sólo con los vecinos, sino también con aquellos que inician y/o continúan la cadena que permite el desarrollo de las manifestaciones del crimen organizado. En este sentido, las redes criminales que se conforman con el objetivo de generar mayores ganancias a partir de las actividades realizadas hacen que sea indispensable que los estados trabajen en red. De lo contrario, cuando se sientan acorralados en un espacio territorial irán a buscar refugio en aquel que los persiga o controle menos. Es el llamado “efecto cucaracha”, tal como lo denomina Bagley (2012). Cuando se empuja desde una zona, brota un nuevo efecto en alguna de las zonas aledañas, ya sea en el cultivo, procesamiento o tráfico de drogas. En cambio, si existe una iniciativa regional de combate al crimen organizado, los costos de subsistencia de las organizaciones suben considerablemente y la relocalización no es una alternativa viable. De hecho, es más riesgoso intentar mover la estructura criminal hacia otro Estado, que tomar más recaudos a la hora de realizar las transacciones ilícitas. Por otra parte, si los países cooperan a nivel regional e incluso interregional, pero además se enfocan en el dinero generado por las actividades ilegales persiguiendo la pista del dinero e incluso congelando o confiscando cuentas, la razón de ser de la organización criminal deja de existir.

Desde ya, las redes de corrupción son las que facilitan y posibilitan el accionar de las organizaciones criminales. Tal como sostiene Alda (2015), estas organizaciones establecen relaciones clientelares con funcionarios del Estado, corrompiéndolos de manera tal que su existencia quede asegurada. Es por eso que es necesario combatir la corrupción, al mismo tiempo que se combate el crimen organizado. Ese combate, puede ser a través de la ruta del dinero, evitando que los sobornos se puedan cobrar o bien que las organizaciones ilícitas tengan acceso al dinero que han conseguido “blanquear”. Tanto en esas iniciativas, como en la persecución a las organizaciones criminales, es necesario que los países cooperen y compartan información. En ese sentido, América Latina ha dado pasos tendientes a mejorar la relación los estados que conforman la región.

Durante julio del 2017, Argentina y Bolivia firmaron un convenio para luchar contra el crimen organizado. La idea central del acuerdo es reforzar los controles en zonas fronterizas con el fin de impedir el desarrollo de las actividades criminales “regulares”. En la misma dirección, durante el mes de septiembre, Argentina firmó un acuerdo con México a fin de reforzar la cooperación (ya se había firmado un acuerdo durante la década de 1990) en torno al intercambio de información y experiencias en el ámbito de la investigación policial, la profesionalización de las fuerzas y la participación en actividades operacionales y de investigación, según informó el Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. En agosto de ese mismo año tuvo lugar la Cumbre de Procuradores y Fiscales de América Latina, que convocó a 12 países de la región y sumó a Canadá y a España gracias a los medios tecnológicos disponibles. El objetivo de la reunión fue impulsar y mejorar las estrategias de combate al crimen organizado, sin perder de vista el rol que la violencia y la corrupción tienen en el despliegue de las organizaciones criminales.

En paralelo, durante febrero de 2018, Argentina ha comenzado a negociar con Estados Unidos una mayor presencia de la Agencia Antidrogas (DEA, siglas en inglés), con el fin de reforzar la lucha contra el narcotráfico y más colaboración con la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, siglas en inglés). Vale decir que de los acuerdos formaron parte no sólo la ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, sino también el Ministro de Defensa, Oscar Aguad, en lo que muchos consideran una señal clara sobre la intención de incorporar a las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado.

En abril de 2018, se lanzó el Europa-Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional (EL Paccto), una iniciativa de cooperación entre la Unión Europea (UE) y 18 países latinoamericanos. Ese programa, financiado por la UE (con 19 millones de Euros para los primeros 5 años) busca promover la seguridad ciudadana y reforzar el estado de dere-

cho en Latinoamérica, al tiempo que fortalece la cooperación policial y la cooperación entre sistemas de justicia y sistemas penitenciarios. Además del intercambio de información sensible, el Pacto prevé la capacitación de fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia de todos los países intervinientes. De acuerdo con Xavier Cousquer (codirector general del programa por parte de la UE) “la cooperación judicial, de inteligencia y de finanzas (nos) servirá para atacar a las redes del crimen organizado que hoy realizan movimientos financieros en todo el mundo” (Dinatale, 2018). Vale destacar que es la primera vez que se trabaja holísticamente en el fortalecimiento de la cooperación policial, judicial y de sistemas penitenciarios. Además, se lo hace en torno a 5 ejes: el cibercrimen, la corrupción, los derechos humanos, las políticas de género y el lavado de dinero.

Finalmente, el logro más importante se alcanzó a fines de julio de 2018, cuando los ministros de seguridad pública de Brasil, Raul Jungmann, y de seguridad de Argentina, Patricia Bullrich, firmaron un acuerdo para fortalecer la cooperación y mejorar el intercambio de información sobre criminalidad organizada transnacional —que prevé mayor celeridad, seguridad y precisión en el otorgamiento de datos, incluyendo antecedentes penales e impresiones digitales, entre otros—, además de la participación binacional en investigaciones y operaciones conjuntas. De acuerdo con el mandatario brasileño, la integración de información generada a partir del acuerdo es básica para que se pueda combatir al crimen organizado en el espacio común. Por su parte, Bullrich sostuvo que, así como el delito transnacional va cambiando sus formas de actuar, los países deben modificar la forma en la que cooperan buscando que la comunicación sea inmediata, sin escollos burocráticos.

V. Reflexiones finales

La constante transformación de las organizaciones criminales es una muestra de su capacidad de adaptación como estrategia de supervivencia. En consonancia con esa transformación, las estructuras criminales en América Latina han mutado significativamente en los últimos años, flexibilizándose y adoptando formatos más laxos, que han permitido la cooperación entre distintas organizaciones con el fin de maximizar sus ganancias. Asimismo, las organizaciones se han vuelto más pequeñas, con estructuras horizontales. Como resultado, han desaparecido los carteles que solían caracterizar al narcotráfico en Latinoamérica. En su lugar, han surgido redes criminales capaces de hacer el mismo trabajo que antes llevaba adelante su cartel. Una de las principales ventajas de esta transformación está

relacionada con el conocimiento del terreno de las organizaciones y con la capacidad de penetrar a las estructuras gubernamentales valiéndose de la corrupción y de la coerción, basada en la información proveniente de los facilitadores. Es decir, que la transformación de sus estructuras les ha permitido a los criminales reducir los riesgos con los que operan en los territorios en los que desempeñan. Un incentivo primordial para seguir operando en esos mercados ilegales.

A pesar de no escapar a la tendencia global, especialmente en lo que refiere a la exportación de bienes ilícitos en manos de grandes organizaciones, Argentina reconoce un modelo interno de estructuras criminales sustancialmente distinto al de la mayor parte de los países de la región (con excepción de Bolivia y Perú, probablemente), basado en el manejo de pequeñas porciones territoriales en manos de clanes familiares. Esa distribución del control de los mercados ilegales ha impedido que se disparen los indicadores de violencia como sí ha ocurrido en otros países de la región. Brasil, sin ir más lejos, ha visto cómo el enfrentamiento de las organizaciones criminales que dominan su territorio resultó en un marcado incremento de los niveles de violencia. Si se toman como referencia los homicidios dolosos, en la actualidad, Brasil detenta 30 cada 100 mil habitantes con zonas de hasta 70/100 mil (IPEA, 2018). Argentina, en cambio, según datos del Ministerio de Seguridad de la Nación, se sigue manteniendo cerca de la media mundial, en 6,6 homicidios cada 100 mil habitantes (Segundo Enfoque, 2017).

Sin embargo, existen enfrentamientos directos entre algunos de los clanes más conocidos, como los que han tenido lugar en los últimos años en la ciudad de Rosario que han dado como resultado la decadencia de los “Mons” y el ascenso de sus rivales. A pesar de ello, la violencia parece estar contenida alrededor de las organizaciones criminales y sus teatros de operaciones.

Vale decir que el *status* de Argentina ha cambiado. Por un lado, ha dejado de ser un país de tránsito para ser uno de los mayores consumidores de cocaína del mundo. Pero, además, de acuerdo con el último informe de Naciones Unidas (2018) ha comenzado a ser señalado como uno de los países que envía las drogas que son incautadas en puertos africanos, europeos o incluso asiáticos. Esta modificación en los patrones de conducta de las organizaciones criminales responde sin duda a dos variables: primero, el incremento de la producción de cocaína que ha subido incansablemente desde el año 2013, especialmente en Colombia y que debe ser colocada en nuevos mercados y, en segundo lugar, a la modificación en los patrones de consumo del país que se ha convertido en uno de los que más alta prevalencia. En este contexto, no es difícil pensar que —teniendo en cuenta las condiciones geográficas y las fronteras compartidas con Bolivia— Argentina de

ha convertido en un incipiente productor de cocaína, de acuerdo con fuentes policiales.

En este sentido, es necesario destacar la importancia de la cooperación en el combate a la criminalidad. Tal como postulamos en el apartado anterior, si no existen iniciativas conjuntas, las organizaciones criminales mueven sus estructuras a aquellos lugares donde el riesgo sea menor. En cambio, si los estados cooperan y acorralan a las organizaciones criminales, los costos de mantener los negocios ilícitos son cada vez más altos y la tarea se vuelve cada vez más difícil. De allí la importancia de generar iniciativas de cooperación, no sólo con los vecinos sino también con aquellos que demandan los bienes producidos por los mercados ilegales, no sólo la droga. En este sentido, El Paccto, merece un voto de confianza en la profundización del intercambio de información entre Europa y América Latina —entre productores y consumidores— así como también en las iniciativas de capacitación que contempla.

Sin duda, la iniciativa de cooperación firmada entre Argentina y Brasil es un gran paso de cara al combate conjunto al crimen organizado, porque da cuenta del reconocimiento por parte de los gobiernos de la región de que la seguridad pública ya no depende de cada Estado, sino que está directamente relacionada con lo que ocurre en otros países de la región. En resumen, la seguridad ya no puede ser pensada como “seguridad interna” sino que debe ser entendida más allá de las fronteras de los estados, a partir de los espacios comunes de los que las organizaciones criminales muchas veces sacan partido.

Bibliografía

- Alda Mejías, S. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina: posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia*, 124, 73-107.
- Alda Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, 37, 63-88.
- Ámbito Financiero (2018, 18 de junio). Paraná: procesaron a intendente de Cambiemos por narcotráfico. *Ámbito Financiero*, disponible en: <http://www.ambito.com/924878-parana-procesaron-a-intendente-de-cambiemos-por-narcotrafico>.
- Bagley, B. (2012). *Principales tendencias del siglo XXI, en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región*. Discurso central de la conferencia Tráfico de drogas en las Américas: Retos y Desafíos, Universidad Icesi, Cali, Colombia.
- Barroca, M (2017). El clan narco de Itati: quienes son y como operaban. *Todo Noticias*, disponible en: https://tn.com.ar/policiales/el-arbol-genealogico-del-patron-de-itati_781290.

- Bartolomé, M. (2018). El crimen organizado y la estructura de clanes familiares en Bolivia y Perú. *Boletín Seguridad y Defensa*, IRI, 24, 1-4.
- Burzaco, E. (2015). La mexicanización narco de la Argentina. *Consejo Profesional de Ciencias Económicas de CABA*, Año VIII, 36, julio.
- Cawley, M. (2014, 14 de febrero). Clan narco de Argentina imita táctica de grupos regionales ya establecidos. *Insight Crime*, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/clan-narco-de-argentina-imita-tacticas-de-grupos-regionales-ya-establecidos/>.
- Cieza, D. (2009). Economía ilícita, control social y violencia: notas sobre el crimen organizado y consecuencias del narcotráfico y su represión en algunos países latinoamericanos. *Revista Relaciones Internacionales*, 18(37).
- De la Corte Ibáñez, L. y Gimenez-Salinas Framis, A. (2015). *Crimen.org: evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona, España: Ariel Editorial.
- Di Nicola, G. (2018, 24 de mayo). Cayó el Patrón del Mal del Norte, dedicado al tráfico de personas y también al de cocaína. *La Nación*, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2137406-cayo-el-patron-del-mal-del-norte-dedicado-al-trafico-de-personas-y-tambien-al-de-cocaina>.
- Dinatale, M. (2018, 22 de junio). La Argentina y otros 17 países de América Latina y la Unión Europea lanzaron un plan de lucha contra el crimen organizado. *Infobae*, disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/10/la-argentina-y-otros-17-paises-de-america-latina-y-la-union-europea-lanzaron-un-plan-de-lucha-contr-el-crimen-organizado/>.
- Federico, J. (2016, 31 de enero). Mapa narco: cómo operan las bandas en el país. *La Voz*, disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/sucesos/mapa-narco-como-operan-las-bandas-en-el-pais>.
- Gallo, D. (2014, 25 de febrero). Narcomenudeo violento: la clave del tráfico de drogas en el país. *La Nación*, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1667073-narcomenudeo-violento-la-clave-del-trafico-de-drogas-en-el-pais>.
- Garzón Vergara, J. C. (2013). La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión. En J. C. Garzón y E. Olson (Eds.), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Washington, DC: Wilson Center.
- Gordillo, F. (2018, 11 de febrero). Trata exprés: cómo es la nueva modalidad delictiva vinculada al narcotráfico. *Perfil*, disponible en: <http://www.perfil.com/noticias/cordoba/trata-expres-como-es-la-nueva-modalidad-delictiva-vinculada-al-narcotrafico.phtml>.
- Infobae (2018, 26 de abril). Megaoperativo antinarco contra el clan Los Funes en Rosario: mas de 60 allanamientos y varios detenidos. *Infobae*, disponible en: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/04/26/megaoperativo-antinarco-contr-el-clan-los-funes-en-rosario-mas-de-40-allanamientos-y-varios-detenidos/>
- IPEA (2018). *Atlas da viol-ncia*, Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/>

- index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432.
- Jaitman, L. y Torre, I. (2017). Estimación de los costos directos del crimen y de la violencia. En L. Jaitman (Ed.), *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- La Nación (2017, 30 de diciembre). Clanes mafiosos: un tenebroso país paralelo. (26/12/2017). *La Nación*, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2095327-clanes-mafiosos-un-tenebroso-pais-paralelo>.
- Linares, J. E. (2008). Redes criminales transnacionales: principal amenaza para la seguridad internacional en la posguerra fría. *Revista Criminalidad*, 50(1), 371-384.
- Rodrigues, T. (2018). Symbiotic interactions: On the connection between Drug-Trafficking, the Legal Economy and State Power in Brazil. *International Report (KAS)*, 84(2), 46-56.
- Sampó, C. (2017). Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 267-286.
- Segundo Enfoque (2017, 20 de noviembre). Argentina entre los países con menos homicidios en la región. *Segundo Enfoque*, disponible en: <http://segundoenfoque.com/argentina-los-paises-menos-homicidios-la-region-2017-11-20>.
- Sierra, G. (2014). La Argentina blanca: parte 2. *Clarín*, disponible en: <http://especiales.clarin.com/narcotrafico-bagayeros-del-norte-argentino/>.
- Sullivan, J. y Bunker, R. (2002). Drug Cartels, street gangs, and warlords. *Small Wars & Insurgencies*, 13(2), 40-53.
- Unodc (2002). *Results of a pilot survey of forty selected organized criminal groups in sixteen countries*, Global Programme against Transnational Organized Crime. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf.
- Unodc (2017). *Informe mundial de las drogas 2017*, disponible en: https://www.unodc.org/wdr2017/field/WDR_Booklet1_Exsum_Spanish.pdf.
- Unodc (2018). *World Drug Report 2018*, disponible en: https://www.un-ilibrary.org/drugs-crime-and-terrorism/world-drug-report-2018_d29e3f27-en.
- Valverde, R. R. H. F. (2013). Múltiplos padres territoriais para a governança do tráfico de drogas no Rio de Janeiro. *GEOUSP: Espaço e Tempo*, 33, 3-15.

Palabras clave

organized crime – structures – Argentina – clans – state cooperation

Keywords

crimen organizado – estructuras – Argentina – clanes – cooperación estatal

Abstract

Criminal organizations survive thanks to their capacity to adapt and transform. Hence, in recent years we have seen a process of fragmentation that has modified criminal structures up to the point that the big cartels have disappeared. This paper analyzes this transformation and focuses on the particular form that criminal structures have taken in Argentina: the family clans. Likewise, we analyzed this model of criminal organizations that depends on facilitators in order to create networks that would allow them to play globally. Considering these changes and the costs generated, we will also work on how States have had to modernize their cooperation strategies in order to contain the advance of organized crime.

Notas de investigación

There is no legitimacy crisis: Support for judicial institutions in modern Latin America*

Sin crisis de legitimidad: el apoyo a las instituciones judiciales en la América Latina contemporánea

AMANDA DRISCOLL

Florida State University, Estados Unidos
adriscoll@fsu.edu

MICHAEL J. NELSON

The Pennsylvania State University, Estados Unidos
mjn15@psu.edu

While important for every political institution, diffuse support —also called institutional legitimacy— is especially vital for courts. Conventional wisdom suggests that the U.S. Supreme Court enjoys a uniquely high level of public support; widespread pessimism colors existing assessments of high courts' legitimacy throughout the Americas. We show that not only is the U.S. Supreme Court not an anomaly, but the widespread assumption that Latin American courts are lacking in public legitimacy is fundamentally wrong. We conclude with a discussion of the implications of this research for future endeavors and make our case for more careful measurement and interpretation of these critical concepts in future research.

All political institutions require the support of the public in order to be effective (Easton, 1965). Scholars widely agree that the public's diffuse support —otherwise known as legitimacy— is of unique importance for courts because these institutions cannot directly enforce their decisions. Reviewing a mature corpora of work on the institutional legitimacy of the U.S. Supreme Court, Gibson (2007) argues that “in comparison to other national high courts, the U.S. Supreme Court enjoys an extraordinarily wide and deep ‘reservoir of goodwill’ —only a handful of institutions has support percentages approaching those of the American court” (522, see also Gibson, Caldeira, and Baird, 1998).

Outside of the United States, widespread pessimism colors existing assessments of public support for national high courts in separation of powers systems. Seligson (2007), for example, reports that “nearly all surveys of

* Artículo aceptado para su publicación el 7 de diciembre de 2018.

Latin America have found that citizens hold their national legislatures and judiciaries in low regard” (89). Citing these low levels of public esteem for national high courts, scholars, politicians, and pundits make the leap from general public support to institutional legitimacy, suggesting that judicial institutions throughout the Americas are in a perpetual state of crisis, lacking in both political autonomy and institutional efficacy (Hammergren, 1998; Prillaman, 2000; Domingo, 2004). This contention is not new. Verner (1984) notes the “often cited” assertion that Latin American “supreme courts do not have an effective, popular power base in the population” (473).

We challenge this conventional wisdom by cataloging variation in public support for courts throughout separation of powers systems in the Americas. We demonstrate that, contrary to common opinion, the assumption that Latin American courts are wholly lacking in legitimacy is generally misplaced. In fact, the public displays remarkable consensus in its institutional loyalty to its high courts, though public trust in high courts throughout the region is admittedly quite low. We attribute this to a misinterpretation of data that is widely available, but has not been shown to validly measure institutional legitimacy.

This descriptive result carries with it broad empirical and theoretical implications. The public’s unwillingness to tolerate inter-branch aggression and non-compliance is a central mechanism in many prominent theoretical models of comparative judicial independence and power: the threat of public backlash for non-compliance or inter-branch assaults implies that incumbents should have no recourse but to respect the court and to comply with its decisions (Vanberg, 2001; Clark, 2009; Staton, 2010). The centrality of this mechanism, coupled with the widespread assumption that Latin American courts are fundamentally lacking in public support, has fueled a consensus that Latin American courts are weak and ineffective, and that this lack of public legitimacy is ultimately to blame. Helmke (2010a), for example, argues that “low levels of legitimacy appear to have more explanatory power than several other intuitively plausible causes of judicial instability” (397). The empirical result reported here suggests there is much more to this puzzle than immediately meets the eye and multiple empirical and theoretical assumptions deserve reconsideration in light of these findings.

Measuring public support for judicial institutions

In his pioneering work on public support, Easton (1965) differentiates between two types of public support that institutions require. Easton identified diffuse support as “form[ing] a reservoir of favorable attitudes or

good will that helps members to accept or tolerate outputs to which they are opposed or the effect of which they see as damaging to their wants” (273). Other terms for diffuse support are institutional legitimacy, loyalty, or fealty. Legitimacy represents a willingness to accept the decisions and authority of an institution irrespective of one’s disagreement with its decisions. Institutional legitimacy is often measured with a battery of survey questions that assess the extent to which individuals would tolerate fundamental changes to the institutional structure of a court. An unwillingness to support institutional changes reveals a profound commitment to the institution as it is. In contrast to diffuse support, specific support refers to performance satisfaction and approval of institutional output. Easton (1965) described specific support as essentially “a quid pro quo for the fulfillment of demands”: specific support for an institution increases when an individual agrees with an institution’s outputs, and it declines in the face of disagreement with an institution’s decisions (268).

In spite of the centrality of these concepts for both pure theoretical and empirical work, Easton’s distinction between the multiple conceptual dimensions of institutional support —much less their empirical differentiation— is rarely considered directly outside the U.S. contexts (but see, Gibson, Caldeira, and Baird 1998, and Walker, 2016). Constrained by a lack of available measures that adequately capture concepts of theoretical interest, analyses of institutional confidence measures are often interpreted as measures of institutional legitimacy (Kapiszewski, 2012; Salzman and Ramsey, 2013; Domingo, 2004; Helmke, 2005, 2010b,a). This interpretation is all the more troubling in light of the work of Gibson, Caldeira and Spence (2003), who document that the commonly used measures of institutional trust or confidence are more closely related to short-term performance satisfaction (specific support) than diffuse support¹. They caution that “low levels of confidence should certainly not be interpreted as indicating low institutional legitimacy” (361), with other scholars raising similar precautions (Gibson, Caldeira and Baird, 1998; Staton, 2010; Kapiszewski, 2012).

Consequently, the inferences that have been drawn about the institutional legitimacy of courts of the Americas are incomplete at best and incorrect at worst.

¹ Gibson, Caldeira and Spence (2003) considered questions that differentiated short-specific and long-term (diffuse) measures of institutional support, finding that, while expressed confidence in the high court correlates weakly with diffuse support, it was strongly associated with short-term evaluations of the U.S. Supreme Court’s performance. They report that many respondents who appear wary or outright skeptical of the Supreme Court’s trustworthiness nevertheless displayed high levels of institutional fealty and were unwilling to accept or tolerate fundamental changes to the Supreme Court as an institution.

Public support for courts in modern Latin America

Our data come from the 2008 Americas Barometer surveys. While these surveys ask similar questions in other years, 2008 is the year with the best coverage across countries on our items of interest². In Appendix A we show that the results are similar to other years in which similar questions were included in the core questionnaire³. Institutional Trust is measured using the question “To what extent do you trust the Supreme Court?”⁴ We code respondents as trusting the court if they reported a 5, 6 or 7 on the 7-point Likert response scale. Our measure of diffuse support is based on respondents’ answers to the question “Do you believe that there might be a time in which the president would have sufficient reason to dissolve the Supreme Court, or do you think that sufficient reason could never exist?” This question taps abolition of the court, a concept similar to one identified by Gibson, Caldeira and Spence (2003) as a valid measure of Easton’s (1965) original concept of “diffuse support”. We discuss the validity of this measure in the next section.

Figure 1 lends additional credence to the assertion that the region’s high courts suffer a deficit of the public’s trust. The lighter-colored bars in the left-hand panel represent the percentage of respondents who said they trusted their national supreme court in 2008. Two conclusions are readily apparent. First, public trust in national high courts is generally lacking: the regional average is only 38%, with some cases that dip well below 20%. Second, the United States Supreme Court—the highest bar in the plot—far outpaces its institutional counterparts in terms of public trust, with more than 75% of U.S. respondents reporting trust in the U.S. Supreme Court.

Yet, turning to the right-hand panel of Figure 1, the difference between institutional trust and institutional legitimacy becomes readily apparent. Contrary to contemporary concerns about an overwhelming lack of institutional legitimacy, supreme courts throughout Latin America enjoy relatively high levels of institutional loyalty: a large percentage of all national populations profess an unwillingness to tolerate fundamental changes to their national high courts’ institutional integrity. Though the United States has long been assumed to be unique in its “reservoir of goodwill,” Figure 1 suggests that it is in either unique nor an outlier. Relative to the other supreme courts of the Western Hemisphere, the U.S. stands only slightly above the hemispheric

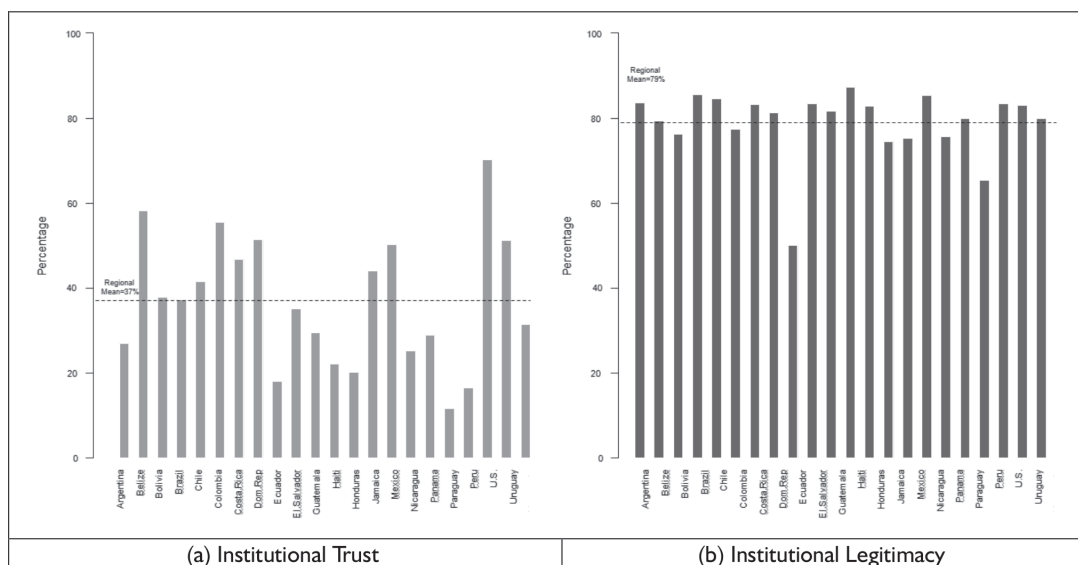
² The Americas Barometer has changed the wording of their diffuse support question over time. We assess the validity of both wordings below, and Appendix A demonstrates that our conclusion is robust to both question wordings.

³ The data in Appendix A end in 2012; the AmericasBarometer has not contemporaneously asked both questions in more recent surveys.

⁴ Specifically, the question queries respondents’ “*confianza*,” which translates to either trust or confidence. We therefore use both terms interchangeably throughout.

average of 79%. Far from implying widespread crises of legitimacy, these figures paint a picture of national high courts that, despite the public mistrust they inspire, are nevertheless broadly viewed by the public as a central component of the constitutional system. Taken together, these patterns suggest that we have more to learn about the origins of institutional trust and more profound institutional fealty for the high courts of Latin America.

Figure 1



Darker-colored bars represent the percentage of respondents answering in the negative to the question “Do you believe that there might be a time in which the president would have sufficient reason to dissolve the Supreme Court, or do you think that sufficient reason could never exist?” Lighter-colored bars represent the percentage of respondents claiming a 5, 6 or 7 on that 7-point Likert scale, taken from the question “To what extent do you trust the Supreme Court?” The figures reported for the United States are taken from the 2006 AmericasBarometer.

Measurement validity

Some may question whether the question we consider adequately captures the concept of diffuse support. Caldeira and Gibson (1992) argue that measures of that concept should probe respondents’ “unwillingness to make

or accept fundamental changes in the functions of the institution” (638). Moreover, Gibson, Caldeira, and Baird (1998) identify an item relating to the abolition of a court as “the clearest and most direct operationalization [of diffuse support]. If one agrees that it may be better to do away with the court... then obviously one is not supportive of the institution” (348). Similarly, Gibson, Caldeira and Spence (2003) contend that the “item about doing away with the Court has the highest face validity, given Easton’s original conceptualization” (363). Conceptually, then, the item accurately captures the concept of interest. Abolition is the ultimate “fundamental chang[e]”.

Still, we acknowledge three ways that the question we evaluate is less than ideal. First, this question’s wording differs from the one explicitly advocated by Gibson, Caldeira and Spence (2003), leaving the respondent to imagine a hypothetical situation in which she would support an institutional change. Second, the question contains an explicit reference to “the President”. This phrasing might invite contamination. Priming respondents to consider the actions of a presidential incumbent may invoke responses that have more to do with respondents’ support for the incumbent rather than their commitment to the high court. Finally, the standard battery of questions commonly analyzed by Americanists includes a series of items querying respondents about their support for various institutional changes: removing high jurists from office, reducing the jurisdiction of a high court, making the court less independent, and doing away with the court altogether. Unfortunately, the full battery of questions was not asked in the Americas Barometer, and one might be concerned that only extremists are willing to abolish a supreme court. If true, the use of this item would artificially inflate our estimates of diffuse support. In the sections that follow, we probe the validity of this survey item.

Does the item scale with widely-used measures of diffuse support?

The first two limitations relate to the wording of the Americas Barometer item. The wording differs from that suggested by Gibson, Caldeira and Spence (2003), and it mentions “the president,” raising concerns of contamination. To evaluate the extent to which this question is a valid measure of the underlying concept of diffuse support, we included the two wordings used by the Americas Barometer question on a public opinion survey of 1000 respondents conducted on Amazon MTurk in December of 2017. We provide more information on the demographics of our sample in Appendix B.

The survey asked respondents the two Americas Barometer questions along with four questions suggested by Gibson, Caldeira and Spence (2003):

- If the U.S. Supreme Court started making a lot of decisions that most people disagree with, it might be better to do away with the Court altogether.
- The right of the U.S. Supreme Court to decide certain types of controversial issues should be reduced.
- Justices on the U.S. Supreme Court who consistently make decisions at odds with what the majority wants should be removed from their position.
- The U.S. Supreme Court ought to be made less independent so that it listens a lot more to what the people want.
- Do you believe that there might be a time in which the president would have sufficient reason to dissolve the Supreme Court, or do you think that sufficient reason could never exist? (Americas Barometer 2006-2008).
- Do you believe that when the country is facing very difficult times it is justifiable for the President of the country to dissolve the Supreme Court and govern without the Supreme Court? (Americas Barometer 2010-2012).

This six-item scale has high reliability with a Cronbach's alpha is 0.80. Moreover, the item set is strongly unidimensional, with an eigenvalue of the first factor of 2.68 but a mere 0.39 for the second factor. The factor loading for the Americas Barometer question item is 0.51 for the Americas Barometer 2008 item and 0.58 for the 2010 wording. While these item loadings are lower the item loadings for the other measures of diffuse support in our scale (which range from 0.70-0.74), they are not out of the norm for other measures used in research on the U.S. Supreme Court, and are well in line with widely suggested cut offs⁵. Thus, our Americas Barometer question appears to satisfy traditional metrics for factor loadings onto the same dimension as the gold-standard Gibson, Caldeira and Spence (2003) items⁶. While the reference to the president or the hypothetical wording does seem to weaken the item's connection to other, more widely-used measures of the concept, it does not appear to have wholly invalidated this question as a viable measure of legitimacy.

⁵ For example, Hair et al. (1998) write that "if the loadings are ± 0.50 or greater, they are considered practically significant" (111).

⁶ When the confidence item is added to the item set, it does not load well onto the same factor as the diffuse support items; its loading is a meager .38. Moreover, a factor analysis of the Americas Barometer data suggest that respondents' reported trust in the supreme court loads strongly on a common factor analytic dimension with their more general attitudes about the performance of the political system, as we would expect if that item captured performance satisfaction.

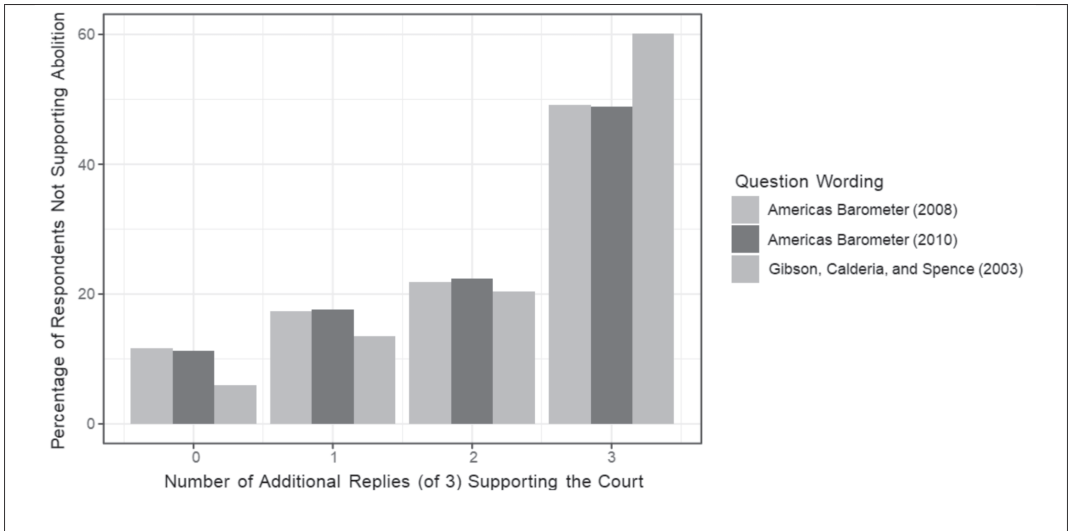
Is the “do away with” item too extreme?

Eliminating an institution of the national government is a monumental change to the structure of a political system. We fully concede that this item may represent an outer bound of support. To this end, we are concerned with the likelihood that this measure artificially inflates our estimates of institutional support, yielding a meaningful difference between institutional trust and diffuse support only because our diffuse support item is unrealistically extreme. Empirically, would respondents who support the court on the question of abolition turn their back on the institution when given the opportunity to support other, less extreme measures of court curbing? Were this the case, it would suggest that the estimates in Figure 1 are falsely increased by the use of the abolition item.

Figure 2 provides some data on this point from our MTurk survey. The data for the figure is restricted to those “court-protective” respondents on the abolition question (in other words, they would not abolish the court), and the colors of the bars correspond to the three different question wordings for that concept. The height of the bars indicates the percentage of those respondents who gave court-protective responses on the remaining three court curbing questions (regarding limiting independence, jurisdiction, or removing controversial judges). If it were the case that the “do away with” item was artificially inflating diffuse support, we should observe relatively high bars on the left-hand side of the figure: respondents are willing to support the Court against abolition but not against other types of attacks.

That is not the case. Irrespective of the wording of the question used to assess the proposal of Court abolition, the respondents who adopt a court-protective stance on the question of abolition are also court-protective on other, similar, items. Only a small number of respondents—less than 12%—appear to be extremists, supporting the Court on the question of abolition but not on any of the other institutional commitment items. While there is a good deal of variation across the number of supportive replies—a feature of such a scale, not a drawback—Figure 2 assuages our concerns that a large percentage of respondents support not only keeping the Court, but would protect it on all other fronts.

Figure 2



Diffuse support for the supreme court among respondents who would not abolish the Court. The bars indicate the percentage of respondents who gave court-protective replies in response to other court curbing proposals.

Discussion

In this paper, we have evaluated institutional support for high courts across Latin America. Contrary to conventional wisdom, we suggest that these courts are not lacking in diffuse support; they are widely perceived as legitimate institutions as it has been defined and validated by extant literature (Caldeira & Gibson 1992; Gibson, Calder & Baird 1998; Gibson, Caldeira & Spence 2003). Our data suggest that Latin American supreme courts are just as legitimate as the U.S. Supreme Court, which has been widely regarded as the most legitimate constitutional court in the world.

The distinction we draw—between trust and institutional commitment—is one with a difference. This research serves as a call for more and ideally continuous systematic research on the micro-foundations of public support for high courts and political institutions writ large. As with many comparative researchers, we stand on the shoulders of the immensely important data gathering capabilities of those who run cross-national surveys. While some questions on these large-scale survey operations are ideal for some purposes, other concepts of interest are measured imprecisely (or sometimes not at all). Our analysis suggests that scholars must take care to only interpret measures

as applying to specific concepts when the link between concept and measure is clear. Simply put, survey items about institutional trust or confidence do not measure legitimacy (Gibson, Caldeira & Spence 2003; Staton 2010, 171). And, of course, when scholars have the opportunity to design and implement their own surveys, they need to take care to design instruments that provide valid indicators of the concepts of interest.

This descriptive result calls into question existing conventional wisdom about the legitimacy of Latin American high courts, as well as related implications for assessments of their institutional integrity and potential efficacy. Institutional legitimacy is theorized to deter would-be institutional assailants and to promote compliance. The threat of backlash has been theorized as a critical mechanism for protecting high courts from incumbents, who would seek to influence or undermine high courts via court curbing attacks (Vanberg, 2001; Clark, 2009; Helmke, 2010a). In the Latin American separation of powers systems, this threat of incumbent infringement and institutional assault is ever-present; a lack of institutional legitimacy is commonly posited to be at fault (Kapiszewski, 2012; Helmke, 2010a,b). Our results suggest that there is more to the story here than meets the eye. If Latin American courts are more widely legitimate than previously believed, then it calls into questions the costs (and possible benefits) of court curbing attempts (Clark, 2009; Driscoll y Nelson 2019), and the extent to which a lack of diffuse support is to blame for instability throughout the region (Helmke, 2010a).

Second, but no less important, institutional legitimacy and the threat of public sanction is also a key mechanism for compliance with judicial decisions. This assumption has motivated a broad and compelling literature on strategic judicial behavior in high courts around the world (Kapiszewski and Taylor, 2013), impacting everything from the decisions they craft (Vanberg, 2001), interbranch relations (Clark, 2009), and courts' procedural and publication decisions (Staton, 2010; Krehbiel, 2016). Consequently, it has been largely assumed that Latin American courts are generally impotent political actors and lacking in judicial power (Domingo, 2004). Broadly speaking, our results suggest that Latin American high courts may have a reservoir of support that is deep enough to stand up to overreach by the other branches of government and to secure implementation of their decisions. Minimally, we have much more to understand.

References

- Berinsky, A. J.; Huber, G. A. and Lenz, G. S. (2012). Evaluating online labor markets for experimental research: Amazon.com's Mechanical Turk. *Political Analysis*, 20(3), 351-368.

- Caldeira, G. A. and Gibson, J. L. (1992). The Etiology of Public Support for the Supreme Court. *American Journal of Political Science*, 36, 635-664.
- Christenson, D. P. and Glick, D. M. (2015). Chief Justice Roberts's Health Care Decision Disrobed: the Microfoundations of the Supreme Court's Legitimacy. *American Journal of Political Science*, 59(2), 403-418.
- Clark, T. S. (2009). The Separation of Powers, Court Curbing, and Judicial Legitimacy. *American Journal of Political Science*, 53(4), 971-989.
- Clifford, S.; Jewell, R. M. and Waggoner, P. D. (2015). Are samples drawn from Mechanical Turk valid for research on political ideology? *Research & Politics*, 2(4).
- Domingo, P. (2004). Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Recent Trends in Latin America. *Democratization*, 11(1), 104-126.
- Driscoll, A. and Nelson, M. J. (2019). "The Costs (and Benefits) of Court Curbing: Experimental Evidence from the United States." Paper Presented at the 2019 Social Science Research Council's "Anxieties of Democracy" Conference, New York, NY. January 30-31, 2019.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York, NY: Wiley.
- Firth, K.; Hoffman, D. A. y Wilkinson-Ryan, T. (2018). Law and Psychology Grows Up, Goes Online, and Replicates. *Journal of Empirical Legal Studies*, 15(2), 320-355.
- Gibson, J. L. (2007). The Legitimacy of the U.S. Supreme Court in a Polarized Polity. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(3), 507-538.
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A., and Baird, V. (1998). On the Legitimacy of National High Courts. *American Political Science Review*, 92(2), 343-358.
- Gibson, J. L., Caldeira, G. A., and Spence, L. K. (2003). Measuring Attitudes Toward the United States Supreme Court. *American Journal of Political Science*, 47(2), 354-367.
- Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., y Black, W. C. (1998). *Multivariate Data Analysis*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Hammergren, L. A. (1998). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America: The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, CO: Westview Press.
- Helmke, G. (2005). *Courts under Constraints: Judges, Generals and Presidents*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Helmke, G. (2010a). Public Support and Judicial Crises in Latin America. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 13, 397-411.
- Helmke, G. (2010b). The Origins of Institutional Crises in Latin America. *American Journal of Political Science*, 54(3), 737-750.
- Huff, C. and Tingley, D. (2015). "Who are these people?" Evaluating the demographic characteristics and political preferences of MTurk survey respondents. *Research & Politics*, 2(3).
- Kapiszewski, D. (2012). *High Courts and Economic Governance in Argentina and Brazil*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Kapiszewski, D. and Taylor, M. M. (2013). Compliance: Conceptualizing, Measuring, and Explaining Adherence to Judicial Rulings. *Law & Social Inquiry*, 38(4), 803-835.

- Krehbiel, J. N. (2016). The Politics of Judicial Procedures: the Role of Public Oral Hearings in the German Constitutional Court. *American Journal of Political Science*, 60(4), 900-1005.
- Prillaman, W. C. (2000). *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Salzman, R. and Ramsey, A. (2013). Judging the Judiciary: Understanding Public Confidence in Latin American Courts. *Latin American Politics & Society*, 55(1), 73-95.
- Seligson, M. A. (2007). The Rise of Populism and the Left in Latin America. *Journal of Democracy*, 18(3), 81-95.
- Staton, J. K. (2010). *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. New York, NY: Cambridge University Press New York.
- Vanberg, G. (2001). Legislative-Judicial Relations: A Game-Theoretic Approach to Constitutional Review. *American Journal of Political Science*, 45(2), 346-361.
- Verner, J. G. (1984). The Independence of Supreme Courts in Latin America: A Review of the Literature. *Journal of Latin American Studies*, 16(2), 463-506.
- Walker, L. D. (2016). A Multi-Level Explanation of Mass Support for the Judiciary. *Justice System Journal*, 37(3), 194-210.

Palabras clave

legitimidad – política judicial – relaciones entre Poderes – América Latina – conformidad

Keywords

legitimacy – judicial politics – inter-branch relations – Latin America – compliance

Abstract

Si bien es importante para todas las instituciones políticas, el apoyo difuso —también llamado legitimidad institucional— es especialmente vital para los tribunales. El saber convencional sugiere que la Corte Suprema en Estados Unidos goza de un nivel excepcionalmente alto de apoyo público; mientras que existe un pesimismo generalizado al evaluar la legitimidad de los tribunales superiores en América Latina. El artículo demuestra que no solo la Corte Suprema de los Estados Unidos no es una anomalía, sino que la suposición generalizada de que los tribunales latinoamericanos carecen de legitimidad pública es errónea. Se concluye con una discusión de las implicaciones de esta investigación, en pos de una interpretación más cuidadosa de estos conceptos de cara a una futura agenda de investigación.

Appendix A Country-Year Averages

Table A1 takes a longer view of our measures of institutional support, reporting the national levels of *Diffuse Support* and *Institutional Trust* between 2006 and 2012. As noted in the paper, the Americas Barometer changed their wording of the diffuse support question throughout this time period. In earlier (2006, 2008) surveys, respondents were posed the following question: “Do you believe that there might be a time in which the president would have sufficient reason to dissolve the Supreme Court, or do you think that sufficient reason could never exist?” In later surveys (2010, 2012), the question, which contains more context, was asked: “Do you believe that when the country is facing difficult times it is justifiable for the president to dissolve the Supreme Court and govern without it?” *Diffuse Support* was coded as “1” if respondents answered either “No, there’s no sufficient reason [to dissolve the SC]” (2006, 2008), or when they responded “No, it is not justified” to the later surveys (2010, 2012). Where no country averages are reported, the question was not asked in that country-year.

The figures shown in Table A1 suggest that the 2008 values discussed in the text of the paper are not anomalous. Indeed, diffuse support for national courts is consistently high throughout the region. Though there appears to be a modest upward trend in most cases, the change in the wording of the question between 2008 and 2010 may also be to blame for this shift. As was the case in 2008, the national averages for diffuse support remain consistently high across cases, while the percentages of respondents reporting high levels of trust are consistently low.

Table A1
Diffuse Support and Institutional Trust in the Supreme Court,
Country-year Averages

Country	Question	2006	2008	2010	2012	Country Average	Country St. Dev
Argentina	Diffuse Support		83.57			83.57	
	Institutional Trust		26.98			26.98	
Bolivia	Diffuse Support		76.18		89.02	82.06	9.08
	Institutional Trust	31.28	37.73		23.23	30.74	7.26
Brazil	Diffuse Support		85.53	87.54	86.93	86.66	1.02
	Institutional Trust	35.01	31.93	49.32	42.27	42.22	6.91
Chile	Diffuse Support	88.97	84.55			86.76	3.13
	Institutional Trust	36.59	40.21			39.37	2.86
Colombia	Diffuse Support	71.38	77.39	90.53	88.82	82.03	9.18
	Institutional Trust	40.17	51.9	47.48	40.74	48.54	4.88
Costa Rica	Diffuse Support	81.01	83.19	86.52	88.06	84.69	3.18
	Institutional Trust	49.93	44.67	46.47	35.38	48.47	8.93
Dom. Rep.	Diffuse Support	82.00	81.36	86.77	87.39	84.38	3.13
	Institutional Trust	43.67	47.51	42.27	39.95	45.22	4.54
Ecuador	Diffuse Support	44.72	50.02	84.97	78.92	64.65	20.23
	Institutional Trust	13.06	17.40	20.5	29.47	20.46	6.44
El Salvador	Diffuse Support	73.53	77.62	85.98	84.22	80.33	5.79
	Institutional Trust	38.06	33.89	47.23	43.09	43.19	5.59
Guatemala	Diffuse Support	79.57	81.66	82.98	91.32	83.88	5.15
	Institutional Trust	28.57	26.20	27.59	27.50	30.37	1.15
Honduras	Diffuse Support	86.69	82.73	90.06	86.23	86.42	2.99
	Institutional Trust	22.02	18.46	48.68	19.16	30.24	13.38
Mexico	Diffuse Support	80.58	75.27	84.85	87.74	82.11	5.42
	Institutional Trust	49.42	47.56	47.70	43.78	48.69	4.19

Table A1
Diffuse Support and Institutional Trust in the Supreme Court,
Country-year Averages

Country	Question	2006	2008	2010	2012	Country Average	Country St. Dev
Nicaragua	Diffuse Support	77.24	85.44	90.20	89.23	85.52	5.89
	Institutional Trust	26.33	23.70	27.53	45.79	32.90	8.40
Panama	Diffuse Support	80.33	75.67	92.40	96.57	86.24	9.85
	Institutional Trust	30.60	27.99	38.80	34.75	34.81	4.35
Paraguay	Diffuse Support	67.60	79.83	74.08	80.47	75.49	5.99
	Institutional Trust	18.97	11.49	23.17	26.75	20.91	7.01
Peru	Diffuse Support	56.80	65.33	82.46	82.08	71.66	12.72
	Institutional Trust	18.27	15.87	17.80	24.47	19.58	3.72
Uruguay	Diffuse Support	85.19	83.02	91.87	92.58		
	Institutional Trust	46.83	48.40	60.2	48.94	55.01	6.21
Venezuela	Diffuse Support	82.94	79.90			81.42	2.15
	Institutional Trust	36.29	29.33			34.39	4.25
Haiti	Diffuse Support	92.19	87.32	87.35	82.94	87.45	3.77
	Institutional Trust	15.38	21.16	14.84	17.70	17.76	3.14
Jamaica	Diffuse Support	81.96	74.52	92.15	93.77	85.59	9.04
	Institutional Trust	34.29	39.49	40.23	50.87	45.89	5.92
Guyana	Diffuse Support	79.95	79.63	91.37	93.69	86.16	7.41
	Institutional Trust	44.24	50.20	42.92	56.90	51.09	5.97
Belice	Diffuse Support		79.29	89.03	94.08	87.46	7.51
	Institutional Trust		50.45	47.07	66.47	58.40	9.78
EEUU	Diffuse Support	83.48				83.48	
	Institutional Trust	69.29	44.27			57.12	18.18
Canada	Diffuse Support	78.93				78.93	
	Institutional Trust	76.37	71.95			75.53	3.38
Regional Average	Diffuse Support	76.00	77.20	87.24	88.10		
	Institutional Trust	33.4	35.89	37.66	38.22		

Table B1
Comparison of Sample Demographics

		MTurk		Internet	In person
	Sample	Christenson and Glick	Berinsky, Huber, Lenz	ANES-P 2008-09	ANES 2008
% Female	51	54	60.1	58	55
% White	76	79	84	83	79
% Black	12	8	4	9	12
% Hispanic	11	5	7	5	9
Mean Age (Yrs)	37	33	32	50	47
Mean Ideology (7 pt.)	3	3	3	4	4
Education	54% Col Grad 34% Some Col	50% Col Grad 37% Some Col	15 yrs	16 yrs	14 yrs

ANES-P is the American National Election Panel Study conducted by Knowledge Networks, and the ANES is the American National Election Study. Data from the ANES are weighted. Data for Christenson and Glick comes from Table A1 of their article (which also forms the basis for this table); data for the remaining columns comes from Table 3 in Berinsky, Huber, and Lenz (2012).

Appendix B

The MTurk Survey

Because Mechanical Turk samples are convenience samples, a natural question to ask about it concerns the extent to which it represents the American people. While MTurk samples are not representative of the U.S. population, recent research suggests that they are far more representative than typical convenience samples (Clifford, Jewell and Waggoner, 2015; Berinsky, Huber and Lenz, 2012; Huff and Tingley, 2015). Perhaps more importantly, researchers have replicated key findings in law and psychology using MTurk samples (Firth, Hoffman and Wilkinson-Ryan, 2018; Christenson and Glick, 2015). Still, we report in this appendix some information about the demographics of our sample compared to other prominent samples.

To this end, Table B1 compares the characteristics of our sample to those used by Christenson and Glick (2015), perhaps the most well-known investigation of public support toward U.S. courts to rely on MTurk data, the Berinsky, Huber, and Lenz MTurk sample, the 2008-2009 American National Election Panel Study (a web-based panel survey), and the 2008 American National Election Study, a well-known face-to-face survey.

Overall, our sample is fairly representative. Its average age is markedly older than the other Mechanical Turk samples, it has a higher amount of Latino representation than any of the internet samples, and it has the same amount of African American representation as the ANES. One common critique of Mechanical Turk convenience samples is their relatively liberalness. While our sample is slightly left-leaning, it is no more left-leaning than is typical. With these demographics, we echo Berinsky, Huber, and Lenz's conclusion: "the MTurk sample does not perfectly match the demographic and attitudinal characteristics of the U.S. population but does not present a wildly distorted view of the U.S. population either. Statistically significant differences exist between the MTurk sample and the benchmark surveys, but these differences are substantively small. MTurk samples will often be more diverse than convenience samples and will always be more diverse than student samples." Given these important caveats, we are comfortable employing an MTurk sample for our purposes.

Reseñas

Democracia y Elecciones. Apuntes para una reforma política

Juan Andrés Miño y Alfredo Rafael Busmail

Editorial El Ateneo, 2015, 192 páginas

Juan Bautista Lucca

El libro de Juan Andrés Miño y Alfredo Rafael Busmail, *Democracia y Elecciones. Apuntes para una reforma política*, es un esfuerzo sesudo por comprender la compleja dinámica institucional de la Argentina en sus múltiples facetas subnacionales. En ese sentido, es una lectura necesaria para quienes deseen adentrarse en los múltiples rostros que el juego político representativo adquiere en esos territorios en el actual período democrático.

Para ello, los autores analizan la política subnacional a la luz de la propuesta de Arend Lijphart en torno a la formulación de dos grandes senderos que puede adquirir la democracia: por un lado, entre aquella versión que la define como el gobierno de la mayoría (democracia mayoritaria) versus aquella otra interpretación donde el gobierno es de tantos como sea posible (democracia de consenso). Paradójicamente, los autores de este libro recuperan la hipótesis del profesor holandés y sus variables analíticas de la última versión disponible en español (*Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, publicado en el 2000), pero hacen referencias y citas del libro *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo* (publicado en 1987 en español) cuyas dimensiones y variables eran diferentes.

Pormenorizadamente, a lo largo del libro, los autores se enfocan en comprender la dinámica institucional relativa a las elecciones en cada una de las provincias, para develar empíricamente a qué modelo de

democracia se orientan. En esa senda, en un primer momento, desde una perspectiva que nominalmente tome en cuenta la interacción entre las reglas de juego y la vocación de poder de los actores centrales del sistema político, ponen el acento en aprehender la diversidad institucional a nivel subnacional de las formulas electorales preponderantes en estos territorios, los diferentes tipos de distritos electorales que se diseñan, cómo se aborda el problema de la proporcionalidad territorial, el ballotage, la reelección, la simultaneidad del voto ejecutivo y legislativo, los cambios y reformas electorales llevadas adelante a lo largo del tiempo, entre otros aspectos.

Empíricamente, Miño y Busmail demuestran cómo, salvando contadas excepciones como las de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Misiones y Santa Fe donde el cambio institucional fue escaso a lo largo del tiempo, en la gran mayoría de las provincias hubo un viraje histórico durante el siglo XX y XXI hacia dinámicas pro mayoritarias de la democracia, siendo los casos de Formosa, La Rioja, San Juan, San Luis y Santa Cruz los ejemplos más mayoritarios en el actual período democrático. Este dato lleva a los autores a profundizar el análisis de la propensión hacia el mayoritarismo vinculado a problemáticas como la desproporcionalidad territorial (*malapportionment*) para la asignación de escaños o la instauración de un federalismo fiscal distorsivo, que les permite inclusive hablar

de la configuración de verdaderos “emiratos subnacionales” en ciertos casos provinciales particulares.

Sin embargo, esta crítica habitual de un abordaje institucionalista en torno a la desproporcionalidad territorial en la asignación de escaños, no toma en cuenta al proceso histórico argentino. Si la proporción territorial en la asignación de escaños puede ser pensada según Miño y Busmail como una forma de fortalecer el consensualismo, en realidad esta afirmación institucionalista deriva en el fortalecimiento de los territorios de mayor magnitud en términos de población, lo cual implica un viraje mayoritario en términos de la dispersión del poder en la dimensión territorial propuesta por Lijphart y, a su vez, implica desconocer el complejo y conflictivo proceso histórico por equiparar e integrar en el Estado Argentino a las preexistentes provincias del Río de la Plata.

Inclusive, la misma crítica es válida para la afirmación de que las provincias con propensión mayoritaria derivan en un “emirato subnacional” por la transferencia de recursos fiscales a las provincias menos pobladas y un diseño institucional que alienta la baja competencia política, puesto que se confunde la democracia como forma de acceso y como ejercicio del poder del Estado por un lado y, paralelamente, no se toma en cuenta que históricamente el proceso de burocratización del Estado Nación argentino se asienta en este pacto o connivencia fiscal entre las oligarquías provinciales a cambio de la subordinación militar (Mazzuca, 2002).

En definitiva, este es un libro de lectura obligatoria para repensar las instituciones representativas y la democracia en el nivel subnacional en contextos federales como el Argentino, a sabiendas de que el lector comparta la premisa de que las

instituciones formales determinan el juego y las ventajas/desventajas de los jugadores y, por ende, este libro resulte por demás sugerente; o bien, que el lector disponga de una mirada inversa que ponga el acento en cómo las relaciones de poder entre los jugadores llevan a la formulación de cierto tipo de instituciones, y por ende necesariamente recurra implícitamente a la dinámica histórica en pos de comprender cómo se deriva la estructura institucional.

Ahora bien, independientemente del tipo de lector que Ud. sea, es innegable el gran aporte empírico realizado por Miño y Busmail, así como también su refinamiento metodológico y su valentía intelectual para transpolar la hipótesis de los Modelos de democracia de Lijphart a una dimensión subnacional. En conclusión, *Democracia y elecciones. Apuntes para una reforma política* es una cita obligada para comprender comparativamente la diversidad dinámica de las democracias y las elecciones en las provincias argentinas, que llevó mercedamente a los autores a recibir el Premio de Ensayo de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la Argentina.

Bibliografía

- Lijphart, A. (1987). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona, España: Ariel.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona, España: Ariel.
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 4(7), 23-47.

How democracies die

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt

Crown, 2018, 320 páginas

Fabrizio Aguirre

¿Nuestra democracia está en peligro?, es la pregunta disparadora de un libro que busca repensar y reaccionar, ante un escenario caracterizado por el intrigante fenómeno Trump. Para ello promete recuperar el análisis comparado hecho por los dos académicos de Harvard sobre la quiebra de las democracias alrededor del mundo.

En los capítulos 1 y 4, los autores desarrollan un modelo sobre el debilitamiento y deshacimiento de las democracias. Ese desplazamiento está dado por un prolongado e irresponsable liderazgo desde las elites de los partidos políticos ante ciertos líderes potencialmente autoritarios, cuyos comportamientos pueden anticiparse por esas elites. Si los partidos priorizan a la democracia, los harán a un lado. Sin embargo, si se alían con ellos para conservar o llegar al poder, la pondrán en un serio riesgo. Resulta que cuando esas alianzas se salen de control, el líder potencialmente autoritario accede al gobierno de su coalición y al del Estado, generando una coexistencia cada vez más insostenible con la democracia.

En los capítulos 2 y 3, se aplica el modelo al caso norteamericano. En el primero de ellos, se da cuenta de la aplicación de un filtro informal en el acceso a candidaturas para impedir que candidatos ajenos a la política partidaria disputen cargos. Se señala que esto supo cumplir una función protectora para la democracia, pese a las controversias suscitadas. En el segundo de estos capítulos, se

habla de cómo una nueva oleada democrática llevó desde fines de la década de 1960 a que los partidos tomen una opción por la apertura de las candidaturas en vez de priorizar su función de filtro selector. Esta transición abre una paradoja inquietante: la mayor inclusión política y más reciente de la historia de las democracias en Occidente, permite que candidatos ajenos a la política y adversos a la democracia lleguen al poder y puedan actuar en su contra.

El capítulo 5 está en el centro del orden de exposición y de la orientación del peso argumentativo, pues se expone la variable clave que explica que las democracias funcionen y cuya debilidad anticipa su crisis y eventual fin. Se trata de dos reglas informales y no escritas de la institucionalidad democrática: la mutua tolerancia y la autocontención en el ejercicio del poder. La primera, a través de la legitimación de los rivales como justos competidores, y la segunda, por medio de la prudencia en el manejo propio de las facultades legales o consuetudinarias, son las condiciones de partida para asegurar un procesamiento democrático del conflicto político.

Vale resaltar que no fue fácil arribar a ese consenso proveedor de estabilidad y gobierno, luego convertido en un modelo de institucionalidad puesto en boga globalmente a partir de la tercera ola democrática. En el capítulo 6 se da cuenta con detalle de serios obstáculos tales como luchas facciosas y hasta una guerra civil,

que transcurrieron antes que esas reglas pudieran ser reconocidas como la base del juego político democrático recién a fines del siglo XIX.

Volviendo a nuestro tiempo, se recuperan los interrogantes dados ante el desahucio progresivo de esa cultura institucional. En el capítulo 7 se expone ese proceso a la luz del desdén ofrecido por ciertos políticos marginales hacia la década de 1990 e internalizado por los propios líderes partidarios desde hace sólo unos años. Esto ha desembocado en casos impensables de obstruccionismo legislativo y de expansión unilateral del poder durante la administración Obama. Los autores suman a todo ello el agravante de la llegada a la presidencia de Trump como un líder potencialmente autoritario, que exacerba en estilo y prácticas el rechazo por las valoradas reglas. Un análisis que parece poner contra las cuerdas la idea de Estados Unidos como un régimen bien establecido y como modelo de democracia.

De estos capítulos emerge un elemento fragmentariamente desarrollado: el clivaje racial como fuente de polarización social y político-partidaria. Vale señalar que ese elemento aparece como fundamental en dos momentos. Primero, relacionado con la apertura al acceso a las candidaturas desde fines de los 60, y más claramente detrás de la polarización y radicalidad asumida por la élite de los partidos políticos desde las últimas décadas.

Sobre el modelo teórico propuesto e inspirado en *La quiebra de las democracias* de Juan José Linz, pensamos que aún podría explorar interesantes matices para pensar la política norteamericana actual y la que se avizora.

En principio, consideramos problemática la decisión inicial de definir a un líder como potencialmente autoritario si desarrolla tal o cual comportamiento es-

pecífico. El propio Linz, indagando sobre la “prueba de fuego” para comprobarlo, observa que entre la oposición semileal y la desleal se desliza una importante ambigüedad que dificulta aplicar tal prueba como inobjetable (Linz, 1987: 65). Asimismo, esto complejiza presuponer que las alianzas entre los partidos y estos líderes están inclinadas a resultar fatídicas para la democracia. En contrario, hay pruebas históricas en las democracias europeas de que tales alianzas pueden implicar un mecanismo efectivo de contención de los opositores no leales al régimen (Linz, 1987). Así la decisión de los autores podría determinar el proceso tras una trayectoria de reversión democrática.

Sobre el apartado metodológico, los autores proponen el empleo de un análisis comparado para traer luz al caso norteamericano a partir de las experiencias históricas y más recientes en otras democracias alrededor del mundo. Sin embargo, el principal mecanismo que hace funcionar la democracia, son las reglas informales y no escritas desarrolladas en un análisis histórico del propio país. Visto eso, la comparación entre casos con otros países parece ocupar un rol más bien complementario. Ahora bien, el análisis presentado desde la dinámica interna de la política norteamericana tiene mucho para ofrecernos. Los autores dan pie a un campo atractivo para avanzar sobre diagnósticos y propuestas: el análisis subnacional comparado. Mostrando las trayectorias de algunos estados del sur profundo (como Georgia) y de otras partes del país (como Carolina del Norte, Indiana y Texas), se ilustran diversos patrones subnacionales de la advertida erosión democrática más o menos progresivos en relación con la trayectoria del plano nacional.

Los autores demuestran a lo largo del texto, un entendimiento teórico y aplicado en torno al hecho de que la democra-

cia norteamericana se encuentra en serios problemas. Un diagnóstico que ya se podría haber anticipado antes y que advierte aún más en un futuro próximo. Este es uno de sus aportes, en la medida que no se quedan en el aura disruptiva que caracteriza al líder actual. Asimismo, dar cuenta de la erosión democrática en Estados Unidos nos invita a pensar en la posibilidad de un proceso más extenso capaz de afectar a otras democracias. Siendo este un diagnóstico posible para las democracias de Europa Occidental (Foa y Mounk, 2016) y también para las de más reciente transición en América Latina (Gamboa, 2017).

En tal sentido, la obra vale para incentivar una agenda de investigación abocada al fenómeno de la erosión democrática con un estudio comparado, donde se recuperen los elementos institucionales focalizados por los autores. En paralelo, resulta desafiante desarrollar otros factores provistos de cierta mención, tales como el fenómeno de la transnacionali-

zación y la desigualdad económica, la influencia mediática sobre la cultura democrática y el abordaje de las divisiones étnicas y religiosas, entre otros, para generar diagnósticos más profundos y presentar propuestas más convincentes hacia las elites y públicos interpelados. La sospecha de que la democracia está en peligro en el caso donde aparentaba tener todo a su favor, se nos vuelve insistentemente a recomendar esta agenda.

Bibliografía

- Foa, R. S. y Mounk, Y. (2016). The democratic disconnect. *Journal of democracy*, 27(3), 5-17.
- Gamboa, L. (2017). Opposition at the margins: Strategies against the erosion of democracy in Colombia and Venezuela. *Comparative Politics*, 49(4), 457-477.
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid, España: Alianza.

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

