

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 11, Nº 2, Noviembre 2017

AUTORIDADES SAAP

Presidente

Martín D'Alessandro (UBA)

Vicepresidente

Anabella Busso (UNR)

Secretaria General

Laura Eberhardt (UNAJ-UNLAM)

Pro-Secretario General

Diego Gantus (UNER-UNR)

Tesorero

Facundo Cruz (UBA)

Pro-Tesorera

Mariana Ingelmo (UBA-UNAJ)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

Silvia Fontana (UCC)

Pablo Blanco (UBA-UCA)

María Laura Giusti (USP-T)

María Paula Bertino (UBA)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Julián Maneiro (UNL)

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 11 • N° 2, NOVIEMBRE 2017

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 7

DOSSIER

La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo
*The Argentine democracy, choosing between radical
and incremental change*
María Victoria Murillo 203-211

El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la
amenaza de hibridación de la democracia liberal
*Populism as a governmental exercise and the threat of liberal
democracy's hybridization*
Enrique Peruzzotti 213-225

Variedades de capitalismo y subtipos de populismo: las
bases estructurales de la divergencia política
*Varieties of capitalism and subtypes of populism: The structural
foundations of political divergence*
Kenneth M. Roberts 227-240

Los huérfanos de la política de partidos *revisited*
The orphans of party politics revisited
Juan Carlos Torre 241-249

ARTÍCULOS

La estructura radial del conflicto político:
el juego imposible en Argentina (1955-1966)
*The radix structure of political conflict:
Argentina's impossible game (1955-1966)*
Juan Pablo Micozzi y Sebastián Saiegh 253-282

| | | |
|--|----------------------------|---------|
| La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015) <i>The confrontation of society-state coalitions: Native forest protection policy in Argentina (2004-2015)</i> | Ricardo A. Gutiérrez | 283-312 |
|--|----------------------------|---------|

| | | |
|--|-----------------------|---------|
| Drogas y política en la Argentina de los ochenta <i>Drugs and politics in 1980s Argentina</i> | Valeria Manzano | 313-338 |
|--|-----------------------|---------|

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

| | | |
|---|--|---------|
| PASO 2017 en la provincia de Buenos Aires: el recuento provisorio explicado <i>The 2017 primaries in the Province of Buenos Aires: The provisional count explained</i> | Pedro Antenucci, Juan Matías Mascioto y María Page | 341-364 |
|---|--|---------|

| | | |
|---|---|---------|
| Enchufes, espejos y tijeras: efectos del diseño de las boletas sobre el comportamiento electoral <i>Plugs, mirrors and scissors: Ballot design effects on electoral behavior</i> | Juan Dodyk y Juan Pablo Ruiz Nicolini | 365-386 |
|---|---|---------|

| | | |
|--|-----------------------|---------|
| El XIII Congreso Nacional de Ciencia Política <i>The XIII Political Science National Conference</i> | Agustín Vallejo | 387-399 |
|--|-----------------------|---------|

| | |
|----------------------|---------|
| RESEÑAS | 403-413 |
|----------------------|---------|

Editorial

Con un gran número de la Revista SAAP celebramos el fin de un 2017 cargado de ciencia política. El decimotercer Congreso Nacional de la SAAP se realizó con todo éxito, mostrando un significativo crecimiento de la disciplina en nuestro país. El balance del Congreso es extraordinariamente positivo: somos más en número, somos más productivos y estamos cada vez más integrados nacional e internacionalmente. Esta creciente colaboración nacional e internacional de nuestros colegas se ve representada en nuevas y más diversas agendas de investigación, las cuales buscan dar cuenta de cambios importantes en la política nacional e internacional. Cada vez más la Ciencia Política se integra e informa los debates políticos nacionales desde sus distintos subcampos.

Luego de años de hegemonía electoral del peronismo, la consolidación y nacionalización de Cambiemos ha sido un estímulo a la política, a la discusión política y a la producción teórica. Con las elecciones intermedias concluidas, nuestra atención de cara al 2018 comienza a enfocarse en la política pública, siempre con un ojo puesto en las elecciones presidenciales del 2019. La desigualdad, la pobreza, el conflicto político y la protesta social, tanto en Argentina como en el resto del mundo, comienzan a ocupar espacios cada vez más prominentes en la disciplina. La lucha interpartidaria que enmarca la discusión de estos temas está en el eje de las relaciones entre el Ejecutivo, el Congreso, así como en la interna de Cambiemos y el Peronismo. El 2018 promete ser un año en el cual la lucha política será medida en política pública, en leyes, movilización social y acciones de gobierno. Mucho será discutido sobre la judicialización de la política y sobre el rol de las fuerzas de seguridad en un 2018 en el que la protesta social crece.

El nuevo aislacionismo diplomático de EEUU en el sistema internacional encuadra el avance de una multipolaridad altamente conflictiva. Mientras Alemania, China y Rusia se posicionan como actores cada vez más centrales a la estabilidad política internacional, viejos modelos de equilibrios entre naciones están siendo desempolvados. Son tiempos de desigualdad económica, debilidad democrática e inestabilidad política internacional. La comunidad politológica está en estado de alerta ante el debilitamiento de principios democráticos básicos en el Norte global. Desde Estados Unidos hasta Rusia, muchos colegas auguran el fin de la tercera ola de democratización y la posibilidad real de que por primera vez en cuarenta años veamos reversiones democráticas a nivel global.

Este nuevo número de la Revista SAAP presenta numerosas contribuciones para entender la política hoy. En el Dossier, María Victoria Murillo se pregunta si la Argentina se encuentra en una coyuntura crítica sobre los dos ritmos que han marcado la dinámica política argentina: los vaivenes regionales a los cuales se adaptaron las políticas de los gobiernos de Carlos Menem y Néstor y Cristina Kirchner, y el avance progresivo y continuo de los derechos individuales en todos los gobiernos democráticos. Para responder dicho interrogante se centra en el papel del peronismo en la coyuntura actual. Enrique Peruzzotti, por su parte, estudia la actual centralidad del

populismo como fenómeno político, las limitaciones del populismo como teoría democrática y la necesidad de estudiarlo como forma distintiva de ejercicio del poder gubernamental. Kenneth Roberts busca identificar y teorizar las causas de las variaciones intrarregionales dentro de la Europa Contemporánea, y las similitudes interregionales en América Latina y el sur de Europa de sus respectivos populismos, a partir del análisis de sus bases estructurales propias de las distintas variedades de capitalismo. Finalmente, Juan Carlos Torre actualiza su ya clásico, «Los huérfanos de la política de partidos» a través de un formidable resumen de los cambios en los partidos políticos y el surgimiento de los nuevos, desde su publicación en el año 2001 hasta la actualidad. A partir de lo cual se pregunta si al peronismo le ha llegado su 2001.

En la sección de los artículos, Juan Pablo Micozzi y Sebastián Saiegh proponen una relectura de la clásica interpretación de O'Donnell (1973) de la inestabilidad del régimen en Argentina entre 1955 y 1966 a través de una representación radial del conflicto político, y muestran que fue la multidimensionalidad de dicho conflicto lo que imposibilitó alcanzar acuerdos políticos estables.

Ricardo Gutiérrez analiza la incidencia e interacción de los actores estatales y sociales de distintos niveles de gobierno sobre la formulación de la política de protección de bosques nativos en Argentina entre 2004 y 2015. Observa que dicha formulación y el resultado de la misma fue motorizada por el conflicto entre dos coaliciones sociedad-Estado: la proteccionista y la productivista.

Valeria Manzano estudia la creación de marcos y posicionamientos en la configuración de un «problema de la droga» por parte de los legisladores Argentinos entre 1984 y 1989. Propone que en contextos específicos, como el de 1986, algunos legisladores y miembros de la Corte privilegiaron la defensa del derecho (individual) a la intimidad, en tanto la mayoría de legisladores se opusieron y propusieron un marco alternativo centrado en la defensa de los derechos (colectivos) a la salud, el cual termina constituyendo la base de la actual «ley de drogas».

En la sección Notas de Investigación, Pedro Antenucci, Juan Matías Mascioto y María Page rastrean las causas de las diferencias entre el resultado definitivo y el recuento provisorio en las primarias de este año en la provincia de Buenos Aires. Por su parte Juan Dodyk y Juan Pablo Ruiz Nicolini indagan sobre los efectos de los sistemas de votación en el comportamiento electoral. Mediante un experimento natural estiman el impacto de una nueva tecnología de votación en los comicios de las provincias argentinas. Finalmente, Agustín Vallejo comenta y resume el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Ciencia Política y estudia el estado actual de la ciencia política en Argentina presentando un logro y dos desafíos pendientes para la misma.

En esta nota editorial queremos también agradecer a Lara Goyburú, quien nos acompañó en estos años con el proyecto editorial de la Revista y fue central a su éxito. Damos también la bienvenida a Anabella Molina, quien junto con Guido Moscoso asumen gran parte de las responsabilidades que hacen posible esta publicación. Agradecemos también a todos los colegas que hacen posible la publicación de esta Revista y los convocamos a que nos envíen sus artículos.

ERNESTO CALVO
ANABELLA MOLINA
GUIDO MOSCOSO

Dossier

La democracia argentina, entre vaivenes e incrementalismo* *The Argentine democracy, choosing between radical and incremental change*

MARÍA VICTORIA MURILLO

Columbia University, Estados Unidos

mm2140@columbia.edu

Desde la transición democrática de 1983, la dinámica política argentina ha experimentado cambios en dos ritmos. Por un lado, los gobiernos peronistas de Carlos Menem y Néstor y Cristina Kirchner adoptaron políticas que refundaron la economía y redefinieron los términos de la política pública al ritmo de los vaivenes regionales. Por el otro, el avance de los derechos individuales —tras el acto fundacional del juicio a las Juntas— ha seguido un ritmo más continuo a través de distintos gobiernos democráticos. Me pregunto aquí si estamos en una coyuntura crítica respecto a esta tensión entre los vaivenes radicales y la continuidad incremental respecto a la política pública, y trato de responder esta pregunta enfocándome en el papel del peronismo en la coyuntura actual.

El peronismo, cuya entrada en escena revolucionó tanto la política como la sociedad argentina, ha marcado los ritmos de nuestra historia reciente de un modo singular. Las reacciones contra el mismo, nos decía O'Donnell, generaban un «juego imposible» que impidió la consolidación de gobiernos democráticos entre 1955 y 1983¹. En 1983, la victoria del Radical Raúl Alfonsín demostró, sin embargo, que era posible ganarle elecciones al peronismo y, por ende, que la incertidumbre necesaria para el éxito de las transiciones democráticas de acuerdo a Przeworski había llegado a la Argentina (Przeworski, 1991). En 1999, la derrota del peronismo frente a la Alianza entre la UCR y el Frepaso aunada tras la candidatura del radical Fernando De La Rúa confirmó la viabilidad de la competencia electoral. Sin embargo, las crisis de 1989 y de 2001 impidieron a los dos presidentes radicales que habían vencido al peronismo terminar sus mandatos. Esta incapacidad de terminar sus mandatos generó lo que con Ernesto Calvo sugerimos era otra regularidad de la democracia argentina, la gobernabilidad democrática parecía estar atada al peronismo (Calvo y Murillo, 2005). La geografía de su voto le facilitaba el control de la mayoría de las gobernaciones provinciales mientras que la sobrerrepresentación legislativa de las provincias menos pobladas le otorgaba una ventaja parlamentaria (especialmente en el Senado). A estas ventajas se sumaba su capacidad de controlar las organizaciones

* Artículo aceptado para su publicación el 9 de octubre de 2017.

¹ Ver O'Donnell (1973) y para su extensión hasta 1983, ver Cavarozzi (1984).

claves para la movilización popular, sindicatos y movimientos sociales territoriales, lo que le daba el control de la «calle».

La victoria de Macri no solo representa la primera derrota del peronismo frente a un candidato no radical, la cual se monta sobre encuentro entre los «huérfanos de la política» que describió Torre tras el colapso nacional de la UCR y una opción electoral viable (Torre, 2003). También representa la posibilidad de que un presidente no peronista electo democráticamente termine su mandato por primera vez desde que lo hiciera Marcelo T. de Alvear en 1928. Es decir, la posibilidad de que la gobernabilidad no sea solo peronista. En ese contexto, vale la pena pensar cuál ha sido el papel del peronismo en generar esta coyuntura, y si la misma abre la posibilidad de que los dramáticos vaivenes refundacionales que han caracterizado a la política argentina reciente viren hacia una política más gradual, aunque con alternativas.

La fragmentación del peronismo

Tras su primera derrota electoral en 1983, el peronismo se dividió y se adaptó a la competencia electoral con los renovadores reemplazando a los mariscales de la derrota y apostando a la expansión territorial en provincias periféricas y en las intendencias del conurbano bonaerense. La victoria electoral de 1989 les dio la oportunidad de retornar al poder. Pese al dramático giro neoliberal de Menem —en consonancia con la ola de políticas promercado que avanzaba por toda la región— no se generaron rupturas significativas y tan solo 8 legisladores abandonan el bloque peronista. Esta reacción contrasta con la ruptura del PRI mexicano que da lugar a la formación del PRD, si bien el «Grupo de los 8» será clave en la emergencia del Frente Grande y posteriormente el Frepaso.

La crisis del 2001 —que dejó «huérfanos» a los votantes no peronistas— pareciera haber cimentado la fragmentación del peronismo no solo en la oposición sino también en el gobierno. Tres candidatos peronistas que compitieron en la elección presidencial de 2003, en lo que constituyó en realidad una interna abierta del partido. Tras su victoria, el kirchnerismo en el gobierno no logró unificar al peronismo. Como menciona Torre (en este número), la capacidad del kirchnerismo para recuperar la iniciativa política fue clave para suturar la emergente división sociológica del peronismo entre los pobres informales organizados por el movimiento piquetero y los trabajadores formales representados por los sindicatos (caracterización en la que coincide con Pablo Semán y Rodrigo Zarazaga)². El éxito del kirchnerismo se

² Ver Semán (2017) y Zarazaga (2017).

construyó entonces sobre otra refundación de la política argentina, esta vez de izquierda, en consonancia con la ola que cubría la región a principios del nuevo milenio. Como el resto de la izquierda latinoamericana, el kirchnerismo se financió con los recursos generados por el *boom* de las materias primas, y en el caso argentino por el creciente precio de la soja. Dichos recursos fueron claves para establecer políticas redistributivas que beneficiaban tanto a los trabajadores formales como a los sectores informales o precarizados unificando a la sociología de la «grieta peronista» para usar la metáfora de Zarazaga. Dichos recursos fueron también claves para sumarle al peronismo votantes más circunstanciales —los votantes de preferencia a los que refiere Torre (en este número)— y para definir una recuperación de la voluntad política que acalló las voces que en el 2001 pedían «que se vayan todos»³.

El kirchnerismo, tras intentos iniciales de establecer alianzas «transversales» volvió al peronismo cuando la fragmentación del peronismo se agudizó electoralmente tras el paro agrario de 2008. Recordemos que las elecciones legislativas de 2009 llevaron a Néstor Kirchner a la derrota electoral en la provincia de Buenos Aires y contribuyeron a la emergencia del Peronismo Federal (que más tarde recalará en el Frente Renovador). Frente a esta amenaza de ruptura más estable del peronismo, el kirchnerismo buscó monopolizar el sello partidario con la creación de las PASO (Primarias Abiertas Simultaneas y Obligatorias).

¿Cuál es el valor del sello peronista? El mismo se sostiene en la lealtad de su electorado «*core*» (usando la terminología de Edward Gibson), el que se compone principalmente en torno a los dos grupos a los que ya hice referencia: los trabajadores formales y los pobres informales o precarizados⁴. Estos sectores han mantenido su lealtad electoral al peronismo llevando a Torre (este número) a denominar su voto como de pertenencia y no de preferencia. Coincido con él en que la ideología no informa al voto peronista dada la enorme amplitud al respecto que ha demostrado este movimiento político desde sus orígenes. Sin embargo, también sugiero que la clave de dicha lealtad está en la redistribución material y simbólica hacia esos sectores y en su temor a que las alternativas no peronistas reviertan dichos procesos. Gracias a la bonanza sojera, el kirchnerismo favoreció a ambos grupos con aumentos en los salarios reales para los trabajadores formales y con la expansión de los planes sociales y beneficios no contributivos para los infor-

³ La soja impacta sobre los recursos fiscales, pero también a partir de 2008 a través del impacto impositivo sobre las zonas beneficiadas indirectamente por su producción. Es por ello que en el 2007 no se ve un efecto negativo de la soja en el voto kirchnerista como ocurre en 2009, como muestran Mangonnet, Murillo y Rubio (2016).

⁴ Ver Gibson (1996).

males. Las mejoras otorgadas por el kirchnerismo contrastan con las estrategias compensatorias del menemismo hacia esos mismos sectores, incluyendo concesiones selectivas al sindicalismo y la expansión del clientelismo territorial. Es por ello que la identidad peronista, como los parentescos se reconoce en el origen y las actitudes que se asocian al mismo, así como en las denuncias del antiperonismo que ayudan definir dicha identidad. Esta «familiaridad» es clave para entender la plasticidad del movimiento frente a rupturas, reacomodamientos y suturas de su expresión organizativa. Es decir, siempre que se puede distinguir entre «ellos y nosotros», la ruptura puede resolverse en un retorno al redil.

Tras la victoria de Macri, sin embargo, la fragmentación del peronismo adquiere nuevas características que, si bien pueden ser solamente temporales, merecen atención. El parecido de «familia» que caracteriza al peronismo se refuerza en el reflejo de su oposición antiperonista. La declamación institucionalista de la UCR y la Coalición Cívica denuncia la falta de compromiso republicano del peronismo al mismo tiempo que contribuye a su identificación. Si bien el PRO como eje de Cambiemos se ha transformado en el principal vehículo del voto antipopulista y muchos de sus dirigentes suelen tener una sensibilidad de clase contrastante con el peronismo, ha sabido como partido absorber dirigentes peronistas en la ciudad y la provincia de Buenos Aires. Inclusive les permite a dichos dirigentes mantener una identidad de origen al interior de este joven partido⁵. Estas conexiones han sido importantes en definir estrategias de gobierno más asociadas al poder que al republicanismo y han servido para estimular la fragmentación peronista para lograr apoyos legislativos a un gobierno de minoría, facilitando de ese modo la gobernabilidad. Más aun, la fragmentación electoral del peronismo en 2017 es clave para explicar su debilidad electoral en las PASO mientras que reduce los riesgos de la estrategia de polarización con la expresidenta Cristina Kirchner adoptada por el gobierno de Cambiemos. La fragmentación del peronismo, entonces, es clave para la gobernabilidad del no peronismo y por ende para permitirle a Cambiemos terminar su mandato y tal vez generar una coyuntura que permita dirimir la tensión entre los vaivenes refundacionales y el incrementalismo democrático a los que paso ahora a referirme.

Los vaivenes refundacionales y el incrementalismo democrático

La Argentina democrática ha mantenido dos ritmos en la definición de políticas públicas, el de las refundaciones que caracteriza la política econó-

⁵ Ver Vommaro et al (2015).

mica —en los que el peronismo ha mantenido el protagonismo— y el del incrementalismo de la expansión de derechos individuales —que ha sido continuo a través de gobiernos de distinto signo político—. Si bien Alfonsín refundó la democracia y dio el puntapié inicial a la expansión de derechos individuales, sus esfuerzos por construir un tercer movimiento histórico colapsaron con su política económica. La refundación menemista, por el contrario, no solamente logro controlar la hiperinflación heredada del Alfonsinismo (¡un verdadero milagro peronista!) sino que también redefiniría al Estado al desregular, liberalizar y privatizar; horadando, al hacerlo, la herencia legada por el primer peronismo. Kirchner refundó la política, tras la crisis del 2001, al demostrar su capacidad para plantarse frente a los acreedores externos y para controlar al mercado interno (al menos durante un tiempo) imponiendo un capitalismo selectivo y devolviendo al Estado un rol protagónico mientras redistribuía la riqueza generada por el *boom* de las materias primas. Si bien ambas experiencias refundacionales tuvieron signos ideológicos opuestos, y crearon por ello vaivenes que incluyeron privatizaciones y renacionalizaciones de recursos naturales, servicios públicos y sistemas de pensiones, en ambos casos fueron lideradas por el peronismo y signadas por el espíritu de los tiempos —el neoliberalismo del Consenso de Washington en los noventa y la izquierda latinoamericana en el nuevo milenio—.

Si bien la Alianza había hecho una campaña electoral ofreciendo continuidad (al menos respecto a la Convertibilidad), Macri fue el elegido con una campaña que incluía promesas de felicidad futura al mismo tiempo que se comprometía a una renovación institucional y a la reconexión de Argentina con el mundo. Su llegada al gobierno pareció augurar otro esfuerzo refundacional pese al carácter minoritario de su coalición. Recordemos que llegó con un margen electoral diminuto en segunda vuelta, con delegaciones legislativas que lo forzaban a negociar en ambas Cámaras, y con solo cinco gobernaciones provinciales entre propias y aliados (aunque una de ella incluye a la provincia de Buenos Aires). El ímpetu de sus primeras medidas definidas por decreto ante el receso legislativo pareció sugerir otro giro radical basado en políticas dramáticas (incluyendo cambios en el sistema cambiario y monetario, regulación del comercio exterior, despidos en el Estado, nombramiento de dos jueces de la Corte Suprema, etc). Sin embargo, estos esfuerzos refundacionales parecieran haberse diluido en el pragmatismo de la gobernabilidad y en los esfuerzos de supervivencia electoral dados por un contexto en el que la economía y la política mundial, así como las tendencias regionales, no apoyaban necesariamente la agenda original del gobierno. La diversidad de las experiencias regionales y la necesidad de mantener la gobernabilidad pese al carácter minoritario del gobier-

no lo llevaron al pragmatismo y al gradualismo, así como a la estrategia de azuzar las divisiones del peronismo para conseguir éxitos legislativos, como el que permitió la negociación con los fondos buitres —que fue clave a su vez para el acceso al mercado de capitales y por ende para la estrategia de gradualismo fiscal que caracterizó la primera mitad de su mandato—.

El gradualismo económico de Cambiemos nos lleva a enfocarnos en el segundo ritmo de la política argentina. Como ya mencioné, la Argentina ha sostenido un ritmo incremental respecto a la expansión de los derechos individuales que se ha mantenido con una continuidad sorprendente desde la transición democrática. El juicio a las juntas fue una experiencia inédita en el mundo y su carácter revolucionario dio el puntapié inicial a este proceso al mismo tiempo que generó reacciones a medida que iba permeando a las fuerzas armadas, incluyendo levantamientos militares. Sin embargo, ni siquiera el indulto de Menem logró sacar a los derechos humanos de la agenda pública. La movilización de los organismos de derechos humanos fue crucial para continuar con los juicios por robo de bebés incluso durante el menemismo y para empujar por la reapertura de los juicios por violaciones de derechos humanos en forma generalizada durante el kirchnerismo. En otra área de los derechos individuales, Alfonsín impulsó la ley de divorcio, que incluyó los mismos derechos para los hijos nacidos fuera de matrimonio. Menem apoyó la ley de cuota femenina en el Congreso. Durante el menemismo, también se crea el Inadi, se pasa la ley de cobertura de VIH por parte de las obras sociales, así como leyes de salud reproductiva y educación sexual. Al mismo tiempo, el proceso de reforma constitucional permite la incorporación de tratados internacionales a la nueva carta magna aprobada en 1994 (lo que va a ser clave para la reapertura de los juicios por derechos humanos). Esta agenda de derechos individuales continúa durante el kirchnerismo cuando se aprueba la ley de matrimonio igualitario, el derecho a la identidad de género y el fin de las restricciones discriminatorias a la adopción, entre otros. Este proceso no parece haberse interrumpido durante el gobierno de Cambiemos si bien no es una de sus banderas.

Esta gradual expansión de los derechos individuales, con menor resistencia que en otros países de la región, ha ocurrido de un modo continuo a través de administraciones de distinto signo político desde los años ochenta. Aun admitiendo que falta mucho por avanzar, es importante reconocer los derechos incorporados y la forma en que ellos se vinculan a la movilización social que permitió no solo su emergencia sino también su defensa a través de gobiernos de diferentes partidos e ideologías. Si bien el papel de los movimientos sociales ha sido ampliamente reconocido, es importante prestar atención a la forma en que estos se desarrollaron para pensar otras experiencias de emergencia más reciente como «ni una menos» o los movi-

mientos ecologistas contra las producciones extractivas. Asimismo, el contraste con entre el continuo avance incremental de los derechos individuales y la mayor volatilidad de los derechos laborales ilumina la importancia de la movilización sindical y nos debe llevar a pensar estrategias incrementales que sostengan dichos derechos.

Volviendo a mí pregunta original quiero discutir si el contraste entre la estrategia incremental que caracterizó los derechos individuales y los vaivenes de la política económica desde la democratización indican que la tensión entre estos dos ritmos de la política argentina puede atenuarse en la coyuntura actual. Es decir, si las condiciones creadas por la victoria de Macri y la continua fragmentación del peronismo a la que ya he hecho referencia permitirán redefinir esta tensión. Termino entonces por referirme a la coyuntura actual.

Cambiamos y la fragmentación del peronismo

La victoria de Macri representa la primera vez que una coalición de centro-derecha ha podido legitimarse electoralmente. Un hecho crucial para un país donde la falta de alternativas electorales de derecha llevó a la constante inestabilidad democrática en el siglo veinte. Más aun, pese a las exhortaciones de sectores extremos de su coalición (y del diario *La Nación*), el gobierno no ha suspendido los juicios por violaciones de derechos humanos durante la última dictadura. Incluso, frente a la movilización contra un fallo de la Corte Suprema que dictaba la aplicación del 2 por 1 a los responsables de dichas violaciones, su coalición impulsó una ley que limitaba esa aplicación —mostrando sensibilidad frente a la opinión pública independientemente de la ideología—⁶. La importancia de esta novedad dada la historia argentina del último siglo y las consecuencias sufridas durante las alternativas no democráticas de derecha no es menor.

La otra novedad de esta etapa es la habilidad del gobierno de Cambiamos para utilizar los recursos del Estado a fin de afianzar la gobernabilidad incluyendo a sectores del fragmentado peronismo tanto en el Parlamento como en las calles y los sindicatos. La fragmentación del peronismo es una condición necesaria para esta estrategia, pero no es suficiente. Cambiamos ha aprendido del kirchnerismo a usar la «botonera» estatal para conseguir

⁶ Los casos de Milagro Sala y Santiago Maldonado también podrían ser entendidos en clave oportunista. En el primer caso, la política provincial juega un papel fundamental que puede apoyarse en la opinión pública local. En el segundo, su dependencia en la gendarmería en los esfuerzos de controlar al crimen como promesa de campaña parecen haber llevado al gobierno a un callejón sin salida.

governabilidad, porque como me dijo un dirigente del PRO, ellos no están tan preocupados por las instituciones como sus aliados radicales, sino que tienen vocación de poder. Al llegar como minoría, se adaptaron rápidamente a la necesidad de negociar con el peronismo, y especialmente con los gobernadores apremiados por recursos fiscales y con influencia en el Congreso. La división electoral del PJ también beneficia al gobierno que puede aspirar a presentarse como primera minoría electoral en las legislativas de 2017. Es por ello que la fragmentación del peronismo es una pieza clave de la gobernabilidad de Cambiemos y de su probabilidad, creciente, de terminar su mandato y aspirar incluso a pensar en la reelección del partido de gobierno.

El peronismo, pese a su división sociológica, seguirá siendo la alternativa electoral de poder y cuando el gobierno teclee, será la opción disponible no solamente para los votantes «core» sino también para aquellos que desertaron hacia el massismo (que pueden regresar al redil) y para votantes *clases medias* para los que el desempeño económico del gobierno ha sido la tradicional guía de su comportamiento electoral. La pregunta que resta es si en el 2019 nos encontraremos frente a una opción peronista y otra de Cambiemos. Y si así fuera, ¿será el debate político definido en términos refundacionales, especialmente para un peronismo en busca de unificar sus electores y las distintas facciones en las que se enrolan sus dirigentes, así como de sumar otros votantes? O acaso nos encontraremos con un debate más incremental que discuta lo que Cambiemos mantuvo y lo que modificó de la herencia recibida en función de un gradualismo que sin bien no generaría el entusiasmo de las refundaciones anteriores tampoco produciría el mismo agotamiento, y sería tal vez el camino hacia la generación de políticas más estables.

Bibliografía

- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2005). A new law of Argentine politics. En S. Levitsky y M. V. Murillo (Eds.), *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*. Filadelfia, PA: Pennsylvania University Press.
- Cavarozzi, M. (1984). *Autoritarismo y democracia: 1955-1983*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Gibson, E. (1996). *Class and conservative parties: Argentina in comparative perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mangonnet, J., Murillo, M. V. y Rubio, J. (2017). *Local economic voting and the agricultural boom in Argentina, 2007-2015*. Trabajo presentado en la 2017 Repal meeting, Lima, Perú.

María Victoria Murillo

- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic authoritarianism*. Berkeley, CA: Institute of International Studies.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Semán, P. (2017). No estás ciego sino ves donde no hay nada. *Panamá Revista*, agosto.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO: anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Planeta.
- Zarazaga, R. (2017). El peronismo tiene su propia grieta. *La Nación*, septiembre.

El populismo como ejercicio de poder gubernamental y la amenaza de hibridación de la democracia liberal*

*Populism as a governmental exercise
and the threat of liberal democracy's hybridization*

ENRIQUE PERUZZOTTI

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

peruzzot@utdt.edu

El artículo se organiza alrededor de tres secciones. La primera analiza las razones que han promovido la actual centralidad del populismo como fenómeno político, argumentando que la presente difusión de formas contemporáneas del populismo debe de ser vista como el corolario de la tercera ola democratizante que expandió la presencia geográfica de la democracia liberal (Huntington, 1991). La literatura ha repetidamente señalado la relación íntima que existe entre populismo y democracia liberal por lo que no es extraño que la expansión de esta última promueva una mayor relevancia del primero. Las principales expresiones contemporáneas de populismo aparecen precisamente en aquellas dos regiones donde el proceso de democratización ha logrado sus mayores éxitos (América y Europa). En dichos contextos, y dado el acotamiento de las fórmulas de legitimidad política que trajo aparejado la expansión del principio democrático, el populismo se posiciona como el principal crítico a las limitaciones que exhiben las democracias existentes. Dicha crítica política está fundamentada en una teoría democrática en la que el populismo aparece como la expresión paradigmática de una política democrática radical.

La segunda parte del artículo analiza las limitaciones del populismo como teoría democrática a partir de una breve discusión del trabajo de Ernesto Laclau. En *La razón populista*, el populismo es presentado como la expresión creativa de *lo político* que viene a contrarrestar la influencia neutralizante de la institucionalidad representativa. El análisis laclauniano del populismo, sin embargo, queda acotado al análisis del papel que dicho fenómeno cumple como estrategia de cuestionamiento a la política liberal-representativa (y eventualmente de acceso al poder), pero no tiene nada que decir acerca del populismo como un ejercicio gubernamental. Lo anterior es sorprendente para una teoría política que aspira a ser también una teoría de la democracia.

* Artículo aceptado para su publicación el 2 de noviembre de 2017.

La tercera y última parte del artículo argumenta sobre la necesidad de expandir la perspectiva de análisis sobre populismo más allá del rol que el mismo cumple como fuerza cuestionadora del *status quo*, y evaluar la naturaleza del populismo como forma distintiva de ejercicio del poder gubernamental. Lo anterior supone un corrimiento del eje de atención sobre su dimensión discursiva, ideológica, o dramática para tomar en cuenta las consecuencias que determinada forma de ejercicio del poder tiene sobre la institucionalidad democrática. Este último punto es crucial dado que muchas de las intervenciones populistas en curso (al contrario de las experiencias de modernización política que caracterizaron al populismo clásico y que suponían la superación de regímenes políticos autoritarios o semidemocráticos) se caracterizan por poner en marcha cuestionables procesos de hibridación institucional de la institucionalidad democrática vigente.

I. El populismo contemporáneo como corolario de la tercera ola de democratización

La literatura sobre populismo ha repetidamente llamado la atención sobre las relaciones íntimas que existen entre este fenómeno y la democracia liberal (Arditi, 2005; Panizza, 2005; Schmitter, 2006; Taggard, 2002; Urbinati, 2014), por lo que no debe sorprendernos que las formas contemporáneas de populismo se vuelvan particularmente relevantes en aquellas coyunturas históricas caracterizadas por el triunfo y difusión del modelo liberal de democracia. Es en este sentido que consideramos que la actual preeminencia de la que goza el fenómeno debe de ser considerada como una secuela de la tercera ola democratizante.

La tercera ola se inicia a mediados de 1970 en el sur europeo con las transiciones en España y Portugal y adquirirá particular intensidad en los ^80 gracias al papel protagónico desempeñado por las transiciones desde el autoritarismo militar que tuvieron lugar en América Latina y que inauguraron una era democrática que alcanzó a casi la totalidad del continente. Asimismo, dicha década produjo dos importantes procesos de democratización en Asia: Corea del Sur y las Filipinas. El colapso del sistema soviético representa el último momento de dicha ola expansiva y que resultó en la democratización de los países del Centro y Este de Europa (Huntington, 1991). La consecuencia más visible de los procesos descritos fue la notable expansión del número de países democráticos, que saltó de 46 a 114/119 (Diamond, 2015, pp. 141-142).

Para algunos analistas, el éxito alcanzado por la tercera ola venía a rubricar el definitivo triunfo de la democracia liberal sobre sus adversarios. En

un conocido ensayo, Francis Fukuyama se planteaba si la culminación del ciclo de la guerra fría suponía algo más que el cierre de determinada etapa histórica (Fukuyama, 2006).

La pregunta que Fukuyama se formulara tuvo una pronta respuesta: lejos de inaugurarse una etapa signada por un consenso ideológico alrededor de una legitimidad democrático-liberal, se inició una nueva etapa de conflictividad política en la que el populismo se ha posicionado como el principal contendiente de la democracia liberal (Pappas, 2016).

¿Cuáles son las razones detrás de la centralidad política de la que goza actualmente el populismo en las democracias contemporáneas? En gran parte, su relevancia política actual se explica por el dramático acotamiento de las fórmulas de legitimidad política que trajo aparejado la expansión global del principio democrático (Huntington, 1991). El atractivo del populismo contemporáneo es que se presenta como una fuerza de renovación política que cuestiona rasgos problemáticos de la institucionalidad representativa en reclamo de una mayor democracia. Lo anterior supone una novedad en cuanto a la forma en que se estructura el conflicto político en las sociedades que integran el mundo democrático. En este aspecto, Fukuyama no estaba completamente errado: lo que estamos presenciando no es tanto el triunfo de un ideal particular de democracia (hecho que, dada la cuestionabilidad intrínseca del concepto de democracia, es imposible), sino más bien el descrédito de los principios de legitimidad abiertamente autoritarios. Lo anterior supone una drástica redefinición de los términos del combate político de aquellos que habían signado el derrotero del siglo XX: las disputas políticas que en la actualidad tienen lugar en nuevas y viejas democracias expresan mayoritariamente un conflicto político acerca de cómo comprender a la democracia más que una competencia entre la legitimidad democrática y contendientes autoritarios.

En un contexto político en el que conflicto se ve notablemente acotado dada la centralidad incuestionable de la legitimidad democrática, el populismo adquiere particular protagonismo dado el linaje que el mismo ha desarrollado como principal expresión alternativa al canon liberal democrático. Populismo y democracia liberal son enemigos íntimos puesto que cada uno se construye como reflejo opuesto del otro: de un lado, la crítica populista denuncia la democracia liberal como elitista, del otro lado, la crítica liberal denuncia el autoritarismo que caracteriza a las expresiones populistas de la democracia. Cada una de estas respectivas interpretaciones del principio democrático supone una apuesta específica por formas directas o indirectas de democracia. Este es quizá el rasgo distintivo que diferencia al modelo populista del modelo liberal de democracia: el populismo privilegia la identificación por sobre la representación, lo que se traduce en una abier-

ta hostilidad hacia el campo de política indirecta en el que se desarrolla la práctica de la representación política en las democracias liberales. Frente al complejo sistema de exclusas que el gobierno representativo establece para la construcción mediada de una voluntad popular (voluntad que se considera siempre contingente), el populismo antepone un proceso no mediado de identificación política que resulta en la construcción de una visión monista del pueblo. El populismo como régimen político es una apuesta por una forma simplificada de democracia, es por ello que su enemigo principal es la complejidad que inevitablemente genera las dinámicas representativas (Plotke, 1997). El intrincado ecosistema de estructuras de intermediación y de controles sobre los que se construye la práctica de la representación libre es considerado desde la perspectiva del populismo, como el principal obstáculo para la realización del principio de soberanía popular que el proceso de identificación populista activa y el líder encarna. Es su persona, no las dinámicas institucionales, la que da vida al pueblo como sujeto político. Por el contrario, la institucionalidad política representativa aspira a constreñir las acciones del líder, sometiéndolas a todo tipo de procedimiento y controles, diluyendo y segmentando la pluralidad de demandas sobre las que se construyó el significativo vacío pueblo. Identificación y representación expresan por tanto principios opuestos de construcción política. El proceso de identificación populista se construye de espaldas y por fuera del entramado representativo y es hostil a la noción misma de política indirecta. Como señalara Carl Schmitt «...contra la voluntad del pueblo, una institución basada en la deliberación de representantes libres no tiene justificación para su existencia» (citado en Urbinati, 2014, p. 160). Lo anterior supone no solamente negarle legitimidad al campo de la política indirecta sino el rechazar la existencia misma de instituciones políticas autónomas (Urbinati, 2014, p. 160). Volveremos sobre este punto puesto que es de particular relevancia para comprender la lógica de hibridación a la que el populismo como un ejercicio gubernamental generalmente somete a la institucionalidad liberal-democrática.

II. Las limitaciones del populismo como teoría democrática

El populismo contemporáneo no solamente aspira a una posición de prominencia política sino también conceptual: las intervenciones populistas están justificadas por una teoría democrática que postula al populismo como la estrategia por excelencia de profundización democrática. El hecho de que su actual centralidad política se encuentre justificada en una teoría democrática es quizá el rasgo más distintivo que diferencia los debates con-

temporáneos sobre populismo de aquellos que tuvieron lugar en anteriores contextos históricos, en particular aquellos que buscaron dar cuenta de las llamadas experiencias clásicas de populismo que tuvieron lugar a mediados del siglo pasado en América Latina. El populismo clásico se concebía como parte de un proceso más amplio de modernización por la que estaban atravesando las sociedades en desarrollo. En este marco, fenómenos populistas como la Argentina de Perón o el Brasil de Vargas eran considerados avances democratizadores puesto que resultaron en la incorporación de los sectores populares a la vida política que ponían a la situación de exclusión política a la que lo sometían diversas variantes de regímenes oligárquicos. Simultáneamente, el populismo se consideraba un fenómeno políticamente ambiguo dado que los referidos procesos de incorporación política no conllevaron al establecimiento de una democracia plena. La ampliación de la participación no se realizó a través de los mecanismos de la democracia representativa; tampoco a través de los mecanismos del totalitarismo: más bien el resultado fue el establecimiento de un régimen híbrido en el que sobresalían importantes componentes autoritarios (Germani, 1979, pp. 213-216).

En las concepciones contemporáneas del populismo, en cambio, el término ha sido desprovisto toda ambigüedad; por el contrario, lejos de ser visto como un producto democrático subóptimo, el populismo es entendido como la expresión paradigmática de la democracia. El autor que quizá más claramente expresa esta posición es Ernesto Laclau, el cual, en su libro *La razón populista* ha intentado posicionar al concepto de populismo como la categoría central de la teoría política democrática (Laclau, 2005). En dicha obra, Laclau intenta rescatar al populismo de la situación de marginalidad conceptual en la que, en su opinión, se hallaba sometido: la teoría relegaba al concepto al análisis de fenómenos políticos que por ser considerados patológicos e irracionales, no ameritaban particular consideración puesto que referían a expresiones marginales de la vida política.

Precisamente, el objetivo central del libro es el de rescatar al concepto de dicha situación de marginalidad conceptual. Laclau no solamente analiza la lógica sobre la que se estructura el fenómeno («la razón populista»), sino que argumenta que la misma es la que mejor expresa la racionalidad de lo político *tout court* (Laclau, 2005, p. 68). En opinión del autor, el populismo da cuenta de lo que constituye la más paradigmática operación de la política democrática: la construcción de un pueblo (Laclau, 2005, p. 169). Es por ello que Laclau considera (revirtiendo el argumento clásico) que el populismo expresa el elemento democrático de los sistemas representativos: ¿qué es la democracia, interroga Laclau, sino el proceso que lleva a la constitución de un pueblo? Revirtiendo la perspectiva de la modernización, el populismo se posiciona como vara democrática contra la cual se va a criticar las limitacio-

nes de la política representativa. Es por ello que Laclau considera que el populismo como expresión de la verdadera política democrática solo puede desarrollarse sobre los escombros de la institucionalidad representativa; es precondition que el sistema institucional de la democracia representativa se quiebre para que la lógica populista alcance efectividad (Laclau, 2005, p. 177).

¿En qué consiste específicamente el proceso de construcción de un pueblo? Para Laclau, el punto de partida de cualquier experiencia populista es la existencia de una crisis de representación que abra la posibilidad de que se agrupen discursivamente bajo el significante vacío *pueblo* una serie de demandas dislocadas y fragmentarias. Este proceso de articulación discursiva se caracteriza por dos rasgos: su vaguedad y su lógica antagónica. Estos dos elementos son, en opinión de Laclau, condiciones esenciales para garantizar la eficacia simbólica de todo proceso populista de identificación (Laclau, 2005, p. 40). Lo que verdaderamente importa en dichos procesos no son los contenidos en sí, sino la intensidad de sentimientos generados por los mismos: el éxito del proceso se expresa en la capacidad que dichos contenidos tengan en dividir a la sociedad en dos campos irreconciliables: el pueblo y sus enemigos.

¿Cómo puede un proceso que, dada su intrínseca indefinición y ambigüedad, asume configuraciones ideológicas e institucionales extremadamente diversas presentarse como una teoría democrática? ¿Si la teoría no puede dar cuenta del orden normativo e institucional al que da lugar una intervención populista, cómo se puede defender su estatus democrático? ¿Se puede justificar a un concepto que es indiferente al contenido de las justificaciones de validez sobre las que se construye la autoridad del líder populista como democrático? Si bien Laclau expresa en numerosas ocasiones su preferencia personal por un populismo inclusivo y de izquierda, en términos teóricos su teoría se muestra impotente para justificarla. En realidad, su argumento sobre el estatus democratizador del populismo se relaciona a su poder desinstitucionalizante (Peruzzotti, 2017). El institucionalismo es en esta concepción, por definición una fuerza conservadora y por lo tanto incompatible con la verdadera fuerza democrática del poder constituyente que la intervención populista despierta (Peruzzotti, 2017). De lo anterior se deduce que las pretensiones de la teoría laclauiana del populismo de erigirse en una teoría democrática descansan sobre argumentos conceptuales muy precarios pues no solo es indiferente a la cuestión de las formas institucionales sino que se basa en un cuestionable realismo asociológico, en el que solo existen individuos atomizados cuyas demandas solo pueden unificarse políticamente a través de la acción de liderazgo (Arato, 2015, p. 43). En realidad la teoría está más cerca de una teoría del cambio revolucionario (aun-

que sin sujeto ni horizonte normativo) que el de un proceso propiamente democratizante pues no puede proveer una teoría de cambio de régimen que asegure un resultado democrático. Más bien, toda apuesta por el populismo esta indefectiblemente signada por la incertidumbre acerca de las formas ideológicas e institucionales que va promover dicha intervención.

En síntesis, las pretensiones democráticas de la teoría laclauiana son injustificables: es una teoría que da luz sobre el populismo como estrategia de construcción y acceso al poder pero que no puede dar cuenta del populismo como ejercicio del poder gubernamental y por lo tanto dar cuenta de ningún proyecto político u orden institucional concreto.

III. El populismo como ejercicio de gobierno: la hibridación de la democracia liberal

La actual centralidad política de la que goza el populismo no solamente se expresa por la expansión global de fenómeno sino también por el creciente desplazamiento del populismo de movimiento a fenómeno gubernamental. La creciente llegada al poder de liderazgos populistas obliga a reorientar la discusión teórica sobre este fenómeno, desplazando aquellos análisis que priorizaban al populismo como una estrategia de *outsiders* para cuestionar el poder, a uno que se centre en las especificidades del populismo como ejercicio de gobierno (Peruzzotti, 2017). Lo anterior supone expandir el análisis más allá del repertorio de estrategias discursivas y dramatúrgicas a las que recurre el populismo para cuestionar cierto *status quo* y acceder al poder, para analizar cómo sus acciones de gobierno afectan el entramado institucional democrático, un aspecto que muchas de las conceptualizaciones presentes, incluida la de Laclau, no pueden dar cuenta.

Es imperativo analizar qué es lo que los gobiernos populistas hacen en términos institucionales así como la implicancia que dichos cambios tienen en términos democráticos. En este punto, es pertinente la observación de Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser acerca de necesidad de plantear la discusión en función de los posibles escenarios institucionales en los se desarrolla un proceso populista: en primer lugar, el tipo de régimen en que la experiencia se origina (alguna variante de autoritarismo o de democracia), en segundo lugar, la direccionalidad del cambio (hacia un mayor o menor autoritarismo/democratización) (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017, p. 86). Si bien en ciertos casos el populismo puede expresar un evento episódico que contribuye a reenergizar o profundizar la vida democrática (Schmitter, 2006), actuar como una fuerza de modernización política (Germani, 1979),

o contribuir a la liberalización de determinado régimen autoritario (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2017, pp. 86), en contextos ya democratizados ciertas expresiones del populismo en el gobierno ponen en marcha un patrón específico de cambio institucional que tiene como horizonte un ideal simplificado de democracia directa. Lo anterior supone el inicio de un proceso de hibridación de la democracia liberal que puede abrir la puerta para la instauración de un régimen autoritario.

Las amenazas que el patrón de hibridación institucional supone es un problema que principalmente afecta a cierto subtipo de experiencias populistas: aquellas signadas por la llegada de gobiernos populistas con intenciones fundacionales en sociedades ya democratizadas. La presencia de un populismo fundacional en el gobierno puede abrir la puerta para una transformación significativa de la institucionalidad democrático-liberal vigente gracias a la puesta en marcha de procesos de hibridación institucional orientados a la desarticulación estratégica de engranajes centrales de la democracia representativa.

Lo anterior no significa necesariamente que la llegada de actores populistas al poder supone el comienzo inexorable de un proceso de hibridación institucional. El término *populismo en el gobierno* refiere a cierta concepción específica del ejercicio gubernamental que puede o no ser adoptada por actores que para acceder al poder recurrieron a estrategias populistas. Se puede dar el caso que dichos actores, una vez en el poder, decidan abandonar los estilos antagonistas sobre los que construyeron parte de su capital e imagen política y pasen a adoptar posiciones menos confrontativas. Esto es en parte lo que ha ocurrido con algunos de los casos de los llamados populismos de izquierda en Europa. Una vez en el gobierno, Syriza, por ejemplo, adoptó un discurso y posiciones políticas moderadas no solamente en lo que respecta a la Unión Europea y la democracia parlamentaria, sino también en lo referente a la posición inicial con respecto a los términos del tercer Memorándum. Un cambio similar pareciera estar teniendo lugar en las filas de Podemos, donde uno de los ejes de discusión es acerca de si sostener la estrategia populista de rechazo y polarización o privilegiar un giro hacia formas de negociación y cooperación con el Partido Socialista.

En aquellos casos, sin embargo, en que la llegada al poder no está acompañada de un reacomodamiento del discurso y las estrategias políticas sino que se continúa manteniendo (y exacerbando) el estilo político confrontativo del populismo, es altamente probable que los recursos gubernamentales sean puestos al servicio de una estrategia orientada a remover algunos aspectos centrales de la institucionalidad democrático-liberal. Este es el caso, por citar dos ejemplos contemporáneos, de lo acontecido en la Hungría de Víktor Orbán y la Venezuela de Nicolás Maduro. En ambos países se promo-

vió un proceso de hibridación institucional cuyo resultado es una dramática transformación del régimen político, patrón que difiere notoriamente de aquel que ha sido caracterizado como de *quiebre de régimen*.

El patrón de *quiebre de régimen* que caracterizó el conflicto político entre democracia y autoritarismo del siglo último, suponía la abrupta interrupción del orden democrático debido a: en primer lugar, a la transferencia de poder de un gobierno democráticamente electo a una autoridad no electa, y en segundo lugar, a un repentino cambio de reglas que regulaban el ejercicio del poder como la relación del gobierno con la ciudadanía debido a la inmediata suspensión del orden constitucional vigente (Linz y Stepan, 1978, p. 58). En contraste, el patrón de hibridación expresa un proceso de cambio paulatino y menos visible donde se produce a) un cambio gradual de reglas sin que b) se proceda a un recambio de una autoridad electa por una no electa. Bajo el patrón de hibridación no hay un momento indiscutido de ruptura, un recambio de autoridades, ni un intento de romper totalmente con la legitimidad democrática. De hecho las reformas las impulsan líderes electos impulsan en nombre de mayor democracia. Esto genera dos diferencias cruciales con respecto al modelo paradigmático de crisis democrática: 1) la no existencia un evento específico que incontrastablemente sea considerado por la totalidad de la población como el fin del orden democrático (por ejemplo, un golpe de Estado, una revolución, o la disolución del parlamento por parte de Poder Ejecutivo); 2) la existencia de grises con respecto a determinar si un gobierno ha cruzado o no determinado umbral democrático (un claro ejemplo de lo anterior son los presentes debates sobre si y cuando se quebró el orden democrático en Venezuela).

El patrón de hibridación descrito difiere en su direccionalidad de los llamados *regímenes híbridos* puestos que la literatura sobre estos últimos los ubica generalmente como expresiones de una zona gris predemocrática (donde lo que existe es meramente una fachada democrática) que muchas veces expresa una transición truncada desde el autoritarismo (Levitsky y Way, 2002). Los procesos de hibridación populistas, en cambio, se desarrollan en el seno de regímenes democráticos representativos consolidados.

¿En qué consisten dichos procesos hibridación del orden institucional? En la remoción de aquellas instancias de autoridad institucional que puedan desafiar la voluntad el gobierno electo. El modelo populista de democracia se caracteriza por su hostilidad para con el principio de separación de poderes y los mecanismos de pesos y contrapesos (y concomitantemente de la autonomía judicial y legislativa), el principio de oposición legítima y de autonomía de la prensa. Dichas instituciones son percibidas como obstáculos para la consagración del proceso de identificación sobre el que se organiza el modelo democrático populista. El populismo apunta a la creación de

un modelo simplificado de democracia directa que elimina el complejo de mediaciones y controles que caracterizan a la política indirecta de la democracia representativa. En ciertos casos, esos procesos de simplificación institucional son el resultado del predominio de instituciones informales sobre las formales, en el sentido que el populismo en el gobierno no promueve procesos de rediseño constitucional: más bien, los reclamos o acciones de dichas agencias son simplemente ignorados por el Poder Ejecutivo. En otros casos, sin embargo, los intentos de hibridación se traducen en reformas constitucionales que suponen un drástico rediseño de la institucionalidad representativa existente. Los procesos de cambio constitucional son justificados como la vía para asegurar el efectivo ejercicio del principio de soberanía popular a través del alineamiento del sistema institucional con la voluntad mayoritaria que la figura presidencial encarna. Como señala Paul Blokker:

El programa constitucional del populismo se presenta como un medio para promover los intereses colectivos del pueblo y para mejorar la proximidad de la política para con el pueblo, para fortalecer el Poder Ejecutivo, para debilitar la oposición en nombre del pueblo, para constitucionalizar los profundos valores e identidades del pueblo, y para institucionalizar canales políticos que permitan la expresión de la voluntad popular en la política formal. Los procesos de cambio constitucional o reforma de la constitución bajo el populismo tiende a describir a las fuerzas que se oponen a dichos procesos como enemigos de la nación/sociedad o como representantes de intereses privados, particulares, y no del bien común (Blokker, en prensa, traducción de autor).

El resultado inevitable de dichas iniciativas es el avance del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes institucionales y la pérdida de centralidad del campo de política mediada como lugar en donde se procesa la práctica de la representación democrática.

Conclusiones

La prominencia actual que el populismo ha adquirido como fenómeno político está íntimamente ligado a la expansión experimentada por la democracia liberal. En regiones donde se ha extendido el principio democrático, como ser las Américas y Europa, el conflicto político difícilmente puede transponer los límites que impone la legitimidad democrática. En conse-

cuencia, gran parte de los conflictos políticos que se desarrollan en dichas sociedades suponen luchas por definir la naturaleza y expansión del principio democrático. En este escenario, el populismo se posiciona como el principal contendiente de los regímenes existentes al proponer una visión de la democracia que es menos liberal y más «democrática».

El populismo como una lógica específica de ejercicio del poder puede eventualmente promover procesos de hibridación institucional que resulten en una profunda transformación del escenario en el que se desenvuelve la vida democrática. En este sentido, es necesario reorientar el análisis del fenómeno populista de una estrategia de expresión política a la que *outsiders* recurren para cuestionar y/o acceder al poder; al análisis del populismo como ejercicio gubernamental. El análisis del populismo en el gobierno abre un escenario que hemos caracterizado como de hibridación institucional que puede resultar en una drástica transformación de los regímenes democráticos existentes.

En tanto y en cuanto el populismo mantenga atracción política como una expresión democrática alternativa al *status quo* liberal, la posibilidad de hibridación de los regímenes representativos se mantiene como una latente posibilidad. Es por tanto imperativo reflexionar acerca de los rasgos distintivos de dicho proceso así como de las amenazas que crean para la vida democrática. Así como en el pasado el estudio de los procesos de quiebre democrático contribuyó a mejorar nuestra comprensión sobre las amenazas autoritarias que se cernían sobre la democracia, hoy es necesario profundizar el análisis de las estrategias de hibridación puesto que las mismas representan el escenario más probable de deterioro de la institucionalidad de las democracias existentes.

Por último, es necesario señalar que la estrategia de hibridación institucional no está exenta de problemas y contradicciones. Concluiremos resaltando dos limitaciones que dicho proceso conlleva: en primer lugar, un déficit de legitimidad. Dado la naturaleza antagónica que caracteriza a todo proceso de identificación populista, el éxito del mismo supone el establecimiento de un contexto político polarizado que dificulta un acuerdo sobre los principios mismos sobre los que se valida la autoridad gubernamental. La creación de un enemigo indefectiblemente establece un actor que activamente va a vetar las iniciativas y la legitimidad de las autoridades e instituciones sobre los que se aspira a establecer el nuevo orden democrático. En segundo lugar, las limitaciones que le imponen su apelación a la democracia. En gran medida, las credenciales democráticas del populismo contemporáneo se basan en su legitimidad electoral de la que deriva su autoridad. Por lo tanto, su supervivencia política estará siempre supeditada a los resultados electorales que logre: una derrota en las urnas o cualquier inten-

to de ignorar o tergiversar el principio electoral estarán indefectiblemente acompañados de un debilitamiento de su autoridad política.

Bibliografía

- Arato, A. (2015). Political theology and populism. En C. de la Torre (Ed.), *The promise and perils of populism. Global perspectives*. Lexington, KY: University of Kentucky Press.
- Arditi, B. (2005). Populism as an internal periphery of democratic politics. En F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy*. Londres-Nueva York: Verso.
- Blokker, P. (en prensa). Populist constitutionalism. En C. de la Torre (Ed.), *Routledge handbook of global populism*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Diamond, L. (2015). Facing up the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1).
- Fukuyama, F. (2006). *The end of history and the last man*. Nueva York, NY: Free Press.
- Germani, G. (1979). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Editorial.
- Huntington, S. P. (1991). Democracy's third wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12-34.
- Isaac, J. C. (2017). Is there illiberal democracy? A problem with no semantic solution. *Public Seminar*, julio.
- Levistky, S. y Way, L. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2).
- Mudde, C. y Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Panizza, F. (2005a). Introduction. Populism and the mirror of democracy. En F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy*. Londres-Nueva York: Verso.
- Panizza, F. (Ed.) (2005b). *Populism and the mirror of democracy*. Londres-New York: Verso.
- Pappas, T. S. (2016). Distinguishing liberal democracy's challengers. *Journal of Democracy*, 27(4).
- Peruzzotti, E. (2017). Regime betterment or regime change? A critical review of recent debates on liberal democracy and populism in Latin America. *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 24, 389-400.
- Plotke, D. (1997). Representation is democracy. *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 2(1).
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la constitución*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schmitter, P. C. (2006). *A balance sheet on the virtues and vices of populisms*. European University Institute, Florencia, Italia.

- Taggard, P. (2002). Populism and the pathology of representative politics. En Y. Mény e Y. Surel (Eds.), *Democracies and the populist challenge*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- Urbinati, N. (2014). *Democracy disfigured. Opinion, truth, and the people*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Varietades de capitalismo y subtipos de populismo: las bases estructurales de la divergencia política*

Varieties of capitalism and subtypes of populism: The structural foundations of political divergence

KENNETH M. ROBERTS

Cornell University, Estados Unidos

kr99@cornell.edu

Si bien los académicos no han alcanzado un acuerdo con respecto a qué es el populismo, existe un amplio consenso de que este fenómeno se encuentra actualmente en ascenso en muchas partes del mundo. Podría afirmarse que este ascenso comenzó en el bastión tradicional de este fenómeno, América Latina, durante el período de inestabilidad política en el que entró la región luego de la crisis causada por la transición del desarrollo a cargo del Estado al liberalismo de mercado (también llamado «neoliberalismo») a fines de los años ochenta y noventa (Roberts, 1995, 2014; Weyland, 1996; De la Torre y Arnsón, 2013). También se arraigó en Europa a fines del siglo XX y prosperó en las primeras décadas del siglo XXI cuando surgieron distintas formas de populismo en contextos conflictivos debido a la inmigración, la integración transnacional, y la austeridad económica (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012; Kriesi y Pappas, 2015; Aslinidis, 2016; Stavrakakis y Katsambekis, 2014). El populismo más reciente ha tumbado el orden político en los lugares más inesperados y diversos, tales como las Filipinas y los Estados Unidos.

El fortalecimiento de líderes, movimientos y partidos populistas en ambientes y contextos tan variados, deja en claro que este fenómeno no está ligado a ninguna tradición político-cultural, formación socioeconómica o configuración institucional. Al ser la expresión por excelencia de políticas antiélite y antisistema, el populismo resulta ser una propuesta tentadora en lugares donde una gran cantidad de ciudadanos se encuentran alienados o poco representados por las élites políticas establecidas y sus partidos, es decir, en casi todas partes del mundo. Sin embargo, la auténtica omnipresencia del populismo dirige la atención hacia su maleabilidad intrínseca y, por lo tanto, a la variación aparente en sus múltiples formas y expresiones. Si bien esta variación ayuda a perpetuar el desgastado debate sobre el significado conceptual y la extensión empírica del sello populista, también gene-

* Artículo aceptado para su publicación el 31 de octubre de 2017. Traducción del inglés por Natividad Alba.

ra una serie de preguntas teóricas novedosas, y en definitiva más relevantes, sobre las condiciones sociales que originan distintos subtipos de populismo y, en consecuencia, políticas antisistema: ¿Acaso las distintas expresiones de populismo deban considerarse como efectos secundarios de un contexto específico y como productos accidentales de la acción política de líderes o movimientos que alcanzan el éxito sacando provecho (o politizando) los reclamos sociales de una coyuntura histórica particular? ¿O será que los populismos divergentes tienen raíces más profundas en condiciones identificables socioeconómicas, culturales e institucionales que predisponen a ciertos países o regiones a tipos (o subtipos) específicos de populismo?

Estas preguntas tienen una especial resonancia en la actualidad debido a que, recientemente, la academia ha resaltado la distinción entre los «populismos inclusivos» de izquierda en la reciente experiencia de América Latina y los «populismos excluyentes» de derecha en Europa (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013; Filc, 2015). Mientras que los primeros movilizan grupos subalternos previamente excluidos (las clases trabajadoras urbanas y rurales y las clases bajas, así como también los grupos étnicos o raciales históricamente marginados), cuestionan a las elites y apoyan políticas sociales y económicas redistributivas; los segundos han movilizado comunidades nacionalistas contra poblaciones inmigrantes e instituciones transnacionales. Estas distinciones entre subtipos de populismo existen y son reales, lo que no está nada claro es si éstas se limitan a regiones específicas del mundo. De hecho, en los últimos años, los movimientos y partidos izquierdistas centrados en algún tipo de discurso populista, han emergido y consolidado en un gran número de países del sur de Europa, especialmente, en aquellos que luchan contra graves crisis financieras y políticas impopulares de austeridad (Stavrakakis y Katsambekis, 2014; Aslanidis, 2016; Della Porta et al., 2017). Este ascenso de los populismos de izquierda hace recordar sorprendentemente a la experiencia latinoamericana de fin de siglo y diferencia claramente las trayectorias populistas de la parte sur del continente europeo de las encontradas en el norte y el este.

Las similitudes interregionales entre los populismos de América Latina y el sur de Europa y las variaciones intrarregionales dentro de la Europa contemporánea, sugieren que los factores más allá de la locación geográfica, pueden condicionar el ascenso de diferentes tipos de populismo. En este trabajo se intenta identificar y teorizar estos potenciales factores explicativos¹. Si bien estos subtipos pueden estar relacionados con una gran variedad de experiencias político-económicas, condiciones económicas y rasgos

¹ Por el momento, se dejará de lado la Europa del Este poscomunista, a pesar de que las preguntas teóricas planteadas en este artículo también se aplican a esa región y justifican una perspectiva comparativa más amplia.

actitudinales, se pondrá un mayor foco a las distintas variedades de capitalismo y su estructuración sobre los mercados laborales, nacionales y estados de bienestar. De esta forma, sostengo que esta estructuración podría tener consecuencias inesperadas para la manera en que el discurso populista plantea «al pueblo» y a su antagonista «el otro» en lados opuestos del clivaje populista. En efecto, plantea la desafiante (y tal vez inquietante) posibilidad de que formas más inclusivas de capitalismo puedan provocar variantes exclusivas de populismo, mientras que las formas exclusivas de capitalismo son caldos de cultivo de subtipos inclusivos o izquierdistas de populismo.

La lógica política de los populismos alternativos

No se evidencia un consenso entre los académicos sobre si el populismo es mejor concebido como un tipo de discurso político, una ideología, un conjunto de políticas económicas, o como un tipo particular de movilización política y estilo de liderazgo. Sin embargo, prácticamente todas las conceptualizaciones del término (al menos aquellas que evitan el reduccionismo económico e insisten en la «lógica política» intrínseca del fenómeno) (Laclau, 2005, p. 117) descansan sobre la división antagonica que tiene lugar dentro del espacio político entre «el pueblo», como quiera que se defina, y «el otro», definido como algún tipo de elite o *establishment* (Canovan, 1999; Laclau, 2005, pp. 67-124; Panizza, 2005, p. 3; De la Torre, 2010; Mudde y Rovira Kaltwasser, 2012, p. 8). Para Laclau, esta división antagonica del espacio político cuenta con precondiciones estructurales e institucionales. Estructuralmente, los populismos suponen niveles suficientes de heterogeneidad social, de modo que no existe un sujeto social natural o hegemónico (como el proletariado industrial) cuyas demandas particulares pueden subordinar o subsumir a las del resto dentro de un proyecto democrático de masas. El populismo, por lo tanto, trae consigo la «unificación simbólica» de la pluralidad de demandas insatisfechas; constituye una «subjetividad social amplia» y construye una nueva «identidad popular» (es decir, «el pueblo») la cual es «cualitativamente más que la simple suma de enlaces equivalentes» (Laclau, 2005, pp. 73-77). Institucionalmente, el populismo se vuelve posible cuando se evidencia «una acumulación de demandas insatisfechas y la creciente incapacidad del sistema institucional de absorber» o responderlas separadamente (Laclau, 2005, p. 73). Como tal, una «crisis de representación» se encuentra «en la raíz de cualquier estallido populista y antiinstitucional» (Laclau, 2005, p. 137).

Así concebido, hay poco misterio con respecto a por qué el populismo ha estado en ascenso en los asuntos políticos globales contemporáneos. De

hecho, los procesos de cambio institucional y estructural de largo plazo que abrieron el espacio político para alternativas populistas, se han visto agravados por perturbaciones coyunturales de corto plazo, creando una «estructura de oportunidad» altamente favorable (Bornschieer, 2010, p. 7) para la movilización populista. En el largo plazo, la pluralización de subjetividades ha sido fomentada por una heterogeneidad social creciente, el debilitamiento del rol central de la fuerza laboral organizada, la creciente importancia de clivajes culturales y basados en la identidad y la diferenciación socioeconómica y cultural de los grupos sociales que se benefician o pierden en el proceso de globalización (Kriesi et al., 2008). Esta pluralización, a su vez, ha aflojado ciertas alineaciones partidarias que previamente estaban estructuradas por clivajes de clase bien organizados, conflictos distributivos y distinciones programáticas de Estado-mercado (Bartolini y Mair, 1990), contribuyendo a una separación entre los ciudadanos y los partidos e instituciones representativas establecidas (Dalton y Wattenberg, 2000; Mair, 2013). Los vínculos partido-sociedad se han erosionado aún más por la cartelización de las organizaciones partidarias (dependientes de recursos del Estado) que se atrincheraron en las instituciones estatales y, cada vez más, se volvieron más difíciles de diferenciar programáticamente en contextos donde las políticas públicas estaban fuertemente restringidas por los mercados globalizados y la integración política transnacional (Katz y Mair, 1995).

Dados estos procesos de desestructuración y desinstitucionalización de la representación política de largo plazo, Schmitter (2001) sostiene sucintamente que los partidos políticos «ya no son los que una vez fueron». De esta forma, no resulta sorprendente que la reducida capacidad de los partidos de encapsular votantes y representar intereses sociales, haya creado una tierra fértil para la movilización populista antisistema en respuesta a los crecientes desequilibrios, tales como las dificultades económicas vividas luego de la crisis global financiera del 2008 y la inmigración de África y el Medio Oriente a Europa, inducida por el clima de guerra.

No obstante, esta tierra fértil puede dar lugar a diferentes formas de populismo que responden a (o, mejor dicho, que politizan) las distintas deficiencias de representación. Las expresiones de populismo tanto de izquierda como de derecha, coinciden que las elites políticas establecidas y las organizaciones partidarias son cárteles corruptos (una oligarquía o casta política), los cuales se conciben como indiferentes e insensibles a las demandas del «pueblo». Este último, requiere de nuevas y auténticas formas de participación o representación para restaurar la soberanía popular, la cual es considerada como la esencia de la democracia dentro de una cosmovisión populista. Los populismos alternativos, sin embargo, entienden de una manera muy diferente quien es «el pueblo», cómo fueron abandonados o

traicionados por el *establishment* político, y qué herramientas se necesitan para consolidar la soberanía popular. De hecho, las formas izquierdistas y derechistas de populismo politizan alternativas y dimensiones ortogonales de contestación sociopolítica, una siendo cultural y la otra socioeconómica. En otras palabras, estas dos formas de populismo no se ubican en los dos polos extremos de un mismo eje competitivo (ver Kriesi, 2008; Bornschieer, 2010).

Para los populismos de derecha, «el pueblo» se constituye como una comunidad etnonacional que se concibe en términos de identidades culturales y autonomía política. De esta forma, entiende que esta comunidad etnonacional y sus valores e identidades centrales (o «*heartland*») (ver Taggart, 2000) se encuentran amenazados por influencias extranjeras o multiculturales a las que se enfrentan las elites políticas establecidas. Estas elites traicionan al «pueblo» cuando apoyan o toleran una afluencia de inmigrantes y extranjeros de tradiciones culturales distintas que no corresponden al «*heartland*», más aún cuando gastan los escasos recursos nacionales para ayudar a asentar y sostener a tales poblaciones de inmigrantes. Asimismo, una traición ocurre cuando las elites establecidas transfieren porciones de soberanía nacional a actores e instituciones transnacionales que están alejados de, y en gran medida, no son responsables ante el «*heartland*» y sus intereses (ver Mudde, 2007; Berezin, 2009; Bornschieer, 2010; Art, 2011; Parker y Barreto, 2013; Kriesi y Pappas, 2015).

De hecho, en los discursos populistas de derecha las elites establecidas pertenecen a una casta gobernante transversal y cosmopolita, la cual cuenta con una agenda globalizadora que es antitética a los valores culturales e identidades del común de la gente del «*heartland*». El carácter «excluyente» de los populismos de derecha se atribuye a su dibujo relativamente estrecho de los límites para lograr una membresía plena o «auténtica» dentro de una comunidad etnonacional relativamente homogénea. Estos límites pueden total o parcialmente excluir a una gran parte de «los otros», desde élites cosmopolitas a minorías raciales y étnicas subalternas (como ser los romaníes en Europa o los afroamericanos en los Estados Unidos), así como también inmigrantes o poblaciones descendientes de inmigrantes.

En contraste, los populismos de izquierda defienden una dimensión socioeconómica del conflicto y no una cultural. La línea divisoria entre «el pueblo» y «los otros» está determinada por una estratificación social y económica y su transmutación en un estatus político de *insider* u *outsider*. «El pueblo» no es concebido en términos de un sujeto de clase (el punto de demarcación entre los populismos izquierdistas y las tradicionales formas de socialismo), sino más bien en términos de estatus económico no elitista y marginalización política. De este modo, los populismos de izquierda impli-

can una crítica a los *establishments* políticos y a las instituciones que protegen privilegios económicos y niegan los intereses de las mayorías populares; el «noventa y nueve por ciento» en los discursos de los recientes movimientos «*Occupy*». El carácter inclusivo de este populismo hace un llamamiento explícito a los intereses materiales y al empoderamiento político de los grupos ubicados en los escalones inferiores de la jerarquía social (Mudde y Rovira Kaltwasser, 2013; Stavrakakis y Katsambekis, 2014; Aslinidis, 2016).

Estos subtipos alternativos de populismo reflejan las diferentes formas de estructurar la política a lo largo de una división antagónica entre «el pueblo» y las elites del *establishment*. ¿Qué determina entonces que alguno de estos subtipos de populismo tenga más probabilidades de prosperar en un país o región en un momento particular dado? Es a esta pregunta a la que ahora me refiero.

Comparando subtipos de populismo: la búsqueda de explicaciones

A pesar de que Mudde y Rovira Kaltwasser (2013) abordaron nuevos caminos con respecto a la conceptualización de las distinciones entre las formas inclusivas y excluyentes de populismo, los autores no intentaron desarrollar una explicación teórica para dar cuenta de los patrones de variación interregionales en la aparición de estos distintos subtipos. En investigaciones posteriores, buscaron extender sus argumentos al estudiar de qué forma los diferentes subtipos de populismo regionalmente diferenciados han sido moldeados por legados históricos de conquista y dominación colonial. Según Flic (2015, p. 269), los populismos excluyentes de derecha en la Europa moderna se basan en entendimientos coloniales de jerarquías raciales naturales y en sus «nociones excluyentes de las personas, nación, comunidad política, soberanía y ciudadanía». Por el contrario, los populismos inclusivos de izquierda en América Latina reflejan las amplias formas de lucha antielite que se encuentran en escenarios poscoloniales donde la «categoría ‘pueblo’ es sinónimo de subalterno colonial» (Flic, 2015, p. 270). Tales legados del colonialismo, sin embargo, no parecen poder explicar por qué formas izquierdistas de populismo (Podemos en España) y partidos de izquierda radicales (Portugal) mejor establecidos se han recientemente fortalecido en las antiguas potencias coloniales durante la crisis económica europea, a diferencia de los populismos excluyentes de derecha que están en ascenso en el norte y centro de Europa. De hecho, España y Portugal en lugar de seguir trayectorias populistas divergentes, se asemejan sorprendentemente a sus antiguas colonias latinoamericanas en sus consecuencias políticas de las recientes crisis económicas.

Estos paralelismos con América Latina, y la amplia diferenciación que se evidencia entre los patrones populistas del norte y sur de Europa, plantean una serie de enigmas interesantes para el análisis comparativo. Resulta posible, por ejemplo, que el populismo excluyente nacionalista en el sur de Europa haya estado limitado por el recuerdo de los regímenes autoritarios de derecha que duraron hasta mediados de los años setenta en Grecia, España y Portugal. Sin embargo, el estudio comparativo de David Art (2011) sugiere que las fuertes subculturas políticas autoritario-nacionalistas con raíces en períodos históricos anteriores, conducen a formas ulteriores de movilización populista de derecha. No está claro, entonces, por qué el sur europeo podría ser inmune a este patrón más amplio. Del mismo modo, el sur de Europa podría estar parcialmente aislado del populismo nacionalista de derecha debido a que los ciudadanos de la subregión son más favorables a la Unión Europea, la cual tradicionalmente apoyó la democratización, la modernización económica y el financiamiento del desarrollo. Dado el rol de las instituciones de la UE en la imposición de duras medidas de ajuste y austeridad a deudores del sur europeo durante la crisis financiera posterior a 2008 (y su firme defensa de los intereses de los acreedores), no obstante, la continuación de actitudes favorables a la UE era casi inevitable. Con la posible excepción de Portugal, el sur de Europa ha estado muy expuesto a grandes olas de inmigrantes y refugiados que huyen de sus territorios problemáticos, lo que hace difícil atribuir populismos divergentes a diferentes niveles de migración.

Las comparaciones interregionales con la experiencia latinoamericana arrojan luz sobre potenciales factores explicativos para la variación populista intraeuropea. En primer lugar, el populismo inclusivo de izquierda no es un subproducto inevitable del estado periférico o semiperiférico de las economías capitalistas, regionales o globales. Tampoco es una simple función de las severas crisis económicas, de las duras medidas de austeridad y ajuste estructural, o de las reacciones de los deudores contra los acreedores. Estas variables fueron compartidas en mayor o menor medida por todos los países latinoamericanos en las décadas de los ochenta y noventa, y hacen poco por diferenciar aquellos casos que se giraron o no a la izquierda o que no eligieron a un *outsider* populista antisistema a principios de siglo. En cambio, el auge del populismo inclusivo de izquierda fue políticamente más contingente, ya que dependía de la configuración de los partidos establecidos en torno al proceso de reforma neoliberal. El populismo de izquierda no prosperó donde actores conservadores lideraron el proceso de reforma neoliberal y donde un importante partido institucionalizado de la izquierda estuvo disponible para canalizar la oposición social a la ortodoxia de mercado, una configuración que sirvió para alinear y estabilizar programáticamente

los sistemas de partidos en países como Chile, Brasil y Uruguay. El populismo de izquierda solo surgió donde los partidos laboristas y de centro-izquierda lideraron el proceso de reforma neoliberal, una configuración que se encuentra en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina. Tales patrones de reforma provocaron que los sistemas de partidos convergieran en torno a variantes de ortodoxia de mercado que programáticamente desalinaron la competencia partidaria, canalizaron la oposición social hacia formas sistémicas de protesta social y electoral y abrieron un espacio político vacante para *outsiders* populistas del ala de izquierda de los principales partidos (Roberts, 2014).

Este último patrón de desalineación fue claramente la norma en el sur de Europa, donde los partidos socialistas tradicionales desempeñaron un papel importante en la adopción de medidas de austeridad y políticas de ajuste estructural luego de 2009 en Grecia, España y Portugal, mientras que el partido principal de centro-izquierda apoyó un gobierno tecnocrático que adoptó medidas de austeridad en Italia (Della Porta et al., 2017). Como en América Latina, la convergencia de los principales partidos en torno a variantes de ortodoxia neoliberal, prepararon el escenario para ciclos de protestas sociales masivas a partir de 2011, y, posteriormente, para el surgimiento o fortalecimiento electoral de diversos movimientos populistas (*Movimiento 5* en Italia²) o alternativas³ radicales de izquierda (*Podemos* en España, *SYRIZA* en Grecia y *Bloco de Esquerda* en Portugal), siendo éstas últimas las que utilizan algún tipo de discurso populista. En contraste al norte de Europa, las formas excluyentes del populismo nacionalista de derecha han progresado poco durante este período de agitación en el sur del continente.

No obstante, resulta dudoso que estas diferentes expresiones de populismo hayan sido predestinadas por la convergencia de los principales partidos del sur en torno a las fórmulas neoliberales y la consiguiente apertura del espacio político en su flanco izquierdo. Aunque menos dramáticos, tal vez, procesos de convergencia similares han estado en marcha desde hace mucho tiempo en el centro y norte de Europa (Mair, 2013; Streeck, 2013), pero no generaron el ascenso del populismo inclusivo de izquierda de la

² El M5S en Italia adoptó una ecléctica mezcla ideológica de posiciones políticas y no se posicionó con firmeza dentro del costado izquierdo o derecho del sistema de partidos. Se definió en gran medida en términos de su firme posición al *establishment* político y su uso de las redes sociales para alentar nuevas formas de compromiso cívico en la arena democrática.

³ En Portugal, el Partido Socialista perdió las elecciones luego de haber impuesto una serie de medidas de austeridad en 2011. Al consolidarse como oposición, el partido adoptó una posición más crítica con respecto a reformas neoliberales, renovó su liderazgo y se trasladó a una nueva coalición gobernante izquierdista con el *Bloco de Esquerda* y un frente Comunista-Verde tras las elecciones de 2015.

socialdemocracia tradicional. En cambio, alentaron un giro sutil pero importante en la postura programática de los partidos nacional-populistas de derecha en gran parte, aunque no toda, de la región. En sus orígenes en las décadas de los ochenta y noventa, estos partidos a menudo combinaban su nativismo cultural con plataformas promercado y antiimpuestos que reflejaban su antipatía por las grandes instituciones estatales activistas (Kitschelt y McGann, 1995). Sin embargo, la convergencia de los principales partidos en torno a posiciones promercado ha disminuido la influencia de la socialdemocracia en obreros y trabajadores menos educados que, a menudo, se sentían amenazados por las fuerzas de la globalización (Kriesi, 2008). En tal contexto, los partidos nacionalistas de derecha podrían lograr victorias electorales al despojarse de su manto neoliberal, apelando a sentimientos proteccionistas y defendiendo programas sociales contra los altos costos de incluir a las poblaciones inmigrantes (Harteveld, 2016). Tales formas de chauvinismo proporcionaron un complemento económico al nativismo cultural de estos partidos y, al menos, llenaron parcialmente el vacío político creado por el giro de la socialdemocracia hacia medidas promercado.

Habrà que preguntarse, entonces, si estas divergentes expresiones de populismo tienen raíces más profundas y estructurales en las variedades de capitalismo que diferencian al norte y sur de Europa. Algunas reflexiones teóricas sobre estas raíces estructurales y cómo podrían condicionar la construcción populista de las divisiones elite-pueblo se describen a continuación.

Variedades de capitalismo y la construcción populista del «pueblo»

Enrico Padoan (2016) en un reciente artículo que compara populismos izquierdistas y antineoliberales en América Latina y el sur de Europa, llamó la atención sobre los efectos políticos de los mercados laborales altamente dualizados en ambas regiones. La retrasada industrialización orientada hacia adentro y el desarrollo capitalista en ambas regiones, proporcionaron una muy parcial incorporación de la fuerza laboral al sector formal de empleo y a las formas de protección social que se le atribuían (ver Rueda, Wibbels y Altamirano, 2015). Los trabajadores del sector formal de la economía (los llamados «*insiders*») disfrutaban de representación sindical, mayor seguridad laboral y programas sociales más generosos, mientras que los «*outsiders*» del mercado laboral que trabajaban en contratos temporales o en actividades económicas informales, sufrían de falta de organización, empleos precarios y acceso más limitado a la asistencia social. Según Padoan (2016), esta dualización del mercado laboral propiciaba el surgimiento de movimientos populistas de izquierda que apoyaban la inclusión política y económica de

grupos «*outsiders*». Este fue especialmente el caso durante los períodos de crisis económica, ya que los «*insiders*» podían hacer uso de su poder político y fuerza organizativa para aislarse de los devastadores efectos de la crisis, forzando a los «*outsiders*» a asumir una desproporcionada parte de los costos sociales y económicos del ajuste (Rueda, Wibbels y Altamirano, 2015).

De hecho, una perspectiva comparativa más amplia sugiere que el encuadre populista del «pueblo» y «los otros» puede verse condicionado por el mercado de trabajo y las instituciones del Estado de bienestar bajo diferentes variedades de capitalismo. Estos atributos estructurales e institucionales de las distintas formaciones capitalistas no solo influyen en los niveles de estratificación social o desigualdad; más importante para un entendimiento del populismo, influyen sobre los diferentes grados de integración, cohesión y segmentación social. En el sur de Europa o en el extremo ejemplo del capitalismo dependiente y «jerárquico» de América Latina, los mercados laborales dualistas y las instituciones estatales de bienestar débiles segmentan el paisaje social, es decir, crean distinciones básicas entre los ciudadanos que son incluidos y entre quienes son total o parcialmente excluidos de un empleo seguro y de todas las formas básicas de servicio social. Aunque las preferencias o clivajes políticos no se corresponden con estas distinciones sociales, la exclusión *de facto* de un gran porcentaje de la comunidad nacional (un segmento que pertenece al «pueblo») puede crear una afinidad optativa por las formas izquierdistas e inclusivas de movilización populista bajo condiciones de crisis económica o insuficiente representación partidaria. Tales formas de populismo, apuntan a una integración más profunda de la comunidad nacional, es decir, a la superación de patrones de segmentación y dualización que impiden que «el pueblo» se constituya como un todo. Los «otros», entonces, para este tipo de populismo, se refieren a las élites políticas y económicas cuyo estatus privilegiado de «*insider*» se basa en la exclusión de otros sectores de la comunidad nacional.

Tanto el «pueblo» como los «otros» pueden enmarcarse de manera bastante diferente donde los mercados de trabajo nacionales están relativamente unificados y los estados de bienestar ofrecen una amplia gama de beneficios universales, como sucede en la mayoría de los países del norte y centro de Europa. Aunque los obreros menos educados pueden ser los potenciales «perdedores» dentro del proceso de globalización, ya que no suelen constituirse como agentes «*outsiders*» del mercado laboral o del Estado de bienestar que continúan buscando la inclusión dentro de la comunidad nacional. Resulta más probable que se constituyan como miembros integrados del «pueblo» los cuales buscan proteger lo que tienen de aquellas presiones externas para abrir, ampliar y diversificar la comunidad internacional. La movilización populista, entonces, no se constituye como un esfuerzo por

incorporar a los grupos marginados o integrar a los diferentes sectores del «pueblo». En cambio, es un esfuerzo para delimitar al «pueblo», es decir, separar a aquellos que automáticamente «pertenecen» y son «dignos» de inclusión de aquellos «otros» que son considerados «diferentes» y legítimamente excluibles. Tal delimitación resulta evidente en el chauvinismo de los partidos nacional-populistas de derecha, y su lógica política es el polo opuesto de la integración social perseguida por las variantes izquierdistas del populismo.

La paradoja, entonces, es que las formas excluyentes de populismo pueden encontrar su suelo más fértil donde los mercados de trabajo capitalistas y los estados de bienestar son más inclusivos, igualitarios e integradores, mientras que las formas inclusivas de populismo pueden arraigarse y prosperar donde el capitalismo es más excluyente, segmentado y dualista. Países con mercados altamente segmentados que excluyen a un gran número de la población (en especial a los jóvenes) de un empleo seguro y programas de protección social, son más propensos a experimentar el auge de los populismos radicales de derecha, los cuales apuntan a la integración social, política y económica de los sectores marginados de la comunidad nacional. Por otro lado, países con un mercado laboral más unificado y formas universalistas de protección social, son proclives al desarrollo de populismos nacionalistas de derecha y formas de chauvinismo que delimitan a los miembros de la comunidad nacional de los «outsiders». Así concebidos, los subtipos alternativos de populismo parecen tener sus cimientos estructurales e institucionales en distintos patrones de desarrollo capitalista, los cuales diferencian al norte y sur de Europa, dejando a este último aproximarse a la experiencia latinoamericana.

Bibliografía

- Art, D. (2011). *Inside the radical right: The development of anti-immigrant parties in Western Europe*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Aslanidis, P. (2016). Populist social movements of the great recession. *Mobilization: An International Quarterly*, 21(3), 301-321.
- Bartolini, S. y Mair, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability: The stabilization of European electorates 1885-1985*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Berezin, M. (2009). *Illiberal politics in neoliberal times: Culture, security and populism in a new Europe*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Bornschieer, S. (2010). *Cleavage politics and the populist right: The new cultural conflict in Western Europe*. Philadelphia, PA: Temple University Press.

- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47, 2-16.
- Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. (Eds.) (2000). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- De la Torre, C. (2010). *Populist seduction in Latin America*. Athens, OH: Ohio University Press.
- De la Torre, C. (Ed.) (2015). *The promise and perils of populism: Global perspectives*. Lexington, KY: University of Kentucky Press.
- De la Torre, C. y Arnson, C. (Eds.) (2013). *Latin American populism in the twenty-first century*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press.
- Della Porta, D. (2015). *Social movements in times of austerity*. Cambridge, Reino Unido: Polity.
- Della Porta, D.; Fernandez, J.; Kouki, H. y Mosca, L. (2017). *Movement parties against austerity*. Londres, Reino Unido: Polity Press.
- Filc, D. (2015). Latin American inclusive and European exclusionary populism: Colonialism as an explanation. *Journal of Political Ideologies*, 20(3), 263-283.
- Harteveld, E. (2016). Winning the «losers» but losing the «winners»? The electoral consequences of the radical right moving to the economic left. *Electoral Studies*, 44, 225-234.
- Hug, S. (2001). *Altering party systems: Strategic behavior and the emergence of new political parties in western democracies*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Inglehart, R. (1984). The changing structure of political cleavages in western society. En R. J. Dalton, S. C. Flanagan y P. A. Beck (Eds.), *Electoral change in advanced industrial democracies: Realignment or dealignment* (pp. 25-69). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Katz, R. S. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-31.
- Kitschelt, H. (1988). Left-libertarian parties: Explaining innovation in competitive party systems. *World Politics*, 40(2), 194-234.
- Kitschelt, H. (1994). *The transformation of European social democracy*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. y McGann, A. J. (1995). *The radical right in Western Europe: A comparative analysis*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Kriesi, H. (2008). Contexts of party mobilization. En H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer y T. Frey, *West European politics in the age of globalization* (pp. 23-52). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Kriesi, H. y Pappas, T. S. (Eds.) (2015). *European populism in the shadow of the great recession*. Colchester, Reino Unido: ECPR Press.
- Kriesi, H.; Grande, E.; Lachat, R.; Dolezal, M.; Bornschieer, S. y Frey, T. (2008). *West European politics in the age of globalization*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

- Laclau, E. (2005). *On Populist Reason*. Londres, Reino Unido: Verso.
- Mair, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of western democracy*. Londres, Reino Unido: Verso.
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2012). Populism and (liberal) democracy: A Framework for analysis. En C. Mudde y C. Rovira Kaltwasser (Eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or corrective to democracy?* Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mudde, C. y Rovira Kaltwasser, C. (2013). Exclusionary vs. inclusionary populism: Comparing the contemporary Europe and Latin America. *Government and Opposition*, 48(2), 147-174.
- Ostiguy, P. (en prensa). Populism: A socio-cultural approach. En P. Taggart, C. Rovira Kaltwasser y P. Ochoa Espejo (Eds.), *The Oxford handbook of populism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Padoan, E. (2016). *A Latin Americanization of Southern Europe? A typology of antineoliberal turns in dualized societies*. Trabajo presentado en la conferencia del European Consortium for Political Research, Trento, Italia.
- Panizza, F. (2005). Introduction: Populism and the mirror of democracy. En F. Panizza (Ed.), *Populism and the mirror of democracy (pp. 1-31)*. Londres, Reino Unido: Verso.
- Parker, C. S. y Barreto, M. A. (2013). *Change they can't believe in: The Tea Party and reactionary politics in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Roberts, K. M. (2014). *Changing course in Latin America: Party systems in the neoliberal era*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Roberts, K. M. (2015). Populism, social movements, and popular subjectivity. En D. Della Porta y M. Diani (Eds.), *The Oxford handbook of social movements (pp. 681-695)*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Romanos, E. (2017). Late neoliberalism and its *indignados*: Contention in austerity Spain. En D. Della Porta, M. Andretta, T. Fernandes, F. O'Connor, E. Romanos y M. Vogiatzoglou, *Late neoliberalism and its discontents in the economic crisis (pp. 131-168)*. Londres, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Ross Schneider, B. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Rueda, D.; Wibbels, E. y Altamirano, M. (2015). The origins of dualism. En P. Beramendi, S. Häusermann, H. Kitschelt y H. Kriesi (Eds.), *The politics of advanced capitalism*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Schmitter, P. C. (2001). Parties are not what they once were. En L. Diamond y R. Gunther (Eds.), *Political parties and democracy (pp. 67-89)*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press.
- Silva, E. (2009). *Challenging neoliberalism in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

- Stavrakakis, Y. y Katsambekis, G. (2014). Left-wing populism in the European periphery: The case of Syriza. *Journal of Political Ideologies*, 19(2), 119-142.
- Streeck, W. (2013). *Buying time: The delayed crisis of democratic capitalism*. Londres, Reino Unido: Verso.
- Taggart, P. (2000). *Populism*. Buckingham, Reino Unido: Open University Press.

Los huérfanos de la política de partidos *revisited**

The orphans of party politics revisited

JUAN CARLOS TORRE

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina

jtorre@utdt.edu

Como ocurre con todo proyecto de investigación, aquel en el que me embarqué hace casi 15 años para escribir mi artículo «Los huérfanos de la política de partidos», fue el producto de una insatisfacción (Torre, 2003). La insatisfacción que entonces me producía como se interpretaba un hecho por cierto extraordinario de la vida política del país: los porcentajes hasta entonces nunca alcanzados por los votos nulos, los votos en blanco y la abstención en las elecciones de octubre de 2001. Esa visión predominante consideraba esos datos electorales como la manifestación de un contundente repudio de los ciudadanos a los partidos. Ese repudio estaba simbólicamente capturado por la consigna «¡Que se vayan todos!» que se alcanzó a oír en medio del fragor de las jornadas de protesta con las que terminó el año 2001 y que sellaron la suerte del gobierno del presidente De la Rúa.

A mi juicio esa interpretación era una interpretación errónea. Se había producido sí un contundente rechazo pero este no había afectado a todos los partidos por igual. Los dos pilares de la alianza gobernante, la UCR y el Frepaso, perdieron el 60 por ciento de los votos obtenidos dos años antes; el partido Acción por la República del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo, perdió el 80 por ciento. Pero, por su parte, el Partido Justicialista soportó comparativamente mejor la revuelta antipartido: perdió un 25 por ciento de votos, y pudo, es verdad, no sin tropiezos, dar una salida a la emergencia política provocada por la renuncia del presidente.

En resumen, pues, la formidable ola de desafección partidaria prácticamente pulverizó al polo no peronista; entre tanto el Partido Justicialista logró esquivar en gran parte el voto bronca y consiguió victorias electorales en casi todos los distritos de la geografía política. La hecatombe electoral del 2001, importante como fue, a su vez, fue bien distinta de experiencias traumáticas como las que, por esos años, llevaron al colapso del sistema de partidos en Perú y en Venezuela. A diferencia de esas experiencias, el desenlace de la crisis en Argentina no fue el ascenso político de líderes «outsiders» al cuadro partidario existente, como Fujimori en Perú, Hugo

* Conferencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, 2 de agosto, 2017. Artículo aceptado para su publicación el 18 de septiembre de 2017.

Chaves en Venezuela. Más bien, fue la reposición del Partido Justicialista en su condición de partido predominante y de ancla del sistema de partidos argentino.

Para caracterizar a la masa de electores que quedaron a la intemperie con la diáspora de los simpatizantes de la UCR y la desaparición del Frepaso y de la Acción por la República utilicé la expresión «los huérfanos del sistema de partidos» y me pregunté enseguida: ¿hacia dónde habrían de canalizar en el futuro sus preferencias políticas? Para responder a esta pregunta introduje una diferenciación dentro del universo de «los huérfanos de la política de partidos»: hacia un lado aquellos cuyas preferencias políticas los inclinaban hacia el centro-derecha, como era el caso de los votantes del partido de Cavallo, y hacia otro, aquellos cuyas preferencias políticas los inclinaban hacia el centro-izquierda, como era el caso de los votantes del Frepaso y los desertores de la UCR.

Con los datos que tenía en el momento de escribir mi artículo sostuve que la canalización de esa masa electoral se orientaba hacia dos nuevas agrupaciones creadas por figuras disidentes de la UCR, Ricardo López Murphy hacia el centro-derecha y Elisa Carrió hacia el centro-izquierda. Con la información que tenemos hoy sabemos que, al cabo de casi 15 años, la peregrinación electoral desatada por el cimbronazo del polo no peronista encontró para muchos un refugio; el que ofrece en la actualidad la convergencia del PRO, la UCR y la Coalición Cívica dentro de *Cambiamos*.

Cuán sólido y estable es ese refugio los años por venir nos lo dirán. Al respecto, esto es, acerca de la solidez y estabilidad de ese refugio, creo que vale la pena tener en cuenta otra distinción que introduje en mi artículo del año 2003. La distinción entre los adherentes y los simpatizantes de los partidos. El vínculo de los adherentes con los partidos descansa sobre una relación de pertenencia cimentada en una prolongada identificación política. Por su parte, los simpatizantes se vinculan con el partido en función de la cercanía de sus preferencias con las propuestas del partido. Las expectativas de unos y otros con relación al desempeño del partido son, pues, diferentes. La identificación política de los adherentes produce un recurso de capital importancia para los partidos, la lealtad. Ese es un recurso invaluable porque la lealtad independiza el respaldo al partido de los resultados de sus políticas en el corto y mediano plazo. A diferencia de lo que cabe esperar de los adherentes, los simpatizantes tienen con el partido una relación más laica porque, teniendo preferencias definidas, no las asocian de manera estable con ninguna fuerza política. Su respaldo tendrá un alcance específico, dependerá de los resultados de las propuestas del partido y estará en contraste con el apoyo más general y difuso de los adherentes que es tributario de una identificación afectiva con la organización partidaria.

He recordado esa distinción entre adherentes y simpatizantes y que equivale a la distinción por cierto conocida entre voto de pertenencia y voto de preferencia con un objetivo: destacar que, a mi juicio, la mayoría de los electores de «Cambiamos» se compone de simpatizantes que a la hora de los comicios deposita un voto de preferencia y no un voto de pertenencia. Previsiblemente, si la gestión de «Cambiamos» no está a la altura de sus expectativas su reacción natural bien puede llegar a ser colocar en el banquillo de los acusados a los dirigentes de la actual coalición en el gobierno, retirándoles el respaldo.

Vista en perspectiva, la tendencia del electorado del polo no peronista a dar y retirar su apoyo es lo que ha hecho de él, tanto en su variante de centro-derecha como en su variante de centro-izquierda, la clave de la dinámica electoral del país. Es allí adonde ha estado a partir de 1983 la fuente principal de la volatilidad del voto, y, en consecuencia, también la fuente principal del triunfo o la derrota de las ofertas electorales que han competido por el gobierno.

Por el contrario, el vínculo de la mayoría de los electores del Partido Justicialista con la organización ha sido tradicionalmente menos contingente y se ha mantenido «con lluvia o con sol», es decir, se ha mantenido bastante ajeno a los avatares de sus políticas a lo largo del tiempo. Con este telón de fondo, en el artículo sobre «los huérfanos», sostuve que la crisis del 2001 no había afectado significativamente la salud de los vínculos del electorado peronista con su partido.

Y agregué: las dificultades que es posible observar dentro del Partido Justicialista son muy distintas a las que exhibe el polo no peronista y en este caso tienen que ver sobre todo con su cohesión como maquinaria política. En principio, podría decirse que dificultades como esas no tenían nada de novedoso. El conflicto por el poder dentro de la organización había sido un fenómeno recurrente en un partido caracterizado por reglas internas laxas y cambiantes. Lo que consideré novedoso en esas dificultades es que tenían su origen en un conflicto de proyectos ideológicos, de un lado Menem con su propuesta hacia la derecha en línea con sus 10 años de gobierno y del otro sus rivales, por ejemplo, Antonio Cafiero y Eduardo Duhalde, con la reivindicación más o menos actualizada de la tradición nacional-popular. La intensidad de esa pugna parecía estar poniendo en riesgo la convivencia dentro del partido. Con los elementos disponibles en 2002 afirmé que esa disputa dentro del polo peronista tenía un final abierto.

Vista con los ojos de Torcuato Di Tella esa disputa encerraba un desenlace prometedor: la implosión de ese formidable *catch-all party* que era el Partido Justicialista, el cual, como el Partido Demócrata de Estados Unidos en los años sesenta —recordemos a John Kennedy versus la máquina políti-

ca demócrata del sur— daba cabida en sus filas a una gran diversidad ideológica. Partidario de una mayor homogeneidad de ideas y políticas con un signo hacia la izquierda, Di Tella esperaba desde hacía tiempo que la resolución de esa disputa le permitiera al Partido Justicialista liberarse del peso muerto de sus corrientes de derecha. Con ello, el Partido Justicialista podría convertirse con su base de apoyo popular en el gran articulador de un polo de izquierdas en el marco de un sistema de partidos «a la chilena» con una clara línea divisoria de izquierda-derecha.

La trayectoria ideal vislumbrada por Di Tella pareció hacerse realidad luego que Néstor Kirchner accediera la presidencia en 2003 y dos años más tarde, en 2005, conquistara el control del partido. Fue entonces que, en un viraje sorpresivo, le imprimió a su gestión una versión radicalizada de la tradición nacional-popular, en sintonía con el giro del péndulo político de América Latina hacia la izquierda impulsado por Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia. La empresa política de Kirchner no sólo pareció poner fin a la larga espera de Torcuato Di Tella; también ofreció un refugio a un segmento del universo que identifiqué en 2003: me refiero a huérfanos de la fallida aventura política del Frepaso. A poco de asumir la presidencia, Kirchner proclamó su identificación con «la generación diez-mada» —una designación en código para nombrar a los jóvenes de clases medias que en los años setenta habían tomado las armas en nombre del peronismo sólo para conocer primero la decepción y después la muerte—.

Con esa proclama y gestos contundentes en el frente de los derechos humanos logró reactivar a la izquierda peronista. Al abandonar su condición de célula dormida, los sobrevivientes de la generación setentista volvieron al primer plano, esta vez menos tocados por los valores republicanos que habían marcado su anterior encarnación en los tiempos del Frepaso y más animados ahora por el espíritu vindicativo que había originalmente rodeado su ingreso a la vida pública. Con ese espíritu se sumaron a la cruzada contra «el pejetismo» lanzada por Kirchner, poniendo la mira en los cuarteles generales de su propio partido con vistas a construir un «posperonismo». Por obra del fuego amigo el país asistió por vez primera a la tentativa de poner fin al PJ tal como lo conocíamos, ese poderoso aparato hecho de políticos profesionales, jefes sindicales, redes clientelares.

Esa ambiciosa tentativa, que supo movilizar también el entusiasmo de nuevas generaciones, no pudo concretarse plenamente. Kirchner tuvo que aprender duramente una lección de la política: en democracia no se puede gobernar y querer cambiar al mismo tiempo el principal instrumento de gobierno, un partido que acompañe y sostenga las iniciativas. Con el paso del tiempo, la consigna «Que se vayan todos» se fue poniendo en sordina a medida que desde la presidencia Kirchner tuvo que rodear a su

séquito de militantes fieles con la compañía de las ramas viejas del peronismo de siempre.

El arte de la combinación política dentro del magma peronista en el que se distinguió Néstor Kirchner murió con él en 2011. Sin su tutela y luego de la reelección con el 54 por ciento de votos, Cristina Fernández gobernó durante su segundo mandato atrincherada detrás de un remedo de monarquía, con su corte de protegidos y delfines y conoció en 2015 el gusto amargo de una derrota en buena parte autoinfligida.

Hasta aquí llego en esta reconstrucción, por cierto esquemática, de los últimos avatares de la principal fuerza política del país. Con ella he querido delinear el escenario político dentro del cual me propongo explorar una secuela de la crisis que fue el disparador de mi artículo sobre «Los huérfanos de la política de partidos». Más concretamente, la pregunta que quiero colocar es la siguiente: ¿le llegó al peronismo su 2001? Esto es, ¿la dinámica del colapso partidario que arrasó al polo no peronista está hoy acaso a las puertas del polo peronista amenazando su condición de partido predominante? Si la causa de esta pregunta fuese sólo la disputa de candidaturas que hoy divide a la familia peronista la respuesta sería negativa: no es la primera vez que los peronistas concurren a las elecciones divididos, para el caso basta recordar las elecciones presidenciales del 2003.

La razón por la que formulo la pregunta es porque, a mi juicio, el contexto en que tiene lugar la puja de candidaturas esta vez es diferente; en la puja de candidaturas creo ver la expresión de un efecto social retardado de la crisis del 2001. Dicha crisis no fue sólo política con un efecto inmediato en la desafección partidaria que pulverizó al polo no peronista. Ella también exhibió en la ola de saqueos en el Gran Buenos Aires la magnitud de la fisura abierta en el cuerpo social del país. Y como tal, puso de manifiesto también la magnitud del quiebre de la columna vertebral del peronismo, el mundo del trabajo. Para resumir el argumento que quiero explorar anticipo una conjetura: la candidatura de Cristina y la candidatura de Massa son la expresión bastante representativa de dos fragmentos en los que están divididas las bases populares del peronismo.

Como habrán advertido el foco de este ejercicio especulativo es la provincia de Buenos Aires. ¿Qué decir de los peronismos de las otras provincias a los efectos de hacer conjeturas sobre el peronismo como movimiento político? Diría que esos peronismos son centralmente la cabeza de partidos provinciales que, a la manera de los neoperonismos de los años sesenta, acompañan desde una prudente distancia las tribulaciones del vértice del peronismo y concentran su energía política en las negociaciones con el gobierno central. Por cierto, llegado el caso habrán de definirse, pero estimo que son actores secundarios en la resolución del conflicto.

Para entrar en el argumento que quiero explorar retomo la afirmación que acabo de hacer: el estado de fragmentación de las bases populares del peronismo. Se trata de una situación que está a la vista de todos y que colorea toda descripción del paisaje social y político del país. Para ponerla dentro de una perspectiva histórica reitero un lugar común: desde mediados de la década de 1940 en Argentina se desarrolló lo que se conoce como la sociedad salarial, esto es, la inserción de amplios sectores de la fuerza de trabajo urbana dentro de las garantías de los derechos laborales, la protección de la seguridad social, la estabilidad relativa del empleo. Como todos los fenómenos sociales, ese panorama tuvo sus excepciones y no pocas veces estuvo amenazado.

Pero, en términos generales, caracterizó la excepcionalidad argentina entre los países de América Latina en los que fue más marcada la amplitud de la economía informal, las limitaciones de la política de bienestar social, los grandes bolsones de pobreza. Ese panorama fue drásticamente alterado por las reformas de mercado implementadas en la década de 1990. Como consecuencia, un vasto universo de trabajadores fue confinado a niveles de privación material y social inéditos en el país y que todavía hoy están vigentes para un tercio de la población que se encuentra bajo la línea pobreza. La otra cara de ese estado de cosas la pone hoy en evidencia el sector por cierto significativo —un 40 por ciento— de la fuerza de trabajo ocupado en la economía formal, organizado en sindicatos y asistido por las obras sociales.

La fractura social que acabo de evocar y que conocemos bien fue diluyendo la relativa homogeneidad de las condiciones de vida y de trabajo que por muchos años singularizó a las bases populares del peronismo. Dentro de esa relativa homogeneidad había por cierto diferencias, ¡cómo negarlo!, pero esas diferencias no tenían un carácter permanente ni definían taxativamente los proyectos de vida individuales. En cambio, los contrastes que hoy podemos detectar en la morfología del mundo del trabajo son más rígidos y delimitan unas fronteras sociales que son más difíciles de franquear.

A la vista de este cuadro de fragmentación cabe una pregunta: ¿cuál es su productividad política? Creo que podemos convenir en que dos han sido hasta ahora sus principales corolarios. El primero en el plano de la acción colectiva. En el segmento de los sectores populares más marginales la formación y el desarrollo del movimiento piquetero. Y, a su turno, en el segmento de los trabajadores formales la reactivación del movimiento sindical. Entre ambas movilizaciones las relaciones fueron casi inexistentes; más concretamente, el movimiento piquetero libró sus luchas y se desarrolló a espaldas del movimiento sindical. El segundo corolario de ese cuadro de fragmentación lo observamos en el plano de las demandas. Mientras el movimiento piquetero reclamó del Estado asistencia social por medio de bolsas de alimentos y programas de empleo mínimo subsidiados, el movimiento

sindical cerró filas y se unificó en defensa de esos enclaves de bienestar obrero que son las obras sociales y en la resistencia al pago del impuesto a las ganancias. Como reflejo de las asimetrías existentes la distancia entre sus demandas no pudo ser más elocuente.

Cuando me pregunté antes si no había llegado hasta el peronismo el efecto retardado de la crisis del 2001 estaba haciendo referencia a los corolarios políticos de ese cuadro de fragmentación social, a saber; la gestación de una brecha dentro de las bases populares del peronismo. ¿Por qué hablo aquí de «un efecto retardado» de la crisis del 2001? Porque durante la larga temporada kirchnerista los efectos políticos de ese cuadro de fragmentación social fueron en parte neutralizados por obra de la acción estatal.

Con este señalamiento estoy en los hechos aludiendo al papel de la política. ¿Cuál es el papel de la política?, podemos preguntar. El papel de la política es suturar lo que la dinámica social agrieta y separa. La política puede tomar la forma de una intervención estatal, como ocurrió durante los años de gobierno kirchnerista, que mediante distintas iniciativas compensó a unos y subsidió a otros y logró de ese modo mantener encolumnadas las bases populares del peronismo.

Dicho esto, creo que esa conclusión —el logro del gobierno kirchnerista— debe ser matizada porque la eficacia de ese recurso de la política —la acción estatal— menguó con el tiempo. Para poder apreciar lo que acabo de señalar hay que ampliar la caracterización de las bases populares del peronismo, que hasta aquí estuvo muy centrada en el mundo de los trabajadores para sumar a ellos otra fuente del caudal del voto peronista como son las clases medias bajas del Gran Buenos Aires. Y una vez que lo hacemos sale a la luz un fenómeno que está en línea con lo que he llamado los corolarios políticos de la fragmentación social, los prejuicios de las clases medias bajas frente a los sectores más pobres. Como nos lo dice la sociología cuando destaca que el uso de los estigmas es tanto más probable cuanto más próximas están las poblaciones al contraste social o cultural, y como nos lo cuentan los testimonios de antropólogos y periodistas, en los barrios de las clases medias bajas es muy difundida la visión de los pobres como «vagos» que «viven del Estado» y cuya presencia muy cercana es una fuente de inseguridad.

Este fue el caldo de cultivo de la premonitoria ruptura de la hegemonía oficialista en el Gran Buenos Aires en 2013 por Sergio Massa y su Frente Renovador, que hizo campaña abogando por una política de mano dura en materia de orden público, para secundar después la resistencia sindical al Impuesto a las Ganancias. Avanzando en el tiempo llegamos a la nueva coyuntura que se abrió en 2015 con la derrota del Frente por la Victoria. A partir de entonces la acción estatal como recurso de la política ya no estuvo disponible. ¿Cómo hacer ahora para amalgamar los fragmentos dispersos

de un movimiento cuyas bases sociales ya no tienen ahora la relativa homogeneidad de antaño? En el arsenal de los recursos de la política hay uno que ha probado ser idóneo en circunstancias parecidas, me refiero a un discurso que sepa colocarse por encima de los contrastes objetivos y logre articular el común denominador de una tradición o identidad política compartida. Es decir, la política contra los efectos de la sociología. Cuando echamos una mirada sobre la coyuntura del peronismo con esta perspectiva lo que observamos es un fenómeno inédito en la vida pública del país: la cancelación de la palabra peronismo en el discurso público de candidatos salidos del movimiento peronista.

Ya en su momento, en los tiempos de su cruzada anti pejetista, Néstor Kirchner había vetado el canto de la marcha peronista en sus actos públicos. Fue una iniciativa descaminada. Como quienes concurrían a los actos lo único que conocían como efecto de fusión era la marcha peronista comenzaban a cantarla espontáneamente y Kirchner tenía luego que sumarse para no quedar afuera. Hoy no estamos frente a un veto; lo que tenemos por delante es el ensordecedor silenciamiento de símbolos que nos han acompañado como una sombra a lo largo de los años. Cristina ha renunciado a ellos, Massa ha hecho lo mismo; y, en verdad, han quedado como recurso de figuras minoritarias del movimiento.

Para quienes hemos seguido la trayectoria del peronismo su situación actual es por demás sugestiva. Todavía tenemos fresco el recuerdo de los años en los que era el escenario del conflicto que, en palabras de Carlos Altamirano, era el conflicto entre el peronismo verdadero y el peronismo empírico, es decir, entre un peronismo ideal y mítico y el peronismo tal como era declinado por los jefes peronistas. Hoy en día es el peronismo *tout court* el que ha hecho mutis por el foro; es como si esa marca hubiese perdido atractivo fuera del círculo más estrecho de sus adherentes de siempre.

Hace un tiempo en una entrevista sostuve que el peronismo tiene un alma permanente y un corazón contingente. El alma permanente está vertebrada por principios rectores de la tradición peronista: el nacionalismo, la justicia social, el estatismo. Con ese telón de fondo la conducción fáctica del Partido Justicialista se sintoniza a menudo con los cambios del clima de época bajo el acicate del corazón contingente. Vimos así al Partido Justicialista recorrer a partir de 1983 las distintas estaciones de la agenda pública: primero reclamó también para sí la patente de demócrata luego que Alfonsín convirtiera a la democracia en la moneda de cambio de la política; luego vibró con Menem al compás de los vientos en favor de las reformas de mercado y la reconciliación nacional; más tarde y yendo al encuentro del malestar que hizo eclosión en 2001 Kirchner lo condujo a las antípodas del neoliberalismo y a la vez a la reapertura del juicio al pasado.

La otra cara de esa capacidad del peronismo para sintonizarse con los climas de época es su escaso o nulo poder de agenda. En estos momentos me parece que estamos asistiendo a una nueva edición de esa ductilidad con la que el peronismo acompaña las tendencias de la vida pública. Los tiempos actuales están atravesados por una suerte de política descafeinada promovida con éxito desde el vértice del gobierno; se trata de una política en la que «el proyecto y la nación», dos bastiones de lo que suele llamarse la vieja política, han sido reemplazados por la retórica convocante de «la gestión y de la gente». En la actual campaña electoral y hablando cada uno a su propio público Cristina y Massa están en onda con el nuevo mantra. Cristina al volante de una ambulancia recoge aquí y allá a los que han quedado al borde del camino del ajuste económico; desde la cátedra de su escuela de gobierno Massa alerta sobre la desaparición de la clase media y se abraza con el ex alcalde de Nueva York, R. Giuliani, un apóstol de la tolerancia cero. Los números que tendremos por delante en las legislativas de octubre decidirán la suerte de uno y de otro, así como de las apuestas de Cambiemos. Tengo la impresión, sin embargo, que la temporada de la política descafeinada está para quedarse con nosotros por un buen rato.

Llegado hasta aquí en esta actualización de «Los huérfanos de la política de partidos» una observación final: en este texto me propuse hacer conjeturas sobre el efecto retardado del 2001 en el polo peronista con un objetivo, sugerir una clave para seguir de cerca su trayectoria en los días por venir.

Bibliografía

Torre, J. C. (2003). *Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria*. *Desarrollo Económico*, 42(168), 647-665.

Artículos

La estructura *radial* del conflicto político: el juego imposible en Argentina (1955-1966)*

The radix structure of political conflict: Argentina's impossible game (1955-1966)

JUAN PABLO MICOZZI

ITAM, México

juan.micozzi@itam.mx

SEBASTIÁN SAIEGH

University of California, San Diego, Estados Unidos

ssaiegh@ucsd.edu

Este artículo presenta una representación radial del conflicto político para analizar el juego imposible, la clásica interpretación de la inestabilidad del régimen en Argentina entre 1955 y 1966 de O'Donnell (1973). Evaluamos esta caracterización utilizando las votaciones nominales de la Cámara de Diputados de dicho país entre 1958 y 1966. Los resultados obtenidos a partir del uso de técnicas de escalamiento multidimensional (MDS por sus iniciales en inglés) reflejan una representación radial compuesta por dos facetas interconectadas: (1) la dimensión ideológica (siendo sus elementos «liberal» versus «nacionalista») y (2) actitudes con respecto al peronismo. Estos hallazgos indican que, dada la naturaleza circular —y, por ende, multidimensional— del conflicto político en el período entre 1955 y 1966, no había posibilidad de alcanzar acuerdos políticos estables. En términos substantivos, ello implica que la inestabilidad política no se debió a la imposibilidad de encontrar una única solución al juego imposible, sino más bien por la existencia de múltiples soluciones posibles.

I. Introducción

Estimar las posiciones ideológicas de las elites políticas utilizando votaciones nominales es una práctica frecuentemente usada en ciencia política, no sólo en los estudios sobre el Congreso norteamericano sino también en política comparada. Efectivamente, en años recientes nume-

* Artículo aceptado para su publicación el 26 de septiembre de 2017. Traducción del inglés por Victoria Eizaguirre.

rosos académicos han estudiado las instituciones legislativas alrededor del mundo, incluyendo la Unión Europea y la Naciones Unidas, utilizando este abordaje. Estos estudios han ayudado a avanzar en el conocimiento del funcionamiento de los distintos sistemas políticos, incluyendo la configuración de coaliciones y el proceso de formación de gobierno, la negociación entre facciones internas e inclusive las expectativas de la estabilidad democrática.

Sin embargo, muchos de estos estudios siguen existiendo a la «sombra» del Congreso norteamericano. En particular, la influencia de los trabajos y la metodología de Poole y Rosenthal (1997) ha proyectado en modo considerable la estructura geométrica del Congreso hacia los estudios de realidades diferentes. Mientras que el *continuum* liberal-conservador es sumamente eficaz para caracterizar la estructura del conflicto en los Estados Unidos, la política es usualmente más «complicada» (por falta de un mejor término) en otras latitudes. Por ejemplo, la estructura del conflicto en muchos países es entre gobierno y oposición (Jones y Hwang, 2005; Spirling y Mclean, 2007; Zucco, 2009; Alemán y Saiegh, 2012); y/o involucra divisiones multidimensionales (Rosenthal y Voeten, 2004; Hansen y Debud, 2011).

Utilizando la terminología desarrollada por Stokes (1963), consideremos un sistema político donde las divisiones están determinadas tanto por *posicionamientos ideológicos* como por cuestiones afectivas/valorativas. En este caso, la estructura del conflicto podría ser analizada a partir de dos componentes: por un lado, uno lineal que incluye las *valoraciones positivas y negativas* que los actores relevantes le adjudican a un determinado grupo de alternativas, y que puede ser representado por un *simplex*. Por el otro, uno circular que distingue a dichos actores por su ubicación ideológica con respecto a su *posición ideológica* en determinados temas. En este tipo de estructura, definida como *circumplex*, las posiciones políticas de los actores relevantes se ubican alrededor de una estructura circular. La representación más simple de un escenario político con este conjunto de características está dada por una estructura radial bidimensional (Guttman, 1954). Las coordenadas naturales son polares, correspondiéndose a la distancia desde el centro en función de la intensidad del desacuerdo con respecto a las valoraciones afectivas, y la posición angular alrededor del perímetro, respecto de las diferencias concernientes a las posiciones ideológicas (Shepard, 1978).

Para demostrar la utilidad del modelo radial para comprender la política, utilizamos la conocida interpretación de O'Donnell (1973) sobre la inestabilidad de régimen en Argentina entre 1955 y 1966. De acuerdo con su argumento, la política del país giró en torno al conflicto entre

peronismo y antiperonismo; pero, si bien las diferencias políticas se movían primordialmente siguiendo esta dicotomía, la división reflejaba también «evaluaciones afectivas» de Juan Domingo Perón. Tras el golpe militar que destituyó a Perón en 1955, la dinámica política resultante se caracterizó por el hecho de que tanto actores peronistas como antiperonistas desconocieran la legitimidad del polo opuesto. Más aún, entre 1955 y 1966, de acuerdo con O'Donnell, cada sector podía vetar el proyecto del otro grupo, pero sin poder avanzar por su propia cuenta en su propio proyecto. En su libro *Modernización y autoritarismo*, O'Donnell presenta un modelo de la política argentina basado en la teoría de los juegos y concluye que la democracia partidaria se equiparaba a un «juego imposible». Desde ya, ya contribución de O'Donnell ha sido fundamental para entender la política argentina. Sin embargo, no se caracteriza por proveer una correspondencia entre su propuesta conceptual y la estructura empírica del conflicto político en esa época. Por el contrario, el autor se apoya, literalmente, en «una aproximación intuitiva y no una medida precisa» del clivaje peronismo vs. antiperonismo para caracterizar su modelo (O'Donnell, 1973, p. 171).

La contribución teórica y empírica de este trabajo consiste en evaluar el *juego imposible* a través del análisis de las votaciones nominales durante el período de democracia condicionada (1958-1962, 1963-1966). El análisis del escalamiento multidimensional (MDS por sus iniciales en inglés) permite reconstruir una representación *radial*, donde el mapa espacial se asemeja a un tablero de dardos compuesto por una serie de círculos concéntricos (*circumplexes*) y radiales (*simplexes*) que sitúan a los puntos ideales de los legisladores con una menor densidad en el centro y una intensidad creciente hacia los márgenes.

La interpretación substantiva del mapa espacial recuperado confirma la pertinencia de la representación radial. La *faceta polar* corta el espacio en subespacios que se corresponden con la intensidad afectiva asociada al peronismo. La segmentación *modular* se corresponde con la naturaleza de las divisiones ideológicas de Argentina en ese tiempo (liberal vs. nacionalista). A su vez, la ubicación de los puntos ideales a lo largo de la faceta polar indica que, a pesar de la existencia de individuos con una mirada relativamente neutral acerca del peronismo, la mayoría de los legisladores tenían miradas más intensas y distantes. La faceta modular, por su parte, revela que la gama completa de las posiciones ideológicas se encontraba representada en el Congreso argentino. Al tomar ambas divisiones en cuenta se vislumbra que los principales líderes políticos en Argentina entre 1955 y 1966 pueden ubicarse en la periferia de un círculo en el siguiente orden: Frondizi (0°), Alsogaray

(45°), Aramburu (90°), Balbín (135°), Illia (180°), Cantoni (225°), Perón (270°) y Serú García (315°).

Este artículo provee las siguientes contribuciones. Por un lado, ofrece un aporte metodológico al utilizar una representación circular que, si bien posee una larga historia en la literatura psicométrica (i.e. el *radex* de Guttman y la clásica aplicación de la estructura circular de colores), ha sido generalmente ignorada en la ciencia política. Nuestros hallazgos demuestran que ciertas situaciones políticas pueden ser caracterizadas mejor a través de una representación geométrica donde se concatenan dos estructuras elementales, la lineal y la radial. En este sentido, los resultados destacan la relevancia de las proposiciones teóricas para la interpretación de los datos en ciencias sociales. Tal como señala Poole (2005), la asociación entre las técnicas de escalamiento multidimensional y la teoría de la elección social es extremadamente fructífera para la puesta a prueba de numerosas hipótesis. En este caso, nos permite analizar empíricamente las implicancias que los patrones de preferencias intransitivas reveladas por el mapa espacial tienen para la estabilidad de un régimen democrático.

Este último punto nos lleva a la segunda contribución de este artículo. En base a las condiciones de Plott (1967) para la existencia de un equilibrio en votaciones con reglas mayoritarias, nuestros hallazgos indican que O'Donnell estaba en lo cierto cuando estableció la existencia de un juego imposible. Sin embargo, todo indica que la inestabilidad no se debió a las razones que él sostuvo. Por el contrario, la razón por la cual no fue posible hallar una solución estable entre 1955 y 1966 fue por la estructura circular y por ende multidimensional de la naturaleza del conflicto político. Irónicamente, entonces, la inestabilidad no se debió a la imposibilidad de encontrar una única salida, sino por la existencia de múltiples salidas posibles. En términos más generales, a través de la identificación de las múltiples coaliciones posibles (las formadas en apoyo a las cúpulas militares y las que se podrían haber formado en apoyo a la continuidad del régimen democrático), nuestro análisis provee un aporte interesante a la literatura sobre el quiebre de las democracias.

El resto del artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 presentamos el modelo circular de conflicto político. En la sección 3 reexaminamos el juego imposible en Argentina. En la sección 4 presentamos nuestros principales hallazgos. Presentamos nuestras conclusiones en la sección final.

II. El modelo *radial* de conflicto político

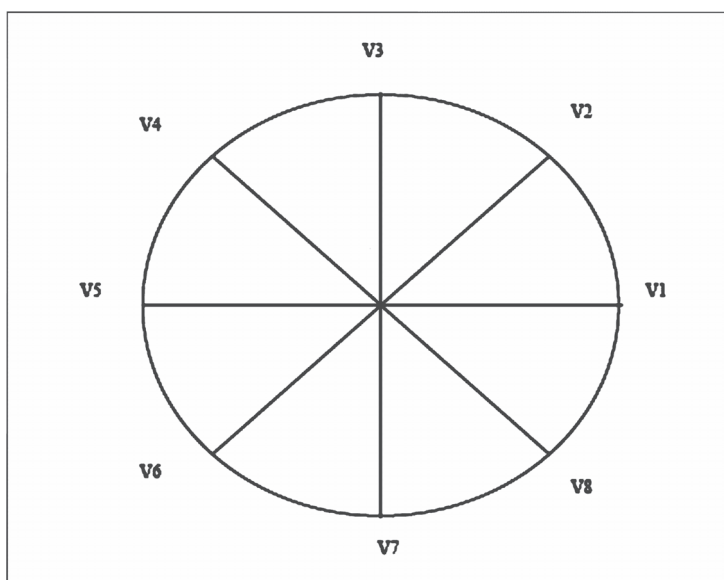
El concepto de *radex* se refiere a una estructura de covarianza introducida por Louis Guttman en 1954 que resulta de la concatenación de dos estructuras más elementales: el *simplex* y el *circumplex*. La representación geométrica del *simplex*, una línea recta, es bastante familiar y ha sido utilizada con frecuencia por los científicos políticos en análisis unidimensionales. Por su parte, el término «*circumplex*» se refiere a una estructura en la que los ítems se ubican de manera circular, de forma similar a un *simplex* cuyos extremos fueron unidos y donde los ítems ubicados en los polos pierden su estatus extremo al acercarse el uno al otro. De esta manera, esta representación resulta ideal para estudiar países donde la política «normal» puede tomar formas peculiares, como ser, por ejemplo, casos en los que extremistas de izquierda y de derecha se alían para derrotar al centro (Rosenthal y Voeten, 2004).

Una estructura circular es intrínsecamente una configuración unidimensional introducida en un espacio bidimensional (Weisberg, 1974). Sin embargo, como notan Fabrigar et al. (2007), dicha representación conlleva muchas más especificidades que simplemente proponer la existencia de dos dimensiones. En primer lugar, lo que distingue una representación *circumplex* de otras representaciones bidimensionales es que la relación entre las personas puede ser descripta a partir del ordenamiento de sus posiciones a lo largo de la circunferencia de un círculo. En segundo lugar, una representación circular hace que las posiciones de las personas no se sitúen necesariamente de modo ordenado sobre los ejes. Por el contrario, prevé que algunos de ellos se ubicaran entre los dos ejes que separan el espacio bidimensional del *circumplex* (Purcell, 1982; Larsen y Diener, 1992). Finalmente, el uso de un modelo *circumplex* implica también que un valor muy alto o muy bajo en una de las dimensiones conlleve un valor moderado en la otra dimensión (Larsen y Diener, 1992; Fabrigar et al., 2007).

Considérese una situación en la que la ubicación de un individuo en cuestiones ideológicas (o de política pública) está correlacionada en forma positiva con aquellas personas que se encuentran cercanas en la circunferencia del círculo; no posee correlación con las personas ubicadas en el siguiente cuadrante del círculo (90°); y está negativamente correlacionada con quienes se hallan en el lado directamente opuesto del círculo. Para mayor claridad, véase la Figura 1, donde se muestra una hipotética representación *circumplex* de ocho votantes (Fabrigar et al., 2007). Tomando al votante V1 como referencia, éste debería tener una asociación más fuerte y positiva con V2 que con V3. La fuerza de la

asociación con V1 debería incrementarse a medida que uno se mueve en sentido de antihorario hacia V4. Sin embargo, los votantes ubicados en este cuadrante del círculo deberían asociarse negativamente con V1. A su vez, la asociación negativa debería ser más fuerte entre V1 y V5. La naturaleza de la relación entre los votantes debería ser similar en la «mitad inferior» del círculo: los votantes ubicados entre 180° y 270° deberían tener asociaciones negativas decrecientes. La asociación entre V1 y V7 debería ser la más débil en este punto. Si nos movemos hacia V1, las asociaciones con este votante deberían tornarse positivas y su magnitud debería aumentar a medida que uno se aproxima a los 360° (Fabrigar et al., 2007).

Figura 1
Representación *circumplex* hipotética para ocho votantes



Fuente: elaboración propia en base a Fabrigar et al. (2007).

Supongamos ahora que los votantes de nuestro ejemplo tienen también visiones opuestas con respecto a valoraciones afectivas. Como señala Stokes (1963), la valoración afectiva hace referencia a un juicio de sobre aquellos aspectos positivos o negativos de un líder (o partido) político, que no pueden atribuirse necesariamente a las posiciones ideológicas de estos referentes. La estructura del conflicto, en este caso, suma un componente lineal al factor circular existente, el cual captura la valo-

ración positiva y negativa del votante hacia el partido o líder. Por ende, a partir de ahora, cada votante se caracteriza por ser un elemento tanto de la estructura *simplex* como de la estructura *circumplex*. En la representación geométrica de dicha estructura, llamada *expansión radial*, los *circumplexes* son representados por círculos y los *simplexes* por los radios de dichos círculos. La ubicación de cada votante se encuentra determinada por dos factores: su perspectiva ideológica y sus valoraciones afectivas. La ubicación ideológica del votante determina el ángulo de su ubicación en cualquiera de los círculos concéntricos. La intensidad del afecto asociado a ciertos líderes/partidos políticos determina la distancia con respecto al centro —cuanto mayor sea la intensidad, mayor será la distancia al centro—.

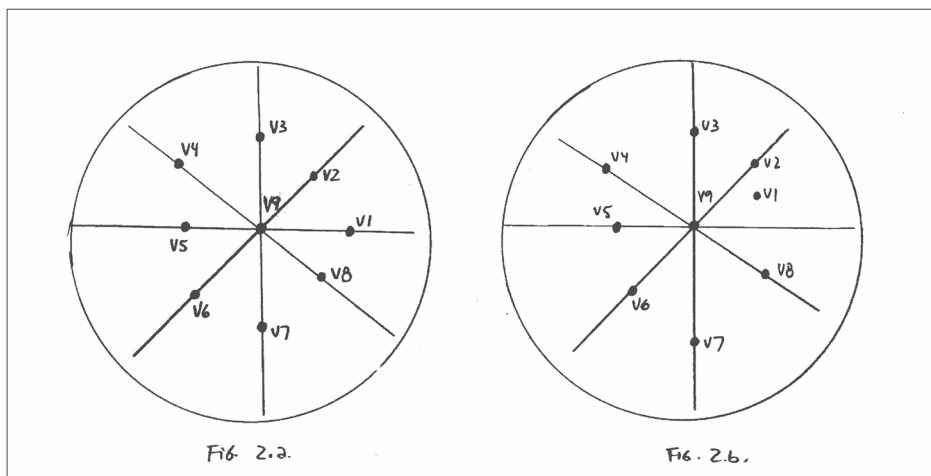
Basándonos en un espacio configurado con estas características, ¿qué se podría esperar en términos de compromisos políticos? A partir del trabajo publicado por Davis, Hinich y Ordeshook (1970), el modelo espacial de votación se transformó en el estándar para trabajos teóricos y empíricos sobre mecanismos de elección colectiva. El abordaje más simple y usual asume que las preferencias se encuentran restringidas a una representación donde existe un único ganador de Condorcet. En ese contexto, la regla de mayoría es robusta ante distintas manipulaciones de coaliciones de votantes.

Sin embargo, en un espacio multidimensional como el analizado en este trabajo, siempre es posible encontrar una secuencia de victorias mayoritarias que llevan de un resultado a otro (McKelvey, 1979). A pesar de las consecuencias desequilibrantes de la multidimensionalidad en el espacio decisional, es posible arribar a un resultado estable bajo determinadas circunstancias especiales. Consideremos la situación hipotética planteada en la Figura 2a. En este ejemplo, cinco votantes cualesquiera V1 y V9 son necesarios para formar una mayoría. Nótese que la ubicación de los votantes entre V1 y V8 se encuentra simétricamente desplegada alrededor de V9. Por lo tanto, ninguna alternativa le puede ganar al conjunto de políticas preferidas por V9.

Sin embargo, resulta difícil en la práctica encontrar la configuración de preferencias presentada en la Figura 2. Más aún, cualquier pequeña desviación de la simetría radial destruiría el equilibrio (Plott, 1967; McKelvey y Schofield, 1987; Saari, 1997; Austen-Smith y Banks, 1999). La Figura 2b ilustra este problema, donde V1 cambió levemente su posición hacia la de V2. Este pequeño movimiento puede generar el apoyo de los votantes V1, V2, V3, V4 y V5 para introducir una propuesta distinta de la preferida por V9. También induciría una situación en la que cada punto del espacio puede ser vetado por otro con un voto de mayoría.

Figura 2

Distribución hipotética de las preferencias de nueve votantes



Fuente: elaboración propia.

III. El juego imposible en Argentina (1955-1966)

Juan Domingo Perón asumió la presidencia en abril de 1946 y se mantuvo en el poder hasta que fue depuesto por un golpe militar en septiembre de 1955. Uno de los principales legados que dejó su mandato fue la división entre peronistas y antiperonistas. Sus reformas prolabores y su estilo confrontativo hicieron que Perón consiguiera un fuerte apoyo entre los trabajadores, pero una fuerte oposición por parte de las elites tradicionales y de la clase media. Para los peronistas, el período entre 1946 y 1955 representaba el triunfo de la *gente común* sobre la oligarquía. Para los antiperonistas, Perón era un líder demagógico que había construido un régimen totalitario apelando a crédulos e ignorantes (McGuire, 1997). Por ende, las diferencias políticas más profundas descansaban sobre esta división. Sin embargo, como James (1988) resalta, el conflicto no estaba basado en una diferencia de clases. Dada la superposición de antagonismos culturales, políticos y económicos, la división reflejaba también valoraciones afectivas hacia Perón y su esposa, Eva Duarte.

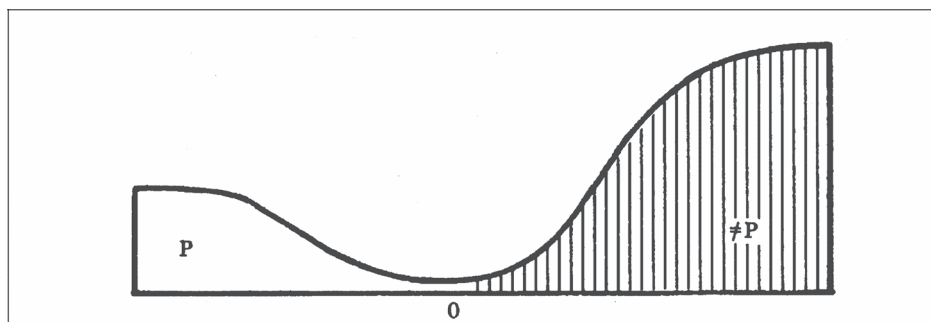
Las décadas que procedieron al golpe a Perón estuvieron marcadas por severos conflictos en base a su legado. Las Fuerzas Armadas consideraron el golpe de 1955, denominado Revolución Libertadora, como

un paso necesario para la democratización del país. Esta opinión era compartida por la mayoría de los políticos antiperonistas, que consideraban al peronismo como la antítesis de la democracia y la libertad. De este modo, la aceptación del peronismo como un contrincante legítimo dentro de un contexto electoral plural, se convirtió en un asunto muy controvertido. Por un lado, como señala Potash (1980), estaban quienes querían dismantelar al aparato político peronista, reducir el poder de los sindicatos y reconstruir la vida política argentina sobre la base de partidos antiperonistas. Del otro lado, había grupos que esperaban atraer el apoyo de Perón manteniendo la estructura del partido peronista y negociando con los líderes sindicales. Ambos grupos, sin embargo, tuvieron que enfrentarse con una característica distintiva del peronismo durante el período 1955-1966: la resistencia de una masa de votantes argentinos que se mantenían leales a Perón y que, pese a los esfuerzos por redirigirla, respondían a sus directivas. Este era, parafraseando a John William Cooke, el *hecho maldito* de la sociedad argentina. Luego de 1955, cada intento por «democratizar» el país involucraba una cuestión de carácter emocional: las restricciones electorales impuestas al peronismo.

En su libro *Modernización y autoritarismo*, O'Donnell presenta un modelo de teoría de los juegos para analizar la Argentina de este tiempo. Los jugadores incluyen actores prohibidos (Perón y el peronismo), actores tolerados (otros partidos políticos) y los militares (jugador de veto). Con respecto a sus preferencias, O'Donnell señala que ellas pueden ser representadas en forma unidimensional por un patrón bimodal que refleja la polarización entre peronistas y antiperonistas. Dicha representación se ve reflejada en la Figura 3.

Figura 3

Representación figurativa de la distribución de opiniones políticas (peronista vs. antiperonista) en Argentina: 1955-1966



Fuente: O'Donnell (1973, p. 169).

Las reglas electorales de la época estipulaban que el partido que lograra una pluralidad de sufragios accedería a la presidencia del país. Por ende, la Figura 3 muestra que, en caso de que todas las fuerzas antiperonistas se mantuviesen unidas, bien podrían vencer a los seguidores del peronismo. Sin embargo, algunos partidos antiperonistas podrían verse también tentados a capturar el voto peronista mostrando su apoyo a las centrales sindicales y reincorporándolos a la vida política del país. El problema de esta apertura sería que una vez que los peronistas ganaran mayor libertad de acción política, competirían, tomarían ventaja y superarían a sus aliados. En este punto, los militares deberían intervenir para establecer, una vez más, la exclusión del peronismo. De esta manera, O'Donnell concluye que el ciclo cívico-militar se sucedería sin pausa.

Sin perjuicio de reconocer la importancia fundamental de la caracterización hecha por O'Donnell, pueden apreciarse ciertas cuestiones problemáticas en su perspectiva. En primer lugar, el libro no presenta una correspondencia precisa entre su propuesta conceptual y la estructura empírica del conflicto político en Argentina durante el período 1955-1966. Por el contrario, tal cual el autor explicita, su visión se basa en una «*intuición aproximada y no una medida precisa*» del clivaje peronismo vs. antiperonismo (O'Donnell, 1973, p. 171). En segundo lugar, su modelo no captura de manera completa que las estrategias, tanto del grupo pro como del antiperonista, han de depender de los balances de poder y del contexto.

Del lado peronista, las consideraciones estratégicas de los diversos actores conspiraban contra la adopción de una estrategia unificada. Pese a estar en el exilio, Perón se mantuvo como el actor principal de este polo; no obstante, otros jugadores del movimiento peronista cayeron en la tentación de intentar capitalizar el escenario para sí mismos, convirtiéndose en el componente popular de una nueva coalición («peronismo sin Perón»). Esta maniobra no suena tan descabellada para un partido donde los sindicatos fueron la fuente primaria de la supervivencia de la organización y el semillero de líderes políticos, especialmente considerando el clima de incertidumbre acerca del desarrollo del juego, el régimen, y de las estrategias personales de Perón¹.

Entre los antiperonistas, la fragmentación partidaria reflejaba una variedad de estrategias, preferencias e ideas. Ideológicamente, dos co-

¹ Como señala O'Donnell (1988), el peronismo era un «movimiento amorfo creado sobre el liderazgo de Perón, los sindicatos, el intermitente partido peronista, y el sector popular» (p. 46); y la tentación de *free rider* se cristalizaron en 1965, cuando «el voto peronista se dividió en dos ramas, una apoyada por los líderes sindicalistas y otra por Perón» (p. 50).

rrientes principales encarnaban las divisiones políticas en Argentina: el liberalismo y el nacionalismo. La palabra liberal, como señala Potash (1996, p. 210), fue un término generalmente aplicado a «...*individuos más o menos conservadores que privilegiaban la estabilidad monetaria, lo privado sobre lo público, y tenía fuertes vínculos con los intereses económicos internacionales...*» Por el otro lado, los nacionalistas «*apoyaban políticas económicas que brindaban un rol significativo a los controles por parte del Estado y las empresas públicas, y que apuntaban a reducir la dependencia argentina con respecto a las fuerzas económicas internacionales...*» (Potash, 1996, p. 210).

Dadas estas diferencias ideológicas y estratégicas, el polo antiperonista encontraba varias dificultades para mantenerse unido, hecho reflejado en la división del partido radical en la década de 1950. Los radicales tradicionales, denominados del Pueblo (UCRP), representaban la posición más recalcitrante con respecto al peronismo, eran económicamente más nacionalistas y tenían vínculos más cercanos con las facciones antiperonistas de las Fuerzas Armadas (O'Donnell 1973). Muchos miembros del partido, sin embargo, eran antiperonistas pero con una mirada más liberal. La facción rival de la UCRP se convirtió en un nuevo partido, el de los radicales intransigentes (UCRI). Este partido tenía una mirada más moderada sobre el peronismo, así como una mirada más liberal cercana a las preferencias del grupo profesional de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, con el paso del tiempo, las divisiones internas y el desarrollo de facciones (o nuevos partidos como el Partido Intransigente) se transformaron en la norma dentro de la UCRI, cuya heterogeneidad incluía a neomarxistas, desarrollistas y conservadores tradicionales (Szusterman, 1995, pp. 138-42).

En paralelo, ningún observador (incluido O'Donnell) podría afirmar que los militares eran un actor homogéneo, especialmente tomando en cuenta la división explícita entre los Azules, legalistas, y los Colorados, recalcitrantemente antiperonistas. O'Donnell (1988) resalta la profunda y fuerte división entre facciones militares, describiendo la coexistencia de grupos extremadamente disímiles dentro del ala legalista: paternalistas (filofascistas, conservadores y religiosos, despolitizados y vinculados con las oligarquías provinciales), nacionalistas (opositores del liberalismo y el comunismo, de las políticas del libre mercado, políticamente ambiciosos, esperando liderar masas) y liberales (autodenominados demócratas, procapitalismo, impulsores de la apertura económica y las compañías transnacionales, cercanos a economistas e intelectuales). Dada la heterogeneidad de proyectos políticos y económicos de cada sector, pequeños cambios dentro del balance de poder de la institución podían llegar a

afectar al juego político en su totalidad, incluidas las soluciones tolerables. Por lo tanto, la heterogeneidad aumenta el número posible de juegos, multiplica los resultados teóricos y complejiza de manera significativa el modelo.

El reconocimiento de múltiples intereses dentro de ambos polos revela que existen problemas adicionales en la formulación propuesta por O'Donnell. En primer lugar, es insostenible la suposición de una estructura de preferencias bimodal. En efecto, la evidencia histórica muestra que muchos actores contactaron explícitamente a Perón. Por ejemplo, el acuerdo entre Perón y Frondizi garantizó la victoria de este último en las elecciones presidenciales de 1958 y hubo también un intento frustrado de formar un frente entre estos dos grupos para las elecciones de 1963. A su vez, las facciones militares tendían a reforzar o rechazar las diferentes salidas (democráticas o no), sumando un jugador de veto, pero también un potencial vínculo entre sectores disímiles. Esto nos lleva a nuestra tercera objeción, centrada en la pretendida unidimensionalidad del juego político. Dada la existencia de múltiples grupos y facciones con intereses disímiles, no hay razones para suponer que todo conflicto debía recaer en la simple división peronismo-antiperonismo.

IV. Análisis empírico

Tal cual se desprende de la sección anterior, la caracterización de O'Donnell sobre el juego imposible deja en claro que se pueden reconocer dos clivajes diferentes en Argentina entre 1955 y 1966. Por un lado, la cuestión del peronismo. Por el otro, la división entre nacionalismo y liberalismo. Para integrar nuestra interpretación del trabajo de O'Donnell con las ideas introducidas en la sección 2, resulta útil plasmar sus conceptos como espacios físicos que poseen una representación geométrica.

La analogía del concepto-espacio puede formalizarse con la ayuda de la teoría de las facetas. El procedimiento utilizado generalmente es el siguiente: 1) formulación de un marco conceptual para identificar el universo de las observaciones, 2) elaboración de una estructura empírica para clasificar las observaciones y 3) generación de hipótesis que vinculen el sistema teórico conceptual y la estructura empírica propuesta. El paso clave resulta de definir «facetas» que describan el problema conceptual. Estas facetas se representan luego en un espacio cartesiano. Sus características conceptuales establecen su ubicación en el espacio (Borg y Groenen, 2005; Hornik et al., 2009).

De este modo, definimos primero las *facetas o componentes* del juego imposible basados en la conceptualización de O'Donnell ya discutida. Luego, establecemos la relación entre estas facetas usando la siguiente regla de asignación, que contiene dos facetas: la perspectiva ideológica general y las actitudes hacia el peronismo («¿le gusta el peronismo?» (Afectiva), «¿usted sabe cómo integrar al peronismo?» (Cognitiva), «¿cómo implementaría dicho plan?» (Instrumental): *cada actor relevante del juego imposible, además de ser (liberal/nacionalista) posee una definida mirada (afectiva/cognitiva/instrumental) acerca del peronismo, que afecta su predisposición a (apoyar/oponerse a) su integración dentro del proceso político.*

Las reglas de asignación, definidas de esta manera, son útiles cuando se necesita moldear ideas abstractas y analíticas en conceptos más convenientes para una observación empírica (Shye, 1989)². Por ello, apelamos a nuestra regla de asignación para caracterizar la estructura del conflicto político en Argentina a través de un análisis de las votaciones nominales.

Para testear empíricamente nuestras proposiciones, construimos una base de datos que incluye todas las votaciones nominales registradas en la Cámara de Diputados de Argentina durante las presidencias de Frondizi e Illia. En ambos casos, los mandatos legislativos (así como los ejecutivos) fueron interrumpidos por golpes militares, limitando nuestra muestra a cuatro mandatos de dos años (1958-1960, 1960-64, 1963-65, 1965-69). Obtuvimos las votaciones nominales usando el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Tal cual muestra la Tabla 1, las 129 votaciones nominales que se registraron en estos cuatro períodos se encuentran razonablemente balanceadas entre ellos. A su vez, muy pocos votos fueron decididos en forma unánime³. Únicamente ocho votaciones del total tuvieron un muy bajo nivel de disidencia.

² Para los lectores que buscan profundizar sobre esta perspectiva, recomendamos leer los trabajos de Borg y Shye (1995); Canter (1985); Shye et al. (1994); Shye (1998, 2004); y Foster et al. (2006).

³ Por convención empírica y técnica, aquellos votos donde no hay una disidencia superior al 5 por ciento, suelen ser descartados por su bajo nivel de discriminación. Ver Poole (2005) para más detalles.

Tabla 1
Descripción de las votaciones nominales

| Periodo | N | Casiunánimes | % Ausencias estratégicas | Unánimes (recodificadas) |
|-----------|----|--------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1958-1959 | 30 | 4 | 16 | 0 |
| 1960-1961 | 36 | 0 | 14 | 0 |
| 1963-1964 | 31 | 3 | 13 | 1 |
| 1965-1966 | 32 | 1 | 18 | 1 |

Fuente: elaboración propia.

No obstante, tal cual fue establecido por Jones (2002) y Jones y Hwang (2005) y discutido por Rosas y Shomer (2008), las abstenciones y ausencias estratégicas pueden considerarse como eventos no aleatorios que ocurren de manera frecuente en el Congreso argentino. Tras un cuidadoso análisis, reconocimos una importante cantidad de abstenciones en legisladores que figuran como presentes en la Cámara. La tercera columna de la Tabla 1 revela que las ausencias estratégicas aglutinan entre un 13 y 18 por ciento de las decisiones individuales tomadas en cada período. Tomando lo propuesto por Jones y Hwang (2005), cada vez que un legislador se encuentra presente en la Cámara y decide ausentarse en forma estratégica, codificamos esta situación como contraria a la posición de la mayoría del bloque. En los casos en que el total de legisladores de un partido decide abandonar sus asientos, los codificamos como votos opuestos a la decisión más frecuente del partido mayoritario. Esta estrategia no sólo nos permite mejorar el proceso de identificación, sino que contribuye a recuperar votos que estaban por fuera del margen del 5 por ciento de disidencias.

Para poder transformar los conceptos teóricos que presentamos previamente en entidades físicas, necesitamos de un procedimiento de análisis de datos adecuado (Shy et al., 1994). Para tal fin, analizamos las votaciones nominales utilizando *optimal classification (OC)*, una técnica de escalamiento no paramétrico de decisiones binarias (Poole, 2005). OC produce una representación geométrica de las ubicaciones de los legisladores que permite maximizar la clasificación correcta de sus decisiones. La principal ventaja de este método es que no se hace suposiciones acerca de la forma paramétrica que toman las preferencias reales de los legisladores, más allá de que son simétricas y tienen sólo un pico

(Rosenthal y Voeten, 2004; Poole, 2005). La solución que se desprende de OC aplicada a las votaciones nominales comprende dos conjuntos de parámetros. El primero es el conjunto de posiciones ideales de los legisladores. En segundo lugar, asociada con cada votación nominal existe una línea que divide al espacio en dos mitades. Se espera que los legisladores cuyas posiciones ideales se ubican de un lado o del otro de esta línea voten en forma diferente.

A diferencia de las representaciones *simplex*, las votaciones nominales en una estructura *circumplex* no se limitan a una única dimensión (liberal/conservadora). Consideremos cuatro ítems denominados A, B, C y D. Estos ítems pueden agruparse en una estructura *circumplex* de tres maneras: ABCD, ABDC y ACBD⁴. Por ende, para determinar la polaridad de las votaciones nominales, primero examinamos los vectores propios obtenidos de la matriz de correlaciones de las votaciones nominales. Posteriormente, utilizamos estas coordenadas para identificar a los legisladores con posiciones extremas dentro de cada dimensión.

Como paso final, analizamos los cuatro períodos legislativos en su conjunto, aprovechando la naturaleza escalonada de los mandatos en la Cámara de Diputados. En cada período legislativo, merced a la renovación parcial por mitades, al menos un 50 por ciento de los diputados se superpone con legisladores que vienen de un mandato diferente. Nuestra muestra de 418 diputados incluye a 31 legisladores que ejercieron el cargo a lo largo de todo el período analizado (incluidos 22 legisladores que completaron sus mandatos entre 1958-1962 y 1963-1967). Gracias a ello, combinamos las matrices de votaciones nominales de los legisladores de todos los mandatos para estimar un mapa común (Poole, 2005; Schor, Berry y McCarty, 2010; Shor y McCarty, 2012). Esencialmente, este mapa nos da la posibilidad de ubicar la posición de cada actor con respecto a los diputados peronistas y neoperonistas que sólo obtuvieron representación luego de 1962.

IV.1 Resultados empíricos

El análisis de escalamiento multidimensional sugiere que una disposición radial de los datos constituye una buena representación: el es-

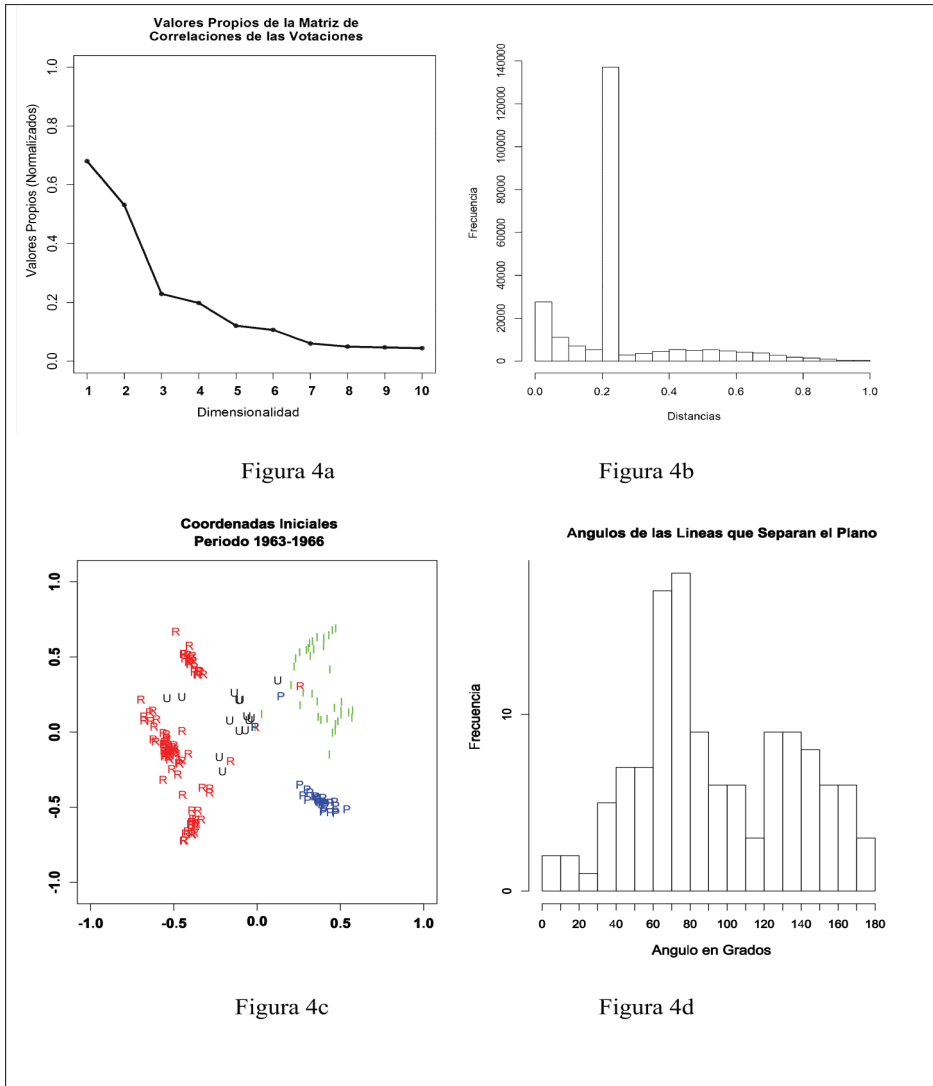
⁴ En una representación *circumplex*, no hay distinción en el sentido en que los ítems pueden representarse (a favor o en contra de las agujas del reloj). La combinación ABCD es por ende equivalente a su reverso DCBA. Y dado que el origen de una circunferencia es arbitrario, las combinaciones ABCD, BCDA, CDAB y DABC son todas equivalentes (Mokken et al., 2001).

pacio se asemeja a un tablero de dardos compuesto por una serie de círculos concéntricos y los radios de dichos círculos. Dicha estructura valida nuestras principales suposiciones teóricas. En primer lugar, la unidimensionalidad, como fue originalmente tratada por O'Donnell, parece ser más una intuición que un hecho demostrado. Por el contrario, es posible reconocer al menos dos dimensiones (que identificamos teóricamente) que han dividido el espacio político en el período estudiado. En segundo lugar, encontramos que no había una bimodalidad del lado de las elites, sino que existían múltiples actores individuales y colectivos dispersos a lo largo del espacio político. En tercer lugar, como O'Donnell sostenía, el centro parece estar vacío, pero esta no parece ser la razón subyacente de la inestabilidad. Nuestro cuarto hallazgo refleja la clave explicativa de dicha inestabilidad: la estructura multidimensional y radial de dichos congresos.

Una de las principales características estructurales de un espacio conceptual es su dimensionalidad. La Figura 4a muestra los valores propios (normalizados) de la matriz de correlaciones de las votaciones nominales para el período de 1958 a 1966. Los valores propios no cambian en forma sustantiva del tercer al décimo valor. Esto es un claro indicador de que los datos poseen dos dimensiones (Poole, 2005). Otra manera de evaluar la pertinencia de nuestro modelo es focalizarnos en la eficacia de la clasificación usando la medida del APRE (*aggregate proportional reduction in error*) de las votaciones (Poole y Rosenthal, 1997). El APRE del modelo unidimensional y bidimensional indica que es preferible una configuración multidimensional: mientras la primera dimensión clasifica correctamente un 84 por ciento de los votos, la segunda mejora la clasificación a un 92 por ciento.

Otra característica importante del espacio conceptual es su estructura topológica. Su configuración indica que los puntos ideales de los legisladores son elementos propios de una estructura *circumplex* y una estructura *simplex*, con una densidad menor en el centro, pero creciente en los márgenes. En un esquema de dos dimensiones, una configuración mínima suele ordenar las posiciones en un grupo de círculos concéntricos. Por ende, es necesario demostrar que la forma circular no es meramente un artefacto técnico de la aplicación del análisis de escalamiento multidimensional. El problema de la indiferenciación, un indicador de que los datos no poseen una estructura definida, surge cuando datos diferentes se agrupan alrededor de una constante positiva. Este agrupamiento se diagnostica fácilmente con un histograma de distancias. Cuanto más se acerque el histograma a un valor distinto de cero, mayor será la cantidad de datos afectados por la indiferenciación (Buja et. al., 1994; Buja y Swayne, 2001; Bezembindera y Jeurissen, 2003).

Figura 4 Resultados principales: diagnósticos



Fuente: elaboración propia.

La Figura 4b muestra un histograma de distancias creado a partir de la matriz de correlaciones de las votaciones nominales. Tal como puede observarse, el histograma es prácticamente plano y, por ende, las distan-

cias no se agrupan alrededor de una constante positiva. La única evidencia de agrupamiento es una consecuencia mecánica de cómo se establecieron las correlaciones de las votaciones de legisladores que no participaron del mismo periodo legislativo. Dado que combinamos cuatro períodos legislativos, muchos legisladores no tuvieron la oportunidad de votar en el mismo periodo, y por lo tanto sus votaciones no están correlacionadas. Para estos casos, siguiendo a Poole (2005), asumimos que dichas votaciones exhiben una correlación de 0.5. Una vez que esta correlación se transforma en distancia (elevando dicha correlación al cuadrado), se genera el pico de observaciones alrededor de 0.25. En forma complementaria, evaluamos el problema de indiferenciación con un histograma de distancias para los legisladores que compartieron el mismo período legislativo (1963-1966). Dado que los resultados son prácticamente idénticos, concluimos que podemos descartar que la solución obtenida sea meramente el resultado de utilizar el método de escalamiento multidimensional sobre una estructura de datos nula⁵.

Una última preocupación pasa por develar en qué medida las posiciones ideales se ordenan de manera circular a causa de un patrón de *doble herradura*. Ello a veces es consecuencia de que los análisis de escalamiento multidimensional representan las posiciones en el espacio recuperado con curvas cuadráticas. Por ejemplo, en los estudios de Diaconis et al. (2008) y De Leeuw y Mair (2009), donde se aplica el análisis de escalamiento multidimensional a votaciones nominales de la Cámara de Diputados y el Senado estadounidense, se llega a una solución multidimensional de dos herraduras separadas (una por los demócratas y otra por los republicanos). De esta manera, si nuestros datos se agrupan en dos herraduras y sus cuatro extremos se conectan, el patrón circular resultante podría estar ocultando una estructura de dos dimensiones mucho más simple.

A diferencia de Diaconis et al. (2008), y de De Leeuw y Mair (2009), quienes sólo utilizan las coordenadas obtenidas de la matriz de correlaciones de las votaciones nominales, en nuestro caso, la posición de los

⁵ Como parte de un diagnóstico adicional, calculamos los vectores propios y los valores propios de la matriz de correlaciones de las votaciones usando los datos de 1963-1966. Estas coordenadas son utilizadas por el algoritmo de OC para obtener valores iniciales (Poole, 2005). Por lo tanto, dichas coordenadas revelan la estructura de los datos antes de estimar la posición de las líneas que cortan el plano y maximizan la clasificación de las votaciones. La Figura 4c muestra la ubicación de estas coordenadas iniciales. Para identificar la relación de las distintas posiciones entre sí, las clasificamos de acuerdo al partido político de cada uno de los legisladores. La «R» representa a los radicales de la UCRP; la «I» hace referencia a los radicales de la UCRI; la «P» a los peronistas; y la «U» a los miembros de Udelpa. Los cuatro partidos pueden identificarse en el gráfico de manera distintiva, por lo tanto, a pesar de las disimilitudes faltantes, la solución no es resultado de una estructura nula de los datos.

legisladores en el espacio recuperado surge del análisis de OC que maximiza la clasificación de las votaciones. Por lo tanto, también podemos explorar la información proporcionada por los ángulos de las líneas que separan el plano para cada una de las votaciones. Tal como sugieren Poole y Rosenthal (1997), las líneas que separan a los legisladores en dos grupos con respecto a la primera dimensión se sitúan en un ángulo de 90° en relación al eje horizontal del espacio (separación «vertical»). En contraste, los votos que involucran a la segunda dimensión tienen ángulos de 0° (o equivalentes a 180°). La Figura 4d muestra el histograma de los ángulos formados con las líneas que separan el plano. Resulta evidente del gráfico que las líneas no se agrupan entre los 35° y 55° (125° - 145°) con respecto al eje horizontal, tal cual se esperaría en un patrón de *doble herradura*. Por el contrario, la distribución de ángulos se encuentra dispersa y la moda se puede ubicar en la barra 80, donde los ángulos varían entre 80° y 90° .

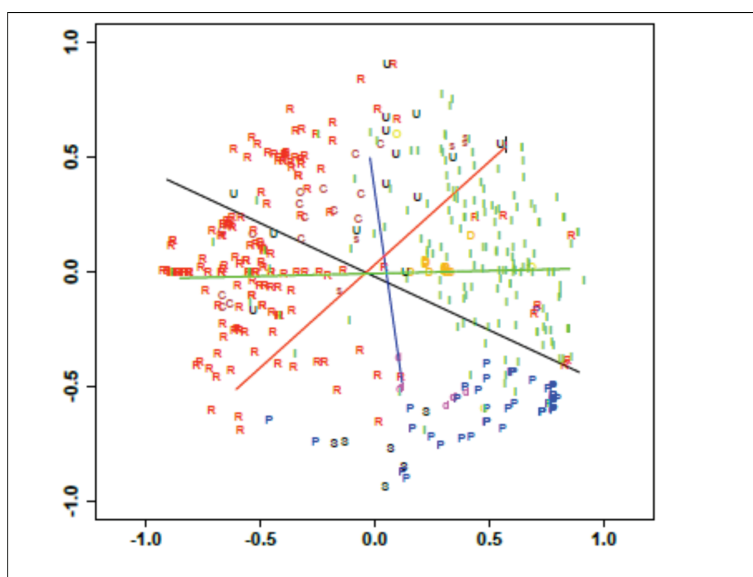
Por último, podría argumentarse que la distribución de frecuencias de los ángulos de las líneas que separan el plano indica que estamos frente a un espacio unidimensional, y que la forma de herradura necesaria para reflejar la variación puramente aleatoria fuerza la configuración hacia la forma circular que posee. Sin embargo, tanto los diagnósticos sobre la dimensionalidad del espacio como el histograma de distancias (Figuras 3a-3b) le quitan validez a este argumento. De modo que, tomando en cuenta toda la evidencia presentada, estamos en posición de rechazar la idea de que la solución obtenida refleja meramente la existencia de dos herraduras contiguas.

IV.2 Interpretación

Hasta el momento, hemos discutido las dimensiones y la estructura topológica de los datos. Una característica estructural más específica del espacio conceptual es aquella que se refiere a los subconjuntos de sus elementos. La división del espacio en regiones indica que los partidos y grupos parlamentarios eran una fuente de cohesión/unidad para los legisladores en Argentina. Por otro lado, encontramos una dispersión significativa en las posiciones ideales de los legisladores, tanto dentro del sector polar como dentro del modular. Esto es así para los contingentes radicales más grandes del período, los Intransigentes y los del Pueblo. A pesar de su sentimiento antiperonista, muchos de los legisladores de la UCRI y UCRP se encuentran más cercanos ideológicamente a los Peronistas, en comparación con el resto de los partidos.

La Figura 5 presenta el mapa espacial obtenido a partir del análisis de *optimal classification*. La «R» representa a los radicales de la UCRP; la «I» hace referencia a los radicales de la UCRI; la «P» a los peronistas; y la «U» a los miembros de Udelpa. La «C» es usada para rotular a los legisladores de partidos de centro/conservadores; la «d» para los Demócrata-cristianos; la «D» para los Demócrata-progresistas (PDP); la «S» para los miembros del Partido Socialista Argentino (PSA); y la «s» para los Socialistas Democráticos (PSD). Por razones interpretativas, incluimos en el gráfico algunas líneas que separan el plano que consideramos significativas.

Figura 5
Argentina, 1958-1966: representación *radial*



Fuente: elaboración propia.

La estructura radial de la solución obtenida es evidente. La faceta *polar* corta al espacio en regiones que corresponden a las posiciones de los legisladores con respecto al peronismo. Los legisladores ubicados cerca de los márgenes del círculo son proclives a tener visiones menos intensas (positivas o negativas) acerca del peronismo, mientras que los cercanos al origen reflejan todo lo contrario. Tomando en cuenta la faceta *modular*, los principales partidos se ubican en forma circular en el siguiente orden (en el sentido de las agujas del reloj): UCRI, Peronismo, UCRP, Udelpa. Esta representación muestra cómo los miembros de la UCRI

tenían una asociación positiva más fuerte con los peronistas, en comparación a la UCRP. La fuerza de la asociación entre la UCRP y la UCRI aumenta a medida que uno se mueve en sentido horario en dirección a la posición de la UDELPA. Sin embargo, los legisladores ubicados en el cuadrante superior izquierdo del círculo siguen estando asociados negativamente con la UCRI. Tal cual esperábamos, esta asociación negativa es más fuerte entre estos y los legisladores Peronistas. La naturaleza de la relación entre los partidos es similar en la «mitad superior» del círculo: los legisladores que caen entre los 45° y 90° deberían presentar asociaciones negativas decrecientes. En esta línea, la asociación entre la UCRI y Udelpa debería tener su punto más débil en los 90°. Si nos movemos hacia la ubicación de la UCRI, las asociaciones se tornan positivas y las magnitudes aumentan a medida que uno se acerca a los 360°.

La división *modular* que captura el clivaje liberal/nacionalista refleja que la gama completa de posiciones ideológicas se encontraba representada en el Congreso argentino: la «mitad inferior» del círculo está ocupada por legisladores con posiciones predominantemente nacionalistas. Este es el caso de los legisladores peronistas ubicados en el cuadrante inferior derecho del círculo. En cambio, los legisladores con una mirada más liberal tienden a concentrarse en la «mitad superior» del círculo.

La Figura 5 hace evidente también que las posiciones ideales de los legisladores son, a su vez, elementos de una estructura *simplex* y de una *circumplex*. La variación de intensidad en la división peronista/antiperonista, manteniendo la posición ideológica constante, se corresponde con un movimiento en cada una de las trayectorias radiales dentro del *radex*. La variación en la ideología, manteniendo el sentimiento hacia el peronismo constante, se muestra en los movimientos alrededor de un círculo. Nótese que cuando las diferencias con respecto al peronismo son bajas, las diferencias ideológicas pierden su distinción. Sin embargo, a pesar de que existían legisladores cuyas posiciones eran moderadas, la mayoría tenía posiciones más intensas y por ende miradas más distantes.

Conjuntamente con los puntos ideales de los legisladores, las líneas que separan el plano estimadas con OC, proveen información valiosa. De este modo, podemos interpretar la representación radial examinando algunos de las votaciones más relevantes del período comprendido entre 1958-1966. Hemos seleccionado aquellas votaciones que forzaron a los legisladores a tomar una posición con respecto a las reglas de asignación definidas previamente. Es decir, a través de este ejercicio, podemos utilizar las líneas que separan el plano para identificar las facetas correspondientes a cada una de las regiones del espacio empírico obtenido del análisis de escalamiento multidimensional.

La Figura 5 muestra que nuestra hipótesis con respecto a la asignación en regiones se sustenta en los datos. Las posiciones ideales de los legisladores ubicados en una región en particular se asocian a un mismo elemento de la faz, mientras que los ubicados en regiones distintas, por ende, se asocian a distintos elementos. Por ejemplo, la línea azul de la figura representa la división que generó una votación crítica sobre legislación laboral el 24 de julio de 1958. La votación se llevó a cabo unos meses después de la asunción del presidente Arturo Frondizi, y fue uno de los componentes del pacto político sellado con Perón. La ley en cuestión (Ley de Asociaciones Profesionales) otorgaba el reconocimiento a un sindicato por rama, a la vez que abolía la representación de la minoría en el liderazgo de los sindicatos y autorizaba al cobro de cuotas sindicales a los empleadores en beneficio de los sindicatos (James, 1988, p. 106). El posicionamiento de los legisladores con respecto a esta ley debería reflejar su posición hacia la influencia de Perón en el movimiento obrero. La Figura 5 muestra cómo el espacio se divide en dos campos, con los legisladores de la UCRI por un lado y los de la UCRP por otro. Nótese que, dado que la votación se dio en el período legislativo comprendido entre 1958 y 1960, no hay diputados peronistas. Dichos diputados aparecen en la Figura 5 únicamente porque la representación geométrica fue realizada para el período completo de 1958-1966. Sin embargo, es interesante observar —de manera contrafáctica— cómo se hubiesen comportado estos diputados mismos de haber formado parte del Congreso.

La línea negra de la Figura 5 muestra la división generada a partir de la propuesta de Frondizi del 31 de octubre de 1958 de autorizar inversiones privadas en la industria petrolera. Esta era claramente una ley de gran relevancia que a su vez exacerbaba las diferencias que existían entre la UCRI y la UCRP, más allá de la participación electoral peronista. De un lado de la línea se ubican los miembros más liberales de la UCRP junto con los legisladores de la UCRI. De este lado también podemos encontrar a legisladores de partidos de centro-derecha, como Udelpa y el PDP. Del otro lado de la línea, en cambio, se ubican los miembros nacionalistas de la UCRP y los peronistas (nuevamente, dada su presencia contra fáctica) en oposición a la propuesta.

Adentrándonos ya en la presidencia de Arturo Humberto Illia, la línea roja de la Figura 5 muestra la división generada por la votación del 8 de mayo de 1965 condenando a los Estados Unidos por la ocupación de República Dominicana. Como bien señala Potash (1996), a pesar de que la no intervención en los asuntos domésticos de otros países era una postura tradicional de la UCRP, el gobierno decidió que era preferible buscar una solución a la crisis a través de la OEA antes que emitir una

denuncia. Esta postura generó tensión entre los miembros de la UCRP, quienes, como muestra la Figura 5, unieron fuerzas con los sectores más liberales de la legislatura para apoyar a la administración del momento. De manera contraria, los legisladores de la UCRI, junto a peronistas, Demócrata-Progresistas y Demócrata-Cristianos, formaron una alianza en contra del imperialismo *yankee*.

La última votación que analizamos involucra nuevamente a la materia laboral y se llevó a cabo el 29 de abril de 1966, un par de meses antes del golpe de Estado que derrocó a Illia. A diferencia de la votación del 24 de julio de 1958, la propuesta apelaba directamente a los trabajadores (por ejemplo, por medio del aumento de indemnizaciones) antes que a los líderes sindicales peronistas. La línea verde de la Figura 5 muestra cómo el espacio se divide en forma paralela al eje horizontal. En este caso, se formó una coalición entre los legisladores peronistas y los miembros nacionalistas de la UCRP y la UCRI. La otra coalición está formada por los partidos de Centro/Conservadores, Udelpa y los sectores liberales de la UCRP y la UCRI.

IV.3 Discusión

¿Cuál es la implicancia del análisis presentado en la Figura 5 para el juego imposible? En primer lugar, la representación obtenida revela que una interpretación simple del tipo peronista/antiperonista no refleja las complejidades de la estructura política del período. En segundo lugar, la superposición de coaliciones muestra que el obstáculo para lograr la estabilidad no era la imposibilidad de llegar a un equilibrio único, sino la cantidad de compromisos alternativos posibles.

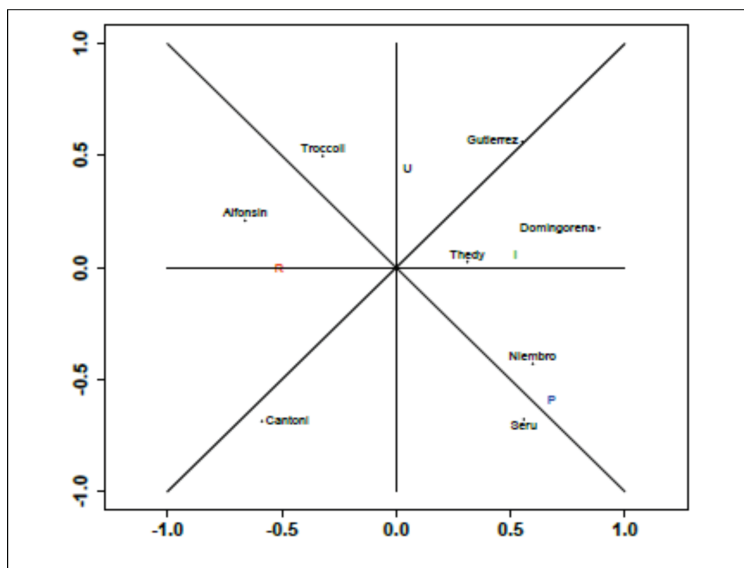
Extrapolando, y asumiendo que las posiciones ideales de los legisladores son representativas de las posiciones de actores «extrainstitucionales» (como Perón y los militares), los líderes políticos más relevantes en Argentina para el período estudiado pueden ubicarse en la periferia de un círculo siguiendo este orden: Frondizi (0°), Alsogaray (45°), Aramburu (90°), Balbín (135°), Illia (180°), Cantoni (225°), Perón (270°), y Serú García (315°). A partir de esta caracterización, es más sencillo identificar a las coaliciones golpistas que derrocaron a Frondizi e Illia. En el caso del primero, la intersección de las líneas roja y negra dibuja un par de cuadrantes del lado derecho del círculo. Esta región representa el grupo de apoyo de Frondizi, luego de perder el favor de liberales y peronistas como parte de su coalición de gobierno. De esta forma, los restantes 6 cuadrantes reflejan el apoyo civil a los golpes militares. Estas mismas líneas

forman un par de cuadrantes del lado izquierdo que muestran el grupo de apoyo de Illia, luego que el ala liberal de su gobierno se aparte de la coalición. Además de la oposición peronista al gobierno de la UCRP, los 6 cuadrantes restantes pueden interpretarse como la coalición política que explícitamente (o implícitamente en el caso de algunos miembros de la UCRP), apoyaron al General Juan Carlos Onganía.

¿Es posible entonces pensar una solución estable al problema del peronismo? Para abordar esta pregunta, nos remitimos a los conceptos de la teoría de la elección social. La Figura 6 muestra la ubicación del legislador mediano de la UCRP, UCRI, el peronismo y la Udelpa (usando las etiquetas «R», «I», «P» y «U» respectivamente). También ubicamos legisladores que mantenían fuertes lazos con los líderes políticos antes mencionados. Por ejemplo, el radical intransigente Horacio Domingorena era cercano al presidente Arturo Frondizi, mientras que el diputado de la UCRP Raúl Alfonsín tenía un vínculo fuerte con el presidente Arturo Illia. De la misma manera, Antonio Troccoli de la UCRP era cercano a su líder partidario Ricardo Balbín, mientras que el diputado de la Udelpa Eduardo Gutiérrez estaba vinculado a los hermanos Alsogaray (Julio y Álvaro).

Figura 6

Argentina, 1958-1966: ubicaciones de los actores clave



Fuente: elaboración propia.

Como señalamos más arriba, las preferencias deben distribuirse de una manera muy especial para evitar que exista un centro vacío (Austen-Smith y Banks, 1999). Este no fue el caso de Argentina en el período comprendido entre 1958 y 1966. Una comparación entre la Figura 6 y el ejemplo hipotético plasmado en la Figura 2 resalta que las preferencias políticas de los partidos no satisfacen las condiciones de Plott⁶.

Si las posiciones de los partidos fueran otras, bien podría existir un núcleo (*core*). Una manera de ver esto es a través de la noción de «líneas medianas». Una línea mediana entre dos posiciones divide el espacio político en dos mitades, donde la coalición mayoritaria se ubica en uno u otro lado de la misma (Schofield y Sened, 2006). Supongamos que las líneas medianas se corresponden con las líneas dibujadas en la Figura 6. Si movemos al partido de Horacio Thedy, el Demócrata-Progresista, al lugar donde se cruzan todas las líneas, este pasa a ubicarse en una posición nuclear. El núcleo puede ser «estructuralmente» estable si todas las líneas medianas pasan por las posiciones ideales de los partidos más fuertes —que usualmente son los más grandes (Schofield, 1995)—. La política italiana entre 1947 y 1987, que funcionó alrededor de un núcleo estructuralmente estable dominado por el Partido Demócrata Cristiano (DC) es un buen ejemplo de dicha noción (Giannetti y Sened, 2004; Schofield y Sened, 2006). Desafortunadamente, con sólo un 3 por ciento de las bancas, el partido de Thedy era demasiado pequeño como para ocupar una posición nuclear estructuralmente estable⁷.

Esto nos conduce a la pregunta de por qué los grandes partidos no cambiaron sus posiciones en el espacio político para ocupar el núcleo. Una posible respuesta a esta pregunta descansa, nuevamente, sobre las diferencias en el plano afectivo asociadas a la participación política del peronismo. Como señala Schofield (2004), los sistemas electorales proporcionales, no proveen incentivos para que los partidos se ubiquen en la posición del votante mediano. Adicionalmente, cuando las diferencias entre los partidos en el plano afectivo son significativas, aquellos partidos que poseen una baja consideración afectiva entre los votantes tienen incentivos para adoptar posiciones radicalizadas⁸. Una posible conjetura, entonces, es que las reglas del juego imposible fueron la conse-

⁶ En una situación donde las decisiones colectivas se toman por medio de votaciones, el núcleo está constituido por el conjunto de todas aquellas opciones que cuentan con apoyo mayoritario y que no pueden ser derrotadas por ninguna mayoría alternativa.

⁷ De hecho Thedy hizo un intento, fallido, de salvar la presidencia de Illia proponiendo la formación de un gabinete de gobierno multipartidario.

⁸ Irónicamente, la introducción de la representación proporcional en 1962 tenía la intención de legitimar la política argentina con la incorporación del peronismo a través de su representación en el Congreso.

cuencia de una imposición de la ciudadanía a las elites políticas argentinas, y no el resultado de una decisión tomada por las elites a espaldas del «pueblo».

V. Comentarios finales

En este artículo presentamos un modelo circular del conflicto político. Para ilustrar la validez de nuestro abordaje, evaluamos el «juego imposible» propuesto por O'Donnell a través del análisis de votaciones nominales y su representación a través de una estructura radial. El análisis de escalamiento multidimensional brinda sustento empírico a nuestro argumento: la estructura, que se asemeja a un tablero de dardos, combina una configuración unidimensional *simplex* (con líneas radiales que capturan las posiciones de los actores con respecto al Peronismo) con una configuración unidimensional *circumplex* (con círculos concéntricos que se corresponden con las distintas posiciones ideológicas).

El análisis revela que los principales líderes en Argentina en el período estudiado (1955-1966) se ubicaban en la periferia del círculo, indicando que ellos poseían una posición intensa y altamente polarizada con respecto al peronismo. Los resultados obtenidos también sugieren que la inestabilidad política del período se debió más al carácter multidimensional de las posiciones de los principales partidos que a las restricciones estructurales al funcionamiento del sistema político argentino. Por lo tanto, es posible concluir que el análisis de O'Donnell no estaba equivocado: el juego era imposible. No obstante, la razón por la cual el juego no pudo ser resuelto no se debió a la incapacidad de los actores para lograr un compromiso alrededor de una única solución, sino más bien a la imposibilidad de que ellos se pusieran de acuerdo sobre alguna de las múltiples soluciones posibles.

Bibliografía

- Alemán, E. y Saiegh, S. (2013). Political realignment and democratic break-down in Argentina, 1916-1930. *Party Politics*, 20(6), 849-863.
- Austen-Smith, D. y Banks, J. S. (1999). *Positive political theory I*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bezembinder, T. y Jeurissen, R. (2003). The circumplex: A slightly stronger than ordinal approach. *Journal of Mathematical Psychology*, 47, 323-345.

- Borg, I. y Groenen, P. (2005). *Modern multidimensional scaling*. Nueva York, NY: Springer.
- Borg, I. y Shye, S. (1995). *Facet theory: Form and content*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Buja, A. y Swayne, D. (2001). *Visualization methodology for multidimensional scaling*. Manuscrito inédito, AT&T Labs.
- Buja, A.; Logan, B. F.; Reeds, J. A. y Shepp, L. A. (1994). Inequalities and positive-definite functions arising from a problem in multidimensional scaling. *The Annals of Statistics*, 22(1), 406-438.
- Canter, D. (1985). *Facet theory: Approaches to social research*. Nueva York, NY: Springer.
- Davis, O.; Hinich, M. y Ordeshook, P. (1970). An expository development of a mathematical model of the electoral process. *American Political Science Review*, 64(2), 426-448.
- De Leeuw, J. y Mair, P. (2009). Gifi methods for optimal scaling in R: The package homals. *Journal of Statistical Software*, 31(4), 1-20.
- Diaconis, P.; Goel, S. y Holmes, S. (2008). Horseshoes in multidimensional scaling and local kernel methods. *The Annals of Applied Statistics*, 2(3), 777-807.
- Fabrigar, L. R.; Visser, P. S. y Browne, M. W. (1997). Conceptual and methodological issues in testing circumplex data in personality and social psychology. *Personality and Social Psychology Review*, 1, 184-203.
- Foster, J.; Barkus, E. y Yavosrky, C. (2006). *Understanding and using advanced statistics*. Londres, Reino Unido: Sage Publications.
- Giannetti, D. y Sened, I. (2004). Party Competition and Coalition Formation: Italy 1994-1996. *Journal of Theoretical Politics*, 16(4), 483-515.
- Guttman, L. (1954). A new approach to factor analysis: The radex. En P. Lazarfeld (Ed.), *Mathematical thinking in the social sciences*. Nueva York, NY: Free Press.
- Hansen, M. E. y Debus, M. (2011). The behaviour of political parties and MPs in the parliaments of the Weimar. *Party Politics*, 18(5), 709-726.
- Hornik, J.; Cohen, E. H. y Amar, R. (2009). Theory construction and data analysis in marketing communication: A facet analytical approach. *Journal of Marketing Communications*, 15(1), 35-54.
- James, D. (1988). *Resistance and integration: Peronism and the Argentine working class, 1946-1976*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Jones, M. P. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative politics in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge 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, 267-282.
- Jones, M. P., Hwang, W. y Micozzi, J. P. (2009). Government and opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding inter-party dynamics through roll call vote analysis. *Journal of Politics in Latin America*, 1, 67-96.

- Larsen, R. J. y Diener, E. (1992). Promises and problems with the circumplex model of emotion. En M. S. Clark (Ed.), *Review of personality and social psychology: Emotion*. Newbury Park, CA: Sage.
- McGuire, J. W. (1997). *Peronism without Perón: Unions, parties, and democracy in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- McKelvey, R. (1976). Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, 12, 472-82.
- McKelvey, R. (1979). General conditions for global intransitivities in formal voting models. *Econometrica*, 47: 1085-1111.
- McKelvey, R. y Schofield, N. (1987). Generalized Symmetry Conditions at a Core Point. *Econometrica*, 55, 923-33.
- Mokken, R. J.; Van Schuur, W. H. y Leeferink, A. J. (2001). The circles of our minds: A nonparametric IRT model for the circumplex. En A. Boomsma et al. (Eds.), *Essays on item response theory*. Nueva York, NY: Springer-Verlag.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*. Berkeley, CA: Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, G. (1988). *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973 in comparative perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Plott, C. (1967). A notion of equilibrium and its possibility under majority rule. *American Economic Review*, 57, 787-806.
- Poole, K. T. (2005). *Spatial models of parliamentary voting*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Poole, K. T. y Rosenthal, H. (1997). *Congress, a political-economic history of roll call voting*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Potash, R. (1980). *The army and politics in Argentina, 1945-1962: Perón to Frondizi*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Potash, R. (1996). *The army and politics in Argentina, 1962-1973: From Frondizi's fall to the Peronist restoration*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Purcell, A. T. (1982). The structure of activation and emotion. *Multivariate Behavioral Research*, 17(2), 221-251.
- Rosas, G. y Shomer, Y. (2008). Models of nonresponse in legislative politics. *Legislative Studies Quarterly*, 33(4), 573-601.
- Rosenthal, H. y Voeten, E. (2004). Analyzing roll calls with perfect spatial voting: France 1946-1958. *American Journal of Political Science*, 48, 620-632.
- Ross, T. A. (1938). A statistic for circular scales. *Journal of Educational Psychology*, 29, 384-389.
- Saari, D. (1997). The generic existence of a core for q-rules. *Economic Theory*, 9(1), 219-260.
- Schofield, N. (1978). Instability of simple dynamic games. *Review of Economic Studies*, 45, 575-94.

- Schofield, N. y Sened, I. (2006). *Multiparty democracy: Parties, elections and legislative politics in multiparty systems*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Schwartz, T. (1986). *The logic of collective choice*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Shepard, R. N. (1978). The circumplex and related topological manifolds in the study of perception. En S. Shy (Ed.), *Theory construction and data analysis in the behavioral sciences*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Shor, B. y McCarty, N. (2011). The ideological mapping of American legislatures. *American Political Science Review*, 105(3), 530-151.
- Shor, B.; Berry, C. y McCarty, N. (2010). A bridge to somewhere: Mapping state and congressional ideology on a cross-institutional common space. *Legislative Studies Quarterly*, 35(3), 417-448.
- Shye, S. (1989). The systemic life quality model: A basis for urban renewal evaluation. *Social Indicators Research*, 21(2), 343-378.
- Shye, S. (1998). Modern facet theory: Content design and measurement in behavioral research. *European Journal of Psychological Assessment*, 14(2), 160.
- Shye, S.; Elizur, D. y Hoffman, M. (1994). *Introduction to facet theory: Content design and intrinsic data analysis in behavioral research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Spirling, A. y McLean, I. (2007). UK OC OK? Interpreting optimal classification scores for the UK House of Commons. *Political Analysis*, 15(1), 85-96.
- Stokes, D. (1963). Spatial models of party competition. *American Political Science Review*, 57(2), 368-377.
- Szusterman, C. (1995). *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina, 1955-62*. Londres, Reino Unido: Macmillan.
- Van den Wollenberg, A. (1978). Nonmetric representation of the radex in its factor pattern parametrization. En S. Shy (Ed.), *Theory construction and data analysis in the behavioral sciences*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Weisberg, H. F. (1974). Dimensionland: An excursion into spaces. *American Journal of Political Science*, 18(4), 743-776.
- Zucco, C. (2009). Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. *Journal of Politics*, 71(3), 1076-1092.

Palabras clave

juego imposible – radex – escalamiento – O’Donnell – votos nominales

Keywords

impossible game – radex – scaling – O’Donnell – roll call votes

Abstract

In this article, we examine a two-dimensional, circular model of political conflict. We consider O’Donnell’s (1973) canonical interpretation of regime instability in Argentina between 1955 and 1966, the impossible game, and evaluate such characterization empirically through the analysis of roll call votes. Multidimensional Scaling (MDS) analysis supports a two-dimensional radex representation composed of two intercorrelated facets: (1) ideological outlook (its elements being «liberal» versus «nationalistic»), and (2) attitudes toward Peronism. The radex structure, resembling a dart board, derives from the combination of a one-dimensional simplex (with radial lines capturing stands on Peronism) and a one-dimensional circumplex (with concentric circles corresponding to ideological outlook). These findings indicate that, because of the circular—and thus multidimensional—nature of political conflict during the 1955-1966 period, stable political outcomes failed to exist.

La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)*

The confrontation of society-state coalitions: Native forest protection policy in Argentina (2004-2015)

RICARDO A. GUTIÉRREZ

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

newgutix@gmail.com

Este trabajo analiza cómo los actores estatales y sociales de distintos niveles de gobierno interactúan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos en Argentina entre 2004 y 2015. El proceso de formulación de esa normativa pasó por tres fases diferentes: 1) aprobación de la normativa nacional, 2) adecuación de la normativa provincial y 3) revisión de la normativa provincial por parte del gobierno nacional. El trabajo muestra que, tanto en el nivel nacional como en el provincial, ese complejo proceso de formulación y sus resultados fueron motorizados por la confrontación entre dos grandes coaliciones sociedad-Estado: la coalición proteccionista versus la coalición productivista, las cuales emergen del cruce entre conflictos distributivos concretos y la heterogeneidad de las agencias estatales.

I. Introducción

En países descentralizados como Argentina, la formulación de políticas ambientales suele estar atravesada por dos tipos de tensiones: las disputas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en torno a la delimitación de competencias y las controversias entre distintos actores sociales y estatales que sostienen visiones encontradas en torno al problema en cuestión. Este trabajo tiene por objetivo analizar de qué modo los actores estatales y sociales de distintos niveles de gobierno interactúan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos entre 2004 y 2015¹.

* Artículo aceptado para su publicación el 27 de agosto de 2017.

¹ Desde 1991, al disolverse el Instituto Forestal Nacional (Ifona), la política nacional de bosques quedó dividida en dos: los bosques nativos quedaron bajo la órbita del área ambiental y los bosques cultivados o implantados quedaron bajo la órbita de las sucesivas dependencias de agricultura. Siendo que persiste la división normativa y administrativa entre la política de bosques cultivados y la de bosques nativos, este trabajo se aboca exclusivamente a esta última.

Comenzado en 2004, el proceso de formulación de la normativa nacional y provincial sobre bosques nativos pasó (hasta 2015) por tres momentos diferentes: 1) la discusión, sanción y reglamentación de la ley nacional (Ley de Bosques Nativos), 2) la adecuación normativa (leyes y decretos reglamentarios) de las provincias a la ley nacional y 3) la revisión de la normativa provincial por parte del gobierno nacional.

Después de cuatro años de debate, en 2007 el Congreso Nacional sancionó la Ley de Bosques Nativos (de ahora en más, LBN), como resultado de presiones sociales crecientes y de la iniciativa de legisladores individuales. Durante el debate, los gobiernos provinciales (especialmente los del norte del país) trataron de preservar su autonomía *vis-a-vis* el Estado nacional y los empresarios agropecuarios expresaron su oposición a cualquier tipo de regulación ambiental. No obstante ello, los actores proteccionistas dentro y fuera del Congreso se las arreglaron para obtener el apoyo de la mayoría parlamentaria (del oficialista Frente para la Victoria) después de conceder algunos cambios orientados a disminuir las resistencias provinciales.

Para dar cumplimiento a la LBN y para poder acceder a los recursos de un fondo de compensación creado por ésta, cada provincia debía aprobar, mediante una ley, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos u OTBN. Fue centralmente en este segundo momento del proceso que las provincias buscaron preservar su autonomía, en varios casos «rebajando» los estándares establecidos por la ley nacional. La búsqueda de las provincias por preservar su autonomía y eventualmente rebajar los estándares nacionales se correspondía con la presión de grandes productores agropecuarios y forestales, entre otros grupos económicos, que querían mantener la libertad de seguir desmontando. Sin embargo, la normativa provincial no satisfizo necesariamente los intereses de los grandes productores, particularmente en aquellos casos en que comunidades indígenas y campesinas y/u organizaciones ambientalistas, respaldadas por ciertos actores estatales, tuvieron la capacidad de incidir en el proceso.

La LBN ofrece un caso privilegiado para examinar cómo el gobierno nacional responde frente a la resistencia provincial a sus políticas. Para que las provincias pudiesen acceder al fondo de compensación creado por la LBN, sus OTBN debían ser acreditados previamente por la entonces secretaria ambiental nacional (Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable o SAyDS, desde diciembre de 2015 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable o MAyDS). Ello implicaba, básicamente, que la SAyDS debía verificar que el OTBN provincial se ajustase a los estándares nacionales fijados en la LBN. Si en un primer momento el Congreso Nacional había impuesto a las provincias la obligación de categorizar y proteger sus bosques nativos, en esta tercera fase el Poder Ejecutivo Nacional, a través de su secretaria am-

biental, optó por una «solución de compromiso», acreditando los OTBN elaborados y sancionados por las provincias aun si no se ajustaban a los estándares de la LBN.

En este trabajo argumento que, tanto en el nivel nacional como en el provincial, ese complejo proceso de formulación y sus resultados fueron motorizados por la confrontación entre dos grandes coaliciones sociedad-Estado: la coalición proteccionista versus la coalición productivista. Por un lado, como resultado del entrecruzamiento entre conflictos distributivos concretos y la heterogeneidad de las agencias estatales, cada una esas coaliciones comprende un conjunto específico de actores sociales y estatales. Con algunas variaciones menores a lo largo del tiempo y del espacio, la coalición proteccionista reúne a organizaciones ambientalistas y de desarrollo locales y nacionales, comunidades indígenas y campesinas, secretarías ambientales, legisladores individuales, agencias nacionales de control y universidades y centros de investigación públicos, mientras que la coalición productivista comprende a grandes productores agropecuarios y madereros, entre otros empresarios, y a las agencias ejecutivas y legisladores afines a esos intereses. Por otro lado, la confrontación entre ambas coaliciones afecta tanto el proceso de formulación como su resultado, de un modo que no varía demasiado entre ambos niveles de gobierno. En el nivel provincial, la confrontación entre ambas coaliciones se manifiesta en un duro debate legislativo en torno a proyectos de ley opuestos, mientras que los OTBN aprobados tienden a no satisfacer plenamente a ninguna coalición. Adicionalmente y dadas las particularidades que el debate asume en cada provincia, los OTBN son muy diferentes entre sí en lo que respecta a su aplicación de los estándares de la LBN. En el nivel nacional, la confrontación entre las dos coaliciones impone cambios sucesivos al proyecto de ley original orientados a aplacar los intereses prodeforestación dentro del Congreso, y luego lleva a que se retrase la reglamentación de la ley. Como corolario de esta dinámica confrontativa, las cabezas ejecutivas de ambos niveles de gobierno (los gobernadores provinciales y los secretarios ambientales nacionales) tienden a desplegar movimientos oscilatorios en respuesta a las presiones provenientes desde ambos bandos.

Este trabajo se centra en la discusión del proceso de formulación de las normas nacionales y provinciales del sector entre 2004 y 2015, dejando fuera del análisis la implementación efectiva de esa normativa. El análisis es, sin embargo, relevante porque ayuda a examinar las complejas relaciones Estado-sociedad que atraviesan los distintos niveles de gobierno en un área de política específica. Si bien las tensiones nación-provincias y sociedad-Estado son insoslayables, este trabajo muestra que lo que resulta decisivo en el proceso de formulación de la política en cuestión es la confrontación entre

coaliciones sociedad-Estado, cada una de las cuales congrega actores sociales y estatales de ambos niveles de gobierno. En lo que sigue, primero discutiré el concepto de coaliciones sociedad-Estado desde una perspectiva que va más allá de los clivajes nación-provincia y sociedad-Estado. Luego reconstruiré el proceso de formulación de la política de protección de bosques nativos a través de los tres momentos arriba descriptos (formulación nacional de la LBN, formulación provincial de los OTBN y revisión nacional de los OTBN provinciales). Éstos no solo son momentos cronológicos; son también fases de una dinámica federal de formulación de una política pública que raramente se encuentra en el federalismo argentino (en la que las provincias se apresuran a adecuar su normativa a la nueva legislación nacional y se asigna al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de revisar esa normativa). La reconstrucción de ese complejo proceso de formulación se basa en fuentes documentales y hemerográficas y en investigaciones sobre el tema (particularmente sobre los casos provinciales), así como en comunicaciones del autor con personal de la SAyDS (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable).

II. Definiendo las coaliciones sociedad-Estado

En términos muy generales, podemos partir de dos grandes enfoques para encarar un análisis político de las políticas de protección ambiental. Desde un *enfoque macropolítico* basado en la contradicción entre crecimiento económico y protección ambiental, el Estado es considerado un agente del capitalismo y todas sus acciones están orientadas a favorecer la acumulación del capital en detrimento de la protección ambiental. Desde este enfoque, las demandas sociales se expresarían en términos de resistencia o de denuncia pero tendrían escaso efecto en las políticas estatales. Sin descuidar el peso de las relaciones Estado-capitalismo, en este trabajo propongo un *enfoque micropolítico* que parte del análisis de conflictos distributivos concretos y del reconocimiento de la heterogeneidad intraestatal para concentrarse en la conformación de coaliciones sociedad-Estado en favor y en contra de la protección ambiental y en el modo en que la interacción y el enfrentamiento de esas coaliciones inciden en distintos aspectos de la política ambiental.

Común en los estudios ambientales latinoamericanos, lo que llamo el enfoque macropolítico sostiene, en su versión más simplificada, que la lógica de acumulación del capital es contraria a toda forma de protección ambiental y que el Estado siempre actuará a favor de la primera (v.g. Alimonda, 2006; Alvarado Merino et al., 2008; Harvey, 2003; Svampa y Viale, 2014),

sea por constituir un «instrumento» directo del capital o por depender «estructuralmente» del crecimiento económico capitalista vía la extracción de impuestos. La oposición entre crecimiento económico y protección ambiental resulta insoslayable y sobran ejemplos que dan testimonio de ello. El problema con este tipo de explicación es que suele perder de vista dos fenómenos íntimamente conectados: la cuestión de la «legitimidad democrática» y las tensiones intraestatales.

Como señalan varios autores (O'Connor, 1998; Offe, 1991; Polanyi, 2001), el Estado es una organización burocrática que, a la vez que depende de la acumulación de capital como fuente de los recursos de los cuales extraer impuestos, opera en el seno de una sociedad impregnada de conflictos sociales, políticos e ideológicos y de la cual debe «extraer» su legitimidad democrática. Puesto simplemente, el Estado está atravesado por una contradicción inherente entre la lógica de la acumulación del capital y la lógica de la legitimidad democrática, y debe responder simultáneamente a los requerimientos de ambas lógicas. Por un lado, ello genera múltiples orientaciones y tensiones entre las distintas agencias estatales y, por el otro, abre un espacio para la movilización e influencia de una multiplicidad de organizaciones sociales preocupadas por temas tales como la protección ambiental.

Numerosos estudios advierten que el Estado no debe ser analizado como una unidad monolítica, con objetivos comunes y políticas coherentes entre sí (v.g. Barnett, 1994; Evans, 2002; Migdal, 2009; Migdal, Kohli y Shue, 1994; Offe, 1991; Polanyi, 2001; Tarrow, 2011). Desde esta perspectiva, lo que llamamos «el Estado» alberga una multiplicidad de burocracias cuyos intereses y objetivos pueden ser (y usualmente son) contradictorios e inconsistentes entre sí. Adicionalmente a las tensiones que puedan existir entre agencias del poder ejecutivo, entre éste y el poder legislativo o entre gobiernos de distintos nivel, diversas investigaciones muestran que, en el caso de las cuestiones ambientales, las agencias estatales de control (i.e. poder judicial, defensoría del pueblo, órganos auditores y similares) pueden jugar un papel crucial en la defensa de la protección ambiental y en la aplicación de las leyes ambientales (v.g. Harrison 1996; McAllister, 2008; Scheberle, 2005). En el caso argentino, los órganos nacionales de control (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación) han tenido un rol destacado exigiendo tanto al gobierno nacional como al gobierno provincial que apliquen las leyes ambientales existentes o que tomen nuevas medidas, respaldando de ese modo las demandas de distintas organizaciones sociales (Gutiérrez y Isuani, 2014; Langbehn, 2015; Luft, 2013; Merlinsky, 2013; Ryan, 2011; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011; Spadoni, 2015).

Es difícil establecer de antemano si las tensiones intraestatales (que no hacen más que multiplicarse en un contexto federal como el argentino) favorecen o dificultan la formulación e implementación de la ley, y en particular de la legislación sobre protección ambiental. Por ello, a la hora de analizar una innovación como la que nos proponemos estudiar, es importante prestar atención a las coaliciones que se establecen (o no) entre los funcionarios reformistas y otros actores sociales y estatales (Carpenter, 2001; Hochstetler y Keck, 2007).

La heterogeneidad intraestatal se entrelaza con los efectos distributivos de las políticas ambientales. Las políticas públicas producen resultados que atienden intereses de algunos actores en detrimento de los de otros y es por eso que las innovaciones institucionales (como la LBN) suelen tener impactos distributivos (Mahoney y Thelen, 2010). En el área ambiental, varias investigaciones muestran que quienes son objeto de regulación ambiental (típicamente, actores económicos) suelen organizarse para contrarrestar la presión y movilización de los promotores y beneficiarios de esa regulación (las organizaciones ambientalistas y la población en general) (Downs, 1972; Harrison, 1996; Illical y Harrison, 2007; McAllister, 2008). Además, es posible que distintos sectores económicos se enfrenten entre sí en torno a una regulación ambiental específica, como lo demuestra el debate en torno a la megaminería en las provincias argentinas (Christel, 2015). Por todo ello, será necesario investigar, en cada caso concreto, las relaciones de las distintas agencias estatales involucradas tanto con los intereses económicos que, se supone, son contrarios al cambio de política como con las organizaciones sociales que se movilizan para exigirlo y garantizarlo.

Estrechamente vinculado con lo anterior, son numerosos los estudios que se centran en la incidencia política de la sociedad civil, entendida ésta de las más diversas maneras (cf. Abers y von Bülow, 2011; Acuña y Vacchieri, 2007; Avritzer, 2009; Leiras, 2007). Un argumento común que subyace a esa diversa literatura sostiene que la movilización y presión de las organizaciones de la sociedad civil (cuyos intereses se definen por criterios diferentes de la acumulación del capital) pueden funcionar como un antídoto contra los objetivos contradictorios de las agencias estatales y/o contra los intereses económicos que se oponen a la regulación estatal en un área de política determinada. De este argumento y de lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que la posibilidad de incidir en la aplicación de la legislación ambiental depende en gran medida del modo en que las organizaciones sociales «aprovechan» las tensiones interburocráticas y logran forjar coaliciones con aquellas agencias estatales favorables a la regulación en el área ambiental (Evans, 2002; Hochstetler y Keck, 2007; Scheberle, 2000).

En resumen y como corolario de la discusión previa, lo que aquí propongo es un enfoque micropolítico que, partiendo de la heterogeneidad intraestatal y de los efectos distributivos de las políticas ambientales, se focalice en la conformación y confrontación de coaliciones sociedad-Estado. Por coaliciones sociedad-Estado entiendo grupos de actores sociales y estatales que comparten una visión mínima sobre un problema de política pública y la solución a ser aplicada (Lemeiux, 1998 citado en Massardier et al., 2016). Así definidas, las coaliciones sociedad-Estado reúnen cinco características importantes. Primero, tal como su nombre lo indica, estas coaliciones atraviesan la frontera Estado-sociedad, en la medida en que cada una ellas reúne a actores de ambas esferas que comparten una visión mínima. Segundo, se trata de coaliciones multinivel en un doble sentido: se componen de actores de distintos niveles de gobierno y pueden operar en distintos niveles. Tercero, en línea con la noción de coaliciones discursivas (Fischer, 2003; Hajer, 2000), las coaliciones sociedad-Estado no implican o requieren la interacción directa o la coordinación estratégica entre los actores que las componen: lo que hace que esos actores sean parte de una misma coalición es que ellos comparten una visión mínima del problema y de su solución, y que sus acciones son consecuentes con esta visión. Cuarto, las coaliciones sociedad-Estado son coaliciones confrontadas: la visión compartida por cada coalición se construye en oposición a la visión de otra/s coalición/es. Quinto, los resultados de política pública en respuesta a las coaliciones confrontadas pueden no satisfacer a ninguna de las partes en la confrontación. Basándome en este concepto de coaliciones sociedad-Estado, en las secciones siguientes me centraré en los conflictos distributivos y las coaliciones confrontadas que operan e inciden en la formulación de la política de protección de bosques nativos entre 2004 y 2015.

III. El debate nacional: discusión y formulación de la Ley de Bosques Nativos

Ya desde el debate parlamentario nacional se fueron delineando las dos grandes coaliciones cuya confrontación dominaría todo el proceso. La participación de las organizaciones ambientalistas y su asociación circunstancial con actores legislativos y ejecutivos (i.e. la SAyDS bajo Romina Picolotti), junto con la invocación a los derechos de las comunidades indígenas y la intervención de la Corte Suprema Nacional en un momento puntual, lograron la sanción y reglamentación de la ley a pesar de la oposición de legisladores que representaban los intereses prodeforestación y del bajo interés del tema en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional.

En la reforma constitucional de 1994 se introdujeron el derecho al ambiente sano y una serie de derechos procedimentales vinculados. El derecho al ambiente sano (artículo 41) incluye la potestad del gobierno nacional de definir los «presupuestos mínimos de protección ambiental», esto es, los estándares mínimos de protección que deben regir de modo uniforme en todo el territorio nacional. A la vez, el artículo 41 reserva a las provincias la facultad de aplicar esos presupuestos mediante sus propias leyes y políticas ambientales (en consonancia con el nuevo artículo 124 que reconoce a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales). En aplicación del artículo 41, en 2002 fue sancionada la Ley General del Ambiente, la que define en general en qué consiste un presupuesto mínimo de protección ambiental y establece los principios de la política ambiental nacional. Entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las primeras leyes que definían los presupuestos mínimos de protección ambiental para sectores específicos². La sanción de la LBN se inscribe en ese proceso de formulación de presupuestos mínimos ambientales. Solo que, a diferencia de las leyes de presupuestos mínimos sancionadas con anterioridad, el proyecto de la LBN fue objeto de un amplio debate público entre actores sociales y estatales, con importante repercusión en los medios informativos (Bonasso, 2011; Gutiérrez y Isuani, 2014; Juliá, 2010; Rey, 2011).

En diciembre de 2002, la Dirección de Bosques de la SAyDS hizo público un informe del Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos (Dirección de Bosques, 2002), según el cual el total de hectáreas de bosques nativos ascendía, en 1998, a poco más de 33 millones. Los medios gráficos recogieron esa información destacando que esa extensión significaba una importante reducción respecto de los poco más de 100 millones de hectáreas de bosques nativos que, se estimaba, existían hacia 1914-15. En su presentación pública del Inventario, el entonces titular de la SAyDS, Carlos Merenson, alertaba sobre la pérdida acelerada de bosques nativos y sus con-

² Entre 2002 y 2004 fueron sancionadas las siguientes leyes de presupuestos mínimos: Ley 25612/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales.

Ley 25670/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCB.

Ley 25688/02 Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.

Ley 25831/03 Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Ley 25916/04 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

La lista se completa con tres leyes aprobadas entre 2007 y 2010:

Ley 26331/07 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

Ley 26562/09 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema.

Ley 26639/10 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el Ambiente Periglacial.

secuencias nocivas (La Nación, 2002). Sucesivos informes de la SAyDS confirmarían la pérdida creciente de bosques nativos y apuntarían a un mismo elemento como causa principal de la deforestación: la expansión de la frontera agropecuaria (Dirección de Bosques, 2005; SAyDS, 2006).

Los datos generados por la Dirección de Bosques serían levantados por los medios informativos y por las organizaciones sociales que demandaban un cese a la deforestación. Diversas organizaciones ambientales, con Greenpeace a la cabeza, comenzaron a presionar para que se sancionase una ley para proteger los bosques nativos remanentes. Las acciones de esas organizaciones incluyeron una variedad de tácticas (tales como campañas públicas, escraches a funcionarios, reportajes e ingresos a tierras en peligro de desmonte) que tenían repercusión en los medios informativos y resonaban en las esferas de decisión política.

En ese contexto, el tema «ingresó» en la agenda legislativa hacia fines de 2004 cuando Miguel Bonasso, diputado por Convergencia/CABA (a la sazón cercano al presidente Néstor Kirchner) y presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano de la Cámara de Diputados, presentó un proyecto de declaración solicitando al Poder Ejecutivo Nacional que se suspendiesen los desmontes hasta tanto se aprobase una ley de ordenamiento territorial. La aprobación de esa declaración en mayo de 2005 dio origen al debate en torno a un proyecto de ley para la protección de los bosques nativos. A lo largo de ese debate, legisladores, empresarios, miembros de organizaciones ambientalistas, representantes de los poderes ejecutivos provinciales y funcionarios nacionales expresarían (dentro y fuera del Congreso) sus posiciones divergentes sobre la necesidad y el alcance de una ley de protección de bosques nativos.

El propio Bonasso presentó el proyecto de ley el 30 de mayo de 2006, un año después de la declaración de Diputados de mayo de 2005. Según él mismo declaró en el recinto, Bonasso adjudicaba su iniciativa a la «continua y constante protesta de los actores sociales» (Cámara de Diputados de la Nación, 2006, p. 79). Lo cierto es que las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área ambiental respaldaron su proyecto, mientras parecía que la mayoría del bloque oficialista del Frente para la Victoria lo aprobaría. En la vereda opuesta, diputados de las llamadas «provincias forestales» (principalmente, Salta, Formosa y Misiones) se oponían al proyecto de Bonasso alegando que avasallaba la autonomía provincial en materia de recursos naturales tal como había sido consagrada, a su entender, por el artículo 124 de la Constitución Nacional reformada. Esta oposición generaba una situación particular en el bloque del Frente para la Victoria en la medida en que implicaba divisiones dentro del bloque y presagiaba un eventual quiebre de la disciplina partidaria (Calvo y Tow, 2009; Ryan, 2014).

Finalmente, el proyecto fue aprobado en comisión en septiembre y pasado al recinto en noviembre, donde fue aprobado en general después de dos días de sesiones. En el entretiem po, organizaciones ambientalistas lideradas por Greenpeace realizaron distintas campañas para exigir la aprobación de la ley mientras que empresarios madereros expresaban a través de los medios gráficos su oposición a la ley y Bonasso acusaba al «lobby sojero» de presionar a diputados del noroeste para que votasen en contra de la ley.

La votación en particular de la ley (en la cual diputados de provincias forestales esperaban poder cambiar los artículos que consideraban más perjudiciales) fue fijada para el 7 de diciembre pero sólo pudo concretarse en marzo de 2007, luego de un acuerdo entre Bonasso y el presidente del bloque del Frente para la Victoria, Agustín Rossi. Las organizaciones ambientalistas y funcionarios nacionales del área responsabilizaban a los diputados de las provincias forestales de impedir el tratamiento en particular (Clarín, 2006; Página 12, 2006).

Finalmente, el proyecto fue aprobado en particular el 14 de marzo de 2007 y luego girado a Senadores. El texto aprobado presentaba algunas modificaciones efectuadas por el bloque mayoritario con el objetivo de moderar las críticas de los legisladores norteños y lograr la aprobación final. Entre los cambios más significativos se encontraban la desaparición de la declaración de emergencia forestal (ésta había sido una de las principales banderas de Bonasso), la delimitación del tiempo para realizar el ordenamiento territorial (estipulado en un año a partir de la aprobación de la ley) y el nombramiento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable como autoridad de aplicación a nivel nacional.

Una vez en el Senado, el proyecto fue despachado a seis comisiones, demorándose de ese modo el tratamiento en el recinto. Quienes apoyaban la ley responsabilizaban por la demora, nuevamente, a los representantes de las provincias forestales y al lobby de empresarios del sector sojero. Mientras tanto, las organizaciones ambientalistas continuaban con sus campañas a favor de la ley y la entonces titular de la SAyDS, Romina Picolotti, difundía, a través de los medios, información sobre la crisis forestal y reforzaba la importancia de sancionar la ley. Finalmente, se creó una subcomisión con representantes de las seis comisiones a las que había sido despachado el proyecto con el objetivo de elaborar un dictamen único que luego sería enviado al recinto. Con la finalidad de morigerar algunas resistencias, el dictamen único incluyó un par de modificaciones importantes al proyecto girado desde Diputados: la creación de un fondo para compensar a las provincias que cumplieren con lo dispuesto por la ley (rechazada por Bonasso, autor originario del proyecto de Diputados) y el permiso para seguir desmontando a propietarios de 10 o menos hectáreas. En base a ese dictamen, el proyecto

fue aprobado por el Senado el 21 de noviembre. Una semana más tarde, el proyecto regresó a Diputados donde, con 133 votos a favor y 3 abstenciones, fue aprobado con las modificaciones introducidas en la Cámara Alta.

Entre otras medidas, la LBN introdujo tres instrumentos que resultaban innovadores en comparación con la legislación ambiental hasta entonces existente: 1) el OTBN, a través del cual las provincias debían clasificar sus territorios con bosques nativos de acuerdo a tres categorías de conservación (roja, amarilla y verde), siendo que una vez aprobado el OTBN quedaba prohibida la deforestación en las categorías roja y amarilla; 2) el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, destinado a compensar a las provincias y a los titulares de tierras por ajustarse a la LBN; y 3) los mecanismos obligatorios de participación previa para la formulación del OTBN y para la concesión de permisos de deforestación. Sin embargo, para poner todos estos mecanismos en movimiento, el Poder Ejecutivo Nacional debía promulgar primero el decreto reglamentario de la ley.

La ley establecía un plazo máximo de 90 días para que el Poder Ejecutivo decretase su reglamentación y constituyese el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, pieza clave para la aplicación de la ley por parte de las provincias. Sin embargo, ese plazo venció en mayo del 2008 sin que el Poder Ejecutivo hubiese avanzado en la reglamentación, señal de que la LBN no era una prioridad de este último. En esta oportunidad, las organizaciones ambientalistas apuntaron sus cañones hacia el Poder Ejecutivo Nacional, al que acusaban de interferir en la aplicación de la ley de bosques al no decretar el reglamento. Para colmo de males, en diciembre de 2008 Romina Picolotti, defensora de la ley, fue reemplazada al mando de la SAyDS por Homero Bibiloni, cuyas prioridades no parecían incluir la protección de bosques.

Frente a ese escenario, dos acontecimientos parecen haber acelerado la elaboración del reglamento. En diciembre de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó frenar las autorizaciones de desmonte otorgadas en cuatro departamentos de Salta ante un recurso de amparo presentado por comunidades originarias que alegaban que los desmontes violaban su derecho a vivir y subsistir en sus territorios ancestrales. Con su sentencia, la Corte agregó un nuevo elemento que ejercía presión para que el gobierno nacional (y también sobre el gobierno provincial) pusiera en marcha la aplicación de la LBN. Sumado a ello, a comienzos de 2009 tuvieron lugar terribles inundaciones en Tartagal, Salta. Greenpeace directamente responsabilizó a la deforestación por la magnitud de las inundaciones (La Nación, 9 de febrero de 2009). Mientras ese mismo día negaba en una nota periodística que las inundaciones de Tartagal se debieran a la deforestación (La Nación,

13 de febrero de 2009), el 13 de febrero de 2009 el secretario Bibiloni anunció la firma del decreto reglamentario. Entre los puntos más destacados del reglamento se encontraban la especificación de las actividades que podrían realizarse en cada categoría de conservación, la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y la delimitación del plazo para actualizar los ordenamientos territoriales (cinco años). Luego de un largo proceso, ya no existían obstáculos normativos para la aplicación de la LBN en el nivel provincial. A lo largo de ese proceso, la participación de quienes conformaron la coalición proteccionista había logrado la sanción y reglamentación de la ley a pesar de la oposición de los actores de la coalición productivista. Aunque luego criticarían la baja implementación de la ley y el deficiente control de la deforestación (un tema cuyo análisis excede el propósito de este trabajo), las organizaciones ambientales más activas en la defensa de los bosques nativos tienden a coincidir que la normativa ambiental aprobada contiene principios innovadores y es adecuada y suficiente para la protección de los bosques (v.g. Di Pangraccio, Giardini y Moreno, 2014; Di Paola, 2011; Greenpeace, 2013; Quispe Merovich y Lottici, 2011; Redaf, 2012).

IV. En dominio provincial: la aprobación y reglamentación de los OTBN

A diciembre de 2016, todas las provincias habían aprobado por ley sus OTBN, la mayoría de ellas entre 2008 y 2011. Dos razones explican el inusual acatamiento de las provincias a una ley ambiental nacional. Primero, la LBN establecía que las provincias no podrían autorizar nuevos desmontes hasta que no aprobasen por ley sus OTBN. Segundo, la LBN determinaba que, para poder acceder al nuevo fondo de compensación, las provincias debían formular primero sus OTBN y acreditarlos ante la SAyDS.

La brecha entre los OTBN provinciales y la LBN nacional ha sido señalada tanto por organizaciones ambientalistas (Di Pangraccio, Giardini y Moreno, 2014; Greenpeace, 2013; Redaf, 2012) como por organismos nacionales de control (Auditoría General de la Nación, 2014; Defensor del Pueblo de la Nación, 2011, 2015) e investigaciones académicas (García Collazo, Panizza y Paruelo, 2013; Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014; Langbehn, 2015; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011; Silveti et al., 2013; Stecher, 2013). Aunque las críticas son casi tan variadas como los OTBN, podemos decir que las primeras se concentran en tres puntos principales: 1) la no consideración de todos los criterios de sustentabilidad (10 en total) establecidos por la LBN para la categorización de los bosques nativos, 2) la defini-

ción «abusiva» de los usos permitidos por la LBN para cada categoría de conservación, asociada a una interpretación ambigua de la noción de «aprovechamiento sustentable», y 3) las fallas en la instrumentación de los mecanismos de participación previstos en la LBN, especialmente en lo que refiere a la participación de las comunidades indígenas y campesinas.

Como ya se dijo, lo que está detrás de la brecha entre la normativa nacional y la provincial es la búsqueda de los gobiernos provinciales de preservar su autonomía frente a las iniciativas del gobierno nacional en lo que respecta a la gestión de los recursos naturales. Ello no quiere decir, sin embargo, que los OTBN provinciales sean semejantes entre sí ni que se distancien de la LBN de la misma manera. De hecho, lo que se observa es una gran heterogeneidad en el modo en que los OTBN incorporan los diez criterios de sustentabilidad definidos por la LBN y clasifican (u «ordenan») el territorio con bosque nativo según las tres categorías de conservación.

Gautreau y sus colegas (Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014) realizan una síntesis de la heterogeneidad de los OTBN basándose en dos criterios: 1) el porcentaje de bosques clasificados bajo la categoría roja (bosques de alto valor de conservación que no admiten desmontes) y 2) la conectividad transfronteriza de las categorías definidas en los mapas de los OTBN (la que garantiza la preservación de los corredores boscosos que son fundamentales para la preservación de las ecorregiones y de las especies). Figueroa (2017) realiza un análisis similar basándose en un conjunto mayor de criterios: el porcentaje de bosques nativos clasificados como categoría roja o amarilla (donde la deforestación está prohibida), las actividades que son permitidas en las zonas de categoría roja o amarilla (para ver si esas categorías están en conformidad con las actividades permitidas por la LBN) y los criterios de sustentabilidad 5 (conectividad transfronteriza), 9 (potencial de conservación de cuencas) y 10 (salvaguarda de los valores de las comunidades indígenas y campesinas). Con algunas diferencias menores ambos estudios llegan a una conclusión similar: las provincias pueden distribuirse en tres grandes grupos en términos de adecuación a la LBN y proteccionismo. En un extremo, las provincias patagónicas se destacan por tener los OTBN más consistentes y proteccionistas (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego). En el otro extremo, las provincias norteñas poseen los OTBN menos consistentes y proteccionistas (Salta, Jujuy, La Rioja, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Santa Fe y, en menor medida, Catamarca y Tucumán). En una posición intermedia, las provincias centrales (San Juan, Mendoza, San Luis, La Pampa y, en menor medida, Córdoba) son más proteccionistas que sus pares norteños pero menos que las provincias patagónicas.

Dos hechos explicarían, en principio, el contraste entre las provincias patagónicas (más propensas al proteccionismo en lo que respecta a la definición del OTBN) y las provincias norteñas (más propensas a la deforestación): la mayor proporción de territorio con bosques nativos en el norte y la mayor proporción de bosques nativos bajo la jurisdicción de la Administración Nacional de Parques en el sur. Sin embargo, casi todos los trabajos citados en este artículo señalan a la expansión de la frontera rural como la principal razón de que las provincias norteñas tiendan a favorecer, en la ley y en la práctica, la deforestación. Examinar la amplitud y los efectos de la expansión rural va más allá del alcance de este trabajo. Aquí solo quiero destacar un conflicto distributivo que surge de esa expansión: el conflicto entre quienes persiguen la deforestación (grandes productores rurales y madereros que buscan nuevas tierras para expandir sus negocios) y quienes favorecen la protección (las comunidades indígenas y campesinas que usan los bosques nativos como base de subsistencia). A estos dos grupos con intereses contrapuestos se suman las organizaciones ambientalistas y los investigadores universitarios preocupados por la protección de los bosques. Confrontaciones similares se encuentran en las otras regiones del país. Es frente a esos actores e intereses confrontados que el Estado provincial (a través de sus agencias ejecutivas y cuerpos legislativos) debe emprender la tarea de definir su OTBN y luego aplicarlo.

Lo anteriormente dicho no debería llevar a la idea errónea de que la formulación del OTBN fue más debatida en las provincias del norte que en el resto de las provincias. En lo que sigue, reconstruiré el debate en torno al OTBN en tres provincias, pertenecientes cada una de ellas a una región diferente: Tierra del Fuego (región patagónica), Córdoba (región central) y Salta (región norte). Como veremos, en todas ellas surgieron conflictos distributivos similares y emergieron similares coaliciones sociedad-Estado que se confrontaron en torno al contenido de la normativa provincial.

Tierra del Fuego

En Tierra del Fuego, el proceso de formulación del OTBN pasó, entre 2008 y 2012, por dos etapas distintas (Vara y Collado, 2013), durante las cuales se manifestaron dos coaliciones sociedad-Estado con visiones contrapuestas. En una primera etapa (2008-2010), la secretaría ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN, diseñó un primer proyecto de ley que fue discutido en el seno de una Comisión de Bosques dominada por representantes del sector maderero y de agencias estatales y grupos de investigación con intereses afines. En las reuniones de la Comisión, el sector

maderero manifestó sus objeciones al proyecto de la secretaría ambiental, las que trasladó con éxito al Congreso cuando la secretaría finalmente ingresó su proyecto de ley. Gracias a la alianza entre representantes del sector maderero y algunos legisladores, el proyecto de la secretaría fue finalmente «cajoneado».

En la segunda etapa (2011-2012), un nuevo secretario de ambiente imprimió un cambio en la estrategia para conseguir la aprobación del OTBN: procuró el diseño de un proyecto más simple que el primero y buscó ampliar el espacio de «diálogo» a un mayor número de actores que los que reunía la restringida Comisión de Bosques. En el verano de 2011-2012 un desastre natural acudió en su ayuda: se desataron incendios forestales de gran magnitud que tuvieron una amplia repercusión social y mediática, motivando que diversas organizaciones sociales y ciudadanos de a pie se interesasen por la protección de los bosques. Frente a la movilización social espontánea, la secretaría ambiental retomó el proceso de diálogo mediante reuniones y consultas de las que participaban, junto con los actores representados en la Comisión de Bosques, un buen número de organizaciones sociales, nuevos representantes universitarios y representantes de organizaciones ambientalistas nacionales. La movilización de estos nuevos grupos contrapuso la visión productivista del sector maderero que había trabado la aprobación del primer proyecto de ley y propició que la legislatura debatiera un nuevo proyecto de ley ingresado por la secretaría en 2011. En el marco de esa movilización, y ante la expectativa de poder solicitar recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos, en abril de 2012 la legislatura aprobó la Ley de Ordenamiento de los Bosques Nativos de Tierra del Fuego.

Córdoba

En el caso de Córdoba, en 2008 el Poder Ejecutivo provincial designó a su Secretaría de Ambiente como autoridad de aplicación encargada de formular y aplicar el OTBN. A esos efectos, la secretaría constituyó una Comisión de Ordenamiento de los Bosques Nativos (Cotbn), integrada por representantes de distintos sectores estatales y sociales. Echado a andar el proceso, pronto se delinearon dentro del propio Cotbn dos coaliciones contrapuestas similares a las que se manifestaron en Tierra del Fuego (Silvetti et al., 2013). De un lado, quedó la Secretaría de Ambiente, las organizaciones ambientalistas, el sector campesino y representantes del sector académico; del otro, el sector agropecuario (representado centralmente por la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona, Cartez) y las agencias

estatales y los legisladores identificados con ese sector. El sector agropecuario pronto se retiró de la Cotbn, la que en febrero de 2009 envió a la legislatura un proyecto de ley claramente dominado por la visión proteccionista. En rechazo de ese proyecto, la Cartez presentó su propio proyecto de ley sin cumplir con los mecanismos de participación previa establecidos por la LBN. Finalmente, el proyecto de la COTBN tomó estado parlamentario gracias al apoyo de legisladores de distintos bloques pero no logró avanzar porque fue rechazado por los legisladores oficialistas (Unión por Córdoba). Luego del fracaso de la propuesta de la Cotbn, en agosto de 2010 el Ministerio de Agricultura provincial presentó un proyecto de ley propio tomando como base la propuesta anterior de Cartez. Este proyecto fue debatido sobre tablas y aprobado el 4 de agosto de 2010 (Ley 9814/10) y reglamentado mediante el Decreto 170/11.

Tanto el sector rural como la Cotbn criticaron la Ley 9814/10. El sector agropecuario consideraba excesiva la superficie de bosques clasificada bajo la categoría roja (alto valor de conservación). Los integrantes de la Cotbn y organizaciones ambientales nacionales como Greenpeace (2010) rechazaron la ley aprobada bajo el argumento de que no respetaba los presupuestos mínimos establecidos por la LBN. La coalición proteccionista levantó dos críticas principales contra el OTBN cordobés: 1) la autorización de actividades en zonas rojas y amarillas que no eran permitidas por la LBN y que implicaban deforestación y 2) la definición de las audiencias públicas para la concesión de permisos de deforestación como instrumentos no obligatorios, cuando la LBN establecía que esas audiencias debían ser obligatorias.

Estas críticas fueron compartidas por la SAyDS nacional, la cual, en base a un informe negativo de su Dirección de Bosques, decidió no acreditar el OTBN cordobés, hasta ese momento caso único entre todas las provincias junto con el de Corrientes. Ello implicaba que la provincia de Córdoba no podía acceder al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. Para salvar esa dificultad sin modificar su OTBN, en 2012 el gobernador de Córdoba firmó el Decreto 1131/12 que derogaba la autorización de desmontes en predios con infraestructura de riego, contrariando aún más los intereses del sector agropecuario.

Las críticas del sector rural al OTBN provincial y su confrontación con la coalición proteccionista no cesaron con los años. Una vez vencido el OTBN en 2015 (los OTBN deben ser actualizados cada 5 años), en 2016 Cartez comenzó a hacer campaña para acelerar la actualización del OTBN, contando con el apoyo del partido en el gobierno (Unión por Córdoba). Con la actualización, Cartez buscaba transformar las zonas rojas en zonas amarillas en las que pudiese desarrollarse el «manejo de bosques con ganadería integrada» (una política promovida por los ministerios de agricultura nacional y

provincial). A esos efectos, el Poder Ejecutivo provincial envió un proyecto de ley a la legislatura en diciembre de 2016. El proyecto de ley fue revisado y objetado por la Dirección de Bosques nacional y provocó la reactivación de la coalición proteccionista, esta vez liderada por el Movimiento Campesino de Córdoba, el que formó la Coordinación en Defensa de los Bosques Nativos de Córdoba junto con organizaciones ambientalistas locales y nacionales y universidades y centros de investigación públicos. La Coordinación fue apoyada por artistas locales populares y desarrolló manifestaciones masivas en marzo de 2017, mientras el sector rural tomaba distancia del proyecto de ley argumentando que no había recogido muchas de sus observaciones. Una vez más, la propuesta del partido ejecutivo no satisfacía a ninguna de las coaliciones. Frente a este escenario, y pese a contar con mayoría propia en la legislatura, el gobernador Juan Schiaretti decidió retirar el proyecto de ley y anunció que ningún proyecto sería discutido hasta alcanzar un consenso entre las partes. Este *round* de la confrontación aún está abierto mientras escribo estas líneas.

Salta

El proceso salteño es demasiado complejo para poder reseñarlo fehacientemente en unos pocos párrafos (cf. Langbehn, 2015; Luft, 2013; Schmidt, 2013; Seghezze et al., 2011). Pero es interesante ver cómo en este caso, más allá de sus particularidades, se manifestaron visiones y coaliciones similares a las que encontramos en Tierra del Fuego y Córdoba. Mientras los grandes productores agropecuarios y las agencias estatales y legisladores afines sostenían una fuerte visión productivista, organizaciones ambientalistas nacionales, organizaciones de desarrollo regionales, comunidades indígenas y campesinas, la Universidad Nacional de Salta y, al menos en un comienzo, la secretaría ambiental compartían una visión que combinaba la protección de los bosques con el respeto por las comunidades indígenas y campesinas. Si bien tendía a favorecer los intereses de los grandes productores agropecuarios, el gobernador provincial mantuvo una posición oscilante entre ambos bandos, ello provocado por tres factores principales que distinguen al caso salteño de los dos casos anteriores: 1) la fuerte movilización de las comunidades indígenas (apoyadas por organizaciones de desarrollo de origen confesional), 2) las campañas contra el desmonte lideradas por organizaciones ambientalistas nacionales, con Greenpeace a la cabeza, que concentraron su accionar en Salta más que en cualquier otra provincia y 3) la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en un momento clave del proceso, la que, como vimos más arriba, tuvo repercusión nacional.

Los vaivenes de la posición del gobernador se manifestaron en los cambios (de personal y de posiciones) de la Secretaría de Política Ambiental provincial, autoridad de aplicación de la LBN.

Luego de haber tomado la lucha contra los desmontes como una de las banderas de su campaña electoral para diferenciarse de su oponente (el gobernador saliente), en 2008 el gobernador electo Juan Manuel Urtubey (Frente para la Victoria) rejerarquizó la Secretaría de Política Ambiental y le encomendó la formulación del OTBN provincial en cumplimiento de la LBN. Para cumplir con el principio de participación previa establecido en la LBN, el equipo técnico de la secretaría conformó un Foro Provincial para el OTBN con la participación de todos los actores involucrados en el tema. Concluido el proceso participativo, en noviembre de 2008 el gobernador presentó ante el parlamento un anteproyecto de ley que, de modo similar a lo sucedido con el proyecto de la secretaría ambiental en las otras dos provincias analizadas, satisfacía las posiciones de las organizaciones ambientalistas y las comunidades indígenas y campesinas pero no era aceptado por los grandes productores agropecuarios. En paralelo, un senador opositor y gran productor agropecuario (Alfredo Olmedo) presentó un proyecto propio de fuerte corte productivista que no contaba con el respaldo de ningún proceso participativo previo, como pedía la LBN. El mayor corte productivista se expresaba en el hecho de que en la propuesta del sector agropecuario la inmensa mayoría de los bosques era clasificada como categoría verde (bajo valor de conservación, pasible de desmontes) mientras que en el proyecto de la secretaría ambiental la mayoría de los bosques era clasificada como categoría amarilla (valor medio de conservación, no pasible de desmontes). Luego de intensas negociaciones entre los bloques partidarios de ambas Cámaras y el Poder Ejecutivo, la Comisión de Minería, Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Cámara de Senadores produjo un texto «acumulado» con los dos proyectos presentados, el que acabó siendo aprobado por ambas Cámaras y promulgado por el gobernador como la Ley 7543/08.

El OTBN aprobado por ley recogía el núcleo metodológico del proyecto de la secretaría ambiental pero delegaba en el Poder Ejecutivo la definición de cuestiones centrales, entre ellas, la elaboración del mapa del OTBN precisando las áreas clasificadas bajo cada categoría de conservación. Criticada por los actores de la coalición proteccionista, la ley 7543/08 fue recibida con beneplácito por los grandes productores agropecuarios, quienes esperaban que el Poder Ejecutivo definiese un mapa en el que la mayoría de los bosques fuese pintada de verde y, por ende, pasible de ser desmontada. Pero un evento inesperado vendría a frustrar, en parte, esa expectativa: la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En febrero de 2008, mientras el gobierno provincial comenzaba a preparar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos, la ONG Asociana presentó, en nombre de un grupo de comunidades indígenas del norte de Salta, un pedido al Poder Ejecutivo provincial para que revisase los permisos otorgados en 2007 a una empresa privada para deforestar tierras que las comunidades reclamaban como propias. Viendo que el gobernador se rehusaba a responder a sus demandas, las comunidades indígenas constituyeron la Mesa de la Tierra y, asistidas por Asociana y otras organizaciones, en diciembre de 2008 presentaron ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación un recurso de amparo para que se detuvieran las actividades de deforestación. En menos de quince días la Corte Suprema se declaró competente en el caso, dictaminó la suspensión temporal de todos los permisos de deforestación otorgados en los cuatro departamentos afectados por las tierras en disputa y convocó a todas las partes involucradas a una audiencia para el 18 de febrero de 2009. Luego de escuchar a todas las partes, el 26 de marzo la Corte Suprema anuló todos los permisos otorgados en 2007 y prohibió las actividades forestales en los cuatro departamentos en los que se ubicaban las tierras en disputa hasta tanto el gobierno provincial y la SAyDS nacional realizaran una evaluación de impacto ambiental que fuese satisfactoria. En respuesta al fallo de la Corte Suprema, el gobierno provincial decidió respetar las demandas de las comunidades indígenas. En junio de 2009, mediante el Decreto 2785/09, reglamentó el OTBN recientemente aprobado por ley, el cual clasificaba las tierras reclamadas por las comunidades indígenas como tierras de conservación media (categoría amarilla) y no de conservación baja (categoría verde), como tenía previsto hacerlo el Poder Ejecutivo. Ese mismo decreto contenía el mapa del OTBN, el cual estableció un porcentaje de bosque verde (19 por ciento) mucho menor al esperado por el sector agropecuario y más cercano a lo establecido en el proyecto originario de la secretaría ambiental (Seghezzo et al., 2011). Mediante otro decreto (Decreto 2789/09), el gobernador estableció además que ningún permiso de deforestación podría ser aprobado o ejecutado donde hubiese un conflicto preexistente sobre la propiedad de la tierra, especificando los conflictos existentes al momento.

Esos dos decretos de reglamentación mitigaron la resistencia de la coalición proteccionista y fueron rechazados por los grandes productores agropecuarios. Sin embargo, en clara expresión de su posición oscilante, en 2010 el gobernador promulgó otro decreto que respondía a los intereses del sector agropecuario. El Decreto 2211/10, mediante la ingeniosa figura del «Procedimiento para el Análisis de Proyectos a Escala Predial», permitía el cambio de categoría («recategorización») en el nivel predial sin necesidad de cambiar el OTBN, lo que en la práctica quería decir que un predio ubicado

en una zona de categoría roja o amarilla podría ser recategorizado (por vía administrativa) como categoría verde y por tanto desmontado. La recategorización predial fue fuertemente criticada por los actores de la coalición proteccionista, incluyendo importantes agencias nacionales como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación y la propia SAyDS. Ante las crecientes presiones sociales y estatales provinciales y nacionales, en 2014 el gobernador decidió, en otro movimiento oscilatorio, anular la recategorización predial mediante el Decreto 3749/14.

V. El gran compromiso: la revisión nacional de los OTBN provinciales

Uno de los resultados más sorprendentes de los estudios sobre la LBN señala que la SAyDS acreditó la gran mayoría de los OTBN a pesar de que su Dirección de Bosques tenía objeciones a casi todos ellos (Luft, 2013). La principal evidencia de este hallazgo la encontramos en un análisis de los OTBN realizados por la oficina del Defensor del Pueblo de la Nación a partir de 2010.

En 2010, la Defensoría del Pueblo encaró un análisis de los OTBN provinciales a los efectos de determinar su adecuación a la LBN. Para ello pidió a la SAyDS un informe sobre los avances en la aplicación de la LBN en las provincias. En mayo de 2011 la SAyDS envió a la Defensoría un primer informe que incluía la evaluación de todos los OTBN aprobados hasta la fecha hecha por su Dirección de Bosques. Un segundo informe fue enviado en 2015. Según las evaluaciones de la Dirección de Bosques reportadas a la Defensoría del Pueblo, prácticamente todos los OTBN provinciales omitían o no respetaban algunos de los criterios de sustentabilidad ambiental de la LBN, destacándose Chaco, Córdoba, Corrientes, Formosa y Salta como los casos más flagrantes (Defensor del Pueblo de la Nación, 2011, 2015). Las objeciones de la Dirección de Bosques nunca fueron hechas públicas y solo se volvieron accesibles a través de los expedientes de la Defensoría del Pueblo o de comunicaciones reservados con personal de la SAyDS.

Pese a las objeciones técnicas de su propia Dirección de Bosques, la SAyDS aprobó la mayoría de los OTBN. Según el reporte oficial de 2015 (Dirección de Bosques, 2015), veinte provincias habían aprobado su OTBN entre 2008 y 2014 y sólo tres de ellos no habían sido acreditados por la SAyDS (Córdoba, Corrientes y Entre Ríos³). De cualquier modo, pese a no haber acreditado sus OTBN, la SAyDS decidió más tarde otorgar a Córdoba

³ El OTBN de Entre Ríos fue acreditado después de la publicación del informe de 2015.

y Corrientes un acceso «excepcional» al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos. El carácter «excepcional» de la medida proviene del hecho de que, según vimos más arriba, la LBN establece que la acreditación del OTBN es un requisito para acceder al Fondo.

¿Por qué la SAyDS decidió acreditar OTBN que no se ajustaban a los parámetros de la LBN y, yendo más lejos aún, otorgó acceso al Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos a provincias cuyo OTBN siquiera fue acreditado? Consultado al respecto por la Defensoría del Pueblo, en 2012 el entonces titular de la SAyDS (Juan José Mussi) argumentó que la secretaría había decidido no aplicar estrictamente la ley porque las provincias no contaban con información necesaria para elaborar un OTBN adecuado (Luft, 2013).

Frente a este argumento de orden «técnico», la mayoría de los analistas apunta a una racionalidad político-económica (v.g. Auditoría General de la Nación, 2014; Di Paola, 2011; Gautreau, Langbehn y Rouso, 2014; Langbehn, 2015; Luft, 2013; Redaf, 2012; Schmidt, 2013). La decisión de la SAyDS expresaría la intención del Poder Ejecutivo Nacional de no enemistarse con los gobiernos provinciales en un contexto en que el mismo gobierno nacional perseguía, en el plano programático, objetivos contradictorios entre sí: la protección de bosques y la expansión agropecuaria. La aplicación estricta de la LBN (que no había surgido de una iniciativa del Poder Ejecutivo) podía entrar en contradicción con el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 mediante el cual el gobierno nacional se proponía incrementar exponencialmente la producción agropecuaria, a la sazón principal fuente de divisas externas.

Entre ambas posiciones, algunos técnicos de línea media de la SAyDS, según lo manifestaron en comunicaciones informales con el autor, consideraban que, dado que los OTBN debían ser reformulados cada cinco años y que era importante comenzar a ejecutar el fondo compensatorio, era mejor empezar lo antes posible con los OTBN aprobados antes que plantear objeciones técnicas o legales que podrían ser resistidas políticamente e impedir, de ese modo, la puesta en marcha del proceso de aplicación de la LBN. Con todo, no debe descuidarse que la decisión de acreditar o no un OTBN no era tomada por estos técnicos de nivel medio (ni por la Dirección de Bosques como tal) sino por el titular de la SAyDS, cuyas decisiones, desde la aprobación de la LBN en adelante, parecen haber estado orientadas más por motivaciones políticas o partidarias que por consideraciones técnicas o ambientales. Como quiera que sea, es claro que la decisión de acreditar OTBN que no se ajustaban a los requisitos de la LBN constituyó, de parte de la SAyDS, una solución de compromiso entre las preocupaciones ambientales y los intereses económicos y políticos involucrados. Con esa solución, la

SAyDS buscó mitigar tanto el enfrentamiento entre la visión proteccionista y la visión productivista como la tensión entre nación y provincias que se manifestaron, de múltiples formas, desde el comienzo del proceso.

VI. Consideraciones finales

Este trabajo buscó examinar el cruce de las complejas relaciones Estado-sociedad y nación-provincias en el caso concreto de la formulación de la política de protección de bosques nativos. En términos generales, se observa, en ambos niveles de gobierno, una heterogeneidad de actores estatales y sociales que se aglutinan en dos grandes coaliciones cuya confrontación incide tanto en el proceso de formulación como en su resultado, de un modo que no varía demasiado entre ambos niveles. Una coalición es favorable a la regulación de los bosques nativos bajo una visión que combina la protección ambiental con el uso comunitario de los bosques (coalición proteccionista). La otra coalición se opone a esa regulación porque considera que atenta contra la autonomía provincial sobre los recursos naturales y pone en riesgo el uso productivo de estos recursos (coalición productivista). Ante la inevitabilidad de la regulación, esta segunda coalición procura rebajar en el dominio provincial los estándares fijados por la normativa nacional.

En el nivel provincial, la confrontación entre ambas coaliciones sociedad-Estado trae aparejado un fuerte debate legislativo en torno a proyectos de ley opuestos. Tomadas en conjunto, cuatro rasgos son comunes a las tres provincias analizadas en detalle. Primero, existe una fuerte confrontación de intereses sociales entre quienes reclaman la preservación y el uso comunitario de los bosques bajo los estándares ambientales nacionales y quienes promueven una interpretación amplia del «aprovechamiento sustentable» según la cual la sustentabilidad está más asociada con la productividad de la tierra que con la preservación de los bosques. Segundo, la aplicación de la LBN en las provincias revela una alta heterogeneidad intraestatal. La secretaría ambiental de las tres provincias procura (al menos en el momento inicial) seguir los lineamientos de la LBN y propone (generalmente con el apoyo de centros académicos y científicos públicos) un OTBN de corte proteccionista. En la vereda opuesta, las agencias del Poder Ejecutivo y los legisladores afines a los intereses de los grandes sectores rurales buscan defender la autonomía provincial frente a lo que consideran una «intromisión» nacional y definir un OTBN que propenda al «aprovechamiento sustentable» y el desmonte de los bosques nativos. Esta heterogeneidad se nutre, además, de actores estatales nacionales que presionan para que los gobiernos provinciales apliquen y respeten la LBN, en particular la Corte Supre-

ma de Justicia de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y, por momentos, la SAyDS. Tercero, y como corolario de los dos rasgos anteriores, similares coaliciones sociedad-Estado se conforman en las tres provincias. La coalición proteccionista reúne a la secretaria ambiental provincial, legisladores individuales, organizaciones ambientalistas y de desarrollo locales y nacionales, comunidades indígenas (mayormente en Salta), comunidades campesinas (en Salta y Córdoba), agencias nacionales de control y universidades y centros de investigación públicos. La coalición productivista congrega a los grandes productores agropecuarios y madereros y a las agencias ejecutivas y legisladores afines. Cuarto, como resultado de la dinámica de la confrontación entre las dos coaliciones, proyectos de ley opuestos son discutidos en las tres provincias y ningún OTBN aprobado satisface plenamente a ninguna de las dos coaliciones (especialmente en Córdoba y Salta). Adicionalmente, todos los OTBN aprobados son muy diferentes entre sí en lo que hace a su adecuación a la LBN. Esta diversidad se deriva de la dinámica particular que la confrontación entre ambas coaliciones adquiere en cada provincia.

En el nivel nacional, operan coaliciones similares a aquellas encontradas en el nivel provincial. La confrontación entre ambas coaliciones también se refleja en el proceso legislativo, tal como se manifiesta en las sucesivas modificaciones al proyecto original. Sin embargo, a diferencia de los casos de Córdoba y Salta, el resultado del proceso (la LBN y su reglamentación) satisface mayormente a la coalición proteccionista, aunque la mayoría de sus miembros luego critica la demora en regular y aplicar la ley. Es importante destacar que, ni en el nivel nacional ni en las tres provincias analizadas en detalle, las organizaciones de la coalición productivista se consideran satisfechas con la nueva legislación ambiental.

Como corolario de la confrontación entre las dos coaliciones, las cabezas ejecutivas de ambos niveles de gobierno (los gobernadores provinciales y los secretarios ambientales nacionales) tienden a desplegar movimientos oscilatorios en respuesta a las presiones provenientes desde ambos bandos. En el nivel nacional, es notoria la posición ambivalente de la SAyDS durante todo el proceso. Primero, si bien no tiene la iniciativa del proyecto de ley, apoya el proyecto avanzado en el Congreso; luego demora la reglamentación de la ley para finalmente elaborarla después de fuertes presiones sociales y judiciales; más tarde, aunque su Dirección de Bosques tiene importantes objeciones, aprueba la mayoría de los OTBN provinciales; aprobados los OTBN, a la par que inicia lentamente la implementación del fondo compensatorio, centra su crítica en la aplicación de la LBN en Salta pero no tiene la misma posición respecto de otras provincias que no están haciendo mejor las cosas. Puede considerarse que esta posición ambivalente del se-

cretario ambiental nacional es un indicador de la internalización por parte de la misma secretaría de objetivos contradictorios de las políticas estatales (protección ambiental versus expansión agropecuaria) y de la mayor prioridad de este último objetivo en la agenda del Poder Ejecutivo Nacional. En el nivel provincial, a pesar de que los gobernadores tratan de preservar su autonomía y, en su mayoría, tienden a bajar los estándares nacionales, sus movimientos oscilan, en los tres casos analizados, entre los objetivos de ambas coaliciones, asemejándose de este modo a las posiciones ambivalentes y los movimientos oscilantes de la SAyDS. El fuerte debate legislativo y los movimientos oscilantes del gobernador llevan a que, en los casos de Córdoba y Salta, el OTBN aprobado y su reglamentación no satisfaga a ninguna de las coaliciones.

En suma, este trabajo mostró cómo la confrontación de las coaliciones sociedad-Estado influye tanto en el proceso (debate parlamentario y reglamentación) como en el resultado de política (LBN, OTBN y sus decretos reglamentarios), de modo tal que ese resultado está sujeto a modificaciones constantes en virtud de la puja entre las dos coaliciones, cada una de las cuales tiende a quedar insatisfecha con la legislación resultante (especialmente en el nivel provincial) o con su aplicación (en ambos niveles de gobierno). A decir verdad, tal como se advirtió en la introducción, el análisis de la implementación de la nueva normativa nacional provincial quedó fuera del alcance de este trabajo. Para llevar a cabo ese análisis, habría que evaluar tres dimensiones: 1) el otorgamiento de los permisos de deforestación en las provincias, 2) el uso e impacto de los recursos del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y Conservación de los Bosques Nativos y 3) el control y reducción de los desmontes en los territorios donde estos están prohibidos. Aunque a futuro ese análisis es central, porque es en definitiva el que permite determinar el impacto concreto de la LBN, estudiar el debate en torno a la formulación de la normativa nacional y provincial (leyes, decretos y resoluciones) es igualmente relevante porque ayuda a desentrañar cuáles son los conflictos distributivos y las coaliciones contrapuestas que están en juego en una política de protección ambiental concreta.

Del análisis del proceso de formulación de la normativa ambiental realizado en este trabajo puede derivarse una conclusión teórica que, a futuro, amerita ser investigada más extensivamente a la luz de otros casos. Antes que por los enfrentamientos nación-provincias o clivajes Estado-sociedad, la política ambiental está dominada por conflictos distributivos que se canalizan a través de la conformación y confrontación de dos grandes coaliciones sociedad-Estado que operan en distintos niveles de gobierno. Ello implica no solo que los actores sociales con intereses y visiones contrapuestas

se alinean en coaliciones enfrentadas sino además que los conflictos distributivos en juego atraviesan al Estado de modo tal que sus agencias (de distintos nivel de gobierno) también se distribuyen entre uno y otro bando. Es por esto que considero que el concepto de coaliciones sociedad-Estado resulta una herramienta más fructífera para el estudio de las políticas ambientales que enfoques demasiados esquemáticos sobre la relación Estado-sociedad o la oposición nación-provincias.

Bibliografía

- Abers, R. y Von Bülow, M. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), 52-84.
- Acuña, C. H. y Vacchieri, A. (Eds.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Alimonda, H. (Ed.) (2006). *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Alvarado Merino, G.; Delgado Ramos, G. C.; Domínguez, D.; Campello do Amaral Mello, C.; Monterroso, I.; Wilde, G. y Alimonda, H. (2008). *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Auditoría General de la Nación (2014). *Implementación de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos, 2007-junio de 2013*. Auditoría General de la Nación, Argentina.
- Avritzer, L. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Barnett, H. C. (1994). *Toxic debts and the superfund dilemma*. Chapel Hill-Londres: The University of North Carolina Press.
- Bonasso, M. (2011). *El mal. El modelo K y la Barrick Gold: amos y servidores en el saqueo de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Calvo, E. y Tow, A. (2009). Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino. *Desarrollo Económico*, 49(195), 451-477.
- Cámara de Diputados de la Nación (2006). *Diario de Sesiones, Período 124º, 44ª Reunión*. Buenos Aires, Argentina: Cámara de Diputados de la Nación, Honorable Congreso de la Nación.
- Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Christel, L. G. (2015). *Resistencias sociales y legislaciones mineras en las provincias argentinas: los casos de Mendoza, Córdoba, Catamarca y San Juan (2003-2009)* (Tesis docto-

- ral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Clarín (2006, 7 de diciembre). S.O.S: bosques en peligro. Disponible en: https://www.clarin.com/ediciones-antiores/sos-bosques-peligro_0_ryCNjfk0tx.html
- Defensor del Pueblo de la Nación (2011). *Análisis de los OTBN. Actuación N° 6443/10 5421/10 6433/10*. Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2015). *Avances en los OTBN de las provincias de: Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja, Córdoba y Corrientes por la SAyDS. Actuación N° 6443/10*. Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina.
- Di Pangracio, A.; Giardini, H. y Moreno, D. (2014). Ley de Bosques: actualizaciones y recategorizaciones, ni un paso atrás. En FARN (Ed.), *Informe Ambiental Anual 2014: Premio de monografía Adriana Schiffrin, Duodécima Convocatoria* (pp. 145-158). Buenos Aires, Argentina: FARN.
- Di Paola, M. M. (2011). Pago por servicios ambientales: análisis y situación específica del Fondo de la Ley de Bosques. En M. E. Di Paola, F. Sangalli y S. Caorsi (Eds.), *Informe ambiental anual 2011: premio de monografía Adriana Schiffrin, Novena convocatoria* (pp. 546-568). Buenos Aires, Argentina: FARN.
- Dirección de Bosques (2002). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Dirección de Bosques (2005). *Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos - Proyecto Bosques Nativos y Áreas Protegidas Préstamo BIRF 4085-AR - Informe Nacional*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Dirección de Bosques (2015). *Ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos- Informe de estado de implementación, 2010-2014*. Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology-The «issue-attention cycle». *Public Interest*, 28(summer), 38-49.
- Evans, P. (1997). Government action, social capital, and development: Reviewing the evidence of synergy. En P. Evans (Ed.), *State-society synergy: Government and social capital in development* (pp. 178-209). Berkeley, CA: University of California International and Area Studies.
- Evans, P. (Ed.) (2002). *Livable cities? Urban struggles for livelihood and sustainability*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Figueroa, L. M. (2017). ¿Estándares federales alterados? Análisis comparativo de la implementación de la Ley de Bosques en las provincias argentinas (2007-2015). *Sociedad y Ambiente*, 5(13), 105-128.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- García Collazo, M. A.; Panizza, A. y Paruelo, J. M. (2013). Ordenamiento territorial de bosques nativos: resultados de la zonificación realizada por provincias del Norte argentino. *Ecología Austral*, 23, 97-107.

- Gautreau, P.; Langbehn, L. y Rouso, L. E. (2014). *Mobilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina*. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina, Tandil, Argentina.
- Greenpeace (2010). *Observaciones a la Ley de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Córdoba*. Buenos Aires: Greenpeace Argentina. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/8/observaciones-otbn-cordoba-2010.pdf>
- Greenpeace (2013). *Salta: el festival de desmontes no se detiene*. Buenos Aires, Argentina: Greenpeace.
- Gutiérrez, R. A. e Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48(2), 295-322.
- Hajer, M. A. (2000). *The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Harrison, K. (1996). *Passing the buck: Federalism and Canadian environmental policy*. Vancouver, Canadá: University of British Columbia Press.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford-Nueva York: Oxford University Press.
- Hochstetler, K. y Keck, M. E. (2007). *Greening Brazil: Environmental activism in state and society*. Durham-Londres: Duke University Press.
- Illical, M. y Harrison, K. (2007). Protecting endangered species in the US and Canada: The role of negative lesson drawing. *Canadian Journal of Political Science*, 40(2), 367-394.
- Juliá, M. S. (2010). La ley de protección del bosque nativo en Argentina: algunos impactos jurídicos e institucionales del proceso de implementación. *Pampa Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, 6(6), 169-184.
- La Nación (2002, 17 de diciembre). En el último siglo, la Argentina perdió dos tercios de sus bosques. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/459414-en-el-ultimo-siglo-la-argentina-perdio-dos-tercios-de-sus-bosques>
- La Nación (2009, 9 de febrero). Para Greenpeace, el culpable es el desmonte. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1098202-para-greenpeace-el-culpable-es-el-desmonte>
- La Nación (2009, 13 de febrero). El Gobierno rechazó las críticas por el alud en Tartagal y reglamentó la ley de Bosques. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1099469-el-gobierno-rechazo-las-criticas-por-el-alud-en-tartagal-y-reglamento-la-ley-de-bosques>
- Langbehn, L. (2015). *Arenas de conflicto y construcción de problemas públicos ambientales: un análisis de la productividad del caso de la Ley de Bosques y del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de Salta (2004-2009)* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura es-

- pecializada local e internacional. En C. H. Acuña y A. Vacchieri (Eds.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-65). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Luft, J. (2013). *Moving floors: The obstacles to guaranteeing environmental protection of native forests in the context of Argentina's federalism* (Tesis de Maestría, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.) (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Massardier, G.; Poupeau, F.; Mayaux, P.-L.; Mercier, D. y Cortinas, J. (2016). Multi-level policy coalitions: An interpretative model of water conflicts in the Americas. *Ambiente & Sociedad*, XIX(4), 153-178.
- McAllister, L. K. (2008). *Making law matter: Environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Merlinsky, G. (2013). *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J. S. (2009). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- Migdal, J. S.; Kohli, A. y Shue, V. (Eds.) (1994). *State power and social forces: Domination and transformation in the third world*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Connor, J. (1998). *Natural causes: Essays in ecological marxism*. Nueva York- Londres: The Guilford Press.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid, España: Alianza.
- Página 12 (2006, 7 de diciembre). Ambientalistas denuncian presiones de «provincias desmontadoras». Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-77381-2006-12-07.html>
- Polanyi, K. (2001). *The great transformation: The political and economic origins of our time*. Nueva York, NY: Beacon Press.
- Quispe Merovich, C. y Lottici, M. V. (2011). Los desafíos del ordenamiento ambiental del territorio y los servicios ecosistémicos en la Ley de Bosques Nativos. En P. Littera, E. G. Jobbagy y J. M. Paruelo (Eds.), *Valoración de servicios ecosistémicos: conceptos, herramientas y aplicaciones para el ordenamiento territorial* (pp. 315-332). Buenos Aires, Argentina: Ediciones INTA.
- Redaf (2012). *Monitoreo de deforestación en los bosques nativos de la Región Chaqueña Argentina. Informe N° 1 Bosque Nativo en Salta: Ley de Bosques, análisis de deforestación y situación del bosque chaqueño en la provincia*. Red Agroforestal Chaco Argentina.
- Rey, M. (2011). *Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincia en los consejos federales* (Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Ryan, D. (2011). *Democratic governance and the courts: The political sources of the judicialization of public policy in Argentina* (Tesis doctoral). The University of Texas at Austin, Austin, TX.

- Ryan, D. (2014). Política y ambiente en la Argentina: ¿un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3, 22-32.
- SAyDS. (2006). *GEO Argentina 2004*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina.
- Scheberle, D. (2000). Moving toward community-based environmental management: Wetland protection in Door County. *American Behavioral Scientist*, 44(4), 565-579.
- Scheberle, D. (2005). The evolving matrix of environmental federalism and intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, 35(1), 69-86.
- Schmidt, M. A. (2013). *Crónica de un (des)ordenamiento territorial: disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Seghezzo, L.; Volante, J. N.; Paruelo, J. M.; Somma, D. J.; Buliubasich, E. C.; Rodríguez, H. E. y Hufty, M. (2011). Native forests and agriculture in Salta (Argentina): Conflicting visions of development. *Journal of Environment & Development*, 20(3), 251-277.
- Silvetti, F.; Soto, G.; Cáceres, D. M. y Cabrol, D. (2013). ¿Por qué la legislación no protege los bosques nativos de Argentina? Conflictos socioambientales y políticas públicas. *Mundo Agrario*, 13(26).
- Spadoni, E. (2015, Diciembre de). *El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales: un estudio comparado de Argentina y Perú (2000-2013)* (Tesis doctoral, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina).
- Stecher, G. A. (2013). *Mobilización de información en el ordenamiento territorio de bosques nativos de Argentina*. Trabajo presentado en las VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Buenos Aires, Argentina.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Tarrow, S. (2011). *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Vara, P. y Collado, L. (2013). *Hacia la implementación de políticas de protección ambiental de los Bosques Nativos: un análisis del proceso de diálogo iniciado entre el 2008-2012 para el ordenamiento de los bosques de la provincia de Tierra del Fuego*. Trabajo presentado en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná, Argentina.

Palabras clave

coaliciones sociedad-Estado – política ambiental – bosques nativos – federalismo ambiental – Argentina

Keywords

society-state coalitions – environmental policy – native forests – environmental federalism – Argentina

Abstract

This article examines how state and social actors from different government levels interact and bear upon the formulation of the native forest protection legislation in Argentina between 2004 and 2015. The formulation of the native forest legislation went through three phases: 1) approval of national legislation, 2) adaptation of provincial legislation, and 3) revision of provincial legislation by the national government. The article shows that the legislation process and its result are driven by the confrontation between two large society-state coalitions (protectionist versus productivist), which come from the crossing of concrete distributive conflicts and opposing state agencies.

Drogas y política en la Argentina de los ochenta*

Drugs and politics in 1980s Argentina

VALERIA MANZANO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Altos Estudios Sociales, Argentina

amanzano@umail.iu.edu

Desde las perspectivas de la historia política y cultural, el objetivo general de este artículo es analizar los modos por los cuales, entre 1984 y 1989, los legisladores participaron de la configuración de un «problema de la droga». En particular, el artículo atiende a la construcción de argumentaciones, acuerdos y desavenencias e intenta identificar cuáles fueron los «marcos» que crearon o retomaron a la hora de posicionarse frente al «problema de la droga» en general, y la tenencia de estupefacientes para consumo personal, en particular. Mientras que a escala transnacional se insinuaba una creciente hegemonía de la perspectiva de la salud para abordar las cuestiones de tenencia de estupefacientes, a escala doméstica —en sintonía con la cristalización de un ideario afín a la restauración de un orden político democrático— esa perspectiva se combinó con un lenguaje de derechos. En contextos específicos, como el de 1986, los marcos desplegados por algunos legisladores y miembros de la Corte privilegiaron la defensa del derecho (individual) a la intimidad —por oposición a lo que se entreveía como una intromisión potencialmente autoritaria del Estado en esa esfera—. Ese marco no encontró eco en una mayoría de los legisladores, quienes propusieron otro, centrado en la defensa de los derechos (colectivos) a la salud. Eventualmente, el arco multipartidario que vigorizó este marco en el último trienio de la década de 1980 le dio una inflexión particular al insertarlo dentro de una perspectiva punitiva —que es la que se encuentra en la base de la actual «ley de drogas», sancionada en 1989—.

Desde su reapertura en 1984 hasta 1989 diputados y senadores de las fuerzas políticas mayoritarias (la Unión Cívica Radical, UCR, y el Partido Justicialista, PJ) tanto como de las minoritarias (el Partido Intransigente, PI,

* Artículo aceptado para su publicación el 12 de octubre de 2017.

Versiones anteriores de este trabajo fueron presentadas en el Núcleo de Historia Reciente de Idaess/Unsam y en el Seminario Abierto del Departamento de Historia de la Universidad de San Andrés. La autora agradece los comentarios de los colegas en ambas ocasiones, y también las sugerencias de evaluadores y editores de la *Revista SAAP*.

la Unión del Centro Democrático, Ucede, y fuerzas provinciales) presentaron 55 proyectos de ley o de resoluciones vinculados con aquello que, de modo genérico, se denominaba «el problema de las drogas». Entre esos proyectos estuvieron las bases para dos leyes que perduran hasta la actualidad: la ley 23358, sancionada en 1986, que estipula la obligatoriedad de incluir en los planes de estudio de la escuela primaria y secundaria campañas de prevención de la «drogadependencia»; y la ley 23737, sancionada en 1989, que constituye el marco regulatorio general sobre producción, tráfico y consumo de estupefacientes. Desde las perspectivas de la historia política y cultural, el objetivo general de este artículo es analizar los modos por los cuales los legisladores fueron delineando aquel problema, atendiendo a la construcción de argumentaciones, acuerdos y desavenencias e intentando identificar cuáles fueron los «marcos» que crearon o retomaron a la hora de posicionarse frente al mismo.

Este trabajo pretende contribuir a dos campos de estudio. En primer lugar, intenta sumar a la historización de las políticas de drogas en la Argentina del siglo XX. Las preocupaciones legislativas de la década de 1980 representaron un tercer contexto de problematización política y cultural sobre las drogas. Como en otros países americanos y europeos, en la década de 1920 había tenido lugar un primer momento de alarma. En sintonía con mandatos elaborados por la Sociedad de las Naciones, diputados como el Dr. Leopoldo Bard (UCR) promovieron legislación que apuntaba a controlar la producción y distribución de narcóticos y alcaloides —los opiáceos y la cocaína—. Sancionadas en 1924 y 1926, respectivamente, las leyes 11309 y 11321 reformaron el artículo 204 del Código Penal al imponer penas a quienes, estando autorizados, expendieran aquellas sustancias sin receta médica y a quienes lo hicieran sin estar autorizados. Más allá que los legisladores y el jefe de la recientemente creada Brigada de Alcaloides discutieron formas de penalizar la posesión de aquellas sustancias para el consumo personal, este último acto siguió amparado por el artículo 19 de la Constitución Nacional, que no autoriza la injerencia estatal sobre los actos privados de los individuos que «no ofendan el orden y la moral pública, y no afecten a terceros». Cinco décadas más tarde, la construcción de un problema de la droga viró en sus fundamentos y en sus alcances: en este segundo contexto, el de la década de 1970, antes que el tráfico y la distribución importaba el consumo y los consumidores, a quienes se representaba como jóvenes. La ley 20771, impulsada por María Estela Martínez de Perón y su ministro de Bienestar Social, José López Rega, fue sancionada con el voto unánime de las bancadas de la UCR y el PJ en septiembre de 1974. Esta ley ampliaba las penas para el cultivo, la producción y el tráfico de «estupefacientes»; estipulaba (en su artículo sexto) penas de uno a seis años de prisión por la tenencia de

estupefacientes «así fuera para consumo personal» y proyectaba que, si el juez probaba adicción psíquica o física, el acusado debería someterse a desintoxicación obligatoria; y, por último, resaltaba que los delitos vinculados a estupefacientes serían tratados por la justicia federal ya que eran concebidos como un problema de seguridad nacional. La variación setentista del paradigma prohibicionista traslucía acuerdos del gobierno argentino con su par norteamericano, que desde la presidencia de Richard Nixon había lanzado una «guerra contra las drogas», ofreciendo recursos a países que, como la Argentina, autorizaran el estacionamiento de efectivos de la DEA (Manzano, 2015).

En la perspectiva de la zaga más larga de las políticas de drogas, en la década de 1980 se delineó un tercer contexto, en el cual destacaron tres novedades. En primer lugar, como lo ha analizado la antropóloga Florencia Corbelle (2011), el abordaje en clave de seguridad nacional, aún sin desvanecerse por completo, cedió terreno frente a una perspectiva médica y de la salud. En segundo lugar, tanto las intervenciones parlamentarias como las que se producían desde instancias judiciales pusieron en entredicho al paradigma prohibicionista. En este sentido, a lo largo de 1986 —un año decisivo— el Senado consensuó un proyecto de ley que despenalizaba la tenencia de estupefacientes para uso personal al mismo tiempo que la Corte Suprema de Justicia, en su fallo *Bazterrica*, declaraba inconstitucional el artículo sexto de la ley 20771. Algunos senadores y miembros de la Corte compartían, además, una aproximación basada en la defensa de los derechos individuales. Como lo ha señalado Roberto Gargarella (2010), los «años de Alfonsín» estuvieron surcados por una corriente liberal que privilegiaba los derechos «de primera generación», como a la libre expresión y asociación, o a la intimidad. Fue este último el que abrió una ventana de oportunidad para intentar rebatir al paradigma prohibicionista, permitiendo así una discusión sobre las relaciones entre derechos, democracia y drogas. La discusión y las políticas se saldaron, no obstante, en función de la preeminencia de aquel paradigma. En tercer lugar, entonces, este contexto permite entrever cómo la combinación de articulaciones políticas y la profundización de la crisis socioeconómica se coligaron, en el último trienio de la década, para que el lenguaje de derechos individuales se opacara y la ventana de oportunidad se cerrara.

Desde esta historia de la política de drogas, asimismo, este trabajo pretende contribuir a un segundo campo de indagaciones: el estudio histórico de la década de 1980. Por un lado, en consonancia con esfuerzos que se están realizando para resaltar la especificidad de coyunturas previas —como la «hora cero» de 1984 enfocada desde la perspectiva de los derechos humanos (Feld y Franco, 2015)— este trabajo se inmiscuye en 1986 para mirar de

cerca la fisonomía y debatir los alcances de una «primavera alfonsinista» hacia mediados de la década. De acuerdo a científicos políticos y sociólogos, en el bienio 1985-6 se habría experimentado una «primavera» en la relación entre gobierno y sociedad, precedida por un bienio plagado de dificultades y proseguida por un trienio más oscuro aún, en el cual la combinación de presiones militares y malestar económico habrían empujado a Alfonsín hacia un «giro conservador» (Aboy Carlés, 2001, pp. 221-253; Novaro, 2010, pp. 195-215). Una mirada pormenorizada a los debates, las decisiones y las políticas en torno a las drogas permite ingresar a esa «primavera» en sus propios términos, y mostrar cómo, incluso en el plano de las ideas, la retórica democrática y el lenguaje de derechos individuales ni impregnaban ni orientaban a la fuerza política mayoritaria, sino a una fracción reducida de la misma. Por otro lado, este trabajo reconstruye el último trienio de la década de 1980 y su saldo de legislación represiva-prohibicionista. La promulgación de esa legislación estuvo condicionada por los éxitos políticos de una coalición multipartidaria, amplia y vociferante que, con la anuencia de prácticamente toda la prensa nacional, lograron recrear un problema de las drogas en clave de salud pública —aunque la «solución» siguió siendo penal—.

Si bien se ha complementado con relevamiento de prensa periódica, estudios médicos y la consulta de los primeros estudios longitudinales sobre «percepción» de las drogas, este trabajo se basa y estructura en torno a intervenciones legislativas: proyectos de resoluciones y leyes, sus fundamentaciones así como los largos debates en la Cámara de Senadores y la de Diputados en torno a la «ley de estupefacientes», que tuvieron lugar en agosto de 1986 y febrero y marzo de 1989, respectivamente. Para focalizar en aspectos sincrónicos y diacrónicos, he optado por una presentación dividida en tres momentos: el primero, entre 1984 y 1986, en cual me interesa ver de qué manera entra el «problema de la droga» al debate parlamentario; el segundo momento me lleva a un detalle más ajustado de la coyuntura de 1986 y, el tercer momento coincide con el cierre de la década. Intentaré dilucidar cuáles fueron los «marcos» utilizados por los legisladores, esto es, «el proceso por el cual desarrollaron una conceptualización particular de un asunto» (Chong y Druckman, 2007a, p. 104), en este caso, el así llamado problema de la droga en general, y de la tenencia de estupefacientes en particular. Mientras que a escala transnacional se insinuaba una creciente hegemonía de la perspectiva de la salud para abordar las cuestiones de tenencia de estupefacientes, a escala doméstica —en sintonía con la cristalización de un ideario afín a la restauración de un orden político democrático— esa perspectiva se combinó con un lenguaje de derechos. En contextos específicos, como el de 1986, los marcos desplegados por algunos legisladores y miembros de la Corte privilegiaron la defensa del derecho (individual) a la

intimidad —por oposición a lo que se entreveía como una intromisión potencialmente autoritaria del Estado en esas esferas—. Original en la zaga de la historia larga de la política de drogas y de alguna manera vanguardista para su momento, ese marco no encontró eco en la opinión pública ni tampoco —como aquí se analiza— en una mayoría de los legisladores, quienes propusieron otro, centrado en la defensa de los derechos (colectivos) a la salud. Eventualmente, el arco multipartidario que vigorizó y se apropió de este último marco (la defensa del derecho a la salud) le dio una inflexión particular en los debates parlamentarios del último tercio de la década. Además de ampararse en discursos y políticas de corte transnacional, y de una situación política y económica crítica a escala local, el arco multipartidario que logró asociar efectivamente el derecho a la salud con una perspectiva punitiva cumplió de modo más cabal con una concepción que, de acuerdo a Liliana de Riz (1994), habría sido estructurante de la autorrepresentación de los legisladores desde la recuperación del orden democrático: su percepción de ser «correas de transmisión» de demandas sociales. Fogoneadas desde los medios y desde ese mismo arco multipartidario que se beneficiaba con su exaltación, las «demandas sociales» en torno al así llamado problema de la droga fueron, y quizá continúan siendo, punitivas.

Hacer frente a un «nuevo flagelo»

Entre 1984 y 1986, la UCR contó con una mayoría simple en la Cámara de Diputados y el PJ tuvo la propia en la de Senadores. En la Cámara de Diputados solamente, en ese período ingresaron 28 proyectos de ley y de resoluciones vinculados a estupefacientes o, recuperando el léxico de época, al «flagelo de las drogas». Los proyectos tocaban los aspectos más variados del «flagelo» aunque, por su recurrencia, se destacaban tres aspectos: la regulación de las, por entonces, nuevas sustancias estupefacientes; la inadecuación de los centros de rehabilitación; y la creación de programas de prevención. Fue sólo este último eje el que, en 1986, devendrá tema legislado, evidenciando un posicionamiento político más amplio del gobierno alfonsinista frente a las drogas y a quienes se concebían como sus usuarios más comunes, los jóvenes. En este trienio en el cual el «problema» entró a la arena parlamentaria, los legisladores se hicieron eco de la construcción de noticias en el espacio mediático y trajeron a colación un lenguaje de derechos que el nuevo orden democrático debía, a su criterio, preservar y asegurar.

Uno de los grandes núcleos de interés legislativo en el trienio 1984-1986 fue la extensión del consumo de nuevas sustancias estupefacientes, como los pegamentos, entre jóvenes y niños. El uso de esas sustancias de

acceso libre y de precios módicos se había instalado como tema de preocupación desde comienzos de la década de 1980, apuntalado por la resonancia mediática de casos como el de Cristian Torres, un niño de 10 años que habría fallecido por intoxicación tras inhalar pegamento (*Somos*, 10 de abril de 1981). De hecho, los legisladores se hacían eco de las noticias de periódicos para fundamentar sus proyectos. Tal fue el caso de los justicialistas Néstor Perl y Oscar Fappiano al ingresar un pedido de informes al Poder Ejecutivo, solicitando que se remitiera a la Cámara información precisa sobre casos «de drogadicción con sustancias adhesivas o sintéticas, con desagregación por edad». Solo esos informes podrían ayudar a atenuar el «sensacionalismo de los medios» aunque, resaltaban los diputados, ya era «claro que se trataba de adolescentes y niños pobres» los que estarían deviniendo en el blanco del «flagelo» (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados [DSCD], 14 de agosto de 1985, p. 3353). Ya en 1986 ingresaban a la Cámara de Diputados tres proyectos de ley para prohibir la «venta de pegamentos a base de tolueno a menores de edad» y para crear un registro de expendedores. Los radicales Próspero Nievas y Juan Carlos Castiella, así, tras remarcar que esas sustancias no estaban enmarcadas como «estupefacientes» aunque podrían ser usadas como tales, señalaban las edades de sus usuarios como un agravante para urgir a sus pares a sancionar el proyecto, insistiendo sin embargo que la urgencia no debía hacer olvidar la «vigencia plena del estado de derecho» (DSCD, 27 de agosto de 1986, p. 4210). También enfatizaron la edad de los presuntos usuarios los autores de los otros dos proyectos: el firmado por el justicialista Juan Carlos Barbeito y el representante del Movimiento Popular Neuquino (MPN), Osvaldo Pellín, y el presentado por el representante del PI, Raúl Rabanaque. En sus fundamentos, describieron a los usuarios como pertenecientes a los sectores populares y, en cuanto tales, diferentes al perfil hasta el momento común del adicto —representado como un joven de clase media—. Recuperando una asociación habitual entre «droga» y evasión, Rabanaque fue un paso más allá al sostener que el «pegamento» permitía que «la niñez marginada olvidara, al menos por un momento, el frío y el hambre» y, a partir de ello, formulaba una crítica a las «asignaturas pendientes de la democracia» (DSCD, 28 de agosto de 1985, p. 4775). La presentación en simultáneo de estos tres proyectos terminó por obstruir y dilatar su debate —hasta 1989— pero permitió que cada bancada llevara al recinto una «demanda social» y las fundamentara desde la defensa del estado de derecho o reclamara por «derechos sociales». Asimismo, los proyectos incluían una preocupación sobre la «marginalidad» en la que reverberaba una configuración problemática en torno a la juventud.

Y mientras la aparente constatación de la ampliación del universo etario y social de los usuarios de nuevos estupefacientes generaba preocupación

legislativa, ésta se agravaba con una segunda constatación: la inadecuación de los servicios de tratamiento. En tal sentido, el destino del Centro Nacional de Reeducción Social (Cenareso) tomó una nueva relevancia. Creado en 1973, el Cenareso era la única institución estatal cuyos fines específicos eran los de asistir a «drogadependientes» y sus familias mediante tratamientos ambulatorios o de internación. Si bien existían muchos emprendimientos privados (como el Fondo de Ayuda Toxicológica, FAT, creado en 1966) y se sumaban iniciativas semireligiosas, como el Programa Andrés, el Cenareso era la única instancia pública y gratuita (Weissman, 2002). El justicialista Barbeito y el oficialista Miguel Martínez Márquez llevaron al recinto su voz de alerta apenas reabierto el Congreso, llamando la atención sobre la urgencia de atender a las demandas salariales del personal del Cenareso. Fundamentaron que se trataba de una «tarea insalubre» ya que «la atención de los pacientes que han caído en la drogadependencia supone un esfuerzo, una dedicación y un desgaste psico-físico que superan el de los demás servidores de la salud» (DSCD, 4 y 5 de julio de 1984, p. 1971; DSCD, 20 y 21 de julio de 1984, p. 2341). Si bien en 1984 los diputados de todas las bancadas acompañaron esa demanda, dos años después las condiciones del Cenareso no habrían hecho más que empeorar. Dos diputados justicialistas, Lorenzo Pepe y Domingo Furita, informaron a sus pares sobre una visita a esa institución, pintando un panorama desolador: «¿De qué manera haremos frente al flagelo?», se preguntaban retóricamente (DSCD, 6 de agosto de 1986, p. 3345). La respuesta, para ellos y otros diputados de la oposición, como el demócrata cristiano Carlos Auyero, era declarar prioritario el tratamiento de drogadependientes y, por ende, eximir al Cenareso de las pautas de congelamiento del ingreso a cargos estatales, una medida que habría llevado al «vaciamiento institucional» en un contexto en el cual su pleno funcionamiento se tornaba indispensable (DSCD, 13 de mayo de 1987, p. 560). En las preocupaciones sobre asistencia a los «droga-dependientes», entonces, se filtraban también temas clave de la disputa política, referidos a los alcances de la reforma del Estado y a los posibles cercenamientos de derechos —como el acceso a la salud de quienes se concebían como destinatarios de los tratamientos del Cenareso: los adolescentes de sectores populares—.

Era precisamente la población adolescente la que estaba en la mira del tercer conjunto de proyectos presentados con más recurrencia en el trienio 1984-1986: la promoción de campañas de prevención del uso de drogas. La diputada justicialista salteña Onofre Briz de Sánchez, un mes después de la apertura de las sesiones ordinarias de 1984, presentó el primero de los proyectos de resolución, solicitando al Ministerio de Educación que instrumentara las medidas necesarias para lanzar una campaña permanente de prevención de la drogadicción en los dos últimos años de la escuela

primaria y en la secundaria, incluyendo la capacitación docente al respecto. En su fundamentación comentaba las cifras que veía como «alarmantes» de uso de drogas en su provincia, y traía a colación un envejecido tópico de la emulación: «lo que puede ser explicable en otros países, por la alienación que sufren por el stress, no lo es en el nuestro» (DSCD, 25 de julio de 1984, p. 2604). Unos meses más tarde, sus pares Julio Corzo y Florencio Carranza insistían sobre la necesidad de ese programa, aunque fundamentaran con términos muy distintos. Los diputados planteaban que una herencia de los tiempos dictatoriales fue «el culto al éxito, la ambición desmedida y el consumismo» que, sostenían, no ofrecían un marco de acción «sano» para los jóvenes (DSCD, 28 y 29 de septiembre de 1984, p. 4897). Los legisladores se mostraban más interesados en hacer entrar preocupaciones conexas que en fundar sus propuestas en información o valerse de iniciativas existentes (aun para discutir las). De hecho, a comienzos del ciclo lectivo 1984 las autoridades del Consejo Nacional de Educación Técnica firmaron un convenio con el FAT: sus profesionales iniciaron un proyecto de capacitación docente para prevención de adicciones y dado charlas en 130 colegios técnicos (*El periodista de Buenos Aires*, 17 de noviembre de 1984). Nada de esto se retomó en el Congreso, pero sí se aprobó un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo en 1985, que estipulaba la obligatoriedad de incorporar al diseño curricular de los ciclos primario y secundario la prevención de «drogadependencias» e instruía a los gerentes de medios de comunicación a incluir en sus grillas de programación información discriminada por edades. El resultado de esas iniciativas fue la ley 23358, sancionada en septiembre de 1986 (*Boletín Oficial de la República Argentina*, 5 de diciembre de 1986). Como plantearon algunos diputados años después, la ley era muy vaga en torno a los contenidos, los instrumentos y las formas de asumir la prevención, lo cual la tornaba de difícil aplicabilidad (DSCD, 18 y 19 de mayo de 1988, p. 1047; DSCD, 20 de julio de 1988, p. 3072; DSCD, 17 de agosto de 1988, p. 3772). Mirando la coyuntura de 1986, sin embargo, es destacable que la primera «ley de la democracia» fuera de carácter preventivo.

Durante el primer bienio de reapertura del Congreso tras la última dictadura militar, la preocupación por las drogas y sus usuarios se colocó como un tema de agenda significativo. Los legisladores hicieron uso de terminología que recorría otras zonas de la cultura y la política, en particular del término «flagelo», para indicar la peligrosidad del problema que ellos mismos estaban contribuyendo a posicionar en la arena pública. La interpretación de los alcances de ese «flagelo» se sostenía, sin mucha rigurosidad estadística o técnica, en la advertencia que sus víctimas eran jóvenes y adolescentes, en su mayoría de sectores populares, quienes habrían comenzado a hacer uso de sustancias nuevas y para quienes el Estado no disponía de

programas adecuados, ni de «re-educación» ni de prevención. Entendiéndose como «correas de transmisión» de demandas que visualizaban como más extendidas, los legisladores participaron de la creación de marcos de percepción del «asunto» drogas en clave problemática, aunque haciéndose eco de una declinación particular que se ligaba un contexto político en el cual primaba un lenguaje de derechos: a la salud, a la educación, a la protección estatal. Tal como lo ha analizado Jennifer Adair (2015), la cristalización de ese lenguaje de derechos atravesó a la esfera pública en la así llamada «transición democrática», permitiendo articular demandas e insinuando un nuevo tipo de relación entre la sociedad civil, el sistema de partidos y el Estado. Las disputas en torno a qué tipo de derechos habrían de privilegiarse fueron consustanciales a la construcción del problema de las drogas en la década de 1980, mostrando las posibilidades y los límites de esa «primavera alfonsinista» que eclosionó en 1986.

1986: un año bisagra

Si hubo un año decisivo para la problematización de las drogas en la cultura pública y en la esfera legislativa —y judicial— ése fue 1986. En la zaga más extendida de las políticas hacia las drogas, en 1986, por primera vez en seis décadas el paradigma prohibicionista fue testeado desde el lenguaje de los derechos individuales y sociales. La discusión de una nueva legislación sobre producción, comercialización y consumo de estupefacientes corrió en paralelo a la discusión legislativa de otros temas clave para la regulación de la vida privada, notablemente la ley de divorcio vincular (Pecheny, 2010). Ambos tratamientos hablan de un de clima de época, de esa «primavera» en la cual la apertura democrática permitiría, también, poner en sintonía la legislación con las experiencias de las personas, autorizando mayores libertades individuales para tomar decisiones y recortando las potencialidades de las esferas estatales. Sin embargo, las diferencias fueron notorias. En primer lugar, en lo referente al divorcio vincular, la Argentina estaba «atrás» respecto a sus pares latinoamericanos (México la había sancionado ya en 1928, Brasil en 1977 y sólo Chile lo haría con posterioridad, en 2004), mientras que respecto a una legislación no prohibicionista de drogas, nuestro país estaba a la vanguardia. En segundo lugar, y de manera obvia, mientras que la ley de divorcio se sancionó, la discusión de un marco no prohibicionista respecto a los estupefacientes quedó en una media sanción. El carácter de esos intentos de transformación legislativa se relacionaron con los modos de procesar y debatir ideas de derechos individuales y sociales en los cuales resonaban la voluntad política expresa de un núcleo peque-

ño del oficialismo y se filtraban interpretaciones del proceso democrático recostado sobre el pasado autoritario reciente. Una mirada atenta a los debates sobre drogas en la escena pública en 1986, entonces, permite explorar de cerca las posibilidades y los límites de ese momento «primaveral» en sus propios términos. Asimismo, desde la perspectiva de la teoría del enmarcamiento, un análisis de esos debates permite adentrarnos en la situación de «competencia en la cual [esos] marcos se produjeron» (Chong y Druckman, 2007b). Mientras que una mayoría de los legisladores pisaba un terreno común en el que destacaban la preeminencia del paradigma de la salud (en oposición al de la seguridad nacional) y el lenguaje de derechos, las diferencias se produjeron en torno a cuáles serían los derechos a ser salvaguardados y eclosionaron en las discusiones sobre la tenencia de estupefacientes para consumo personal.

Los legisladores que presentaron proyectos para modificar la ley 20771/74 lo hicieron en un marco de intensa preocupación pública. Como sugirieron los sociólogos Ana Lía Kornblit y Eliseo Verón (1989) en uno de los primeros estudios académicos sobre drogas desde las ciencias sociales, fue en 1986 cuando «la droga se convirtió en una moda», al punto que algunas encuestas colocaban a ese «problema» en el segundo lugar entre los temas que aquejaban a los habitantes del área metropolitana de Buenos Aires, siguiendo a las dificultades económicas. Analizando las variaciones en la percepción pública del tema, el artista y periodista Gumier Maier (1986) le apuntaba a los medios, sosteniendo que habían puesto en escena un «auténtico carnaval del flagelo». Más allá de la ironía, era evidente que, a mediados de 1986, la «droga» —en singular— ocupaba un lugar central en la construcción de noticias. El matutino *Clarín*, por ejemplo, dedicó 120 notas de diversa índole a «la droga» en julio y agosto de 1986, un salto cualitativo si se lo compara con las escasas 13 referencias para el mismo período en 1985, cuando el eje estuvo puesto en incautaciones en las fronteras y noticias internacionales. En julio de 1986, mientras tanto, el foco viró hacia las supuestas conexiones entre «vandalismo» juvenil y drogas. Así, en la cobertura de los festejos del Mundial de Fútbol, *Clarín* reportaba al Ministro del Interior, Antonio Tróccoli, quien concluía que los 300 detenidos por actos de «vandalismo» en el centro porteño tenían dos denominadores comunes: «jóvenes y drogadictos» (*Clarín*, 8 de julio de 1986, p. 28). Asimismo, en la cobertura de una pelea entre estudiantes de las escuelas Sarmiento y Carlos Pellegrini —también en el marco de los festejos por el Mundial— la crónica no dudaba: «pese a haberse decretado el secreto de sumario, se sabe que los estudiantes estaban bajo los efectos de la droga», lo cual explicaría por sí solo la virulencia de las agresiones (*Clarín*, 1 de julio de 1986, p. 11; *Clarín*, 2 de julio de 1986, p. 14). La asociación entre juventud, drogas y vandalismo, sin

ser por cierto novedosa, operaba como un modo de intervención específica en los debates sobre legislación de estupefacientes. Poco importaba que, al ser consultadas, autoridades médicas y policiales negaran una relación causal entre incremento de consumo de drogas (ilícitas) y «auge del delito»: al menos para un actor clave en la prensa, *Clarín*, la conexión era «un hecho de la crónica diaria» (*Clarín*, 17 de agosto de 1986, p. 38).

La tríada juventud, drogas y delito surcaba la construcción mediática del «problema de la droga» a mediados de 1986 pero su gravitación fue más tenue en la arena legislativa. En agosto de 1986 había cuatro iniciativas en danza para reformar la ley 20771: un proyecto con dictamen favorable de la Comisión de Legislación Penal del Senado (basado en proyectos de los radicales Adolfo Gass y Fernando Mauhum y los peronistas Alberto Rodríguez Saá y Vicente Saadi) y los proyectos presentados por los diputados Lorenzo Cortese (UCR), Néstor Perl (PJ) y Alberto Flores (PJ). Tratándose de un área que, en jerga parlamentaria, se denomina «de conciencia», el tratamiento de una ley de drogas —como ocurrió en paralelo con el divorcio vincular— atravesó, dividiéndolos, a los bloques parlamentarios. Si un tema hizo eclosionar la acción en bloque, ése fue el de la regulación de la tenencia de estupefacientes para consumo personal. En particular, el dictamen del Senado sentó las bases de la discusión y el debate en ese cuerpo marcó los tiempos. Otra vez en jerga parlamentaria, los senadores que avalaron el dictamen habrían «primereado» a sus pares de la Cámara Baja, llevándolos al terreno de la disputa ideológica en torno a la primacía de derechos «individuales» o «colectivos» (*Clarín*, 6 de agosto de 1986, p. 38).

El dictamen de la Comisión de Legislación Penal de la Cámara de Senadores postulaba la despenalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal y la del cultivo para los mismos fines. Tal posición era el resultado de convergencias institucionales, de alcance nacional y transnacional, tanto como de la voluntad política del Poder Ejecutivo, o más precisamente de Alfonsín y de algunos colaboradores cercanos, como Jaime Malamud Goti, quien se definiera como un «liberal radical» en el sentido norteamericano (Ferrari y Heredia, 1987). En 1985, Alfonsín firmó el decreto 1383, que disolvía a la Comisión Nacional sobre Toxicomanías y Narcóticos (Conaton), creada durante el gobierno de facto de Alejandro Lanusse y foro del que surgieron las plumas que dieron forma al texto de la ley 20771, entre las que se destacaba la del Dr. Carlos Cagliotti, su presidente entre 1973 y 1986 y también, durante el mismo período, director del Cenareso. Para suplantarla, creaba la Comisión Nacional contra el Tráfico de Estupefacientes y el Uso Indebido de Drogas (Conad), presidida por el Ministro de Salud y Acción Social, Cornado Storani, e integrada por representantes de los ministerios, además de un consejo asesor en el cual se des-

taba el director del FAT, Santiago Calabrese, a quien se encomendó realizar un informe de la labor del Conaton y Cenareso en el cual aconsejó la intervención de tal organismo, al que describía como inoperante y desbordado (Levin, 2012). En términos más generales, la Conad pretendía «coordinar la participación de organismos públicos y privados para la elaboración de políticas dirigidas a la prevención y represión del narcotráfico y al control del abuso de sustancias estupefacientes» (Boletín Oficial, 31 de julio de 1985, p. 7). Contando con la participación de Malamud Goti y de Silvia Alfonsín, la Conad se concentró inicialmente en intervenir sobre las instituciones existentes, en investigar legislación comparada, y en buscar esquemas preventivos integrales, ejes que —como lo analizó Guillermo Aureano (1997)— eran por entonces disonantes con los mandatos de la «guerra a las drogas» relanzada por Ronald Reagan, y más cercanos a esquemas europeos promovidos por ONG. En lo referente a la legislación y a la concepción en torno al estatus de los usuarios, los miembros más reconocidos de la Conad respaldaban sus ideas en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que sostenía que los adictos a las drogas eran «enfermos», desaconsejando su criminalización (*Clarín*, 3 de julio de 1986, p. 38).

Durante tres largas sesiones, la Cámara de Senadores debatió el proyecto que contaba con dictamen favorable de la Comisión de Legislación Penal y las discusiones se centraron en el tema de la tenencia y en la obligatoriedad de desintoxicación. Una de las propuestas que estaba en la base del dictamen, presentada por Rodríguez Saá, llevaba la impronta del entonces camarista Raúl Zaffaroni, y de hecho devino la base que estructuró al texto final «bajado» al recinto para el debate. El texto presentaba notables modificaciones *vis-a-vis* la ley 20771. En principio, aumentaba significativamente las penas para los delitos de tráfico, llegando al punto que si se demostraba existencia de una asociación para tales fines, los responsables deberían cumplir penas de hasta 25 años —esto es, comparables a las del homicidio—. Asimismo, introducía gradaciones de penas en función del lugar (de subordinación o responsabilidad) dentro de las cadenas de producción y comercialización de estupefacientes (que definía de acuerdo a la OMS); diferenciaba las penas en la producción y comercialización según se tratara de estupefacientes que produjeran, o no, «dependencia rígida»; y expresamente se anotaba que no era punible «la siembra, cultivo o almacenamiento de estupefacientes para el consumo personal e inmediato.» Por último, se va de suyo que tampoco era punible «la adquisición y tenencia de estupefacientes para propio consumo inmediato, cuando por la cantidad y el modo no pongan en peligro la salud de terceros». En caso de ser aprehendida con dosis para uso personal, la persona sería llevada ante una «autoridad sanitaria» pero no podría quedar detenida por más de 24 horas, después de las cuales

esa autoridad indicaría los pasos a seguir, que incluirían tratamiento ambulatorio u otra medida de «seguridad preventiva» (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores [DSCS], 21 de agosto de 1986, pp. 1832-36). Con este último elemento, este proyecto contrastaba aún más con la ley vigente (y su mandato de rehabilitación obligatoria) y configuraba una aproximación en clave tripartita: intensificación de las penas para los «traficantes»; gradación de penas de acuerdo a sustancia y escala para los intermediarios y quienes se dedicaran al «menudeo» (a quienes, sin embargo, se entendía como adictos); y, lo más controvertido, despenalización de la tenencia y el cultivo para fines individuales. Quienes se dedicaran al «menudeo» (el último eslabón de la cadena) y quienes poseyeran estupefacientes para consumo personal (fuera de la cadena) pasaban a engrosar la categoría de enfermos a quienes habría que tratar como tales.

A pesar de enfatizar que el proyecto con dictamen favorable incluía la intensificación de las penas para tráfico (y adosaba otras relativas al lavado de dinero), tanto quienes lo defendieron como quienes lo cuestionaron en el recinto aludieron de modo primordial a la despenalización de la tenencia, poniendo en juego disimiles procesos de enmarcamiento del «problema», más cerca o más lejos de sus vínculos con la salud o con el delito. Los senadores que defendieron el proyecto avalado por la Comisión de Legislación Penal, Rodríguez Saá y Gass, pusieron el foco en la necesidad de «perseguir al traficante y descriminalizar al joven», entendiendo que los usuarios pertenecían a ese segmento etario y que eran «enfermos» (DSCS, 21 de agosto de 1986, p. 1851). Para fortalecer sus posiciones —y a diferencia de los fundamentos que, como se detalla abajo, sostuvo la mayoría de la Corte Suprema— los senadores que defendían el proyecto *no* consideraron que existiera un derecho individual a resguardarse en el acto de consumo personal, sino antes bien oscurecían la diferencia entre usuario y adicto, englobándolas en la categoría de «enfermo». En términos relacionales era un avance en relación a quienes, en ese mismo momento, los consideraban como criminales. El justicialista Humberto Martiarena y el radical Luis Brasesco insistieron en que el «drogadicto es el último eslabón de la cadena» y, por ende, su conducta debía ser punible. A la vez, seguían sosteniendo que la ampliación del consumo de drogas —no mencionaban al tráfico— era un tema de «seguridad nacional», argumento que también compartió la senadora radical Margarita Malharro de Torres (DSCS, 21 de agosto de 1986: pp. 1871, 1875, 1877). De modo menos extremo, Eduardo Menem y Fernando de la Rúa iban en el mismo sentido. Menem planteó que el proyecto de ley era «demasiado permisivo» y focalizó su atención en el cultivo: «nadie lo hace para consumo personal solamente,» sostenía, «sino para compartir, al menos con amigos». De la Rúa concentró su intervención en el consumidor, conside-

rando que se trataba de una «conducta antisocial» que sí afectaba «el orden y la moral»: proponía una pena de prisión reducida a cuatro meses (la ley 20771 ponía un mínimo de seis meses) y someter al consumidor a «tratamientos de rehabilitación obligatorios». Más allá de su intervención concreta, lo central de la posición de De la Rúa fue su llamado a «enfriar el debate», algo que se concretó con la convocatoria a un cuarto intermedio (DSCS, 21 de agosto de 1986: p. 1881). La semana que medió fue clave para la introducción de modificaciones al texto de la ley, en medio de presiones que se hacían sentir desde la prensa diaria y discusiones en cada bancada (*Clarín*, 25 de agosto de 1986, p. 16; *Clarín*, 27 de agosto de 1986, p. 42). Retomado el debate, los senadores terminaron por acordar un nuevo articulado en el que se penaba el cultivo, aún para uso personal, y se condicionaba a la tenencia para los mismos fines. Si bien se mantenía el principio de la inimputabilidad, se adosaba la obligatoriedad de una «medida educativa» (si fuera la primera vez) o «curativa» (si hubieran antecedentes), y se estipulaba que, de no cumplirse con esas «medidas de seguridad», la persona tendría que cumplir una condena penal. Mauhum fue el único que señaló que esa modificación atentaba contra el artículo 19 de la Constitución, ya que reintroducía la punibilidad de un acto de consumo individual (DSCS, 27 y 28 de agosto de 1986, p. 2030). Fue una voz expresiva del núcleo ideologizado del oficialismo, pero que en el terreno legislativo se encontraba en minoría. El suelo común para acordar, al menos en lo concerniente a la tenencia para uso personal, fue la conceptualización del usuario (que siempre se presumía joven) en cuanto adicto, esto es, un enfermo y no un «delincuente», cuyos derechos a la salud debían ser resguardados.

Si el senador Mauhum —y un grupo relativamente chico de diputados— se esforzaban por encauzar al debate sobre drogas en una lectura liberal de la Constitución y focalizaban más en los derechos individuales que en la ecuación entre usuarios y adictos, fue en parte porque tuvieron el respaldo de un fallo de la Corte Suprema, dado a conocer el 29 de agosto de 1986 —dos días después que el Senado aprobara su proyecto de ley modificado—. Como lo sostenía el abogado y criminólogo Elías Neuman —un crítico acérrimo de la política de drogas— era evidente que, en la primera década de vigencia de la ley 20771, un sector de los jueces cuestionaba, en su práctica cotidiana, el artículo sexto, simplemente por no autorizar el arresto de personas detenidas con escasa cantidad de estupefacientes (*El periodista de Buenos Aires*, 18 de enero de 1985). A comienzos de 1985, en un publicitado fallo, el Doctor Carlos Oliveri declaró el sobreseimiento de Alfredo Sosa, un pintor de 20 años que había sido apresado en noviembre de 1984, cuando la policía lo encontró fumando marihuana en Parque Lezama. Oliveri sostenía que la tenencia de estupefacientes para consumo personal estaba amparada

en el Artículo 19 de la Constitución y que «el problema de la droga no se solucionará autoritariamente, invadiendo la vida privada de los consumidores» (*Clarín*, 7 de febrero de 1985, p. 33). En los días que siguieron, la prensa consultó a diferentes especialistas, quienes se mostraron de acuerdo con el fallo y con otros que, en la misma línea, venían sosteniendo los jueces Raúl Muruba y Juan Cardinali (*Clarín*, 10 de febrero de 1985, pp. 34-35). Sin embargo, esas decisiones estaban sujetas a la contingencia del juez —sin estar amparadas en un marco legal específico o una decisión del tribunal más alto—. Esa decisión llegó con el fallo de la Corte Suprema en torno al famoso «Caso Bazterrica». Guillermo Bazterrica era el guitarrista de Los Abuelos de la Nada, y en 1985 fue condenado a un año de prisión por violar el artículo sexto de la ley 20771. Atento al nuevo contexto, su abogado procuró darle un perfil político al caso y solicitó declarar inconstitucional al artículo sexto. El caso llegó a la Corte Suprema, una que se había renovado recientemente con la incorporación de tres miembros de reconocida trayectoria académica y además dotados de una perspectiva liberal en lo concierne a su lectura de la Constitución (Gargarella, 2010, pp. 30-1). Eso hicieron al declarar inconstitucional al artículo sexto de la ley 20771. En un fallo dividido, el Dr. Enrique Pettrachi, portavoz de la mayoría, sostuvo que

...en nuestra sociedad en la que, a consecuencia de los últimos años, los hábitos de conducta, modos de pensar y formas culturales autoritarios se han entronizado (...) no menos esencial que la lucha contra la proliferación de las drogas es la afirmación de la concepción, escrita en nuestra Constitución, por el cual el Estado no puede ni debe imponer ideales de vida a los individuos, sino ofrecer el marco de las libertades para que ellos elijan (Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Boletín de Fallos*).

Enmarcada en una interpretación de la coyuntura en clave de la dicotomía entre democracia y autoritarismo, el fallo enfatizaba un rol para el Estado: ofrecer garantías para las libertades y los derechos individuales.

En lo concerniente a las políticas sobre estupefacientes, y a los términos para concebirlas, 1986 en efecto fue un año decisivo, en el que se pusieron en competencia diferentes procesos de enmarcamiento del «problema de la droga» en sintonía, también, con lecturas disímiles sobre qué se esperaba del proceso democrático. En primer lugar, luego de un trienio de creciente atención en los recintos legislativos, fue en ese año cuando se sancionó la primera ley vinculada a drogas desde la restauración de un orden democrático, ley que —como se analizó en el apartado anterior— se relacionaba con las campañas de prevención, antes que con la faceta más represiva. Se trató de una

ley con origen en el Poder Ejecutivo, ilustrando un modo de involucramiento con el «problema de la droga» en el que, al menos retóricamente, se perseguía una estrategia integral y preventiva, antes que puramente penal. En segundo lugar, esa misma voluntad gravitaba en los acuerdos iniciales, interbloques, en el Senado. En relación al tema más debatido, el de la despenalización de la tenencia para consumo personal, esos acuerdos mostraban posibilidades y límites. Los senadores pusieron en juego dos aproximaciones generales: una, que proseguía con la criminalización del acto de tenencia (y consumo) y otra, que ubicó al tenedor (representado como joven y adicto) como enfermo, desplazando el eje de gravitación hacia la salud pública. Fue ese enmarcamiento centrado en la defensa del derecho a la salud el que, transitoriamente, pudo entroncar con una voluntad antipunitiva, que tuvo como corolario la media sanción del Senado a un proyecto que despenalizaba la tenencia de estupefacientes para consumo personal. Fue solo una minoría de legisladores, en este contexto, la que construyó y se aferró a otro marco, focalizado en la idea de salvaguardar un *derecho individual* amparado por la Constitución. Esa era la posición asumida por un conjunto de jueces y la Corte Suprema. En este arco anidaron las intervenciones principistas al «problema de la droga» desde un clivaje liberal y democratizante.

En lo referente a la política sobre drogas, el tipo de intervención liberal tenía ecos en algunos sectores de la sociedad civil, que desde comienzos de la década de 1980 exploraron y sostuvieron posturas antiprohibicionistas. Como parte de una apertura más amplia de la cultura argentina, de hecho, algunas voces pidieron abiertamente la legalización de la marihuana. En agosto de 1983, por ejemplo, la revista *Cerdos & Peces*, una de las iniciativas contraculturales más perdurables de la década de 1980, inició una campaña para legalizar el cultivo y la tenencia de marihuana, un emprendimiento para el cual contó con el apoyo de numerosos periodistas de la revista *El porteño* (Symms, 1983, p. 2). Asimismo, a diferencia de sus predecesores de la década de 1970, durante la de 1980 las ramas juveniles de varios partidos trotskistas también apoyaron la legalización del cultivo y la tenencia de marihuana para consumo personal (*El porteño*, mayo de 1988, pp. 14-5). Se trataba de grupos minoritarios, con escasa —o nula— capacidad de hacer lobby sobre el Poder Ejecutivo, los legisladores o la Corte Suprema. Sin embargo, su mera existencia pública atestigua un giro en la tramitación política y cultural de «la droga», una que compartía con una franja ideologizada del alfonsinismo una perspectiva liberal radicalizada en torno al rol del Estado *vis-a-vis* las libertades y derechos individuales.

En términos políticos, esa voluntad liberal marcó a la «primavera» pero se trató de una posición débil. De hecho, apenas el proyecto modificado salió de la Cámara de Senadores, debería haberse tratado en Diputados. En

esa Cámara aguardaban otros tres proyectos. El radical Cortese, quien estaba deviniendo en la voz experta en el partido oficialista, había presentado uno confeccionado en colaboración con Lucio Hererra quien, como lo denunciara en su momento el periodista Horacio Verbitsky (1986, pp. 2-3), había sido un «camarista elegido por Videla». El proyecto de Cortese era claramente represivo: además de aumentar todas las penas (volviéndolas no excarcelables), no distinguía entre producción y comercialización, penalizaba la tenencia de estupefacientes para consumo personal, insistía con los tratamientos de rehabilitación obligatorios y hasta ilegalizaba el coqueo (la práctica de masticar hojas de coca, extendida en las provincias del noroeste). En una opinión que ganaría adeptos en los años siguientes, Cortese sostenía públicamente que la drogadicción afectaba a un porcentaje mínimo pero, en tanto «enfermedad social», tenía potencialidades de multiplicarse. La tarea del legislador, en su opinión, era cuidar por el «derecho a la salud» y ése sería su caballito en la batalla: el bien a protegerse era la salud pública (*Clarín*, 27 de agosto de 1986, p. 43). El justicialista Aníbal Flores compartía esas ideas y aquel afán represivo, llevándolo un paso más allá, ya que en su proyecto planteaba la pena de muerte para los traficantes (DSCD, 6 de agosto de 1986, p. 3114). Muy lejos de ambos estaba el tercer proyecto presentado en la Cámara de Diputados, del peronista renovador Néstor Perl. Similar al proyecto inicial de la Comisión de Legislación Penal del Senado —incluyendo la despenalización de la tenencia para uso personal— los fundamentos de Perl fueron los más sofisticados de todos los presentados en la década de 1980. En su conclusión, Perl le apuntaba al sensacionalismo de la prensa diaria («quieren hacer creer que la democracia trajo un aumento de la droga, para imponer esquemas más represivos») y a los otros proyectos de la Cámara, a los que juzgaba como «puramente punitivos» (DSCD, 6 de agosto de 1986, p. 3197). Los ecos de su propuesta se disiparon con rapidez. Antes que discutir los proyectos propios y asumir el debate del proyecto proveniente de Senadores, Diputados demoró casi tres años para dar su propio debate sobre drogas. Esa dilación fue a la vez una táctica y un resultado: esquivar los «condicionamientos» del proyecto del Senado y producir una nueva alianza político-cultural.

Legislar y prohibir

En los tres años que mediaron entre la aprobación del proyecto originado en el Senado y la sanción de la ley 23737, en septiembre de 1989, la problematización política de las drogas atravesó profundas transformaciones. En primer lugar, se multiplicaron los cuerpos dedicados a la misma. En

segundo lugar, mediante su participación en tales cuerpos, la gravitación de ciertos diputados, como el radical Cortese y el peronista Alberto Lestelle, fue in crescendo al punto de convertirse en los expertos reconocidos. En tercer lugar, en esas transformaciones reverberaba un alineamiento con las políticas de las agencias norteamericanas de control de narcóticos. Esas transformaciones, asimismo, se recostaron sobre una cambiante escena política local. En las elecciones legislativas de 1987 el alfonsinismo sufrió un duro revés: no solo perdió la mayoría simple en la Cámara de Diputados sino que también perdió parte de su ímpetu renovador y su legitimidad originales. Las asonadas militares y la profundización de la crisis económica sentaron las coordenadas de un trienio sombrío, rematado con las dinámicas hiperinflacionarias, la victoria justicialista en las elecciones presidenciales, y la finalización anticipada del mandato de Alfonsín. En lo concerniente a la preocupación pública respecto a las drogas, mientras tanto, desde el verano de 1988 la atención había virado notablemente hacia el tráfico y consumo de cocaína, una atención que tuvo picos de resonancia mediática con el descubrimiento de la «Operación Langostinos» —el decomiso de 640 kilos de cocaína en tránsito hacia España— y, de modo más resonante, con las muertes de Alicia Muñoz y Alberto Olmedo en Mar del Plata, muy diversas entre sí pero presuntamente unidas por el consumo de cocaína (*El porteño*, abril de 1988, pp. 37-49). El debate legislativo sobre una nueva ley de estupefacientes se retomó un año después de aquel verano y la ley 23737 se sancionó por fin en septiembre de 1989, ya durante la presidencia de Carlos Menem, quien en su campaña electoral había prometido penar con muerte a quienes «trafican con la muerte» (Ruiz Nuñez, julio de 1988, p. 26). La exploración del último trienio de la década de 1980 en clave de las políticas de drogas es la de la consolidación de un arco político que se aproximó a ese problema desde un ángulo punitivo. A la hora del debate parlamentario en Diputados, ese arco combinó de modo eficaz un enmarcamiento centrado en la defensa del derecho a la salud *colectiva* con la criminalización de la tenencia, a lo cual se le opuso un núcleo cada vez más reducido de legisladores que retomaron el marco más ideologizado y liberal, centrado en las libertades *individuales*.

Tras haber sido «primereados» por la Cámara de Senadores, los diputados interesados en la transformación de la legislación sobre drogas dilataron el debate. Como parte de esa táctica dilatoria, crearon en el seno de la Cámara una Comisión de Drogadicción. Como lo ha analizado en detalle Florencia Corbelle (2011), la Comisión estaba presidida por el farmacéutico Lestelle (quien se había aliado con Eduardo Duhalde en las internas del PJ de 1988) y contaba con dos vicepresidentes: Cortese y Primo Constantini, un peronista renovador que actuaba en alianza con los diputados del PI que se oponían

al modelo prohibicionista. Lestelle nombró como su asesor a Cagliotti, quien encontró en la Comisión un refugio desde el cual dar batalla tras haber perdido su posición como director del Cenareso. Allí, Cagliotti invitó a participar de las reuniones a representantes de la Gendarmería, de la Policía Federal, de la recientemente creada Comisión Interamericana de Control del Abuso de Drogas (que apuntalaba las políticas de Washington y en particular el enfoque «guerrero») y a otros expertos que clamaban por el endurecimiento de los marcos regulatorios para el control del tráfico y el uso de drogas. En definitiva, Cagliotti inclinaba la balanza en un sentido muy claro. Y a ese mismo sentido apuntaba la Conad desde que, en 1987, asumiera su presidencia Enrique de Vedia, promotor de modelos de comunidades terapéuticas como el Programa Andrés, que se postulaban abiertamente por el prohibicionismo (*El Porteño*, mayo de 1989, pp. 44-5). Desde las dos instancias más significativas, durante el último trienio de la década de 1980 se fortalecía el paradigma prohibicionista.

El paradigma prohibicionista y «guerrero» no era, por supuesto, privativo de la Argentina. De hecho, ese paradigma se intensificó durante la presidencia de Reagan, cuando las relaciones interhemisféricas se codificaron en función de la cooperación de los países latinoamericanos en la «guerra a las drogas», relanzada formalmente en 1986 (Davenport-Hines, 2002, pp. 230-5). Una de las primeras batallas de esa guerra fue el operativo Altos Hornos, en el cual el gobierno boliviano aceptó la intromisión del ejército norteamericano para fumigar plantaciones de coca en la región de Chapare. En el ámbito local, esa intromisión fue cuestionada por prácticamente todo el espectro de partidos, incluido el oficialismo (*El periodista de Buenos Aires*, 26 de agosto de 1986, pp. 19-20). Pero ese cuestionamiento no obtuvo que el gobierno argentino —como sus pares latinoamericanos— se alineara con una política de incremento del control del tráfico y la producción de estupefacientes. En 1987, el canciller Dante Caputo firmó un acuerdo de cooperación por el cual el Estado argentino se comprometía a enviar informes semestrales a su par norteamericano, que otorgaría certificados de confiabilidad. El Departamento de Estado, una vez producido el certificado, giraría fondos para apuntalar a las instituciones de control, en particular la Gendarmería y la división de toxicomanía de la Policía Federal. La confiabilidad de la Argentina, para el Departamento de Estado, no estaba garantizada. Por ejemplo, en la Reunión de Ejércitos Americanos que tuvo lugar en Mar del Plata en 1987, los representantes argentinos sostuvieron con cierta vehemencia la posición de que el ejército no debía intervenir en la lucha contra el narcotráfico, un reclamo de sus pares norteamericanos (Malamud Goti, 1994, p. 18). Un año más tarde, el secretario de Estado James Baker «sancionaba» a la Argentina, sindicándola —ahora— como país de producción, y no solo

de tránsito, de cocaína, lo cual hacía trastabillar los acuerdos de fondos y la mentada confiabilidad (Ruiz Nuñez, julio de 1988, pp. 82-5), una decisión que fue traída a colación por los diputados que convocaron a debatir la nueva ley de drogas.

En febrero y marzo de 1989, en seis sesiones extraordinarias, la Cámara de Diputados debatió una nueva ley de drogas, y nuevamente la cuestión de la tenencia para consumo personal dividió aguas, evidenciando la movilización de diferentes procesos de enmarcamiento. Había dos proyectos en danza. El primero, con dictamen de mayoría de la Comisión de Drogadicción, era el de Cortese. El segundo, por la minoría, era el presentado por la diputada radical Lucía Alberti en 1988, que preveía la despenalización de la tenencia para consumo personal y —a diferencia del Senado— se oponía a la obligatoriedad de los tratamientos. En su fundamentación, Cortese y Florentina Gómez Miranda (UCR) abogaban por la punibilidad de la tenencia utilizando dos argumentos. En primer lugar, planteaban que el «adicto» constituía el último eslabón de una cadena ilícita y que el bien a protegerse, antes que la intimidad o el derecho individual, era la «salud pública». En segundo lugar, añadían una novedad contextual: la salud pública, estaba en riesgo porque, sostenían, «en los medios de uso se encuentra una de las causas de contagio de nuevas enfermedades», en una alusión a la utilización de las jeringas y la difusión del SIDA (DSCD, 22 de febrero de 1989, p. 7729). Mientras tanto, al fundamentar el dictamen de la minoría, los diputados Luis Giacosa (PJ), Matilde Fernández de Quarracino (UCR) y Osvaldo Pellin (MPN) aseguraron que hacían propio el proyecto de la diputada radical Lucía Alberti y que retomaban los mandatos de la Corte Suprema, a la vez que enfatizaban la inconstitucionalidad —y la escasa efectividad— de los tratamientos obligatorios (DSCD, 22 de febrero de 1989, p. 7737).

El debate que siguió recuperaba y actualizaba los ejes que habían recorrido al debate en el Senado en 1986, pero poniendo en evidencia la articulación de procesos de enmarcamiento más pronunciados, con la competencia entre uno que ponía énfasis en la salud pública y otro en los derechos individuales. Entre quienes defendían el dictamen en mayoría, los argumentos se centraban en la defensa del derecho a la salud, uno que —al decir de Gómez Miranda en su alocución— es un «derecho social al que ningún derecho individual puede oponérsele» (DSCD, 22 de febrero de 1989, p. 7746). Asimismo, varios diputados hicieron entrar al debate cifras de escasa confiabilidad en torno a la intensificación del uso de drogas ilícitas, incluyendo a José María Ibarbia (UCD), quien sentenciaba que «hay en el país 300000 usuarios de drogas duras, que se inician entre los 15 y 17 años, y un 20 por ciento tiene SIDA» (DSCD, 8 de marzo de 1989, p. 7767). También Cortese recurrió a las cifras, en su caso para sostener que «el 80 por ciento

de quienes empiezan experimentando terminan en la adicción y se deslizan hacia el tráfico,» un motivo común entre quienes construían una representación que diluía las fronteras entre usuario, adicto y potencial criminal (DSCD, 29 de marzo de 1989, p. 7880). Mientras tanto, los argumentos del núcleo de diputados que se postuló a favor del dictamen de minoría eran más variados. Como sus pares en el Senado en 1986, sostuvieron que el adicto es un «enfermo» y no un criminal. Algunos diputados incluyeron también novedades contextuales, desplegando argumentos antiimperialistas para remarcar que el «modelo penal» era impuesto por Estados Unidos y sus políticas para la región (DSCD, 29 de marzo de 1989, p. 7889). Dentro de esas voces que se pronunciaron contra la criminalización de la tenencia para uso personal, sin embargo, fue solamente Lucía Alberti quien resaltó la «necesidad democrática» de salvaguardar el derecho a la intimidad. Más fundamentalmente, sostuvo que quienes veían una contradicción entre «lo exterior y lo interior» fomentaban la persistencia del autoritarismo y, con él, dejaban «un duro lastre para esta etapa fundacional de la democracia, que ha tenido como base la jerarquización de la autonomía de la conciencia y la libertad individual» (DSCD, 15 de marzo de 1989, p. 7839).

La labor de la alianza entre el radical Cortese y el peronista Lestelle rindió sus frutos. El 29 de marzo, al votar el artículo 14 del proyecto con dictamen de mayoría, que preveía la prisión de un mes a dos años para quienes tuvieran en su posesión estupefacientes, «así fuera en cantidades para consumo personal», 105 diputados lo hicieron por la afirmativa, contra 22 que se manifestaron por la negativa. Como corolario de la tarea política de tres años de aquella alianza, la Cámara de Diputados dio su media sanción a un proyecto que, en lo sustancial, recolocaba al «problema de la droga» en el ámbito penal, aunque lo hiciera bajo el paraguas del derecho a la salud. Refrendada en la Cámara de Senadores en septiembre de 1989, la ley 23737, en comparación con el esquema legal precedente, aumentaba significativamente las penas para todas las figuras relacionadas al cultivo, la producción, el almacenamiento, el comercio y la distribución de estupefacientes, penalizaba la tenencia para consumo personal, y reintroducía la noción de «medidas de seguridad» curativas o educativas para los «adictos» —una decisión que permitió el crecimiento exponencial de las múltiples iniciativas privadas de oferta de tratamientos, que oficiaron como agentes «terciarizados»—. Sobre todo, como lo remarcaba un periodista que supo tener varios «mano a mano» con Cortese, el proyecto, y la ley que resultó, hacían sonar la voz de alarma sobre «los contornos autoritarios que asumen las instituciones originariamente democráticas, y, por otro lado, la pasividad con que la sociedad argentina va asumiendo los designios de los que se erigen en garantes del bien común» (Ragendorfer, 1988, s/p).

Conclusiones

Como había sucedido en 1974, cuando se sancionó la ley 20771, en septiembre de 1989 solo unas pocas voces se manifestaron contra la ley 23737. El arco encabezado por Cortese y Lestelle había ganado no solamente una batalla parlamentaria sino también una batalla política y cultural más amplia, en la que se entretejían ideas de derechos y del rol del Estado, tanto como del orden social y de la juventud. La historia de las políticas de drogas, en el mediano plazo, es la historia de ese arco político y cultural de corte autoritario y punitivo, que construyó en «la droga» y en sus usuarios distintas versiones del enemigo público ante el cual pueden ser suspendidas las garantías y los derechos individuales en aras de preservar, de acuerdo al contexto, a la seguridad nacional o a la salud pública. Sin embargo, la mirada centrada en el mediano plazo también permite localizar las disonancias. Una de ellas se configuró, como posibilidad, en ese año bisagra que fue 1986. Fue en ese año cuando, por primera vez en décadas, el paradigma prohibicionista se puso en entredicho, despejando el camino para la articulación de otras opciones a tono con el clima de apertura democrática y de salvaguarda de los derechos individuales, de «primera generación». Una concepción liberal de la persona y de su autonomía, *vis-a-vis* el poder coactivo del Estado, estuvieron en el centro de la decisión de la Corte Suprema y, en menor medida, de los senadores que apoyaron la despenalización de la tenencia de estupefacientes para consumo personal. Además de su efectividad concretas —un precedente judicial que, hasta hoy, sigue sosteniendo las decisiones de algunos jueces y, de modo más coyuntural, un proyecto que se perdió al pasar; dilatado el tiempo, a la otra Cámara— esa aproximación ilumina un momento de la así llamada «transición democrática», atravesado por las potencialidades y los límites de la corriente liberal que lo animaba. Esa corriente, expresión de ideas y de prácticas, fue minoritaria y débil, incluso en su momento de esplendor; en su «primavera». Mirando desde la perspectiva del «problema de la droga», mucho más versátiles fueron las posiciones que construyeron un proceso de enmarcamiento centrado en defensa de derechos colectivos, como el de la salud, por sobre aquellos individuales.

Ya desde su ingreso a la arena legislativa apenas reabierto el Congreso, el «problema de la droga» se configuró como uno ligado a problemas y eventualmente derechos sociales a ser resguardados o defendidos. En el centro de la atención legislativa y también mediática, la figura del «joven adicto» galvanizó la atención pública, suscitando proyectos de prevención integral o alentando a intensificar (o, al menos, no desfinanciar) propuestas de rehabilitación. En el trienio inicial, entre 1984 y 1986, los legisladores interesa-

dos en el tema llevaban al recinto, de modo habitual, tanto información como términos tomados de la crónica periodística (incluyendo la noción de «flagelo») y fueron pocos quienes se hicieron eco de las opiniones y experiencias que contemporáneamente desplegaban los «expertos» en toxicología o criminología. Esas opiniones fueron retomadas en el modelado de un enmarcamiento que apuntó a la descriminalización de la tenencia de estupefacientes para uso personal, una posición clave en el año bisagra de 1986. Como intenté mostrar, esa posición se sostuvo a su vez en dos declinaciones, o dos «marcos». Uno de ellos, el más ideologizado o principista, fue el que buscó promover una lectura liberal de la Constitución y una defensa de los derechos individuales —sostenida por un conjunto pequeño de senadores y diputados, por algunos jueces y la Corte Suprema—. Otro de los marcos, más resiliente, fue el que se centró en la figura de la joven víctima, o el joven adicto —que, antes que como un sujeto delictivo, fue entendido como un enfermo—. El marco de la enfermedad y la salud, que transitoriamente había posibilitado la despenalización de la tenencia de estupefacientes —en la media sanción del Senado en 1986— fue lo suficientemente versátil como para que aquel arco político e ideológico crecientemente recostado en una perspectiva «guerrera» (a tono con las políticas emanadas desde Washington) se lo apropiara para avanzar en una perspectiva de tipo punitiva. Al cierre de la década de 1980, cuando el proyecto democratizador había perdido ya sus aires primaverales, el «derecho a la salud pública» devino el caballito de batalla de una posición que cercenaba derechos individuales.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Adair, J. (2015). Democratic utopias: The Argentine transition to democracy through letters, 1983-1989. *The Americas*, 72(2).
- Aureano, G. (1997). *La construcción política del toxicomane dans l'Argentine post-autoritaire* (Tesis doctoral inédita, Universidad de Montreal, Montreal, Canadá).
- Chong, D. y Druckman, J. N. (2007a). Framing theory. *Annual Review of Political Science*, 10, 103-26.
- Chong, D. y Druckman, J. N. (2007b). A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of Communication*, 57, 99-118.
- Clarín (1985, 10 de febrero). ¿Es delito la tenencia de drogas?, 34-35.
- Clarín (1985, 25 de julio). Los dichos de un juez, 19.
- Clarín (1985, 7 de febrero). Tener drogas para consumo personal no es delito, 33.
- Clarín (1986, 1 de julio). Gresca entre estudiantes, 14.

- Clarín (1986, 17 de agosto). Informe especial: la violencia está entre nosotros, 38-9.
- Clarín (1986, 2 de julio). Están graves los estudiantes heridos, 11.
- Clarín (1986, 25 de agosto). Editorial: actuar preventivamente, 16.
- Clarín (1986, 27 de agosto). Divergencias en el Congreso, 42-3.
- Clarín (1986, 27 de agosto). Hay que cuidar al resto, 43.
- Clarín (1986, 6 de agosto). Drogas: un delicado problema, 36.
- Clarín (1986, 8 de julio). Tróccoli advirtió sobre drogadicción, 28.
- Corbelle, F. (2011). *Valores morales, amistad y alianzas políticas: el debate legislativo sobre la actual ley de drogas*. Trabajo presentado en el X Congreso Argentino de Antropología Social, Buenos Aires, Argentina.
- Davenport-Hines, R. (2002). *The pursuit of oblivion: A global history of narcotics*. Nueva York, NY: W.W. Norton & Company.
- De Riz, L. (1994). *Radicales y peronistas en el Congreso Nacional entre 1983 y 1989*. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina.
- El Periodista de Buenos Aires (1984, 17 de noviembre). Juventud y drogas: mirar sin prejuicios, 10, 48-9.
- El Periodista de Buenos Aires (1985, 18 de enero). La droga López Rega, 19, 48.
- El Periodista de Buenos Aires (1986, 26 de agosto). Reagan y la droga, 107, 19-20.
- El Porteño (1988, abril). La farándula se blanquea, 75, 37-49.
- El Porteño (1988, mayo). Fumo sí, narcos no, 77, 14-5.
- El Porteño (1989, mayo). Los guardabosques del alma, 89, 44-5.
- Feld, C. y Franco, M. (2015). *Democracia, hora cero: actores, políticas y debates en los inicios de la posdictadura*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrari, A. y Herrera, F. (1987). *Los hombres del presidente*. Buenos Aires, Argentina: Legasa.
- Gargarella, R. (2010). Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín. En R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (Comps.), *Discutir Alfonsín* (pp. 23-39). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Gumier Maier, J. (1986). El carnaval del flagelo. *El Porteño*, 58, 72-4.
- Kornblit, A. L. y Verón, E. (1989). La construcción social del problema: los medios de comunicación y las drogas. En A. L. Kornblit (ed.), *Estudios sobre drogadicción en la Argentina: investigación y prevención* (pp. 47-57). Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Levin, L. (2012). El Centro Nacional de Reeducción Social: una historia de las modificaciones terapéuticas. *Psiencia: Revista latinoamericana de Ciencias Psicológicas*, 6(1), 27-39.
- Malamud Goti, J. (1994). *Humo y espejos*. Buenos Aires, Argentina: Del Puerto.
- Manzano, V. (2015). The creation of a social problem: Drugs, youth, and politics in cold war Argentina. *Hispanic American Historical Review*, 95(1), 37-69.
- Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina, 1955-2010*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

- Pasquini, G. y De Miguel, E. (1995). *Blanca y radiante: mafias, poder y narcotráfico en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- Pecheny, M. (2010). Parece que no fue ayer: el legado político de la ley de divorcio en perspectiva de derechos sexuales. En R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (Comps.), *Discutir Alfonsín (pp. 93-123)*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Ragendorfer, R. (1988). Cortese contra la blanca. *El Porteño*, 82, 23.
- Ragendorfer, R. (1988). Se viene la noche. *El Porteño*, 81, 4-6.
- Ruiz Nuñez, H. (1988). Argentina en la Guerra santa de Reagan. *Humor*, 224, 82-5.
- Ruiz Nuñez, H. (1988). Quién agita el fantasma del narcotráfico. *Humor*, 223, 29-31.
- Somos (1981, abril). El caso Cristian Torres, 10, 9-10.
- Symms, E. (1983). Despenalizar la marihuana. *Cerdos & Peces*, 1, 2.
- Verbitsky, H. (1986). La droga de la repression. *El periodista de Buenos Aires*, 98, 2-3.
- Weissman, P. (2002). *Toxicomanías: una historia de las ideas toxicológicas en la Argentina*. Mar del Plata, Argentina: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Fuentes oficiales

Boletín Oficial de la República Argentina, 1984–1989

Corte Suprema de Justicia de la Nación, «Bazterrica Gustavo Mario/Sobre tenencia de estupefacientes, 29 de agosto de 1986,» *Boletín de Fallos* Vol. 308, 1392.

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1984–1989

Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 1984–1989

Palabras clave

drogas – transición democrática – derechos – Congreso – Argentina

Keywords

Drugs – democratic transition – rights – Congress – Argentina

Abstract

From the perspectives of political and cultural history, this article reconstructs how legislators participated from the shaping of a «drug problem» in Argentina, between 1984 and 1989. Particularly, the article looks at how legislators delineated their argumentations, agreements, and disagreements and tries to identify the «frames» they deployed vis-à-vis the «drug problem» in general, and the issue of drug possession for personal consumption, in particular. While transnationally a perspective centered on public health gained

preeminence throughout the 1980s, domestically it coalesced with a language of rights attuned with a series of ideas connected with the restoration of a democratic civil order. In particular contexts, such as 1986, some legislators and the majority of the Supreme Court of Justice privileged the shaping of a frame centered on the defense of the individual's right to intimacy—as opposed to what many of them viewed as a potentially authoritarian invasion of the State into that realm. This frame was not successful among a majority of legislators, who proposed another frame, centered on the defense of the collective rights to health. Eventually, the multi-party arch that invigorated this frame in the last triennium of the decade gave it a particular inflexion by combining the «collective right to health» with a punitive perspective, which is at the core of the current drug legislation, passed in 1989.

Notas de investigación

PASO 2017 en la provincia de Buenos Aires: el recuento provisorio explicado*

*The 2017 primaries in the Province of Buenos Aires:
The provisional count explained*

PEDRO ANTENUCCI

Universidad de San Andrés, Argentina
antenucci.pedro@gmail.com

JUAN MATÍAS MASCIOTO

Universidad Nacional de La Plata, Argentina
matiasmascioto@hotmail.com

MARÍA PAGE

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Cippecc, Argentina
mariampage@gmail.com

Este año, por primera vez en la historia, en las primarias de la provincia de Buenos Aires el resultado definitivo de una elección nacional resultó distinto a la tendencia marcada por el recuento provisorio. ¿Puede atribuirse esta discrepancia a la estrecha diferencia entre las dos listas más votadas (20 mil votos sobre 9,5 millones) o fue producto de un recuento impreciso o sesgado intencionalmente? Para responder esta pregunta, analizamos sistemáticamente microdatos del recuento provisorio, el escrutinio definitivo y la logística de la elección. Encontramos que: 1) el recuento provisorio fue exhaustivo y preciso (las mesas no computadas explican el resultado definitivo); 2) hubo un sesgo en los tiempos de llegada de los telegramas al centro de datos (las mesas favorables a Unidad Ciudadana llegaron en promedio 20 minutos más tarde que las que favorecieron a Cambiemos); y 3) ese sesgo no parece intencional, ya que se corresponde con características de la competencia local, la logística electoral y el electorado que votaba en cada mesa.

El 13 de agosto de 2017, cuando se conocieron los primeros datos de las primarias para la categoría senador nacional en la provincia de Buenos Aires, la lista de Cambiemos (encabezada por Esteban Bullrich) aventajaba a la de

* Artículo aceptado para su publicación el 11 de octubre de 2017.

Unidad Ciudadana (liderada por Fernández) por 6 puntos porcentuales. Sin embargo, con el paso de las horas esa diferencia comenzó a cerrarse y por la mañana del día siguiente el conteo provisorio terminó con un empate técnico. Con un 95,55 por ciento de las mesas cargadas y una diferencia de menos de un punto porcentual entre las dos listas más votadas, el desenlace se pospuso hasta el escrutinio definitivo. Finalmente Fernández resultó la precandidata más votada, con una diferencia de algo más de 20 mil votos (sobre 9,5 millones de personas que concurrieron a votar). En el contexto de una elección tan pareja, estos hechos hicieron resurgir los cuestionamientos respecto de la integridad de los comicios, la distribución de funciones administrativas que pone al conteo provisorio en manos del Poder Ejecutivo y la posibilidad de que el oficialismo de turno o las empresas que intervienen en el escrutinio provisorio manipulen la secuencia en la que se informan los resultados y las mesas que se cuentan y las que no.

En este artículo: 1) describimos el procedimiento utilizado durante la PASO 2017 para llevar a cabo el recuento provisorio; 2) analizamos sistemáticamente la cobertura y la precisión del conteo en la provincia de Buenos Aires; y 3) estudiamos la secuencia en la que se cargaron las mesas para determinar si el sesgo detectado por un estudio previo (Calvo et al., 2017) podría haber sido causado intencionalmente.

Entre los principales hallazgos se destacan: 1) el recuento provisorio fue exhaustivo y preciso. La diferencia que definió el resultado se produjo en las mesas no computadas. 2) Los telegramas de las mesas en que Unidad Ciudadana obtuvo más votos se recibieron en promedio 20 minutos más tarde que las que favorecieron a Cambiemos. 3) Esta diferencia no parece intencional, ya que puede explicarse por características de la competencia local, la logística electoral y el electorado que votaba en cada mesa. El modelo explica parte de los determinantes de la diferencia en el tiempo de carga. La diferencia restante podría explicarse por variables no observadas como el tiempo real de las rutas del repliegue, el hecho de que la autoridad de mesa haya recibido capacitación o no y el horario en el que cada mesa cerró la votación y terminó el escrutinio.

El conteo provisorio. Proceso, cobertura y precisión

En la provincia de Buenos Aires se habilitaron en este proceso electoral 35 589 mil mesas nacionales para recibir el voto de los 11 726 305¹ electores habilitados en el distrito (el 37 por ciento del electorado nacional). Las

¹ Según datos del escrutinio definitivo de la PBA.

categorías de candidaturas en juego durante las primarias fueron 4: senador y diputados nacional, legisladores provinciales (senadores o diputados según la sección) y concejales. Los electores que concurrieron a votar fueron 9 029 408.

Según lo dispone el Código Electoral Nacional, el escrutinio oficial de los resultados comienza 48 horas después de terminada la votación y está a cargo (en el caso de las primarias nacionales) del juzgado federal con competencia electoral de cada distrito. Este procedimiento produce los resultados de la elección sobre los que se proclama a los electos.

El conteo provisorio, en cambio, es el proceso que produce los datos que se difunden el mismo día de la elección. Se realiza a partir de los resultados consignados en los telegramas de cada mesa con el fin de informar a los ciudadanos pero no tiene valor legal para proclamar a los electos. En nuestro país el conteo provisorio está a cargo de la Dirección Nacional Electoral e intervienen en él dos empresas: el Correo Argentino (que transporta, digitaliza y transmite los telegramas) y la empresa privada Indra (que carga, totaliza y difunde los datos). El proceso ocurre de la siguiente manera:

Tanto el recuento provisorio como el escrutinio definitivo comienzan en las mesas de votación. En cada mesa electoral, una vez que termina la votación, el presidente abre la urna y califica y cuenta cada voto en presencia de los fiscales de los partidos. Luego, vuelca los resultados en tres documentos: el acta (con la que la junta electoral hará el escrutinio definitivo), el telegrama (que se usa para hacer el recuento provisorio) y los certificados de escrutinio para entregar a los fiscales.

El repliegue lo hace el Correo Argentino. Desde cada escuela, los telegramas son transportados por el Correo a un Centro de Transferencia de Datos (CTD). Allí cada telegrama se controla, se digitaliza (se convierte en imagen) y se transmite a un servidor del Correo. Si el telegrama no es legible o le faltan hojas, no puede ser digitalizado y transmitido. En el Correo, las imágenes de los telegramas vuelven a pasar por una verificación automática y visual humana. Los telegramas controlados y convertidos en documentos digitales son enviados por red interna al servidor de la empresa Indra para su carga en el Centro de Gestión de Datos.

El procesamiento y la publicación están a cargo de la empresa Indra SA. En el servidor de Indra, los telegramas son convertidos a PDF y asignados automáticamente a las terminales de carga para que se ingresen los datos. El proceso de carga es doble: dos equipos distintos «tipean» los datos de cada telegrama. Las dos cargas son consecutivas. Si ambas coinciden totalmente, ese telegrama es automáticamente ingresado en la base de datos que totaliza y alimenta directamente el sitio oficial donde se publican los resultados provisorios.

Si hay diferencias entre las dos cargas, ese telegrama pasa a una Mesa de Incidencias que las analiza. Si las diferencias son insalvables, los datos de ese telegrama no se ingresan en la base de datos. Como no todos los telegramas se entregan al Correo (algunos presidentes de mesa los guardan en la urna o no los entregan), no todos están en condiciones de ser transmitidos (pueden no ser legibles o estar incompletos) y no todos se cargan (en caso de tener diferencias insalvables), el conteo provisorio nunca cubre el 100 por ciento de las mesas. Además, siempre hay diferencias con el definitivo que surgen de las decisiones del juzgado o la junta respecto de los votos recurridos, impugnados y de los efectivos del comando electoral.

Como la función del recuento provisorio es informar al público las tendencias de la elección, es importante que toda la operación tenga buena cobertura (el 95 por ciento o más es el estándar), que tenga alta precisión (diferencias mínimas con el escrutinio definitivo), que no tenga un sesgo partidario y que se desarrolle con celeridad.

A continuación analizamos la cobertura, la precisión y la secuencia de la carga de los datos provisorios de la PASO 2017 en la provincia de Buenos Aires para las categorías nacionales.

Sobre la cobertura y precisión del recuento provisorio²

Cobertura

En el recuento provisorio nunca llegan a computarse todas las mesas. Algunas no se informan (el telegrama no es transmitido al centro de cómputos) y hay telegramas con errores insalvables que no se pueden cargar. Las mesas computadas son todas las que se pudo transmitir y cargar. Generalmente representan el 95 por ciento de las mesas o más. Las mesas no computadas podrían sugerir problemas logísticos o técnicos (en el transporte o la transmisión), impericia o error de las autoridades de mesa (en la confección del telegrama o en la devolución de los materiales), o intencionalidad (omisión).

Considerada a nivel agregado la proporción de mesas escrutadas en la provincia de Buenos Aires fue muy buena, se contaron 34 052 mesas sobre las 35 589 habilitadas para las elecciones nacionales (95,68 por ciento). Sin embargo, en el contexto de una elección muy pareja como la primaria para el cargo de senador nacional, no alcanzó para proyectar el resultado definitivo.

Además, *no todo el territorio de la provincia logró contabilizarse en igual proporción*. En 28 de los municipios las mesas computadas (es decir, que

² Esta sección reproduce parcialmente el contenido de Page, Antenucci y Leiras (2017).

fueron informadas y no tenían errores insalvables) no alcanzaron el 95 por ciento del total de las mesas habilitadas³. Esto ocurrió en 16 municipios del Conurbano (7 en la 1ra sección y 9 en la 3ra) y en La Plata. El resto fueron municipios dispersos en las secciones segunda, quinta, sexta y séptima.

El déficit de carga ocurrió tanto en municipios donde Unidad Ciudadana obtuvo la mayor proporción de los votos (16 casos) como en municipios donde Cambiemos resultó la fuerza más votada (12 casos). Pero como entre los municipios que se contaron por debajo del 95 por ciento los favorables a Unidad Ciudadana son más populosos que aquellos favorables a Cambiemos, las mesas no computadas en los primeros son muchas más que las no computadas en los segundos. La *Tabla 4 (Anexo)* presenta un detalle de la cantidad de mesas no cargadas en estos municipios.

Las *mesas nacionales no informadas* representaron un 2,62 por ciento (933 sobre 35 589). Se encuentran en 256 circuitos distintos, distribuidos en 71 municipios. Las *mesas con errores insalvables* representaron otro 1,67 por ciento (595 sobre 35 589). En estos casos se presume impericia o error de la autoridad de mesa al confeccionar el documento. También están dispersas: se ubican en 273 circuitos distribuidos en 85 municipios.

Lo anterior sugiere que las mesas no informadas y las que no se cargaron por errores insalvables no presentan ningún sesgo. Todo indica que la falta de cómputo de las mesas está asociada a errores de las autoridades de mesa (no completaron o completaron mal, guardaron mal, no entregaron el telegrama) o fallas de la logística (el telegrama no se retiró o no se transmitió).

Precisión

Por primera vez, y en el marco de una elección definida por muy pocos votos, el resultado definitivo de una elección nacional resultó distinto a la tendencia marcada por el recuento provisorio. ¿Se debió este desenlace a la estrecha diferencia entre los dos candidatos más votados (20 mil votos sobre 9,5 millones) o fue producto de un recuento impreciso o sesgado?

Para responder esta pregunta, se compararon los datos del recuento provisorio con los resultados del escrutinio definitivo que realiza la justicia para determinar la magnitud de las diferencias.

En la categoría senador nacional, consideradas todas las mesas computadas en el conteo provisorio (34 053 sobre 35 589) y comparadas con

³ En las PASO 2015, la cobertura global fue del 96,67 por ciento y los municipios donde no llegó a computarse el 95 por ciento de las mesas fueron 10, la mitad en Conurbano (4 en la primera sección y 1 en la tercera) y el resto en las secciones quinta, sexta y séptima.

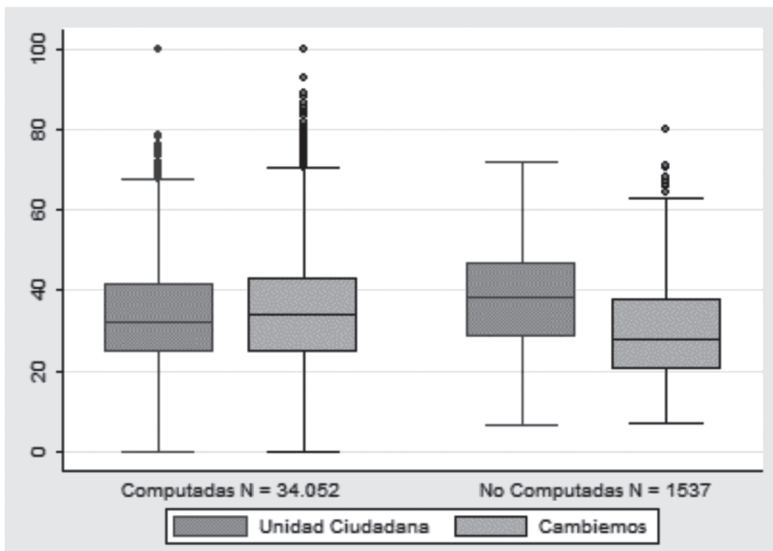
los resultados definitivos, Unidad Ciudadana sumó 30 410 votos (un incremento promedio de 0,037 por ciento); Cambiemos sumó 40 810 votos (en promedio una mejora del 0,283 por ciento por mesa) y 1 País sumó 5 757 votos (su participación en el total de votos disminuyó un 0,156 por ciento por mesa en promedio). Si consideramos sólo las mesas computadas durante el provisorio, las tres fuerzas más votadas sumaron votos durante el definitivo, de modo que su participación relativa en el total de votos positivos se mantuvo.

Si miramos los datos desagregados por los 135 municipios (el nivel más bajo al que se eligen cargos) para cada uno de los partidos más votados las diferencias entre provisorio y definitivo fueron en promedio de 0,3 por ciento para Cambiemos, -0,074 por ciento para Unidad Ciudadana, y -0,146 para 1 País.

Estas variaciones tan pequeñas indican una muy alta precisión. Fueron las mesas no computadas las que hicieron la diferencia. Como puede verse en el Gráfico 1, la distribución de los votos era muy distinta en uno y otro grupo de mesas.

Gráfico 1

Buenos Aires. Porcentaje de votos obtenido por Unidad Ciudadana y Cambiemos en cada mesa computada y no computada en el escrutinio provisorio de las PASO 2017 para la categoría senador nacional



Fuente: Elaboración propia sobre datos del conteo provisorio publicados en elecciones.gob.ar y del escrutinio definitivo entregados por la Cámara Nacional Electoral.

Sobre la publicación de los datos provisorios y sus determinantes

El tiempo que demora en publicarse cada mesa resulta del tiempo que insumen cada uno de los pasos descritos, desde la confección de los documentos en la mesa, hasta la totalización de los datos cargados y controlados. Para evaluar la publicación de los datos, obtuvimos del Correo Argentino 5 marcas de tiempo correspondientes a distintas etapas del procesamiento que realiza la empresa Indra SA: la recepción (momento en que cada telegrama es recibido en el servidor de la empresa); proceso (transformación de la imagen del telegrama en pdf); primera grabación (momento en que la primera terminal de graba ingresa los datos del telegrama); segunda grabación (momento en que la segunda terminal de carga graba los datos del mismo telegrama); resultado (momento en que los datos de la mesa se totalizan o se pasan a incidencia definitiva).

El Gráfico 2 muestra que los telegramas de las mesas en las que Unidad Ciudadana resultó la lista más votada se recibieron en promedio 1200 segundos (20 minutos) más tarde que aquellas donde Cambiemos recibió la mayor cantidad de votos. Además, esa diferencia se mantiene en los pasos siguientes del recuento provisorio hasta la publicación. Estos datos son consistentes con las conclusiones del estudio de Calvo et al. (2017), quienes sostienen que el sesgo se produce durante el cierre o el repliegue.

El sesgo encontrado es previo a la recepción, por lo que debería explicarse por el tiempo que demora el conteo en la mesa, el repliegue de los telegramas a los centros de digitalización y transmisión, y/o el proceso de digitalización y transmisión en sí mismo.

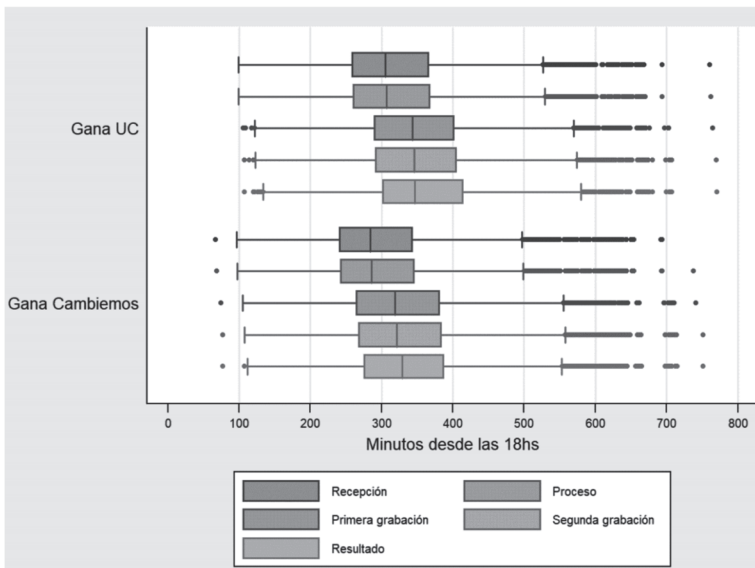
Algunas de las situaciones que podrían explicar la diferencia en los tiempos de recepción son las siguientes: quizás las mesas en las que Unidad Ciudadana tuvo más votos cerraron más tarde; el escrutinio y llenado de documentos se demoró más (por que había más votantes, más listas compitiendo, más fiscales interviniendo, más votos recurridos, autoridades menos capacitadas o con un nivel de instrucción más bajo); estaban en escuelas con más mesas; en zonas con peor acceso a los centros de transmisión y digitalización; en rutas de repliegue más largas; o sus telegramas tardaron más en digitalizarse, controlarse y transmitirse porque tenían más hojas (cuántas más listas en competencia más largo y complejo el telegrama). También, el repliegue y la transmisión pueden haberse demorado intencionalmente.

Nos interesa, por tanto, identificar los determinantes del tiempo que demoró en recibirse cada mesa y de las diferencias entre las mesas favorables a uno y otro partido. Nos basamos en el análisis propuesto por Calvo et al. (2017). Como ellos, tomamos como variables explicativas algunas características de la

competencia en cada municipio, de las mesas y del desempeño de la autoridad de mesa. Además, incorporamos dos variables independientes que esperamos incidan en la duración del escrutinio y llenado de documentos de la mesa y en el horario de recepción del telegrama.

Gráfico 2

Buenos Aires. Tiempos de recepción de cada mesa en minutos desde las 18hs según partido que saca más votos en la mesa



Fuente: Elaboración propia, sobre datos de Correo Argentino.

A continuación, definimos las variables de nuestro modelo. La variable dependiente es el logaritmo⁴ del tiempo en segundos transcurrido desde las 18 hs. hasta la recepción de la mesa en el servidor de Indra (recepción segs.). Las variables independientes que incluimos son:

Número efectivo de partidos según telegrama para la categoría senador nacional en la mesa (NEP SN). Suponemos que si aumenta la cantidad de partidos relevantes en la competencia el escrutinio de mesa es menos ágil (conteo más complejo, más gente controlando, más discusión sobre calificación de los votos, más documentos para llenar).

Cantidad de listas municipales que compiten en el distrito (listas municipales). Suponemos un efecto similar al número efectivo de partidos. Además, los documentos son más largos.

⁴ Fue transformada por su logaritmo para normalizar la distribución.

Cantidad de votos recurridos en la mesa (recurridos). Indica discusión sobre la calificación de los votos durante el recuento y, por tanto, presencia activa de fiscales.

Cantidad de votos impugnados en la mesa (impugnados). Sugiere presencia activa de fiscales.

Cantidad de votos blancos en la mesa (blancos). Suponemos que los votos en blanco son más sencillos de contar y reducen el tiempo de conteo.

Cantidad de votos nulos: cantidad de votos nulos en el telegrama (*nulos*).

Cantidad de votos positivos en la mesa (positivos). Suponemos que a mayor cantidad de votos positivos menos demora la calificación y el conteo.

Cantidad de electores inscriptos en la mesa (electores). Suponemos que las mesas con menos electores tienen menos votos para contar y demoran menos.

Cantidad de votantes en la mesa (votantes). A mayor cantidad de votantes esperamos que el conteo insuma más tiempo.

Inconsistencias en los datos reportados (mesa con errores). Es un indicador aproximado de la competencia del presidente de mesa. Suponemos que donde hubo errores el presidente de mesa experimentó más dificultad para desempeñar su tarea y, posiblemente, demoras. Definimos errores como discrepancias entre la suma de votos positivos y el total reportado de votos positivos, la presencia de errores insalvables en el telegrama, un total de votantes mayor al número de electores de la mesa.

Cantidad de mesas en la escuela de la mesa (N mesas en la escuela). A más mesas en la escuela suponemos que el repliegue de esos telegramas demora más. El correo realiza como máximo tres rondas por escuela por lo que donde el número de mesas es alto el repliegue de varias mesas estará condicionado por el cierre de la última mesa.

Tiempo de viaje en auto estimado desde la escuela donde se encuentra la mesa hasta el centro de digitalización y transmisión (segundos a CTD). Si bien los telegramas se repliegan en rutas que incluyen varios establecimientos, suponemos que el tiempo de viaje de cada escuela a los centros de digitalización y transmisión es un indicador aproximado del tiempo del repliegue. Las estimaciones fueron tomadas de Google Maps para 26 427 mesas de las 34 656 transmitidas (76,26 por ciento) que representan el 74,60 por ciento de las mesas donde Cambiemos obtuvo más votos y 78,35 por ciento de aquellas donde Unidad Ciudadana resultó más votada. Por eso nuestro N es 26 427 (detalle por municipio en la *Tabla 5 del Anexo*).

Porcentaje de población con estudios secundarios completos o incompletos en el circuito según censo 2010 (educación y educación2). Suponemos que el nivel de instrucción del presidente de mesa tiene un efecto en la eficacia y la agilidad con la que logra llevar a cabo la tarea de contar los votos y llenar los documentos de la mesa.

Tabla 1

Medidas de dispersión de los valores para cada variable del modelo propuesto para las mesas donde gana Unidad Ciudadana (UC), las mesas donde gana Cambiemos y el total de las mesas (N=26 427)

| | | Promedio | Dev. est. | Max | Min |
|----------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Gana UC | Recepción (segs.) | 19200,23 | 5227,714 | 45641 | 5948 |
| | Segs. a CTD | 805,0343 | 1343,942 | 11873 | 8 |
| | NEP SN | 3,176441 | 0,4945525 | 5,295694 | 1 |
| | Listas municipales | 20,6676 | 4,506943 | 29 | 3 |
| | Recurridos | 0,1074916 | 3,442459 | 273 | 0 |
| | Impugnados | 0,089643 | 0,7204017 | 35 | 0 |
| | Blancos | 11,82904 | 27,39865 | 301 | 0 |
| | Nulos | 2,299744 | 5,502162 | 263 | 0 |
| | Positivos | 258,3315 | 25,89867 | 453 | 6 |
| | Electores | 348,6797 | 16,90406 | 356 | 19 |
| | Votantes | 273,9956 | 42,33861 | 829 | 6 |
| | Mesa con errores | 0,3953097 | 0,4889367 | 1 | 0 |
| | N mesas en escuela | 9,277173 | 2,770023 | 19 | 1 |
| | Educación | 0,5099535 | 0,0570482 | 0,8327342 | 0,2118644 |
| Gana Cambiemos | Recepción (segs.) | 18001,42 | 5137,292 | 41614 | 4048 |
| | Segs. a CTD | 706,8159 | 1032,801 | 18255 | 8 |
| | NEP SN | 3,172747 | 0,4789646 | 4,760269 | 1 |
| | Listas municipales | 17,18259 | 6,243956 | 29 | 3 |
| | Recurridos | 0,1022521 | 3,351328 | 277 | 0 |
| | Impugnados | 0,1011185 | 2,354539 | 256 | 0 |
| | Blancos | 10,01542 | 19,19439 | 294 | 0 |
| | Nulos | 2,595526 | 3,515143 | 242 | 0 |
| | Positivos | 253,0468 | 31,44965 | 594 | 1 |
| | Electores | 345,0092 | 32,79334 | 355 | 2 |
| | Votantes | 266,8309 | 39,68173 | 658 | 1 |
| | Mesa con errores | 0,2890719 | 0,4533485 | 1 | 0 |
| | N mesas en escuela | 8,116914 | 2,991411 | 19 | 1 |
| | Educación | 0,6086433 | 0,1035705 | 0,9190372 | 0,2285714 |
| Total | Recepción (segs.) | 18583,63 | 5215,831 | 45641 | 4048 |
| | Segs. a CTD | 754,5163 | 1195,063 | 18255 | 8 |
| | NEP SN | 3,174541 | 0,4865914 | 5,295694 | 1 |
| | Listas municipales | 18,87511 | 5,740246 | 29 | 3 |
| | Recurridos | 0,1047967 | 3,395827 | 277 | 0 |
| | Impugnados | 0,0955454 | 1,761649 | 256 | 0 |
| | Blancos | 10,89621 | 23,55572 | 301 | 0 |
| | Nulos | 2,451877 | 4,59119 | 263 | 0 |
| | Positivos | 255,6133 | 29,00727 | 594 | 1 |
| | Electores | 346,7918 | 26,36743 | 356 | 2 |
| | Votantes | 270,3105 | 41,14889 | 829 | 1 |
| | Mesa con errores | 0,340667 | 0,4739428 | 1 | 0 |
| | N mesas en escuela | 8,680401 | 2,943645 | 19 | 1 |
| | Educación | 0,5607046 | 0,0976213 | 0,9190372 | 0,2118644 |

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 1 muestra medidas de dispersión para cada variable de nuestro modelo en el total de las mesas, las mesas donde gana Unidad Ciudadana y las mesas donde gana Cambiemos. Se observa una diferencia de 1200 segundos en el tiempo promedio de recepción de los telegramas de las mesas favorables a cada una de las dos listas. También se observan diferencias apreciables en varias de las variables explicativas, sugiriendo que las características de la competencia, las mesas y el electorado en los casos en que ganó uno y otro partido también fueron distintas.

Los resultados

El análisis de regresión lineal muestra las siguientes correlaciones (ver *Tabla 2*):

Cuando aumenta el tiempo de viaje al CTD aumenta el tiempo de recepción de la mesa. Esperamos un aumento del 0,81 por ciento del tiempo que se demora en recibir la mesa cuando el tiempo al CTD aumenta en un 10 por ciento (ver *Gráfico 3*). Manteniendo el resto de las variables constantes, un aumento de 75 segundos en el tiempo de traslado al CTD aumenta 2:31 min el tiempo de recepción. Sin embargo, el coeficiente del efecto del tiempo de traslado al CTD es más del doble en las mesas en las que ganó Cambiemos que en las que ganó UC.

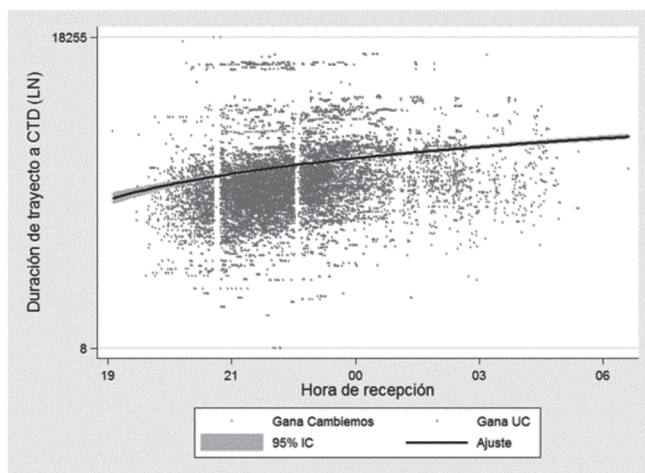
También las características de las mesas afectan el tiempo de recepción. A mayor cantidad de votos en blanco, nulos y electores, aumenta el tiempo que demora en recibirse el telegrama. Asimismo, la demora aumenta cuando disminuye la cantidad de votos positivos.

La complejidad de la oferta electoral y la cantidad de mesas por escuela también muestran un efecto sobre el tiempo que demora la recepción. Un aumento en la competitividad de la elección para Senadores Nacionales, mayor número de listas municipales y más mesas en la escuela, producen un aumento en la demora en el tiempo de recepción.

Donde el nivel de educación de la población es muy bajo o muy alto la recepción se demora. En cambio, donde el nivel de educación es intermedio la demora se minimiza.

Gráfico 3

Buenos Aires. Correlación entre el logaritmo del tiempo de viajes desde la escuela de la mesa al centro de digitalización y transmisión y la hora de recepción del telegrama de la mesa en el servidor de Indra, según lista que obtuvo más votos en la mesa para la categoría senador nacional (N=26 427)



Fuente: Elaboración propia, sobre datos de Correo Argentino.

La descomposición de Oaxaca-Blinder (*Tabla 3*) indica que el modelo explica el 90 por ciento de los determinantes de la diferencia en el tiempo de recepción de los datos entre las mesas de las dos fuerzas. La diferencia restante se relaciona con el tiempo de recepción, la pericia de las autoridades de mesa y cuestiones logísticas. Por ejemplo, el tiempo real de las rutas del repliegue, el hecho de que la autoridad de mesa haya recibido capacitación o no, o el horario en el que cada mesa cerró.

Tabla 2

Resultados de análisis de regresión lineal múltiple. Método de mínimos cuadrados. La variable explicada es el logaritmo del tiempo en segundos desde las 18 hs. hasta la recepción del telegrama en el centro de procesamiento de datos

| Variables | (1) Todas | (2) Gana Cambiemos | (3) Gana UC |
|------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Segs. a CTD (LN) | 0.0851*** (0.00198) | 0.116*** (0.00266) | 0.0468*** (0.00310) |
| NEP SN | 0.0188*** (0.00382) | 0.0252*** (0.00573) | 0.0344*** (0.00602) |
| Listas municipales | 0.00756*** (0.000285) | 0.00631*** (0.000444) | 0.00759*** (0.000527) |
| Recurridos | -0.000223 (0.000437) | 8.09e-05 (0.000659) | 0.000229 (0.000696) |
| Impugnados | 0.00101 (0.000903) | 0.00127 (0.000930) | 0.00308 (0.00321) |
| Blancos | 0.000261** (0.000118) | 0.000559*** (0.000187) | 6.72e-05 (0.000161) |
| Nulos | 0.00177*** (0.000357) | 0.00241*** (0.000638) | 0.00115*** (0.000440) |
| Positivos | -0.000455*** (0.000120) | -0.000389** (0.000188) | -0.000720*** (0.000172) |
| Electores | 0.000854*** (8.05e-05) | 0.00103*** (0.000109) | 0.000697*** (0.000161) |
| Votantes | -0.000179* (9.49e-05) | -0.000501*** (0.000145) | 1.53e-05 (0.000133) |
| Mesa con errores | -0.000260 (0.00338) | -0.00141 (0.00486) | 0.00168 (0.00482) |
| N mesas en escuela | 0.00368*** (0.000563) | 0.00406*** (0.000763) | 0.00391*** (0.000868) |
| Educación | -1.876*** (0.172) | -0.765*** (0.216) | -2.292*** (0.564) |
| Educación ² | 1.448*** (0.143) | 0.704*** (0.171) | 1.605*** (0.534) |
| Constante | 9.475*** (0.0504) | 8.893*** (0.0689) | 9.912*** (0.143) |
| Observaciones | 26,377 | 13,227 | 12,494 |
| R2 | 0.124 | 0.168 | 0.072 |

Errores estándar entre paréntesis

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

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3

Resultados del modelo de descomposición de Oaxaca-Blinder de las diferencias en el logaritmo del tiempo en segundos desde las 18 hs. hasta la recepción del telegrama en el centro de procesamiento de datos entre las mesas en las que ganó Unidad Ciudadana y donde ganó Cambiemos

| Variables | (1) Diferencial | (2) Explicado | (3) No explicado |
|------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Segs. a CTD (LN) | | 0.0160*** (0.000985) | -0.431*** (0.0279) |
| NEP SN | | 7.10e-05 (0.000115) | 0.0294 (0.0271) |
| Listas municipales | | 0.0264*** (0.00111) | 0.0221* (0.0133) |
| Recurridos | | -1.16e-06 (9.79e-06) | 1.75e-05 (9.27e-05) |
| Impugnados | | -1.17e-05 (2.28e-05) | 0.000159 (0.000352) |
| Blancos | | 0.000474* (0.000242) | -0.00528** (0.00269) |
| Nulos | | -0.000526*** (0.000198) | -0.00310 (0.00253) |
| Positivos | | -0.00238*** (0.000679) | -0.0853 (0.0657) |
| Electores | | 0.00310*** (0.000451) | -0.115 (0.0851) |
| Votantes | | -0.00128* (0.000714) | 0.139*** (0.0519) |
| Mesas con errores | | -2.76e-05 (0.000361) | 0.00110 (0.00234) |
| N mesas en escuela | | 0.00427*** (0.000695) | -0.00103 (0.0106) |
| Educación | | 0.185*** (0.0178) | -0.889*** (0.342) |
| Educación ² | | -0.171*** (0.0175) | 0.325* (0.166) |
| Total | | 0.0604*** (0.00228) | 0.00618** (0.00245) |
| Predicción UC | 9.827*** (0.00239) | | |
| Predicción Cambiemos | 9.761*** (0.00236) | | |
| Diferencia | 0.0666*** (0.00336) | | |
| Constante | | | 1.019*** (0.189) |
| Observaciones | 25,721 | 25,721 | 25,721 |

Errores estándares robustos entre paréntesis

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

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

El recuento provisorio fue exhaustivo y preciso. La diferencia que definió el resultado se produjo en las mesas no computadas. Y la discrepancia con el definitivo debe entenderse en el contexto de una diferencia mínima entre las primera y la segunda fuerzas más votadas.

Los telegramas de las mesas en las que Unidad Ciudadana obtuvo más votos se recibieron en promedio 20 minutos más tarde que aquellas donde Cambiemos resultó el frente más votado. El retraso se produjo durante el cierre de las mesas y el repliegue. La el tiempo de traslado estimado de las escuelas a los centros de transmisión, la cantidad de mesas en cada escuela, la cantidad de listas en la competencia local, la cantidad de votantes, votos positivos, blancos y nulos y el nivel de educación en el circuito influyen en esa diferencia en los tiempos de carga entre las mesas favorables a Cambiemos y a Unidad Ciudadana respectivamente.

El sesgo no parece provocado intencionalmente. Los resultados del análisis sugieren que la diferencia de tiempos se explica por características de la competencia local, las mesas y el electorado que votaba en ellas.

Para mitigar la diferencia detectada se sugieren algunas medidas:

Revisar y fortalecer el reclutamiento y la capacitación de las autoridades de mesa y la asignación de delegados en los circuitos y establecimientos donde hay indicios de errores, faltaron los telegramas o se produjeron mayores demoras.

Revisar el esquema del repliegue para reducir la cantidad de establecimientos por ruta en los lugares donde la recepción se demoró más, sumar rondas en las rutas ya definidas en esos lugares o agregar centros de digitalización y transmisión.

Prever por norma los mecanismos para explotar los datos desagregados de la elección con el fin de alimentar la administración y el control público de la elección. Como se desprende de este informe, los datos desagregados del recuento provisorio y el escrutinio definitivo permiten entender y controlar sistemáticamente el funcionamiento de la elección. Desde la cobertura, la secuencia y la precisión del recuento provisorio; hasta el desempeño de las autoridades de mesa, la integridad de la elección o el desarrollo del repliegue.

Para procesos electorales futuros evaluar la factibilidad técnica y presupuestaria de transmitir los telegramas desde cada centro de votación. La forma en la que procede el recuento provisorio fue por dos elecciones consecutivas motivo de discusión pública sobre la integridad de la elección y objeto de regulación por parte de la Cámara Nacional Electoral a principios de este año para garantizar la trazabilidad del proceso (Acordada N° 3/2017 de la Cámara Nacional Electoral). Además de las medidas propuestas por el máximo

tribunal electoral y los ajustes de la logística, podrían considerarse también otras opciones para transmitir los datos directamente desde las escuelas. Por ejemplo, la provincia de Santa Fe acaba de probar en la elección del 13 de agosto un sistema que permite a los presidentes de mesa registrar los datos del escrutinio solo una vez en la tableta, imprimir el acta, el telegrama y los certificados de la mesa y transmitir la imagen y los datos del telegrama de manera segura. Aunque probado en pocas mesas, el sistema desarrollado por la provincia eliminó las inconsistencias entre los documentos de cada mesa (acta, telegrama y certificados), tuvo una tasa de éxito del 100 por ciento en la transmisión y redujo el tiempo del recuento.

Bibliografía

- Antenucci, P.; Page, M. y Leiras, M. (2017). *La PASO 2017 y la integridad: una elección en Buenos Aires bajo la lupa*. Manuscrito inédito, Cippec.
- Calvo, E.; Dodyk, J.; Escolar, M.; Olego, F. y Pilroget, J. P. (2017). *Evaluación de la carga de votos en las PASO 2017, categoría Senador Nacional, Provincia de Buenos Aires*. Manuscrito inédito, CEFÉ-Unsam-Maryland University.
- Cantú, F. y Saiegh, S. (2011). Fraudulent democracy? An analysis of Argentina's infamous decade using supervised machine learning. *Political Analysis*, 19(4), 409-433.
- Casas, A., Díaz, G., y Trindade, A. (2017). Who monitors the monitor? Effect of party observers on electoral outcomes. *Journal of Public Economics*, 145, 136-149.
- Hicken, A., y Mebane Jr, W. R. (2015). *A guide to election forensics* (Documento de trabajo). Ann Arbor, MI: University of Michigan.
- Levin, I.; Pomares, J. y Alvarez, R. M. (2015). Using machine algorithms to detect election fraud. En R. M. Alvarez (Ed.), *Computational social science: Discovery and prediction*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Page, M.; Antenucci, P.; y Leiras, M. (2017). *Autopsia de la PBA 2015: los datos electorales hablan* (Documento de Políticas Públicas/Análisis N°186). Buenos Aires, Argentina: Cippec.
- Wand, J.; Shotts, K.; Sekhon, J.; Mebane, W.; Herron, M. y Brady, H. (2001). The butterfly did it: The aberrant vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida. *The American Political Science Review*, 95(4), 793-810.
- Wickelgren, W. A. (1977). Speed-accuracy tradeoff and information processing dynamics. *Acta psychologica*, 41(1), 67-85.

Palabras clave

elecciones – escrutinio – Buenos Aires – logística electoral – integridad electoral

Keywords

elections – vote count – Buenos Aires – electoral logistics – electoral integrity

Abstract

This year, for the first time in history, in the primaries of the province of Buenos Aires the final count of a national election was different from the trend marked by the provisional count. Can this discrepancy be attributed to the narrow difference between the two most voted lists (20 thousand votes out of 9.5 million) or did it result from an imprecise or intentionally biased count? To answer this question, we systematically analyze microdata from the provisional and final vote counts, and the logistics of the election. We found that: 1) the provisional count was exhaustive and precise (the voting polls not computed explain the final result); 2) there was a bias in the arrival times of the telegrams to the data center (the voting polls favorable to Unidad Ciudadana arrived on average 20 minutes later than those that favored Cambiemos) and; 3) this bias does not seem intentional, since it corresponds to features of local competition, electoral logistics and the electorate that voted at each voting poll.

Anexo

Tabla 4

Buenos Aires. Elecciones PASO 2017. Cobertura del recuento provisorio por municipio

| Municipio | Cantidad de mesas | % de mesas computadas | % de mesas no computadas | % de mesas con errores insalvables |
|----------------------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------|---|
| Tordillo | 7 | 85,71% | 0,00% | 14,29% |
| San Vicente | 158 | 86,71% | 9,49% | 3,80% |
| General Alvarado | 103 | 89,32% | 10,68% | 0,00% |
| Ensenada | 156 | 89,74% | 5,13% | 3,21% |
| Cañuelas | 128 | 89,84% | 6,25% | 3,91% |
| Berazategui | 757 | 90,62% | 7,00% | 2,38% |
| Lomas de Zamora | 1498 | 90,85% | 7,41% | 1,74% |
| Malvinas Argentinas | 761 | 90,93% | 6,70% | 2,23% |
| San Antonio de Areco | 60 | 91,67% | 6,67% | 1,67% |
| San Cayetano | 25 | 92,00% | 8,00% | 0,00% |
| Pergamino | 268 | 92,16% | 6,34% | 1,49% |
| Florencio Varela | 919 | 92,38% | 5,33% | 2,29% |
| Las Flores | 67 | 92,54% | 7,46% | 0,00% |
| Ezeiza | 373 | 92,76% | 3,22% | 4,02% |
| La Plata | 1663 | 93,27% | 5,53% | 1,20% |
| Escobar | 511 | 93,74% | 4,70% | 1,57% |
| Patagones | 81 | 93,83% | 6,17% | 0,00% |
| Pilar | 689 | 94,05% | 3,77% | 2,18% |
| Presidente Perón | 186 | 94,09% | 5,38% | 0,54% |
| J. C. Paz | 629 | 94,12% | 2,38% | 3,50% |
| San Fernando | 392 | 94,13% | 4,59% | 1,28% |
| Luján | 259 | 94,21% | 4,63% | 1,16% |
| Moreno | 1003 | 94,42% | 2,89% | 2,69% |
| La Matanza | 3064 | 94,42% | 3,72% | 1,83% |
| General Paz | 36 | 94,44% | 5,56% | 0,00% |
| Carmen de Areco | 38 | 94,74% | 2,63% | 2,63% |
| 25 de Mayo | 95 | 94,74% | 5,26% | 0,00% |
| Quilmes | 1376 | 94,84% | 2,76% | 2,40% |
| Chascomús | 99 | 94,95% | 1,01% | 4,04% |
| Tordillo | 7 | 85,71% | 0,00% | 14,29% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos publicados en elecciones.gov.ar

| Municipio | Total PBA | | | Incluidas | | | | | |
|--------------------|-----------|--------------|---------|-----------|--------------|---------|---------|--------------|---------|
| | Total | Gana Cambios | Gana UC | Total | Gana Cambios | Gana UC | Total | Gana Cambios | Gana UC |
| Colón | 62 | 24 | 36 | 60 | 22 | 36 | 96,77% | 91,67% | 100,00% |
| Coronel Dorrego | 46 | 44 | 2 | 28 | 28 | 0 | 60,87% | 63,64% | 0,00% |
| Coronel Pringles | 63 | 58 | 4 | 61 | 56 | 4 | 96,83% | 96,55% | 100,00% |
| Coronel Rosales | 146 | 145 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Coronel Suárez | 103 | 90 | 12 | 67 | 56 | 11 | 65,05% | 62,22% | 91,67% |
| Daireaux | 44 | 39 | 5 | 32 | 28 | 4 | 72,73% | 71,79% | 80,00% |
| Dolores | 71 | 69 | 2 | 71 | 69 | 2 | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Ensenada | 144 | 11 | 122 | 34 | 0 | 33 | 23,61% | 0,00% | 27,05% |
| Escobar | 469 | 208 | 254 | 336 | 166 | 165 | 71,64% | 79,81% | 64,96% |
| Esteban Echeverría | 622 | 185 | 433 | 495 | 146 | 345 | 79,58% | 78,92% | 79,68% |
| E. de la Cruz | 79 | 67 | 11 | 50 | 42 | 8 | 63,29% | 62,69% | 72,73% |
| Ezeiza | 340 | 42 | 291 | 280 | 37 | 237 | 82,35% | 88,10% | 81,44% |
| F. Ameghino | 24 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Florencio Varela | 828 | 28 | 798 | 572 | 16 | 556 | 69,08% | 57,14% | 69,67% |
| General Alvarado | 90 | 72 | 17 | 14 | 8 | 6 | 15,56% | 11,11% | 35,29% |
| General Alvear | 27 | 27 | 0 | 20 | 20 | 0 | 74,07% | 74,07% | 0,00% |
| General Arenales | 46 | 45 | 1 | 6 | 6 | 0 | 13,04% | 13,33% | 0,00% |
| General Belgrano | 47 | 46 | 1 | 35 | 34 | 1 | 74,47% | 73,91% | 100,00% |
| General Guido | 9 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| General Lamadrid | 31 | 28 | 2 | 26 | 25 | 0 | 83,87% | 89,29% | 0,00% |
| General Lavalle | 13 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 100,00% |
| General Madariaga | 53 | 50 | 3 | 51 | 48 | 3 | 96,23% | 96,00% | 14,29% |
| General Paz | 34 | 27 | 7 | 6 | 5 | 1 | 17,65% | 18,52% | 33,33% |
| General Pinto | 31 | 12 | 0 | 16 | 4 | 0 | 51,61% | 33,33% | 0,00% |

| Municipio | Total PBA | | | | Incluidas | | | | |
|-------------------|-----------|----------------|---------|-------|----------------|---------|--------|----------------|---------|
| | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC |
| | | | | | | | | | |
| General | 1521 | 1144 | 359 | 1351 | 1072 | 266 | 88,82% | 93,71% | 74,09% |
| Pueyrredón | 203 | 42 | 158 | 132 | 33 | 98 | 65,02% | 78,57% | 62,03% |
| General Rodríguez | | | | | | | | | |
| General San | 913 | 485 | 413 | 826 | 435 | 377 | 90,47% | 89,69% | 91,28% |
| Martín | 48 | 39 | 8 | 29 | 23 | 5 | 60,42% | 58,97% | 62,50% |
| General Viamonte | 77 | 70 | 0 | 18 | 18 | 0 | 23,38% | 25,71% | 0,00% |
| General Villegas | 31 | 17 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Gonzales Chaves | 30 | 28 | 2 | 4 | 4 | 0 | 13,33% | 14,29% | 0,00% |
| Guamini | 25 | 25 | 0 | 14 | 14 | 0 | 56,00% | 56,00% | 0,00% |
| Hipólito Yrigoyen | 409 | 184 | 221 | 325 | 147 | 175 | 79,46% | 79,89% | 79,19% |
| Hurlingham | 399 | 200 | 194 | 314 | 167 | 143 | 78,70% | 83,50% | 73,71% |
| Ituzaingó | 588 | 19 | 562 | 394 | 13 | 378 | 67,01% | 68,42% | 67,26% |
| J. C. Paz | 54 | 29 | 25 | 39 | 24 | 15 | 72,22% | 82,76% | 60,00% |
| Juárez | 231 | 217 | 12 | 170 | 165 | 5 | 73,59% | 76,04% | 41,67% |
| Junín | 192 | 176 | 13 | 84 | 78 | 6 | 43,75% | 44,32% | 46,15% |
| La Costa | 1494 | 1250 | 227 | 619 | 540 | 76 | 41,43% | 43,20% | 33,48% |
| La Plata | 1075 | 565 | 494 | 995 | 497 | 483 | 92,56% | 87,96% | 97,77% |
| Lanús | 30 | 15 | 14 | 28 | 13 | 14 | 93,33% | 86,67% | 100,00% |
| Laprida | 61 | 54 | 7 | 48 | 42 | 6 | 78,69% | 77,78% | 85,71% |
| Las Flores | 38 | 19 | 17 | 27 | 16 | 10 | 71,05% | 84,21% | 58,82% |
| Las Heras | 43 | 28 | 15 | 6 | 6 | 0 | 13,95% | 21,43% | 0,00% |
| Leandro N. Alem | 14 | 13 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |
| Lezama | 113 | 107 | 4 | 92 | 87 | 3 | 81,42% | 81,31% | 75,00% |
| Lincoln | 44 | 41 | 3 | 40 | 38 | 2 | 90,91% | 92,68% | 66,67% |
| Lobería | | | | | | | | | |

| Municipio | Total PBA | | | Incluidas | | | | | |
|-----------------|-----------|----------------|---------|-----------|----------------|---------|---------|----------------|---------|
| | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC |
| Lobos | 93 | 89 | 4 | 43 | 42 | 1 | 46,24% | 47,19% | 25,00% |
| Lomas de Zamora | 1332 | 472 | 849 | 1195 | 441 | 744 | 89,71% | 93,43% | 87,63% |
| Luján | 243 | 203 | 35 | 214 | 180 | 30 | 88,07% | 88,67% | 85,71% |
| Magdalena | 45 | 44 | 0 | 30 | 29 | 0 | 66,67% | 65,91% | |
| Maipú | 31 | 30 | 0 | 20 | 19 | 0 | 64,52% | 63,33% | |
| Malvinas | | | | | | | | | |
| Argentinas | 688 | 77 | 602 | 542 | 64 | 473 | 78,78% | 83,12% | 78,57% |
| Mar Chiquita | 70 | 58 | 12 | 61 | 50 | 11 | 87,14% | 86,21% | 91,67% |
| Marcos Paz | 122 | 5 | 115 | 122 | 5 | 115 | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Matanza | 2732 | 624 | 2087 | 2293 | 596 | 1680 | 83,93% | 95,51% | 80,50% |
| Mercedes | 156 | 129 | 26 | 109 | 97 | 12 | 69,87% | 75,19% | 46,15% |
| Merlo | 1107 | 105 | 991 | 830 | 84 | 737 | 74,98% | 80,00% | 74,37% |
| Monte | 55 | 53 | 1 | 40 | 39 | 1 | 72,73% | 73,58% | 100,00% |
| Monte Hermoso | 22 | 9 | 0 | 16 | 6 | 0 | 72,73% | 66,67% | |
| Moreno | 919 | 106 | 802 | 832 | 93 | 730 | 90,53% | 87,74% | 91,02% |
| Morón | 756 | 554 | 195 | 468 | 294 | 169 | 61,90% | 53,07% | 86,67% |
| Navarro | 45 | 40 | 5 | 21 | 18 | 3 | 46,67% | 45,00% | 60,00% |
| Necochea | 237 | 224 | 10 | 199 | 191 | 8 | 83,97% | 85,27% | 80,00% |
| Nueve de Julio | 126 | 122 | 3 | 86 | 85 | 1 | 68,25% | 69,67% | 33,33% |
| Olavarría | 275 | 184 | 83 | 181 | 125 | 53 | 65,82% | 67,93% | 63,86% |
| Patagones | 75 | 34 | 39 | 50 | 15 | 35 | 66,67% | 44,12% | 89,74% |
| Pehuajó | 101 | 74 | 25 | 73 | 51 | 20 | 72,28% | 68,92% | 80,00% |
| Pellegrini | 15 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 78,57% |
| Pergamino | 249 | 232 | 14 | 184 | 170 | 11 | 73,90% | 73,28% | 0,00% |
| Pila | 11 | 9 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | 0,00% |

| Municipio | Total PBA | | | | Incluidas | | | | |
|----------------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------|--------------|---------------|----------------|---------|
| | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC | Total | Gana Cambiemos | Gana UC |
| Suipacha | 28 | 20 | 7 | 12 | 10 | 2 | 42,86% | 50,00% | |
| Tandil | 303 | 292 | 9 | 210 | 202 | 8 | 69,31% | 69,18% | |
| Tapalqué | 28 | 17 | 8 | 13 | 10 | 2 | 46,43% | 58,82% | |
| Tordillo | 837 | 341 | 199 | 580 | 262 | 127 | 69,30% | 76,83% | |
| Tornquist | 6 | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0,00% | 0,00% | |
| Trenque Lauquen | 39 | 39 | 0 | 27 | 27 | 0 | 69,23% | 69,23% | |
| Tres Arroyos | 117 | 106 | 7 | 88 | 81 | 6 | 75,21% | 76,42% | |
| Tres de Febrero | 157 | 128 | 26 | 103 | 81 | 21 | 65,61% | 63,28% | |
| Tres Lomas | 774 | 520 | 243 | 686 | 477 | 200 | 88,63% | 91,73% | |
| Veinticinco de Mayo | 19 | 9 | 10 | 5 | 3 | 2 | 26,32% | 33,33% | |
| Vicente López | 89 | 83 | 5 | 4 | 4 | 0 | 4,49% | 4,82% | |
| Gesell | 658 | 643 | 10 | 621 | 608 | 8 | 94,38% | 94,56% | |
| Villarino | 79 | 66 | 13 | 17 | 16 | 1 | 21,52% | 24,24% | |
| Zárate | 68 | 64 | 4 | 5 | 4 | 1 | 7,35% | 6,25% | |
| Total general | 34656 | 17737 | 15947 | 26427 | 13232 | 12494 | 76,26% | 74,60% | |

Fuente: Elaboración propia.

Enchufes, espejos y tijeras: efectos del diseño de las boletas sobre el comportamiento electoral*

Plugs, mirrors and scissors: Ballot design effects on electoral behavior

JUAN DODYK

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
dodykjuan@gmail.com

JUAN PABLO RUIZ NICOLINI

Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
juan.ruiznicolini@mail.utdt.edu

Este artículo indaga sobre los efectos que nuevos sistemas de votación pueden tener sobre el comportamiento electoral. Con un diseño de investigación que aprovecha la oportunidad para un experimento natural podemos estimar el impacto de una nueva tecnología de votación —y el respectivo diseño de boleta electoral— en comicios de provincias argentinas. Nuestros resultados son consistentes con investigaciones previas que muestran efectos significativos sobre votos positivos, negativos y el voto cruzado entre categorías. Adicionalmente, nuestro ejercicio tiene las virtudes de (a) integrar diversos comportamientos electorales en un mismo análisis (b) sumar variación geográfica y regulaciones electorales y (c) podemos hacerlo relajando supuestos metodológicos de investigaciones precedentes.

Mientras la incorporación de sistemas electrónicos de votación viene acelerándose en el mundo, particularmente en países en vías de desarrollo, una resistencia a su uso ha aumentado en muchas de las democracias más avanzadas (Hidalgo, 2010). Más allá de esa paradoja, este cambio en la forma de votar es probablemente la mayor transformación en el instrumento de votación desde la generalización del «voto australiano» (como se conoce en general a los sistemas de boleta única de papel).

Algunos de los países precursores en incorporar tecnología a la emisión de los votos, como Irlanda, Holanda y Alemania, dieron marcha atrás en su implementación. Si a ello sumamos ejemplos como la última elección presidencial de Estados Unidos y el debate vigente sobre un proyecto de reforma en Argentina, podemos resumir buena parte de la discusión alrededor de

* Artículo aceptado para su publicación el 24 de octubre de 2017.

esta cuestión (Aguerre, 2017). La falta de garantías que ofrecerían las nuevas tecnologías y los riesgos potenciales para garantizar la seguridad e integridad de las elecciones aparecen como los principales fundamentos de quienes advierten sobre los riesgos de incorporar tecnología al proceso de emisión de votos (Feldman, Halderman y Felten, 2007; Chaparro, 2016; Busaniche, 2017).

Adicionalmente, un creciente cuerpo de bibliografía politológica ha puesto el foco sobre aspectos menos discutidos de estas reformas políticas y sus implicaciones: los posibles efectos que puede tener la introducción de nuevas tecnologías para emitir el voto sobre el comportamiento de los votantes y los resultados electorales.

Este trabajo sigue ese desarrollo y se propone sortear algunas limitaciones existentes en la literatura. Fundamentalmente, nuestra estrategia de investigación nos permite sumar evidencia sobre efectos que generan los cambios en la presentación de la oferta electoral (que ve alterado el diseño de las «boletas» por un cambio en la tecnología utilizada para emitir los votos) sobre el comportamiento de los votantes (tales como el voto cruzado entre categorías o la proporción de votos válidos) en elecciones de Argentina. Al aprovechar la oportunidad de explotar un *experimento natural* nuestro análisis se sostiene sobre menos supuestos metodológicos que la mayoría de los trabajos previos.

Concretamente, en el artículo nos proponemos estimar estos efectos sobre el comportamiento de los votantes en las elecciones municipales de la ciudad de Corrientes y legislativas provinciales de Chaco llevadas a cabo en el año 2017.

En ambos procesos electorales se implementó un sistema electrónico de votación (SEV) de manera parcial: hubo circuitos en los que parte de las mesas de votación contaron con el nuevo sistema, mientras que otras mantuvieron el tradicional sistema de boletas partidarias¹.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En una primera sección presentamos la discusión que la literatura desarrolla sobre posibles efectos de cambiar la tecnología de emisión del voto. En una segunda parte se presentan detalles de los casos estudiados y las particularidades que permiten hacer un análisis *como si fuera un experimento*. En un tercer apartado se presentan los resultados. Por último, en las conclusiones resumimos y discutimos nuestros hallazgos a la luz de evidencia preexistente.

¹ En la tercera sección se detallan los fundamentos por los que esta diferencia nos permite identificar grupos de *tratamiento y control* y estructurar el análisis como un *experimento natural*.

Los diseños de las boletas importan

Si bien la mayoría de los estudios politológicos que analizan efectos electorales de la introducción de nuevas tecnologías de votación se circunscriben a países centrales (Alvarez y Hall, 2008; Card y Moretti, 2005; Ansolabehere y Stewart, 2005) un incipiente cuerpo de trabajos ha puesto el foco en países menos desarrollados, donde la expansión en el uso de nuevas tecnologías es más notable. Por ejemplo, Hidalgo (2010) encuentra que en Brasil el cambio de sistema de votación disminuyó la cantidad de votos excluidos artificialmente del conteo por maniobras de fraude². Con un diseño similar Fujiwara (2015) extiende el análisis y encuentra efectos de esta reincorporación de ciudadanos excluidos de los procesos electorales en la provisión de servicios públicos de salud. Ravi, Debnath y Kapoor (2017) evalúan el caso de India y encuentran también que el voto electrónico fue efectivo para reducir maniobras fraudulentas en los procesos electorales de ese país. Zucco y Nicolau (2016), argumentan que si bien en Brasil la informatización del voto minimizó errores en la tabulación de los resultados (reduciendo el alto porcentaje de votos no contados), la prenda de cambio fue el crecimiento del porcentaje de votos partidarios que solo pueden explicarse por otro tipo de error.

En Argentina la forma de votar no ha sufrido transformaciones drásticas para comicios nacionales, donde se sigue sufragando con el tradicional sistema de boletas partidarias. No obstante, una revolución digital crece desde abajo. Provincias y municipios, durante más de 10 años han convertido los sistemas electorales de Argentina en un virtual laboratorio. Fueron varias las experiencias desde 2003 en adelante. Por distintas empresas nacionales e internacionales, del Estado y distintos niveles de gobierno (vinculantes y no vinculantes). Pero, es a partir de la experiencia en la provincia de Salta —cuyo piloto inició en el año 2009—, que el fenómeno se aceleró. Y es con un diseño tecnológico como el salteño que la expansión llegó a su punto más alto en 2017, aunque con matices. Nuevamente, Salta fue el único distrito que utilizó el sistema de manera integral para los cargos provinciales; Chaco lo hizo parcialmente a lo largo del territorio y en Corrientes se avanzó con una primera prueba piloto. Si bien no lo implementaron durante el

² Su argumento es que la combinación de maquinarias políticas vinculadas a partidos conservadores —que tenían la capacidad de controlar el proceso de conteo de votos—, junto a la dificultad de emitir correctamente los votos para electorados menos capacitados, redujo de hecho una proporción sustantiva de votantes de menores recursos. El cambio de tecnología, argumenta, tuvo el efecto de incorporar votos al proceso electoral, de modo análogo a lo que sucedió con la eliminación de requisitos de analfabetismo o propiedad para votar en el siglo XIX (Hidalgo, 2010, pp. 2-3).

ciclo electoral de 2017, otros distritos avanzaron con legislación para hacerlo en el futuro: en Neuquén, Catamarca y Córdoba se aprobó legislación para avanzar con su implementación para el ciclo 2019³; en Buenos Aires y Río Negro se habilitó la posibilidad (aunque sin reglamentar su uso) y Tucumán se encuentra en un limbo normativo (lo dispuso en su reforma constitucional del año 2006 pero no tiene ley vigente al respecto). Por último, Mendoza y la CABA, que se encontraban en condiciones de votar con el sistema electrónico, decidieron no hacerlo⁴.

Varias de estas experiencias abrieron el camino a análisis politológicos que buscan estimar su impacto sobre el comportamiento electoral. Calvo, Escolar y Pomares (2009), por ejemplo, analizaron los resultados de un experimento de campo realizado paralelamente a las elecciones legislativas de 2005 en la Ciudad de Buenos Aires, donde encuentran un impacto sobre el voto cruzado entre categorías que se explica por el modo que la información electoral es presentada a los electores.

Por otro lado, Leiras y Calvo (2011) analizan sistemas alternativos utilizados en los procesos electorales de las provincias de Córdoba, Santa Fe y Salta en 2011 para ilustrar el efecto potencial de los distintos diseños sobre el comportamiento de los votantes. Los autores prestan especial atención en cómo las particularidades de cada tecnología pudieron favorecer cambios en la proporción de votos válidos y el voto cruzado entre categorías. Abdala y Antenucci (2016), con un diseño de investigación de *bloques aleatorizados*, estiman el efecto de una tecnología similar a la salteña sobre la proporción de votos que recibe cada fuerza política y los votos negativos en algunos circuitos electorales de la provincia de Chaco en 2015. Barnes, Tchintian y Alles (2017) utilizan un diseño cuasiexperimental (*doble diferencia, DD*) con el que pueden sortear algunas restricciones metodológicas expuestas por Leiras y Calvo (2011) y logran evaluar el impacto del sistema electrónico utilizado por primera vez en Salta para estimar la influencia de la nueva tecnología sobre el voto cruzado en circuitos electorales del departamento de Salta capital. Ruiz Nicolini (2017a) sigue la línea de estos trabajos y lo extiende para circuitos electorales del interior de la provincia, donde encuentra que el efecto es aún mayor que en la capital provincial (Figura 1).

³ Tanto en Neuquén como en Córdoba ya se hicieron pruebas pilotos en el pasado.

⁴ Estos distritos estaban en condiciones de aplicarlo en el ciclo electoral 2017. Dada la cercanía política de ambas provincias con el gobierno nacional, que es a su vez el principal interesado en impulsar la nueva tecnología en todo el país, resulta paradójico que las respectivas autoridades locales hayan dispuesto no hacerlo. Una posible explicación puede deberse a que éstas prefirieron maximizar los rendimientos electorales esperados de unificar la elección —y sus boletas— con los comicios nacionales, y por ello suspender; aunque sea temporalmente, la utilización del sistema electrónico de votación (Ruiz Nicolini, 2017b).

Este artículo se propone sortear algunas de las limitaciones de la literatura y contribuye a la discusión a partir del análisis de dos nuevos casos: la elección municipal de la provincia de Corrientes y los comicios provinciales de Chaco en 2017. En primer lugar, mientras que los trabajos antes citados evaluaron alternativamente el efecto de una nueva tecnología sobre distintos comportamientos electorales, tales como el voto cruzado o la proporción de votos positivos, válidos y nulos, acá procuramos analizarlos en conjunto⁵.

En segundo lugar, nuestro diseño de investigación aprovecha la oportunidad de un *experimento natural*. Por ello, somos capaces de realizar las evaluaciones basándonos en menos supuestos y restricciones que la mayor parte de la literatura⁶.

Inferencia basada en diseños

El primer paso de un proceso experimental consiste en identificar un grupo de *tratamiento* y uno de *control* para evaluar el posible impacto de un estímulo (una nueva droga o una política pública determinada). Las ciencias básicas como la biología, tienen la capacidad de manipular poblaciones de individuos (*eg*: ratones de laboratorio) que poseen características similares previo a la administración de un tratamiento para compararlas. Bajo estas condiciones, el investigador buscará estimar la influencia del estímulo

⁵ Se considera *votos positivos* a aquellos que expresan una opción por una lista o alianza para una categoría electoral determinada. Los *votos válidos*, son la suma de *blancos* (la ausencia de una opción) y lo anterior. Por último, con *votos nulos* se refiere al resto de los *votos emitidos*: incluye la existencia de elementos extraños, boletas destruidas, *impugnaciones* y *votos recurridos*.

⁶ El experimento de campo analizado por Calvo, Escolar y Pomares (2009) advierte de las dificultades de trasladar las conclusiones de una elección simulada y voluntaria a una elección real y las precauciones que ello supone. Esto es, la capacidad de generalizar la validez interna del experimento. Por otro lado, el documento de trabajo de Leiras y Calvo (2011) señala ciertas dificultades a las que se enfrenta su análisis: diferencias entre elecciones que pueden explicarse por otros motivos que hayan sucedido en el tiempo más allá del cambio de sistema; diferencias sociodemográficas entre barrios que votaron con sistemas alternativos en Salta y características políticas diferentes entre los casos analizados que limitan la comparación interprovincial (Leira y Calvo, 2011, p. 6). Con otra metodología, Barnes, Tehintian y Alles (2017) y Ruiz Nicolini (2017a) pueden sortear varias de esas dificultades al explotar la oportunidad de una evaluación *cuasiexperimental* con lo que son capaces controlar variables que potencialmente afectan las estimaciones. En tanto, Abdala y Antenucci (2016) presentan una identificación análoga a la acá desarrollada (variación en la condición de tratamiento al interior de los circuitos electorales). Pero, su decisión fue la de construir sus *bloques* a partir de los distritos y las categorías electorales —con el propósito de minimizar posibles sesgos por variables no observables—. Esta opción deja de lado la alternativa de estimar el *voto cruzado* entre categorías.

a partir de la diferencia promedio entre los grupos, antes y después de su aplicación.

En ciencias sociales este ejercicio resulta sumamente complejo y suele enfrentar grandes limitaciones (fácticas y éticas). Pero, a pesar de la dificultad de recrear las condiciones de laboratorio antes descritas, los estudios que pretenden acercarse a condiciones análogas—como una aproximación a estas técnicas de investigación empírica— son cada vez más numerosos (Abadie 2005). Los diseños de investigación basados en «experimentos naturales» y «cuasiexperimentos» apuntan a ese propósito.

En los *experimentos naturales* los investigadores buscan minimizar la confusión de las estimaciones a partir de la identificación de situaciones de la vida real que puedan ser utilizadas «como si fuera» un experimento (que la asignación de los grupos de tratamiento y control sean definidos por circunstancias ajenas a la variable de interés). Más concretamente, que la determinación de qué individuos de una población conformarán un grupo (tratamiento) y cuáles otro (control) debe funcionar «como si fuera» aleatorio.

Los diseños de *discontinuidad en la regresión (DR)* son un tipo específico de *experimento natural* donde se parte de la identificación de un punto de quiebre —que determina la elegibilidad de los miembros de una población para participar de un programa— para luego comparar individuos a un lado y otro de ese punto (Dunning, 2010). Esta es la estrategia utilizada por Hidalgo (2010) y Fujiwara (2015) en sus estudios sobre el impacto del voto electrónico en Brasil⁷.

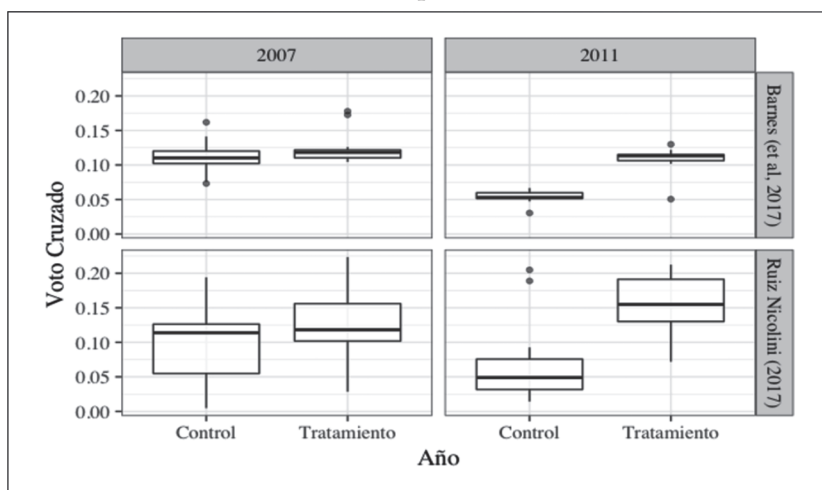
Lo anterior marca una diferencia sustantiva con estrategias de investigación que se basan en métodos *cuasi experimentales* como la *DD*. Al igual que en los «experimentos puros» (típicos de las ciencias básicas) y los *experimentos naturales*, su objetivo es la evaluación del impacto de un tratamiento a partir de la comparación de dos grupos: uno que recibe el estímulo y otro que funciona como base de comparación (control). Pero mientras el primero parte de la aleatoriedad y el segundo asigna el tratamiento «como si fuera» aleatorio (al aportar evidencia creíble de que la asignación debería funcionar de manera similar a la de un sorteo), los métodos *cuasiexperimentales* dejan de lado esas pretensiones.

Una diferencia fundamental entre estos diseños es que mientras una *DR* necesita que los criterios de asignación de los grupos de *tratamiento* y *control* sean claros y evidentes, esto no es necesariamente así para uno de

⁷ Los autores identifican que un nuevo sistema de votación se implementó en municipios con un padrón superior a los 45 000 electores. A partir de allí puede estudiar cambios en los resultados electorales en distritos que están justo debajo y arriba de ese punto (municipios con 40 000 y con 50 000 electores, por ejemplo). Bajo algunas consideraciones, las diferencias entre esas observaciones pueden ser tratadas como causales.

DD. También es cierto que la validez de esta última se sostiene sobre supuestos más rígidos (Gertler et al., 2016)⁸. El análisis de *DD* es el que utilizan los citados trabajos de Barnes, Tchintian y Alles (2017) y Ruiz Nicolini (2017a) graficados en la Figura 1⁹.

Figura 1
Análisis de doble diferencia. Impacto de un nuevo sistema de votación en la provincia de Salta



Nota: Los paneles superiores corresponden a una selección de circuitos electorales de Salta Capital y los inferiores a los circuitos de tres departamentos del interior provincial (La Caldera, Orán y Metán).

Fuente: Elaboración propia en base a Barnes, Tchintian y Alles (2017) y Ruiz Nicolini (2017a).

⁸ Fundamentalmente, el supuesto de *tendencias paralelas*: el estimador convencional de *diferencia en diferencias* requiere que en ausencia del tratamiento, los resultados medios para el grupo de *tratados* y *control* hayan seguido trayectorias paralelas a lo largo del tiempo (Abadie, 2005).

⁹ La simple comparación del efecto de un tratamiento sobre un grupo determinado antes y después de su aplicación difícilmente conducirá a un resultado preciso; es probable que el mismo esté «contaminado» por efectos temporales o eventos (distintos del tratamiento) que sucedieron entre los dos períodos. Sin embargo, la comparación de una parte del universo sometida a la implementación del *tratamiento* contra un grupo de *control* se puede usar para encontrar diferencias en el tiempo que no se explican por la exposición al tratamiento (Ruiz Nicolini, 2017a). Esas diferencias refieren al contrafáctico de qué hubiera sucedido con el grupo de tratamiento de no haberse implementado el programa. El diseño de *diferencia en diferencias* se basa en esa idea (Abadie, 2005).

¹⁰ Barnes, Tchintian y Alles (2017) combinan una estrategia de *matching* con la de *doble diferencia* para evaluar el caso de Salta.

Entonces, ¿qué es distintivo en los *experimentos naturales*, y por qué se supone que son una mejor estrategia de investigación? Dunning (2012) argumenta que en el corazón de los *experimentos naturales* está el esfuerzo de utilizar procesos aleatorios (o *como si fueran aleatorios*) para estudiar el efecto de las causas —en vez de intentar controlar estadísticamente por covariables—. Ello lo distingue de otros estudios observacionales, tales como los *cuasiexperimentos* o diseños de *matching*¹⁰. En resumen, mientras que la asignación *aleatoria* posibilita controlar por factores observables y no observables, los *cuasiexperimentos* solo pueden atacar las amenazas a la inferencia de los primeros, bajo el supuesto de que el investigador puede controlar por covariables relevantes/conocidas (Dunning, 2012, pp. 15-21)¹¹.

Chaco y Corrientes: como si fueran laboratorios

Tal como adelantamos, el elemento distintivo que nos permite considerar nuestros casos para un diseño que se presenta como un *experimento natural* parte de la identificación de grupos de *tratamiento y control* al interior de los circuitos electorales en ambas provincias.

La clave reside en que a los votantes se les asigna una mesa (dentro de un centro de votación, que en general es un establecimiento educativo) en función del orden alfabético de su apellido. Por ello, es plausible sostener que no existe relación entre la asignación de la mesa y su comportamiento electoral¹².

En ambos casos, las autoridades electorales encargadas de organizar el proceso electoral determinaron que el nuevo sistema de votación se utilizara íntegramente en escuelas de determinados circuitos y no en otras (que continuaron utilizando el sistema tradicional). De esta forma los individuos fueron asignados de un modo *como si fuera aleatorio* a un *grupo de tratamiento* —votar mediante un SEV— o *grupo de control* —votar con el método tradicional—. Ello nos permite estimar el efecto de dicho tratamiento sobre distintos comportamientos de los votantes.

En las elecciones de Corrientes se eligió intendente y vice en una categoría, y concejales en otra. La división en dos categorías hizo posible el

¹¹ Un estado del debate entre análisis de inferencia causal *basada en modelos vs. basada en diseño* —y diferencias dentro de ellas— puede encontrarse en King, Keohane y Verba (1994) y en la reacción de Brady y Collier (2010).

¹² Casas, Díaz y Trindade (2017, p. 141) argumentan que este supuesto es aceptado en el contexto político latinoamericano —referenciando un trabajo previo de Cantú (2014), en el que analiza irregularidades en elecciones mexicanas— y brindan evidencia adicional para la Argentina a partir del análisis de la elección presidencial de 2011. Un detalle de la normativa se encuentra disponible en el Apéndice D.

voto cruzado, esto es, el voto a distintas listas en cada categoría. Esto nos permitirá, siguiendo los trabajos de Barnes, Tchintian y Alles (2017) y Ruiz Nicolini (2017a), estimar el efecto del SEV sobre el voto cruzado, haciendo un aporte a la literatura ofreciendo evidencia derivada de un *experimento natural*, al mismo tiempo que podemos estimar el efecto sobre otros comportamientos tales como *ventajas partidarias* y *proporción de votos positivos*, siguiendo a Abdala y Antenucci (2016). Por su parte, la elección de Chaco fue precedida por elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO). Esa secuencia nos permitirá estimar el efecto del SEV sobre la volatilidad de votos entre las PASO y las elecciones legislativas.

Para ambas elecciones estimamos el efecto del tratamiento (asignación de votantes a mesas con SEV) sobre las siguientes variables dependientes: (i) el voto a cada lista o frente electoral, (ii) el voto en blanco, (iii) los votos nulos (o recurridos), y (iv) los votos no afirmativos (blancos y nulos). Para el caso de Corrientes evaluamos también la variable (v) «corte de boleta» o voto cruzado (distinto voto para intendente y para concejales). Para el caso de Chaco analizaremos el efecto del SEV sobre la variable (vi) volatilidad entre PASO y generales, esto es, la proporción de votantes que cambiaron su preferencia partidaria entre una y otra elección.

Resultados

Corrientes

La elección contó con dos centros de votación completos (30 sobre 798 mesas) de dos circuitos electorales distintos (3 y 5b) que votaron con un sistema electrónico de votación (SEV). En cada uno de los circuitos contamos con centros que votaron con el nuevo sistema y con las tradicionales boletas partidarias.

La prevalencia de voto cruzado en una mesa de votación no es observable con exactitud en base a los datos electorales, debido a que éstos reportan los resultados agregados en cada categoría, pero no la elección de listas a nivel individual, dado que el voto es secreto. Podemos calcular, de todas maneras, una cota inferior para dicha prevalencia, dada por la siguiente fórmula: $VC_i = \sum_k |I_{ik} - C_{ik}|/2$, donde la suma recorre las listas k en competencia, y I_{ik} y C_{ik} miden la proporción de votantes a la lista k para la categoría de intendente y concejales, respectivamente. Usaremos dicho indicador como estimación.

El caso de Corrientes difiere respecto de los casos de Salta y Chaco por otra de las normas que regulan la competencia: la posibilidad de presentar

«listas espejo»¹³. Dada la legislación provincial, se habilitó una lista para cada uno de los partidos miembros de las alianzas que competían: las listas presentaban los mismos candidatos pero el diseño de cada una variaba en función del nombre / número asignado a cada partido (Apéndice A).

En términos políticos, este diseño permite a los partidos medir fuerzas puertas adentro de su propia alianza y empujar la candidatura a Intendente desde múltiples etiquetas. Los votos por cada uno de los «espejos» permiten distinguir con precisión el aporte de cada uno al agregado de los votos¹⁴.

Tres fueron las alianzas que presentaron candidatos a Intendente. A su vez estas se conformaron por una multiplicidad de listas: el *Frente para la Victoria* por 2; el oficialista *Haciendo Corrientes* por 12 y su principal contrincante —ganador de la contienda—, *ECO + Cambiemos* por 21. El *diagrama de Sankey* del Apéndice B ilustra los resultados.

En primer lugar, el SEV no tuvo efectos significativos sobre la proporción de votos a cada candidato a intendente (Figura 2). Consideramos despejadas, así, las dudas sobre la ventaja que podría haberle conferido al oficialismo local. Tampoco encontramos evidencia de que el resultado de la elección pudiera haber sido distinto de no haberse empleado la SEV en los dos centros de votación donde se hizo la prueba piloto. En efecto, el resultado de simular el resultado electoral cambiando las mesas con SEV por mesas sin SEV del mismo circuito (que, en promedio, deberían tener el mismo resultado si descontamos el efecto del SEV) no presentó diferencias significativas.

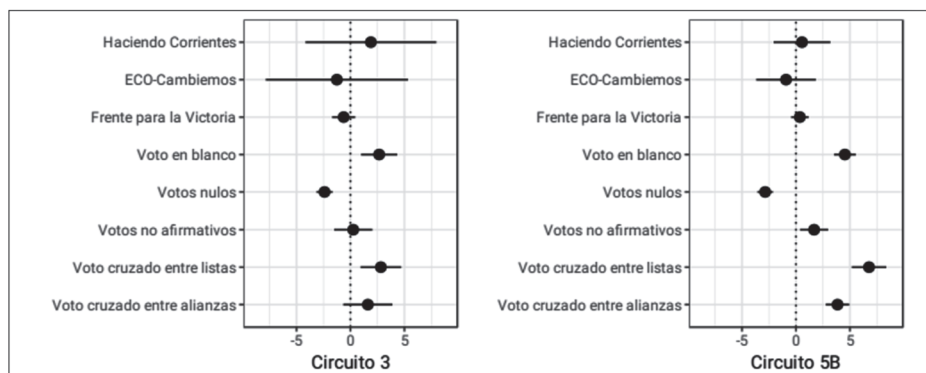
Se observan, en cambio, efectos significativos sobre el porcentaje de votos en blanco y votos nulos, pero en dirección opuesta (Figura 2). Con SEV hay más votos en blanco pero menos votos nulos. Esto puede deberse a que el mismo comportamiento (no votar a ningún candidato) se expresa distinto con SEV (como voto en blanco) que con boleta de papel (menos como voto en blanco, y más como voto nulo).

¹³ A lo largo del federalismo electoral argentino encontramos variedad de prácticas que afectan la claridad de la oferta electoral: la «ley de lemas» (Santa Cruz), «acoples» (Tucumán) u otro tipo de «colectoras» (Salta) hacen más difícil (i) la administración del proceso electoral y (ii) generan confusión en el electorado.

¹⁴ Muchas de estas listas si presentaban candidatos para la categoría legislativa (Concejal). Un cálculo «desde abajo» sería que se integra una lista para un cargo inferior, concentrando la campaña para esa categoría esperando recibir votos «desde arriba».

Figura 2

Efecto del SEV sobre el porcentaje de votos en cada circuito, con intervalos de confianza OLS de 95 por ciento.



Nota: Cuando una línea negra horizontal no corta a la línea punteada vertical se interpreta que el efecto sobre ese porcentaje de votos es significativo.

Fuente: elaboración propia.

En el análisis que Leiras y Calvo (2011) hacen de la elección de Salta en 2011 sostienen que

...las reducciones del porcentaje de votos positivos suelen leerse como signos de descontento ciudadano con la oferta que presentan los partidos. No obstante, los ciudadanos emiten votos en blanco o anulan sus votos por diversos motivos. Algunos de ellos no implican un rechazo intencional de la oferta electoral. Por ejemplo, es posible que algunos ciudadanos omitan elegir una opción en alguna categoría de candidatos por descuido, que prefieran emitir un voto en blanco porque estiman que no tienen información suficiente para pronunciarse o que emitan un voto nulo porque no conocen bien el procedimiento de votación. [Y evalúan que] ...con este sistema, la indiferencia tiene que expresarse como rechazo y la operatoria del sistema completa los vacíos de información con el que los votantes hubieran llegado al cuarto oscuro (pp. 9-10).

En el caso que acá analizamos el efecto positivo sobre el «voto en blanco» se compensa parcialmente con el efecto negativo sobre el «voto nulo». En ambos circuitos la estimación puntual del efecto del SEV sobre los votos no afirmativos es positiva, aunque sólo en el circuito 5B es estadísticamente significativa.

Por otro lado, el análisis correntino nos permite sumar evidencia de que la modificación del instrumento de emisión tiene un efecto sobre la proporción de «corte de boleta» o voto cruzado. Para esto consideramos dos tipos de voto cruzado: uno «entre listas» y otro «entre alianzas», con la intención de capturar el efecto de las «listas espejo». El primero corresponde al corte de boleta propiamente dicho: optar por una lista para intendente y otra para concejal. Esto se facilita sensiblemente con la interfaz del SEV, que no requiere de tijeras. El «corte de boleta», o voto cruzado, en este caso se efectúa oprimiendo opciones en una pantalla táctil. El sistema presenta una primera pantalla donde el elector puede optar entre (a) «votar lista completa» o (b) «votar por categorías», aunque sin ninguna identificación clara de que sucederá en la pantalla siguiente. Si la opción (b) es la elegida, el votante visibiliza en pantallas subsiguientes la totalidad de las listas que se presentan para cada una de las categorías en disputa en un distrito determinado. El hecho de que las distintas categorías se presenten de manera independiente unas de las otras eleva las chances de que los votantes elijan fuerzas políticas alternativas.

Si con el sistema tradicional un votante tiene que hacer un esfuerzo consciente para votar dos listas distintas en dos categorías en disputa (usar las tijeras para separar categorías en una boleta que las trae pegadas), con el nuevo sistema se revierte la situación: la dificultad va en el sentido contrario, ya que si quieren votar al mismo partido los votantes tienen que «juntar» los votos de su selección en cada una de las categorías (Leiras y Calvo, 2011). El efecto de la SEV es estadísticamente significativo en los dos circuitos analizados cuando analizamos las listas.

Por último, el segundo tipo de voto cruzado («entre alianzas») corresponde a votar un candidato a intendente y una lista de concejales que va con otro candidato a intendente. Por ejemplo, un voto a Tassano (*ECO-Cambiamos*) para intendente, y, para concejales, a una lista que no lo tiene a él como candidato a intendente (es decir, ninguna de las 23 listas que sí lo tienen como candidato). Dado el sistema de listas espejo, este voto cruzado es más «sustantivo»: expresa una clara escisión de la preferencia electoral en las dos categorías, que no es meramente consecuencia de la multiplicidad de listas en las que figura cada candidato. El efecto de la SEV sobre esta medida de corte de boleta (más restrictiva) es menor, pero la estimación puntual es positiva en los dos circuitos y es estadísticamente significativa en uno de ellos (Figura 2).

Chaco

En las elecciones a legisladores provinciales de Chaco del año 2017 se implementó un SEV en 641 mesas de 3104. En 12 circuitos se implementó

parcialmente, es decir, en algunas mesas se votó con SEV y en otras se votó con el sistema tradicional. Estos circuitos, distribuidos en 10 municipios de primera categoría (más de veinte mil habitantes), nos permiten estimar el efecto del SEV sobre el comportamiento electoral.

En las PASO participaron 11 partidos, de los cuales dos presentaron competencia interna: el oficialismo provincial, Frente Chaco Merece Más (FCHMM), que presentó 11 listas, y el oficialismo a nivel nacional, Cambiemos, que presentó 3. El FCHMM obtuvo la mayor cantidad de votos (47 por ciento), seguido por Cambiemos (32 por ciento), el Partido del Obrero (PO, 4 por ciento) y el kirchnerista Partido Frente Grande (3 por ciento). El número efectivo de listas internas¹⁵ presentadas por FCHMM es de 2,24, con una lista (encabezada por Gustavo Ferrer) que se llevó el 66 por ciento de los votos al frente, y otras 10 que se llevaron entre el 1 y el 5 por ciento. La competencia dentro de Cambiemos fue menor: el número efectivo de listas fue de 1,34; la lista encabezada por Carim Peche se llevó el 86 por ciento de los votos del frente; las restantes se llevaron el 8 y el 6 por ciento.

Como en el caso de Corrientes, estimamos la magnitud del efecto de la SEV sobre el voto a los partidos o frentes (FCHMM, Cambiemos, PO, y Otros, es decir, la sumatoria de los demás), el voto en blanco, los votos nulos (o recurridos) y los votos no afirmativos (blancos y nulos). Estimamos además el efecto sobre la diferencia entre el resultado de las PASO () y las generales () de cada partido, que indica la magnitud del voto cruzado entre ambas elecciones.

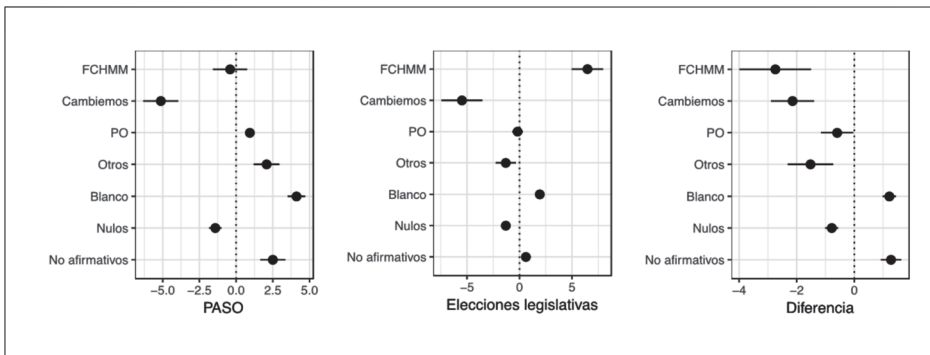
Dado que contamos con 12 circuitos, empleamos un modelo de efectos mixtos, en el que el término constante (que mide el valor promedio de la variable bajo el sistema de voto tradicional) varía entre circuitos (efecto fijo por circuito), y el efecto del SEV es aleatorio entre circuitos. Llamamos al efecto medio del SEV, que es el parámetro de interés. En la Figura 3 se pueden observar las estimaciones de los efectos con intervalos de confianza de 95 por ciento.

A diferencia de lo observado en la elección de Corrientes, el SEV tiene un efecto significativo sobre el voto a los partidos más competitivos: tanto en las PASO como en las generales el SEV causó una pérdida en promedio de 5 por ciento (sobre los votos totales) a Cambiemos, y en las generales una ventaja de 6 por ciento para el Frente Chaco Merece Más. Por otro lado, en las PASO el Partido del Obrero obtuvo una ventaja de 1 por ciento asociada al SEV, mientras que los demás partidos obtuvieron una ventaja de 2 por ciento. En las elecciones generales el SEV tuvo un efecto promedio nulo sobre el voto al PO, y un efecto negativo (-1%) sobre los partidos menores.

¹⁵ Calculado como $1/\sum_k |V_k^2|$, donde V_k es la proporción de votos recibidos por la lista k .

Corrimos una simulación en base al modelo de efectos mixtos para predecir cuáles habrían sido los resultados de la elección si no se hubiera aplicado el SEV. El modelo toma como hipótesis que en los circuitos en los que se implementó el SEV en todas las mesas el efecto sobre el voto sigue la misma distribución (modelada como una normal) que en los circuitos en los que la implementación fue parcial. De esta manera, extrapolamos la inferencia del efecto del SEV en los circuitos en los que la implementación fue parcial a aquellos en los que la implementación fue total. La conclusión, en base a 20 000 iteraciones, es que, con 77 por ciento de probabilidades, de haberse votado con el sistema de voto tradicional, el Frente Chaco Merece Más habría obtenido 8 bancas en lugar de 9, y Cambiemos, 7 en lugar de 6. Afirmamos, pues, con 77 por ciento de certeza, que el SEV benefició al oficialismo, otorgándole una banca que perdió la oposición. Por su parte, en todas las simulaciones el Partido del Obrero obtuvo una banca, debido al efecto casi negligible del SEV sobre su voto.

Figura 3
Efecto del SEV sobre el porcentaje de votos, con intervalos de confianza de 95 por ciento.



Nota: Cuando una línea negra horizontal no corta a la línea punteada vertical se interpreta que el efecto sobre ese porcentaje de votos es significativo.

Fuente: elaboración propia.

En consonancia con lo estimado para la elección de Corrientes, el SEV tuvo un impacto significativo sobre el voto en blanco (4 por ciento en las PASO, 2 por ciento en las generales), que se vio parcialmente compensado por una caída en los votos nulos. De esta manera, el porcentaje de votos no

afirmativos (blancos y nulos) creció en promedio en 2,5 puntos porcentuales en las PASO y en 0,5 en las generales.

Por otra parte, estimamos que el SEV tuvo un impacto negativo sobre el voto cruzado entre elecciones: hizo caer en promedio en 3 por ciento la diferencia de votos al FCHMM entre las PASO y las generales, en 2 por ciento la diferencia de votos a Cambiemos, en 0,5 por ciento al PO y en 1,5 por ciento a los restantes. De todas maneras, debido a que los votantes de ambas elecciones no fueron los mismos (la participación creció en un 12 por ciento entre elecciones), estos resultados no deben interpretarse como una caída en la proporción de votantes que cambiaron su voto debido al SEV.

Discusión

Es usual que cuando los encargados de la gobernanza electoral debaten la posible implementación de sistemas electrónicos de votación los argumentos centrales giran en torno a temas de seguridad informática e integridad de los procesos electorales. No obstante, desde la ciencia política, cada vez más investigaciones ponen el foco en los potenciales efectos que nuevas tecnologías de votación pueden tener sobre el comportamiento de los electores y los resultados de los comicios. Siguiendo la segunda línea, este análisis aporta evidencia de cómo puede influir el cambio en la forma de votar en el modo de interacción que tienen los votantes con la tecnología y los resultados que derivan de ese proceso.

Mientras que algunos de nuestros resultados son consistentes con hallazgos previos, en este artículo fuimos capaces además de aportar nueva evidencia y resolver algunas limitaciones existentes en la literatura. Por un lado, nuestro diseño de investigación aprovecha la oportunidad para hacer un análisis a partir de un *experimento natural*. Ello nos permite presentar resultados que se derivan de un diseño de investigación más transparente en el que el proceso de inferencia se sostiene sobre menos supuestos.

Al mismo tiempo, pudimos integrar en el análisis una variedad de comportamientos electorales (hasta acá analizados por separado) para dos escenarios distintos (con regulaciones y contextos deferentes). En primer lugar, los casos analizados confirman los hallazgos sugeridos en Leiras y Calvo (2011) y analizados en Abdala y Antenucci (2016) respecto de la disminución de *votos nulos* (provocado por la interfaz del dispositivo) y el aumento de *votos en blanco*. En conjunto estas variables impactan positivamente sobre la cantidad de *votos no afirmativos*, lo cual hace disminuir la base sobre la cual se reparten bancas en elecciones legislativas.

En segundo lugar, contrario a los resultados de nuestro análisis de Corrientes y de lo reportado por Abdala y Antenucci (2016) respecto de los

comicios de Chaco en 2015, encontramos un efecto significativo sobre la proporción de votos que reciben los principales contendientes en los comicios chaqueños de 2017. Dependiendo si se vota con el sistema tradicional de boletas partidarias o un SEV existen diferencias en el apoyo para los principales contendientes. Con estos datos, corrimos una simulación para evaluar el efecto sobre el reparto de bancas y encontramos una probabilidad alta de que la primera fuerza obtuviera una banca extra a costas de su principal contrincante que podría ser explicada por la utilización de un SEV.

Por último, para el caso de Chaco estimamos el «voto cruzado» entre turnos electorales (que funciona como indicador de volatilidad del voto) y encontramos efectos significativos para varias de las fuerzas políticas. Para el caso de Corrientes seguimos la misma estrategia de Barnes, Tchintian y Alles (2017) y Ruiz Nicolini (2017a) y, al igual que ellos, encontramos un efecto positivo de utilizar un SEV sobre el voto cruzado entre categorías electorales —en un mismo turno electoral—.

El incremento en el «corte de boleta» podría abrir posibilidades de representación institucional en la arena legislativa a partidos relativamente débiles, que suelen tener mayores dificultades para acceder a bancas. Este es el argumento de Barnes, Tchintian y Alles (2017) al analizar el caso de la ciudad de Salta. Para estos autores la explicación central detrás del incremento en el *voto cruzado* se basa en la existencia de *votantes estratégicos*, que al bajarle los costos para votar por distintos partidos para distintas categorías, optan por maximizar el rendimiento de su voto. Algunos de los resultados acá expuestos (como el efecto significativo del SEV sobre fuerzas competitivas entre turnos electorales) sugieren que otras explicaciones son atendibles.

Mientras que un futuro trabajo debería indagar y aportar evidencias sobre algunos de los mecanismos causales detrás de estos hallazgos, estas evaluaciones nos permiten sostener que los diseños importan: el diablo está en los detalles.

Bibliografía

- Abadie, A. (2005). Semiparametric difference-in-differences estimators. *The Review of Economic Studies*, 72(1), 1-19.
- Abdala, B. y Antenucci, P. (2016). Evaluación de efectos de la boleta electrónica. Evidencia experimental de las elecciones de Chaco en 2015. *Revista SAAP*, 10(2), 339-354.
- Aguerre, T. (2017). Voto electrónico: un debate entre lo seguro y lo moderno. En *Voto Electrónico. Una solución en busca de problemas* (pp. 37-53). Buenos Aires, Argentina: Fundación Vía Libre.

- Alvarez, R. M. y Hall, T. (2008). *Electronic elections: The perils and promises of digital democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ansolabehere, S. y Stewart, C. (2005). Residual votes attributable to technology. *The Journal of Politics*, 67(2), 365-89.
- Barnes, T. D.; Tchintian, C. y Alles, S. (2017). Assessing ballot structure and split ticket voting: Evidence from a quasi-experiment. *The Journal of Politics*, 79(2), 439-56.
- Brady, H. E. y Collier, D. (2010). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Busaniche, B. (Ed.) 2017. *Voto electrónico. Una solución en busca de problemas*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Vía Libre.
- Calvo, E.; Escolar, M. y Pomares, J. (2009). Ballot design and split ticket voting in multiparty systems: Experimental evidence on information effects and vote choice. *Electoral Studies*, 28(2), 218-31.
- Cantú, Francisco (2014). *Identifying irregularities in Mexican local elections*. *American Journal of Political Science*, 58(4), 936-51.
- Card, D. y Moretti, E. (2005). Does voting technology affect election outcomes? Touch-screen voting and the 2004 presidential election (Working Paper 11309). National Bureau of Economic Research.
- Casas, A.; Díaz, G. y Trindade, A. (2017). Who monitors the monitor? Effect of party observers on electoral outcomes. *Journal of Public Economics*, 145, 136-49.
- Chaparro, E. (2016). *El sistema de voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires. Una «solución» en busca de problemas*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Vía Libre.
- Dunning, T. (2010). Design-based inference: Beyond the pitfalls of regression analysis? En *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 273-311). Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dunning, T. (2012). *Natural experiments in the social sciences. A design-based approach*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Feldman, A. J.; Halderman, J. A. y Felten, E. W. (2007). *Security analysis of the Diebold AccuVote-TS voting machine*. Trabajo presentado en Proceedings of the USENIX Workshop on Accurate Electronic Voting Technology, Berkeley, CA.
- Fujiwara, T. (2015). Voting technology, political responsiveness, and infant health: Evidence from Brazil. *Econometrica*, 83(2), 423-64.
- Gertler, P. J.; Martinez, S.; Premand, P.; Rawlings, L. B. y Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. World Bank Publications.
- Hidalgo, F. D. (2010). *Digital democracy: The consequences of electronic voting technology in Brazil*. New Faces in Political Methodology III, Penn State Quantitative Social Science Initiative, Pennsylvania State University.
- King, G.; Keohane, R. O. y Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Leiras, M. y Calvo, E. (2011). *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Cippec-Copec. Disponible en: <http://oear.cippec.org/analisis/la-forma-de-votar-importa-el-impacto-de-los-nuevos-instrumentos-de-votacion-sobre-la-conducta-electoral-en-las-provincias-argentinas/>.
- Morgan, S. L. y Winship, C. (2014). *Counterfactuals and causal inference*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Ravi, S.; Debnath, S. y Kapoor, M. (2017). The impact of electronic voting machines on electoral frauds, democracy, and development. Washington, DC: Brookings. Disponible en: <https://www.brookings.edu/research/working-paper-using-technology-to-strengthen-democracy/>.
- Ruiz Nicolini, J. P. (2017a). *El impacto de enchufar los votos. Evaluación del voto cruzado entre categorías en las elecciones de la provincia de salta* (Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina). Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/317236729>.
- Ruiz Nicolini, J. P. (2017b). Fuego amigo en torno a la BUE. *El Estadista*, disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=12699>.
- Zucco, C. y Nicolau, J. M. (2016). Trading old errors for new errors? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, 43, 10-20.

Palabras clave

experimento natural – comportamiento electoral – tecnología de votación – diseño de boletas – reforma política

Keywords

natural experiment – electoral behavior – voting technology – ballot design – political reform

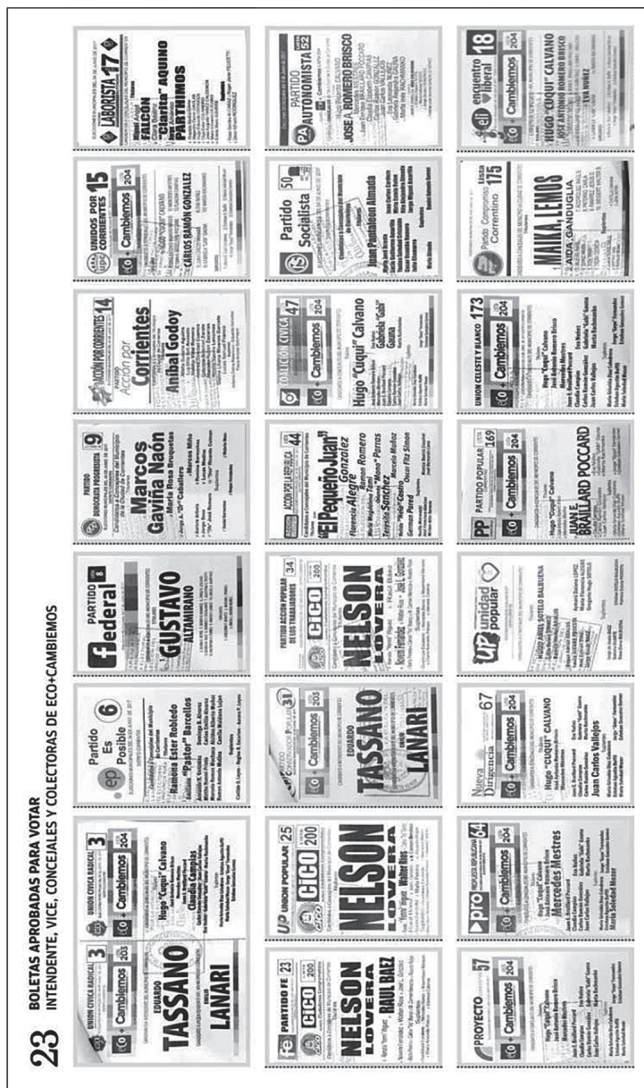
Abstract

This article analyzes the effects that new voting systems can have on electoral behavior. Exploiting a natural experiment opportunity, we can estimate the impact of a new technology -and its respective ballot design- on sub national elections in Argentina. Our results are consistent with previous research showing significant effects on the proportion of positive votes, negative votes and split-ticket voting. In addition, this exercise has other virtues: (a) we are able to integrate electoral behaviors into the analysis; (b) we add geographic variation with other relevant electoral regulations and (c) the research design allows us to do so by relaxing methodological assumptions.

Anexo

Apéndice A

Listas espejo (Corrientes)

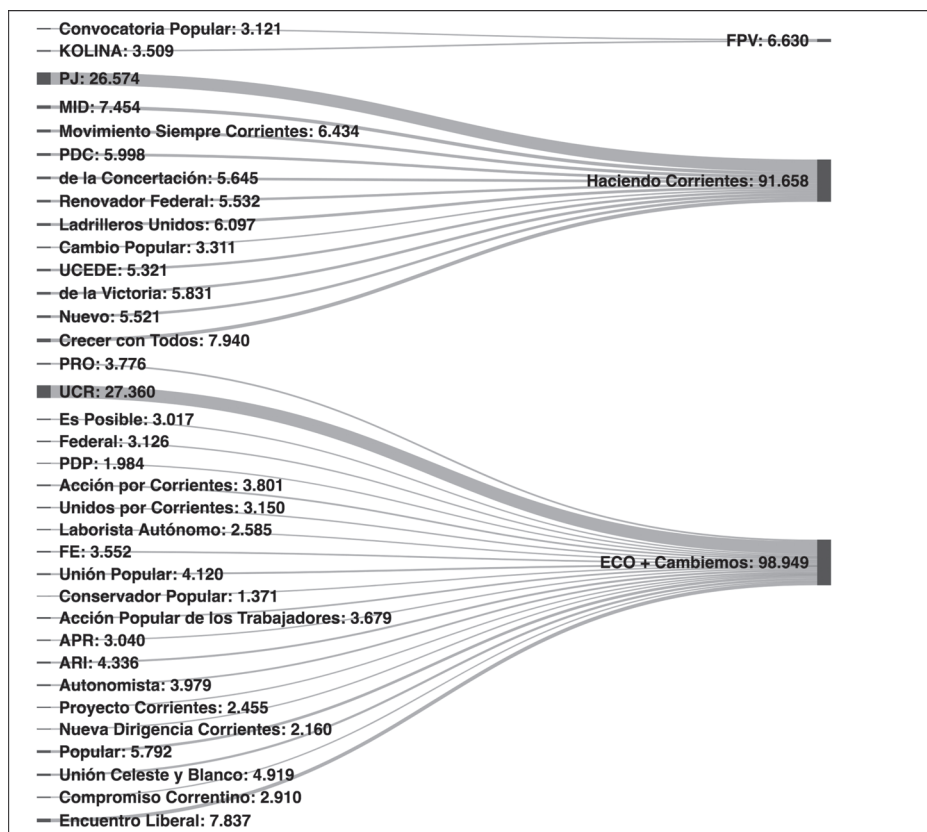


Nota: modelos de boletas con «espejos». Arriba: boleta partidaria. Abajo: Boleta Única Electrónica.

Fuente: *El Litoral* y Junta Electoral Provincial de Corrientes, <http://www.juscorrientes.gov.ar/elecciones/elecciones-municipales-corrientes-4-junio-2017/>

Apéndice B

Listas espejos y alianzas en Corrientes, categoría Intendente.
Diagrama de Sankey



Nota: Izquierda (origen): listas individuales que llevaban un mismo candidato a intendente dentro de cada alianza («espejos»). Derecha (destino): alianzas electorales que postulaban un candidato a intendente (ECO-Cambiemos, Frente Para la Victoria y Haciendo Corrientes). Los valores representan el valor absoluto de votos de cada lista y alianza.

Fuente: <http://elecciones2017.corrientes.gov.ar/totalianza.php>

Apéndice C

Sistema electrónico de votación (SEV)

En los casos de las provincias que acá analizamos, la implementación de los distintos instrumentos de votación se realizó de manera parcial. En Corrientes se definió que se votara con un SEV en un par de escuelas en las elecciones municipales de la capital. En Chaco, que ya cuenta con experiencias pilotos previas, el SEV se utilizó en varios municipios; en algunos casos circuitos enteros votaron con la nueva tecnología, en otros con el sistema tradicional de boletas de papel y también los hubieron mixtos (los que acá utilizamos).

Los dos circuitos en el caso de Corrientes son el 3 y el 5b.

| | Corrientes | Chaco |
|-------------------|------------|----------|
| Municipios | 1 | 10 |
| Circuitos | 2 | 12 |
| Mesas | 30/798 | 641/3104 |
| % Mesas | 3,7% | 20% |

Los circuitos seleccionados en el caso de Chaco son: el 119, de Charata, el 22A, de Fontana, el 62, de General José de San Martín, el 136, de Juan José Castelli, el 117, de Las Breñas, el 104, de Machagai, el 88, de Presidencia Roque Sáenz Peña, el 98, de Quitilipi, el 13A, el 16A y el 8A, de Resistencia, y el 78, de Villa Ángela.

Apéndice D

Ficheros Electorales

La legislación electoral que regula la administración de los ficheros electorales de las provincias de Chaco y Corrientes es consistente con el Código Electoral Nacional que regula los comicios nacionales. Este establece en su artículo 29 que *«el padrón se ordenará de acuerdo a las demarcaciones territoriales, las mesas electorales correspondientes y por orden alfabético por apellido»*.

El Código Electoral de la provincia de Corrientes (Decreto-Ley N° 135/01) y la Ley Electoral de la provincia de Chaco (Ley N.4169), que regulan los procesos electorales dentro de las provincias, establecen en sus segundos capítulos el ordenamiento que los ficheros deben seguir, especificando las subdivisiones dentro de las cuales se ubican la totalidad de electores: demarcando primero secciones electorales dentro del territorio; integradas

estas por circuitos electorales y, por último, ordenando alfabéticamente a cada uno de los registros.

Esta identificación nos permite sostener que la asignación de determinados votantes a una escuela en la que se votara con uno u otro sistema —esto es, la determinación de grupos de *tratamiento* y *control*— puede ser considerado *como si fuera aleatoria*; y por ende, que los grupos son equivalentes en expectativas —tanto para los resultados potenciales como para las covariables no observables—. Bajo estas condiciones, en promedio, cualquier diferencia observable de una variable de interés responderá al efecto causal del *tratamiento*, que es lo que buscamos estimar.

Fuente: Observatorio Electoral Argentino (Cippec), <http://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2015/09/CODIGO-ELECTORAL-PROVINCIAL.pdf>; Tribunal Electoral de Chaco, www.electoralchaco.gov.ar/images/pdfs/2014/Ley_4169.pdf

El XIII Congreso Nacional de Ciencia Política

The XIII Political Science National Conference

AGUSTÍN VALLEJO

Rice University, Estados Unidos

av37@rice.edu

Entre los días 2 y 5 del pasado mes de agosto tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Política de Análisis Político. Esta vez el evento se celebró en la Universidad Torcuato Di Tella y el título convocante fue «La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática». Esta nota constituye un comentario sobre este congreso y también sobre el estado actual de la ciencia política en Argentina. Con este fin, iniciaré reseñando el congreso para luego presentar lo que entiendo como un logro y dos desafíos aún pendientes de la ciencia política en Argentina. Me referiré en tanto al rol que los congresos de ciencia política han tenido sostenidamente en la creación de una comunidad politológica. Luego presentaré algunas estadísticas descriptivas sobre el reciente y los anteriores congresos de ciencia política, los invitados y los eventos más salientes del congreso. Seguido, discutiré el rol de los simposios como instancias de generación de redes y discusión de trabajos. Por otra parte, a partir de algunos resultados de la encuesta on-line realizada a los asistentes al congreso discutiré lo que considero dos desafíos: primero, cómo construir una comunidad más allá de las universidades, y segundo, cómo reforzar el rol de las mujeres en la ciencia política en Argentina.

La ciencia política en argentina, los congresos y el XIII Congreso Nacional

¿Es correcto hablar de «ciencia política argentina»? Si una de las características del conocimiento científico es su carácter universal, es decir independiente del lugar o la época, ¿por qué insistir en delimitarla geográficamente? Si lo que determina el conocimiento científico no es el objeto de estudio ni la nacionalidad de quienes lo llevan a cabo sino el método por el cual es abordado, ¿por qué hablamos de «ciencia política argentina»? ¿Tendría sentido hablar de la química tukiota o de la física marroquí? Sí, en cambio, es posible hablar del desarrollo de una disciplina científica *en* un determinado contexto geográfico. Por esta razón propongo hablar de la

ciencia política en Argentina para referirnos a la comunidad que involucra actores, instituciones y prácticas politológicas en el territorio argentino. La, entonces, ciencia política en Argentina es una disciplina con una fuerte consolidación y penetración en la sociedad, particularmente en los últimos años (Bulcourf, 2012; D'Alessandro et al., 2015). Entre sus prácticas habituales están los Congresos Nacionales de Ciencia Política organizados por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Con una tradición que arranca en 1993, la SAAP ha realizado trece congresos nacionales. La Tabla 1 muestra años, las ciudades y los títulos de los 13 Congresos Nacionales de Ciencia Política realizados por la SAAP.

Tabla 1
Congresos nacionales de ciencia política organizados por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)

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

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

Durante el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, el Acto de Apertura tuvo lugar en el SUM de la Universidad Torcuato Di Tella y estuvo a cargo del rector de esta universidad, Ernesto Schargrotsky; el presidente de la SAAP, Martín D'Alessandro; el actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Horacio Rodríguez Larreta; y la Vicepresidenta de la Nación Argentina, Gabriela Michetti. El acto tuvo como eje la potencialidad de la política en tanto acción colectiva de los seres humanos, el rol de la política, y en particular, de la ciencia política en las sociedades modernas. El momento más emotivo de la jornada de apertura fue la mención especial por parte de D'Alessandro en homenaje a uno de sus predecesores al frente de la SAAP, el Doctor Arturo Fernández. Fernández, quien fuera presidente de la SAAP durante tres periodos, desde el año 2000 hasta 2008, falleció el 8 de julio de este mismo año. En el caso particular de quien escribe estas líneas, Arturo representó la primera materia de licenciatura y la primera invitación a asistir a un congreso de SAAP, por lo que solo tengo, como la inmensa mayoría de personas que lo conocieron, palabras de afecto hacia él.

Además del Acto de Apertura, el congreso contó con un gran número de ponencias y mesas. La Tabla 2 presenta información sobre los asistentes, ponencias, simposios, mesas especiales, así como también datos demográficos de los asistentes, de los trece Congresos Nacionales de Ciencia Política. El XIII Congreso fue el congreso que más inscriptos, panelistas y simposios tuvo. Si bien puede verse un descenso en el número de ponencias, esto se debe al creciente rol de los simposios, los cuales no solo son cada vez más, sino que congresos tras congresos aumenta el número de politólogos que elige presentar su investigación a través de esta vía, ya sea por medio de artículos o, también, libros.

Con respecto a las mesas regulares, este congreso tuvo una composición similar a la del congreso anterior. Los paneles organizados bajo el área de «Estado, administración y políticas públicas» fueron los más numerosos en 2015, con una leve baja en 2017 a 60 paneles. Por su parte el área de investigación con mayor cantidad de paneles en 2017 fue «Relaciones Internacionales» con un total de 67 paneles, en tanto que en 2015 concentró 49 mesas. Les siguieron «Política comparada» con 40 paneles en 2015 y 42 en 2017, y «Teoría y filosofía política» con 57 paneles en 2015 y 40 en 2017. Estas cuatro áreas concentraron el 78,8 por ciento de los paneles en 2015 y el 80,7 por ciento en 2017. Los respectivos 21,2 y 19,3 por ciento restantes estuvieron repartidos entre «Opinión pública», «Historia y política», «Instituciones políticas», «Género y política» y «Desarrollo, enseñanza y método de la ciencia política». La Tabla 3 muestra el número y el porcentaje de paneles de cada área sobre el total de paneles del XII y el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política.

Tabla 2
Estadísticas descriptivas de los 13 Congresos Nacionales
de Ciencia Política

| Congreso | I 1993 | II 1995 | III 1997 | IV 1999 | V 2001 | VI 2003 | VII 2005 | VIII 2007 | IX 2009 | X 2011 | XI 2013 | XII 2015 | XIII 2017 |
|--|-----------|------------|-------------|------------|-----------|------------|-------------|--------------|------------|-----------|------------|-------------|--------------|
| Cantidad de inscriptos | 400 | 900 | 792 | 603 | 509 | 1170 | 981 | 953 | 1239 | 1718 | 1830 | 2036 | 2326 |
| Estudiantes (en %) | s/d | s/d | 74,1 | 59,1 | 55,8 | 60,0 | 54,6 | 43,7 | 50,4 | 37,8 | 33,8 | 31,58 | 30,66 |
| Graduados (en %) | s/d | s/d | 25,9 | 40,9 | 44,2 | 40,0 | 45,4 | 56,3 | 49,6 | 62,2 | 66,2 | 68,41 | 69,34 |
| Mujeres (en %) | s/d | s/d | s/d | s/d | 59,1 | s/d | 54,6 | 56,4 | 49,9 | 49,6 | 48,4 | 47,52 | 51,24 |
| Ponencias* | 97 | 313 | 103 | 89 | 101 | 239 | 263 | 311 | 521 | 1041 | 1133 | 1160 | 801 |
| Panelistas* | 117 | 375 | 108 | 86 | 114 | 292 | 296 | 324 | 579 | 993 | 1404 | 1404 | 1751 |
| Mujeres (en %) | 47,6 | 44,5 | s/d | s/d | 41,8 | 45,0 | 53,1 | 54,6 | 50,6 | 44,7 | 46,9 | 44,91 | 48,92 |
| CABA y Gran Bs. As. (en %) | 44,4 | 42,1 | 64,9 | 71,1 | 56,1 | 56,3 | 57,8 | 57,3 | 52,0 | 41,4 | 50,2 | 49,34 | 55,71 |
| Interior (en %) | 53,8 | 57,1 | 30,9 | 19,7 | 41,2 | 40,2 | 37,5 | 41,3 | 41,6 | 46,2 | 38,5 | 39,42 | 30,65 |
| Exterior (en %) | 1,7 | 0,7 | 4,3 | 9,2 | 2,6 | 3,5 | 4,7 | 1,3 | 6,4 | 12,5 | 11,3 | 11,24 | 13,64 |
| Promedio de panelistas entre los inscriptos graduados | s/d | s/d | 52,7 | 34,9 | 50,7 | 62,4 | 66,5 | 60,4 | 94,1 | 92,9 | 93,5 | 89,48 | 82,64 |
| Coord. de panel, mesa especial y grupos de investigación | 37 | 44 | 21 | 36 | 32 | 75 | 63 | 68 | 112 | 269 | 360 | 320 | 335 |
| Paneles regulares | 25 | 34 | 23 | 24 | 27 | 40 | 41 | 49 | 98 | 128 | 290 | 273 | 259 |
| Ponencias por panel regular* | 3,88 | 9,20 | 4,47 | 3,70 | 3,74 | 5,98 | 6,41 | 4,33 | 4,04 | 6,35 | 3,9 | 4,24 | 3,1 |
| Mesas especiales | 3 | 8 | 12 | 6 | 21 | 17 | 24 | 24 | 60 | 33 | 22 | 51 | 34 |
| Conferencias | 0 | 1 | 2 | 6 | 2 | 1 | 2 | 2 | 4 | 21 | 15 | 5 | 8 |
| Sesiones plenarias | 1 | 2 | 2 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 2 |
| Simposios | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | 1 | 10 | 11 | 12 |
| Presentaciones de libros | s/d | 1 | s/d | s/d | s/d | 3 | 6 | 3 | 23 | 29 | 43 | 22 | 25 |
| Paneles de estudiantes | 0 | s/d | 0 | 0 | 4 | 6 | 8 | 11 | 19 | 32 | 31 | 42 | 35 |

* Para los congresos de 2007 a 2013 se incluyen las ponencias y los panelistas de los grupos de investigación incluidas en el CD oficial del evento.

Fuente: Tabla actualizada a partir de Cruz (2013). Elaborada en base a Rotman (2012); Gervasoni (1997, 1999 y 2002); De Luca (2006); Archenti y Alonso (2008); Rotman (2010 y 2012); y SAAP (1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011 y 2013).

Tabla 3
 Paneles regulares por área temática (%)

| Panel | 2015 | | 2017 | | Dif. |
|--|------|-----|------|-----|------|
| | # | % | # | % | # |
| Política comparada | 42 | 16% | 40 | 15% | -2 |
| Género y política | 8 | 3% | 13 | 5% | 5 |
| Historia y política | 13 | 5% | 19 | 7% | 6 |
| Instituciones políticas | 12 | 5% | 14 | 5% | 2 |
| Desarrollo, enseñanza y metodología | 3 | 1% | 5 | 2% | 2 |
| Opinión pública, comunicación y marketing político | 14 | 5% | 7 | 3% | -7 |
| Relaciones Internacionales | 67 | 26% | 49 | 18% | -18 |
| Teoría y filosofía política | 40 | 15% | 57 | 21% | 17 |
| Estado, administración y políticas públicas | 60 | 23% | 69 | 25% | 9 |
| Total | 259 | | 273 | | 14 |

Fuente: Elaboración propia en base a SAAP (2015, 2017).

En cuanto a las presencias, un ex presidente de la SAAP me describió una vez a los Congresos Nacionales como un recital donde uno puede ver a todos los solistas consagrados de la ciencia política. En este aspecto el XIII Congreso no fue la excepción. Entre los politólogos argentinos de primer nivel que residen en Argentina quienes dijeron presente fueron Rodrigo Zarazaga, Ana Castellani, Gabriela Ippolito-O'Donnell, Oscar Oszlak, Miguel De Luca, los locales Carlos Freytes, Juan José Llach, Alejandro Bonvecchi y Sebastián Etchemendy, Marcelo Cavarozzi, Julia Pomares, Lucas González, Vicente Palermo, Gerardo Scherlis, Santiago Leiras, Gabriela Delamata, Liliana De Riz, Marcos Novaro, Mario Serrafiero, Cecilia Lesgart, Gabriela Rodríguez Rial, José Luis Galimidi, Atilio Boron, Julio Pinto, Andrés Rosler, Roberto Gargarella, Jorge Dotti, Claudia Hilb e Isidoro Cheresky, entre otros. También hubo una fuerte presencia de la diáspora politológica argentina, que incluyó a Victoria Murillo, Isabela Alcañiz, Ernesto Calvo, Agustina Haime, Juan Pablo Micozzi, Virginia Oliveros, Aníbal Pérez-Liñán (todos

actualmente trabajando en Estados Unidos), Andrés Malamud (Portugal), Mariana Llanos (Alemania) y Marcelo Barbutto (España), entre otros. Por otra parte, el congreso también convocó a politólogos extranjeros que presentaron sus investigaciones tales como Tiffany Barnes, Tracy Beck, Kenneth Roberts, Abraham Lowenthal, Ben Schneider, Tasha Fairfield, Jane Wiseman (Estados Unidos), Magna Inacio (Brasil), Jorge Lanzaro (Uruguay), Mariano Torcal y Manuel Alcántara Sáez (España), entre otros.

Además de la ya mencionados vicepresidente de la Nación y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, también vale la pena destacar la presencia de personalidades de la política local como Juan Abal Medina (Senador Nacional), Adrián Pérez (Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior), Alejandro Tulio (Director de Asuntos Públicos del Correo Oficial de la República y ex Director Nacional Electoral), Rodolfo Urtubey (Senador Nacional), José Torello (Jefe de Asesores de la Nación), Luciana Lossio (Presidenta de la Asociación de Magistradas y Magistrados Electorales Iberoamericanas), Fernando Álvarez Álvarez (Director Nacional Electoral), Gustavo Béliz (ex Ministro de Justicia de la Nación), Fernando Straface, Martin Lousteau (ex Ministro de Economía de la Nación), Eduardo Amadeo (Diputado Nacional), Daniel Arroyo (ex Viceministro de Desarrollo Social), Diego Bossio (Diputado Nacional), Claudio Lozano (Diputado Nacional MC) y Fernanda Reyes (Diputada Nacional MC), entre otros.

Finalmente me gustaría mencionar que diversas asociaciones de politólogos de Latinoamérica se hicieron presentes. Guzmán Ibarra (Presidente de APCP, Asociación Paraguaya de Ciencia Política), Renato Perissinotto (Presidente de ABCP, la Asociación Brasileira de Ciencia Política), Simón Pachano (Presidente de AECP, la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política), Jesús Rodríguez Alonso (Presidente de AMECIP, la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas) y Maximiliano Prieto (Secretario Ejecutivo de ACCP, la Asociación Chilena de Ciencia Política) estuvieron presentes y fueron parte de una mesa especial junto con Martín D'Alessandro en representación de la SAAP.

Los simposios temáticos

Los congresos reúnen colegas para discutir sus agendas de investigación. En el caso particular de una geografía y del tipo de obligaciones y responsabilidades que supone el ejercicio de la ciencia política en Argentina, los Congresos SAAP (junto con los Congresos sobre Democracia celebrados también cada dos años y de manera intercalada con los SAAP) suponen

para muchos politólogos la única oportunidad de presentar sus agendas más allá de sus lugares de trabajo y frente a un público de colegas. Esto supone una gran responsabilidad para aquellos que están al frente de la organización: la de facilitarle a los ponentes un público lo más numeroso posible, como también proponerle a los asistentes una oferta agrupada en torno a temas y sin superposiciones de horarios.

En este sentido, la organización de ponencias en simposios representa uno de los mayores aciertos que los Congresos de SAAP vienen realizando desde 2011. Los simposios suponen reuniones de especialistas en torno a grandes áreas temáticas (federalismo, género, políticas sociales, integración regional, sindicalismo, economía política, etc.) con mesas organizadas por temas y dirigidos por referentes locales sobre estos tópicos.

Al agrupar expositores y público por temas, los simposios facilitan la difusión y discusión de trabajos, así como la creación de redes entre politólogos dentro del área de investigación. Por su parte, el público puede encontrar organizadas las ponencias de su área de interés evitando la que estas se encuentren en distintas mesas y superpuestas en horarios. La Tabla 4 muestra los simposios presentados en el último congreso de ciencia política; el año en el que hicieron su primera aparición; la cantidad de paneles regulares; las ponencias; los coordinadores, comentaristas y presentadores, el número de conferencias y mesas especiales; el total de conferencistas y de libros que fueron presentados en cada simposio.

Dado que esta práctica se mantiene desde 2011, un posible próximo paso en la organización de los congresos podría ser la institucionalización formal de algunos de estos simposios. Si bien muchos simposios revisten una naturaleza coyuntural, otros tales como el de «Federalismo y política subnacional», que viene realizándose desde 2013, podrían obtener un reconocimiento institucional de parte de la SAAP y funcionar, bajo este paraguas institucional en calidad de grupos de trabajo. Estos grupos de trabajo podrían trabajar entre congresos acercando agendas de investigación y posibilitando encuentros y trabajos en coautoría entre sus miembros.

Tabla 4
Simposios temáticos del XIII Congreso Nacional de Ciencia Política

| Simposios | Primera aparición del simposio | Paneles regulares | Ponencias | Coordinadores, comentaristas y presentadores | Conferencias y mesas especiales | Conferencistas* | Presentaciones de libros |
|---|--------------------------------|-------------------|-----------|--|---------------------------------|-----------------|--------------------------|
| Democracias contemporáneas, liderazgos y representación política | 2017 | 1 | 3 | 16 | 6 | 29 | 2 |
| Economía política comparada | 2015 | 5 | 18 | 16 | 4 | 16 | 4 |
| Federalismo y política subnacional | 2013 | 6 | 22 | 15 | 3 | 17 | 0 |
| La movilización social en el "fin del giro a la izquierda en América Latina" | 2017 | 5 | 20 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| La encrucijada del regionalismo latinoamericano: entre el imperio contrastataca y una nueva esperanza | 2015 | 7 | 32 | 12 | 2 | 2 | 0 |
| Justicia y política | 2017 | 3 | 10 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Políticas de juventud y participación política en la Argentina reciente | 2017 | 6 | 18 | 16 | 1 | 1 | 1 |
| Estado y políticas sociales. Problemas estructurales y coyunturales en la provisión de bienestar | 2015 | 6 | 18 | 17 | 1 | 7 | 1 |
| Reforma política y observación electoral | 2015 | 6 | 29 | 13 | 3 | 13 | 0 |
| El poder de la comunicación política (o la comunicación política en el poder) | 2017 | 8 | 26 | 9 | 1 | 4 | 0 |
| Género y ciencia política: tendencias y debates actuales | 2017 | 5 | 21 | 21 | 6 | 28 | 2 |
| Sociedad civil territorio y políticas públicas | 2017 | 5 | 23 | 7 | 1 | 4 | 0 |

* National Science Foundation (2014), Science and Engineering Indicators.
 Fuente: Elaboración propia en base a SAAP (2017).

La participación de las mujeres y los referentes de la ciencia política

La presencia de politólogos en este congreso, tanto en asistencia como en presentación de trabajos, fue tan representativa como la de sus pares masculinos. Como muestra la Tabla 2, el 48,92 por ciento de las presentaciones estuvieron a cargo de mujeres, en tanto que el 51,2 por ciento de los asistentes fueron mujeres. Esta es una tendencia constante en los congresos de SAAP, y a diferencia de otras disciplinas, la ciencia política parecería no tener un sesgo de género.

Sin embargo a la hora de contestar sobre a quiénes consideraban como los politólogos argentinos más destacados, los encuestados no atinaron en nombrar mujeres. La Tabla 5 muestra el ranking de los politólogos argentinos más destacados de acuerdo a sus pares. El podio lo lidera cómodamente Guillermo O'Donnell con el 20,7 por ciento de las menciones, seguido por Andrés Malamud con el 6,3 por ciento y Juan Abal Medina con un 5,9 por ciento. En cuanto a las mujeres, la primera en aparecer en el ranking es Ana María Mustapic con tan solo el 1,57 por ciento de las menciones. Si bien, como se argumentó en el párrafo anterior, no existe un sesgo de género en cuanto a presencia, sí tenemos un sesgo en torno al reconocimiento.

Esta falta de reconocimiento al trabajo de las politólogas no se debe a la ausencia de mujeres en la disciplina ni tampoco a su baja productividad. Politólogas argentinas las hay y muy buenas. Sobran ejemplos contribuciones significativas en la disciplina realizadas por politólogas argentinas. Tan solo por nombrar a algunas de ellas, querría destacar el trabajo de Mariana Llanos en el estudio de las relaciones entre ejecutivos y legislativos, María Victoria Murillo en el estudio de sindicatos, lo mismo para Catalina Smulovitz respecto al estudio del poder judicial, María Inés Tula y Mariana Caminotti en cuanto a los trabajos sobre representación, Tulia Falleti en los estudios de federalismo, Rocío Titiniuk en metodología e Isabella Alcaniz en cooperación internacional, entre otras.

Esta brecha de género no es exclusiva de Argentina ni de la ciencia política. Por ejemplo, de acuerdo a datos de la National Science Foundation en Estados Unidos, el 55,5 por ciento de los graduados de lo que en Argentina llamaríamos «licenciaturas» son mujeres. Sin embargo, esta presencia se empieza a diluir a medida que avanzan en sus carreras. Las mujeres representan el 50,6 por ciento de las titulaciones de doctor, el 44,2 por ciento de los cargos de profesores *junior*, y tan solo el 28 por ciento de los cargos de profesores *senior* (National Science Board, 2014).

Tabla 5

¿Cuáles son, a su criterio, los 3 politólogos/as argentinos/as más destacados/as?

| | Político | Menciones | % |
|-----|---------------------|------------------|----------|
| 1. | Guillermo O'Donnell | 330 | 20,68 |
| 2. | Andrés Malamud | 100 | 6,27 |
| 3. | Juan Abal Medina | 94 | 5,89 |
| 4. | Ernesto Laclau | 70 | 4,39 |
| 5. | Atilio Borón | 67 | 4,2 |
| 6. | Ernesto Calvo | 64 | 4,01 |
| 7. | Oscar Oszlak | 55 | 3,45 |
| 8. | Aníbal Pérez Liñán | 40 | 2,51 |
| 9. | Carlos Acuña | 31 | 1,94 |
| 10. | Natalio Botana | 25 | 1,57 |
| 10. | Ana María Mustapic | 25 | 1,57 |

Algunas sugerencias para romper este techo de cristal que enfrentan hoy las mujeres en la disciplina son las siguientes. En primer lugar, invitar y asegurar la presencia de politólogos en paneles, coloquios o conferencias. Segundo, que las politólogas que reciben las invitaciones no sean siempre las mismas, sino que se abra la mesa a nuevos actores. Tercero y en sintonía con el punto anterior, que el criterio por el cual se invita a los panelistas (tanto hombres como mujeres) sea puramente académico, y no a partir de las redes personales. Cuarto, que esta apertura tenga aún más fuerza en temas en los que las mujeres no tienen tanta presencia. Muchos estudios demuestran que la falta de referentes a imitar refuerza los estereotipos y moldea las aspiraciones de las personas. Por último, que las propias politólogas contribuyan a desmitificar la existencia de «temas de mujeres» y «temas de hombres» invitando a hombres a presentar y exponer en temas que hoy están dominados por mujeres. Bajo ningún punto esta lista de sugerencias pretende ser exhaustiva.

Los referentes de la ciencia política por universidad

Cuando uno tabula las respuestas de los encuestados sobre quiénes son los politólogos argentinos más destacados de acuerdo a la universidad donde los encuestados se desempeñan profesionalmente o estudian, nos encontramos con que la ciencia política en argentina tiene un fuerte compo-

nente autorreferencial. Con la excepcionalidad de Guillermo O'Donnell quien es la principal referencia de politólogo prestigioso por parte de los respondientes más allá de su filiación institucional, existe una tendencia de los politólogos y estudiantes responder como de la disciplina a colegas o profesores de sus propias casas de estudio.

A diferencia de los simposios, sobre los cuales se ha dicho que unen politólogos de diferentes universidades para discutir temáticas comunes, la autorreferencialidad a la hora de buscar referentes politológicos parece indicar que en lugar de una comunidad politológica en Argentina, estaríamos en presencia de varias, cada una con sus propios referentes. Además de los congresos y simposios de los cuales ya hablé anteriormente, formas de saldar esto son las reuniones de Directivos de Carreras, las cuales tienen lugar en los Congresos de SAAP, y la fijación de objetivos comunes en términos de temáticas, métodos y contenidos en los planes de estudios.

Otra forma de generar una comunidad no tan heterogénea son las revistas nacionales, tales como la *Revista SAAP* y *POSTData*, entre otras. De los individuos encuestados, solo el 36,3 por ciento confesó leer la *Revista SAAP*. De ese porcentaje, el 84,5 por ciento considera que la calidad de la publicación es «buena» o «muy buena», pero solo el 22,7 por ciento manifestó utilizarla como material de consulta recurrente. La *Revista SAAP* es, además de los congresos, la otra herramienta a través de la cual la SAAP puede generar comunidad a partir de la difusión de trabajos. Una buena difusión y distribución de la revista, y la inclusión de material de la revista en los programas de estudio es una forma más en que transmitir conocimiento entre universidades y colegas.

Conclusión

En esta nota pretendí resumir brevemente el pasado XIII Congreso Nacional de Ciencia Política «La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática» organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político. Además de datos estadísticos sobre este y los anteriores congresos, hablé de los invitados como de algunos eventos salientes. También mencioné el rol que cumplen los simposios en la creación de redes profesionales y cómo profundizar su rol a partir de establecimiento de grupos de trabajo que funcionen entre congresos. Además, se discutió, a partir de datos de la encuesta realizada a los asistentes al congreso, la falta de reconocimiento de las politólogas pese a su fuerte presencia en la disciplina, con algunas sugerencias para saldarla. Finalmente, con los mismos datos se planteó que aún hoy la ciencia política tiene un carácter

endogámico y continúa parcialmente incomunicada entre las casas de estudios. Únicamente la —también en este aspecto— excepcional presencia de Guillermo O'Donnell es capaz de trascender este aislacionismo. Lejos de intentar hacer un diagnóstico final de la disciplina o de resolver sus problemas, esta nota buscó poner en agenda algunas temáticas que, al modo de ver de quien escribe, deberían al menos discutirse. Con fe en el devenir de la disciplina y para terminar la pieza, espero que quien se encargue de escribir el artículo sobre el XIV Congreso dentro de dos años sea capaz de percibir avances en estas materias.

Bibliografía

- Archenti, N. y Alonso, M. B. (2008). VIII Congreso Nacional de Ciencia Política. Un espacio con nuevas voces. *Revista SAAP*, 3(2), 493-503.
- Bulcourn, P. A. (2012). El desarrollo de la ciencia política en Argentina. *Política*, 50(1).
- Cruz, F. (2013). La (ciencia) política avanza: El XI Congreso Nacional de Ciencia Política en Paraná. *Revista SAAP*, 7(2), 493-503.
- D'Alessandro, M., Abal Medina, J. M., y Leiras, M. (2015). La ciencia política en Argentina 2005-2014: El camino de la consolidación dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 35(1), 3-17.
- De Luca, Miguel (2006). Ciencia política en Córdoba capital: un balance sobre el VII Congreso Nacional de la SAAP. *Revista SAAP*, 2(3), 637-647.
- Gervasoni, C. (1997). El Congreso de Mar del Plata en números. *Boletín SAAP*, 3(5).
- Gervasoni, C. (1999). Un balance del Congreso de Buenos Aires. *Boletín SAAP*, 5(9).
- Gervasoni, C. (2002). El V Congreso Nacional en Río Cuarto: datos alentadores en medio de la crisis. *Revista SAAP*, 1(1), 216-232.
- National Science Board (2014). *Science and Engineering Indicators 2014*. Arlington, VA: National Science Foundation (NSB 14-01).
- Rotman, S. (2010). Los logros de la ciencia política argentina: el IX Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Santa Fe. *Revista SAAP*, 4(2), 261-270.
- Rotman, S. (2012). La promesa de la ciencia política: El X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en perspectiva comparada. *Revista SAAP*, 6(2), 345-354.
- SAAP (1993). Programa I Congreso Nacional de Ciencia Política, «El Malestar en la Democracia», Huerta Grande, 4-7 de noviembre.
- SAAP (1995). Programa II Congreso Nacional de Ciencia Política, «Globalización, entre el Conflicto y la Integración», Mendoza, 1-4 de noviembre.
- SAAP (1997). Programa III Congreso Nacional de Ciencia Política, «Democracia, Reforma Económica y Cuestión Social», Mar del Plata, 5-8 de noviembre.

- SAAP (1999). Programa IV Congreso Nacional de Ciencia Política, «Desempeño institucional y Control Democrático a Fines de Siglo», Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 17-20 de noviembre. 503
- SAAP (2001). Programa V Congreso Nacional de Ciencia Política, «La Primacía de la Política. Ética y Responsabilidad de los Actores Sociales y Políticos», Río Cuarto, 14-16 de noviembre.
- SAAP (2003). Programa VI Congreso Nacional de Ciencia Política, «La Política en un Mundo Incierto: Representación, Gobernabilidad Democrática e Inclusión Social», Rosario, 5-8 de noviembre.
- SAAP (2005). Programa VII Congreso Nacional de Ciencia Política, «Agendas Regionales en Escenarios de Conflicto», Córdoba, 15-18 de noviembre.
- SAAP (2007). Programa VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, «¿Hacia dónde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones», Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 6-9 de noviembre.
- SAAP (2009). Programa IX Congreso Nacional de Ciencia Política, «Centro y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder», Santa Fe, 19-22 de agosto.
- SAAP (2011). Programa X Congreso Nacional de Ciencia Política, «Democracia, Integración y Crisis en el Nuevo Orden Global: Tensiones y Desafíos para el Análisis Político», Córdoba, 27-30 de julio.
- SAAP (2013) Programa XI Congreso Nacional de Ciencia Política, «La Política en Movimiento. Estados, Democracia y Diversidades Regionales», Paraná, 17-20 de julio.
- SAAP (2015) Programa XII Congreso Nacional de Ciencia Política, «La Política en Balance, Debates y Desafíos Regionales», Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- SAAP (2017) Programa XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, «*La Política en Entredicho. Volatilidad Global, Desigualdades Persistentes y Gobernabilidad Democrática*», Buenos Aires, 2-5 de agosto.

Reseñas

Extendiendo los límites. Nuevas agendas en historia reciente

Guillermo Mira y Fernando Pedrosa (Coords.)

Eudeba-Ediciones Universidad Salamanca, Buenos Aires, 2016, 560 páginas

Marcela Ferrari

El desafío asumido por los coordinadores de esta obra es dar cuenta de la necesidad de «estirar los límites de la agenda de la historia reciente en el intento de revitalizar un campo que podría haber entrado en un amesetamiento y, posiblemente, en una crisis producto de su propio éxito». Esos límites habrían estado marcados por aquello que Guillermo Mira y Fernando Pedrosa en la introducción denominan el *mainstream* de la historia reciente de América Latina, tendencia que remite a un pasado doloroso ubicado entre fines de los años sesenta y comienzos de los ochenta del siglo XX, que privilegió temas tales como la violencia política, las dictaduras, el terrorismo de Estado, los exilios, las acciones internacionales ante esos procesos, pero también las memorias de ese pasado, sus usos políticos, la justicia transicional. Cierta exceso de análisis de ese núcleo de cuestiones llevó a los coordinadores a reconocer un aplanamiento derivado de la saturación sobre temas y períodos, pero no a renegar de ellos. Por cierto, varias de las contribuciones aquí reunidas —resultantes de un trabajo cooperativo muy fructífero llevado a cabo por investigadores de distintas universidades y disciplinas, que a lo largo de diez años coincidieron en proyectos comunes, simposios y *workshops*— refieren a aquel pasado traumático o su tramitación. De hecho, el primer capítulo es la traducción de un artículo paradigmático de

Marianne Hirsch, que abrió debates acerca de su discutida noción de postmemoria —la memoria heredada por las generaciones sucesoras de padres que sufrieron el Holocausto— y propone una lectura posible de ser extendida al análisis de otras experiencias traumáticas. Varios de los quince capítulos sucesivos —de los que no podré dar cuenta en su especificidad— remiten a cuestiones preferentes de ese modo de hacer historia reciente. Entonces, ¿cuánto reflejan la anunciada extensión de la agenda?

En primer lugar, legitiman que las décadas posteriores a los setenta, coincidentes con las recuperaciones y reconstrucciones democráticas en América Latina, y las cuestiones «que no duelen» son períodos y objetos que forman parte de la historia reciente. Abordajes sobre los poderes, las instituciones y agencias del Estado no sólo dictatorial sino también democrático, las asociaciones de la sociedad civil que se vinculan de modo dinámico y variado con los regímenes militares o civiles, los partidos políticos, los organismos o asociaciones internacionales que a través de sus agentes, las redes sociopolíticas configuradas en el mediano y largo plazo, en esta compilación son incluidos como parte de la agenda de la historia reciente a la par de los capítulos referidos actores individuales o colectivos disruptores de algún orden preestablecido, las represiones o las memorias. De

manera que la ampliación temporal y temática es el principal rasgo de esa propuesta de renovación para una agenda de la historia que, de mantenerse anclada en los sesenta y setenta, deja de ser tan reciente.

Una segunda cuestión es el reclamo por estudios a escala regional enriquecida. Aquí nos encontramos con valiosos análisis que atañen específicamente a un país —en especial, Argentina—. En este grupo destacan los referidos a la genealogía de la teoría de los dos demonios (Sebastián Carassai), las consecuencias de la visita de la CIDH (Silvina Jensen), la construcción de interpretaciones especulares del pasado reciente —Memoria Completa *vis-à-vis* los organismos de derechos humanos— (Valentina Salvi), el posicionamiento cambiante de los dirigentes de la comunidad judía frente a la dictadura militar (Laura Schenquer). Otros abordajes transitan preguntas formuladas en los años ochenta —y sintetizan respuestas ya encontradas, ilustrándolas— respecto de la contribución de la renovación justicialista para la consolidación de la democracia (Joaquín Baeza). Otras contribuciones colocan en relación dos casos nacionales en función de la experiencia de actores político-sociales; entre ellas tienen un lugar de preferencia los capítulos sobre exilios, de los que aquí se analizan experiencias individuales (Mario Ayala), el exilio colombiano del Partido Socialista de los Trabajadores morenista, sus prácticas, estrategias y sus repercusiones en Nicaragua y otros países centroamericanos (Martín Mangiantini), los vínculos establecidos por el colectivo de exiliados chilenos en Suecia (Fernando Camacho Padilla). Los costos y estilos de las políticas de memoria en Argentina y Chile (Juan Solís Delgadillo), o el estudio de la jus-

ticia postransicional en El Salvador y Guatemala que da cuenta del espeluznante saldo de la violencia represiva y la guerra en esos países (Elena Martínez Barahona y Martha Liliana Gutiérrez Salazar), se inscriben en una clave nacional comparada. No obstante, la perspectiva internacional aparece como reclamo en algunos capítulos como el que analiza las dictaduras del cono Sur (Melisa Slatman) y a las democracias de la tercera ola en América Latina (Fernando Pedrosa y Nicolás Simone). En efecto, sus autores dejan en claro que tanto la represión en el subcontinente como las cuestiones transicionales merecen ser leídas en clave regional después de haber sido enriquecidas por los estudios de caso que proliferaron tras las intuiciones iniciales con que comenzaron a analizarse esos procesos. Además, a la luz del contexto internacional pueden reinterpretarse cuestiones naturalizadas, tales como que la derrota en la guerra de Malvinas provocara una transición por colapso (Guillermo Mira), o bien reconocer los límites para consolidar y expandir sedes de asociaciones internacionales, tal como muy bien plantea el capítulo sobre la Internacional Socialista en América Latina (Fernando Pedrosa).

Si se reconoce la inclusión en la agenda de la historia política reciente de cuestiones que habían permanecido opacadas con anterioridad por la necesidad de procesar problemas de gravedad que atravesaron a la sociedad argentina y se extienden sus análisis a las décadas posteriores a las recuperaciones democráticas, se habrán saldado algunos pendientes internos de la disciplina histórica. Cabe preguntarse si la ampliación temática hacia partidos, sindicatos u otros actores que configuran la dinámica política no abrirá nuevos fren-

Reseñas

tes con otras ciencias sociales que analizan el pasado reciente. En el caso de la relación entre ciencia política e historia confío en que pueda transitarse sin invalidaciones ni reduccionismos temáticos ni metodológicos dado que las nociones y los modelos que proporciona la primera resultan de gran valor a la hora de

contener la riqueza de la trama específica y situada que la segunda puede aportar, con beneficio de inventario para ambas. La participación de historiadores, politólogos y sociólogos en este libro disparador de interrogantes, capaces de motivar nuevas investigaciones, es alentadora en ese sentido.

Politics and big data. Nowcasting and forecasting elections with social media

Andrea Ceron, Luigi Curini y Stefano Maria Iacus
Routledge, Nueva York, 2017, 178 páginas

Paula Szewach

¿Es posible predecir resultados electorales usando información de redes sociales? Ceron, Curini y Iacus señalarían que sí. Evidentemente la respuesta a esta pregunta es mucho más compleja que un escueto sí. A lo largo de seis capítulos comprendidos en el volumen presentan una propuesta metodológica para pronosticar resultados de elecciones reduciendo el margen de las limitaciones a las que se enfrentó la investigación en ciencia política hasta el momento, así como evidencia empírica para sustentarla.

La creciente utilización de *Big Data* como fuente de información le ha permitido a las ciencias sociales comenzar a abordar viejas preguntas de investigación de manera novedosa, así como también han surgido nuevas preguntas a lo largo del proceso. El libro comienza introduciendo el panorama, logrando ubicar al lector en el estado del arte de la investigación que vincula redes sociales y fenómenos políticos como acción colectiva y políticas públicas. Hacia el final del apartado los autores se centran en crear una categorización de los distintos tipos existentes de predicciones electorales vinculados a datos de redes sociales, así como en señalar sus limitaciones.

El segundo capítulo sumerge al lector en la dimensión más puramente metodológica de la obra. Luego de una breve revisión de distintas técnicas de análisis de textos los autores presentan una descripción detallada de su propia técnica para diagnosticar resultados elec-

torales, una variante de *sentiment analysis*. Puede resultar un tanto denso para un lector no especializado, pero es notorio el esfuerzo por parte de los autores por resumir y simplificar los pasos a seguir. Incluso incorporan al final del capítulo las indicaciones para utilizar el paquete iSAX en R (software libre) que aplica el algoritmo que desarrollan con el código comentado. Como los *software* para correr los análisis suelen actualizarse con cierta periodicidad el código presentado y comentado en el libro podría rápidamente quedar obsoleto. De todos modos, su contraparte digital se encuentra en un repositorio abierto¹ en donde seguramente los autores presentarán las modificaciones necesarias. Para el lector especializado sugieren complementar la lectura del libro con algunos artículos en los que desarrollan en mayor profundidad los aspectos técnicos.

El tercer capítulo presenta los primeros estudios empíricos de monitoreo y pronóstico de resultados electorales valiéndose del método descrito en el capítulo anterior. El punto fuerte de esta sección es más que nada la ilustración del método en acción, así como la replicación en escenarios electorales diversos. Los investigadores analizaron elecciones en Francia, Estados Unidos e Italia entre abril de 2012 y diciembre de 2013. Cabe resaltar que se trata de elecciones de distinta naturaleza según lo que señala la li-

¹ <https://github.com/blogsvoices/iSAX>.

teratura en el área. Es decir, elecciones primarias no presentan las mismas dinámicas que elecciones generales y elecciones presidenciales se diferencian de legislativas, para dar algunos ejemplos. Esta distinción está presente en el libro y aparentemente el método se sostiene para los diferentes casos, aunque queda claro que es imprescindible tener conocimiento previo sobre el contexto de cada elección, tanto de las reglas del juego como de los actores involucrados y sus estrategias de campaña. En el capítulo cuarto también se presenta evidencia empírica con datos extraídos de redes sociales, pero en esta instancia se centran en monitorear dinámicas de campaña y tendencias de opinión pública. El gran atractivo que presenta esta aplicación metodológica es que permite obtener *feedback* de la efectividad de estrategias de campaña en tiempo real. En ese sentido, esta sección vincula las publicaciones de campaña en cuentas oficiales de partidos políticos con opiniones e intención de voto manifestada por ciudadanos para el caso de las elecciones generales en Italia en 2013.

A lo largo de los capítulos anteriores, los autores obtuvieron preponderantemente resultados exitosos valiéndose de su método de monitoreo y predicción. Sin embargo, el nivel de precisión presentó variaciones que los condujeron a profundizar en el análisis. Llegando al quinto capítulo, el libro presenta pruebas estadísticas para indagar en la precisión y robustez de los resultados obtenidos. La sección finaliza con los resultados de un metaanálisis, acaso la evidencia más interesante que despliegan en este apartado. Se trata de un estudio que valiéndose del análisis de una muestra de todas las predicciones de resultados electorales en base a datos de redes sociales disponibles da cuenta de las variables que afectan la calidad de las predicciones. Según

su estudio, la técnica aplicada para realizar la predicción modifica considerablemente el margen de error y el método iSA sugerido por ellos es el que conduce a errores más pequeños. Además, señalan que distintos atributos de los sistemas electorales inciden en la calidad de la predicción. Por ejemplo, sistemas electorales de representación proporcional mejoran las predicciones respecto a sistemas mayoritarios dado que los sistemas proporcionales habilitan más correspondencia entre preferencias sinceras y voto, mientras que los sistemas mayoritarios conducen a un aumento en el comportamiento electoral estratégico.

Como conclusión, la riqueza del libro recae en la reflexión cuidadosa en torno al *Big Data* y los métodos computacionales que progresivamente ocupan un lugar más importante en las ciencias sociales. En ese contexto, Ceron, Curini y Iacus presentan herramientas de calidad que se adaptan a los tiempos que corren y que pueden proveer al investigador información muy valiosa en tiempo real y a bajo costo. Todo esto sin descuidar la introspección sobre las implicancias de su contribución. Constantemente resaltan la importancia de que las ciencias sociales se guíen por marcos teóricos sólidos y se valgan de métodos informados por humanos. El mensaje que intentan transmitir los autores a lo largo de todo el libro se torna más explícito hacia el final, cuando insisten en que la investigación en ciencias sociales no puede ser un conjunto de herramientas novedosas, sino que se trata de una manera de ver el mundo y analizar los problemas que se presentan. La mejor receta para aplicar técnicas computacionales a las ciencias sociales es justamente que no haya una receta universal: el diseño de investigación no puede ser reemplazado por procesos automatizados.

The Poor's struggle for political incorporation: The Piquetero movement in Argentina

Federico Rossi

Cambridge University Press, Cambridge, 2017, 316 páginas

Sebastián Pereyra

Las investigaciones sobre movimientos sociales en América Latina en las últimas décadas han sido profusas y heterogéneas. Podría considerarse que se han combinado, por un lado, estudios de caso anclados localmente y, por otro lado, panoramas regionales. Los estudios de caso nos ofrecen una mirada atenta sobre la dinámica de algunos movimientos generalmente de escala nacional. Usualmente tenemos reconstrucciones de la génesis de los movimientos y podemos ver cuáles son sus dimensiones principales de estructuración así como el modo en que despliegan o se inscriben en repertorios de confrontación. Los trabajos regionales han intentado identificar grandes tendencias sobre cambios estructurales en la región y su vínculo con procesos de movilización, muchas veces tratados con cierta homogeneidad e indiferenciación; es decir, más como expresión de tensiones estructurales que como resultado de procesos políticos.

La reciente publicación del libro *The Poor's Struggle for Political Incorporation* de Federico Rossi viene a realizar un aporte muy importante a estas investigaciones y discusiones contemporáneas sobre movilización social. El libro de Federico Rossi observa atentamente la dinámica e impacto de los movimientos de desocupados que surgieron en Argentina durante los años '90 y se consolidaron como un actor político relevante en los años posteriores. Aquello que, a primera vista, podría parecer el estudio de un movimiento en

particular es el resultado, sin embargo, de una investigación que despliega una genuina vocación comparativa. Lo hace sobre la base de un esfuerzo de modelización que permite pensar la experiencia piquetera en relación con la realidad de otros países de la región así como también poniendo el caso en perspectiva histórica. El resultado, una apasionante discusión que relativiza el carácter atípico y excepcional que usualmente se le atribuye a los fenómenos de movilización en nuestro país.

El aporte del libro de Federico Rossi se observa, a mi juicio, en la recuperación de un esquema analítico que resultó muy pertinente para pensar los procesos sociopolíticos de las sociedades latinoamericanas en la década de 1940, que dieron por resultado dispares procesos de incorporación social y política de las clases trabajadoras. Las olas de incorporación —dice Rossi— representan grandes y prolongados procesos históricos de lucha entre grupos socioeconómicos y políticos por la expansión o reducción de la arena política. Reapropiándose del modelo de R. Collier y D. Collier, el libro se propone analizar una segunda ola de incorporación de los sectores populares a largo de los últimos quince años, como contracara de las sociedades excluyentes que se forjaron en la región al calor de la implementación de sucesivas reformas de mercado.

El análisis de Rossi muestra que el problema de la incorporación no enfoca

de modo directo en los mecanismos de integración social. En ese sentido, no implica una respuesta directa a la pregunta por la constitución de una sociedad más igualitaria ni la ampliación de un Estado de bienestar; permite dar cuenta, más bien, de la reorganización de la arena política a partir de una redefinición y expansión de los actores legítimos.

Con ese punto de partida, el libro explora la segunda ola de incorporación en Argentina, es decir, aquella que se produce como efecto o reacción a las reformas de mercado que produjeron un proceso de desincorporación, invirtiendo la tendencia de la primera ola (sustitución de importaciones). Si lo propio de la primera ola fue la configuración de un modelo salarial-corporativo lo específico de esta segunda ola de incorporación es el desarrollo de un esquema territorial. Como espejo de esa primera ola, la segunda también ubica al Estado en un lugar central (la demanda de Estado, dice el libro, es la clave de interpretación más importante de la segunda ola). El Estado adquiere —en un análisis que se aproxima a los trabajos de Juan Carlos Torre— un doble carácter: como ámbito de reconocimiento de esos actores políticos y como organizador y garantía de ciertos compromisos sociales. La noción de incorporación tiene, en ese sentido, una relación solidaria a la vez que de autonomía relativa con los procesos de integración social.

El libro recurre a un uso interesante del concepto de repertorio de confrontación de Ch. Tilly; un concepto que forjó el campo de estudios sobre movimientos sociales en los últimos cuarenta años. Rossi propone complementar este tipo de análisis focalizando en las dimensiones menos visibles y no abiertamente confrontativas de la acción colectiva. Llega así a acuñar las nociones de «repertorio de es-

trategias» y «*stock* de legados» como conceptos que permiten observar ámbitos más restringidos, menos accesibles al escrutinio público en los cuales se juegan también los modos de acción y negociación de los movimientos. Este enfoque tiene el interés de avanzar en un intento de ordenamiento de las lógicas de acción y tradiciones político-ideológicas que informan la actividad del fragmentado mundo de las organizaciones y liderazgos en este tipo de movimientos. Sobre esa base, el libro ofrece una reconstrucción detallada de la dinámica del movimiento piquetero desde sus orígenes hasta 2009. Esa mirada de largo plazo tiene un interés particular porque permite vincular los años originarios, marcados por la confrontación y la protesta, con el tiempo posterior de la negociación y las alianzas. En esa temporalidad se inscribe el análisis de la incorporación como resultado de la dinámica de movilización y de ciertas transformaciones de orden institucional.

Esa mirada global y de vocación comparativa da al libro una profundidad que seguramente será captada por los lectores atentos. El efecto de su aporte conceptual permite abrir una interesante discusión sobre aquello que comprende un repertorio de confrontación y cuáles son las estrategias y las dimensiones de complejidad interna de los movimientos que la noción de repertorio no llega a captar. Como señala Rossi, «repertorio de confrontación» es un concepto que implica un criterio de distinción muy claro entre los polos que forman parte de esa confrontación (normalmente en la tradición anglosajona se trata de movimientos populares vs. elites). Requiere una distinción clara entre *contentious* y *routine politics* (política institucional y no institucional). En nuestra tradición política, esas líneas de demarcación no han sido históricamente tan claras por lo cual se ha recurri-

do a una serie de términos que permiten estudiar los movimientos populares desde el punto de vista de la anomalía (heteronomía, cooptación, etc.). Si incorporamos, en cambio, esos rasgos al análisis de las estrategias y las tradiciones que alimentan la dinámica de los movimientos, creo que, tal como pro-

pone este libro, podemos producir análisis mucho más interesantes y que no queden presos de una evaluación política de la actividad de los movimientos. Ese paso es uno de los aportes más importantes que realiza este libro de un modo muy fundamentado y convincente.

Women, politics, and democracy in Latin America

Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti
y Betilde Muñoz-Pogossian (Eds)

Palgrave Macmillan, Nueva York, 2017, 232 páginas

Beatriz Roque López

Desde hace unas décadas la representación política de las mujeres en América Latina ha aumentado, y es que, con la aprobación de la Ley de Cupos en Argentina en el año 1991, cambió la comprensión de la participación y se robusteció el marco de derechos políticos de las mujeres. A partir de ésta se marcó un precedente en nuestro continente, que continúa siendo pionero en la innovación de mecanismos legales para aumentar la representación descriptiva de las mujeres, históricamente subrepresentadas e incluso excluidas de los espacios de toma de decisión política. Además, se crearon estrategias para resguardar el trabajo político de las mujeres y ofrecer igualdad de oportunidades en el ejercicio de sus cargos. Entre estas iniciativas se encuentran leyes de violencia política contra las mujeres, estrategias de financiamiento, planes de promoción de liderazgos femeninos, que han sido importantes en el avance hacia democracias paritarias.

La cantidad de mujeres en los congresos nacionales ha aumentado, así como las mujeres presidentas (Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil), registrándose también un incremento de su participación en gabinetes nacionales. Este aumento no se ha dado de manera espontánea ni necesariamente sostenida, al contrario, ha implicado la acción y coordinación de diferentes actores políticos, sociedad civil y organismos internacionales comprometidos con la disminución de la brecha de género. Estos sucesos han acrecenta-

do el cuestionamiento del rol de las mujeres en nuestras sociedades, invitándonos a repensar las lógicas de participación y representación actuales.

Es en este contexto que *Women, politics, and democracy*, co-editado por Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, ofrece un análisis de la situación de las mujeres en la política latinoamericana a partir del diálogo entre la investigación académica y el conocimiento práctico, aspecto que se refleja en la diversidad de autores planteando problemáticas asociadas a la representación femenina desde diferentes aristas. Asimismo, se destaca el pluralismo metodológico y de estrategias de investigación para aportar sustento empírico al debate sobre la situación política de las mujeres en nuestro continente. El libro se estructura en once capítulos distribuidos temáticamente en cuatro apartados que otorgan un panorama global de la participación política de las mujeres en América Latina, yendo más allá del análisis de la representación descriptiva al complementarlo con temáticas asociadas a representación sustantiva, medios de comunicación y opinión pública, además de la promoción de la participación femenina por instituciones domésticas e internacionales.

El primer apartado se denomina «La representación descriptiva de las mujeres: desde las cuotas a la paridad», donde se abordan las estrategias de acción afirmativas de diversa índole destinadas

a aumentar la cantidad de mujeres en los parlamentos. De esta forma, Mona Lena Krook analiza el panorama de las cuotas legislativas y su avance hacia la paridad, como también de las estrategias de promoción de liderazgos femeninos sin cuotas. Malu Gatto, clasifica la fortaleza de las cuotas a partir de su ingeniería institucional y orígenes. Además, Nélica Archenti y María Inés Tula analizan la experiencia comparada de la región en relación a los diseños institucionales, los efectos de estas medidas, nudos críticos y promesas incumplidas. Este apartado evidencia que el estudio de los mecanismos institucionales es fundamental, sobre todo, para revisar las consecuencias y la efectividad de estas medidas en busca de la construcción de democracias paritarias.

El segundo apartado es un análisis de «La representación sustantiva y creación de políticas públicas» con perspectiva de género, donde la presencia de mujeres en los mecanismos en las instituciones es un aspecto fundamental a debatir. Dos capítulos conforman esta sección. Primero, Jennifer Piscopo y Gwynn Thomas abordan la importancia de la presencia de las mujeres en el poder ejecutivo para promover políticas públicas. Posteriormente, Ana Rodríguez y Nancy Madera argumentan que las diversificaciones de actores contribuyen en la creación de repertorios en pos de los derechos de las mujeres. Ambos capítulos reúnen evidencia que permite abordar el papel de los liderazgos femeninos para incorporar políticas públicas destinadas a disminuir la desigualdad de género, crucial en el debate sobre los efectos de la representación descriptiva.

La brecha de género también se ha expresado en la disparidad de cobertura mediática y el reflejo de un mundo con predominancia masculina en los medios de comunicación. De esta manera, el ter-

cer apartado, «Opinión pública, medios de comunicación y género», plantea datos significativos aportados por el capítulo de Dinorah Azpuru, que ponen en discusión la existencia de una brecha de género en la opinión pública y los estereotipos de género asociados a la participación política. Yanina Welp y Saskia Ruth, por su parte, contribuyen al estudio de medios de comunicación alternativos por medio del análisis de redes sociales virtuales como herramienta de marketing político.

Finalmente, el cuarto apartado, «Promoviendo la participación política de las mujeres: el rol de las instituciones domésticas e internacionales», analiza el papel de las instituciones en el resguardo y fomento de la participación femenina desde dos perspectivas: las instituciones domésticas y los organismos internacionales. En este sentido, María del Carmen Alanís estudia los tribunales electorales con perspectivas de género, con énfasis en el resguardo del cumplimiento de las cuotas. Por otro lado, se presentan dos trabajos que destacan el rol que los organismos internacionales han cumplido al fomentar democracias más inclusivas que permitan la participación en igualdad de condiciones. Betilde Muñoz-Pogossian y Tyler Finn analizan el trabajo de la OEA, y José Ricardo Puyana aborda la importancia del PNUD en la ley de cuotas colombiana, ambos para el empoderamiento de mujeres, la promoción de nuevas estrategias y campañas de implementación. El aporte de esta sección radica en el trabajo mancomunado de la multiplicidad de actores de la sociedad civil para el avance en los derechos políticos de las mujeres.

En suma, la riqueza de este libro yace en la capacidad de analizar desde diferentes aristas teóricas, metodológicas y temáticas el papel de las mujeres en las democracias latinoamericanas. A pesar de

abordar temas cruciales para las mujeres en política, evidencia la necesidad de profundizar en las dificultades que tienen las mujeres para ejercer sus cargos de representación en igualdad de condiciones con respecto a sus pares masculinos pues si bien las cuotas son importantes, no suelen ser suficientes y requieren otros mecanismos que permitan instalar ambientes generizados. Un análisis de la situación de las mujeres de la política formal debe ser completado con la observación de dinámicas informales donde se sitúan las mayores trabas a la representación femenina; tales como, la subestimación de las capacidades, la baja cantidad de candidatas seleccionadas para competir con posibilidades reales de ser electas o en igualdad de condiciones frente a los hombres, la distribución del financiamiento para campañas políticas, la violencia política contra las mujeres, el sexismo en

los medios de comunicación, entre otros. De igual forma, sería interesante conocer la existencia de desigualdades territoriales, si las hubiera. En este sentido, el foco del volumen está en la política nacional desatendiendo lo que ocurre en el ámbito subnacional. Finalmente, sería interesante reflexionar sobre el desafío que implica incluir una perspectiva no binaria de género en estas discusiones sobre representación descriptiva.

Sin lugar a dudas, el presente libro debe ser celebrado y será de consulta obligada para quienes se interesen sustantivamente en cuestiones de justicia y equidad de género en la política de nuestra región. Es de destacar la diversidad temática, la multiplicidad metodológica y diferentes aproximaciones disciplinarias, que hacen de este libro un trabajo admirable, que es un aporte significativo a los estudios de género y política.

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