

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 10, Nº 2, Noviembre 2016

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-Tesorerera

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 10 • N° 2, NOVIEMBRE 2016

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

Lara Goyburu

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 183

ARTÍCULOS

- El método secuencial comparado
The comparative sequential method
Tulia G. Falletti, James L. Mahoney 187-220
- Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia
política: el debate por la despenalización
de drogas en Argentina (2009-2014)
*Conflicts on low salience issue: The argentine debate
on the decriminalization of drugs (2009-2014)*
Santiago L. Cunial 221-248
- El valor de la simplicidad: cómo puede incrementarse
la participación cuando los votantes comprenden
acerca de lo que votan
*The value of simplicity: How turnout can be increased
when voters understand what they are voting on*
Iñaki Sagarzazu 249-278
- ¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las
primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires
*Should brothers stick together? Competitiveness at primary local
elections in Province of Buenos Aires*
Paula Clerici, Facundo Cruz, Lara Goyburu 279-309
- Hacia una evaluación de las condiciones
para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia
de Río Negro en la posconvertibilidad
*Towards an assessment of the scope of citizenship
in Río Negro province in the post-2001 period*
Soledad A. Pérez, Celeste Rato 311-335

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

Evaluación de los efectos de la Boleta Única Electrónica:
evidencia experimental de las elecciones en Chaco 2015

Evaluation of the effects of e-voting:

Experimental evidence from the elections in Chaco 2015

María Belén Abdala, Pedro A. Aantenucci Benesch 339-354

Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias
argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011)

Factional disputes and courts in Argentine provinces:

Misiones under the Frente Renovador (2003-2011)

Augusto Abdulhadi 355-374

RESEÑAS 375-387

Editorial

El 2016 ha sido un año de discontinuidades y cambios políticos dramáticos, algunos de ellos predecibles y otros ciertamente inesperados. El voto a favor del Brexit en Inglaterra, el *impeachment* de Dilma Rousseff en Brasil, la derrota electoral del acuerdo de paz en Colombia, la elección de Donald Trump en Estados Unidos, constituyen algunos de los hitos políticos de un año en que los oficialismos del mundo sufrieron derrotas dolorosas. Mientras las economías del norte calientan motores y las del sur los enfrían, surgen señales de profunda inestabilidad en el orden internacional. Sufre América Latina porque no crece, Europa porque se divide y el Medio Oriente porque se desangra. Estados Unidos, afectado por los mayores niveles de polarización observados en más de un siglo, se prepara para la asunción de un presidente con extenso control del Congreso que es, a su vez, visceralmente resistido por más de la mitad de la población.

Han sido también tiempos complejos para la Argentina, quizá más habituada que lo que debería a sus continuos vaivenes sociales, económicos y políticos. El segundo semestre llegó y pasó con una economía estancada, altos niveles de inflación y las mismas profundas grietas políticas, tanto entre sus élites políticas como entre los votantes. Nuestra democracia, saludablemente consolidada, es también terreno de luchas institucionales intensas entre Nación y provincias.

Hay también otra lectura que podemos realizar de los tiempos que nos tocan: es el momento ideal para dedicarse a la Ciencia Política. Una Argentina y un mundo tumultuosos han abierto nuevas agendas de investigación. Es un período en el cual nuestras expectativas de continuidad y de cambio están siendo todos los días testeadas, obligándonos a repensar los modelos teóricos vigentes, nuestras hipótesis causales, nuestros prejuicios normativos.

Este número de la Revista SAAP trae nuevas herramientas para pensar el mundo que nos ha dejado el 2016. El artículo de Tulia Falseti y James Mahoney, que inaugura el presente volumen, introduce el método secuencial comparado que integra el análisis histórico y la metodología comparativa. Como afirman los autores, las narrativas históricas pueden ser estudiadas como secuencias de eventos a las cuales podemos aplicar el método comparado de similitudes y diferencias. Ello nos permite explicar procesos causales, no tan sólo por sus elementos históricos concretos sino también por su estructura.

Santiago Cunial, por su parte, analiza la despenalización y el consumo de drogas en Argentina. Para ello, implementa una estrategia metodológica mixta que considera los datos históricos del conflicto sobre la despenalización así como a su vez datos estadísticos que revelan las preferencias de los votantes. A partir

de esta estrategia mixta, muestra como el conflicto entre actores políticos y sociales que se disputan la representación de un mismo conglomerado social, permitió el bloqueo de decisiones legislativas que tenían apoyo por parte de la ciudadanía.

En un año de tumultuosos referendos en Colombia e Inglaterra, Iñaki Sagarzazu argumenta que la tasa de participación ciudadana en los plebiscitos aumenta o disminuye de acuerdo con el grado de complejidad con que son presentadas las propuestas políticas. Utilizando dos referendos consecutivos y sobre temas afines, llevados a cabo en Venezuela en 2007 y 2009, Sagarzazu muestra que cuando el diseño de la pregunta en el referendo es más complejo, la tasa de participación electoral es más baja. A partir de su análisis de Venezuela, abre una nueva línea de investigación sobre la relación entre complejidad electoral y participación política.

Paula Clerici, Facundo Cruz y Lara Goyburu, a partir del caso de las primarias abiertas, simultaneas y obligatorias (PASO) en los municipios de la Provincia de Buenos Aires, muestran que primarias con un mayor número de listas y mayor competitividad interna llevan a una disminución en el total de votos obtenido por la coalición en la elección general. Se destaca que las primarias no sólo tienen efectos en las decisiones internas de selección de candidatos de los partidos sino que, a su vez, afectan el rendimiento electoral de las coaliciones. El artículo final, de Soledad Pérez y Celeste Ratto, a partir de identificar y describir los cambios y las continuidades que se produjeron en las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en el escenario de la posconvertibilidad en la provincia de Río Negro, las autoras se preguntan por el ejercicio efectivo de ésta bajo la existencia de políticas públicas que la fomentan.

En la sección *Notas de investigación*, María Belén Abdala y Pedro Antenucci Benesch analizan la influencia de la incorporación de tecnologías de voto electrónico sobre los resultados electorales. A partir de datos a nivel de mesa de las elecciones chaqueñas en 2015, Abdala y Antenucci Benesch presentan resultados cuasiexperimentales que muestran efectos heterogéneos del sistema de votación electrónica sobre partidos grandes y chicos, así como sobre la tasa de votos blanco y nulo. Augusto Abdulhadi, por su parte, se concentra en los mecanismos políticos a través de los cuales las facciones partidarias rivales disputan y dirimen el control político del territorio en las provincias argentinas, argumentando que dicho control político se dirime a partir de disputas por el dominio de arenas institucionales de poder que se encuentran fuera de los ámbitos Ejecutivo y Legislativo.

Con este grupo de excelentes artículos cerramos el primer año de este nuevo ciclo de la Revista SAAP. Agradecemos nuevamente a todos los que han colaborado con este esfuerzo editorial y esperamos que el 2017 sea un año promisorio para nuestra democracia y prolífico para nuestros colegas.

Ernesto Calvo
Lara Goyburu
Guido Moscoso

Artículos

El método secuencial comparado*

The comparative sequential method

TULIA G. FALLETI

University of Pennsylvania, Estados Unidos

falleti@sas.upenn.edu

JAMES L. MAHONEY

Northwestern University, Estados Unidos

james-mahoney@northwestern.edu

En este artículo sugerimos que el método secuencial comparado es una metodología abarcante del análisis histórico. Sugerimos que los casos de las narrativas históricas comparadas pueden ser casi siempre estudiados como secuencias de eventos. En dichas secuencias el investigador puede estudiar la causalidad que conecta a los eventos entre sí (en las secuencias que llamamos causales), o que conecta a una sucesión de eventos con temporalidad —ya sea de orden o de velocidad— relevante a un resultado de interés (en secuencias que llamamos estrictamente temporales). Para desarrollar nuestro argumento, primero presentamos los conceptos centrales de nuestro método: acontecimiento, evento, secuencia, y procesos; y luego mostramos cómo las metodologías de rastreo de procesos (o process tracing) y la comparación milliana de casos pueden ser aplicadas al análisis de distintos tipos de secuencias. El artículo combina así las literaturas sobre temporalidad y causalidad en las ciencias sociales.

Aunque a menudo se entiende que el análisis histórico comparado (AHC) implica la comparación de un número pequeño o mediano de casos (generalmente países u otras unidades macro), en este artículo planteamos que puede ser más adecuado decir que este campo involucra la comparación sistemática de secuencias (Rueschemeyer y Stephens, 1977). Sugerimos que el *método secuencial comparado* (MSC) es una metodología global de análisis histórico (ver Falleti, 2010, pp. 20-24). Este método se

* Los autores agradecen a Jacob Hacker, Verónica Herrera, Rudra Sil, Hillel Soifer, Kathleen Thelen, a los participantes de seminarios en las Universidades de Princeton y Javeriana de Bogotá, y a un revisor anónimo por los útiles comentarios a versiones previas de este artículo.

Traducción de Ana Rico de Alonso (Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia). Artículo aceptado para su publicación el 4 de noviembre de 2016.

define por la comparación sistemática de dos o más secuencias históricas. En el AHC, los «casos» estudiados casi siempre se descomponen en secuencia de eventos, y las pretensiones causales se basan en inferencias derivadas del análisis y la comparación de esas secuencias. Para tomar un ejemplo clásico, los casos principales en el libro de Barrington Moore (1966) *Orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, incluyen países como Inglaterra, Francia, los Estados Unidos y Alemania. Pero estos casos son estudiados como tipos de secuencias de eventos que se desarrollan en el tiempo. Estas secuencias son las unidades centrales de comparación, y proveen las bases principales para las inferencias que Moore hace sobre las causas de la dictadura y la democracia.

El MSC es una metodología general en el sentido de que puede y debe abarcar métodos más específicos de análisis comparado de casos y análisis de un caso. Los principales métodos de comparación de casos incluyen herramientas sencillas de cotejo como los métodos de concordancia y diferencia de J. S. Mill, y también unas herramientas más complejas como el análisis estadístico y el análisis comparado cualitativo (QCA, por su sigla en inglés). Los métodos de análisis de un caso incluyen procesos inductivos de rastreo y modos de comparación de hipótesis como los test «*hoop*» (o de necesidad) y el análisis contrafactual. En este artículo vamos a mostrar cómo los métodos de análisis comparativo de casos (en especial, la comparación milliana) y el análisis de un caso (específicamente rastreo de procesos o *process tracing*) se utilizan para analizar y comparar secuencias de eventos en AHC. Planteamos que, dependiendo de la *clase* de argumento secuencial, conjuntos contrastantes de métodos son más o menos apropiados —y más o menos útiles— como herramientas para analizar secuencias y llevar a cabo valoraciones causales.

Para enunciar brevemente nuestros argumentos, sostenemos que el proceso de rastreo es particularmente valioso para establecer los rasgos de los eventos que componen las secuencias individuales (por ejemplo, su duración, orden y ritmo), como también los mecanismos causales que los vinculan entre sí. No hay sustituto para el proceso de rastreo cuando se analizan los eventos que constituyen las secuencias y procesos que se estudian en la investigación histórica comparativa. Por su parte, los métodos de comparación de casos son la base con la que los especialistas de AHC comparan y contrastan secuencias y procesos. Estos métodos se usan para evaluar si los rasgos específicos de una secuencia (por ejemplo, el ordenamiento de eventos) afectan los resultados de interés en maneras previamente hipotetizadas. Como señalamos, el método secuencial comparado combina la literatura sobre temporalidad con la literatura sobre inferencia causal en los métodos de estudio de casos.

Conceptos centrales

Comenzamos nuestra explicación del método secuencial comparado (MSC) introduciendo y definiendo los conceptos que forman los bloques de construcción de este enfoque, haciendo énfasis en las distinciones entre evento y acontecimiento, y entre secuencia y proceso.

Eventos, acontecimientos, secuencias y procesos

Los *eventos* son acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden comparar entre casos (cf. Griffin, 1992; Sewell, 1996; Abbott, 2001). Se definen por características generales especificadas por los investigadores, de tal manera que todas las instancias de un evento dado tienen ciertos rasgos en común. Diferentes eventos están marcados por diferentes características que pueden variar significativamente, dependiendo de su nivel de análisis (por ejemplo, un asesinato versus un cambio sistémico internacional); su duración (por ejemplo, una conmoción económica versus una depresión económica); la magnitud del cambio (por ejemplo, un golpe de Estado versus una revolución), entre otros. Los eventos tienen un carácter fractal, de tal manera que siempre más microeventos están integrados dentro de cualquier evento dado (ver Sewell, 1996; Grzymala-Busse, 2011, p. 1281). No obstante, según nuestra definición, los eventos son siempre acontecimientos que tienen *características generales* que les permiten aplicarse a múltiples casos. Con un evento, se puede indagar significativamente el grado en que dos o más casos experimentan el mismo evento. Aunque algunos eventos históricos pueden ocurrir solo una vez, si son eventos podrían *en principio* haber ocurrido múltiples veces.

Por contraste, reservamos el término *acontecimiento* para una ocurrencia que es, por definición, claramente característica de un único caso. El asesinato de Martín Luther King Jr., la Gran Depresión, la Primera Guerra Mundial, y el golpe militar en Chile en 1973, son ejemplos de acontecimientos. Un acontecimiento puede ser pensado como un evento al verlo en un nivel más general de análisis. Es así que esas ocurrencias recién citadas pueden repensarse como un asesinato político, una depresión económica, una guerra, o un golpe de Estado. Los investigadores de historia comparada a menudo discuten acontecimientos en sus narrativas históricas, pero cuando a estos acontecimientos se les da un peso analítico en la explicación, son tratados como eventos —esto es, como instancias de fenómenos más generales que pueden compararse entre distintas unidades de investigación (Gerring 2007)—.

Tanto los eventos como los acontecimientos tienen lugar contra el telón de —e interactúan con— *contextos* temporales y espaciales. Los contextos en los cuales los eventos y los acontecimientos suceden les aportan significado y dan forma a sus efectos causales. Un acontecimiento o un evento pueden desencadenar una cierta reacción o series de eventos y un resultado en un contexto dado; pero una secuencia y un resultado diferente en un contexto alternativo (Falleti y Lynch, 2009). Por ejemplo, en el contexto internacional bipolar de la segunda posguerra mundial, el surgimiento de ideologías y gobiernos de izquierda en los '60 y '70 en América Latina, se veía como una amenaza política para amplios sectores de la sociedad de la región. Dentro del contexto internacional de la Guerra Fría los golpes de Estado militares de esos tiempos eran legitimados en ciertos sectores sociales como un remedio, o un mal menor, a la amenaza del comunismo. Sin embargo, al comienzo del siglo XXI, y en un contexto internacional unipolar, el retorno de la izquierda a los gobiernos de América Latina no produjo las mismas ideas de amenaza política que pudieran justificar golpes militares.

Una *secuencia* es un conjunto temporalmente ordenado de eventos que tienen lugar en un contexto dado (cf. Aminzade, 1992; Abbott, 2001; Pierson, 2004). Por ejemplo, y para simplificar en extremo, Moore construye la siguiente secuencia para Inglaterra en el contexto de la temprana Europa moderna: paz real (evento A) → comercialización en agricultura (evento B) → destrucción del campesinado tradicional (evento C) y emergencia de una burguesía fuerte (evento D) → democracia parlamentaria (resultado). El «caso» de Inglaterra se descompone en eventos como estos que se desarrollan a lo largo del tiempo en la narrativa. De igual manera, para usar el ejemplo del sendero insurgente a la democracia de Elizabeth Wood (2000), la siguiente secuencia de eventos llevó a una transición pactada de la democracia en El Salvador y en Sudáfrica en el contexto específico de sociedades oligárquicas con coerción extra-económica del trabajo: movilizaciones sostenidas desde abajo (evento A) → reducción de ganancias en los sectores económicos tradicionales (evento B) → cambios en los intereses económicos de las élites (evento C) → transición negociada a la democracia (resultado).

En las narrativas de Moore y Wood, los eventos se presentan como acontecimientos distintivos de los casos particulares. Por ejemplo, el desarrollo de la agricultura capitalista en Inglaterra es discutido por Moore como el Movimiento de Cercamiento, que fue un acontecimiento singular. Sin embargo, él deja claro que el Movimiento de Cercamiento fue una transición a la agricultura capitalista. De igual manera, en la narrativa de Wood, eventos tales como la movilización sostenida desde abajo tomó for-

mas específicas diferentes en El Salvador y en Sudáfrica. En El Salvador, la movilización sostenida conllevó a una guerra civil liderada por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), mientras que en Sudáfrica la labor de militancia —no acciones de guerrilla— constituyó el Congreso Nacional Africano (ANC por sus siglas en inglés) como una contra élite insurgente (Wood, 2000, p. 132). Si bien en el argumento de Wood los acontecimientos son distintivos a cada caso, constituyen el mismo evento: movilizaciones sostenidas desde abajo. Cuando el analista de historia comparada afirma que sus argumentos son consistentes con una evidencia histórica matizada, a menudo se quiere decir que los eventos en sus secuencias incluyen acontecimientos claves de la sociedad bajo estudio.

Por último, un *proceso* es un tipo particular de secuencia en la cual los eventos ordenados temporalmente pertenecen a un sólo modo coherente de actividad. Los procesos a menudo describen transiciones entre estadios, incluyendo movimientos hacia un nuevo estadio o movimientos que se alejan de un estadio anterior. Ejemplos de procesos sociales, políticos y económicos son democratización, movilización social, privatización, flexibilización del trabajo, regulación y descentralización (ejemplos de procesos naturales son envejecimiento, fotosíntesis, evaporación y combustión). Al igual que los eventos, los procesos tienen un carácter fractal. Vale decir, que los procesos se pueden dividir en procesos más pequeños, parciales o restringidos que pueden ser parte de unos más grandes y más abarcadores. Por ejemplo, el proceso de la expansión del sufragio es parte de un proceso mayor de democratización.

Dentro de un proceso, el investigador puede identificar los eventos componentes que se desarrollan en el tiempo desde el inicio hasta el final del período de análisis teóricamente relevante. El investigador puede identificar tales eventos porque estos pertenecen a un único patrón coherente de actividad reproductiva o transformadora. Así, el investigador puede establecer si la sucesión temporal de eventos tiende a reproducir las condiciones iniciales y las características iniciales de la unidad de análisis o si los eventos desencadenan una dinámica de reacción/contrarreacción que cambia considerablemente la unidad de análisis. En su estudio de la descentralización postdesarrollista en cuatro países latinoamericanos, Falleti (2010) identifica las políticas específicas y los cambios legales y constitucionales de descentralización administrativa, fiscal y política, que son los tres principales eventos componentes del proceso de descentralización postdesarrollista. También ella explica por qué el proceso de descentralización tuvo mecanismos que se reprodujeron a lo largo del proceso en los casos de Argentina, Brasil y Colombia, pero en cambio mecanismos reactivos en el caso de México.

Sostenemos que el AHC a menudo está interesado fundamentalmente en la comparación de secuencias que operan en contextos particulares, bien sea que estos estén compuestos de eventos que son parte de un único proceso subyacente o eventos que se refieren a múltiples procesos. Por ejemplo, y nuevamente para sobresimplificarlo, parte de la secuencia narrativa de Moore para la China es el mantenimiento de la agricultura tradicional (evento A) → falta de empoderamiento de la burguesía (evento B) y empoderamiento del campesinado (evento C) → revolución desde abajo (evento D) → dictadura comunista (resultado)¹. Cuando se compara esta secuencia con la secuencia anterior de Inglaterra, puede comenzar a verse como Moore llegó a sus planteamientos centrales, tales como el rol necesario de la comercialización de la agricultura (un evento que se refiere a un proceso de transformación económica) y una fuerte burguesía (que se refiere a un proceso de formación de clase social) para la democracia como también la importancia de un fuerte campesinado tradicional (formación de clase) y revolución (movilización social) para la dictadura comunista. En el caso de Wood, la comparación de dos casos disímiles le permitió a ella aislar los factores contextuales comunes (sociedades oligárquicas con coerción extraeconómica del trabajo) que desencadenaron una secuencia común de eventos (movilización prolongada desde abajo y cambio en los intereses de las élites) y que resultaron en transiciones democráticas negociadas.

El dilucidar los conceptos de eventos, secuencia y proceso nos permite entender las unidades básicas de comparación en muchos AHC. En tanto los estudiosos del AHC hacen afirmaciones comparativas sobre «casos totales» (por ejemplo, Inglaterra versus China), estas afirmaciones comparativas se fundamentan en comparaciones más desagregadas de eventos, secuencias y procesos. Estas comparaciones desagregadas son la base sobre la cual investigadores de AHC hacen generalizaciones sobre las unidades macro bajo estudio.

Tipos de secuencias y procesos

Los trabajos de AHC varían en las clases de secuencias que construyen y comparan. Al clasificar y analizar argumentos secuenciales típico-

¹ Como lo sugiere este ejemplo, las secuencias causales pueden estar compuestas de «no eventos» en los que la ausencia de un suceso durante un período temporal específico es causalmente importante. Los resultados de las secuencias puede ser también no eventos. Un buen ejemplo es la explicación de Tannenwald (2008) del «no uso» de armas nucleares en los Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial.

ideales, desarrollamos nuestro argumento en cuatro etapas². Primero, clasificamos secuencias según si sus eventos constitutivos están conectados causalmente y distinguimos entre *secuencias causales* y *secuencias estrictamente temporales*. Segundo, argumentamos que el orden y el ritmo de los eventos pueden ser causalmente importantes para el resultado que se investigue. De esta manera, identificamos también secuencias *ordenadas* y *secuencias pausadas*, para describir esas secuencias (ya sean causales o estrictamente temporales) en las cuales importan el ordenamiento y ritmo de los eventos en las secuencias.

Tercero, distinguimos secuencias de proceso-tipo dependiendo de si la dirección de los eventos iniciales establece la dirección futura de la secuencia entera. ¿Los pasos iniciales en una dirección particular (por ejemplo, hacia un resultado específico) inducen movimientos posteriores en esa misma dirección? Distinguimos específicamente entre *procesos autorreproductivos* (se sigue la dirección de los primeros pasos), y *procesos reactivos* (la dirección de los primeros pasos no se sigue).

Finalmente, distinguimos tres clases de procesos autorreproductivos teniendo en cuenta la naturaleza específica de la reproducción. En particular, consideramos si los patrones reproductivos involucran un proceso de continuidad, expansión o disminución. Sobre esta base identificamos: *procesos que se autoamplifican*, *procesos constantes* y *procesos que se autoerosionan*.

Estas distinciones son analítica y metodológicamente importantes porque secuencias y procesos diferentes deben ser analizados de diferentes maneras, incluyendo a menudo métodos distintos. Por ejemplo, las maneras en las cuales el rastreo de procesos (o *process tracing*) puede ser aplicado productivamente, varía dependiendo de la *clase* de secuencia cuando exploramos los métodos comparativos de casos y los métodos de un caso.

Secuencias causales y secuencias estrictamente temporales

La mayoría de los estudios AHC formulan *argumentos secuenciales causales* en los cuales los eventos de una secuencia se entienden como causalmente conectados unos con otros. Estas cadenas causales comienzan con una causa antecedente o condición (X) y, a través de una serie de eventos causalmente

² Vale la pena resaltar que lo que sigue es una clasificación típico-ideal de secuencias, que en gran medida considera las secuencias como unidades autocontenidas. Sin embargo, las secuencias son a menudo de múltiples capas o interactúan y se entrecruzan de manera compleja en la realidad. Algunos de estos matices pasarán a primer plano en el análisis del trabajo de Goldstone (1998) que se presenta más adelante.

conectados (eventos A, B, C, etc.), culminan en un resultado final de interés (Y), como se ilustra en el cuadrante superior izquierdo de la Tabla 1. Estos tipos de argumentos secuenciales pueden pensarse como explicaciones de sendero. La naturaleza de los vínculos causales entre eventos puede variar: cada evento puede entenderse como necesario para el evento subsiguiente, como incrementando probabilísticamente la probabilidad de cada evento subsiguiente, o como una parte de condiciones que son suficientes para cada evento subsiguiente.

La teoría de Rustow (1970) de los orígenes de la democracia ofrece un buen ejemplo de argumentos causal-secuencial, en el cual los primeros eventos son condiciones necesarias para los eventos posteriores³. Rustow comienza su modelo con la unidad nacional, la cual considera una condición de contexto necesaria (X) (podemos llamarla también contexto) antes de que despegara el proceso de democratización. El tiempo transcurrido entre este evento y el primer estadio de democratización es irrelevante; puede haber sucedido en el pasado reciente o distante (Rustow, 1970, p. 351). El proceso de democratización como tal comienza con la fase preparatoria (evento A), un período de lucha prolongada política entre clases. La siguiente es la fase de decisión (evento B), cuando el liderazgo político acepta la existencia de la diversidad e institucionaliza algunos aspectos cruciales del procedimiento democrático (Rustow, 1970, p. 355). Esta segunda fase conduce a la última fase de acostumbramiento (evento C), cuando la población en general acepta el acuerdo de liderazgo. En el modelo de Rustow, cada evento (usando nuestra terminología o fase usando la suya) es una causa necesaria para el evento que sigue y el resultado final es la democracia. En este tipo de argumento secuencial causal con condiciones necesarias, la ausencia de cualquier evento puede implicar la ausencia de resultado.

El AHC a menudo también incluye el análisis de secuencias en las cuales los eventos no están causalmente conectados entre sí, pero la temporalidad de estos eventos (su duración, orden, o ritmo) es causalmente consecencial para el resultado que interesa (ver la segunda fila en la Tabla 1). A éstos los llamamos *argumentos secuenciales estrictamente temporales*.

³ En un excelente análisis de la literatura de política comparada sobre democratización en relación con los argumentos temporales e institucionales, Barrenechea, Gibson y Terrie (2016) citan los trabajos de Rustow y Dahl como ejemplos de argumentos secuenciales. Nos basamos en su artículo para explorar más a fondo los primeros trabajos de democratización como ejemplos de tipos de argumentos secuenciales *causales y estrictamente temporales*.

Tabla 1
Tipos de argumentos secuenciales en AHC

Según el tipo de vínculo entre los eventos	Según los efectos temporales de los eventos	
	Ordenadas	Rítmicas
Causal	<i>Secuencias causalmente ordenadas</i>	<i>Secuencia causales de ritmo</i>
$X \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow Y$	$X \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow E \rightarrow Y$	<i>Rápidamente</i> $A \rightarrow B \rightarrow Y$
$\sim X \rightarrow \sim A \rightarrow \sim B \rightarrow \sim C \rightarrow \sim Y$	$X \rightarrow A \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow E \rightarrow B \rightarrow \sim Y$	<i>Lentamente</i> $A \rightarrow B \rightarrow \sim Y$
(Ej.: Rustow, 1970)	(Ej.: Ruechemeyer, Stephens y Stephens, 1992)	(Ej.: Collier y Collier, 1991; Ahmed, 2013)
Estrictamente temporales	<i>Secuencias temporalmente ordenadas</i>	<i>Secuencias temporales de ritmo</i>
$A-B \rightarrow Y$	$A - B - C \rightarrow Y$	<i>Rápidamente</i> $A - B \rightarrow Y$
$B - A \rightarrow \sim Y$	$C - B - A \rightarrow \sim Y$	<i>Lentamente</i> $A - B \rightarrow \sim Y$
(Ej.: Dahl, 1971)	(Ej.: Falletti, 2010; Smith, 2007)	(Ej.: Skocpol, 1979)

Nota: \rightarrow indica relación causal; $-$ indica falta de relación causal.

Fuente: Elaboración propia.

Dahl (1971) ofrece excelentes ejemplos de secuencias estrictamente temporales en su análisis de los eventos históricos que condujeron a la democratización. Dahl pregunta: ¿la secuencia importa? ¿Algunas secuencias tienen más probabilidad que otras de guiar a la seguridad mutua y así facilitar el cambio a un régimen poliárquico? (Dahl, 1971, p. 31). Su respuesta es un sí rotundo. Cuando el proceso de liberalización (o de incremento en la competencia política, evento A) precede el proceso de inclusión (o de creciente participación popular, evento B), el régimen poliárquico resultante es más estable (Y) como fueron los casos de Inglaterra y Suecia. Por el contrario, «cuando el sufragio se extiende *antes* de que se dominen las artes de la política competitiva» (evento B antes que A), los regímenes políticos resultantes son inestables y pueden fácilmente revertir al autoritarismo, como fue el caso de la República de Weimar en Alemania (Dahl, 1971, pp. 38 y ss.). Pero la confrontación no causa participación ni viceversa (ver también Grzymala-Busse, 2011, p. 1275). Dahl en verdad argu-

menta que el orden de estos eventos es causalmente consecuencial para la estabilidad democrática como resultado de un factor exógeno: el proceso de socialización política de los estratos socialmente excluidos que tiene lugar entre el momento de mayor competencia política entre los miembros de la elite y el momento de aumento de la participación popular (Dahl, 1971, p. 36). En otras palabras, Dahl sugiere que la competencia de la elite causa socialización política y moderación en las masas, un fenómeno que a su vez facilita la estabilidad del régimen político siempre y cuando suceda antes del aumento en la participación. Por consiguiente, el orden en el cual ocurren la participación y la competencia es causalmente relevante con la estabilidad del régimen político, pero la competencia no causa participación (ni viceversa).

Secuencias ordenadas y secuencias de ritmo

Tanto en los tipos causales y estrictamente temporales de argumentos secuenciales en el AHC, el orden y el ritmo de los eventos pueden ser causalmente relevantes. Así, distinguimos entre *argumentos secuenciales ordenados* y *argumentos secuenciales de ritmo*. Con los argumentos secuenciales ordenados, el orden temporal de los eventos en una secuencia es causalmente importante para el resultado que interesa (Abbott, 2001; Aminzade, 1992; Pierson, 2004; Jacobs, 2008; Falleti, 2010). *La temporalidad interesa* en el sentido que la relación temporal entre eventos es consecuencial. Por ejemplo, Smith (2007) plantea un argumento secuencial ordenado: el tiempo de duración de la explotación de la riqueza del petróleo en relación con el desarrollo económico y la construcción institucional del Estado explica la estabilidad del régimen. Como él escribe: «El efecto de la riqueza petrolera sobre la política y las instituciones no es una cuestión de *si* el petróleo sino de *cuando*» en relación con el desarrollo económico y la construcción institucional del Estado (Smith, 2007, p. 193). Falleti (2010) hace una exposición similar de una secuencia ordenada. Ella argumenta que, si la descentralización política precede la descentralización administrativa en la secuencia de las reformas de descentralización, es probable que los gobiernos locales terminen con niveles más altos de autonomía política y fiscal que si el orden de los eventos fuera el contrario. Pero un tipo de descentralización no necesariamente causa otro tipo de descentralización.

Los eventos en un argumento secuencial ordenado pueden o no estar causalmente conectados. El trabajo clásico de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) sobre el desarrollo capitalista y la democracia ofrece un

buen ejemplo de un argumento secuencial causal y ordenado. En esta vía de explicación, los eventos anteriores son (en su mayor parte) suficientes para cada evento subsiguiente. Esquemáticamente, los autores argumentan que el capitalismo, con su consecuente proceso de industrialización (evento A), debilita a la clase alta terrateniente (evento B) y fortalece a la clase trabajadora y otras clases subordinadas (evento C), que se reúnen en fábricas y ciudades, donde se asocian y organizan (evento D). Además, el capitalismo mejora los medios de comunicación y transporte, facilitando organizaciones a través de todo el país (reforzando evento D). Así, la clase trabajadora puede demandar con éxito su propia incorporación política (evento E), que resulta en una democratización exitosa (resultado Y) (Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992, pp. 271-272)⁴. Si la secuencia fuera diferente de tal manera que el debilitamiento de la clase alta terrateniente sucediera antes de la incorporación de la clase trabajadora (por ejemplo, el evento E precediera al evento B), el resultado podría ser un régimen altamente inestable o un retroceso al autoritarismo (como los autores argumentan sucedió en Argentina después de la incorporación de la clase trabajadora con el peronismo).

Los *argumentos secuenciales de ritmo* son similares a las secuencias ordenadas excepto en que la velocidad o duración de los eventos —no el orden de uno con respecto al otro— es causalmente relevante (Aminzade, 1992; Abott, 2001; Pierson, 2004; Grzymala-Busse, 2011)⁵. Por ejemplo, en el argumento secuencial causal sobre el tipo régimen, para Collier y Collier (1991) la duración extraordinariamente extendida o lenta de la incorporación del sector trabajador en México (evento lento A) significó que este episodio durase hasta la Gran Depresión (evento B). Esto conllevó a la forma más radical de la incorporación de partido en México (resultado ~ Y). Vale decir, si el período de incorporación del sector trabajador en el Estado hubiera sido más breve en México (como lo fue en la mayoría de América Latina), el resultado en términos de tipo de régimen hubiera sido menos radical. Para poner otro ejemplo de argumento secuencial de ritmo, en su estudio de la selección del sistema electoral en Estados Unidos y Europa, Ahmed (2013) argumenta que el tiempo transcurrido entre la industrialización y la incorporación electoral de la población masculina

⁴ Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) también analizan procesos transnacionales y procesos centrados en el Estado en su explicación de la democracia.

⁵ Nuestra categoría general de argumentos secuenciales de ritmo incluye distinciones más finas halladas en otros trabajos sobre temporalidad (por ejemplo, Aminzade, 1992; Grzymala-Busse, 2011). Para nuestro propósito aquí, la categoría general de argumentos secuenciales de ritmo es útil, aunque reconocemos que subsume consideraciones sobre duración, velocidad y ritmo que otros prefieren mantener separadas.

adulta fue responsable por la relativa fortaleza de las organizaciones de la clase obrera. En donde el sufragio fue extendido inmediatamente después de la industrialización (evento B rápidamente sigue al evento A), los sindicatos permanecieron débiles. Entre más se demoró la extensión del sufragio (lentamente avanza el evento B) después de la industrialización (evento A), mayor fue la probabilidad de que los trabajadores se organizaran para conseguir sus metas políticas y económicas (Ahmed, 2013, p. 49). Finalmente, el trabajo clásico de Skocpol (1979) sobre el resultado de las revoluciones sociales contiene un tipo de argumento estrictamente temporal y rítmico. Ella argumenta que el ritmo al cual los revolucionarios consolidaron el poder del Estado afectó la medida en que transformaron el Estado y las estructuras sociales. En Rusia, los revolucionarios se vieron obligados por las circunstancias a consolidar rápidamente el poder; lo cual implicó una transformación más completa que en Francia, donde la reconstrucción revolucionaria del poder del Estado se desarrolló más gradualmente.

Procesos autorreproductivos y procesos reactivos

Bien sean los argumentos secuenciales causales o estrictamente temporales, ordenados o de ritmo, pueden ser más diferenciados dependiendo de si sus eventos siguen una lógica autorreproductiva o reactiva. De una parte, las secuencias pueden incorporar eventos que se mueven consistentemente en una dirección particular y que hacen seguimiento de un resultado en el tiempo. Adaptando la terminología de Stinchcombe (1968), llamamos a estas secuencias *procesos autorreproductivos*. De otra parte, los primeros eventos en una secuencia pueden producir una serie de reacciones y contrarreacciones que no mueven el proceso en una dirección consistente. Con un *proceso reactivo*, los primeros eventos son seguidos por retrocesos y cambios de dirección, los cuales a su vez desencadenan mayores retrocesos y cambios de dirección, de tal manera que el resultado final de la secuencia puede aparecer sin relación con los primeros eventos en la secuencia (Mahoney, 2000).

Si una secuencia de eventos se caracteriza por un proceso *autorreproductivo*, el movimiento de los eventos iniciales en una dirección particular induce eventos subsiguientes que mueven el proceso en la misma dirección. Con el tiempo, se vuelve más y más difícil revertir la dirección o regresar al punto de partida original (Hacker, 1998; Pierson, 2000; ver también Thelen, 1999, 2003). Aunque los eventos estén vinculados por mecanismos autorreproductivos, los procesos subyacentes pueden (1) permanecer sin

alterarse (por ejemplo, una condición constante del contexto); (2) amplificarse (por ejemplo, la concentración de la elite del poder en el tiempo); o (3) erosionarse (por ejemplo, dinámicas institucionales decadentes). Estas diferencias en la lógica reproductiva nos permiten distinguir tres tipos de procesos autorreproductivos: *procesos continuos*, *autoamplificadores* y *autoerosionadores*, representados gráficamente en la Tabla 2.

Tabla 2
Tipos de procesos en análisis histórico comparado

Tipo de proceso	Definición	Diagrama del proceso	Ejemplos
<i>Autorreproductivo</i>	Eventos iniciales en una dirección particular inducen eventos subsiguientes para mover el proceso en la misma dirección	<i>Proceso continuo</i> $A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A$	Jacobs (2010), Skocpol (1999)
		<i>Proceso autoamplificador</i> $A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A$	Arthur (1994), David (1985), Spruyt (1994)
		<i>Proceso autoerosionador</i> $A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A$	Onoma (2010), Rosenblatt (2013)
<i>Reactivo</i>	Eventos vinculados vía dinámica de reacción/contrarreacción	$A \rightarrow \sim A \rightarrow B \rightarrow \sim B \rightarrow Y$	Collier y Collier (1991), Riofrancos (2014)

Fuente: Elaboración propia.

En un *proceso continuo*, un evento temprano se reproduce establemente en el tiempo o conduce a otros eventos que mantienen el proceso subyacente en (aproximadamente) una forma continuamente estable. Los académicos a menudo formulan argumentos secuenciales continuos para caracterizar la perpetuación de políticas de largo plazo, tales como la seguridad social en los Estados Unidos (Jacobs, 2010). La continuidad organizacional con frecuencia puede ser descripta también como un proceso continuo (por ejemplo, Skocpol, 1999)⁶. Otros fenómenos que son a

⁶ A veces, el contexto de un proceso continuo puede tornarse, en palabras de Soifer (2012), una condición permisiva al cambio, combinando una secuencia cruzada de eventos, la cual la coyuntura de la lógica reproducción del proceso puede cambiar a una autoamplificadora o autoerosionadora.

menudo analizados como procesos continuos, incluyen características culturales, resultados institucionales y características geográficas.

Con un *proceso autoamplificador*, los eventos iniciales mueven la secuencia en una dirección particular de manera que se vuelve más y más probable que el proceso se expanda, aumente, se fortalezca, o en general se mejore. Con el tiempo, el proceso (o su resultado) no permanece estable, sino que se incrementa, crece o se vuelve más prominente como un resultado de los mecanismos autoamplificadores. Ejemplos famosos de procesos autoamplificadores provienen de la historia económica, en la cual las tecnologías capitalizan sobre pequeñas ventajas iniciales y experimentan una proliferación rápida por medio de rendimientos crecientes (por ejemplo, Arthur, 1994; David, 1985). De igual manera, los procesos evolutivos son a menudo sujetos de autoamplificación como una propagación de innovación y adaptación dentro de una población. La proliferación del Estado moderno ha sido explicada en estos términos (Spruyt, 1994). Los economistas caracterizan los procesos autoamplificadores con la expresión *rendimientos crecientes*. En esos procesos, la probabilidad de pasos adicionales a lo largo de un camino dado aumenta con cada movimiento sobre el camino (David, 1985; Arthur, 1994). Cada paso individual puede ser solo un pequeño cambio, pero cada paso refuerza la dirección del anterior y todos los pasos adicionan un gran efecto acumulativo.

Con un *proceso autoerosionador*, la lógica de transformación es autorreproductora pero cada evento en la secuencia sirve para debilitar, disminuir o minar la configuración encontrada en los estadios iniciales de la secuencia. Cada paso en el camino se aleja del resultado asociado con los procesos tempranos y crecientemente hace que sea menos probable que el resultado o el proceso mismo se sostengan. El *statu quo* se vuelve más y más difícil de mantener. Los procesos graduales de decaimiento, desvío y agotamiento pueden ser ejemplos de procesos autoerosionadores: en estas secuencias cada evento puede alimentarse en el siguiente y disminuir un patrón o proceso anterior. Por ejemplo, la institucionalización de los derechos de propiedad privada en Kenia estuvo marcada por una secuencia en la cual el proceso de titulación de tierras estuvo amañado con fraude. Cada movida fraudulenta desencadenó otra movida fraudulenta e hizo menos probable en el tiempo la preservación de las prácticas legales, erosionando la institucionalización de los derechos de propiedad privada (Onoma, 2010), a medida que paradójicamente se buscaba reforzar la propiedad privada a través de su titulación. De igual manera, en el estudio comparativo de Rosenblatt (2013) sobre la fortaleza de los partidos políticos, el fenómeno del trauma —la experiencia compartida de una guerra civil o revolución— activa la lealtad retrospectiva y mejora la forta-

leza del partido. Sin embargo, el trauma está marcado por rendimientos decrecientes: a medida que pasa el tiempo, la generación que sufrió el trauma político envejece y la nueva generación no forja los vínculos fuertes que anteriormente mantuvieron la vitalidad del partido.

Finalmente, las secuencias también pueden desencadenar *procesos reactivos* en los cuales los eventos están unidos entre sí por medio de la dinámica de reacción/contrarreacción (Mahoney, 2000). Cada evento es una causa de un evento subsiguiente porque desencadena una reacción o una respuesta a un evento anterior. Los eventos en estas secuencias son *transformadores* en el sentido que cambian y quizás revierten eventos anteriores (Sewell, 1996). A menudo, los procesos reactivos implican cadenas causales en las cuales el evento inicial y el evento final parecerían tener poca relación el uno con el otro y, sin embargo, están conectados en virtud de la dinámica de reacción/contrarreacción que constituye la cadena causal más general. Por ejemplo, en el argumento de Collier y Collier (1991), las secuencias reactivas que marcan la dinámica populista/postpopulista en Latinoamérica, llevaron a los países desde períodos de incorporación de la fuerza de trabajo hasta los resultantes regímenes de sistema de partidos, pasando por un complejo conjunto de pasos intermedios marcados por avances y retrocesos. Riofrancos (2014) también plantea un argumento de reacción/contrarreacción secuencial cuando analiza las interacciones políticas entre los movimientos indígenas y el Estado de Ecuador desde comienzos de la década del noventa hasta el 2013. En su explicación de la institucionalización de discursos extractivistas, Riofrancos hace un seguimiento de la sucesión de eventos políticos que enfrentan a los movimientos indígenas con el Estado y a través de la cual evoluciona el discurso de *extractivismo*⁷. En ambos ejemplos, el mecanismo básico de cambio es la reacción/contrarreacción.

Secuencias y procesos aplicados al AHC de la industrialización

Ejemplos de varias de las secuencias y procesos ya descritos se encuentran en el trabajo de Jack Goldstone (1998) sobre los orígenes de la Revolución Industrial (ver Figura 1). En este trabajo la secuencia ambien-

⁷ En ocasiones las contrarreacciones pueden buscar anticiparse a un cambio más radical. Otros ejemplos de contrarreacciones anticipatorias pueden encontrarse en la literatura sobre los orígenes de la provisión de bienestar social. En su análisis de la creación de política social en Uruguay a comienzos del siglo veinte, por ejemplo, Castiglioni (2014) argumenta que el Estado uruguayo buscó adelantarse o anticipar lo que hubiera podido ser la movilización de la clase trabajadora.

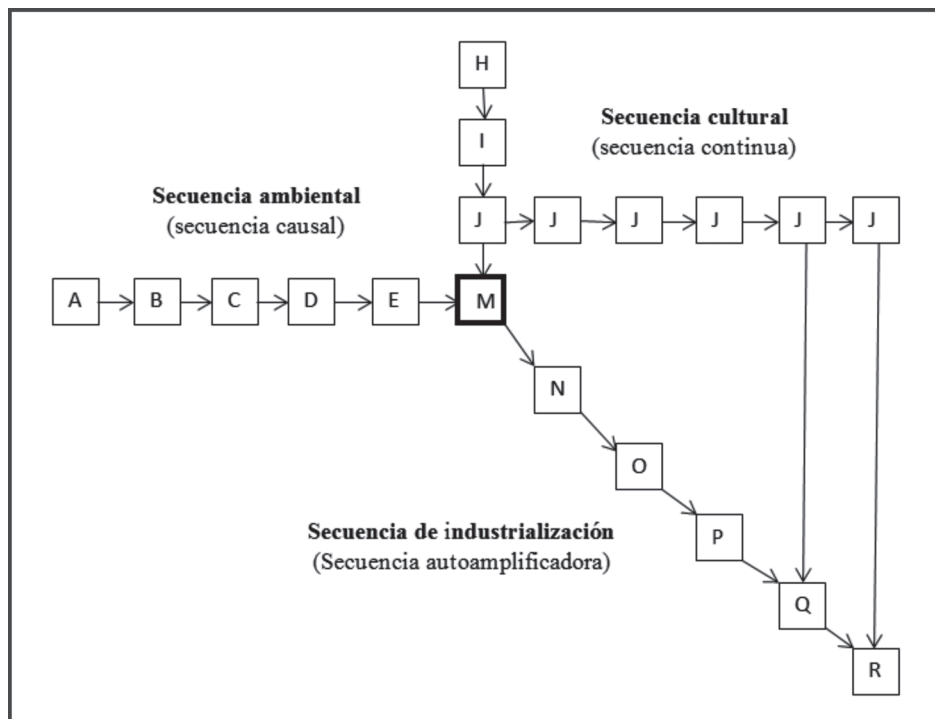
tal (eventos A-E en la Figura 1) es una secuencia causal en la cual cada evento es una respuesta lógica al evento anterior; en ciertos puntos (por ejemplo, $C \rightarrow D$), la secuencia se mueve por vía de la dinámica reacción/contrarreacción, de tal manera que tiene componentes de una secuencia reactiva. Por contraste, la secuencia de la industrialización (eventos M-R) es un proceso autoamplificador y exhibe una retroalimentación positiva. Cada paso en la cadena causal sirve para expandir un proceso de industrialización que fue iniciado con la invención de la máquina de vapor. Al final de la secuencia, la industrialización se ha amplificado al punto en que un retorno a un pasado preindustrial es imposible. El ejemplo contiene también un proceso continuo representado por la reproducción estable de una cultura liberalizadora abierta a la experimentación tecnológica. El resistir a este evento de fondo es importante porque influye la secuencia de la industrialización en varios puntos. De mayor importancia, esta secuencia continua intersecciona con la secuencia ambiental para producir la primera máquina de vapor (evento M), la cual a su vez lanza la secuencia de la industrialización. Esta «reunión» o colisión de secuencias determinadas separadamente es común en la investigación histórico-comparativa, y se describe a veces como una *coyuntura* (por ejemplo, Mahoney, 2000).

El ejemplo de Goldstone es una ilustración de un argumento secuencial en el cual el orden y la duración de eventos anteriores cuentan para los eventos subsiguientes. Por ejemplo, la larga duración de la condición A del contexto (área forestal limitada, carbón abundante, y clima frío) fueron esenciales para que la secuencia ambiental continuara por ese camino. Este evento tuvo que durar para que Inglaterra se volviera dependiente del carbón (evento B), un evento de largo plazo, y eventualmente agotara mucho de la provisión de carbón (evento C). Los aspectos de duración, velocidad y orden, pueden afectar también la dinámica de las secuencias autorreproductoras. Por ejemplo, el ordenamiento de eventos es consecuencial en la secuencia autoamplificadora de la industrialización en el ejemplo de Goldstone. Una reducción en el precio del hierro y el acero (evento P) no hubiera estimulado el desarrollo de los ferrocarriles y los barcos (evento Q) si hubiera sucedido sustancialmente más temprano. Con muchas cadenas de eventos, de hecho, es difícil imaginar un ordenamiento diferente. Por ejemplo, parece inconcebible que el desarrollo de los ferrocarriles y los barcos (evento Q) hubiera podido ocurrir antes del desarrollo de la primera máquina de vapor (evento M). El punto más básico es simplemente que los aspectos de orden y ritmo frecuentemente son importantes para la lógica de toda clase de secuencias en el trabajo de AHC.

Finalmente, el ejemplo de Goldstone ilustra cómo un estudio de un solo país puede contener múltiples secuencias y procesos. Hace ya un

tiempo que se notó que las observaciones múltiples pueden estar contenidas dentro de un solo caso, de manera tal que un estudio de N pequeño de hecho contiene un gran número de observaciones (Campbell, 1975; Collier, 1993; Rueschemeyer, 2003; George y Bennett, 2005). Nuestro punto aquí, sin embargo, es que los muchos «casos» de un estudio histórico comparativo pueden verse en términos de secuencias. Esto es ciertamente verdadero para cualquier trabajo histórico que compare sistemáticamente dos o más secuencias dentro de un caso dado. Con estos estudios, las secuencias son unidades centrales de análisis, no solamente la unidad nacional o de otro espacio en el cual estén localizadas.

Figura 1
Explicación de Goldstone de la industrialización inglesa



Fuente: Adaptado de Mahoney (2000).

A su vez, cuando se tratan las secuencias como unidades centrales de análisis, es posible revisar los métodos de AHC que a menudo se entien-

de que aplican principal o exclusivamente a la unidad macro espacial bajo análisis. Un nuevo punto de ventaja para pensar sobre los métodos AHC cobra existencia al tratar secuencias y procesos como unidades nucleares de análisis y comparación.

Métodos comparados de casos

En esta sección consideramos cómo las clases de secuencias y procesos bajo análisis pueden moldear las clases de métodos (o aplicaciones específicas de un método dado) que son más apropiados para evaluar las hipótesis causales. Quizás las técnicas comparativas más básicas son el método de concordancia y el método de diferencia de J. S. Mill. En su empleo convencional, el método de concordancia empareja casos que comparten un resultado dado, y elimina cualquier factor causal potencial que no es compartido por estos casos. La racionalidad de este procedimiento eliminatorio es que el factor no es *necesario* para el resultado. Por contraste, el método de la diferencia, usado convencionalmente, compara un caso en el cual el resultado se presenta con un caso en el cual está ausente. Si estos casos comparten un factor causal dado, el factor es eliminado como una explicación potencial. La lógica de este procedimiento eliminador es que el factor es eliminado como una explicación potencial. La lógica de este procedimiento eliminatorio es que el factor no es *suficiente* para el resultado (Mahoney, 1999).

Cuando se usan aisladamente, los métodos de concordancia y diferencia son instrumentos débiles para una inferencia causal de N-pequeño. De manera más simple, en la medida en que estos métodos puedan ser capaces de descubrir que un factor individual *no* es necesariamente suficiente para un resultado, no pueden establecer que una condición dada es necesaria/suficiente. Así, los investigadores de N-pequeño deben combinar normalmente los métodos millianos con procesos de rastreo u otros métodos de caso para hacer un caso positivo para la causalidad. Alternativamente, pueden intentar usar variantes más fuertes de los métodos de comparación de casos, tales como el ACC (análisis comparado cualitativo) y análisis estadístico (Ragin, 2000, 2008; Lieberman, 2015). Sin embargo, estos métodos pueden requerir el análisis de un número mediano de casos para que el diseño ya no sea un análisis de N-pequeño.

La aplicación de los métodos de Mill para argumentos secuenciales no ha sido explorada sistemáticamente, aunque creemos que es comúnmente utilizado en la práctica. Con argumentos secuenciales ordenados, se evalúan las hipótesis sobre el tiempo relativo que toman los eventos,

comparando dos o más secuencias. Normalmente, el diseño involucra el uso del método de la diferencia, pero también puede combinarse con el método de la concordancia. Por ejemplo, Ertman (1997) plantea la hipótesis de que un período de tiempo temprano (antes de 1450) de competencia geopolítica sostenida para la Europa latina condujo a estos países a desarrollar Estados patrimoniales (más que Estados burocráticos). Si Ertman hubiera analizado solamente los países latinoeuropeos, el método resultante del diseño de concordancia lo hubiera conducido a depender de un razonamiento contrafactual para fundamentar su argumento sobre la importancia del tiempo en que ocurre. Sin embargo, Ertman también utilizó un método de diseño de diferencia comparando la Europa latina con los países germanos, casos en los cuales se crearon Estados burocráticos. En los Estados germanos, Ertman muestra como un período posterior (después de 1450) de competencia geopolítica sostenida permitió a los líderes tomar ventaja de las últimas técnicas de administración y finanzas, y por lo tanto desarrollar burocracias más coherentes. Si bien este método de comparación por diferencia no se ajusta al argumento secuencial ordenado de Ertman, lo hace más plausible y le permite evitar un argumento puramente contrafactual.

La aplicación conjunta de los métodos de concordancia y diferencia puede también ser usada con argumentos secuenciales de ritmo. Se comparan casos que son cotejados sobre un número de dimensiones pero que experimentaron un proceso causal a una velocidad diferente o con eventos de duraciones variables. Por ejemplo, Prasad (2012) utiliza el método de la diferencia junto con un argumento secuencial de ritmo para explicar por qué los Estados Unidos no desarrollaron un sólido Estado de bienestar público mientras que casos europeos sí lo hicieron. Ella argumenta que la resistencia pasmosa que la prosperidad de la economía de Estados Unidos durante la última parte del siglo diecinueve y comienzos del veinte, arraigada en el vasto material de recursos del país, colocó a los Estados Unidos en el camino que le permitió al Gobierno evitar la construcción del Estado bienestar para reconciliar a los ciudadanos con el capitalismo. Al mismo tiempo, Prasad aplica un diseño del método de concordancia para dar cuenta de los resultados similares entre los casos europeos en donde un crecimiento esporádico y un crecimiento no confiable estimularon consistentemente la formación del Estado bienestar.

Además, la lógica de pareo de los métodos millianos es a menudo usada implícitamente para el estudio de las secuencias autorreproductoras. Por ejemplo, con una lógica autoamplificadora, los académicos pueden emplear períodos de tiempo como sus casos y tratar cada incremento en la magnitud del fenómeno de interés como un resultado que se repite a tra-

vés de múltiples períodos. El método de concordancia puede entonces ser usado en la búsqueda de una fuente común del resultado que se repite; los factores que no son compartidos a través de cada período de tiempo pueden ser eliminados como no esenciales. Esta lógica se aplica bien a los famosos ejemplos de *path dependence* y estándares tecnológicos tales como el tablero QWERTY (David, 1985). En la explicación del uso del teclado QWERTY la eficiencia tecnológica es eliminada como una explicación posible, dado que la eficiencia estaba presente solamente en los períodos iniciales de tiempo cuando QWERTY fue adoptada por primera vez. Por lo tanto, QWERTY fue inferior a las opciones alternativas disponibles de manera que la eficiencia tecnológica no fue necesaria para la reproducción de QWERTY en el tiempo⁸.

Cuando se analizan secuencias temporales como tipos particulares de procesos, es natural tratar estos procesos como la pieza central del análisis *comparado*. Se compara y contrasta la naturaleza de la democratización, burocratización, colonización, etc. Con tales comparaciones, sin embargo, los *eventos* son la base para las similitudes y diferencias que existen entre secuencias. Por ejemplo, consideremos el argumento de Kohli (2004) sobre los orígenes coloniales de los tipos de Estados en el mundo en desarrollo. En Corea, la secuencia de eventos es aproximadamente como sigue: la estrategia colonial japonesa de transformación económica y control político (evento A) → introducción de un nuevo personal en el Estado, técnicas burocráticas y fuerza de policía bien organizada (evento B), y modernización de la agricultura y promoción de las exportaciones (evento C), y control de los campesinos y trabajadores (evento D) → Estado postcolonial capitalista cohesivo (evento E). En Nigeria por contraste, el gobierno colonial indirecto de Gran Bretaña siguió una secuencia bastante diferente: la estrategia colonial británica de gobierno «de bajo costo» (evento A) → empoderamiento de los jefes tradicionales y no tocar la administración (evento B), y mantenimiento de la agricultura tradicional (evento C), y manipulación de las

⁸ Trabajos recientes sobre uniones críticas también sugieren nuevas formas en las cuales los métodos millianos pueden ser usados para análisis secuencial. Por ejemplo, Soifer (2012) recomienda que los académicos seleccionen primero unión de casos potencialmente crítica por medio de un cotejo sobre el resultado de interés (por ejemplo, aplicando el método de concordancia). Si estos casos son marcados por uniones críticas, él argumenta, todos ellos deben exhibir una «condición permisiva» —esto es, un contexto subyacente en el cual el poder causal de la agencia es incrementado (ver también Capoccia, 2015)—. La condición permisiva debe estar presente porque en el marco de referencia de Soifer, las condiciones permisivas son *necesarias* pero no suficientes para una unión crítica. En sus palabras, «los casos en los cuales la condición permisiva está ausente no son relevantes para la prueba» (Soifer, 2012, p. 1590). La lógica eliminatória de los métodos de Mill sirve así como un primer corte para probar uniones críticas potenciales.

divisiones étnicas (evento D) → Estado postcolonial cohesivo-capitalista (evento E). Si bien Kohli ciertamente compara Corea y Nigeria, lo hace valorando las secuencias de eventos en sus historias coloniales y poscoloniales. Las unidades macro difieren en razón del conjunto contrastante de eventos que constituyen los procesos coloniales y otros procesos en sus historias.

Los académicos emplean diferentes estrategias cuando analizan y agregan eventos para comparar secuencias y procesos. Por ejemplo, el enfoque de Kohli (2004) consiste en examinar cómo se constituyen procesos similares contrastando formas de eventos entre diferentes países. Así, Kohli estudia eventos entre países que son parte de las mismas clases de procesos coloniales: construcción colonial del Estado, política de agricultura colonial y políticas coloniales de gobernanza. Estos dos países difieren porque contrastan fuertemente en los eventos que constituyeron estos procesos, los cuales le permiten a Kohli generalizar ampliamente sobre las diferencias en procesos del colonialismo en sí (por ejemplo, colonialismo transformador e intensivo en Corea versus colonialismo indirecto y *laissez-faire* en Nigeria). Otros académicos agregan eventos basados en su intensidad o sus propiedades temporales. Por ejemplo, el estudio comparativo de Skocpol (1979) de las revoluciones sociales compara procesos tales como la presión internacional entre casos, explorando cómo los eventos asignan a estos procesos diferentes intensidades y duraciones. Las diferencias a nivel de los eventos le permiten a ella generalizar entre casos sobre diferencias en la naturaleza del proceso de presión internacional.

Finalmente, se hace énfasis en que incluso con los métodos millianos, el análisis de las secuencias demanda un foco sobre la *combinación de factores*, no sobre factores individuales. Estas configuraciones son a menudo configuraciones temporales. Por ejemplo, con secuencias ordenadas, el analista explora combinaciones de factores causales ordenados temporalmente, como AB versus BA, tratando cada combinación como un factor individual con el propósito de usar los métodos millianos. De igual manera, los analistas pueden distinguir dos secuencias con los mismos eventos básicos (por ejemplo, ABC) sobre la base de la duración de esos eventos (por ejemplo, si el evento B tuvo una duración larga o corta). Esta clase de análisis comparativo es como ACC porque pone el énfasis en los efectos de paquetes de variables o configuraciones, no en los eventos de variables discretas individuales. Sin embargo, a diferencia de las versiones atemporales de ACC, se asume que la contribución causal de cada evento dentro de una combinación, depende de sus características temporales y su posición temporal dentro de la configuración.

Rastreo de procesos

El rastreo de procesos es el método fundacional del análisis de un caso en AHC. Sin embargo, la literatura sobre el rastreo de procesos en general no se ha vinculado explícitamente con la literatura sobre análisis temporal. Aquí tratamos de comenzar a corregir esta omisión vinculando el rastreo de procesos con el análisis de secuencias y los efectos temporales de los eventos según se vayan desarrollando en el tiempo.

De la literatura en rápido incremento sobre rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2013; Kittel y Kuehn, 2013; Bennett y Checjek, 2015) pueden distinguirse dos lógicas básicas de indagación. El primer modo de rastreo de procesos es un enfoque inductivo en el cual el analista deriva proposiciones y formula secuencias de observaciones empíricas (Hall, 2013, p. 27). Este modo de rastreo de procesos es a menudo usado con el propósito de *desarrollar teoría* por medio de la identificación de los eventos claves y a través de la especificación de hipótesis sobre cómo estos eventos se conectan entre sí para formar secuencias y procesos. El segundo modo de rastreo de procesos incorpora una lógica deductiva de indagación en la cual los académicos deducen proposiciones desde unas premisas más básicas y llevan a cabo (implícita o explícitamente) *pruebas de rastreo de procesos*. Este modo es a menudo usado para afirmaciones causales específicas que fueron inicialmente formuladas desde un rastreo de procesos inductivo o derivado teóricamente. Discutiremos cada lógica a su vez.

Proceso de rastreo inductivo

El proceso de rastreo inductivo es quizás el método más poderoso del AHC para formular nueva teoría. Es comúnmente utilizado para identificar los eventos que constituyen las secuencias y procesos nucleares en el centro de muchos de los trabajos AHC. El proceso de rastreo inductivo desempeña un gran papel en la construcción de cualquier narrativa histórica compleja, coyuntural, y de múltiples capas, incluyendo —suponemos— el ejemplo de Goldstone (1998) que fue resumido anteriormente. El proceso de rastreo inductivo es esencial para el trabajo porque el analista no puede anticipar de antemano muchos de los eventos claves que comprenden secuencias y procesos de importancia analítica central. Como un resultado, el análisis inductivo puede usarse para formular argumentos histórico-secuenciales en la mayoría de los AHC (Bennett y Elman, 2006, p. 263).

El proceso de rastreo inductivo opera en dos niveles. En un nivel, permite el descubrimiento de eventos específicos en una secuencia que

no fueron anticipados (por ejemplo, generación de teoría innovadora). Estos descubrimientos pueden llevar al académico a reformular aspectos claves de la teoría que se está originando. En otro nivel, el enfoque inductivo es particularmente útil para extraer y reunir eventos en secuencias coherentes y conectadas. El proceso de rastreo inductivo permite al investigador de AHC desplazarse entre la teoría y los eventos para construir un argumento secuencial coherente que pueda entonces ser posteriormente evaluado usando otras pruebas dentro de un caso o comparaciones con otros casos.

Además, el proceso de rastreo inductivo trabaja bien para la identificación de eventos que comprenden clases específicas de procesos. Con las secuencias autorreproductoras, un enfoque de proceso inductivo de rastreo puede ayudar al analista a evaluar la amplitud del cambio (o la ausencia de cambio) entre eventos. En estas secuencias el orden de los eventos puede ser deducido teóricamente de antemano, pero la comprensión de la medida en que el desenvolvimiento de los eventos conduce a una continua reproducción del proceso subyacente de interés, la amplificación de tal proceso, o la autoerosión, requerirán muy probablemente un análisis en profundidad de los eventos y la dirección (o trayectoria) de la secuencia. Al menos en algún grado, el investigador de proceso de rastreo debe dejar que los eventos y sus efectos «hablen por sí mismos» cuando establezcan la lógica específica de autorreproducción. El acontecimiento de los eventos mismos —como se encuentra en la evidencia histórica establecida— puede aclararle al investigador si una lógica reactiva o reproductiva está en acción y si es esta última, si la lógica involucra continuidad, amplificación o erosión. Cuando se formula teoría y se construyen hipótesis secuenciales, por lo tanto, al investigador de procesos de rastreo le puede ir mejor si no despliega expectativas teóricas demasiado estrictas que actúen como anteojeras y le pongan camisa de fuerza a la interpretación del proceso bajo estudio.

Secuencias estrictamente temporales también se prestan naturalmente a la aplicación de esta clase de proceso inductivo de rastreo. Con estas secuencias, los investigadores no proponen o presumen conexiones causales entre los eventos de interés. Tampoco exploran el material histórico para determinar si una pieza específica de evidencia está presente para llevar a cabo un proceso de prueba de rastreo. Más bien, ellos sitúan eventos desde un registro histórico a un contexto más amplio (temporal o espacial) y analizan si el orden en el cual se desenvuelven es consecencial para el resultado de interés. Por ejemplo, la recomendación de Caraway (2004) del «análisis episódico» para estudios de democratización en un país presupone este enfoque. Para Caraway, cada episodio corresponde a la inclu-

sión de grupos previamente excluidos sobre la base de clase, género o raza. El proceso inductivo de rastreo le permite al investigador «considerar la *secuencia* de la extensión de la ciudadanía democrática, el *grado en el cual las expansiones previas del sufragio afectaron la siguiente ronda de democratización* y el grado en el cual los factores transnacionales alteraron debates domésticos» (Caraway, 2004, p. 455, el énfasis en cursiva es nuestro). Este abordaje a las secuencias temporales facilita un análisis en profundidad del despliegue de los eventos y sus efectos acumulativos o interactivos sobre el resultado de interés.

En tanto el proceso inductivo de rastreo es significativamente una herramienta para la formulación de teoría, tiene implicaciones sustanciales para la comprobación de teorías. En el AHC, como en otros modos de investigación, la omisión de variables esenciales o la especificación equivocada de relaciones entre variables puede causar serios problemas para el análisis causal. El proceso inductivo de rastreo es un instrumento clave para evitar sesgos de variables omitidas y para formular teorías que están correctamente especificadas. Tanto la capacidad del AHC de generar nueva teoría como la capacidad del AHC de construir teorías que puedan sostener un escrutinio empírico intenso, dependen de un sólido proceso de rastreo.

Tests de procesos de rastreo

Las pruebas de los procesos de rastreo —tales como los test de necesidad (o *hoop test*) y de suficiencia (o *smoking gun test*)— son también un modo central del análisis de un caso usadas con el método secuencial comparado (Van Evera, 1997; Bennet, 2008; Collier, 2011; Mahoney, 2012; Rohlfind, 2013). Estos test tienen una lógica deductiva en la cual un análisis combina percepciones específicas de un caso con principios establecidos y un conocimiento general para hacer una inferencia lógica (deductiva) sobre ese caso. Cuando se compara con el proceso inductivo de rastreo, los test específicos de proceso deductivo generalmente tienen un propósito más centrado. A menudo son aplicados a vínculos específicos dentro de las cadenas causadas derivadas (inductiva o deductivamente). También pueden usarse para ayudar a mostrar que los vínculos controversiales en una secuencia son de hecho causales. Las pruebas de rastreo de proceso pueden también utilizarse para determinar si hipótesis específicas sobre ordenamiento y ritmo son correctas.

Todos los test de procesos de rastreo apalancan piezas específicas de evidencia, típicamente eventos de un caso. Los investigadores usan la existencia de ciertos eventos (o la ausencia de ciertos eventos) como su evi-

dencia (McKeown, 1999; Collier, Brady y Seawright, 2010; Mahoney, 2010)⁹. Los investigadores del AHC a menudo buscan activamente piezas específicas de revelación de evidencia de una manera muy similar a como un detective busca pistas claves para resolver un caso.

Para algunas hipótesis, una pieza específica de evidencia de un caso (por ejemplo, la presencia de algún evento específico) *debe* en efecto estar presente para que la hipótesis sea verdadera. Este tipo de evidencia permite un test de necesidad o *hoop test*: la hipótesis debe «saltar a través del aro» (*jump through the hoop*). Vale decir, el evento debe estar presente, o es necesario, para garantizar mayor consideración. El fallar un test de necesidad *elimina* una hipótesis pero el acertar un test de necesidad no comprueba una hipótesis (aunque puede prestar apoyo a la hipótesis).

En otros casos, la existencia de un evento dado puede sugerir de manera muy sólida la validez de una hipótesis. Esta clase de evidencia permite un test de suficiencia (o *smoking gun test*): la evidencia, vale decir, la existencia del evento es una prueba sólida de que la hipótesis es correcta. Acertar un test de suficiencia (o *smoking gun test*) confirma una hipótesis, pero fallar un test de suficiencia no desconfirma la hipótesis.

Como ejemplo de un test de necesidad (o *hoop test*), consideremos la crítica de Luebbert (1991, pp. 308-309) al argumento secuencial de Gershenkron (1943) sobre los orígenes de fascismo en Alemania. Gershenkron vincula a las poderosas elites terratenientes con el fascismo por medio de un mecanismo electoral, argumentando que las elites terratenientes pueden obtener apoyo electoral rural a los partidos fascistas asegurando el apoyo de los campesinos subordinados a sus candidatos. Así la secuencia básica es que las elites terratenientes ejercen control sobre el campesinado (evento A) → los campesinos votan por el fascismo (evento B) → la victoria electoral fascista (resultado Y). Luebert sugiere que, si Gershenkron está en lo correcto, se debería observar el apoyo electoral rural al fascismo en áreas donde predominan las elites terratenientes. De hecho, sin embargo, la investigación histórica de Luebbert muestra que el apoyo rural emanaba de la familia campesina, no de los campesinos controlados por las elites terratenientes represivas de la mano de obra. El concluye por lo tanto que la secuencia causal propuesta por Gershenkron y la cronología del evento no pueden ser correctas de ninguna manera: los campesinos subordinados no pusieron un número elevado de votos por los fascistas en Alemania.

⁹ Como señala Bennett (2008; Bennet y Elman, 2006) el proceso de rastreo es cercanamente análogo a la inferencia bayesiana en el sentido de que el descubrimiento de evidencia puede conducirnos a actualizar nuestras creencias subjetivas sobre la validez de explicaciones particulares (ver también Humprhreys y Jacobs, 2013).

Una forma estándar de conducir los test de necesidad (*hoop test*) y los test de suficiencia (*smoking gun test*) implica examinar los pasos intervinientes entre X y Y. Pueden buscarse eventos específicos intervinientes que estarían presentes (o deberían estar ausentes) para constituir el caso en que X causa a Y. Por ejemplo, en su explicación histórico-comparativa del fracaso de la industrialización en India, Chibber (2003) plantea la hipótesis de que la oposición directa a los capitalistas locales impidió a los administradores del Estado construir las instituciones que pudieran sustentar una industrialización exitosa durante la coyuntura de 1947 a 1951. Para probar esta hipótesis, el sugiere que se debería poder hallar evidencia de que los esfuerzos de la gran industria (por ejemplo, cabildeo, demandas personales, desaceleración de la inversión), de hecho, influyeron en los administradores del Estado y cambiaron la dirección de la política de estado y la construcción de instituciones. El descubrimiento de esta evidencia por Chibber equivale a pasar un difícil test de necesidad (*hoop test*) que brinde apoyo a su argumento general sobre el rol de los capitalistas locales como una causa clave de la fallida industrialización.

Los test de rastreo de procesos a menudo apalancan el hecho de que es más fácil establecer conexiones causales entre eventos temporalmente próximos que entre eventos temporalmente distantes. Por ejemplo, imaginemos que se busca mostrar que X es necesaria para Y. El desafío es a menudo hallar una conexión causal bien establecida en la cual el evento E más próximo es necesario para Y. Si se puede entonces mostrar que X es necesaria para E, puede hacerse la inferencia lógica que X debe ser también necesaria para Y (esta inferencia toma la forma de un test de suficiencia, *smoking gun*). De igual manera, si se sabe que el próximo evento E es suficiente para Y, entonces se puede razonar lógicamente que X también debe ser suficiente para Y. Esta es la clase de razonamiento que alienta el argumento secuencial de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992) sobre el desarrollo capitalista y la democracia, que se discutieron anteriormente. Ellos conectan temporalmente vínculos suficientemente próximos para construir una cadena causal larga pero obligante; la pretensión global de que el desarrollo capitalista es aproximadamente suficiente para la democracia es construida desde la suficiencia de los eslabones en la cadena.

Para ilustrar cómo esta clase de elaboración de secuencia puede funcionar con un test de suficiencia (*smoking gun*), ayuda para retornar a la secuencia causal ambiental el ejemplo mencionado de Goldstone (ver Figura 1). ¿Cómo sabemos que el rasgo contextual A (esto es, área forestal limitada, carbón abundante cerca del mar y clima frío) está conectada causalmente al resultado M (esto es, el desarrollo de la primera máquina de vapor)? Goldstone persuade a los lectores apelando a los eventos estre-

chamente acoplados que componen la mitad de la secuencia (esto es, B, C, D y E). En efecto, el hace una inferencia lógica sobre la conexión entre A y M sobre las bases de su confianza en la validez de estos pasos intervinientes. Su narrativa sugiere que la conexión para cada pequeño paso es altamente plausible, intuitiva o incluso obvia. Sobre esta base, deduce que es altamente probable que A está también conectada a M.

El test de rastreo de procesos puede también basarse en hipótesis que se refieren a ordenamiento o ritmo temporal. Una posibilidad es realizar un test con análisis contrafactual: imaginemos un ordenamiento diferente o un ritmo diferente. Si el experimento considerado contrafactual aclara que un resultado diferente hubiera seguido después, se ha llevado a cabo un test de suficiencia (*smoking gun*). En algunos casos, un orden alternativo parece casi imposible de concebir. Por ejemplo, en la narrativa de Goldstone, uno no puede imaginarse el mejoramiento de la máquina de vapor sin permitir primero la invención de la máquina de vapor. Igualmente, Falleti (2010, pp. 57-58) argumenta de manera contrafactual que si después de una reforma inicial de la política de descentralización un tipo de mecanismo reactivo (en lugar de autoreforzador) vaya a resultar, el segundo tipo de reforma de descentralización que deba adoptarse probablemente sea una descentralización administrativa (en lugar de fiscal), que conduzca a un menor grado de poder de los funcionarios locales.

Finalmente, los test de rastreo de procesos son a menudo usados implícitamente cuando los académicos construyen argumentos sobre los mecanismos que conducen a secuencias autorreproductoras. Los procesos que subyacen a estas secuencias consisten de eventos causalmente conectados. Consideremos, por ejemplo, el proceso autoerosionador que Onoma (2010) documenta para los derechos de propiedad en Kenia. La erosión de los derechos de propiedad comienza en el período postcolonial temprano con fraude en pequeña escala realizado por estafadores que posaban de agentes de finca raíz. Estos estafadores tienen éxito precisamente porque el período colonial dejó tras de sí un sistema de derechos a la tierra relativamente funcional que estableció confianza entre los individuos que compraban y vendían propiedad. Con el tiempo, sin embargo, el proceso de fraude se extiende en la medida en que más estafadores entraron en acción; esto alcanza un punto de culminación cuando los políticos de alto nivel se convirtieron ellos mismos en agentes claves del fraude de tierra. Para establecer que los primeros episodios de fraude generaron otros posteriores, Onoma busca y encuentra mucha evidencia de que los delinquentes y luego los políticos aprendieron de ejemplos anteriores. En efecto, Onoma muestra que su hipótesis puede pasar un test de necesidad (o

hoop test); si los eventos no mostraban un proceso de copia y aprendizaje a través del ejemplo, la hipótesis de un ciclo autorreproductor probablemente sea errada. Pero la evidencia está presente, la cual aunque no confirma plenamente su argumento, adiciona apoyo a favor.

Para concluir esta sección, el proceso de rastreo —inductivo y deductivo— es un componente indispensable del trabajo de AHC. Es una herramienta central que los investigadores del AHC usan para establecer vínculos causales entre eventos cuando construyen secuencias. En conjunción con la comparación entre casos, es esencial para la familia de métodos que componen el método secuencial comparado.

Conclusión

El método secuencial comparado es el enfoque global básico utilizado por los investigadores de AHC para formular argumentos y hacer inferencias. De una parte, ese método es un conjunto de herramientas y conceptos para construir diferentes tipos de secuencias y procesos. De otra parte, comprende un conjunto de metodologías de comparación de casos y de un caso para hacer inferencias causales. Así, el método secuencial comparado reúne dos literaturas raramente conectadas explícitamente: la literatura sobre temporalidad y la literatura sobre métodos de estudio de caso de inferencia causal. Elucidar el método secuencial comparado invita a una conversación entre estas literaturas.

Primero, en relación con los componentes temporales del método secuencial comparado, los acontecimientos históricos específicos dentro de los casos son el punto de partida del método. Estos acontecimientos son presentados como eventos más generales, que a su vez forman la construcción de bloques de secuencias. Las secuencias, en la medida en que se despliegan dentro de ciertos contextos, están entonces en el centro mismo del trabajo de AHC. Son a menudo unidades centrales de análisis y los principales componentes de comparación. El trabajo histórico comparativo, incluyendo el trabajo enfocado a una sola unidad nacional, es comparativo en parte porque diferentes secuencias de eventos son sistemáticamente yuxtapuestas. Las secuencias mismas pueden ser causales o estrictamente temporales; pueden ser temporalmente ordenadas o temporalmente rítmicas. Los procesos, un subconjunto de secuencias temporales, pueden también diferenciarse según si siguen una lógica autorreproductora o reactiva. Entre los procesos autorreproductores, importantes distinciones adicionales se ocupan de ver si su lógica es continua, autoamplificadora o autoerosionadora.

Segundo, en relación con las herramientas metodológicas, el método secuencial comparado a menudo involucra el uso de variantes de los métodos millianos, pero estos métodos se aplican generalmente a secuencias y procesos, no a casos completos como se ha entendido tradicionalmente. Para algunas secuencias, tales como las secuencias ordenadas, la comparación entre casos es esencial para el análisis porque le permite al investigador no tener que depender solamente en razonamiento contrafactual al hacer inferencias causales. La comparación de secuencias y procesos también subraya el hecho de que el AHC se centra típicamente en combinaciones de factores —configuraciones causales— más que en variables individuales vistas en aislamiento.

Para el análisis de un caso, el proceso de rastreo es el método central utilizado con el método secuencial comparado. Para propósitos analíticos, distinguimos aplicaciones inductivas y deductivas del proceso de rastreo. Los modos inductivos del proceso de rastreo se usan comúnmente para identificar eventos claves y organizarlos en secuencias y procesos coherentes. Entre otras cosas, el proceso de rastreo inductivo permite al investigador llevar a cabo un análisis en profundidad del desarrollo de los eventos cuando no se presume que los eventos estén causalmente vinculados, o cuando siguen a un proceso en curso de autorreproducción tal como una amplificación o erosión. Los test de rastreo de procesos tales como el test de necesidad (*hoop test*) y el test de suficiencia (*smoking gun*), son el núcleo de usos deductivos de rastreo de procesos. Estos test se usan rutinariamente en conjunto con secuencias causales y secuencias reactivas, dado que estas clases de secuencias se componen de eventos acoplados estrechamente cuyos vínculos causales pueden establecerse a través de piezas específicas de datos de un caso. Los test de rastreo de procesos se aplican a menudo después de que el analista ha llevado a cabo procesos inductivos de rastreo y vínculos tentativos especificados inicialmente entre eventos en secuencias.

El AHC es un campo centralmente interesado —de hecho, centralmente animado— con el estudio tanto del tiempo como de la causalidad. Estos dos componentes del AHC se integran completamente y trabajan juntos con el método secuencial comparado. Al fusionar estos dos elementos, el método secuencial comparado posiblemente merezca la distinción de ser la principal metodología global para el AHC en general.

Bibliografía

- Abbott, A. (2001). *Time matters: On theory and method*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ahmed, A. (2013). *Democracy and the politics of electoral system choice: Engineering electoral dominance*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Aminzade, R. (1992). Historical sociology and time. *Sociological Methods and Research*, 20, 456-80.
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Barrenechea, R., Gibson, E. y Terrie, L. (2016). Historical institutionalism and democratization studies. En O. Fioretos, T. G. Falletti y A. Sheingate (eds.), *The Oxford handbook of historical institutionalism* (pp. 195-207). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bennett, A. (2008). Process tracing: A Bayesian perspective. En J. Box-Steffensmeier, H. E. Brady y D. Collier (eds.), *The Oxford handbook of political methodology* (pp. 217-770). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Bennett, A. y Checkel, J. (eds.) (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Bennett, A. y Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political Analysis*, 14, 250-267.
- Campbell, D. T. (1975). «Degrees of freedom» and the case study. *Comparative Political Studies*, 8, 178-193.
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Caraway, T. L. (2004). Inclusion and democratization: Class, gender, race, and the extension of suffrage. *Comparative Politics*, 36(4), 443-460.
- Castiglioni, R. (2014). *Paths to welfare: Class coalitions, ideas, and party politics in Chile and Uruguay*. Trabajo presentado en la Conferencia Annual de la REPAL, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Chibber, V. (2003). *Locked in place: State-building and late industrialization in India*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Collier, D. (1993). The comparative method. En A. Finifter (ed.), *Political science: The state of the discipline II* (pp. 105-119). Washington, DC: American Political Science Association.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Brady, H. E. y Seawright, J. (2010). Sources of leverage in causal inference: Toward an alternative view of methodology. En H. E. Brady y D. Collier (eds.),

- Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards* (pp. 161-199). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Collier, R. B. y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena: Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- David, P. A. (1985). Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75, 332-337.
- Ertman, T. (1997). *Birth of the Leviathan: Building states and regimes in medieval and early modern Europe*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Falletti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Falletti, T. G. y Lynch, J. (2009). Context and causation in political analysis. *Comparative Political Studies*, 49(9), 1143-1166.
- George, A. L. y Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research: Principles and practices*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A. (1943). *Bread and democracy in Germany*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Goldstone, J. A. (1998). The problem of the «early modern» world. *Journal of Economic and Social History of the Orient*, 41, 249-284.
- Griffin, L. J. (1992). Temporality, events, and explanation in historical sociology: An introduction. *Sociological Methods and Research*, 20, 403-427.
- Grzymala-Busse, A. (2011). Time will tell? Temporality and the analysis of causal mechanisms and processes. *Comparative Political Studies*, 44, 1267-1297.
- Hacker, J. S. (1998). The historical logic of national health insurance: Structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy. *Studies in American Political Development*, 12(1), 57-130.
- Hacker, J. S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (2013). Tracing the progress of process tracing. *European Political Science*, 12, 20-30.
- Humphreys, M. y Jacobs A. (2013). Mixing methods: A Bayesian integration of qualitative and quantitative inferences. Trabajo presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Chicago, IL.
- Jacobs, A. M. (2008). The politics of when: Redistribution, investment, and the politics of the long term. *British Journal of Political Science*, 38(2), 193-220.
- Jacobs, A. M. (2010). Policymaking as political constraint: Institutional development in the U.S. social security program. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining*

- institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 91-131). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Kittel, B. y Kuehn, D. (2013). Introduction: Reassessing the methodology of process tracing. *European political science*, 12(1), 1-9.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: Political Power and industrialization in the global periphery*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Lieberman, E. S. (2005). Nested analysis as a mixed-method strategy for comparative research. *American Political Science Review*, 99(3), 435-452.
- Lieberman, E. S. (2015). Nested analysis: Toward the integration of comparative-historical analysis with other social science methods. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Advances in comparative-historical analysis*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Luebbert, G. M. (1991). *Liberalism, fascism, or social democracy: Social classes and the political origins of regimes in interwar Europe*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Mahoney, J. (1999). Nominal, ordinal, and narrative appraisal in macrocausal analysis. *American Journal of Sociology*, 104(4), 1154-1196.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Mahoney, J. (2010). *Colonialism and postcolonial development: Spanish America in comparative perspective*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2012). The logic of process tracing tests in the social sciences. *Sociological Methods and Research*, 41, 566-590.
- McKeown, T. J. (1999). Case studies and the statistical worldview: Review of King, Keohane, and Verba's designing social inquiry. *International Organization*, 53, 161-190.
- Moore, B. Jr. (1966). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Boston, MA: Beacon Press.
- Onoma, A. K. (2010). The contradictory potential of institutions: The rise and decline of land documentation in Kenya. En J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 63-93). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94, 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Prasad, M. (2012). *The land of too much: American abundance and the paradox of poverty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-set social science*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Riofrancos, T. (2014). *Contesting extraction: State-making, democracy and large scale mining in Ecuador* (Tesis doctoral). University of Pennsylvania, Philadelphia, PA.
- Rohlfing, I. (2013). Comparative hypothesis testing via process tracing. *Sociological Methods and Research*, 43(4), 606-642.
- Rosenblatt, F. (2013). *How to party? Static and dynamic party survival in Latin American consolidated democracies* (Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile).
- Rueschemeyer, D. (2003). Can one or a few cases yield theoretical gains? En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences* (pp. 305-336). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D. y Stephens, J. D. (1997). Comparing historical sequences. A powerful tool for causal analysis. *Comparative Social Research*, 17, 55-72.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. y Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Rustow, D. A. (1970). Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative Politics*, 2(3), 337-363.
- Sewell, W. H. Jr. (1996). Three temporalities: Toward an eventful sociology. En T. J. McDonald (ed.), *The historic turn in the human sciences* (pp. 245-280). Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1999). Why I am a historical social scientist. *Extensions: Journal of the Carl Albert Congressional Research and Studies Center*, 16-19.
- Smith, B. (2007). *Hard times in the lands of plenty: Oil politics in Iran and Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, 45, 1572-1597.
- Spruyt, H. (1994). *The sovereign state and its competitors: An analysis of systems change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stinchcombe, A. L. (1968). *Constructing social theories*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Tannenwald, N. (2008). *The nuclear taboo: The United States and the non-use of nuclear weapons since 1945*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative-historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative-historical analysis in the social sciences* (pp. 208-240). Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wood, E. J. (2000). *Forging democracy from below: Insurgent transitions in South Africa and El Salvador*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

Palabras clave

evento – secuencia – rastreo de procesos – análisis histórico comparado
– causalidad – temporalidad

Keywords

event – sequence – process tracing – comparative historical analysis
– causality – temporality

Abstract

In this article, we argue that the comparative sequential method is the overarching methodology of comparative historical analysis. In comparative historical analysis, the «cases» studied can nearly always be decomposed into sequences of events. In such sequences, the researcher can study the causal links that connect events among themselves (in the type of sequences that we call causal sequences), or the causal link that connects the succession of temporal events (where either the order and/or the speed of events might be consequential) with the outcome of interest (these are the sequences that we call strictly temporal). To develop our argument, in the first part of the paper we present the conceptual building blocks of our method: occurrence, event, sequence, and process. In the second part, we show that process tracing and Millian comparative methods can be applied to the analysis of different types of sequences. Thus, the article combines the literature on temporality with the literature on case-study methods of causal inference.

Conflictos alrededor de cuestiones con poca saliencia política: el debate por la despenalización de drogas en Argentina (2009-2014)*

Conflicts on low salience issue: The Argentine debate on the decriminalization of drugs (2009-2014)

SANTIAGO LUJÁN CUNIAL

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina

cunialsantiago@gmail.com

En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales tuvo su pico durante el año 2012, cuando se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23737 sobre estupefacientes. Luego de varios meses de debate en comisión, diputados del oficialista Frente para la Victoria (FPV), del Frente Amplio Progresista y de la Unión Cívica Radical consensuaron un proyecto. Sin embargo, el oficialismo bloqueó la propuesta y evitó que llegara a discutirse en plenario. El artículo argumenta que la decisión del FPV de bloquear el proyecto en comisión se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil, la Iglesia Católica, que competía con el oficialismo por un mismo electorado. El estudio utiliza una estrategia metodológica mixta, en base al relevamiento de fuentes secundarias, el análisis de los datos de la Argentine Panel Election Study 2015 y entrevistas a informantes clave.

En Argentina, el debate por la despenalización del consumo de drogas ilegales cobró relevancia durante el año 2012. En dicho año, se presentaron varios proyectos de ley que apuntaban a modificar la Ley 23737 sobre estupefacientes, la cual penaliza la tenencia y tráfico de drogas, vigente desde 1989. Luego de varios meses de debate en la Comisión de Prevención de las Adicciones, se consensó un proyecto por los diputados del Frente para la Victoria (FPV), del Frente Amplio Progresista (FAP), y de la Unión Cívica Radical (UCR). Sin embargo, pese a contar con el acompañamiento de la mayoría de los partidos políticos de la Cámara, el oficialismo optó por bloquear la propuesta y evitar que se discutiese en el plenario.

* Artículo aceptado para su publicación el 11 de noviembre de 2016.

¿Por qué el oficialismo decidió bloquear el proyecto consensuado en comisión, aun cuando este era apoyado por la oposición y el oficialismo tenía mayoría en ambas Cámaras? Este artículo argumenta que la decisión del FPV de bloquear el proyecto en comisión se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que disputaba un mismo electorado con el oficialismo: la Iglesia Católica. A diferencia del FPV, la Iglesia Católica se atribuyó una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la hace propietaria del problema: la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa y presentarse ante la ciudadanía como el actor capaz de resolver la cuestión del uso de drogas. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de la propuesta del Gobierno, poniendo en disputa a la base de apoyo del FPV. Como consecuencia, el Gobierno optó por posponer el debate y aplazar así, en un año electoral como fue el 2013, una eventual aprobación de una ley contraria a los intereses de sectores católicos.

Existen en la actualidad pocos trabajos académicos que hayan analizado las políticas de drogas en Argentina. Algunos artículos exploran el diseño, implementación y evaluación de las políticas de drogas: Camarotti (2010) aborda las disputas e implicancias de los programas de supresión del uso de drogas y de reducción de daños; Corda (2012) da cuenta de los costos económicos, institucionales y de recursos humanos de la política de drogas en Argentina; y Corda, Galante y Rossi (2014) evalúan el impacto de estas políticas en cuanto a los encarcelamientos de jóvenes de clases populares. Por su parte, Corbelle (2013) analiza los aportes de la sociedad civil en los debates legislativos sobre cambios en la normativa de drogas.

Pocos trabajos han abordado la problemática del uso de drogas desde la ciencia política y/o han hecho un análisis del proceso de elaboración de este tipo de políticas en el país. La literatura de la ciencia política que trabaja la temática de las drogas lo hace desde: a) una perspectiva de economía política (Thoumi, 2005; Kostelnik y Skarbek, 2012); b) una mirada centrada en los patrones de violencia asociados al tráfico de estupefacientes (Reuter, 2009; Snyder y Durán-Martínez, 2009); c) un análisis centrado en los modos de enmarcar el problema (Cunial, 2015, 2016); o d) desde enfoques internacionalistas que evalúan el impacto de las políticas antidrogas estadounidenses sobre la región latinoamericana (Tokatlian, 2000, 2010).

Sumado a este vacío de la literatura, la pregunta de investigación se justifica en dos niveles. A nivel normativo, la pregunta es relevante para la política democrática ya que remite a las formas en que los sistemas democráticos responden a agendas conflictivas y en qué medida y cómo recono-

cen a determinados sujetos de derechos —en este caso, los usuarios de drogas—. A nivel político-institucional, la pregunta refiere a una dimensión central de las agendas públicas nacionales y el conflicto político en la actualidad política internacional: la tensión entre el enfoque prohibicionista y la percepción de la necesidad de políticas alternativas, esbozada desde algunos Estados y sectores de la sociedad civil.

El artículo comienza describiendo la metodología utilizada e introduciendo el marco teórico del cual parte la investigación. Luego, se caracteriza la evolución de las políticas de drogas en Argentina y el debate legislativo en torno a su despenalización, ocurrido durante los años 2009-2013. A continuación, se analiza el papel de la Iglesia Católica en el debate público sobre la despenalización de estupefacientes en relación a la saliencia política del problema de las drogas en Argentina y se interpretan los hallazgos a partir de la noción de laicidad para el caso argentino. El artículo concluye resumiendo los principales hallazgos de la investigación y discutiendo el rol de la cultura política en las decisiones de la clase política argentina.

I. La despenalización de las drogas como problema teórico y metodológico

El estudio de caso que da pie al artículo se basa en una estrategia metodológica mixta que apunta, a través del rastreo de procesos (Beach y Pedersen, 2011) y un análisis ordinal y narrativo (Mahoney, 1999), a explicar el resultado del debate en torno a la despenalización de drogas en Argentina. La investigación se apoya en datos cualitativos y cuantitativos, a partir de diversas técnicas de obtención, construcción y análisis de información. El artículo utiliza como insumos los datos del *Argentine Panel Election Study 2015* (Lupu et al., 2015), fuentes secundarias tales como proyectos de ley, informes de ministerios y organizaciones no gubernamentales, y prensa gráfica (*Parlamentario*, *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*); y entrevistas semiestructuradas a informantes clave (decisores políticos, especialistas, activistas y miembros de organizaciones que hayan participado del debate en cuestión). El material cuantitativo fue analizado con el *software* Stata, mientras que las entrevistas y fuentes documentales se analizaron con el programa informático ATLAS.ti.

La noción de política pública generalmente hace alusión al conjunto de acciones e inacciones estatales sobre controversias sociales (Parsons, 1995). Históricamente han primado los enfoques funcionalistas de evaluación de políticas públicas. Este tipo de análisis, centrado en la efectivi-

dad de las políticas, no captura la naturaleza y dinámica de los procesos de toma de decisiones (Goodin, Rein y Moran, 2011). Por tal motivo, se han desarrollado marcos analíticos alternativos: enfoques institucionalistas (Ostrom, 1986; Mahoney y Thelen, 2010; Hall y Lamont, 2013); o enfoques que desarrollan las arenas de discusión de las políticas públicas (Kingdon, 2013).

El presente artículo retoma las literaturas sobre coaliciones promotoras de políticas [*advocacy coalition framework*] y aquella sobre la propiedad de las cuestiones políticas [*issue ownership*] en la arena electoral. En materia de debates de leyes y políticas públicas, la movilización de la ciudadanía está mediada por la organización de actores de la sociedad civil. La organización de actores sociales reduce los costos de la acción colectiva (Adelstein, 2010) y permite disputar el monopolio de políticas de un gobierno (Baumgartner y Jones, 1993). La literatura sobre coaliciones promotoras de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) asume que los procesos de elaboración de políticas públicas son complejos y requieren que los actores se especialicen en una temática para poder influenciarlos. Concibe al subsistema o dominio de políticas públicas [*policy subsystem*] como arena de conflicto. En tales sistemas se engloban aquellos actores (tanto públicos como privados) que, por propio interés, se comprometen activamente en un área temática particular de las políticas públicas. Dichos subsistemas de políticas públicas están definidos por un asunto en torno al cual se agrupan los actores de interés [*stakeholders*], que compiten entre sí para que la acción gubernamental sea funcional a sus intereses políticos particulares (Sabatier y Weible, 2007). Según Chen (2000), los subsistemas presentan un amplio radio de actores (individuales, organizaciones, instituciones gubernamentales, etc.) involucrados en un debate sobre una política pública puntual. Los actores que influyen en el proceso abarcan legisladores y decisores políticos, pero también grupos de interés, actores judiciales, investigadores y periodistas especializados en la temática. Los cambios de política pública son el resultado de cambios en los «monopolios de políticas», definidos como las redes de actores que se movilizan por dentro y por fuera del gobierno y que tienen legitimidad para incidir en ciertas temáticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993). La movilización está condicionada por dos factores: sus recursos organizacionales, materiales y de liderazgo; y las estructuras de oportunidades en las que actúan (McAdam, Mayer y Zald, 1996).

La literatura sobre la propiedad de cuestiones ha ganado interés en la comunidad académica durante las últimas décadas, en particular en Estados Unidos (Budge y Farlie, 1983; Ansolabehere e Iyengar, 1994; Petrocik, 1996; Petrocik, Benoit, y Hansen, 2003; Blomqvist y Green-Pedersen, 2004;

Damore, 2004; Kaufmann, 2004; Hayes, 2005). La teoría asume que durante las campañas electorales un candidato político discutirá solo cuestiones si el público percibe que el partido en cuestión puede manejarlas mejor que sus adversarios electorales (Bélanger y Meguid, 2008). Esto se debe a que ningún candidato tiene interés en incrementar la saliencia de temas políticos que puedan favorecer a sus opositores (Kaplan et al., 2006). De acuerdo con esta teoría, los partidos y sus candidatos intentan movilizar a los votantes, haciendo hincapié en cuestiones sobre las que poseen una reputación de competencia. Los partidos políticos, a su vez, reciben apoyo en función de los problemas que se perciben pueden ser solucionados por ellos (Budge y Farlie, 1983; Petrocik, 1996). Los votantes, para este enfoque, son considerados individuos racionales que identifican y apoyan a los partidos políticos que sienten son los más competentes o creíbles para resolver determinados problemas públicos (Bélanger y Meguid, 2008).

Este artículo retoma los postulados de la teoría de la propiedad de cuestiones políticas para analizar el debate sobre la despenalización de drogas en Argentina. Se argumenta que la posibilidad de llevar adelante una reforma de ley se encuentra directamente vinculada con las reacciones que pueda generar en la población. Cuando un gobierno avanza sobre la reforma de leyes de problemas *complejos*¹ y moralmente disputados, la ciudadanía tiende a movilizarse en función de sus percepciones sobre la capacidad que tiene el partido para resolver la cuestión. La puesta en agenda de un problema público sensible genera que la ciudadanía tome partido a favor o en contra de la cuestión en función de la información que reciba al respecto. Sin embargo, el efecto que tiene el debate de una cuestión política sobre la ciudadanía está mediada por la saliencia del problema: la competencia de un partido —o del gobierno— sobre un problema público influye en el comportamiento del votante solamente si es un tema considerado importante por la ciudadanía (Bélanger y Meguid, 2008). De acuerdo a este argumento, algunas áreas de políticas públicas (como la salud, la educación, el régimen impositivo, etc.) son intrínsecamente más importantes para los ciudadanos que otras (Beyers et al., 2016). Frente a esta situación, el partido gobernante debe decidir si responde o no a las preferencias de sus ciudadanos [*policy responsiveness*] (Erikson, 2015).

La respuesta política de un gobierno es mayor para problemas con niveles altos de saliencia política (Burstein, 2003). Por el contrario, en contextos de baja saliencia política, los ciudadanos prestan menor atención a

¹ Un problema complejo (o *wicked problem*) refiere a aquellas cuestiones multidimensionales que son difíciles o imposibles de resolver dado que presentan altos niveles de incertidumbre y ambigüedad (Mertens, 2015).

los comportamientos de los políticos, y los políticos responden en menor medida a las vicisitudes de la opinión pública (Jacobs y Shapiro, 2000). En el caso de problemas con baja saliencia política, los actores que se movilizan alrededor de la cuestión son exclusivamente aquellos que poseen *expertise* sobre la misma. Diferentes estudios han resaltado que los actores políticos pueden incrementar o limitar la saliencia de una cuestión política (Beyers et al., 2016; Dür y Mateo, 2015). En efecto, Rasmussen et al. (2014) señalan que los grupos de interés se movilizan alrededor de cuestiones que son consideradas relevantes por la ciudadanía, pero también pueden modificar el interés de la opinión pública, provocando que una cuestión que es «potencialmente» saliente se convierta en una cuestión que «realmente» lo es. Se estima, entonces, que un gobierno avanzará en la reforma de una ley en la medida que: a) la cuestión genere una reacción positiva de la población, o b) no genere reacciones adversas significativas a la medida.

II. El debate sobre la despenalización de drogas en Argentina

Pese a que la penalización de la tenencia de sustancias psicoactivas se remonta en Argentina a 1926 —con la sanción de la Ley N° 11331—, recién a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970 la drogadicción así definida comienza a constituirse como problema público en el país. En línea con las Convenciones Internacionales sobre Estupefacientes², en 1989 se sanciona la Ley 23737 que penaliza el uso, tráfico y producción de drogas; y que se encuentra vigente a la fecha. Sin embargo, a partir del fallo «Arriola» de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2009 se despenalizó de hecho la tenencia de drogas para el uso personal. La medida de la Corte se convirtió en una «ventana de oportunidad» (Kingdon, 2013)³: a partir de 2011, pero con mayor énfasis durante el año 2012, comenzó a debatirse en la agenda pública la posibilidad de reformular la legislación vigente. En el 2011, integrantes de diversos bloques de la Cámara de Diputados de la Nación presentaron proyectos tendientes a descriminalizar a los usuarios de drogas. Los proyectos fueron presenta-

² A nivel multilateral, el paradigma punitivo dominante se basa en tres tratados internacionales: la Convención Única sobre Estupefacientes (1961), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). Las Convenciones han sostenido históricamente la ilegalidad de un listado de sustancias psicoactivas, exigiendo a los Estados firmantes que adecuen sus legislaciones y políticas a tal directriz.

³ La noción de ventana de oportunidad remite a hechos coyunturales que permiten colocar determinados problemas en el debate institucional (Kingdon, 2013).

dos por diferentes bloques políticos, específicamente, la UCR, el FPV, el Partido Socialista, Libres del Sur y el partido Generación para un Encuentro Nacional (GEN)⁴.

Producto de un acuerdo con la Comisión de Legislación Penal, los proyectos comenzaron a ser estudiados en la Comisión de Prevención de las Adicciones. En 2012 se logró consensuar un proyecto para el dictamen de la comisión que se votaría en el período legislativo del año siguiente. Sin embargo, y pese al apoyo del arco partidario, el dictamen a la reforma de la ley nunca llegó a aprobarse, la discusión no prosperó y el trámite legislativo se estancó.

III. Disputando bases electorales: la Iglesia Católica en el debate público sobre la despenalización del consumo de drogas

En 2012, la situación política permitía pensar que la reforma legislativa en materia de drogas impulsada por el FPV era un hecho consumado. Además de poseer mayorías en el Congreso, el partido oficialista había logrado consensuar un proyecto en la Comisión de Prevención de las Adicciones de la Cámara de Diputados. Las tres principales fuerzas políticas de la Cámara confeccionaron el borrador de un proyecto de ley para despenalizar la tenencia de drogas para uso personal. El texto fue redactado por el radical Ricardo Gil Lavedra, la oficialista Diana Conti (del FPV) y Victoria Donda (de Libres del Sur y del Frente Amplio Progresista) (Página 12, 16/05/2012). Sin embargo, el dictamen de comisión nunca llegó a aprobarse. Tal como señala la presidenta de una organización no gubernamental dedicada a la promoción de políticas de drogas, quien participó como asesora en los debates, el bloqueo del proyecto resultaba inexplicable:

Yo pienso el punto al cual se llegó en 2012 y que luego se parara todo, me dije «esto es inexplicable». (...) Recuerdo el momento muy álgido del 2012 con las audiencias públicas, donde

⁴ Los proyectos fueron presentados por: a) Vilma Ibarra (FPV); b) Diana Conti (FPV); c) Victoria Donda (Libres del Sur); d) Adriana Puiggrós, Adela Segarra y María del Carmen Bianchi (FPV); e) Ricardo Gil Lavedra y Manuel Garrido (UCR); y f) Fabián Peralta, Gerardo Milman, María Linares, Omar Duclos y Margarita Stolbizer (GEN). El proyecto que tuvo mayor repercusión mediática fue el ingresado por el Senador Aníbal Fernández (FPV) el 29 de marzo de 2012, en el que se proponía la despenalización de la tenencia para consumo personal, como así también permitía el cultivo de marihuana para uso personal.

parecía que había mucho acuerdo. El acuerdo era sin duda la despenalización de la tenencia para consumo. Hubo mucha danza de proyectos en diputados, pero esos tres pudieron articular en este proyecto común en conjunto (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016).

Pese a que no hay declaraciones oficiales respecto de las causas que llevaron a detener el tratamiento del proyecto en la Cámara de Diputados, varios entrevistados señalan la ausencia de un consenso en la sociedad que apoyara el cambio. La ausencia de consenso social es bien resaltada por un ex senador del oficialismo:

No hubo el clima para hacerlo. Nosotros nos reunimos con diputados para hacerlo, pero después no hubo el clima. No se generó para debatir, y no se avanzó. Tienen que darse las condiciones. Si no se avanzó en las Cámaras, es porque no había clima para sacarla. No tenía el consenso en la sociedad, necesario para sacar una ley de esta envergadura (entrevista a ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19/05/2016).

¿A qué se refiere el ex senador con la falta de consenso social? ¿Con qué actores era necesario consensuar el proyecto para poder avanzar en su tratamiento? Las políticas públicas no son resultado únicamente de la acción de un gobierno. Para analizar los procesos alrededor de las políticas públicas sobre drogas, resulta menester abordar no sólo a los tomadores de decisiones estatales, sino también su interdependencia con el ámbito de la sociedad civil, como son las instituciones y figuras religiosas (Baumgartner y Jones, 1993; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). La movilización de actores sociales permite que una temática gane saliencia política, filtrando la información sobre la temática e incidiendo sobre los modos en los que la opinión pública responde ante la cuestión. En otras palabras, los actores que forman la comunidad de una política pública [*policy community*] inciden en la atención que la ciudadanía le brinda a un problema público, pudiendo activarla a favor o en contra de una propuesta legislativa (Sharp, 1999).

Según los entrevistados, la Iglesia Católica tuvo un rol determinante en el resultado final del debate: «Creo que hubo, y eso en las audiencias públicas fue muy notorio, un posicionamiento muy fuerte de la Iglesia en contra. Desde ese momento, la Iglesia Católica empieza a ocupar un lugar en el debate político del tema como no lo tenía» (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016). El interés de la Iglesia Católica en la temática

de las drogas no es nuevo. Como señala Camarotti (2010), desde los años de retorno de la democracia, la opinión de la Iglesia Católica fue determinante en la construcción del problema de las drogas y buscó unificar en sus análisis temas tan disímiles como: aborto, prostitución, drogadicción, divorcio, violencia y subversión, presentándolos como los nuevos males que la sociedad argentina debía enfrentar. Sin embargo, el debate iniciado en 2009 con el fallo Arriola despertó un renovado interés por parte de la institución.

El Gobierno del FPV intentó una autonomía relativa y sostuvo cierta conflictividad con la jerarquía de la Iglesia Católica (Mallimaci, 2012). La progresiva intervención del Estado en derechos sexuales y reproductivos, particularmente desde 2003, desató intensas participaciones político-religiosas, destacándose la jerarquía católica y, en un segundo plano, iglesias y federaciones evangélicas⁵. Frente a los avances legislativos en materia de derechos sexuales y reproductivos, la Iglesia Católica comienza a enfocarse en la temática del uso de drogas, disputando una cuestión que excede a las temáticas tradicionales de moral sexual. Para hacerlo, la Iglesia Católica se adjudica una «autoridad moral» (GrzyMala-Busse, 2016) sobre la cuestión de las drogas. La noción de autoridad moral corresponde a los recursos políticos que permiten a las iglesias influir en las políticas públicas: las iglesias poseen mayores recursos cuando su identidad es identificada con el bien común de los ciudadanos. La Iglesia Católica en Argentina se apropia del problema de las drogas valiéndose de su legitimidad sobre el asunto:

[En el debate] empiezan a actuar dos elementos que están muy articulados, que son: el elemento más de la estructura jerárquica, de la Comisión Episcopal, con documentos con contenidos políticos muy fuertes; y el tema de los curas villeros, con la legitimidad que les da el trabajo en los barrios: «yo soy el que está ahí con los pibes que se están matando con el paco» (entrevista a presidenta de organización no gubernamental, 07/07/2016).

La doble estrategia mencionada por la entrevistada remite al modo en el que fue posicionándose la Iglesia Católica en el debate. En primer lugar, la cúpula de la Iglesia se posicionó públicamente mediante comunicados y documentos oficiales. En ellos, los representantes resaltaron su preocupación por el avance del uso de drogas y el narcotráfico (Página 12, 07/04/

⁵ Por ejemplo, en los debates sobre la despenalización del aborto (Jones et al, 2013; Felitti, 2011), la educación sexual integral (Jones, Azparren y Polischuk, 2010) y el matrimonio para parejas del mismo sexo (Hiller, 2010; Jones y Cunial, 2012; Jones y Carbonelli, 2012).

2008; La Nación, 30/11/2012), y criticaron los proyectos de ley favorables a la despenalización ya que promovían «una exaltación de supuestas libertades individuales 'sin hacer daño a terceros' que revela, por lo menos, una falta de cercanía con la realidad que padecen las personas que se drogan, en especial los más chicos y los más pobres» (Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia, 2011).

En segundo lugar, la Iglesia se valió de la actuación de los Curas Villeros⁶ para legitimar «desde abajo» el posicionamiento oficial del Episcopado. El trabajar junto a organizaciones y comunidades barriales le otorgaría una legitimidad en base a una solidaridad comprometida con la población afectada y que era desatendida por los decisores políticos —en este caso el Gobierno encabezado por Cristina Fernández—:

Ahora escuchamos hablar de despenalizar en el derecho el consumo de sustancias. Nos preguntamos: ¿ministros y jueces conocen la situación en nuestros barrios? ¿Han dialogado con el hombre común de la Villa? ¿Se han sentado a elaborar con ellos proyectos liberadores —la droga esclaviza— o simplemente se piensa en implementar recetas de otras latitudes? (Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, 2009).

Pese a que los Curas Villeros reconocen que el consumo de drogas no constituye un patrimonio exclusivo de estos territorios ni de las poblaciones que en ellos residen, la preocupación se centra en ellos en tanto consideran que el consumo de pasta base/paco constituye una de las expresiones más terribles de la exclusión social (Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, 2009). En este contexto, la Iglesia Católica dividió el debate en dos posturas, *a priori*, irreconciliables: por un lado, se encontraba su posición a favor de la salud y la inclusión social; por el otro lado, aquellas posturas a favor de la liberalización del consumo de drogas y facilitadoras del narcotráfico. Dicha estrategia discursiva es bien resaltada por un miembro del Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina⁷:

Yo creo que la posición de los curas villeros es una posición fundamentalista. Despenalizar no quiere decir estar de acuerdo.

⁶ *Curas villeros* es la denominación bajo la cual se conoce al Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, que inicia su labor en 1997 a pedido del entonces Arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires, Jorge Mario Bergoglio (actualmente el Papa Francisco). Los curas villeros desarrollaron el dispositivo conocido como Hogar de Cristo como modo de abordar la problemática de las adicciones en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Camarotti, Güelman y Azparren, 2016).

⁷ El Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina es una voz crítica dentro de la Iglesia Católica.

Despenalizar quiere decir que el pibe que se *paquea* no es el gran culpable de la sociedad. En todo caso andá a agarrar al vendedor. Y en todo caso andá a agarrar al vendedor de los vendedores, y si es posible andá a agarrar al gran proveedor. El pibe que vende paco acá en la esquina es un pobre pibe, ¿a ese lo vas a meter en cana? Muy bien, lo metés en cana, y entonces va a empezar a vender el de la vuelta. Entonces me parece a mí que la despenalización, eso era lo que nosotros charlábamos, que la despenalización le quita la nota policial al pibe del barrio, y permite ponerla en otro lado. Los curas villeros estuvieron en desacuerdo (entrevista a miembro del Grupo de Curas en Opción por los Pobres de Argentina, 10/02/2016).

En este contexto, la Iglesia Católica se valió de su *expertise* para apropiarse del problema de las drogas. Petrocik (1996: 827), resalta que la propiedad de una cuestión política se gana en función de la historia del *incumbente*. En el caso del problema de las drogas, la Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al Gobierno que promovía la reforma legislativa. Al hacerlo, el oficialismo interpretó que se disputaba una porción de la población que simpatizaba con el peronismo, en general, y el partido gobernante, en particular. Esto es bien resaltado por un ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, al señalar el rol de la Iglesia en ciertas provincias y su influencia sobre los representantes locales:

La Iglesia critica siempre el tema. Hay una confusión entre la liberalización y lo que puede significar la despenalización. (...) Quizás es el término el que asusta. Igual depende del nivel de incidencia que tengan en los pueblos y los barrios, porque en la gente del interior a veces la Iglesia incide sobre ese tema. Hay obispos que son muy duros en esas cosas y no comprenden el tema, entonces opinan y opinan mal. Y los diputados (aliados) en general no estudian, no saben nada. Entonces ahí tienen más incidencia (entrevista a ex Senador del FPV por la Provincia de Buenos Aires, 19/05/2016).

IV. La saliencia política del problema de las drogas en Argentina

¿De dónde surge la percepción de que la Iglesia Católica disputa una porción de la base de apoyo del FPV? La importancia que la ciudadanía

argentina le da a al problema de las drogas es baja, pero cuando se considera a los sectores económicos bajos, cristianos⁸ practicantes y peronistas, la saliencia crece de manera significativa. Si bien el problema de las drogas es una cuestión que genera poca respuesta en el ciudadano medio, existe una minoría intensa que se interesa en el problema. Dicha minoría, además, constituye una base de apoyo disputada por el partido gobernante en el momento del debate (FPV) y uno de los actores sociales de mayor poder en el terreno público, la Iglesia Católica.

Para analizar la saliencia política del problema de las drogas en Argentina, se consideran los datos de la primera ola de encuestas del APES 2015 (Lupu et al., 2015). La variable dependiente de interés es la saliencia de la cuestión política, y las variables independientes son el nivel económico del encuestado, su afinidad político-partidaria, su orientación religiosa y su nivel de religiosidad (véase Tabla 1 del anexo). Se asume que la importancia que un individuo le otorga a una cuestión política (Y_1) está condicionada por el nivel de ingreso (β_1), el partido político por el cual siente afinidad (β_2), el credo que profesa (β_3) y cuán fuerte son sus creencias religiosas (β_4):

$$Y_1 = \alpha + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \beta_4$$

Un primer acercamiento a los datos de las encuestas da cuenta del carácter marginal que tiene el problema para el promedio de la población argentina. Solamente el 4,44 por ciento⁹ del total de la muestra señaló que el problema de las drogas constituía el principal inconveniente que estaba enfrentando el país al momento del estudio (Tabla 1), estando muy por debajo de la inseguridad (49 por ciento) y la economía (11 por ciento).

⁸ La noción de cristianismo engloba tanto al catolicismo como a también a las iglesias evangélicas. En Argentina la mayoría de la población se identifica como católica (76 por ciento), mientras que los evangélicos constituyen la primera minoría religiosa, con el 9 por ciento de la población (Mallimaci, Esquivel e Irrazábal, 2008). Pese a que cada religión proviene de tradiciones distintas, en este artículo se unificaron dado el trabajo en común que desarrollan en el tema de las drogas: instituciones católicas y evangélicas se caracterizan por trabajar en barrios marginalizados y por posicionarse —salvo algunas corrientes minoritarias— en contra de la despenalización de estupefacientes en Argentina. El análisis se centra en la actuación de la Iglesia Católica debido a que fue el único actor religioso que se posicionó sobre la cuestión. En efecto, no se hallaron intervenciones públicas provenientes del campo evangélico.

⁹ El caso en cuestión no constituye un caso raro [*rare event*]. Para que pueda ser considerado como tal, un fenómeno debe tener una frecuencia de ocurrencia decenas de miles de veces menor a 1 (King y Zen, 2001).

Tabla 1
Saliencia de cuestiones políticas en Argentina (2015,
población mayor a 18 años)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Agua/Electricidad	3	0,26
Corrupción	95	8,27
Desempleo/Falta de empleo	86	7,48
Desigualdad	13	1,13
Deuda Externa	2	0,17
Drogas	51	4,44
Economía	125	10,88
Educación	28	2,44
Inflación/Altos precios	56	4,87
Inseguridad/Crimen	563	49
Los políticos/Mal gobierno	26	2,26
Medio ambiente	1	0,09
Pobreza	57	4,96
Salud	10	0,87
Transporte	2	0,17
Vivienda	3	0,26
Otro	20	1,74
No sabe	8	0,7

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

La saliencia del problema difiere según las características de los encuestados. Cuando se pondera por el ingreso económico, el problema de las drogas fue considerado el problema más grave del país por el 5 por ciento de los encuestados con ingresos menores o iguales a \$11.000, mientras que desciende al 3,76 por ciento en aquellos que ganaban más de \$11.000¹⁰ mensuales (Tabla 2)¹¹.

¹⁰ Se tomó como línea de corte a los \$11.000, dado que es el monto más cercano al salario promedio vigente a fines del 2014 (\$10.861) informado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (2015).

¹¹ El problema del uso de drogas se encuentra íntimamente relacionado con la cuestión de la inseguridad —dado su vínculo con el narcotráfico—. Por tal motivo, se controlaron los resultados por la respuesta «Inseguridad/crimen». Los resultados arrojaron que en individuos con menores ingresos socioeconómicos la saliencia del problema de las drogas crece, mientras que la del problema de la inseguridad disminuye en casi diez puntos en relación a aquellos encuestados con ingresos económicos más altos.

Tabla 2

Saliencia de cuestiones políticas en Argentina según ingreso económico (2015, población mayor a 18 años)

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Drogas (ingreso menor o igual a \$11 000)	31	5,02
Drogas (ingreso mayor a \$11 000)	20	3,76

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

Las diferencias son más sustantivas cuando se introducen las otras variables consideradas en el estudio: orientación religiosa, nivel de religiosidad y afinidad político partidaria. Las variables fueron dicotomizadas, a los fines de evaluar las probabilidades de concebir como principal problema a la «droga» (véase la Tabla 2 del anexo). En los encuestados que se identificaron cristianos, que asistían una vez a la semana, o una o dos veces al mes a una reunión religiosa, que sentían afinidad por el peronismo y ganaban igual o menos a once mil pesos por mes, casi el 10 por ciento opinó que el problema de las drogas era el más grave en el país (Tabla 3). Es decir, la saliencia del problema de las drogas aumentó en más del 100 por ciento en sectores cristianos, peronistas y de ingresos medios-bajos y bajos, superando la importancia que los encuestados le dieron a la cuestión económica.

Los efectos de las variables independientes sobre la saliencia del problema de las drogas se evaluaron a partir de la estimación de modelos *probit* (Tabla 4). De acuerdo a lo esperado, el ingreso económico tiene un impacto negativo sobre la probabilidad de que un encuestado responda que la droga es el problema más grave que tiene el país: a medida que baja el ingreso, la probabilidad de dicha respuesta aumenta. Dicha relación, sin embargo, no es significativa. Profesar la religión cristiana, poseer un alto nivel de religiosidad y ser afín al peronismo aumenta las probabilidades de considerar a la droga como el problema más grave de la Argentina. En tales casos, la relación entre nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria es significativa al 95%, mientras que la relación entre orientación religiosa y la variable dependiente también lo es, pero sólo en un 85%.

Tabla 3

Saliencia de cuestiones políticas en Argentina en población con ingreso económico menor o igual a \$11.000, alto nivel de religiosidad, cristiano y afinidad con el peronismo (2015, población mayor a 18 años).

En su opinión: ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?	Frecuencia	Porcentaje
Agua/Electricidad	1	1,96
Corrupción	4	7,84
Desempleo/Falta de empleo	5	9,80
Deuda Externa	1	1,96
Drogas	5	9,8
Economía	4	7,84
Educación	2	3,92
Inflación/Altos precios	3	5,88
Inseguridad/Crimen	20	39,22
Los políticos/Mal gobierno	3	5,88
Pobreza	1	1,96
Transporte	1	1,96
Otro	1	1,96
Total	51	100

Fuente: Elaborado a partir de APES 2015.

A continuación, se calcularon las probabilidades de considerar al problema de las drogas como el más grave en Argentina en determinados escenarios. En primer lugar, se evaluó la probabilidad en función del nivel de religiosidad del encuestado (Tabla 4): cuando una persona es cristiana y afín al peronismo, la probabilidad de que conciba a las drogas como el principal problema es de casi el 20 por ciento cuando su nivel de religiosidad es alto, y del 8 por ciento cuando es bajo. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 99 por ciento. En segundo lugar, se estimó la probabilidad de que la variable dependiente varíe en función del ingreso económico (Tabla 4). Encuestados con ingresos menores o iguales a once mil pesos, cristianos con altos niveles de religiosidad y afinidad hacia el peronismo tienen un 25 por ciento de probabilidades de elegir a las drogas como el principal problema en Argentina, mientras que, en personas con ingresos mayores a once mil pesos y las demás variables constantes, el porcentaje desciende a 18 por ciento. En ambos casos, la relación es estadísticamente significativa al 95 por ciento.

Tabla 4

Droga como principal problema en Argentina según nivel económico, orientación religiosa, nivel de religiosidad y afinidad político-partidaria (2015, población mayor a 18 años)

Variable independiente	Droga como principal problema político (<i>probit regression</i>)	Droga como principal problema político siendo cristiano y peronista (<i>margins</i>)	Afinidad hacia el peronismo (<i>probit regression</i>)
Nivel económico (menor o igual a 11 mil)	0.2272 (0.2483)	0.25363** (0.11279)	---
Nivel económico (mayor a 11 mil)	---	0.1866** (0.07277)	---
Orientación religiosa	0.2566 (0.1749)	---	0.5351** (.1125)
Nivel de religiosidad (una vez a la semana o una/dos veces al mes)	0.5064** (0.2199)	0.1917** (0.0737)	0.147515 (0.1764)
Nivel de religiosidad (una o dos veces al año o nunca)	---	0.0839** (0.0292)	---
Afinidad político-partidaria	0.3992** (0.1509)	---	---
Pseudo R^2	0.0341	---	0.0169
N	1775	1775	1775

Nota: Las celdas presentan coeficientes de los modelos con errores estándares en paréntesis.

Fuente: Elaborado los datos de APES 2015.

En resumen, pese a que el problema de las drogas dista de ser una cuestión central en las preocupaciones de los ciudadanos argentinos, existe una minoría de ingresos económicos medios-bajos, cristiana y peronista que se preocupa por el problema. Cuando el FPV decidió avanzar en el debate sobre la despenalización de drogas, se debió enfrentar a un actor como la Iglesia Católica que tiene un arraigo significativo en una porción de la población que posee un interés específico en la temática. Pese a que sobre el total de la población es un porcentaje menor, cuando se lo evalúa detalladamente emerge que era un sector cristiano que al mismo tiempo

apoyaba al peronismo (Tabla 4). En este contexto, y por razones que se discutirán en el próximo apartado, el FPV opta por posponer el debate en la medida que podía ocasionar la pérdida de apoyo de una porción de la ciudadanía que veía en la Iglesia Católica una voz autorizada en la temática y que posee la legitimidad provista del trabajo territorial que la habilita a convertirse en la propietaria de la cuestión de las drogas.

V. Cambios en los costos políticos del debate: la asunción del Papa Francisco

La Iglesia Católica logró impulsar un debate en el que la cuestión del narcotráfico fue ganando saliencia, en detrimento de las posturas que reivindicaban la despenalización del uso de drogas (Cunial, 2016). A comienzos de 2013 se produce un hecho que modifica el tablero político en Argentina. El 13 de marzo de ese año, Jorge Bergoglio¹² —quien hasta ese momento era el líder de la Iglesia Católica en Argentina y uno de los principales opositores del Gobierno de FPV en materia de su política de drogas—, es designado Sumo Pontífice en el Vaticano. Esta situación alteró los costos políticos de avanzar con la reforma legislativa, en la medida que el principal opositor de la medida se convierte en un actor de relevancia internacional y en el referente espiritual de mayorías en Argentina (Mallimaci, 2013), que continúa militando a la distancia (La Nación, 20/06/2014): *«me parece que [Cristina] leía de alguna forma la realidad argentina, lo que pasa es que es Papa. A ver, tiene otras herramientas para manejarse»* (entrevista a ex funcionario del Ministerio de Salud especializado en drogas, 20/05/2016).

De acuerdo a la teoría de la propiedad de cuestiones políticas, los individuos deciden su voto en función de la competencia que le atribuyen a un partido sobre problemas determinados (Bélanger y Meguid, 2008). En el contexto de un año electoral —como fue el 2013—, el Gobierno del FPV optó por posponer el debate legislativo alrededor de la propuesta de despenalización del uso de drogas en la medida que creía que podía ocasionar la merma de votantes que concibieran a la Iglesia Católica —dada su *expertise*— como la propietaria del problema en disputa. Como contrapartida, el Estado busca acercarse a las posturas de la Iglesia, en lo que

¹² Bergoglio fue arzobispo de la Ciudad de Buenos Aires de 1998 a 2013. Su presidencia de la Conferencia Episcopal Argentina, de octubre de 2005 a octubre de 2011, coincidió temporalmente con las presidencias de la Nación kirchneristas, durante las que existieron tensiones entre la jerarquía católica y miembros del Gobierno nacional (Jones y Dulbecco, 2015).

podría interpretarse como la respuesta a la necesidad de no perder apoyo electoral en un contexto en el que Bergoglio —en tanto Papa— había cobrado un protagonismo mayor en la arena internacional:

Cristina fue muy clara conmigo. A ver: «... yo no me voy a pelear con el Papa, por esta ley (...). [Cristina] Kirchner no se iba a pelear con el Papa por esto, ni darle de comer a la oposición con este escándalo. El factor, si quieres, de alguna manera, es político. No nos vamos a jugar algo que hoy no nos favorece como Gobierno ni como nada, digo ¿para qué nos vamos a meter en un quilombo así? Por más que el 70 por ciento del FPV estuviese de acuerdo, o el 80 o el 90 por ciento» (entrevista a ex funcionario del Ministerio de Salud especializado en drogas, 20/05/2016).

En este contexto, el Gobierno Nacional realiza una convocatoria amplia, plural y democrática para todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la problemática de las adicciones: «... *la instrucción de la Presidenta a Molina*¹³ *ha sido muy enfática, en propender a trabajar con todos los cultos, no sólo el católico, y con entidades no gubernamentales*» (La Nación, 03/12/2013). En el marco de una estrategia más amplia que aspiraba a que el Estado se gane a la sociedad (Página 12, 23/12/2013), se convocó a las diferentes iglesias (católicas, evangélicas y de otros cultos) a que trabajaran alrededor de la prevención y atención del uso problemático de estupefacientes, consolidando una «*visión holística e integradora de la problemática pero también, desde el punto de vista multireligioso e interreligioso*» (discurso del ex Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, 29/11/2013). Cabe destacar que esta suerte de pluriconfesionalidad, reivindicada por los decisores políticos, no hace mención explícita de otros cultos por fuera del cristianismo. Pese a que se llama al trabajo en conjunto con iglesias de otras confesiones, en ninguno de los documentos analizados se invita de forma explícita a otras religiones que también trabajan en la temática, como son las instituciones judías¹⁴.

Así entonces, en paralelo al bloqueo de las iniciativas legislativas tendientes a la despenalización de estupefacientes, las iglesias —en particular la Católica— adquirieron un rol crucial en la implementación de acciones orientadas a la atención de usos problemáticos de drogas, ya que «*son las que están todos los días en el barrio*» y son «*las que más trabajan con las adicciones, las que están en el día a día*» (discurso de la ex Presidenta de la

¹³ Juan Carlos Molina es un sacerdote católico, que fue designado por la ex presidenta Cristina Fernández como titular de la Sedronar, en noviembre de 2013. Duró en el cargo hasta mayo de 2015.

¹⁴ Por ejemplo, la fundación MAOR (www.maor.org.ar).

Nación Cristina Fernández, 30/03/2014) (Jones et al., 2014). Esta cercanía con los usuarios de drogas ilegales y las comunidades del barrio que reivindicaban los curas villeros, fue entonces utilizada por el Gobierno para legitimar su acercamiento a las iglesias.

Ahora bien, ¿por qué el FPV veía en la Iglesia Católica un actor que podía disputarle el apoyo de la ciudadanía? Una posible respuesta, es concebir el accionar del FPV en el marco de la cultura religiosa específica de la elite política argentina. En este punto, una clave interpretativa es la noción de laicidad subsidiaria desarrollada por Esquivel (2014, 2015). Desde un clivaje normativo, se postula que en un régimen laico el poder civil no se recuesta en símbolos y poderes religiosos para obtener su legitimidad (Milot, 2009). Sin embargo, en Argentina, la política y la religión han estado históricamente entrelazadas, configurando una textura definida más por la porosidad que por la autonomía entre ambas esferas.

Según Esquivel (2015), en la tradición política argentina, la búsqueda de legitimidades en el campo religioso está registrada como parte del ADN de la praxis política. La forma de organizar la política pública contempla en sus instancias de intermediación a las estructuras religiosas presentes en los barrios. Podría hablarse, en palabras del autor, de una laicidad subsidiaria para el caso argentino, de un Estado que en paralelo a la conquista de espacios de autonomía y de mayor reconocimiento de derechos ciudadanos diversos, sigue interpelando a las instituciones religiosas en la proyección de sus políticas públicas. Según Esquivel, la presencia del factor religioso en la construcción de los sentidos que permea la praxis política se visualiza con claridad en la percepción colectiva de los legisladores sobre la influencia de las convicciones religiosas en el espacio parlamentario: 2/3 de los diputados argentinos cree que la religión tiene al menos alguna incidencia en las decisiones que se toman en el poder Legislativo. Asimismo, más de 1/3 de los miembros de la Cámara de Diputados entiende que es necesario el apoyo de las iglesias para ganar una elección.

Anclada en una cultura política de largo aliento, la forma de organizar la política pública en Argentina preserva en sus instancias de intermediación las estructuras religiosas presentes en un territorio (Esquivel, 2015). La cultura cristiana se transforma, así, en una referencia simbólica que permea las decisiones y prácticas políticas. Dicha permeabilidad se torna más evidente cuando las temáticas en debate refieren a cuestiones territoriales en las que las iglesias tienen una militancia previa y activa (como es el caso de la problemática de las drogas). Bajo esta noción de laicidad subsidiaria, subyace la idea de que, si la religión es parte de la sociedad civil, tiene el derecho a participar activamente de la esfera pública y, en consecuencia, del proceso de debate y elaboración de políticas públicas. Esto no quiere

decir que la ciudadanía efectivamente considere como legítima y válida la postura de la Iglesia Católica, o que la tome como propia. Más bien, la noción de laicidad subsidiaria remite a la percepción que tienen los decisores políticos respecto de la necesidad de ganar el apoyo de la Iglesia para poder mantenerse en sus cargos. En este contexto, la estrategia del FPV de acercarse a la Iglesia Católica no parecería una excepción, sino más bien la regla en la tradición política de la Argentina.

VI. Conclusiones

El presente artículo tuvo como objetivo analizar por qué el FPV desistió de su intención de aprobar una reforma legislativa en materia de drogas durante 2013. Pese a contar con mayoría en el Congreso de la Nación, y haber consensuado un proyecto de ley con el resto del arco partidario en la Cámara de Diputados, el gobierno de Cristina Fernández decidió bloquear el dictamen de comisión y posponer el debate. En base a las literaturas sobre coaliciones promotoras de políticas públicas y sobre la propiedad de temas políticos, se argumentó que la decisión del FPV de bloquear el proyecto se funda en que el tema movilizó a un actor de la sociedad civil que ponía en peligro la *constituency* del oficialismo en ese momento: la Iglesia Católica. Pese a que el problema de las drogas en Argentina es un tema que suscita poco interés en el votante medio, la cuestión adquiere mayor relevancia en sectores que se identifican peronistas, cristianos y de ingresos bajos.

Los partidos políticos enfatizan su participación en cuestiones que «dominan» para aparecer creíbles frente a la ciudadanía: los problemas que resaltan los partidos deben ser consistentes con la imagen que se tiene de la organización (Alesina, 1988; Bowler, 1990). En el caso de problema de las drogas, el vínculo entre el FPV y la cuestión no resultaba tan evidente como lo es la labor de la Iglesia Católica. A diferencia del FPV, la Iglesia posee una «autoridad moral» sobre la cuestión del uso de drogas que la hace «propietaria» del problema. La Iglesia se valió de su trabajo en los barrios para deslegitimar al gobierno que promovía la reforma legislativa. Frente al avance de los proyectos de despenalización, la institución se movilizó en contra de la propuesta del gobierno, lo que fue interpretado por el FPV como una amenaza al apoyo de la ciudadanía en un contexto electoral. En un contexto en el que, además de la Iglesia Católica en Argentina, el Papa Francisco se posiciona a nivel internacional en contra de la despenalización de drogas y se convierte en un referente espiritual de las mayorías en Argentina, el FPV decide bloquear el proyecto y acercarse

a las posturas de la Iglesia. En base a la noción de laicidad subsidiaria (Esquivel, 2015), se interpretó la decisión de posponer el debate como una estrategia para evitar perder el apoyo de la ciudadanía en un año electoral.

Para finalizar, y en función lo expuesto en los apartados anteriores, cabe debatir cuál es el rol que tiene la cultura política sobre las decisiones de la clase política en Argentina. Las políticas públicas nunca se insertan en un vacío: los decisores políticos, los actores burocráticos, las poblaciones objetivo y los ciudadanos en general poseen acervos de conocimientos y creencias que condicionan los modos de pensar un problema y responder frente al mismo (Bobrow, 2006). Los decisores políticos eligen y moldean las políticas públicas en función de las creencias e intereses de los ciudadanos. Los procesos culturales son concebidos como representaciones y prácticas clasificatorias compartidas que moldean las interacciones cotidianas de los individuos en el contexto de estructuras organizacionales e institucionales en una sociedad (Lamont, Beljean y Clair, 2014). Tienen consecuencias sobre la distribución de recursos materiales e simbólicos, y sobre el reconocimiento de legitimidades en una sociedad. Para el caso argentino, el cristianismo permea las decisiones de los políticos en la medida que son los propios decisores quienes conciben a las iglesias —en particular a la católica— como actores cuyo apoyo es necesario para ganar elecciones e implementar una agenda de gobierno (Esquivel, 2015). La posibilidad de cambios en materia de políticas públicas que giren alrededor de problemas moralmente complejos —como es la cuestión de las drogas—, plantean, entonces, la necesidad de disputar no solamente las normativas vigentes en la materia, sino, principalmente, cuestionar los marcos de referencia de los actores.

Bibliografía

- Adelstein, R. (2010). Firms as social actors. *Journal of Institutional Economics*, 6(3), 329-349.
- Alesina, A. (1988). Credibility and policy convergence in a two-party system with rational voters. *American Economic Review*, 78, 796-805.
- Ansolahehere, S. e Iyengar, S. (1994). Riding the wave and claiming ownership over issues: The joint effects of advertising and news coverage in campaigns. *Public Opinion Quarterly*, 58, 335-357.
- Auyero, J. (2001). *Poor people's politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Beach, D. y Pedersen, R. (2011). *What is process tracing actually tracing? The three variants of process tracing methods and their uses and limitations*. Trabajo presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Seattle, Washington, DC.
- Bélanger, É. y Meguid, B. (2008). Issue salience, issue ownership, and issue-based vote choice. *Electoral Studies*, 27(3), 477-491.
- Beyers, J., Dür, A. y Wonka, A. (2016). *Conceptualizing and measuring the political salience of EU legislative processes*. Manuscrito inédito.
- Blomqvist, P. y Green-Pedersen, Ch. (2004). Defeat at home? Issue-ownership and social democratic support in Scandinavia. *Government and Opposition*, 39, 587-613.
- Bobrow, D. (2006). Social and cultural factors: Constraining and enabling. En M., Moran, M. Rein, and R. Goodin (eds.), *The Oxford handbook of public policy*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Bowler, Sh. (1990). Voter perceptions and party strategies: An empirical approach. *Comparative Politics*, 23, 61-83.
- Budge, I. y Farlie, D. (1983). *Explaining and predicting elections: Issue effects and party strategies in twenty-three democracies*. Londres, Inglaterra: Allen & Unwin.
- Burstein, P. (2003). The impact of public opinion on public policy: A review and an agenda. *Political Research Quarterly*, 56(1), 29-40.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2013). Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas distributivas en Argentina y Chile. *América Latina Hoy*, 65, 15-44.
- Camarotti, A. C, Güelman, M. y Azparren, A. L. (2016). *Perspectivas de referentes de centros de tratamiento religiosos y espirituales sobre las causas de los consumos de drogas*. Trabajo presentado en las XII Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Buenos Aires, Argentina.
- Camarotti, A. C. (2010). *Prácticas, discursos y nuevos espacios de sociabilidad en torno al consumo de éxtasis de jóvenes de sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires* (Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina).
- Comisión Nacional de Pastoral de Drogadependencia de la Conferencia Episcopal Argentina (2011). *Elegir la vida es mejor - Ante el creciente flagelo de la droga*. Buenos Aires, Argentina: Declaración Comisión Pastoral de Drogadependencia, Conferencia Episcopal Argentina.
- Corbelle, F. (2013). Drogas: la audiencia pública. Intervención política y trabajo de campo. *Avá. Revista de Antropología*, 22, 97-119.
- Cordea, A. (2012). *Sistemas desproporcionados: desproporción y costos económicos, institucionales y humanos de la política sobre estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Intercambios Asociación Civil-Universidad de Buenos Aires.
- Cordea, A., Galante, A. y Rossi, D. (2014). Drug users in Argentina: a «prohibitionist-abstentionist» framework. En C. Youngers y C. Pérez Correa (eds.), *In Search of*

- Rights: Drug Users and State Responses in Latin America* (pp. 33-45). México D.F., México: CIDE-CEDD.
- Cunial, S. (2015). Enmarcando cuestiones controvertidas: el uso de drogas como problema de política pública en Argentina. *Revista Ciencia Política*, 10(20), 267-294.
- Cunial, S. (2016). Talking about drugs: framing drugs as a policy issue in Argentina (2009-2014). Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association, Nueva York, NY.
- Chen, P. J. (2000). *Australia's online censorship regime: The advocacy coalition framework and governance compared* (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Australia, Australia). Disponible en: <http://eprints.unimelb.edu.au/>
- Damore, D. F. (2004). The dynamics of issue ownership in presidential campaigns. *Political Research Quarterly*, 57, 391-397.
- Dür, A. y Mateo, G. (2015). *Insiders versus outsiders: Interest group politics in multilevel Europe*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Epele, M. (2010). *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia (2009). *La droga en las villas: despenalizada de hecho*.
- Erikson, R. S. (2015). Income inequality and policy responsiveness. *Annual Review of Political Science*, 18, 11-29.
- Esquivel, J. C. (2014). Religious and politics in Argentina. Religious influence on parliamentary decisions on sexual and reproductive rights. *Latin American Perspectives*, 190(41), 133-143.
- Esquivel, J. C. (2015). Religión y política: la influencia religiosa sobre las definiciones parlamentarias en materia de derechos sexuales y reproductivos. En J. C. Esquivel y J. M. Vaggione (eds.), *Permeabilidades activas: religión, política y sexualidad en la Argentina democrática* (pp. 19-34). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Fellitti, K. (2011). Estrategias de comunicación del activismo católico conservador frente al aborto y el matrimonio igualitario en la Argentina. *Sociedad y Religión*, 21(34-35): 92-122.
- Goodin, R., Rein, M. y Moran, M. (2011). Overview of public policy: The public and its policies. En R. Goodin (ed.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 885-918). Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- GrzyMala-Busse, A. (2016). Weapons of the meek. *World Politics*, 68, 1-36.
- Hall, P. y Lamont, M. (2013). *Social resilience in the neoliberal era*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Hayes, D. (2005). Candidate qualities through a partisan lens: A theory of trait ownership. *American Journal of Political Science*, 49(4), 908-923.
- Hiller, R. (2010). Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina. En L. Clérico y M. Aldao (coords.), *Matrimonio igualitario en la Argentina: perspectivas sociales, políticas y jurídicas*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo (2015). *Índice de Salarios al 4 de marzo de 2015*.
- Jacobs, L. y Shapiro, R. (2000). *Politicians don't pander: Political manipulation and the loss of democratic responsiveness*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, D. y Carbonelli, M. (2012). *Evangélicos, política y sexualidad: actores y lógicas en los debates sobre derechos sexuales y reproductivos*. Trabajo presentado en las IV Jornadas de Estudios Políticos, Buenos Aires, Argentina.
- Jones, D. y Cunial, S. (2012). Derrota parlamentaria y reposicionamiento político de actores religiosos: el rechazo de la Federación de la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina a la ley de matrimonio igualitario. *Sociedad y Religión*, 22(37), 85-122.
- Jones, D. y Dulbecco, P. (2015). El aborto y la proyección política de la jerarquía de la Iglesia Católica argentina (2005-2011). *Cadernos de Estudos Sociais*, 30(2), XX-YY.
- Jones, D. y Vaggione, J. (2012). Los vínculos entre religión y política a la luz del debate sobre matrimonio para parejas del mismo sexo en Argentina. *Civitas*, 12(3): 522-537.
- Jones, D., Azparren, A. y Cunial, S. (2013). Derechos reproductivos y actores religiosos: los evangélicos frente al debate sobre la despenalización del aborto en la Argentina contemporánea (1994-2011). *Espacio Abierto*, 22(1), 110-133.
- Jones, D., Azparren, A. y Polischuk, L. (2010). Evangélicos, sexualidad y política: las instituciones evangélicas en los debates públicos sobre unión civil y educación sexual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2003-2004). En J. Vaggione (comp.), *El activismo religioso conservador en Latinoamérica* (pp. 193-248). Córdoba, Argentina: Ferreyra Editor.
- Jones, D., Cunial, S., Azparren, A. y Dulbecco, P. (2014). *El rol de las iglesias católicas y evangélicas en el abordaje de los consumos problemáticos de drogas*. Trabajo presentado en las XI Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Buenos Aires, Argentina.
- Kaplan, N., Park, D. y Ridout, T. (2006). Dialogue in American political campaigns? An examination of issue convergence in candidate television advertising. *American Journal of Political Science*, 50, 724-736.
- Kaufmann, K. (2004). Disaggregating and reexamining issue ownership and voter choice. *Polity*, 36, 283-299.
- King, G. y Zeng, L. (2001). Logistic regression in rare events data. *Political analysis*, 9(2), 137-163.
- Kingdon, J. (2013). Why some issues rise and others are negated. En S. Theodoulou y M. Cahn (eds.), *Public policy. The essential readings. 2nd Edition*. Nueva York, NY: Pearson.
- Kostelnik, J. y Skarbek, D. (2012). The governance institutions of a drug trafficking organization. *Public Choice*, 156, 95-103.
- La Nación (2012, 30 de noviembre). Jugada fuerte en un clima crispado. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1531869-sin-titulo>

- La Nación (2013, 3 de diciembre): Los obispos evalúan la designación de Molina. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1644121-los-obispos-evaluan-la-designacion-de-molina>
- La Nación (2014, 20 de junio). El papa Francisco condenó la legalización de la marihuana. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1703081-el-papa-francisco-condeno-la-legalizacion-de-la-marihuana>
- Lamont, M., Beljean, S. y Clair, M. (2014). What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socio-Economic Review*, 1-36.
- Levitsky, S. (2003). *Transforming labor-based parties in Latin America. Argentine Peronism in comparative perspective*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Lupu, N., Gervasoni, C., Oliveros, V. y Schiumerini, L. (2015). *Argentine Panel Election Study*.
- Mahoney, J. (1999). Nominal, ordinal, narrative appraisal in macrocausal analysis. *American Journal of Sociology*, 104, 1154-1196.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change, ambiguity, agency and Power*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Mallimaci, F. (2012). Política y catolicismo en el gobierno del Dr. Kirchner: recomposición y disputa del poder simbólico. En Ch. Parker (ed.), *Religión, cultura y política en América Latina* (pp. 169-197), Santiago de Chile, Chile: Instituto de Estudios Avanzados.
- Mallimaci, F. (2013). El catolicismo argentino de Bergoglio y el papado de Francisco: una primera aproximación desde la Argentina. *Sociedad y religión*, 23(40), 211-244.
- Mallimaci, F., Esquivel, J. e Irrazábal, M. (2008). *Primera encuesta nacional sobre Creencias y Actitudes religiosas. Informe de Investigación*. Buenos Aires, Argentina: CEIL-Piette/Conicet. Disponible en: www.ceil-piette.gob.ar/areasinv/religion/relproy/encuesta1.pdf
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1996). *Comparative perspectives on social movements: Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Mertens, D. (2015). Mixed methods and wicked problems. *Journal of Mixed Methods Research*, 9(1), 3-6.
- Milot, M. (2009). *La laicidad*. Madrid, España: Editorial CCs.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina. (2016). *Informe especial sobre el narcotráfico y las adicciones en la Argentina: 2010-2015*.
- Ostrom, E. (1986). An agenda for the study of institutions. *Public Choice*, 48: 3-25.
- Página 12 (2008, 7 de abril). CEA se pronuncia en contra de la despenalización de las drogas». Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-102008-2008-04-07.html>
- Página 12 (2012, 16 de mayo). Consenso para despenalizar el consumo. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-194152-2012-05-16.html>

- Página 12 (2013, 23 de diciembre). El combate a las drogas. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-236290-2013-12-23.html>
- Parsons, W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton, Inglaterra: Edward Elgar Publishing.
- Petrocik, J. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40, 825-850.
- Petrocik, J., Benoit, W. y Hansen, G. (2003). Issue ownership and presidential campaigning, 1952-2000. *Political Science Quarterly*, 118: 599-626.
- Rasmussen, A., Carroll, B. y Lowery, D. (2014). Representatives of the public? Public opinion and interest group activity. *European Journal of Political Research*, 53(2), 250-268.
- Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 275-284.
- Sabatier, P. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. y Weible, C. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. En Sabatier, P. (ed.), *Theories of the policy process. 2nd Edition* (pp. 189-217). Boulder, CO: Westview Press.
- Sharp, E. (1999). *The sometime connection: Public opinion and social policy*. Nueva York, NY: State University of New York Press.
- Snyder, R., y Durán Martínez, A. (2009). Drugs, violence, and state-sponsored protection rackets in Mexico and Colombia. *Colombia Internacional*, 70, 61-91.
- Thoumi, F. (2005). The colombian competitive advantage in illegal drugs: The role of policies and institutional changes. *Journal of Drug Issues*, 35(7), 7-25.
- Tokatlian, J. (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Norma.
- Tokatlian, J. (2010). La «guerra antidrogas» y el Comando Sur: una combinación delicada. *Foreign Affairs Latinoamerica*, 10(1), 43-47.

Palabras clave

drogas – problema público – iglesia católica – políticas públicas – Argentina

Keywords

drugs – public issue – catholic church – public policies – Argentina

Abstract

In Argentina, the debate on the depenalization of drug's consumption arouse during 2012, when competing amendments to law 23.737 were

proposed to Congress. After several months of committee debate, deputies of the incumbent party Frente para la Victoria (FPV), the Frente Amplio Progresista and the Unión Cívica Radical converged on a project. The majority bloc in Congress, however, rolled back on its commitments and prevented the consideration of the proposal on the plenary floor. This paper argues that the decision of the FPV to prevent consideration of the project was due to the fact that it mobilized a social actor, the Catholic Church, that disputed the same electorate. This article implements a mixed methods approach to analyze support for the depenalization of drug consumption in Argentina, using survey data from the Argentine Panel Election Study 2015 and in-depth interviews with informants.

ANEXO

Tabla A.1
Variables de estudio

	Variable	Indicador
Variable dependiente	Saliencia de la cuestión política	Respuesta a la pregunta: “En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”
Variable independiente 1	Nivel económico	Respuesta a la pregunta: “¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones, o planes sociales?”
Variable independiente 2	Afinidad político-partidaria	Respuesta a la pregunta: “¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?”
Variable independiente 3	Orientación religiosa	Respuesta a la pregunta: “¿Me podría decir cuál es su religión?”
Variable independiente 4	Nivel de religiosidad	Respuesta a la consigna: “Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”

Fuente: Elaboración propia en base a APES 2015.

Tabla A.2
Variables de estudio dicotomizadas

	Variable	Indicador	Valor
Variable dependiente	Saliencia de la cuestión política	Respuesta a la pregunta: “En su opinión ¿cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?”	1=droga 0=otro
Variable independiente 1	Nivel económico	Respuesta a la pregunta: “¿En cuál de los siguientes rangos se encuentran los ingresos familiares mensuales de este hogar, incluyendo el ingreso de todos los adultos e hijos que trabajan o reciben jubilaciones, pensiones, o planes sociales?”	1=menor o igual a once mil 0=mayor a once mil
Variable independiente 2	Afinidad político-partidaria	Respuesta a la pregunta: “¿Con/por cuál partido siente usted simpatía?”	1=peronismo o FPV 0=otro
Variable independiente 3	Orientación religiosa	Respuesta a la pregunta: “¿Me podría decir cuál es su religión?”	1=cristiano (católico o evangélico) 0=otra
Variable independiente 4	Nivel de religiosidad	Respuesta a la consigna: “Por favor, dígame si usted asiste a las reuniones de alguna organización religiosa por lo menos una vez a la semana, una o dos veces al mes, una o dos veces al año, o nunca”	1=una vez a la semana o una/dos veces al mes 0=una o dos veces al año o nunca

Fuente: Elaboración propia en base a APES 2015.

El valor de la simplicidad: cómo puede incrementarse la participación cuando los votantes comprenden acerca de lo que votan*

The value of simplicity: How turnout can be increased when voters understand what they are voting on

IÑAKI SAGARZAZU

Texas Tech University, Estados Unidos

inaki.sagarzazu@ttu.edu

El carácter de una elección, definido por la competitividad de la elección, tiende a ser pensado como la causa de las diferencias en niveles agregados de participación. El carácter también ha sido utilizado para explicar las diferencias entre el número de votantes de dos elecciones diferentes. En este trabajo, propongo nuevas formas de medir estas diferencias no explicadas de «carácter». En especial, argumento que en las elecciones en las cuales los votantes tienen mayor dificultad para entender las propuestas habrá menor participación que en aquellas en las cuales las propuestas están bien definidas. Para ello, testeó estas afirmaciones utilizando datos provenientes de dos referendos similares y consecutivos, llevados a cabo en Venezuela en 2007 y 2009. Utilizando datos de encuestas y resultados electorales, podré mostrar que los cambios en la participación se encuentran relacionados con cambios en las propuestas de reforma y no con la competitividad de las elecciones. Estos hallazgos tienen gran significación no sólo para el estudio de la participación en los referendos sino también de la participación en general y se refieren, en un sentido más amplio, a los mecanismos de voto. Cuando el voto es más complicado, la participación será menor.

Los referendos ocurren en varias formas. Las diferencias abarcan desde quién está facultado a convocar un referendo, las cuestiones a ser consideradas, el fundamento (obligatorio, facultativo, consultivo, etc.) y las cuotas de participación y aprobación (Butler y Ranney, 1994; Zimmerman, 2001). El tipo de referendo más comúnmente utilizado es el iniciado por el gobierno (GIRs, por sus siglas en inglés). En él, las autoridades electas consultan a los votantes sobre diferentes iniciativas de políticas (por ejem-

* Traducción de Anabella Molina. Artículo aceptado para su publicación el 25 de octubre de 2016.

plo: reforma constitucional, aprobación o eliminación de leyes). La investigación existente ha mostrado que los GIRs son estratégicamente llamados por los gobernantes para ganar apoyo público para iniciativas de políticas o reformas (Butler y Ranney, 1978; Breuer, 2008). En este tipo de escenario tiene poco sentido, convocar a un referendo cuando la situación no es propicia para su aprobación, considerando que una derrota en las urnas es un rechazo directo a las políticas del gobierno.

El caso del referendo de la reforma constitucional de Venezuela del año 2007 es paradigmático. Por un lado, en 2006 los venezolanos habían reelegido a un presidente muy popular (con un apoyo mayor al 60 por ciento). Un año después, una propuesta de reforma constitucional fue rechazada en las urnas con un estrecho margen. Por otro lado, en 2008 la oposición obtuvo un impulso de apoyo popular y capturó exitosamente varias gobernaciones clave y municipalidades, dejando al presidente Chávez en una débil posición institucional. Un año después, en 2009, el presidente probó suerte nuevamente con una propuesta más sencilla. En esta segunda oportunidad, la propuesta de reforma fue exitosa (para los resultados finales ver Tabla 1)¹.

Tabla 1
Resultados electorales

	2007		2009	
Votos por el sí	4 379 392	30,58%	6 310 482	38,4%
Votos por el no	4 504 354	31,45%	5 193 839	31,6%
Abstenciones	5 435 113	37,95%	4 941 439	30,05%

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

¿Qué explica los diferentes resultados en las elecciones de 2009? ¿Obedece a un cambio en las preferencias de los votantes o en la propuesta que fue presentada? En este trabajo, argumento que la simplificación de la propuesta de reforma, la forma en que fue presentada a los votantes, es el factor que condujo al éxito en el segundo intento. Sin embargo, argumento que ello no se debió a un cambio en la mentalidad de los votantes sino

¹ Para un análisis en profundidad de la derrota electoral de Chávez en 2007 ver Álvarez (2008).

a un cambio en la mentalidad de los no votantes. Específicamente argumento que, mediante la presentación de una propuesta más simple, clara y concisa, Chávez pudo convencer a una proporción suficiente de aquellos que se habían abstenido en 2007 a apoyar los cambios en el año 2009.

En línea con el modelo de «competencia» de participación electoral (Franklin, 2004), argumento en este artículo que hay un cambio en la percepción de la elección de los ciudadanos. La primera propuesta de reforma fue amplia, compleja y proveyó escasos incentivos para el apoyo institucional de gobernadores y alcaldes (o intendentes según el país), dado que sólo extendió los límites de mandato para el presidente. En contraste con ello, la segunda propuesta fue más sencilla, directa e inclusiva. Ésta se limitó a proponer la eliminación de los límites de mandato para todos los oficiales electos, lo que permitió que la propuesta fuese fácilmente comprendida por los ciudadanos, lo cual facilitó que gobernadores y alcaldes apoyasen la iniciativa². Este cambio en la forma de presentar la propuesta motivó que una porción significativa de aquellos que se abstuvieron en 2007 votasen a favor de la reforma en el 2008.

Las contribuciones de este estudio son significativas, permitiendo una mejor comprensión de la participación, movilización y apoyo a los referendos ciudadanos. En primer lugar, este estudio muestra cómo simples decisiones electorales inciden en una mayor participación. En segundo lugar, ilumina aspectos del comportamiento electoral aparentemente contradictorio de los venezolanos en estas dos elecciones. Finalmente, presenta evidencia de la alta polarización que existe en la sociedad venezolana. Para ello, en primer lugar, se discutirá la importancia de la forma en que se presenta la información en los referendos. En segundo lugar, se discutirán los mecanismos que incrementan la participación en función de las diferentes formas en las que el carácter de una elección puede ser modificado. En tercer lugar, se describirán los datos y el método utilizado para el análisis. Luego de la discusión de los resultados del análisis, se concluirá con una discusión sobre las implicancias de los hallazgos, una discusión de aquello que entendemos por participación y de los factores que la afectan.

I. Información y referendos

Normativamente, existe la creencia de que los mecanismos de democracia directa generan una ciudadanía más comprometida. Cualquiera sea

² Mientras que el apoyo público de los gobernadores chavistas existió en la propuesta de reforma de 2007, estos líderes locales y regionales podrían haber encontrado mayores incentivos en la movilización de sus seguidores en el referendo de 2009.

la forma que este compromiso adquiera, los investigadores han advertido consistentemente que mecanismos de democracia directa generan una mayor participación activa de los individuos en diferentes áreas de gobierno (ver por ejemplo Barber, 1984; Dryzek, 1990; Fishkin, 1993; Morell, 1999; Pateman, 1970). Para otros investigadores, en cambio, mecanismos de democracia directa tales como son los referendos, pueden atentar contra la democracia. Por ejemplo, pueden ser usados por los gobernantes, las élites y/o los líderes populistas, para incrementar su poder o para conferir legitimidad a decisiones que son contrarias a la democracia o a las instituciones del estado (Hug y Sciarini, 2000; Walker, 2003; Breuer, 2007). Los referendos también pueden permitir que intereses poderosos manipulen a los votantes (Bowler y Donovan, 2002; Qvortrup, 2000; Walker, 2003).

Independientemente de las posturas normativas de los distintos autores, los mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas ciudadanas, reuniones de ayuntamiento) han sido objeto de gran atención en años recientes. Esta renovada atención se ha distanciado de enfoques normativos y descriptivos, propios de las primeras investigaciones, para enfocarse más recientemente en la construcción y testeado de teorías (Lupia y Matsusaka, 2004). Varias preguntas se encuentran en el centro de este renovado interés en su investigación, comenzando por el hecho de que los votantes puedan tomar decisiones en modo competente (ver por ejemplo Bowler y Donovan, 1998; Lupia y McCubbins, 1998; Altman, 2002; Lupia, 2004; de Vreese y Semetko, 2013); cómo afecta el gasto político a las campañas (algunos estudios incluyen Lowenstein, 1982, Magleby, 1984; Owens y Wade, 1986; Gerber, 1999); o en qué medida la política se ve afectada por estos mecanismos de democracia directa (Por ejemplo: Gerber, 1998; Matsusaka, 1995, 2000, 2004).

Dada la relevancia de los referendos para la formulación de políticas, una significativa proporción de la investigación se ha dedicado a analizar las elecciones de los votantes; específicamente, si estos son competentes para tomar decisiones. Tal como postula el argumento normativo en favor de los referendos: la democracia directa es positiva porque los ciudadanos están comprometidos y participan, lo cual conduce a mejores políticas. Sin embargo, esto sólo funciona si los votantes pueden tomar decisiones informadas.

Este tema ha sido objeto de investigaciones significativas, Lupia y Matsusaka (2004) resumen el estado de la investigación, señalando que los votantes, aun en ausencia de información, pueden encontrar pistas para votar competitivamente (por ejemplo, como si tuvieran información perfecta). Este descubrimiento se fundamenta, por ejemplo, en los estu-

díos de Lupia (1994) quien muestra que los votantes, de hecho, utilizan señales informativas sencillas como atajos, y Lupia y McCubbins (1998) quienes observan qué condiciones son necesarias para que estos atajos sean utilizados. Entre éstas podemos encontrar tanto partidos tradicionales e ideológicos, como la información de las noticias televisivas (Altman, 2002; de Vreese y Semetko, 2004, 2013).

Considerables estudios se han llevado a cabo no sólo en torno del hecho de que los individuos estén equipados con las herramientas apropiadas para tomar importantes decisiones de políticas que muchos referendos conllevan, sino también en torno de los determinantes de la elección del voto en el establecimiento de los mismos. Estudios de quiénes votan y por qué lo hacen, sin embargo, se han dejado atrás. Esta falta de investigación es reveladora, dada la gran diversidad existente en los niveles de participación de los referendos. Como tal, «el potencial efecto de la participación en un referendo es significativamente mayor que aquel típicamente encontrado en las elecciones» (Leduc, 2002, p. 716).

Algunos estudios, sin embargo, están emergiendo en este campo. Por ejemplo, de Vreese y Semetko (2002) observan los efectos de las coberturas de noticias sobre la movilización de los votantes y encuentran que, a pesar del incremento que la noticias causan sobre el cinismo de los votantes, esto no afecta la probabilidad de que vayan a votar. De forma similar Hobolt (2005) encuentra que la información política —en forma de percepciones— afecta la participación en referendos sobre la Unión Europea. Otros estudiosos que realizan investigaciones sobre referendos y su participación han tomado diferentes enfoques y, en lugar de observar las causas de la mayor participación, utilizan la presencia de referendo, o iniciativas patrocinadas por la ciudadanía, como factores explicativos de una mayor participación en las elecciones presidenciales y de medio término de los Estados Unidos (Everson, 1981; Tolbert, Grummel y Smith, 2001; Smith, 2001).

Como puede observarse, existen pocos trabajos que estudien las causas de los altos o bajos niveles de participación en los referendos. Dada la importancia de estas elecciones, es necesario comprender qué influencia esos niveles de participación ciudadana.

II. Encontrando los determinantes no institucionales de la participación

En la anterior sección, notamos que las investigaciones existentes sobre los referendos populares se focalizan en explicar el voto ciudadano

antes que en entender la participación política de los ciudadanos. A pesar de los esfuerzos de de Vreese y Semetko (2002) y Hobolt (2005), conocemos poco respecto de los determinantes de la participación en los referendos. En esta sección, discuto la importancia de la participación para las elecciones en general y sobre la investigación reciente, observando la variación en la participación que es registrada en distintas elecciones. Terminaré la sección proponiendo dos hipótesis que podrían explicar la participación en los referendos.

El modelo de «competencia electoral» de participación propone que «la participación varía cuando las elecciones cambian su carácter» (Franklin, 2004, p. 6). Sin embargo, la definición de cambio en el carácter se limita a variaciones en el nivel de competitividad (Franklin, 2004). Es decir, a cambios en la distancia esperada entre el primer y el segundo lugar en las elecciones. La simple representación del carácter en términos de competitividad ha tenido algunos detractores. Por ejemplo, Blais ha notado que, mientras que la competitividad varía considerablemente, la participación en referendos muestra un continuo decline que parece no estar relacionado con la cercanía de las elecciones (Blais et al., 2006). Por tanto, para entender los resultados de los referendos, se hace necesaria una amplia comprensión de la participación, así como de las causas no institucionales que la subyacen. En particular, necesitamos variables que midan el efecto de la competitividad de las elecciones y de la complejidad de ejercer el voto en la tasa de participación ciudadana. Desenredar estos factores nos permite evaluar con mayor precisión los cambios que observamos en el nivel de participación.

Con respecto a la dificultad del acto de votar, los modelos espaciales postulan que los votantes eligen la opción más cercana a su posición de preferencia (Downs, 1957). En cuanto la decisión que los votantes deben tomar se vuelve más compleja (por ejemplo, si hay más decisiones que tomar) y existen menos pistas para tomar esa decisión, los votantes se enfrentan con situaciones difíciles en la evaluación de sus posiciones y en la localización de las diferentes opciones. Esto dificulta el acto de votar e incrementa sus costos. Numerosos estudios han demostrado que, en tanto los costos de votar se incrementan, la probabilidad de que un votante participe disminuye (Wolfinger y Rosenstone, 1980; Aldrich, 1993). Por fuera de la literatura sobre voto espacial se ha mostrado que cuando votar es más complejo la abstención se incrementa (Bowler y Donovan, 1998). Por otro lado, cuando los ciudadanos tienen mayor conocimiento e información sobre las elecciones que están tomando, es más probable que participen de las mismas (Feddersen y Pesendorfen, 1999; Lassen, 2004; Hobolt, 2005). Esta relación entre conocimiento de las cuestiones/candi-

datos para la votación ayuda a explicar por qué las estrategias de campaña giran en torno de la comunicación de la información (Popkin, 1991; Bartels, 1993; Gelman y King, 1993).

Además de proporcionar suficiente información para los ciudadanos, para que puedan tomar decisiones informadas. Una forma alternativa para facilitar el acto del voto es teniendo opciones claras para los votantes, esto es, asegurando que las elecciones sean fáciles de comprender. Así, simplificando las propuestas, se reduce la necesidad de información de los votantes y, en consecuencia, debe incrementarse la participación.

Basándonos en estos razonamientos, proponemos dos hipótesis para incrementar la participación en los referendos. Primero, en línea con la discusión tradicional sobre el carácter de una elección (Franklin, 2004) la primera prueba será si la competitividad de la elección (según las encuestas preelectorales) presagia una alta participación.

Hipótesis 1: A mayor competitividad en la elección según las encuestas preelectorales, mayor participación.

Alternativamente, basado en la discusión antes mencionada acerca de la relación entre la información y la participación, propongo el argumento de simplicidad y planteo que:

Hipótesis 2: A mayor simplicidad en la propuesta, mayor es el nivel de participación.

III. Dos referendos, un objetivo

Parte del fracaso en encontrar factores explicativos para los cambios en la participación es causado, en buena medida, por la falta de casos comparables. La comparación de elecciones entre naciones resulta difícil, dadas las múltiples diferencias (culturales, políticas y económicas) entre los países. Además, mientras que en la comparación de elecciones dentro de un país podrían controlarse la mayor parte de estas diferencias, la gran brecha que existe entre las elecciones del mismo tipo hace difícil la comparación. De tal modo, para evaluar mejor el cambio en el carácter, necesitamos al menos dos elecciones que sean cercanas en el tiempo y tengan, relativamente, pocas diferencias.

Con el fin de probar el argumento teórico establecido en la sección previa, la mejor aproximación es encontrar dos referendos similares donde la principal diferencia sea la simplicidad/dificultad de la pregunta rea-

lizada. Para ello, en esta sección presento dos ejemplos. El primero, un relato histórico de dos referendos de independencia celebrados en la provincia canadiense de Quebec; el segundo dos referendos recientes para modificar la Constitución venezolana.

III.1 Canadá

Tomemos como ejemplo los referendos de 1980 y 1995 sobre la independencia de Quebec de Canadá. Ambos preguntan a los ciudadanos de Quebec acerca de la misma cuestión —la independencia de Quebec de Canadá—. No obstante, mientras que el referendo de 1980 lo realiza en 106 palabras, el referendo de 1995, lo hace en 43 (las preguntas pueden verse en la Tabla 2). Aunque los resultados para ambos referendos finalizarán con una victoria por la opción de No a la independencia, los 15 años que transcurrieron entre los dos fueron suficiente para una caída del 10 por ciento en los votos por el No, llevando a esta opción del 59 al 50 por ciento. Considerando el ligero aumento en la población electoral, fácilmente puede argumentarse que la caída de cerca del 9 por ciento en la abstención estuvo relacionada con el incremento en los votos por la opción afirmativa (ver la Tabla 3). Además, podría argumentarse que la mayor simpleza de la pregunta del referendo de 1995 ayudó a más ciudadanos a tomar una decisión acerca de lo que estaba en juego. Es difícil analizar estos argumentos debido al número de años transcurridos entre los dos referendos; sin embargo, a la luz de la evidencia, se hace razonable plantear que cuando la información es difícil de adquirir o, más importante aún, cuando la elección del votante es poco clara, la abstención será más alta. Este caso parece apoyar el argumento de que cuando las propuestas son complejas, la participación será menor que cuando las mismas son más simples.

Tabla 2
Participación en el referendo por la independencia de Quebec

<p>Pregunta referendo de 1980: El Gobierno de Quebec ha hecho pública su propuesta de negociar un nuevo acuerdo con el resto de Canadá, basado en la igualdad de las naciones; este acuerdo debería permitir a Quebec adquirir la facultad exclusiva de hacer sus leyes, imponer sus impuestos y establecer relaciones con el extranjero, en otras palabras, soberanía y al mismo tiempo mantener con Canadá una asociación económica incluyendo una moneda común; cualquier cambio en el estatus político resultante de estas negociaciones, solamente será implementado con aprobación popular mediante referendo; en estos términos, ¿Le da usted al Gobierno de Quebec el mandato para negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?</p>
<p>Pregunta referendo de 1995: ¿Está usted de acuerdo con que Quebec debería convertirse en soberana luego de haber hecho a Canadá una oferta formal para una nueva asociación económica y política dentro del ámbito del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?</p>

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

Tabla 3
Participación en los referendos por la independencia de Quebec

	1980	1995
No	2 187 991 (59,56%)	2 362 648 (50,58%)
Sí	1 485 851 (40,44%)	2 308 360 (49,42%)
Boletas rechazadas	65 012 (1,74%)	86 501 (1,82%)
Tasa de participación	3 738 854 (85,61%)	4 757 509 (93,52%)
Votantes registrados	4 367 584	5 087 009

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

III.2 Venezuela

En enero de 2007 el presidente venezolano, Hugo Chávez, llamó a un grupo de políticos para escribir una propuesta en áreas donde la Constitución necesitara un cambio. El 16 de agosto, el presidente presentó los cambios propuestos (33 artículos) y, utilizando su iniciativa legislativa, requirió de la Asamblea Nacional (controlada en un 95 por ciento por fuerzas progobierno) para convocar un referendo. La Asamblea Nacional siguió su pedido y aprobó un proyecto que convocaba un referendo para una reforma constitucional que incluyó las 33 modificaciones de Chávez, junto con otras 36 adicionales. A pesar de las protestas de la oposición y

los cambios legales, el referendo fue considerado legal y el Consejo Nacional Electoral procedió a organizarlo. Debido a la complejidad de la reforma, la propuesta fue dividida en dos bloques. El primero incluyó los 33 cambios originales propuestos por el presidente y 13 cambios ofrecidos por la Asamblea Nacional. El segundo bloque incluyó los 23 cambios restantes introducidos por la Asamblea Nacional. El referendo se celebró el 2 de diciembre y sorprendentemente ninguna de las propuestas fue aprobada.

Luego de notar que los cambios propuestos incluían iniciativas diferentes, muchas de las cuales eran confusas y estaban pobremente explicadas, el presidente Chávez decidió emprender un enfoque simplificado, y en noviembre de 2008 (luego de una elección regional con resultados lejanamente óptimos) anunció planes para convocar un referendo para enmendar la Constitución con el objetivo de eliminar los límites de mandato para el presidente. En enero de 2009, ello fue modificado para incluir a todos los oficiales electos incrementando efectivamente el alcance de los políticos que podrían beneficiarse de la adaptación a esta modificación³. La propuesta fue aprobada por la Asamblea Nacional el 14 de enero y las elecciones fueron convocadas para el primero de febrero. En esta oportunidad, sin embargo, las fuerzas progobierno aprendieron la lección del referendo de 2007 y simplificaron la propuesta con el fin de movilizar a sus seguidores. La Tabla 4 muestra las diferencias en el número de preguntas, artículos y contenido modificados entre ambos referendos (para la especificación de las preguntas utilizadas en el referendo ver el Anexo)⁴. Más aún, mediante el cambio de estrategia y la transformación de la reforma sólo respecto de la eliminación de la limitación para todos los cargos electos, como opuesta a la versión previa la cual solo consideraba al presidente, el Gobierno fue capaz de crear incentivos para que líderes nacionales y regionales fomentasen la movilización de recursos no controlados por el aparato nacional del partido.

Como puede verse, en el caso del referendo venezolano, hay un cambio claro entre los referendos de 2007 y 2009. Primero, hay un cambio en torno de cuán cerrado fue el referendo. En segundo lugar, como muestra la Tabla 4, hay una clara simplificación de la propuesta de reforma.

³ Los oficiales electos fueron limitados a una reelección consecutiva.

⁴ El interés de este trabajo son las respuestas al primer bloque que incluye la modificación del artículo 230, el cual limita la reelección presidencial a un mandato consecutivo.

Tabla 4
Diferencias entre los referendos de 2007 y 2009

<p style="text-align: center;">Referendo 2007</p> <p>Fecha del referendo: 7 de diciembre de 2007</p> <p>Nº de preguntas: 2</p> <p>Nº de artículos a ser modificados: 46+23=69</p> <p>Temas incluidos en la reforma:</p> <ul style="list-style-type: none">Eliminación de los límites de mandato para el presidenteExpansión de los beneficios de seguridad socialFinalización de autonomía del banco centralProhibición de latifundiosReorganización de los distritos administrativos del paísReducción del máximo de hs. de trabajoDisminución de la edad de voto de 18 a 16 añosModificación del nombre de CaracasIncremento del mandato presidencial de 6 a 7 añosPermitir la declaración de estado de emergencia ilimitadoProhibición de financiación extranjera para asociaciones políticasPermitir financiación pública para asociaciones políticasProhibición de la discriminación basada en la orientación sexual
<p style="text-align: center;">Referendo 2009</p> <p>Fecha de referendo: 15 de febrero de 2009</p> <p>Nº de preguntas: 2</p> <p>Nº de artículos a ser modificados: 5</p> <p>Temas incluidos en la reforma:</p> <ul style="list-style-type: none">Eliminación de los límites de mandato para oficiales electos

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

IV. Estudiando la participación en los referendos venezolanos

En la sección previa, discutí dos ejemplos que iluminan las causas de los cambios en la participación. En esta sección, en cambio, describo el enfoque para evaluar los dos mecanismos que influyen sobre la participación en las elecciones: la proximidad de la elección (hipótesis 1) y la simplicidad de la propuesta sometida a votación (hipótesis 2). Utilizaré el caso de Venezuela en tanto provee la situación más reciente y en la cual los datos son de fácil acceso.

Los referendos, o las instituciones de democracia directa, comenzaron a tener peso en los países latinoamericanos después de la crisis de los '90 (Altman, 2010; Breuer, 2011). Estos mecanismos fueron introducidos por las élites dominantes o por opositores al *status quo* político.

Su utilización en ese contexto ha estado vinculada con fallos de las instituciones del presidencialismo (Breuer, 2008a, 2009). Sin embargo, tal como Altman (2010) ha demostrado, la utilización de la democracia directa en América Latina tiene muchas formas y configuraciones.

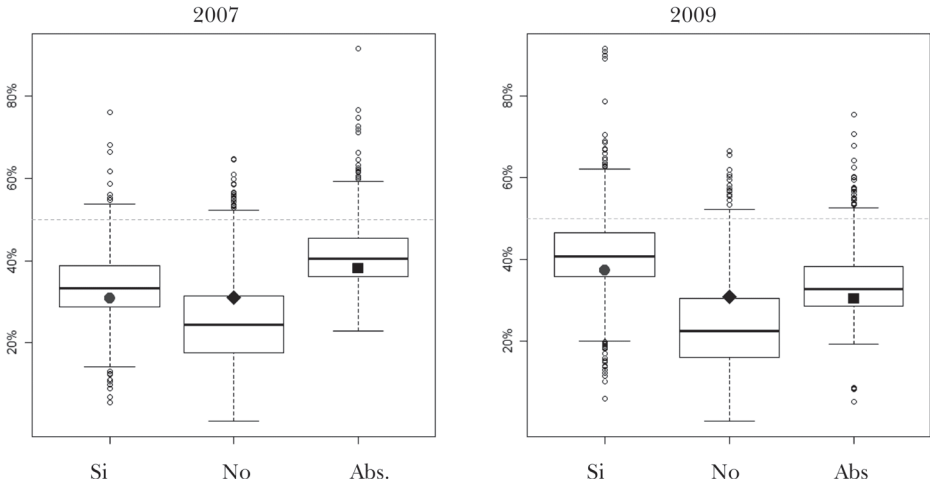
Desde la introducción de los referendos en la Constitución venezolana en 1999, los venezolanos han utilizado estos mecanismos en cuatro ocasiones. El referendo de trabajo del 2000, el referendo revocatorio de 2004, y en 2007 y 2009 los referendos por la reforma constitucional. Otros dos referendos se han celebrado con el objeto de aprobar la Constitución de 1999: uno consultivo llevado a cabo en abril de 1999 que llevó a las elecciones de la Asamblea Constitucional, y un referendo en diciembre de 1999 para aprobar la nueva constitución. Todos estos, con la excepción del referendo revocatorio de 2004, fueron *GIRs*. De forma similar, en todos ellos, excepto en el referendo de 2007, la alternativa apoyada por el Gobierno ganó. El éxito del Gobierno de Chávez proviene sin sorpresas dado que la investigación sobre los *GIRs* ha mostrado su naturaleza estratégica (Butler y Ranney, 1978, Breuer, 2008).

Dada la tasa de éxito del Gobierno de Chávez en los diferentes *GIRs* patrocinados a lo largo de los años; y además, dada la aplastante victoria de Chávez en la elección presidencial de 2006, la pérdida en el referendo de 2007 plantea una pregunta importante. Tal como se ha demostrado en la sección previa, cuando se comparan los referendos de 2007 y 2009 puede visualizarse un cambio claro entre ellos. En primer lugar, en cuanto a qué tan cerca se encontraban los referendos. Y en segundo lugar, como muestra la Tabla 4, hay una clara simplificación de la propuesta de reforma de 2007 a 2009. De forma similar, los resultados en la Tabla 1 muestran que, en términos del comportamiento electoral, la mayor diferencia entre los dos referendos constitucionales venezolanos fue la caída significativa de la tasa de abstención.

Para comprender el impacto que las abstenciones tuvieron en los resultados electorales de 2007 y 2009, debemos observar primero cuánta gente se abstuvo al menor nivel de agregación posible. De las 1106 parroquias para las cuales hay información disponible, un 95 por ciento tuvo un incremento en la participación del 2007 al 2009 (cambio negativo en la abstención), de las cuales un 25 por ciento tuvo un cambio de más del 10 por ciento en la participación y un 50 por ciento de las parroquias de más de un 7 por ciento.

Gráfico 1

Porcentaje de votantes que votaron sí, no o abstención, por parroquia y resultado nacional final



Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

En términos generales, la caída en la abstención fue de 8 por ciento, pasando de 38 por ciento en 2007 a 30 por ciento en 2009⁵. El Gráfico 1 presenta una imagen clara de los ligeros cambios que causaron el diferente resultado electoral en 2009. Este gráfico muestra la distribución de los votantes, sobre los votantes registrados, para las opciones Sí y No, y para aquellos que se abstuvieron (a nivel de las parroquias). También muestra el valor agregado nacional con un gran icono para cada una de las 3 opciones para ambos años. Muestra asimismo, claramente, un incremento del apoyo para la opción Sí (a favor de la reforma) y un decrecimiento en la tasa de abstención, mientras que la opción No permanece altamente estable. La Tabla 5 clarifica aún más esta imagen mostrando correlaciones bivariadas entre los porcentajes de 2007 y 2009. Específicamente, muestra la estabilidad en los votos por el No, la cual se encuentra altamente correlacionada entre las dos elecciones más que los votos por el Sí, y la tasa de abstención⁶.

⁵ Para explicaciones sobre la participación en Venezuela, el lector puede ver Molina y Pérez Baralt (1995, 1996), Baralt (2000), Molina (2001), Romero (1997), Maingón y Sonntag (1996), Brandler (2006).

⁶ Estos resultados son similares con aquellos que se han encontrado en el referendo uruguayo donde los votantes toman señales de los partidos políticos que apoyan (Altman, 2002).

Tabla 5
Correlaciones bivariadas entre los votos afirmativos,
negativos y tasas de abstención

	Abstenciones 2007	Sí 2007	No 2007
Abstenciones 2009	0.75	-0.6	-0.51
Sí 2009	0.12	0.82	-0.70
No 2009	-0.59	-0.62	0.91

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

Como puede observarse los dos referendos venezolanos plantean la oportunidad perfecta para testar las dos hipótesis antes mencionadas. Éstos, se llevaron a cabo en idénticas configuraciones institucionales, con un ligero cambio electoral (debido a un incremento normal en el número de votantes registrados), y con un pequeño lapso de tiempo entre los dos (dos años). Las principales diferencias entre ambos están limitadas a diferentes niveles de participación, una propuesta más simple en el segundo referendo y el resultado. En las dos secciones siguientes procederé a contrastar las dos hipótesis expuestas en la segunda sección.

V. El pequeño efecto de la competitividad

Con el objeto de evaluar las hipótesis expuestas, en este trabajo fueron recolectados los datos de la elección venezolana y el censo. Los resultados electorales fueron obtenidos de las cifras publicadas por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela (CNE)⁷ disponibles públicamente. El nivel de análisis es a nivel *parroquial*⁸. De forma similar, los datos del censo fueron obtenidos al mismo nivel de agregación del Instituto Nacional de Estadísticas venezolano (INE).

Para ambos resultados de 2007 y 2009 he estimado el porcentaje de votos en favor de la opción Sí, No y el porcentaje de abstenciones. Cada porcentaje fue estimado sobre el número total de votos registrados. Las

⁷ Deseo agradecer particularmente a la gente de Innova y Ojo Electoral por compilar y organizar esta información y dejarla disponible (<http://www.ojoelectoral.net/>).

⁸ Una parroquia es la unidad política más pequeña que existe en Venezuela. Un condado, el segundo nivel agregado y el área más pequeña que elige un Ejecutivo, está compuesto por una o más parroquias.

variables fueron incluidas para dar cuenta de la coalición que controla el gobierno del Estado y el país antes y después de las elecciones regionales y locales de 2008 (1 para gobernador o alcalde progobierno, 0 para un opositor). Del censo he estimado a nivel parroquial la relación entre empleados públicos y privados, la proporción de personas en empleos formales e informales, la tasa de empleo, el porcentaje de personas que estudiaron en instituciones públicas y privadas, y el porcentaje de ciudadanos masculinos. Estas variables de control contribuyen a dar cuenta de las diferencias demográficas entre las diferentes parroquias y son buenos descriptores de diferencias significativas entre venezolanos. Finalmente, para controlar por preferencias políticas en cada parroquia, fueron utilizados los resultados electorales de la elección presidencial de 2006. Para el resumen estadístico de las variables utilizadas ver la Tabla 9 en el Anexo.

Uno de los aspectos más importantes del análisis es que debemos tener en cuenta la naturaleza de los datos. Es importante destacar que, en tanto los datos provienen de unidades geográficas, los resultados electorales de los condados continuos se encuentran correlacionados, sesgando efectivamente las estimaciones (Cliff y Ord, 1973; Brundson, Fotheringham y Charlton, 1996; King, 1997; King, Rosen y Tanner, 1999; Rosen et al., 2001; Fotheringham, Charlton y Brundson, 2002; Calvo y Escolar, 2003). En esta situación, una simple regresión OLS no constituye un mecanismo apropiado para explicar las dinámicas subyacentes de estos cambios (Calvo y Escolar, 2003). Un modelo OLS no considera la correlación espacial existente, dado el proceso de generación de datos. De forma similar, las regresiones de forma espacial tales como el modelo espacial de Durbin o el modelo de autocorrelación espacial, asumen que la estructura del modelo permanece constante sin variaciones locales en los parámetros estimados. En cambio, una técnica más apropiada consiste en incluir ponderaciones para dar cuenta de la correlación espacial de los datos. Teniendo en cuenta estas dinámicas, será utilizada una regresión geográficamente ponderada (GWR, por sus siglas en inglés). El método GWR (Brundson, Fotheringham y Charlton, 1996) estima parámetros locales para cada observación de los datos. Esto pondera los casos, basado en las distancias entre las observaciones⁹.

Para evaluar la hipótesis 1, es decir, que la competitividad de la elección es responsable de un cambio en el carácter de la elección, comenzamos por observar los datos de los sondeos disponibles a partir de un mes

⁹ Después de evaluar la existencia de una correlación espacial, que resultó ser significativa hasta los 100 km. Geográficamente esto significa que los patrones de voto en una parroquia están relacionados, en promedio, con sus dos vecinos contiguos. Esto, sin embargo, varía de acuerdo con el área geográfica; por ejemplo, las parroquias en el norte de Venezuela están mucho más cercanamente relacionadas que las del sur. Los resultados de estos análisis están disponibles a pedido.

justo antes del referendo. Los resultados de votaciones agregadas fueron obtenidos por tres encuestadoras electorales y son reportados en la Tabla 6. Como puede observarse, el promedio de la diferencia entre los encuestados que estuvieron seguros de votar a favor (Sí) y en contra (No) es, en cuatro de seis, no estadísticamente diferente de cero (considerando que muchas encuestas electorales tienen un error de alrededor de 2,5 por ciento). Basándonos en esto, tenemos evidencia para descartar la primera hipótesis, sin embargo, utilizando datos electorales de ambas elecciones, se proveerán otras evaluaciones.

Tabla 6
Encuestas, referendum 2007 y 2009

Encuestadoras	SI	NO	DK	Tamaño de la muestra	Fecha de las encuestas	Diferencias
2007						-4.8%
Datanalisis ^a	39.4%	48.9%	11.7%	1854	14/20 nov.	-9.5%
Hinterlaces ^b	45%	46%	9%	1333	20/24 nov.	-1%
IVAD ^c	38.8%	42.7%	18.5%	600	13 nov.	-3,9
2009						2.13%
Datanalisis ^d	51.5%	48.1%	.4%	1300	13/18 ene.	3.4%
Hinterlaces ^e	44%	49%	7%	1191	25/28 ene.	-5%
IVAD ^f	47.5%	39.5%	13%	1400	28 ene. / 2 feb.	8%

Fuete: Elaboración propia en base a:

^a [http://www.eluniversal.com/2007/11/25/pol art 29,4-de-electores-s 613241.shtml](http://www.eluniversal.com/2007/11/25/pol%20art%2029,4-de-electores-s%20613241.shtml)

^b <http://www.caracol.com.co/noticias/internacional/encuesta-empate-tecnico-ante-el-referendum-en-venezuela/20071129/nota/513263.aspx>

^c <http://www.globovision.com/news.php?nid=71026>

^d [http://www.eluniversal.com/2009/01/28/pol ava empate-tecnico-en-la 28A2208981.shtml](http://www.eluniversal.com/2009/01/28/pol%20ava%20empate-tecnico-en-la-28A2208981.shtml)

^e [http://www.eluniversal.com/2009/02/07/pol art hinterlaces-proyecta 1258714.shtml](http://www.eluniversal.com/2009/02/07/pol%20art%20hinterlaces-proyecta%201258714.shtml)

^f <http://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTASIE51501X20090206>

Un segundo testeo consiste en observar el efecto que la cercanía con la elección de 2007 tuvo sobre la participación de la elección en 2009 (hipótesis 1). Para evaluar esto, corro una regresión geográficamente ponderada en la cual la principal variable independiente es el valor absoluto de la diferencia entre los votos por Sí y No en 2007 (ejemplo: cuán cerca fue la elección). La variable dependiente es la tasa de abstención en la elección de 2009. Si hay una correlación significativa entre cercanía y participación, debemos observar un coeficiente grande y negativo. Esto implicaría que donde las elecciones estaban más cerca, la participación fue más alta que donde no lo estaban.

Con los datos disponibles corro dos modelos, uno sin covariables y otro con ellas. Los resultados se muestran en la Tabla 7. La columna de la izquierda muestra el coeficiente global para la estimación, mientras que las otras columnas representan los valores máximo y mínimo, y los valores en los percentiles 25, 50 y 75. Para comprender estos resultados, primero debemos observar el tamaño y el signo del coeficiente global, y luego el rango de valores de los parámetros locales estimados que forman la regresión de la superficie (Charlton, Fotheringham y Brunson, 2005). Si la hipótesis 1 fuese correcta, esto es, si la competitividad en las elecciones incrementa la participación, deberíamos observar que el efecto de nuestra variable de 2007 fuese importante y significativo. Esto significa que deberíamos esperar ver, como puede observarse en la Tabla 7, que el coeficiente para cuán competitiva fue la elección en 2007 no modifica la tasa de abstención en 2009. El valor global es -0.001, lo que implica que donde la elección fue competitiva en 2007, la participación fue más baja en 2009. Este resultado, si bien se encuentra en la dirección correcta, es demasiado pequeño; asimismo, una vez que observamos el efecto de los coeficientes para las diferentes unidades espaciales en el Gráfico 2, podemos observar que el efecto es alrededor de 2 puntos porcentuales, ya sea en incremento o decrecimiento en la participación en cualquier parroquia dada. También podemos observar un patrón muy interesante en la participación. En aquellas parroquias donde el voto por el Sí fue mayor (valor positivo de x), la abstención disminuyó (valor negativo de y), lo que significa que la participación fue mayor; en contraste, en aquellos lugares donde el voto por el No fue mayor (valores negativos de x), la participación disminuyó dado que se incrementó la abstención (valores positivos de x). Esto es interesante porque revela el hecho de que las fuerzas progobierno movilizaron más donde sabían que tenían una clara ventaja. Esto significa que la movilización en 2009 se focalizó en aquellas parroquias donde los oficiales de gobierno sabían que tenían mayor apoyo (ejemplo: movilización intencional).

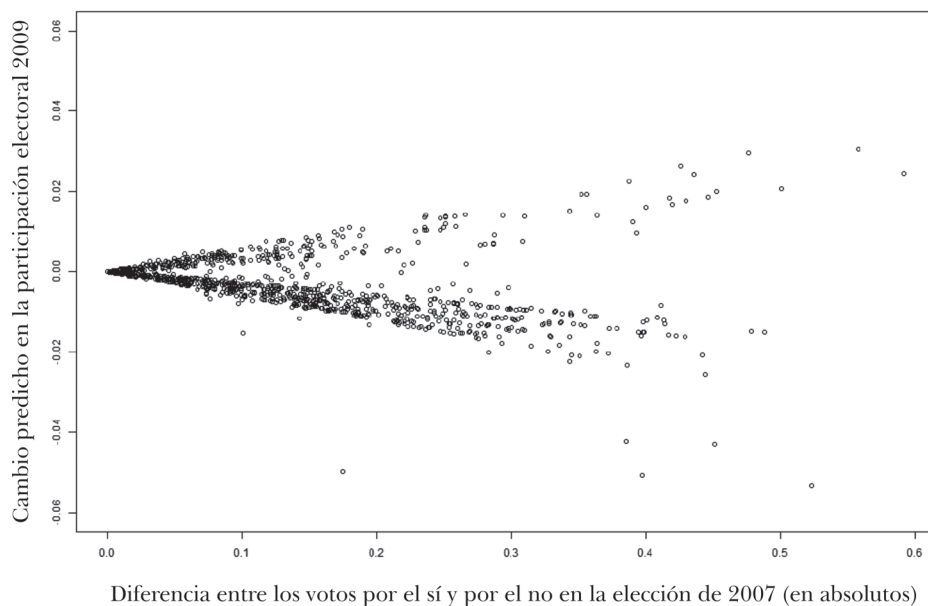
Tabla 7
Media global de los coeficientes
de regresión ponderada geográficamente

	Global	Min.	1° c.	Mediana	3° c.	Max.
Modelo 1						
Constante	0.345	-0.16	0.30	0.32	0.35	0.99
Competitividad 2007 (abs)	-0.001	-1.91	-0.13	-0.02	0.13	4.32
<i>Bandwidth</i>	0.21					
Número de <i>data</i> <i>points</i>	1048					
Residuo I de Moran	0.162					
Desvío estandar de Moran	8.526***					
Modelo 2						
Constante	0.42	-0.98	0.50	0.63	0.66	0.79
Competitividad 2007 (abs)	-0.04	-0.34	-0.05	-0.04	-0.03	0.01
Gobernador pro-gob	0.001	-0.02	-0.01	0.001	0.01	0.11
Intendente pro-gob	0.004	-0.04	-0.01	-0.01	0.01	0.16
Emp. púb v. priv.	0.00001	-0.01	-0.0005	0.0002	0.001	0.01
Emp. formal v. informal	-0.001	-0.05	-0.03	-0.024	-0.014	0.02
Tasa de empleo	-0.001	-0.004	-0.001	-0.001	0.0001	0.004
% escuela privada	-0.92	-1.66	-1.43	-1.23	-1.02	0.55
% escuela pública	-0.58	-0.97	-0.83	-0.77	-0.67	1.01
% masculino	0.09	-0.32	-0.12	-0.03	0.01	1.09
% voto por Chávez 2006	0.11	-0.04	0.005	0.04	0.07	0.26
<i>Bandwidth</i>	1.61					
Número de <i>data</i> <i>points</i>	1018					
Residuo I de Moran	0.349					
Desvío estandar de Moran	17.825***					

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

Gráfico 2

Participación en 2009 y competitividad de la elección de 2007



Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

VI. Simpleza y participación

Habiendo mostrado el efecto limitado de la competitividad de las elecciones, podemos girar nuestra atención al efecto de la simplificación de las propuestas. Hay abundante evidencia que sugiere que el referendo de 2007 fue significativamente complejo de comprender. Por ejemplo, un intelectual progobierno escribió luego de la derrota de 2007 que:

El breve tiempo en el cual se debatió la propuesta en la campaña electoral dificultó enormemente tanto el conocimiento de los contenidos específicos de la reforma y sus implicaciones (Lander, 2008, p. 4).

Resultados similares de un estudio cualitativo realizado por la encuestadora Hinterlaces muestra que los ciudadanos estaban confundidos respecto de qué modificaciones contenía la reforma propuesta.

Había muchos artículos que uno podía leer pero no interpretar. Iba a las reuniones donde los artículos eran explicados y todavía me quedaba en el aire. (...) Leía los artículos pero tenía dudas. ¿Será que no lo comprendo o que el artículo no es claro? (Noticias24, 2008).

Habiendo mostrado alguna evidencia de que la comprensión de la propuesta afecta la participación, someteremos esto a contrastación utilizando datos recogidos de nivel individual de dos encuestas preelectorales realizadas por la encuestadora Datanalisis. Estas encuestas se llevaron a cabo en noviembre de 2007 (el 13 y 22) y enero de 2009 (13 y 18), lo que significa que ambas se enviaron aproximadamente un mes antes de cada referendo (7 de diciembre de 2007 y 15 de febrero de 2009, respectivamente), y por la misma encuestadora. Cada una entrevistó 1300 posibles votantes en persona, con muestras representativas nacionales¹⁰.

La variable dependiente utilizada en los modelos anteriores es la evaluación de la certeza de concurrir a votar. El enunciado de la pregunta es ligeramente diferente en ambas encuestas, no obstante, las categorías son las mismas que van desde 1 «Sin duda no concurriré a votar» a 4 «Sin duda votaré», otras opciones disponibles incluyen «Depende», «No lo sé», y «No responde». Otra cosa distinta que votar (probablemente o definitivamente) fue tomada como una respuesta negativa¹¹.

La principal variable independiente utilizada intenta medir el nivel de conocimiento de la propuesta del encuestado. Generar una medida estándar de estas variables para ambas encuestas fue bastante difícil dado que no había preguntas similares. En la encuesta del referendo de 2007 tres preguntas medían el conocimiento general del contenido del mismo. Una pregunta cuestionaba si el encuestado conocía dónde estaban los cambios propuestos por el presidente, una segunda cuestionaba acerca de los cambios propuestos por la Asamblea Nacional, finalmente una tercera pregunta cuestionaba si el encuestado había leído los cambios propuestos. La correlación de las respuestas a las tres preguntas es mayor a .7, por lo tanto he decidido crear una variable que combine las tres respuestas. Con este propósito he creado un factor de tres variables y he dicotomizado el resultado para que siga siendo similar a la variable creada para la encuesta del referendo de 2009 (la correlación entre la variable del factor dicotomizado y las tres respuestas originales es mayor a .8). En conjunto,

¹⁰ Los informes técnicos de la encuesta se pueden encontrar en el Anexo.

¹¹ Fueron corridos modelos alternativos excluyendo la respuesta «Depende», «No lo sé» y «No responde», y los resultados fueron similares y están disponibles a requerimiento.

el 54 por ciento de los encuestados conocía las propuestas mientras que el 46 por ciento no.

La creación de la variable conocimiento para el referendo de 2009 no fue tan fácil como la del año 2007. En esta encuesta no había preguntas claras acerca del conocimiento de la propuesta. La única pregunta que giró en torno de ello cuestionó a los encuestados si estaban seguros de si iban a votar o no. Una de las respuestas disponibles era «No he decidido/ Tengo dudas» y otra respuesta «Otro». Estas dos respuestas se combinaron con el entendimiento de que aquellos que proporcionaron otra razón por no estar seguros sabían acerca de la propuesta¹². En total, sólo un 3 por ciento de la muestra cae dentro de la clasificación de que no conoce la propuesta. Esto no es sorprendente dado que la propuesta de 2009 —eliminación de los límites de mandato— era bastante clara y fue parte de la discusión política, al menos, desde 2007.

Para controlar por diferencias demográficas entre los encuestados, el modelo incluye variables que miden el género de los encuestados, edad y estatus socioeconómico. Asimismo, dada la polarización del sistema político, he incluido controles para el posicionamiento político de los encuestados que los categoriza como progobierno (chavistas), antigobierno (opositores), e independientes (ni-ni). Esta forma de medir la afiliación política permitirá la evaluación de los efectos del conocimiento en los tres grupos políticos en los cuales se ha dividido la política venezolana desde 1998.

La variable dependiente, si el encuestado votará en el próximo referéndum (1=Sí, 0= No) es dicotómica y, como tal, la forma más apropiada para evaluar el efecto del conocimiento de la propuesta sobre la probabilidad de participación es a través de una regresión logística. Si el conocimiento de la propuesta fue un determinante que afectó la participación deberíamos observar un coeficiente estadísticamente significativo. Un coeficiente positivo indica que no tener conocimiento incrementa la probabilidad de votar, en tanto un coeficiente negativo significa que el conocimiento de la propuesta incrementa la participación.

La Tabla 8 muestra las estimaciones para los modelos de 2007 y 2009. Como puede observarse, el conocimiento de la propuesta es negativo y altamente significativo en ambos modelos, mostrando la intensidad con la cual el conocimiento afecta la participación. Los resultados también muestran la intensidad que las simpatías políticas tuvieron en el incremento de la participación. Aquellos que se consideraban progobierno (pro-Chávez) y aquellos que se consideraban anti-Chávez eran más propensos a votar

¹² Medidas y modelos alternativos fueron probados y los resultados permanecieron robustos.

—en ambos referendos— que aquellos que se consideraban independientes (categoría base).

Tabla 8
Regresión logística sobre intención de Participación

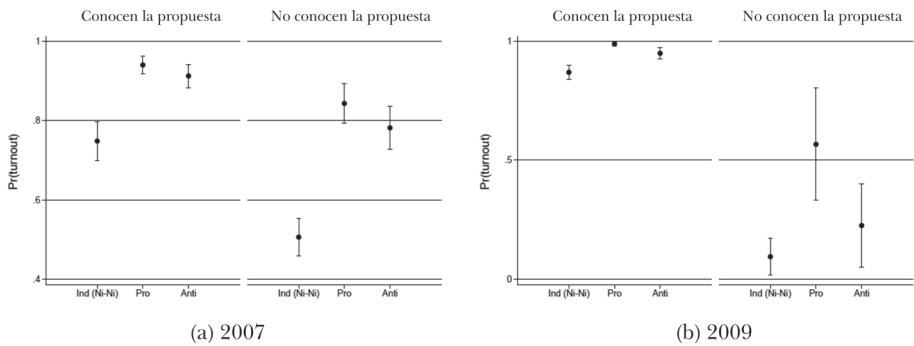
	2007	2009
No conoce la propuesta	-1.037*** (0.148)	-4.181*** (0.464)
Pro-Chávez	1.662*** (0.200)	2.545*** (0.410)
Anti-Chávez	1.255*** (0.178)	1.029*** (0.288)
Género	-0.157 (0.138)	-0.397* (0.224)
Edad	0.065 (0.064)	0.006 (0.052)
SES	-0.123 (0.087)	-0.075 (0.138)
Constante	1.547*** (0.400)	2.719*** (0.629)
N	1300	1300
Log lik	-646.413	-302.043
Pseudo R2	0.134	0.254

Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

Uno de los signos más reveladores de que la simpleza de la propuesta tuvo un efecto significativo en el incremento de la participación en la elección de 2009 es el tamaño del coeficiente de conocimiento en el modelo

de 2009 vis a vis el modelo de 2007. Como puede observarse, el coeficiente es aproximadamente cuatro veces mayor. Este considerable incremento en el coeficiente señala el grado en el cual la propuesta de 2009 fue más simple. De esta manera, podemos inferir que, dado que la propuesta fue muy simple, se hizo extremadamente fácil de comprender. En consecuencia, podemos afirmar que cualquier ausencia de conocimiento estaría relacionada a una probabilidad mucho más baja de votar.

Gráfico 3
Probabilidades predichas con intervalos de confianza



Fuente: Elaboración propia en base al Consejo Nacional Electoral.

La evidencia antes descrita apoya la hipótesis de que la mayor claridad de la propuesta del referendo de 2009 fue responsable del incremento en la participación en ese referendo. Este efecto fue independiente de la afiliación política, a pesar de que era mayor en algunos grupos que en otros.

VII. Conclusiones

Como el modelo de competencia electoral predice, el carácter modificado del referendo de 2009 fue determinante en la reducción de la abstención y el resultado diferente. Los cambios realizados para el referendo de 2009 ayudaron a movilizar votantes que previamente se habían abstenido, e incrementaron la movilización en 2009, contribuyendo efectivamente a parar la propuesta gubernamental de eliminar los límites al mandato.

En esas elecciones, sin embargo, el carácter modificado no se debió a un cambio en la cercanía de la competencia, el cual ha mostrado ser igual un mes antes. En cambio, como hemos visto en la sección anterior, el incremento en la participación del referendo de 2009 se debió a un cambio en la complejidad de la propuesta. Luego del aprendizaje de los errores del referendo de 2007, el Gobierno se aseguró que los ciudadanos fuesen capaces de juzgar la propuesta mediante su simplificación con respecto de los cambios propuestos en 2007.

Los hallazgos de este trabajo poseen gran importancia no sólo para el estudio de la participación en los referendos sino de la participación en general. Esto es especialmente importante debido a que gran parte de la literatura descarta factores no institucionales que afectan la participación, como un simple cambio en el «carácter» de la elección. Comprender que las elecciones simples, en lugar de las complejas, incrementan la participación puede ayudar a explicar por qué las elecciones de primer orden tienen mayores tasas de participación que las elecciones de niveles bajos. Es justo mencionar que, en la comparación de elecciones presidenciales con elecciones locales, podemos argumentar que en las primeras, con mayores niveles de información disponible, los votantes son más conscientes y están mejor informados, por lo que efectivamente se reduce la complejidad en la elección. De forma similar, comparando la participación en diferentes sistemas electorales (proporcionales vs. mayoritarios, o de lista abierta vs. de lista cerrada), podría reducirse la complejidad del sistema de votación y de las decisiones que los votantes toman. Con respecto de las iniciativas de referendos, esto demuestra la importancia de tener preguntas y propuestas claras. Finalmente, los hallazgos se refieren de manera más amplia a los mecanismos de votación. Así, donde la votación sea más compleja, la participación será más baja.

Bibliografía

- Aldrich, J. H. (1993). Rational choice and turnout. *American Journal of Political Science*, 37(1), 246-278.
- Altman, D. (2002). Popular initiatives in Uruguay: Confidence votes on government or political loyalties? *Electoral Studies*, 21, 617-630.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 35, 9-34.
- Álvarez, Á. E. (2008). Venezuela: ¿la revolución pierde su encanto? *Revista de Ciencia Política*, 28, 405-432.

- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Bartels, L. (1993). Messages received: The political impact of media exposure. *American Journal of Political Science*, 87, 267-285.
- Blais, A., Aldrich, J. H., Indridason, I. y Levine, R. (2006). Do voters vote for government coalitions?: Testing Downs's pessimistic conclusion. *Party Politics*, 12, 691-705.
- Bowler, S. y Donovan, T. (1998). *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bowler, S. y Donovan, T. (2002). Do voters have a cue? Television advertisements as a source of information in citizen-initiated referendum campaigns. *European Journal of Political Research*, 41, 777-793.
- Brandler, N. (2006). La abstención en Venezuela: ¿desafección o protesta democrática? *Politeia*, 37(29), 89-122.
- Breuer, A. (2007). Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies. *Democratization*, 14, 554-579.
- Breuer, A. (2008). Policymaking by referendum in presidential systems: Evidence from the Bolivian and Colombian cases. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 59-89.
- Breuer, A. (2009). The use of government-initiated referendums in Latin America: Towards a theory of referendum causes. *Revista de Ciencia Política*, 29, 23-55.
- Breuer, A. (2011). Institutions of direct democracy and accountability in Latin America's presidential democracies. *Democratization*, 14(4), 554-579.
- Brundson, C., Fotheringham, A. S. y Charlton, M. (1996). Geographically weighted regression: A method for exploring spatial nonstationarity. *Geographical Analysis*, 28(4), 281-298.
- Butler, D. y Ranney, A. (1978). *Referendums*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Butler, D. y Ranney, A. (1994). *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Calvo, E. y Escobar, M. (2003). The local voter: A geographically weighted approach to ecological inference. *American Journal of Political Science*, 47(1), 189-204.
- Charlton, M., Fotheringham, S. y Brundson, S. (2005). *Geographically weighted regression* (NCRM Methods Review Papers NCRM/006). Southampton, Inglaterra: ESRC National Centre for Research Methods.
- Cliff, A. D. y Ord, J. K. (1973). *Spatial autocorrelation*. Londres, Inglaterra: Pion.
- de Vreese, C. H. y Semetko, H. A. (2004). News matters: Influences on the vote in the Danish 2000 euro referendum campaign. *European Journal of Political Research*, 43, 699-722.
- de Vreese, C. H. y Semetko, H. A. (2013). *Political campaigning in referendums: Framing the referendum issue*. Nueva York, NY: Psychology Press.

- de Vreese, C. H. y Semetko, H. A. (2002). Cynical and engaged: Strategic campaign coverage, public opinion, and mobilization in a referendum. *Communication Research*, 29, 615-641.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York, NY: Harper and Row.
- Dryzek, J. S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy and political science*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Everson, D. H. (1981). The effects of initiatives on voter turnout: A comparative state analysis. *The Western Political Quarterly*, 34, 415-425.
- Feddersen, T. J. y Pesendorfer, W. (1999). Abstention in elections with asymmetric information and diverse preferences. *American Political Science Review*, 93(2), 381-398.
- Fishkin, J. (1993). *Democracy and deliberation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fotheringham, A.S., Charlton, M. y Brunsdon, C. (2002). *Geographically weighted regression: The analysis of spatially varying relationships*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Gelman, A. y King, G. (1993). Why are American presidential election campaign polls so variable when votes are so predictable? *British Journal of Political Science*, 23(4), 409-451.
- Gerber, E. R. (1998). Pressuring legislatures through the use of the initiatives: Two forms of indirect influence. En S. Bowler, T. Donovan y C. J. Tolbert (eds.), *Citizens as legislators: Direct democracy in the United States*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Gerber, E. R. (1999). *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hobolt, S. (2005). When Europe matters: The impact of political information on voting behavior in EU referendums. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 15(1), 85-109.
- Hug, S. y Sciarini, P. (2000). Referendums on European integration: Do institutions matter in the voter's decision? *Comparative Political Studies*, 33, 3-36.
- King, G. (1997). *A solution to the ecological inference problem: Reconstructing individual behavior from aggregate data*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- King, G., Rosen, O. y Tanner, M. A. (1999). Binomial-beta hierarchical models for ecological inference. *Sociological Methods & Research*, 28(1), 61-90.
- Lander, E. (2008). El referéndum sobre la reforma constitucional. El proceso político en Venezuela entra en una encrucijada crítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(2).
- Lassen, D. D. (2004). The effect of information on voter turnout: Evidence from a natural experiment. *American Journal of Political Science*, 49(1), 103-118.
- Leduc, L. (2002). Opinion change and voting behavior in referendums. *European Journal of Political Research*, 41, 711-732.

- Lowenstein, D. H. (1982). Campaign spending and ballot propositions: recent experience, public choice theory and the First Amendment. *UCLA Law Review*, 29, 505.
- Lupia, A. (1994). Shortcuts versus encyclopedias: Information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, 88, 63-76.
- Lupia, A. y Matsusaka, J. G. (2004). Direct democracy: New approaches to old questions. *Annual Review of Political Science*, 7, 463-482.
- Lupia, A. y McCubbins, M. D. (1998). *The democratic dilemma: Can citizens learn what they need to know?* Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Magleby, D. B. (1984). *Direct legislation: Voting on ballot propositions in the United States*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- Maingón, T. y Sonntag, H. (1996). Entre la abstención y la «normalidad»: las elecciones locales y regionales de 1995 en Venezuela. *Politeia*, 19, 25-62.
- Matsusaka, J. G. (1995). Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal of Political Economy*, 103, 587-623.
- Matsusaka, J. G. (2000). Fiscal effects of the voter initiative in the first half of the 20th century. *Journal of Law Economy*, 43, 619-650.
- Matsusaka, J. G. (2004). *For the many or the few: The Initiative process, public policy, and American democracy*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Molina, J. E. (2001). Comportamiento electoral en Venezuela 1998-2000: cambio y continuidad. En J. V. Carrasquero, T. Maingón y F. Welsch (eds.), *Venezuela en transición, elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, Venezuela: CDB Publicaciones.
- Molina, J. E. y Pérez Baralt, C. (1995). Los venezolanos abandonan el hábito de votar. La abstención en las elecciones de 1993. *Boletín Electoral Latinoamericano*, 13, 159-179.
- Molina, J. E. y Pérez Baralt, C. (1996). El comportamiento electoral en Venezuela (1946-1993). Factores explicativos. *Cuestiones Políticas*, 17, 25-59.
- Morell, M. (1999). «Citizens» evaluations of participatory democratic procedures: Normative theory meets empirical science. *Political Research Quarterly*, 52(2), 293-322.
- Noticias24 (2008). Informe de Hinterlaces describe la situación política en Venezuela. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/19071/informe-de-hinterlaces-describe-la-situacion-politica-de-venezuela/>
- Owens, J. R. y Wade, L. L. (1986). Campaign spending on California ballot propositions, 1924-1984: Trends and voting effects. *The Western Political Quarterly*, 39, 675-689.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Pérez Baralt, C. (2000). Cambios en la participación electoral venezolana 1998-2000. *Cuestiones Políticas*, 25, 11-26.
- Popkin, S. (1991). *The reasoning voter*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Qvortrup, M. (2000). Are referenda controlled and pro-hegemonic? *Political Studies*, 48, 821-826.

- Romero, A. (1997). Rearranging the deck chairs on the Titanic: The agony of democracy in Venezuela. *Latin American Research Review*, 32(1), 7-36.
- Rosen, O., Jiang, W., King, G. y Tanner, M. A. (2001). Bayesian and frequentist inference for ecological inference: The RxC case. *Statistica Neerlandica*, 55(2), 134-156.
- Smith, M. A. (2001). The contingent effects of ballot initiatives and candidate races on turnout. *American Journal of Political Science*, 45, 700-706.
- Tolbert, C. J., Grummel, J. A. y Smith, D. A. (2001). The effects of ballot initiatives on voter turnout in the American States. *American Politics Research*, 29, 625-648.
- Walker, M. (2003). *The strategic use of referendums*. Londres, Inglaterra: Palgrave MacMillan.
- Wolfinger, R. y Rosenstone, S. (1980). *Who votes?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Zimmerman, J. F. (2001). *The referendum: The people decide public policy*. Santa Barbara, CA: Publisher Praeger.

Palabras clave

referendo – información – participación – abstención – Venezuela

Keywords

referendum – information – participation – abstention – Venezuela

Abstract

An election's character —defined as how close the election is thought to be— tends to be thought as the cause for differences in aggregate levels of turnout. Character, has also been used to explain when differences between the turnout numbers of two elections are still different. In this paper I propose new ways of measuring these unaccounted for «character» differences. Specifically, I argue that elections where voters have more difficulty understanding the proposal up for a vote will have lower turnout than those where proposals are clear-cut. I test these claims by using data from two similar and consecutive referendums carried out in Venezuela in 2007 and 2009. By using survey data and electoral results I am able to show that changes in turnout were related to changes in the difficulty of the reform proposal and not to the closeness of the races. The findings have great significance not only for the study of turnout in referendums but of turnout in general and speak broader to the mechanisms of voting. Where voting is more complicated turnout will be lower.

ANEXO

Preguntas referendo 2007

Fecha del referendo: 2 de diciembre de 2007

¿Está usted de acuerdo con aprobar el proyecto de reforma constitucional sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo, basado en la iniciativa del presidente de la República, Hugo Chávez, con sus respectivos títulos, capítulos y disposiciones transitorias, derogatoria y final, distribuidos en los siguientes bloques?

A. Artículos: 11; 16; 18; 64; 67; 70; 87; 90; 98; 100; 103; 112; 113; 115; 136; 141; 152; 153; 156; 157; 158; 167; 168; 184; 185; 225; 230; 236; 251; 252; 272; 299; 300; 301; 302; 303; 305; 307; 318; 320; 321; 328; 329; 341; 342 y 348.

B. Artículos: 21; 71; 72; 73; 74; 82; 109; 163; 164; 173; 176; 191; 264; 265; 266; 279; 289; 293; 295; 296; 337; 338 y 339.

Preguntas referendo 2009

Fecha del referendo: 15 de febrero de 2009

¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República, tramitada por la Asamblea Nacional, que amplía los derechos políticos del pueblo, con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo, por el tiempo establecido constitucionalmente, dependiendo su posible elección, exclusivamente, del voto popular?

Tabla 9
Resumen estadístico

Variable	N	Media	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
% de abstención 2007	1051	0,41	0,08	0,23	0,91
% sí 2007	1051	0,33	0,08	0,05	0,76
% no 2007	1051	0,25	0,1	0,01	0,65
% de abstención 2009	1051	0,34	0,07	0,08	0,71
% no 2009	1051	0,41	0,09	0,06	0,89
% sí 2009	1051	0,24	0,11	0,01	0,67
Gobernador 2004	1062	0,88	0,32	0	1
Gobernador 2008	1062	0,71	0,45	0	1
Intendente 2004	1056	0,76	0,42	0	1
Intendente 2008	1056	0,77	0,42	0	1
Tasa de empleo	1054	52,36	6,25	15,7	75
Empleo privado vs. público	1052	7,16	6,26	0,05	83
Empleo formal vs. informal	1053	1,12	1,16	0,05	29
% escuela privada	1030	0,03	0,04	0	0,27
% escuela pública	1030	0,22	0,04	0,04	0,31
% masculino	1054	0,75	0,07	0,51	0,95
% votos por Chávez 2006	1053	0,67	0,13	0,11	0,97

Tabla 10
Datánalisis encuesta nacional omnibus. Información técnica

Fechas de campo:	13 a 22 de noviembre de 2007	13 a 18 de enero de 2009
Tamaño de la muestra:	1300 adultos	1300 adultos
Error muestral:	+/- 2,72 puntos porcentuales	+/- 2,72 puntos porcentuales
Nivel de confianza:	95%	95%
Método de sondeo:	Entrevistas en persona	Entrevistas en persona

Questionario de la encuesta 2007

Q1. Participación: En el caso de celebrarse un referendo para consultarle al pueblo si apoya o no apoya la reforma constitucional propuesta, ¿Qué tan dispuesto está usted en ir votar en esa consulta?

¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires*

Brothers should stick together? Competitiveness at primary local elections in Province of Buenos Aires

PAULA CLERICI

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
paduis@gmail.com

FACUNDO CRUZ

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

LARA GOYBURU

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
mlgoyburu@gmail.com

La discusión en torno al efecto de las elecciones primarias sobre los partidos divide a la literatura entre los que sostienen que sin importar el resultado interno, los votos del candidato perdedor se trasladan masivamente a votar luego por el ganador de la contienda, y quienes destacan que si la disputa al interior del partido/coalición se traslada a una interna competitiva, el candidato que pierde no juega para su equipo con el consecuente impacto de que el partido encuentra disminuidas las chances de ganar la elección general. A través de un modelo estadístico, en este trabajo se muestra que primarias con mayor número de listas y con ma-

* Los autores agradecen a Nicolás Cereijo, Julia Farías, Cecilia Heras, Emiliano Peres, Yamila Picasso, Melina Sarapura, Iván Seira y Wanda Shore por la asistencia en la recolección de los datos utilizados en esta investigación. Paula Bertino contribuyó con datos de las elecciones municipales 2011. También, un agradecimiento especial a Adrián Albala y a los participantes de las II Jornadas de la Red de Estudios Políticos Subnacionales (Repsa) por comentarios y sugerencias a versiones anteriores de este trabajo. Asimismo, el reconocimiento a los evaluadores anónimos, los que sin dudas han contribuido a que este artículo sea mucho mejor que su primer intento.
Artículo aceptado para su publicación el 20 de mayo de 2016.

yor competitividad entre facciones reducen el voto que una coalición obtiene en la elección general. El estudio analiza la política electoral de los municipios de la Provincia de Buenos Aires y destaca que las primarias no sólo tienen efectos en las decisiones internas de selección de candidatos de los partidos sino que, a su vez, afectan el rendimiento electoral de las coaliciones. Este resultado es particularmente importante para pensar en las estrategias electorales cuando el juego tiene más de un turno.

«Lo que sucedió no es una casualidad, acá hubo fuego amigo, y ese fuego amigo que creía que me hacía daño a mí, no se dio cuenta que se estaba agravando a sí mismo».

Declaraciones de Aníbal Fernández, candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires¹.

Introducción

La discusión en sistemas presidenciales en torno al efecto de las elecciones primarias sobre los partidos divide estos impactos según sean cargos ejecutivos o las bancas legislativas lo que se encuentra en disputa. Al igual que en muchos aspectos que se estudian del sistema político con división de poderes horizontal, las candidaturas ejecutivas plantean la necesidad de estrategias electorales diferentes porque el premio es indivisible. Y en este sentido, el mecanismo de selección de candidatos que impone el régimen electoral o la estructura organizacional de cada partido político influencia directamente los mecanismos de coordinación interna de los partidos para uno y otro caso.

La competitividad de la interna/primaria es uno de los aspectos que puede alterar las posibilidades de triunfo en las elecciones generales². Sin embargo, no existe al respecto acuerdo entre los investigadores. Una parte de la literatura considera que, sin importar el resultado de la interna, los votos del candidato perdedor se trasladan masivamente al ganador de la contienda porque está en juego la posibilidad de reproducir la situación ventajosa de la organización partidaria. Otra parte de la biblioteca destaca que si la interna es competitiva tiende a disminuir la cantidad de votos para el partido en cuestión en la elección general. Esto ilustra indirecta-

¹ Las declaraciones fueron realizadas a la prensa que cubría la Casa Rosada la mañana siguiente a las elecciones generales de octubre de 2015.

² A partir de aquí, se usará indistintamente primaria o interna para referirnos al mecanismo de selección de candidatos con cierto grado de apertura (de mayor a menor, dando cuenta solamente del conjunto de los afiliados que vota, a la sumatoria de éstos más los independientes no afiliados a otros partidos, o al electorado en su conjunto).

mente que la disputa al interior del partido/coalición erosiona la cohesión de la estructura organizacional y el candidato que pierde se siente «herido» y decide no «jugar» para su equipo.

La política en Argentina se juega en el territorio donde la disputa por el liderazgo local repercute en el armado de candidaturas con proyección nacional. En la Provincia de Buenos Aires, el peso de la política territorial es más que relevante por ser el distrito más extenso, poblado y rico del país. Los municipios son la división política más pequeña y poseen un esquema de división de poderes entre un intendente y un concejo deliberante. Los intendentes de los 135 municipios de la provincia, pero en especial los de aquellos más poblados y con capacidad de generar empleo, influyen fuertemente en la gobernabilidad del Ejecutivo provincial y en su relación de éste con el presidente: tienen un peso político relevante (Leiras, 2007; Ollier, 2010).

La adopción de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en la Provincia de Buenos Aires a partir de las elecciones de 2011 aparenta ser un arma de doble filo. Por un lado, es un incentivo a competir por «adentro» del espacio. La ley señala que solo los partidos/coaliciones que hayan llegado al umbral de 1,5 por ciento de los votos positivos emitidos (entre todas las listas internas) pueden competir en la elección general. Ante este requisito se vuelve evidente la necesidad de los partidos pequeños de competir en una coalición. Pero, por otro lado, expone a las agrupaciones a lidiar con facciones que pierden en PASO competitivas.

El objetivo del presente trabajo es trasladar la discusión teórica acerca del efecto de la primaria sobre la elección general a los municipios de la Provincia de Buenos Aires en los turnos en que se eligen intendente y concejales. Se sostiene que las divisiones internas de los partidos/coaliciones se expresan en la competitividad de la primaria de manera negativa, lo que impacta directamente en la posibilidad de ganar la elección municipal. El presente trabajo encuentra que cuanto más competitiva resulta la elección primaria dentro de la coalición, menor es la probabilidad de ganar la intendencia.

El artículo se organiza de la siguiente manera. Una primera parte presenta la discusión que la literatura desarrolla acerca de la selección de candidatos para cargos electivos y la noción de competitividad electoral. La segunda parte introduce estos elementos en la contextualización descriptiva sobre la Provincia de Buenos Aires, donde a nivel municipal focaliza este trabajo. En la tercera parte se describe la metodología de investigación y presenta los resultados estadísticos a los que se somete la hipótesis. Finalmente, las conclusiones.

Las primarias como un mecanismo de selección de candidatos

Las actuales democracias contemporáneas se construyen, estructuran, funcionan y desarrollan a través de (y gracias a) los partidos políticos (Michels, 1991). En tanto organizaciones que compiten por acceder a distintos cargos públicos en juego, los partidos contemplan distintos mecanismos de selección de candidatos para obtener esos cargos. Estos son claves en todo proceso político-electoral dado que quienes resulten elegidos serán las figuras visibles desde las que se buscarán alcanzar objetivos de campaña y reducir al mínimo las chances de derrota electoral (Norris, 2004). Conseguir una candidatura para cualquiera de los cargos públicos resulta ser un factor de poder muy cotizado por cualquiera de los participantes de un partido político (Freidenberg, 2003). Obtener una candidatura implica un salto en las carreras políticas de los dirigentes y una forma de «medirse públicamente», conformando así su capital político para futuras aspiraciones.

La atención brindada por un determinado partido político a la selección de candidatos varía de acuerdo al tipo de cargo público por el que se compite, la importancia y las funciones que desempeña ese puesto y el peso político que ganará el partido si es que su candidato accede a ese cargo. Podría esperarse que la selección del candidato que compite por el Ejecutivo (nacional, provincial o local) sea una de las decisiones centrales para la campaña electoral y en la cual se consideran una multiplicidad de factores. Primero, porque estos cargos disponen de una mayor cantidad de recursos públicos que los cargos legislativos. Segundo, porque esa disponibilidad y el carácter unipersonal del cargo permiten un nivel de exposición más alto que una banca en un recinto legislativo. Incluso, la futura suerte electoral de un partido puede estar determinada por el desempeño gubernamental y el estilo de liderazgo político ejercido por el titular del Ejecutivo.

La elección de un determinado mecanismo de selección de candidatos puede resultar central para evaluar la unidad y cohesión partidarias, así como para influir sobre la posibilidad del éxito electoral. Rahat y Hazan (2001) y Freidenberg (2003) sostienen que para clasificar los mecanismos de selección de candidatos debemos preguntarnos quiénes eligen a los candidatos (selectorado): una sola persona, un grupo reducido o amplio, una parte o todo el electorado de un país determinado. Se puede clasificar a los distintos tipos de selectorado en un continuo que recorre todo el trayecto desde una inclusión perfecta hasta una exclusividad total. Este nivel de inclusión genera un impacto en el desempeño electoral del partido/coalición, aunque no hay consenso en la bibliografía respecto de la dirección de ese impacto. Algunos concluyen que cuando son «divisivas»,

tiende a disminuir la cantidad de votos obtenidos por el partido en la elección general (Djupe y Peterson, 2002; Romero, 2003). Por primaria divisiva se entiende aquella competencia entre dos candidatos que, por el alto nivel de competitividad, produce una división del partido entre los dos contendientes (De Luca, Jones y Tula, 2008). Otros encuentran lo contrario dado que quienes apoyan al candidato perdedor se trasladan masivamente a votar por el ganador de la interna (Stone, Atkeson y Rapoport, 1992; Hogan, 2003).

Freidenberg y Alcántara Sáez (2009) consideran que partidos latinoamericanos perjudican su desempeño electoral futuro a la hora de embarcarse en elecciones internas para elegir sus candidatos a cargos ejecutivos. Concretamente la intensa disputa, las confrontaciones públicas, un alto nivel de conflictividad y el consecuente faccionalismo tienden a mermar las chances de una victoria electoral en la elección general. Esto se acentúa aún más en los partidos débiles en términos institucionales/ organizativos como los argentinos (Leiras, 2007).

En el nivel subnacional, De Luca, Jones y Tula (2008, p. 96) indican que en las primarias para gobernador en Argentina «el proceso de selección de candidatos tiene un impacto modesto sobre los resultados en los comicios generales» salvo cuando se produce una primaria divisiva:

... cuando un candidato no es electo en una primaria divisiva pero sus oponentes sí lo son, las probabilidades de victoria de este son significativa y sustantivamente más grandes que las de aquel postulante seleccionado en una primaria divisiva que se enfrenta en la elección general con oponentes que no fueron escogidos en internas de este tipo (De Luca, Jones y Tula, 2008, p. 94).

Gallo (2007) arriba a conclusiones similares al considerar que una disputa interna intensa puede tener un impacto negativo en la elección general.

De esta forma, el nivel de competitividad interna en una primaria es una variable que puede impactar directamente en los resultados electorales posteriores. Al respecto, Méndez de Hoyos (2003) señala que la competitividad es un atributo de la competencia electoral. Mientras que esta última se refiere a las condiciones y la estructura de la disputa entre actores por cargos en juego, la competitividad es la situación en la cual esa disputa es reñida entre los competidores. La competitividad «muestra qué tan fuertes son los partidos por el porcentaje de votos y el número de posiciones (cargos o curules) conquistadas en una elección determinada» (Méndez de Hoyos, 2003: 146).

Si es posible evaluar el nivel de competitividad de un sistema partidario en base a la distancia en votos entre partidos/coaliciones, de la misma manera puede ser evaluada la competitividad de una primaria o interna. Una primaria divisiva se asocia a una alta competitividad interna. La disputa al interior de la coalición puede dañar la relación política entre los subgrupos que la integran y, consecuentemente, disminuir la cohesión interna del acuerdo electoral.

Partidos, coaliciones y competencia electoral en la Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires es el distrito electoral que mayor impacto tiene en la competencia política en Argentina a nivel nacional: el 38 por ciento de la población del país habita en el territorio y su electorado representa el 37 por ciento del total nacional³. Sus intendentes son reconocidos como actores clave para movilizar al electorado (Ollier, 2010), posicionar candidatos a cargos públicos nacionales y provinciales, y concentrar recursos políticos en favor de determinadas estructuras partidarias (Leiras, 2007)⁴.

Dado que la materia electoral es una de las competencias que las provincias argentinas no delegaron a la Nación, éstas conservan la facultad de dictar y modificar sus propias reglas electorales. Los veinticuatro distritos del país tienen su propio régimen electoral que convive y se articula con las reglas electorales del nivel nacional. La división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo se replica en el nivel provincial y municipal. Este nivel está integrado por un intendente a cargo del Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo ejercido por un concejo deliberante, ambos con mandato de cuatro años y en el caso de este último, con una renovación parcial a los dos años. Ejecutivo y Legislativo son elegidos mediante una lista que no permite voto cruzado entre las categorías. El número de concejales responde a un criterio proporcional acorde a la población del municipio y el reparto de bancas se realiza de manera proporcional a los votos obtenidos por cada fuerza⁵.

Los partidos provinciales (reconocidos por la Junta Electoral de la provincia) pueden competir por los cargos provinciales y municipales mien-

³ Aporta, además, el 37,4 por ciento de los ingresos nacionales y sus exportaciones representan el 33 por ciento del país (Barberis et al., 2014).

⁴ Algunos municipios específicos tienen un peso destacado y reconocido por los analistas políticos. La Matanza, por ejemplo, concentra el 3 por ciento del padrón electoral nacional: apenas por debajo de las provincias de Tucumán y Entre Ríos, pero por encima otros diecisiete distritos argentinos.

⁵ Ley Electoral N° 5109.

tras que los partidos vecinales solo pueden hacerlo por cargos locales, aunque pueden integrar coaliciones electorales para la elección de cargos provinciales. La fecha de las elecciones de ambos niveles se realiza de manera simultánea en todos los municipios y es fijada por el gobernador de la provincia, quien además posee la facultad de realizarlas en la misma fecha de las elecciones nacionales.

A pesar de la obviada, ¿por qué esto es relevante para los partidos políticos? Porque requieren de recursos públicos para su sostenimiento, el acceso a puestos de decisión en el Estado brinda un sostén fundamental para su supervivencia (Mair y Katz, 2015). Al mismo tiempo, utilizan estos recursos que disponen para movilizar militantes, ganar elecciones (internas y generales) y alcanzar sus objetivos político-electorales. Internamente cada partido está integrado por distintos subgrupos que puján por acceder a estos recursos, pero que al mismo tiempo están obligados a cooperar para sobrevivir como organizaciones. Este punto no es menor, especialmente en la dura disputa electoral que caracteriza a la Provincia de Buenos Aires. Esta lógica de competencia/cooperación es especialmente relevante en la selección del candidato a intendente al interior de una coalición electoral por dos razones. Primero, porque cada partido intenta convertirse en el actor dominante del juego coalicional para poder, entre otras cosas, tomar la mayoría de las decisiones dentro del acuerdo. Segundo, porque se espera que cada actor coopere con sus socios para mantener la coalición, pero al mismo tiempo mantenga sus características propias. El juego competitivo/cooperativo se desarrolla en dos momentos: la puja por los recursos estatales y partidarios ocurre primeramente al interior de los partidos, para luego trasladarse a la coalición electoral.

A partir de aquí, el cambio de reglas electorales en el distrito produjo una modificación de los incentivos electorales para los competidores por cargos municipales. A fines de 2009 se sanciona la Ley de Primarias N° 14086 en la Provincia de Buenos Aires que contempla la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para todos los cargos provinciales y municipales. Las PASO establecen, asimismo, que todos los partidos y coaliciones electorales deben competir en esta instancia aun cuando presenten una lista única de precandidatos. Adicionalmente de poder convertirse en una instancia de selección de candidatos, actúan como un reductor de la oferta electoral para la elección general dado que los partidos/coaliciones que no obtengan un caudal electoral mínimo equivalente al 1,5 por ciento de los votos positivos válidamente emitidos, quedan eliminados de la próxima y definitiva ronda.

Dado que las PASO se realizan con un tiempo considerable antes de las elecciones generales (aproximadamente dos meses y medio) y que la

legislación impide a los partidos que participan dentro de coaliciones en la primaria, competir luego por afuera en la general resulta ser una estrategia electoral arriesgada para aquellos partidos o líneas internas que pierden en la PASO⁶.

De esta manera, la coordinación electoral tiene lugar en dos instancias. Por un lado, «antes de la entrada» a las elecciones con la posibilidad de acordar candidaturas únicas al interior de la coalición antes de las primarias abiertas. Por otro lado, entre la primaria y la elección general, cuando se espera que los candidatos derrotados colaboren en la campaña de su espacio para que los vencedores de la primaria puedan obtener los cargos en disputa en la elección general (Cox, 2004). Esto implica poner a disposición recursos simbólicos, económicos y partidarios.

Consecuencias de la adopción de las PASO en la Provincia de Buenos Aires

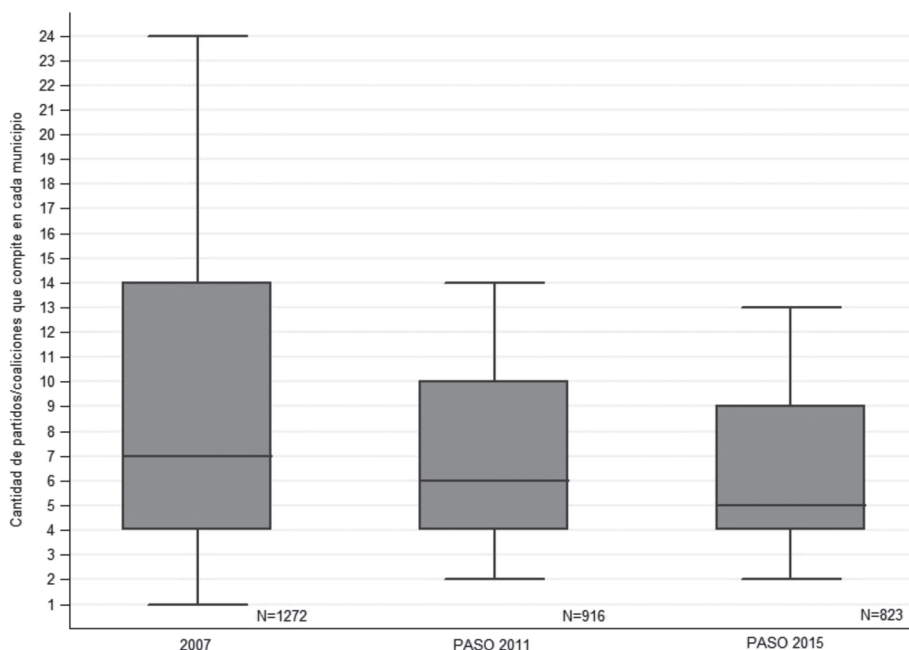
Como se concluye en trabajos anteriores acerca del impacto que la reforma electoral ejerce sobre el nivel nacional (Pomares, Scherlis y Page, 2012; Clerici, 2015), podríamos destacar para el nivel local que dado el umbral de votos que las PASO requieren para competir en la elección general, una gran cantidad de partidos pequeños prefieren competir en las elecciones bajo una coalición electoral con partidos más grandes. El Gráfico 1 muestra la distribución por municipio en cada año.

El diagrama agrupa en la «caja» un 50 por ciento de los municipios con cantidad de competidores que van del percentil 25 al 75. El «bigote» superior muestra los valores de un 25 por ciento de casos, lo mismo que el «bigote» inferior.

⁶ La legislación provincial señala que los partidos cuentan con hasta sesenta días antes de las elecciones primarias para oficializar la alianza transitoria, como denomina la ley a las coaliciones electorales. Estas alianzas no pueden alterarse para participar en la elección general, los partidos que las forman no pueden competir en la elección por fuera de ella ni cambiar de alianza.

Gráfico 1

Percentiles de la cantidad de partidos/coaliciones por municipio que compiten en las elecciones municipales de 2007 y en las PASO municipales de 2011 y 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En 2007, la última elección de intendentes antes de la reforma, compitieron un total de 1272 partidos/coaliciones en los 135 municipios de la provincia, mientras que en la primera elección con el sistema de primarias (2011) este número disminuye 28 por ciento. En la segunda elección de intendentes con PASO, compitieron 823 partidos/coaliciones (10 por ciento menos que en 2011). Podría decirse que entre 2007 y la primaria de 2011 en todos los municipios la oferta electoral se redujo en dos competidores y medio. *Grosso modo*, es posible señalar que en la última primaria el 70 por ciento de los municipios tuvo un competidor menos que en la PASO 2011. Asimismo, la mediana de partidos/coaliciones compitiendo por municipio baja escalonadamente en cada elección, de siete a seis y luego a cinco. El rango de dispersión de fragmentación de la oferta también se reduce

conforme avanzan las elecciones, aunque es notable el salto entre 2007 y 2011. Tanto el segundo cuarto de los municipios como el tercero ubican su oferta electoral en un rango cada vez más acotado. De esta manera, es posible suponer que la introducción de las PASO en la provincia va reduciendo progresivamente la oferta electoral municipal.

Un elemento destacable en la política electoral argentina es el peso de las denominadas listas de adhesión, colectoras o acoples⁷. La agrupación que «colecta» busca beneficiarse del efecto arrastre del voto al partido/coalicción al que va adherido. Y este último habilita el pegado para sumar votos en la categoría donde el primero no compite⁸. Este fenómeno se produce en dos situaciones. Uno, la lista que adhiere presenta candidatos a cargos legislativos y va «pegada» a la categoría ejecutiva de otro partido. Dos, es una lista que compite a nivel municipal y «colecta» a una o varias del nivel superior (en este caso, provincial)⁹. La Provincia de Buenos Aires suele realizar sus elecciones provinciales y municipales de manera simultánea a las nacionales. En 2011

diversas agrupaciones en el nivel municipal contaron con más de una lista, dieron lugar en muchos casos a elecciones altamente competitivas. De modo que partidos y coaliciones que en el nivel presidencial y de legisladores nacionales presentaron listas únicas, tuvieron en muchos municipios elecciones competitivas (Pomares, Scherlis y Page, 2012, p. 7).

Con la introducción de las PASO provinciales el número de listas municipales de adhesión bajó notablemente¹⁰. Del Cogliano y Prats (2015) en-

⁷ Es la situación en la cual un partido/coalicción decide no competir en alguna categoría y «pega» la boleta de los cargos por los que sí compite a la boleta de otro partido/coalicción que presenta candidatos donde el primero no lo hace.

⁸ Más que la estrategia para sumar votos, la dificultad de alcanzar un acuerdo de unidad lleva a la decisión de armar colectoras. Generalmente el motivo de disputa son los lugares ubicados en la lista con la garantía de ingreso al cuerpo legislativo. Esta estrategia de mantener la interna fuera del partido, permitió por ejemplo al Partido Justicialista (PJ) no solamente sumar votos sino, además, mantener la discusión de la distribución de cargos y lugares en las listas por fuera del movimiento, permitiéndole a este la estrategia contraria a su oposición histórica: «doblar sin romperse». El predominio del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires se sostenía en una multiplicidad de factores, entre ellos la utilización de distintas estrategias electorales, como por ejemplo la presentación de múltiples listas con distintos sellos, pero «parte del movimiento» (Calvo y Escolar, 2005).

⁹ Existen algunas excepciones de colectoras invertidas donde una lista legislativa va adherida a varias listas ejecutivas.

¹⁰ El hecho de «sacar» la interna fuera del partido vía las colectoras había llevado al empoderamiento de adversarios filoperonistas que, aunque dentro del gran movimien-

cuentran 290 listas colectoras en el nivel municipal en 2007 (en 2003 las autoras contaron 77) mientras que datos propios señalan que en las elecciones primarias de 2011 hubo 21 y en la de 2015 apenas fueron siete. La adaptación a las nuevas reglas de juego fue paulatinamente traduciéndose en líneas internas de amplias coaliciones electorales que integraron suborganizaciones partidarias de partidos nacionales, partidos provinciales y partidos vecinales.

Salvo casos puntuales de agrupaciones vecinales fuertes como, por ejemplo, Integración Vecinalista Rosaleña (Coronel Rosales) o Unión Vecinal de González Chaves (Adolfo González Chaves), cuando los intendentes son fuertes no necesitan destinar recursos a fortalecer un sello partidario. El juego que plantea las primarias les permite a estos intendentes negociar con el partido/coalición provincial una lista interna en las PASO con la posibilidad de ubicar algún candidato en la lista de diputados provinciales. Es notable como muchos «vecinalismos» que ganan la intendencia en 2007 como colectoras deciden competir en las PASO 2011 dentro de coaliciones de partidos grandes¹¹. Y lo mismo ocurre en 2015¹².

Como se ha mencionado, las PASO no son técnicamente elecciones internas porque no obligan a los partidos/coaliciones a competir con más de una lista de precandidatos. En 2011 a nivel nacional fueron en mayor medida los partidos opositores los que concurren a la primaria con más de una lista interna dado que el oficialismo no hizo uso de las PASO como mecanismo de selección de candidatos. Sin embargo, se registró un importante aumento en 2015 en el número de partidos que las utilizó, incluyendo esta vez al oficialista Frente para la Victoria para las categorías subnacionales. Respecto de las elecciones municipales bonaerenses, las primarias de 2011 cumplieron parcialmente con el propósito de servir como mecanismo de selección de candidatos.

En el Gráfico 2 pueden notarse algunos valores al respecto.

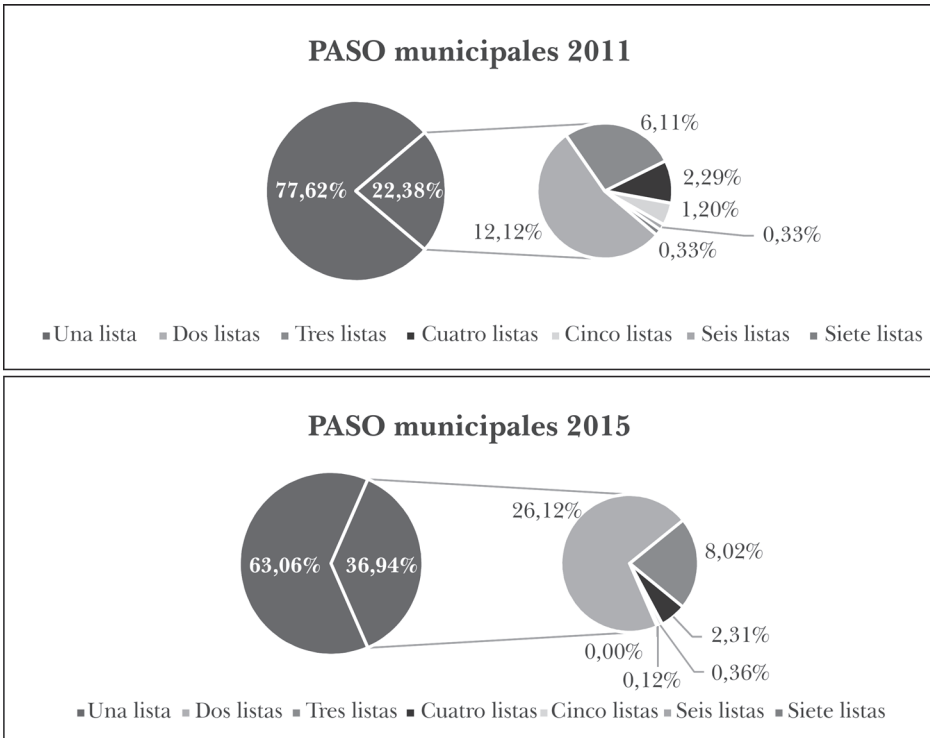
to histórico, fueron a las elecciones (y las ganaron) sin el sello oficialista. Las PASO fueron la herramienta para «traer» la interna hacia adentro de los partidos a la vez que se buscaba fortalecerlos y reducir la oferta electoral (Abal Medina, Tulio y Escolar, 2010).

¹¹ Por ejemplo, Progreso Social (La Plata), Participación de Ciudadanos Libres para el Cambio (Presidente Perón), Movimiento H.A.C.E.R. por Buenos Aires (Capitán Sarmiento), Unidad Federalista-Paufe (Escobar), Polo Social (Quilmes), fueron listas de adhesión del PJ/FPV en 2007.

¹² Por ejemplo, el Frente Social de la Provincia de Buenos Aires que gana en 2011 las intendencias de San Pedro, San Nicolás y San Martín colectando al PJ/FPV, fue parte de su coalición en 2015 en los tres municipios.

Gráfico 2

Porcentaje de agrupaciones que compiten en las PASO municipales de 2011 (N=916) y 2015 (N=823) con distinta cantidad de listas de precandidatos



Nota: Los valores de la segunda torta corresponden a los porcentajes sobre el total de competidores.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la provincia.

En las PASO de 2011 un 22,3 por ciento de las agrupaciones que participaron en las elecciones de los 135 municipios, lo hizo con más de una lista interna. De éstos, el 54 por ciento lo hizo con dos listas y un 27 por ciento con tres, lo que representa un 12 y un 6 por ciento del total, respectivamente. En la siguiente elección primaria donde se eligen intendentes se evidencia un incremento en el orden del 39 por ciento de las agrupaciones que utilizan las primarias para dirimir las candidaturas de la elección general respecto de 2011. En 2015 un 37 por ciento de los partidos/coaliciones participa con más de una lista interna. Este incremento se trasladó en mayor medida a una competencia con dos listas. Un

71 por ciento de estos últimos dirime la interna entre dos precandidatos a intendente con sus respectivos precandidatos a concejales, lo que representa el 26 por ciento del total de partidos/coaliciones.

Competitividad interna en las PASO municipales 2011 y 2015

Una aclaración necesaria, que se desprende de lo dicho en apartados anteriores, es que la convocatoria a primarias para la selección del candidato a intendente no garantiza por sí sola que haya una alta competitividad: competencia no implica competitividad.

Existe consenso en la literatura que estudia la competitividad electoral acerca de medir el fenómeno a través de indicadores tales como el número de partidos que compiten en la elección, el margen de victoria entre la lista ganadora y la que le sigue en proporción de votos (Janda, Kwak y Suárez-Cao, 2010; Reynoso, 2011), el índice de fuerza de la oposición (Gómez, 1991; Molinar Horcasitas, 1993; Valdés, 1995) o una combinación de estos (Méndez de Hoyos, 2003). El margen de victoria es la distancia en la proporción de votos entre la lista de precandidatos ganadora dentro del partido/coalición y la lista que sale segunda. Con regularidad se utiliza el margen de victoria para dar cuenta de la competitividad de una elección. Esta medida brinda importante información para saber cuán lejos se ubica del resto la lista ganadora, pero este valor por sí solo no puede dar cuenta de cuán simple le resultó a esa lista obtener dicho margen. Y esto depende, en gran medida, de la cantidad de competidores a los que se ha enfrentado. En este sentido, Janda, Kwak y Suárez-Cao (2010) sostienen que la proporción de votos del competidor que sale segundo no es una medida muy utilizada, aunque brinda importante información tanto acerca del ganador como del contrincante que se ubica en tercera posición en términos del caudal y esto permite dar cuenta de la distribución de votos (aunque ellos miran las bancas)¹³. Por su parte, el índice de fuerza de la oposición mide el peso electoral de todas las listas de precandidatos del partido/coalición juntas respecto de la lista que más votos obtuvo¹⁴.

¹³ Janda, Kwak y Suárez-Cao (2010) agregan que no todos los partidos políticos opositores son una «amenaza» para los oficialismos. Sólo tendrán posibilidad real futura de acceder al gobierno los partidos que salgan segundos, pero que obtengan proporciones altas de votos o bancas, no así los terceros partidos «débiles».

¹⁴ Esta medida de la potencia opositora es utilizada por Méndez de Hoyos (2003) junto con el margen de victoria como dos de los componentes de un índice que utiliza para medir la competitividad de una elección general. Méndez de Hoyos se basa en un indicador desarrollado por Valdés (1995). Esta medida tiene antecedentes en el índice de dominancia que adapta De la Peña (2005) a los temas electorales tomado de un estudio de García Alba (1998) sobre el sector aerocomercial mexicano.

Como aquí se analiza cuán competitiva es la elección primaria al interior de un partido/coalición se han tenido en cuenta dos elementos para dar cuenta de la competitividad: el número efectivo de listas internas —que son las que tienen un peso relevante dentro de la contienda—, y el margen de victoria entre la lista que obtiene más votos y la segunda.

De los dos principales actores partidarios en la Provincia de Buenos Aires, el Partido Justicialista/Frente para la Victoria (PJ/FPV) mantuvo la cantidad de municipios donde se registró competencia interna en su primaria, en 2011 fueron 71 y en 2015 se agregaron cuatro más. La diferencia sustantiva ocurre en la estrategia de la Unión Cívica Radical (UCR) dado que aumentó 68 por ciento los municipios donde compitió en las PASO con más de una lista de precandidatos pasando de 58 en 2011 a 85 en 2015. Este cambio entre elecciones puede deberse a que mientras que en 2011 la UCR dominaba la coalición electoral Unión para el Desarrollo Social (Udeso), en 2015 dentro de la coalición Cambiemos Buenos Aires debió acordar con partidos políticos que contaban con candidatos con un alto nivel de conocimiento público¹⁵.

En el Gráfico 3 se muestran los percentiles del margen de victoria en las PASO municipales por año. En el mismo se incluyeron los partidos/coaliciones que compitieron con más de una lista interna que en 2011 es el 22,3 por ciento de los casos (205) mientras que en 2015 este valor sube al 37 por ciento (304) en 2015.

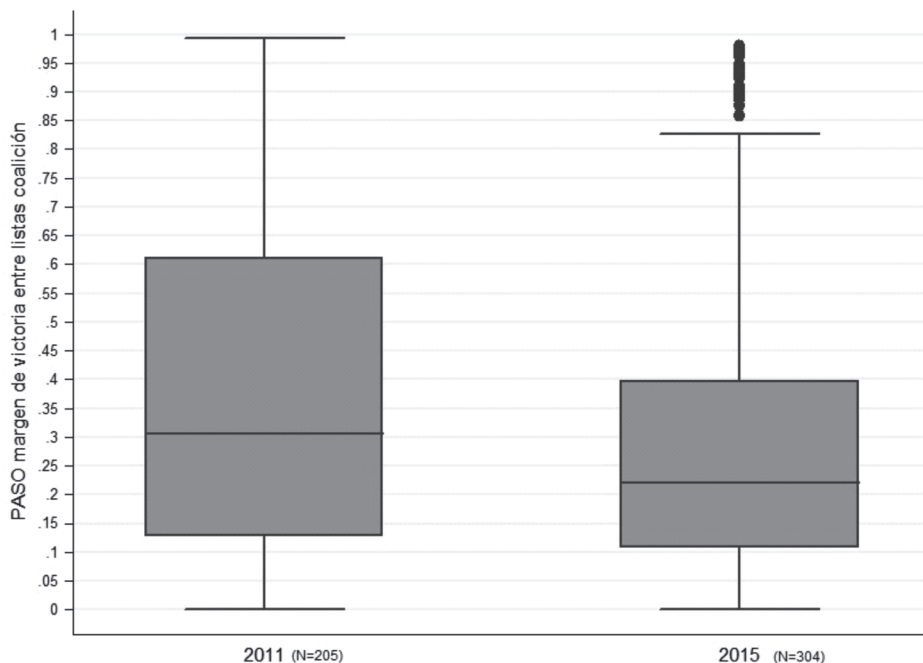
El Gráfico 3 permite destacar tres conclusiones. i) Las PASO municipales 2015 resultan, en líneas generales, más competitivas que las de 2011, las listas internas de precandidatos de los partidos/coaliciones ganan la elección con una diferencia menor de votos. La mediana se reduce un 10 por ciento, en 2015 se ubica en una proporción de votos que ronda 0,2 mientras que en 2011 es de 0,3. ii) En 2015 la dispersión de los casos es menor que en 2011. En esta primera elección con PASO las listas internas del 50 por ciento de los partidos/coaliciones considerados gana con un margen de victoria de entre 1,1 y 0,6 y en 2011 se reduce a un rango de entre 0,1 y 0,4. Esto implica que en la última elección hay más agrupaciones con primarias más competitivas en las que la lista ganadora lo hace con un porcentaje de votos más acotado respecto de 2011. iii) Las listas internas que ganan su primaria con un margen de victoria mayor a 0,8 son

¹⁵ La coalición Udeso estaba integrada por la UCR, los partidos Federal, Demócrata Progresista, Unión Celeste y Blanco (integrado por un sector disidente del PJ de la Provincia de Buenos Aires referenciado en Francisco De Narváez) y más de una docena de agrupaciones vecinalistas. Cambiemos Buenos Aires, por su parte, fue integrada por la UCR junto a Propuesta Republicana (PRO), Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI), los partidos Demócrata Progresista, Unión por la Libertad, Fe y otros partidos provinciales y vecinalistas.

casos fuera de rango en 2015 pero en 2011 se ubican en el cuarto percentil, lo cual muestra que las internas menos competitivas en 2015 lo fueron debido a un margen de victoria menor que en 2011.

Gráfico 3

Percentiles del margen de victoria entre la lista ganadora y la que sale segunda en las PASO municipales, por año



Nota: Se excluyen las agrupaciones que compitieron con una única lista interna.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

A partir de aquí, el universo de análisis de este estudio son los partidos/coaliciones que compiten en cada uno de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires en las PASO para cargos municipales de 2011 y 2015 (en las que se elige intendente) con un mínimo de 20 por ciento de votos¹⁶.

¹⁶ Se excluye al resto de los partidos dado que independientemente de cuán competitiva es la interna partidaria/coalicional en la PASO, estas agrupaciones no tienen posibilidades reales de ganar la intendencia.

En este trabajo se sostiene que las divisiones internas de los partidos/coaliciones se expresan en la competitividad de la primaria de manera negativa, lo que impacta directamente en la posibilidad de ganar la elección municipal. Para someter a prueba esta hipótesis se trabaja a partir de un modelo logístico de efectos aleatorios donde la variable dependiente se expresa en el *logit* de ganar la intendencia: es decir, el logaritmo natural de la razón de probabilidad de ganar la intendencia en la probabilidad de no ganarla. Existen efectos individuales específicos a cada unidad, en este caso, los partidos/coaliciones, que son invariables en el tiempo y que afectan la manera en que cada partido toma sus decisiones. El estimador de efectos aleatorios asume que los efectos específicos individuales no están correlacionados con las variables independientes y la importante cantidad de elementos no considerados que pueden afectar el valor de la variable dependiente pero que no han sido incluidas explícitamente como variables independientes del modelo pueden resumirse apropiadamente en el término de error. Las variables del modelo se describen a continuación (con excepción de la variable explicativa *Vi1* que fue desarrollada antes):

Vd: Ganar la intendencia. Variable dependiente, dicotómica, que otorga un valor de 1 si el partido/coalición ganó la elección municipal y un valor de 0 cuando no es el caso.

Vi1: Competitividad de la primaria del partido/coalición. Variable continua que resulta de un análisis de componentes principales a partir del número efectivo de listas internas y el margen de victoria (cuya correlación es muy alta con un coeficiente de Pearson de -0,89). El número efectivo de listas de internas de precandidatos del partido/coalición utiliza el indicador de Laakso y Taagepera (1979) —concebido originalmente para medir el número efectivo de partidos (NEP)— para capturar aquí la fragmentación de la oferta electoral del partido/coalición considerando cuántas son las facciones internas con un peso relativo importante. El indicador consiste en dividir uno por la suma de los cuadrados de las proporciones de votos que obtiene cada lista interna de precandidatos, pudiendo variar en un rango de una lista efectiva a infinito. Como el indicador tiene en cuenta el caudal de votos de cada lista, cuanto más alto es el número efectivo, más fragmentada resulta la primaria y, por lo tanto, la interna es más competitiva. Por su parte, el margen de victoria es la distancia en la proporción de votos entre la lista de precandidatos ganadora dentro del partido/coalición y la lista que sale segunda. Cuanto mayor es la proporción de votos que separa ambas listas, menos competitiva es la primaria del partido/coalición¹⁷.

¹⁷ Al realizar el análisis de componentes principales y a los fines de homogeneizar con el orden ascendente del NEP, contraintuitivamente cuanto más cercano a 1, el margen de victoria es menor.

El análisis de componentes principales se utiliza para sintetizar información convirtiendo variables posiblemente colineales entre sí en un conjunto de valores de variables sin correlación lineal. Dado que el número efectivo de listas y el margen de victoria lo son porque explican la misma variación de la variable dependiente, el indicador de competitividad resultante —de carácter continuo— conecta ambas capturando la dimensión latente que las relaciona.

La literatura sugiere ciertos elementos que alteran la posibilidad de que determinados partidos/coaliciones puedan ganar una elección. En este sentido, se agregan al modelo tres variables independientes, dos sobre el efecto arrastre que producen algunas categorías de cargos por sobre otros en elecciones simultáneas, y una adicional sobre la ventaja electoral que posee el oficialismo.

Respecto del efecto arrastre, estudios clásicos encuentran que cuando las elecciones de ciertas categorías de cargos tienen lugar en el mismo acto eleccionario, se produce un efecto de tracción de votos de una hacia las otras (Jacobson, 1987; Shugart, 1995). Esto implica que los partidos que no son el del ganador de la categoría que tracciona, tienen un peor desempeño electoral. Cuando además hay elecciones simultáneas entre niveles de gobierno, el efecto arrastre se produciría desde el nivel superior al de menores competencias (Fiorina, 1991; Alesina y Rosenthal, 1995).

Vi2: Arrastre de la categoría presidente que obtiene más votos en el municipio. Variable dicotómica que otorga un valor de 1 si la boleta del partido/coalición va adherida a la boleta de la fórmula presidente-vicepresidente que obtuvo más votos en el municipio en la elección general (la idea de «pegado» no se agota en la colectora, sino que es válida cuando pertenecen al mismo partido/coalición), y un valor de 0 si no es el caso. Se esperaría que el partido/coalición tenga más posibilidades de ganar la intendencia si va «pegado» a la candidatura al Ejecutivo nacional que obtuvo más votos en el municipio.

Vi3: Arrastre de la categoría gobernador que obtiene más votos en el municipio. Variable dicotómica que otorga un valor de 1 si la boleta del partido/coalición va adherida a la boleta de la fórmula gobernador-vicegobernador que obtuvo más votos en el municipio en la elección general (misma aclaración que en Vi2), y un valor de 0 si no es el caso. Se esperaría que el partido/coalición tenga más posibilidades de ganar la intendencia si va «pegado» a la candidatura al Ejecutivo provincial que obtuvo más votos en el municipio.

La ventaja electoral que poseen los oficialismos no puede dejar de considerarse en cualquier modelo que indague acerca de los posibles factores que alteran la posibilidad de ganar una elección. Algunos argumentos para explicar esta ventaja radican en la utilización del empleo público

como herramienta de fidelización y/o presión, el uso de los recursos públicos —tanto humanos como materiales—, la exposición del oficialismo ante el electorado gracias a la pauta oficial y la inauguración de obra pública, las transferencias fiscales desde el nivel nacional, la posibilidad de funcionar como un cartel de agenda legislativo, entre otras cuestiones (Calvo y Murillo, 1998; De Jones y Hwang, 2005, Schiumerini y Page, 2012; Gervasoni, 2013). Una situación no menor es, asimismo, cómo repercute esto en la oposición. Algunos autores encontraron que aquel partido que no gobierna tiende a fragmentarse (Scherlis, 2008).

En la Provincia de Buenos Aires hasta la elección de 2015, los intendentes han podido ser reelegidos de manera ilimitada lo que genera un poder aún mayor al partido oficialista en cuanto a las posibilidades de seguir ejerciendo el poder: en las dos elecciones municipales consideradas en este trabajo (2011 y 2015), el 85 por ciento de los intendentes buscaba su reelección¹⁸.

Vi4: Oficialismo al momento de la elección. Variable dicotómica que otorga un valor de 1 si el partido/coalición ocupa la intendencia al momento de la elección, y un valor de 0 si no es el caso. Se espera que el hecho de ser oficialismo impacte positivamente sobre la posibilidad de ganar la intendencia nuevamente.

Resultados

Para facilitar la interpretación de los resultados, los coeficientes de la Tabla 1 presentan la razón de probabilidades (*odds-ratios*). Es decir, el valor exponenciado de los coeficientes, $\exp(\text{coeficientes})$ del modelo *logit*, con errores estándar en paréntesis. Valores entre $[0, 1]$ representan caídas en la razón de probabilidad de ganar una intendencia. Valores entre $[1, \infty]$ describen incrementos en la razón de probabilidad de ganar una intendencia. Por ejemplo, si un candidato tiene $1/3=0,33$ de razón de probabilidad de ganar una intendencia, un aumento de una unidad en el nivel de competitividad de las PASO, usando el Modelo 1 de la Tabla 1, reduciría las chances de ganar en 0,2 ($1/3*0,603=0,2$). Es decir, en este ejemplo, una mayor competitividad reduciría la razón de probabilidad de un tercio a un quinto.

¹⁸ A partir de las próximas elecciones municipales ejecutivas se limita el mandato de los intendentes a un máximo de dos períodos. La nueva reglamentación también alcanza a legisladores provinciales, concejales y consejeros escolares. Esto sin dudas producirá una modificación en los incentivos para la competencia a nivel local y municipal, especialmente en lo que refiere a las carreras políticas y los procesos de definición de candidaturas. Si el lector desea profundizar sobre este tema previo a la sanción de la reforma se recomienda la lectura de Rotman y Varetto (2014).

El indicador que mide la competitividad (V_{i1}) tiene un rango de variación en las observaciones entre -0,39 y 1,69 con una media de 0,25 y un desvío estándar de 0,77. La media se ubica perfilada hacia la cota inferior debido a que, como se mencionó anteriormente, el 71 por ciento de los partidos y coaliciones que han participado de las elecciones primarias municipales de la provincia en 2011 y 2015 lo han hecho con una única lista interna.

En la Tabla 1 se presentan siete modelos de regresión. El Modelo 1 incluye todos los partidos/coaliciones que participaron en las PASO para intendente en la Provincia de Buenos Aires en 2011 y 2015 que obtuvieron en la elección general un mínimo de 20 por ciento de votos. El Modelo 2 solo considera las observaciones que corresponden al Partido Justicialista/Frente para la Victoria (PJ/FPV) en ambas elecciones mientras que el Modelo 3 tiene en cuenta solamente a la Unión Cívica Radical (UCR). El Modelo 4 toma a los partidos/coaliciones de los municipios cuya principal actividad económica tiene relación con las actividades en oposición al Modelo 5 que considera a los que no lo son incluyendo a aquellos dedicados mayormente a actividades industriales y turísticas¹⁹. La presunción en este sentido es que la influencia de la competitividad de la PASO partidaria sobre las chances de ganar la elección municipal es mayor en los municipios cuyas actividades económicas giran, principalmente, en torno al campo. Aquí existe una compleja red de producción que vincula a los individuos en redes económico-comerciales superpuestas a las redes políticas, de modo que es esperable que mantengan relaciones personales más estrechas. Así, una PASO competitiva enfrenta a socios y amigos y es esperable que tenga efectos en el sentido planteado.

Por último, el Modelo 6 que incluye a los contendientes en municipios con un mínimo de cincuenta mil habitantes (aquellos considerados grandes), y el Modelo 7 que toma en cuenta a los partidos/coaliciones de municipios con menor cantidad de población²⁰. Se espera que en los municipios chicos el efecto de la competitividad de la primaria sobre la posibilidad de ganar la intendencia tenga una influencia mayor que en los grandes. Esto podría deberse a dos cuestiones, propias de los municipios más pequeños. Por un lado, las relaciones interpersonales son más estrechas, las lealtades se vuelven más personales que político-partidarias y, por lo tanto, los enfrentamientos adquieren una dimensión diferente. Por

¹⁹ La clasificación de la actividad económica principal la realiza el Ministerio de Economía de la Provincia y los divide en municipios cerealeros, ganaderos, industriales, industriales mixtos, oleaginosos y turísticos. Ver Quesada Aramburú y Cadelli (2012).

²⁰ Los datos de la cantidad de habitantes de cada municipio corresponden al último Censo 2010 disponible en <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/librocenso2010.pdf>

otro lado, quien pierde las PASO tiene pocas probabilidades de ser premiado luego con cargos por mantenerse disciplinado porque los recursos a repartir son menores. Así, el perdedor tiene mayores incentivos para no jugar abiertamente a favor del candidato ganador de las PASO o inclusive para jugar en contra.

Tabla 1

Influencia de la competitividad de la primaria partidaria en elecciones municipales y otras variables independientes sobre las chaces de ganar la intendencia en la Provincia de Buenos Aires (2011-2015).
Modelo logístico con coeficientes exponenciados que describen la razón de probabilidades (*odds-ratios*).

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
	General	PJ/FPV	UCR	Agro	Otras actividades	Grandes	Chicos
Vi1. PASO	0.603*** (0.085)	0.637* (0.132)	0.572* (0.138)	0.662* (0.109)	0.3922 (0.217)	0.400* (0.155)	0.707* (0.122)
competitividad							
Vi2. Arrastre presidente	2.713*** (0.806)	2.932* (1.353)	3.453** (1.627)	2.909** (1.192)	8.052 (11.702)	2.044 (1.302)	3.786*** (1.482)
Vi3. Arrastre gobernador	4.019*** (1.228)	4.575*** (2.075)	5.043** (2.553)	2.803* (1.162)	12.88 (23.495)	8.409** (6.798)	2.789* (1.133)
Vi4. Partido oficialista	4.039*** (0.91)	5.862*** (2.211)	4.533*** (1.919)	4.354*** (1.155)	2.709 (1.776)	7.081** (4.408)	3.651*** (1.002)
_cons	0.171*** (0.035)	0.098*** (0.043)	0.139*** (0.05)	0.178*** (0.044)	0.08 (0.125)	0.120** (0.08)	0.174*** (0.043)
lnsig2u	-10.73 (21.73)	-10.71 (15.68)	-7.858 (27.46)	-12.23 (248.4)	0.877 (2.715)	0.096 (1.804)	-13.64 (591.8)
N	520	254	191	348	172	186	334

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Nota: Para facilitar la interpretación de los resultados, los coeficientes presentan la razón de probabilidades (*odds-ratios*). Es decir, el valor exponenciado de los coeficientes, *exp(coeficientes)*, con errores estándar entre paréntesis. Valores entre [0, 1] representan caídas en la razón de probabilidad de ganar una intendencia. Valores entre [1, ∞] describen incrementos en la razón de probabilidad de ganar una intendencia.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En casi la totalidad de los modelos se evidencia una relación negativa y estadísticamente significativa entre la variable explicativa principal (V_{i1}) y la variable dependiente: a medida que la elección primaria del partido/coalición es más competitiva, disminuye su probabilidad de ganar luego la elección municipal. Con un aumento de una unidad en el nivel de competitividad de la interna, la razón de probabilidad de que un partido gane la elección general se reduce desde un máximo de $(1-0,4)=0,6$ a un mínimo de $(1-0,7)=0,3$, manteniendo el resto de las variables constantes. Si la razón de probabilidad de ganar un municipio es de un tercio, en los municipios de más de cincuenta mil habitantes (Modelo 6) se reduciría a ganar tan sólo uno de cada siete municipios y medio ($1/3*0,4=0,13$), mientras que en los de menor cantidad de habitantes (Modelo 7), bajaría a poco menos de uno cada cuatro ($1/3*0,7=0,23$). En términos de los partidos, tanto para el PJ/FPV (Modelo 2) como para la UCR (Modelo 3), la razón de probabilidad de ganar la elección general ante un aumento de una unidad en la competitividad de la interna se reduce a un municipio de cada cinco aproximadamente ($1/3*0,63=0,21$ para PJ/FPV y $1/3*0,57=0,19$ para UCR).

A este respecto, el modelo permite destacar dos cuestiones importantes. Por un lado, resulta poco conveniente a nivel electoral que los partidos/coaliciones trasladen al electorado la selección de candidatos entre figuras con posibilidades reales de ganar. Una estrategia más exitosa para evitar el fuego «amigo» consistiría en poner a competir en las PASO a un candidato que «traccione» votos junto con otras candidaturas más testimoniales. Por otro lado, el impacto negativo de la competitividad de la interna se magnifica en los partidos/coaliciones que compiten en municipios grandes (Modelo 6) en comparación con los pequeños (Modelo 7). Esto es un hallazgo contrario al esperado. Se sostenía que el hecho de que las lealtades político-partidarias sean más bien relaciones personales en los lugares con menor cantidad de habitantes, generaría que el enfrentamiento en la interna se tornara inmanejable cuando la primaria es divisiva, especialmente porque el partido/coalición tiene pocos recursos y cargos para compensar al perdedor de la interna. Sin embargo, el efecto negativo presenta una magnitud mayor en los municipios de más de cincuenta mil habitantes. Aquí hay un punto que vale la pena profundizar en futuras investigaciones.

La influencia de una primaria competitiva no es estadísticamente significativa sobre los partidos/coaliciones de los municipios cuya actividad económica principal no es aquella ligada al campo, como la industria y el turismo (Modelo 5). La situación de estos municipios es especial dado que ninguna de las variables del modelo resulta estadísticamente significativa en su impacto sobre las chances de ganar la intendencia.

Respecto de colectoras y adhesiones, los modelos estadísticos anteriores apoyan la teoría del efecto arrastre que generan las categorías de cargos de niveles superiores. En casi todas las variantes planteadas, los partidos/coaliciones del nivel municipal consideradas se benefician de que su boleta esté adherida al candidato a gobernador que obtiene más votos en el municipio, y lo mismo ocurre con la fórmula presidencial. Integrar la misma boleta partidaria que la de gobernador y de presidente que mayor caudal electoral obtienen en el municipio, *ceteris paribus*, aumenta notablemente las chances de ganar la categoría municipal. Aunque, en líneas generales, la magnitud de este efecto es mayor en el primer caso.

Estas conclusiones se sostienen cuando se evalúan los impactos sobre los dos partidos mayoritarios, individualizados en los modelos 2 y 3. Tanto para el PJ/FPV como para la UCR, la probabilidad de ganar la elección municipal aumenta cuando el candidato a gobernador de su espacio es el candidato más votado en el municipio. Y lo mismo ocurre con el candidato a presidente. Sin embargo, para los dos partidos el aumento es mayor en respecto del Ejecutivo provincial. En probabilidad de cambio, si los *odds-ratio* de ganar un municipio son de un tercio, la probabilidad es 25 por ciento, que se eleva a 49 por ciento para el PJ/FPV y a 53 por ciento para la UCR al considerarse la boleta presidencial, pero es 60 y 62 por ciento con la boleta de gobernador, respectivamente. Esto podría deberse a que el votante evalúa la conveniencia de tener un intendente del mismo espacio político que el gobernador por la posibilidad de conseguir algunas ventajas y recursos de manera menos costosa. La relación del intendente con el presidente del país es mucho más lejana y, por lo tanto, también lo son las chances del municipio de beneficiarse directamente con la coincidencia de los oficialismos.

Esta diferencia se invierte cuando se consideran los modelos específicos por tamaño de los municipios. En aquellos con menos de cincuenta mil habitantes (Modelo 7) el beneficio de ir adherido al partido/coalición que obtiene más votos en la categoría presidencial es mayor que el reportado por hacerlo al Ejecutivo provincial, manteniendo el resto de las variables constantes.

En el caso de los municipios grandes (Modelo 6), el efecto del arrastre presidencial no es estadísticamente significativo sobre la probabilidad de ganar la intendencia mientras que sí lo es la categoría de gobernador en una magnitud altamente relevante: si la probabilidad de ganar la intendencia en la elección general es de 25 por ciento, esta aumenta a 73 por ciento cuando la lista municipal va adherida al candidato a gobernador que más votos obtiene en el municipio. Una posible explicación es que en este tipo de municipios las consecuencias de las políticas provinciales son

más visibles por ser más grandes, como pueden ser por ejemplo en educación, salud y seguridad. Estas áreas son gestionadas y sostenidas por el Ejecutivo provincial desde la infraestructura básica hasta la burocracia administrativa. Lo mismo que políticas de generación de empleo en una diversidad de esferas económicas, especialmente la de servicios (casi inexistente en lugares pequeños). Quizás todos estos elementos que hacen a la (calidad de) vida cotidiana de las personas hacen que la política nacional resulte menos «evidente» para los votantes y podrían estar explicando que en el modelo aparezca sobredimensionado el rol del Ejecutivo provincial en comparación con el del presidente. Aunque si se toma en cuenta la literatura acerca del voto retrospectivo, está en discusión si el electorado, efectivamente, distingue atribuciones y responsabilidades entre los distintos cargos y niveles de gobierno²¹.

Tal como se esperaba, la ventaja del oficialismo genera un impacto estadísticamente significativo sobre las posibilidades de ganar la elección municipal en casi la totalidad de los modelos. Ocupar la intendencia le genera al partido/coalición una enorme ventaja en cuanto a la posibilidad de ganarla nuevamente²². Como la probabilidad de ganar la elección general es 25 por ciento de si los *odds-ratio* son un tercio, en los municipios grandes (Modelo 6) la probabilidad de ganar la intendencia para el oficialismo aumenta a 70 por ciento — $1/3 * 7,08 = 2,33$, luego $2,33 / (1 + 2,33) = 0,7$ —; mientras que en los pequeños (Modelo 7) se eleva a 54 por ciento — $1/3 * 3,65 = 1,2$, luego $1,2 / (1 + 1,2) = 0,54$ —. En los municipios de más de cincuenta mil habitantes aumenta en mayor medida la probabilidad de que el oficialismo gane la elección *versus* los municipios con menos habitantes.

La ventaja del oficialismo es apenas más alta para el PJ/FPV (Modelo 2) que para UCR (Modelo 3). Con cálculos similares a los anteriores, el PJ/FPV tiene una probabilidad de 66 por ciento de ganar la intendencia si es oficialismo mientras que para la UCR esta probabilidad es de 60 por ciento en iguales circunstancias. La conclusión es la importante ventaja que posee el partido del intendente al momento de la elección por la renovación del Ejecutivo local.

²¹ Para una parte de los estudios, el voto partidario en las categorías subnacionales estaría condicionado por el desempeño de la economía a nivel nacional y/o la popularidad del presidente (Squire y Fastnow, 1994; Remmer y Gélinau, 2003), mientras que para otros el votante realiza una evaluación de la performance de cada nivel de manera separada al momento del votar y en base a ello establece sus preferencias en cada caso (Partin, 1995; Carsey y Wright, 1998).

²² Aunque la variable se refiere a la ventaja del partido oficialista, es posible abrir el interrogante acerca de si la magnitud de este efecto se sostendrá con el mencionado cambio introducido en 2015 limitando a dos los mandatos de los intendentes.

En este punto se evidencia la excepcional situación de los municipios con actividades económicas principales ajenas al campo, dado que la relación entre ambas variables no es estadísticamente significativa al igual que ocurre con el resto de las variables de control del modelo. Este hallazgo plantea interesantes interrogantes para indagar en el futuro.

Resumiendo, en términos estadísticos la evidencia parece acompañar la hipótesis: las chances de acceder a la intendencia se ven disminuidas cuando los partidos/coaliciones enfrentan una contienda interna competitiva en las PASO. Esta conclusión parece ser válida para todas las agrupaciones consideradas en el trabajo, tanto en municipios con menos de cincuenta mil habitantes como en los más grandes —aunque en el primer caso el impacto de la competitividad es mayor—.

El hecho de que el partido/coalición lleve sus candidatos municipales en la misma boleta partidaria que otras categorías ejecutivas ganadoras en el municipio, genera una influencia enormemente positiva sobre la posibilidad de ganar la intendencia. En la mayoría de los casos, el efecto del arrastre del candidato a gobernador es mayor que la magnitud del arrastre presidencial siendo excepcionalmente alto en los municipios grandes.

Conclusiones

Al día de hoy, son escasos los trabajos académicos que abordan las consecuencias de la introducción de las elecciones primarias (PASO) en el nivel subnacional en Argentina, aunque cada vez son más las provincias que sancionan legislación para introducirlas en sus regímenes electorales²³.

En los orígenes de las PASO, algunos argumentos a favor de su implementación las plateaban como una instancia de democratización interna de los partidos. A la vez, servirían como un mecanismo de fortalecimiento de la participación ciudadana al trasladarse la interna partidaria a la decisión de los votantes. Adicionalmente, fueron pensadas como una solución a los problemas de fragmentación del sistema partidario argentino (De Luca y Malamud, 2010). Sin embargo, esta instancia abrió un nuevo inconveniente para la cohesión interna de los partidos: tener que lidiar con la posibilidad de que la primaria competitiva genere una disputa tal entre los candidatos que ponga en riesgo la posibilidad de que el partido/coalición gane la elección general. Una parte de la literatura politológica

²³ Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis y Santa Fe tienen sistemas de PASO. La Pampa, en cambio, adoptó un mecanismo de internas abiertas simultáneas donde participan solamente los partidos que no acuerdan candidaturas únicas.

originada en otras latitudes destaca esta posibilidad al respecto. Este trabajo apuntó a aplicar dichas presunciones a la realidad municipal de la provincia más grande de Argentina.

La evidencia estadística presentada acompaña la hipótesis planteada: una primaria competitiva afecta negativamente las chances de ganar la elección general. Este impacto se evidencia tanto en los municipios más grandes como en los pequeños (aunque el impacto es mayor en los primeros) y también cuando se consideran a los partidos mayoritarios de manera separada (PJ/FPV y UCR). Este hallazgo puede enmarcarse en las investigaciones que destacan las consecuencias electorales negativas de primarias divisivas, las que por el alto nivel de competitividad generan división dentro del partido/coalición. El/os candidato/s perdedor/es en lugar de hacer campaña y destinar recursos para sumar votos al espacio partidario en la elección general, «muerde/n» la mano compañera agravando el faccionalismo y la conflictividad.

Otras variables de control muestran los efectos esperados. En casi todas las variantes planteadas, los partidos/coaliciones del nivel municipal se benefician de compartir boleta partidaria con los candidatos a gobernador y a presidente que obtienen más votos en el municipio. Aunque el efecto arrastre de cada categoría varía según el tipo de municipio: en aquellos con menos de cincuenta mil habitantes el beneficio de ir «adherido» al candidato presidencial que mejores resultados obtiene localmente es mayor en términos de magnitud. Contrariamente, en el caso de los municipios grandes el impacto de esta variable no es estadísticamente significativa, en cambio sí lo es y en una importante magnitud el efecto arrastre de la boleta de gobernador.

La ventaja del oficialismo es enorme y genera un importante efecto sobre la probabilidad de volver a ocupar la intendencia. Esta probabilidad aumenta más allá del 54 por ciento en casi la totalidad de los modelos.

Algunos hallazgos interesantes requieren mayor investigación. Por un lado, el hecho de que el efecto de una primaria competitiva genere un impacto mayor sobre las chances de ganar la elección general en municipios grandes que en los pequeños. Por otro lado, que aquellos municipios cuya actividad económica no está vinculada al sector agropecuario escapen a la tendencia general que los modelos estadísticos han mostrado. En estos municipios es llamativo que otras variables relevantes para la literatura no muestren un impacto estadísticamente significativo sobre las chances de ganar la intendencia, como la ventaja del oficialismo y el arrastre del voto desde las categorías de niveles superiores en facultades.

Quizás los efectos más importantes puedan verificarse a futuro en la conexión electoral entre el votante y los precandidatos a cargos públicos

que acceden al mismo mediante primarias. Aun cuando se pretende fortalecer mediante las PASO a los partidos, al aglutinar sus líneas internas evitando la competencia «por afuera», pareciera haber alguna evidencia acerca de que esto erosiona la cohesión interna. Esto último puede significar que estrategias electorales más vinculadas a la idea de organización y verticalidad se vuelvan menos exitosas en contextos donde los incentivos institucionales los vuelven cada vez más competitivos.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M., Tullio, A. y Escolar, M. (2010). *Reforma política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de la Gestión Pública.
- Alarcón Olguín, V. (2009). Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 133-169). México D.F., México: Universidad de Salamanca-Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Alesina, A. y Rosenthal, H. (1995). *Partisan politics, divided government, and the economy*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Altman, David (2000). The politics of coalition formation and survival in multi-party presidential democracies. The case of Uruguay, 1989-1999. *Party Politics*, 6(3), 259-283.
- Barberis J., Lombardi, M., Mongan, J. C. y Salim, L. (2014). *Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales* (Documento de trabajo DPEPE N°13/2014). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas.
- Cabrera, E. (1991). Proporcionalidad y desproporcionalidad, en la elección de diputados nacionales: la Ley Electoral y un análisis de las elecciones legislativas nacionales de 1983, 1985, 1987 y 1989. *Desarrollo Económico*, 31(122), 279-290.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros-PENT.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (1998). ¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino. *Desarrollo Económico*, 47(188), 515-542.
- Carsey, T. y Wright, G. (1998). State and national factors in gubernatorial and senatorial elections. *American Journal of Political Science*, 42(3), 994-1002.
- Clerici, P. (2015). La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. *Revista SAAP*, 9(2), 313-341.

- Cox, G. (2000). Electoral coordination. En R. Rose (ed.), *International encyclopedia of elections*. Londres, Inglaterra: MacMillan.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- De la Peña, R. (2005). El número de autonomías y la competitividad electoral. *Política y Cultura*, 24, 233-255.
- De Luca, M. y Malamud, A. (2010). Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 173-189.
- De Luca, M., Jones, M. y Tula, M. I. (2008). Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina. *Revista POSTData*, 13, 81-102.
- Del Cogliano, N. y Prats, M. (2015). *Incertidumbre electoral, fragmentación política y coordinación de las elites en contextos multinivel. ¿Qué factores han determinado el armado de listas colectoras en la Provincia de Buenos Aires?* Trabajo presentado en las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política y Gobierno, Buenos Aires, Argentina.
- Djupe, P y Peterson, D. (2002). The impact of negative campaigning: Evidence from the 1998 senatorial primaries. *Political Research Quarterly*, 55, 845-60.
- Field, B. y Siavelis, P. (2009). Procedimientos de selección de candidatos en las democracias nacientes. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático* (pp. 61-84). México D.F., México: Universidad de Salamanca-Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Fiorina, M. (1991). Divided government in the States. *Political Science and Politics*, 24(4), 646-650.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima, Perú: Asociación Civil Transparencia-Internacional IDEA.
- Freidenberg, F. y Alcántara Sáez, M. (2009). Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción. En F. Freidenberg y M. Alcántara Sáez (coords.), *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México D.F., México: Universidad de Salamanca-Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Gallo, A. (2007). Representatividad partidaria y nominación de candidatos. Análisis de internas abiertas presidenciales en América Latina (Documento de trabajo N° 170). Buenos Aires, Argentina: Universidad de Belgrano.
- García Alba, P. (1998). El índice de dominancia y el análisis de competencia de las líneas aéreas mexicanas. *Gaceta de Competencia Económica*, 1, 15-32.
- Gervasoni, C. (2013). Transferencias federales y la competitividad electoral: la ventaja oficialista de gobernadores en provincias rentísticas (1983-2011). En C. Gervasoni y A. Porto (comps.), *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata.

- Gómez, L. (1991). *Elections, legitimacy and political change in Mexico, 1977-1988* (Tesis doctoral). Georgetown University, Washington, DC.
- Hogan, R. (2003). The effects of primary divisiveness on general election outcomes in state legislative elections. *American Politics Research*, 31, 27-47.
- Jacobson, G. (1987). *The politics of congressional elections*. Boston, MA: Little Brown.
- Janda, K., Jin-Young, K y Suárez-Cao, J. (2010). *Party system effects on country governance*. Trabajo presentado en la Annual Meeting de la American Political Science Association, Washington, DC.
- Jones, M., y Hwang, W. (2005). Party government in presidential democracies: Extending cartel theory beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*, 49(2), 656-669.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Lago, I. y Montero, J. R. (2009). Coordination between electoral arenas in multilevel countries. *European Journal of Political Research*, 48(2), 176-203.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Mair, P. y Katz, R. (2015). Los cambios en los modelos de organización y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel. En F. Casal Bértoa y G. Scherlis (comps.), *Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Méndez de Hoyos, I. (2003). Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997. *Política y Gobierno*, 10(1), 139-182.
- Michels, R. (1991). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires, Argentina: Amorroutu Editores.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). *Buenos Aires. Ficha provincial*.
- Molinar Horcasitas, J. (1993). *El tiempo de la legitimidad*. México D.F., México: Cal y Arena.
- Norris, P. (2004). *Electoral engineering. Voting rules and political behavior*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
- Partin, R. (1995). Economic conditions and gubernatorial elections: Is the state executive held accountable? *American Politics Quarterly*, 23(1), 81-95.
- Pomares, J., Page, M. y Scherlis, G. (2011). *La primera vez de las primarias: logros y desafíos* (Documento de políticas públicas / Recomendación N° 97). Buenos Aires, Argentina: Cippec.
- Pomares, J., Scherlis, G. y Page, M. (2012). *La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente* (Informe de monitoreo y evaluación). Buenos Aires, Argentina: Cippec.

- Pomares, M. J. (2013). Primarias: instrucciones para un nuevo juego se buscan. *El Estadista*, 84, disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=3709>
- Power, T. J. y Mochel, M. (2008). Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Governors in Brazil. En P. Siavelis y S. Morgenstern (eds.), *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Quesada Aramburú, J. y Cadelli, E. (2012). *Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses* (Documento de Trabajo DPEPE N° 04/2012). Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Rahat, G. y Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297-322.
- Remmer, K. y Gélinau, F. (2003). Subnational electoral choice: economic and referendum voting in Argentina, 1983-1999. *Comparative Political Studies*, 36(7), 801-821.
- Reynoso, D. (2011). *Estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*. Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Romero, D. (2003). Divisive primaries and the House district vote: A pooled analysis. *American Politics Research*, 31, 178-90.
- Rotman, S. y Varetto, C. (2014). Se hace camino al andar. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011). En M. Escolar y J. M. Abal Medina (coords.), *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Scherlis, G. (2008). *Patronage and party organization in Argentina: The emergence of the patronage-based network party* (Tesis doctoral, Universidad de Leiden, Leiden, Países Bajos).
- Schiumerini, L. y Page, M. (2012). *El efecto «cancha inclinada»: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas* (Documento de políticas públicas 115). Buenos Aires, Argentina: Cippec.
- Shugart, M. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Squire, P. y Fastnow, C. (1994). Comparing gubernatorial y senatorial elections. *Political Research Quarterly*, 47(3), 705-719.
- Stone, W., Atkenson, L. y Rapoport, R. (1992). Turnout on or turning off? Mobilization and demobilization effects of participation in presidential nomination campaigns. *American Journal of Political Science*, 36, 665-91.
- Valdés, L. (1995). El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral. *Política y Cultura*, 5, 29-41.

Palabras clave

competitividad – coaliciones – elecciones – partidos – subnacional

Keywords

competitiveness – coalitions – elections – parties – sub-national

Abstract

The discussion about the effects of primary election over political party divides literature among those who argue that regardless of the primary result, the votes of the losing candidate massively move later to the winner of the contest, and the ones who claim that internal disputes erode parties and coalitions which impact on loosing general election. Through a statistical model, this study finds that the greater the number of internal list, and the more competitive the primary election, the lower chances has the party to win general elections. This study analyzes local elections in municipalities of Province de Buenos Aires highlighting that primaries have effects not only on candidates' selection but also on coalitions' electoral performance. Findings are important to think on electoral strategies when the game has more than one turn.

ANEXO

Partidos considerados en el universo

Año elección	Nombre partido/coalición
2011 y 2015	Frente para la Victoria-FPV (129 municipios en 2011 y 125 municipios en 2015)
2011	Unión para el Desarrollo Social-UDESO (74 municipios)
2015	Cambiemos (116 municipios)
2011	Coalición Cívica-ARI (25 de Mayo, Dolores, Tornquist)
2011 y 2015	Unión Vecinal de Gonzáles Chaves (Adolfo Gonzáles Chaves)
2015	Progresistas (Azul, Saavedra)
2011	Proyecto Sur (Capitán Sarmiento)
2011	Frente Amplio Progresista -FAP (Carlos Casares, Hipólito Yrigoyen)
2011 y 2015	Nueva Alternativa Carmeña (Carmen de Areco)
2015	Una Nueva Argentina-UNA (30 municipios)
2011	Unidad por Chascomús (Chascomús)
2011	Compromiso Pringles (Coronel Pringles)
2011 y 2015	Integración Vecinalista Rosaleña (Coronel Rosales)
2011	Movimiento para la Victoria (Coronel Suárez)
2011	Futuro Exaltación (Exaltación de la Cruz)
2015	Frente Marplatense (General Pueyrredón)
2011	Acción Marplatense (General Pueyrredón)
2011	Frente Social de la Provincia de Buenos Aires (Marcos Paz, Mercedes, San Nicolás, San Pedro)
2011	Nuevo Encuentro (Morón)
2011	Frente Popular (Necochea, Presidente Perón, Salto, San Miguel, Vicente López)
2011	Movimiento Unión del Partido de Pinamar (Pinamar)
2011	Rivadavia Primero (Rivadavia)
2011	Encuentro por Rojas (Rojas)
2015	Unión Vecinal Salliqueló (Salliqueló)
2011	Partido Fuerza Organizada Renovadora Democrática (San Fernando)
2011 y 2015	Movimiento Vecinal del Partido de Tres Arroyos (Tres Arroyos)
2011	Agrupación Vecinal Primero Tres Lomas (Tres Lomas)
2011 y 2015	Acción por Villarino (Villarino)
2011 y 2015	Nuevo Zárate (Zárate)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Hacia una evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro en la posconvertibilidad*

Towards an assessment of the scope of citizenship in Río Negro province in the post-2001 period

SOLEDAD A. PÉREZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Fundación Bariloche, Argentina
soledadaperez@gmail.com

CELESTE RATTO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, Argentina
mceleste_ratto@hotmail.com

La noción de ciudadanía que emana de toda forma de representación política está asociada tanto a la idea de derechos individuales como a la pertenencia comunitaria. No se trata simplemente de un marco legal constituido por un conjunto de derechos y responsabilidades sino que involucra una dimensión identitaria ligada al sentimiento de pertenencia a una comunidad política. En algunos sistemas políticos la satisfacción de derechos no es uniforme entre las áreas geográficas y los grupos sociales que lo integran. En Argentina, en el período que tuvo lugar a partir de la posconvertibilidad se dio inicio a un proceso de recuperación económica que permitió implementar políticas sociales tendientes a la recuperación del rol Estado y a la ampliación de la ciudadanía. Sin embargo, desde las ciencias sociales al día de hoy poco se ha discutido sobre el impacto que tales políticas han tenido en materia de ciudadanía y especialmente sobre las condiciones para su ejercicio en una sociedad caracterizada por la territorialización de las asimetrías y la heterogeneidad social. El objetivo principal de nuestro trabajo consiste en identificar y describir los cambios y las continuidades que se produjeron en las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía ocurridos en la posconvertibilidad en la provincia de Río Negro. Para ello, hemos reunido un corpus de información proveniente de distintos organismos públicos y de investigaciones realizadas por especialistas para poder dar cuenta de la situación tomando como ejes educación, salud, necesidades básicas insatisfechas y discriminación.

* El presente artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación Plurianual (2014-2016) de Conicet titulado: «Democracia, derechos y necesidades: un estudio sobre el alcance y el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro» (11220130100254CO), dirigido por Celeste Ratto y codirigido por Soledad Pérez. Artículo aceptado para su publicación el 29 de octubre de 2016.

Introducción

La noción de ciudadanía implicada en toda forma de representación política está asociada tanto a la idea de derechos individuales como a la pertenencia comunitaria. No se trata simplemente de un marco legal constituido por un conjunto de derechos y responsabilidades sino que involucra también una dimensión identitaria, ligada al sentimiento de pertenencia a una comunidad política.

En el presente trabajo nos proponemos realizar una aproximación al estudio de la ciudadanía argentina, con el objetivo de evaluar su alcance y vigencia en la provincia de Río Negro. Puntualmente, aspiramos a abonar al análisis de las condiciones de posibilidad de ejercicio de la ciudadanía en una sociedad caracterizada por la heterogeneidad social, económica y cultural y la territorialización de las asimetrías.

En este marco, entendemos que el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos es inalcanzable en un contexto de insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, de ahí que no adhiramos a la distinción entre derechos de primera y segunda generación. A nuestro entender, la definición del alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye una herramienta clave para el empoderamiento y la construcción de condiciones de posibilidad para la realización de los derechos civiles y políticos.

Así las cosas, entre los objetivos centrales de este trabajo nos planteamos: a) obtener un relevamiento inicial respecto de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro, en el norte de la Patagonia argentina; b) evaluar si esas condiciones cambiaron y en qué grado luego de la caída de la convertibilidad (2002); y c) evaluar la existencia de asimetrías en el ejercicio de la ciudadanía en la provincia de Río Negro.

Para ello, en primer lugar, realizaremos una breve descripción de distintas aproximaciones teóricas a la noción de ciudadanía, destacando los puntos de coincidencia que existen entre las mismas a fin de tomar este terreno común (Nudler, 2012) como base a partir de la cual realizar nuestro análisis. Luego, describiremos distintos estudios que han trabajado sobre la provincia de Río Negro que brindan elementos para contextualizar el estudio.

Posteriormente, a partir del análisis de datos estadísticos producidos por organismos oficiales (Indec, Inadi) e instituciones como Unicef, evaluaremos los niveles de satisfacción/vulneración de los derechos a la salud y a la educación y nos aproximaremos a la evaluación de la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales analizando la distribución de la población con necesidades básicas insatisfechas.

Este análisis será complementado con los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia, ya que a partir de las denuncias y actuaciones

de oficio de esta dependencia es posible observar algunas modalidades que asume la vulneración de derechos. Finalmente, y en virtud de que tal como señalamos, la noción de ciudadanía involucra una dimensión identitaria, vinculada al sentido de pertenencia a una comunidad política, analizaremos el Mapa de discriminación de Río Negro realizado por el Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo con el objetivo de conocer qué grupos sufren por la puesta en cuestión de su pertenencia mediante actos discriminatorios.

Aproximación teórica a la noción de ciudadanía

Si se rastrea a lo largo de la teoría política clásica y contemporánea, podemos encontrar distintos modelos de ciudadanía. Siguiendo a Max Weber (1944) los primeros dos antecedentes están relacionados, por un lado con la democracia ateniense, en la cual el ideal de ciudadanía se comete a partir de un ciudadano activo (*homo politicus*) que se realiza mediante su participación en la esfera de los asuntos públicos. Por otro lado, la democracia romana nos lega un *homo economicus* definido por un estatus jurídico de derechos y deberes. Este esquema jurídico encargado de resguardar las garantías individuales será el que permitirá el surgimiento de la esfera privada en donde el ciudadano podrá concretar sus intereses económicos. A partir de estos antecedentes y en el marco de la teoría política contemporánea, fueron formulados 4 modelos de ciudadanía. El primer modelo se corresponde con la noción de ciudadanía liberal, en donde los ciudadanos son fundamentalmente libres e iguales. El ideal de ciudadanía se logra mediante la cooperación de todo ciudadano en la sociedad democrática cuyas instituciones deben favorecer la libertad e igualdad de todos (Rawls, 1979). Luego, en el modelo de ciudadanía libertaria Nozick nos propone un modelo de Estado mínimo que garantice la seguridad de todos sus ciudadanos, considerados como clientes. «Sólo es legítimo un Estado mínimo, cualquier otro más extenso, lesiona y viola los derechos del hombre» (Nozick, 1988, p. 118). Así, las personas libres e inviolables se convierten en clientes de una agencia de protección o Estado mínimo que protege sus derechos individuales y pertenencias. A diferencia de los modelos liberal y libertario, el tercer modelo de ciudadanía republicana parte de una noción de ciudadanía activa, retomando el ideal de la democracia ateniense de participación en los asuntos públicos como esfera básica de realización humana. Habermas (1999) a través de su teoría de la acción comunicativa entiende que el estatus de ciudadano libre e igual surge fundamentalmente de los derechos políticos de comunicación y participación política, aunque para que dicho estatus sea posible es necesaria la existencia de otras categorías de derechos.

En tal sentido, la autonomía privada y la autonomía pública del ciudadano son cooriginarias. En este modelo el ideal de ciudadanía se constituye a partir de un ciudadano que participa en los procesos democráticos deliberativos, decidiendo las condiciones de la convivencia de la comunidad.

Por último, la ciudadanía comunitaria surge principalmente como crítica a la concepción liberal de la ciudadanía. La ética procedimental y la razón instrumental que la ciudadanía liberal impone, llevan a la pérdida de las libertades. Frente al individualismo liberal este modelo rescata la idea de comunidad en tanto grupos humanos con ciertas características comunes que permiten la identificación entre sus miembros. Esta idea de comunidad se construye sobre la base de la tolerancia, el reconocimiento y el respeto de las diferencias. En este modelo el ideal de ciudadanía no sólo se basará en los principios universales de iguales derechos para todos los miembros de la comunidad política, sino que también debe incluir las demandas de reconocimiento e igual valor de todos los grupos diferentes que forman la comunidad política (Taylor, 1991).

Como sostiene Beneitez Romero (2004), más allá de las diferencias que estos 4 modelos representan es posible encontrar un claro punto de acuerdo basado en la definición de la ciudadanía como pertenencia a una comunidad política.

Los elementos que definen esa condición política han variado a lo largo del tiempo y de las tradiciones teóricas. En general los modelos de ciudadanía refieren a formas diferentes de entender la vinculación del ciudadano con la organización política democrática de la que son miembros. Podemos generalizar diciendo que algunos retoman la noción de la democracia romana en la cual se supone un ciudadano más bien pasivo y frente al cual se crea un entramado jurídico que garantice los alcances de la esfera privada. Con lo cual el acento está puesto en las características institucionales formales que permitan la realización de las libertades individuales. Otras definiciones en cambio pondrán el acento en la figura de ciudadano más activo que se realiza en la esfera pública retomando el ideal de la democracia ateniense. Aquí se busca generar espacios que garanticen la efectiva participación y toma de decisiones por parte de los ciudadanos.

Será Thomas H. Marshall, quien en 1950 arribará a una de las definiciones más extendidas de la ciudadanía. Según este autor la ciudadanía es aquel estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de pleno derecho de una determinada comunidad. Distingue así tres ámbitos fundamentales de la ciudadanía: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. El ámbito civil abarca los derechos relativos a la libertad individual (libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a la posibilidad de suscribir

contratos, y el derecho a la justicia). Las instituciones que garantizan estos derechos son los tribunales de justicia. El ámbito político se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de sus miembros. Aquí las principales instituciones son las instituciones de gobierno como el parlamento o las juntas de gobierno locales. Por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevaletentes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas con estos derechos son el sistema educativo y los servicios sociales. Marshall creía que a partir del reconocimiento de los derechos sociales del ciudadano se estaba asistiendo a la última fase de evolución de la ciudadanía pudiéndose hablar ya de ciudadanía plena.

La incorporación de los derechos sociales a la noción de ciudadanía abrió toda una nueva serie de debates en torno al alcance de dicha condición. Como hemos visto, cualquier definición de ciudadanía exige la existencia de un entramado jurídico que defina las condiciones de pertenencia a una comunidad política, dotando a cada uno de sus miembros con derechos, libertades y obligaciones. Ahora bien, para que esa ciudadanía exista efectivamente se necesita de un Estado-nación que garantice la eficacia de ese marco jurídico sobre todo su territorio. Esa eficacia se basa en una expectativa muy extendida, confirmada por la evidencia ejemplarizante, de que, de ser necesario, la autoridad central investida con los poderes pertinentes hará cumplir esa ley (O'Donnell, 1993). De esta forma, se garantiza la igualdad a todos los miembros de una nación en términos de ciudadanía, lo cual se vuelve crucial para el ejercicio de los derechos políticos que permiten el funcionamiento de la democracia. Como destaca O'Donnell (1993), desde la academia muy a menudo se da por sentado que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional del entramado jurídico que define las condiciones de ciudadanía. No se suele plantear si dicho entramado tiene la misma eficacia a lo largo de todo el territorio nacional y a través de todos los estratos sociales existentes. Pero como el mismo autor señala, en ningún país se ha alcanzado por completo el ideal de la «igualdad ante la ley». La situación empeora cuando nos referimos a países en vías de desarrollo cuyas condiciones sociales, jurídicas y económicas varían en gran medida a lo largo de sus territorios. En muchas de esas democracias emergentes la eficacia del orden jurídico y la autoridad que de él emana se desvanecen en cuanto uno se aleja de los centros urbanos nacionales, configurándose áreas o «zonas marrones» (O'Donnell, 1993) en las cuales los derechos participativos y democráticos de las poliarquías están vigentes, pero la inequidad en la distribución de recursos, la pobreza y la discriminación ponen de manifiesto una baja intensidad de la

ciudadanía. La pregunta que surge entonces es: ¿qué ocurre cuando la eficacia de la ley se extiende muy irregularmente a través del territorio y de las relaciones sociales que supuestamente regula?, ¿cuáles son las condiciones que permiten un ejercicio pleno de la ciudadanía en sociedades caracterizadas por altos grados de heterogeneidad social y territorial?

En tales situaciones en las cuales no existe una legalidad eficaz de un Estado democrático, en todo el territorio y en todos los estratos sociales, surge una merma importante de las condiciones para el ejercicio de ciudadanía. Un Estado que no es capaz de hacer valer su legalidad sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía (O'Donnell, 1993).

En las situaciones en las cuales los Estados son ineficaces a la hora de asegurar la legalidad en todo su territorio y a lo largo de los sectores sociales, se crean esferas de poder autónomas, regidas por valores fuertemente antidemocráticos (O'Donnell, 1993). Esos territorios que quedan fuera del alcance de la ley se constituyen como sistemas de poder privado o privatizado, donde no tienen vigencia muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática, atentando contra la condición básica de ciudadanía.

La ciudadanía de baja intensidad adquiere diversas formas de expresión. Empíricamente suelen traducirse en una disparidad extrema en la distribución de los recursos no sólo económicos sino también civiles, políticos y sociales y en distintas formas de discriminación. Esto se produce en el marco de una paradójica situación en la cual bajo un concepto de ciudadanía universalizado (pues se basa en principios universales y atraviesa distintos regímenes políticos y tradiciones culturales) que se aplica a todo el territorio nacional, conviven distintas y solapadas formas de exclusión (Balibar, 2013).

Asumiendo que la distribución de los derechos no es uniforme, resulta fundamental indagar acerca de qué modo/s en una comunidad política la ciudadanía se hace efectiva. Dicha indagación resulta compleja por distintos motivos. Unos, vinculados a la accesibilidad a los datos y otros relacionados con características propias de los derechos.

En el primer sentido, y puntualmente para el caso que analizamos, a la falta de datos que históricamente caracteriza a la provincia de Río Negro en general, se agrega la falta de información a escala local que permita visibilizar las asimetrías en los niveles de satisfacción de los derechos. En cuanto a las características de los derechos: su multidimensionalidad, interdependencia, interrelación y los procesos de ampliación y transformación de los mismos complejizan aún más el análisis. Al destacar este último nivel de complejidad aludimos al hecho de que la actividad ciudadana constituye la esencia de la política democrática. En este sentido, el despliegue de la ciudadanía no podría darse sin un dispositivo institucional, pero ese dispositivo no es definitivo y universal, sino que está sujeto a transformaciones (Cheresky, 2011).

Dichos cambios en ocasiones responden a presiones de grupos de ciudadanos, que en cierto modo «empujan» los límites que definen las condiciones de pertenencia a una sociedad y en el mismo movimiento redefinen a la democracia. Tal es así que gran parte de los cambios institucionales experimentados en los últimos años fueron resultado de iniciativas de grupos de ciudadano/as, emergieron desde abajo y lograron cristalizarse adquiriendo un marco legal o institucional.

Antecedentes del estudio de la provincia de Río Negro

Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en la Argentina se erigen sobre una gran heterogeneidad y desigualdad regional. «La realidad regional argentina permite constatar un proceso de conformación desigual, en donde conviven ámbitos territoriales notoriamente heterogéneos» (Cao, Favaro e Iuorno, 2003, p. 39). Los registros demográficos y de desarrollo socioeconómico son ostensiblemente diferentes. Por ejemplo, mientras las áreas centrales (provincias pampeanas) concentran el 63 por ciento de población y el 75 por ciento del producto bruto interno en un 20 por ciento de superficie; las áreas despobladas —en las cuales se encuentra la provincia de Río Negro— concentran un 7 por ciento de población y un 7 por ciento de PBI en un 35 por ciento de superficie. Esas desigualdades también se registran al interior mismo de cada provincia.

En la provincia de Río Negro, las profundas diferencias existentes entre regiones, ciudades y al interior de las mismas, conllevan asimetrías respecto de las condiciones de posibilidad para el ejercicio de la ciudadanía, denotando de esta forma falencias al momento de asegurar la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos.

Un estudio llevado adelante por Escolar y Villarino (2004) sobre las provincias de Río Negro y Neuquén confirma la desigualdad en términos de distribución poblacional, económica y electoral¹.

Estas disparidades suelen tener su correlato en materia política. Luego de analizar el impacto de los procesos de ajuste y reforma económica sobre el aumento de la vulnerabilidad social en la ciudad de Viedma y Cutral Có, Coniglio y Guerrero (2001) concluyen que tales sitios pertenecen a sistemas políticos que podríamos caracterizar por el cesarismo político y por una baja intensidad de ciudadanía. En el mismo sentido, Favaro e Iuorno (2005) describen el escenario político rionegrino durante el período que se extiende entre 1983 y 2003 como caracterizado por la «hegemonía excluyente» de la

¹ Nos referimos aquí a la distribución desigual del padrón electoral que se concentra en tres distritos principalmente.

UCR. Ese entramado político fue el que moldeó y permitió que se produjeran «el deterioro en el sistema de salud y educativo, la des-industrialización, los bolsones de pobreza, la desarticulación provincial» (Favaro e Iuorno, 2005, p. 39). Desde el lado de la ciudadanía, la participación política y social en Río Negro ha evidenciado también rasgos heterogéneos. En cuanto a la participación política tradicional en los partidos políticos, según el informe de la Cámara Nacional Electoral en la provincia de Río Negro el nivel de afiliación partidaria está 4 puntos por debajo del promedio nacional. En cuanto a los sujetos sociales y sus acciones de protesta, Favaro, Iuorno y Cao (2006) observan que las acciones de protesta de Río Negro se han caracterizado por ser discontinuas y desarticuladas, lo cual suele asociarse a la desigual distribución poblacional y económica (Favaro, Iuorno y Cao, 2006). Así, la sociedad civil de la provincia de Río Negro presenta características políticas distintivas en la Patagonia, asociadas a lo que Winderbaum denomina la «fragmentación territorial organizada» rionegrina (Masés y Rafart, 2003a; Masés y Rafart, 2003b; Winderbaum, 2006).

Aproximándonos al análisis del alcance de la ciudadanía en Río Negro

Tal como señalamos anteriormente, el término ciudadanía involucra variaciones más allá de las cuales es posible sostener que alude a un espacio de individuos dotados de derechos o que pugnan por el reconocimiento de los mismos y que construyen en dicho proceso vínculos asociativos e identitarios cambiantes (Cheresky, 2011). De ahí que el ejercicio de evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía involucre una multiplicidad de dimensiones y sea ineludible realizar un recorte.

En el presente trabajo, dicho recorte responde tanto a la accesibilidad, dado que no existe una amplia diversidad de fuentes, a la fiabilidad de los datos asociada a la credibilidad del organismo que los releva, así como al hecho de que los mismos tengan alcance provincial y permitieran realizar interpretaciones preferentemente a nivel departamental.

En función de ello, analizaremos datos estadísticos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Unicef, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Mapa de discriminación de la provincia) y complementaremos dichos datos cuantitativos realizando una aproximación cualitativa, a partir del análisis de los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro.

Las primeras fuentes citadas permitirán evaluar el acceso a derechos tales como el derecho a la educación y a la salud, y una aproximación a derechos

economicos, sociales y culturales involucrados en las mediciones de necesidades básicas insatisfechas, siendo dicha información complementada con los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia², ya que a partir de las denuncias y actuaciones de oficio de esta dependencia es posible observar distintas modalidades que adquiere la vulneración de derechos, invisibilizadas tras las cifras estadísticas que en términos de cobertura suelen pintar cuadros alentadores.

Finalmente, y en virtud de que tal como señalamos la noción de ciudadanía involucra una dimensión identitaria vinculada al sentido de pertenencia a una comunidad política, analizaremos el Mapa de la discriminación de Río Negro realizado por el Instituto Nacional contra la Discriminación la Xenofobia y el Racismo³ con el objetivo de conocer qué grupos sufren por la puesta en cuestión de su pertenencia mediante actos discriminatorios.

Aproximación desde las necesidades básicas

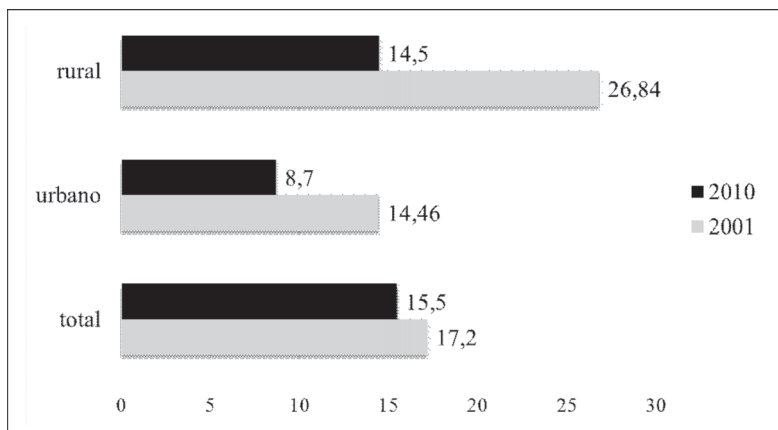
Una forma de aproximarnos a la evaluación de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en Río Negro partiendo de datos oficiales, que da cuenta de una evolución positiva luego de la caída de la convertibilidad, es el porcentaje de familias con más de una necesidad básica insatisfecha. Tal como se puede observar en el Cuadro 1, se produjo un descenso, pasando de 17,2 por ciento en 2001 a un 15,5 por ciento de hogares que viven con más de una NBI.

Si atenemos a la diferencia entre población urbana y rural, la asimetría es muy significativa, dado que en el área urbana el 8,7 por ciento de los hogares son pobres por NBI en la provincia, contrastando con el 14,5 por ciento de los hogares de zonas rurales según el censo 2010.

² Según la Ley 2756 de creación y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de Río Negro, corresponde a los defensores presentar un informe anual de lo actuado por el organismo en el período comprendido entre el 1 de noviembre y el 31 de octubre del año siguiente. A los fines de nuestro trabajo, conviene aclarar que estos informes en tanto fuentes tienen limitaciones ya que son incomparables entre sí. En el período analizado distintas gestiones han pasado por la Defensoría del Pueblo de la provincia imprimiendo su impronta a la gestión y obviamente a los informes. Existen temas/preocupaciones en las actuaciones de oficio que se vinculan con las inquietudes/sensibilidades/intereses del responsable de turno que hacen incomparable un informe con otro. Al mismo tiempo, el perfil del defensor, la imagen pública del mismo, generan que la defensoría sea percibida como un ámbito para hacer cierto tipo de denuncias que están asociadas al defensor/a y la gestión. No obstante ello, estos informes anuales permiten tipificar vulneraciones a derechos, de ahí nuestro interés en relevarlos.

³ El estudio del Inadi, realizado con la colaboración de un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional del Comahue, consistió en una encuesta de 399 casos tomados en las localidades de Viedma, San Antonio Oeste, Villa Regina, G. Roca, Allen, Cinco Saltos, Jacobacci, Cipolletti, Bariloche y Choele Choel. La selección de casos respetó la proporción de rango de edad y sexo.

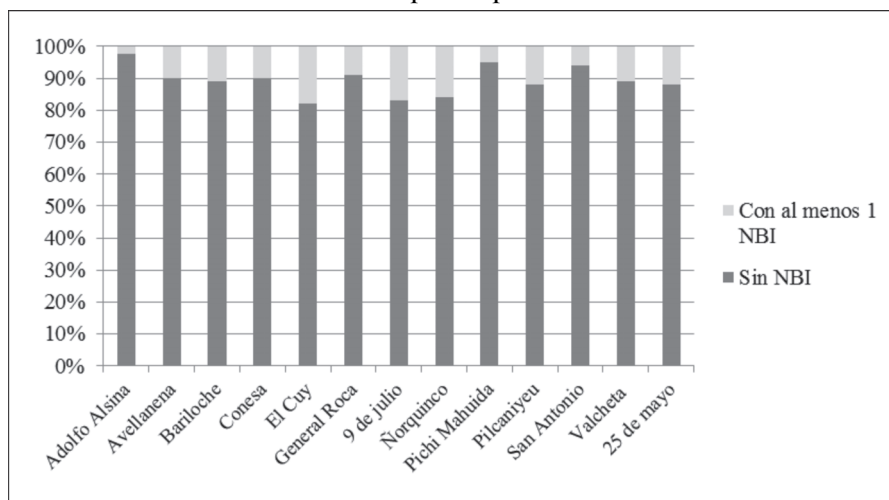
Gráfico 1
Necesidades básicas insatisfechas⁵. Variación intercensal de los hogares con NBI, 2001-2010



Nota: Variación intercensal de los hogares con NBI 2001-2010, total país: -23; total Río Negro: -24,4.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

Gráfico 2
Porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

⁴ Según el Indec, hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas son aquellos que presentan al menos una de las siguientes condiciones de privación. NBI 1. Vivienda:

Haciendo una lectura a nivel departamental de los datos del Censo 2010, es posible observar que los departamentos de El Cuy, 9 de Julio y Ñorquincó tienen más del 15 por ciento de los hogares con al menos 1 NBI; lo cual contrasta fuertemente con el departamento de Adolfo Alsina, donde se encuentra la capital provincial, que registra un 6 por ciento de los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha. Así, la cifra de los tres departamentos previamente mencionados da cuenta de un porcentaje mayor de hogares con al menos una NBI que los que tenían en promedio las zonas urbanas en 2001.

A su vez, los datos previamente reseñados, que expresan las asimetrías entre porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha entre los distintos departamentos, pueden ser leídos a la luz de los datos provistos por el Mapa de discriminación realizado por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) de la provincia, del cual surge que el primer factor discriminatorio es el nivel socioeconómico, punto sobre el cual volveremos más adelante.

El acceso a la educación

Según consta en el artículo 60 de la Constitución provincial, la educación es un derecho de todos los habitantes y una obligación irrenunciable del Estado. Atendiendo a los datos del Censo de 2001, el nivel de alfabetización en los mayores de 10 años en la provincia alcanzaba al 96,3 por ciento de sus ciudadanos y ciudadanas, mientras que un 3,7 por ciento fueron registrados como analfabetos. Comparando con el Censo realizado en 2010 existe un leve crecimiento en el porcentaje de población alfabetizada, alcanzando el 97,5 por ciento, lo cual repercute en una merma del porcentaje de personas no alfabetizadas que llega al 2,5 por ciento.

Estos datos que a simple vista pueden resultar positivos, encubren grandes asimetrías al interior de la provincia. Así, por ejemplo, en el departamento de Ñorquincó, el analfabetismo asciende al 14,9 por ciento (en 2001 era del 21,4

es el tipo de vivienda que habitan los hogares que moran en habitaciones de inquilinato, hotel o pensión, viviendas no destinadas a fines habitacionales, viviendas precarias y otro tipo de vivienda. Se excluye a las viviendas tipo casa, departamento y rancho. NBI 2. Condiciones sanitarias: incluye a los hogares que no poseen retrete. NBI 3. Hacinamiento: es la relación entre la cantidad total de miembros del hogar y la cantidad de habitaciones de uso exclusivo del hogar. Operacionalmente se considera que existe hacinamiento crítico cuando en el hogar hay más de tres personas por cuarto. NBI 4. Asistencia escolar: hogares que tienen al menos un niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela. NBI 5. Capacidad de subsistencia: incluye a los hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y que tienen un jefe no ha completado el tercer grado de escolaridad primaria.

por ciento), en El Cuy al 11,1 por ciento (17,6 por ciento en 2001), en 9 de Julio al 10,6 por ciento (16,6 por ciento en 2001) y en el departamento de 25 de mayo al 9,8 por ciento de la población (era 15,6 por ciento).

Pese a estos datos que evidencian mejoras en los niveles de alfabetización, el acceso a la educación o a los niveles requeridos en la actualidad para considerar que el derecho a la educación está satisfecho no son suficientes. Es necesario analizar otros indicadores. Siguiendo un estudio realizado por Unicef y analizando el porcentaje de estudiantes con sobreedad por ámbito y sector de gestión de educación, surgen datos que desafían o ponen en cuestión las cifras alentadoras de los niveles de alfabetización alcanzados en la provincia.

Poniendo el foco en el indicador de sobreedad se observan desigualdades por ámbito (rural/urbano) y por sector (público/privado). Así las cosas, es posible advertir que la sobreedad se manifiesta más intensamente en las escuelas estatales que en las privadas. Estos niveles de sobreedad se encuentran vinculados a mayores niveles de repitencia en el sector de gestión público y a la absorción de los repitentes del sector privado por parte del sector público.

Respecto del ámbito rural, la sobreedad es notoriamente más alta, fundamentalmente en el sector primario, en donde la brecha asciende hasta los 15 puntos porcentuales. Al mismo tiempo, el descenso en los niveles de sobreedad en el último tramo manifiesta que la mayor intensidad de abandono se da entre los alumnos que han atravesado la experiencia de la repitencia.

Por otra parte, en el mismo estudio de Unicef se ha realizado el seguimiento de una cohorte de edad a lo largo de varios años, que ha permitido caracterizar distintos procesos: a) la salida de los alumnos del sistema escolar (abandono) y b) la disminución de la cantidad de alumnos que asisten en edad teórica.

En el gráfico que se presenta a continuación se visualiza una cohorte de edad de educación común y también de adultos. A partir del mismo se puede observar que de 100 alumnos que en 1999 asistían con 6 años a educación común, en 2010, 41 de ellos habían abandonado la escuela. De ellos, 16 ingresaron a la educación de adultos, mientras que los restantes quedaron fuera del sistema escolar. Casi un tercio continuó asistiendo pero ha repetido más de una vez y un porcentaje algo menor a un tercio, (29), asiste sin haber repetido.

Atendiendo a las edades en las cuales se intensifica el abandono es posible afirmar que la población se mantiene estable hasta los 12 años. A partir de los 13 la cantidad de inscriptos disminuye año a año. A los 14 años, 1000 de los alumnos habían abandonado la educación común, y solo 200 se habían inscripto en la de adultos.

Considerando la edad teórica, se advierte que entre los 6 y los 7 años, el 15 por ciento de los alumnos repitió y se inscribió nuevamente con sobreedad. Entre los 6 y los 9, el 26 por ciento de la cohorte repitió alguna

vez y entre los 9 y los 12, la edad teórica de la cohorte disminuye con menor intensidad. A partir de los 12 años la cantidad de alumnos que asisten a la escuela en edad teórica decrece en coincidencia con la intensificación de las dificultades vinculadas al inicio del secundario.

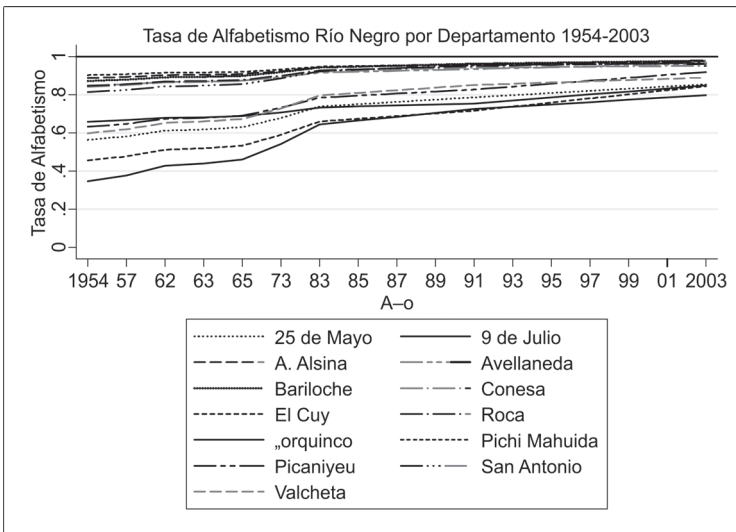
Ahora bien, ¿qué sucede en el ámbito rural? El seguimiento de una cohorte de edad a través de los años en las zonas rurales de la provincia de Río Negro permite observar que de cada 100 alumnos que asistían con 6 años en el año 1999, al llegar a los 17 años de edad solo 11 asisten a educación común sin haber repetido, 19 asisten a educación común, habiendo repetido al menos alguna vez y 70 abandonaron la educación común, quedando fuera del sistema escolar. De éstos, tan solo 5 se inscribieron en educación de adultos.

La disminución de la matrícula en edad teórica deja al descubierto una fuerte y sostenida intensidad a lo largo de toda la cohorte, especialmente en las edades más tempranas: ya a los 7 años de edad, uno de cada 4 niños/niñas ha perdido esa condición de edad teórica. Esto se agudiza a los 9 años, ya que el 40 por ciento ha perdido esa condición, ascendiendo a más de la mitad de los estudiantes de 12 años que han perdido la condición de edad teórica (51 por ciento).

El análisis de estos datos debe complementarse con los de migración rural urbana, dado que alumnos que han quedado registrados como habiendo abandonado la escuela rural pueden haberse inscripto en el ámbito urbano, lo cual disminuiría los niveles de abandono real de la cohorte rural. Es posible que un conjunto de alumnos que se registren como abandonantes en el ámbito rural, en realidad hayan cursado la primaria en zonas rurales e iniciado la secundaria en zonas urbanas, lo que disminuiría el abandono real de la cohorte rural, pero incrementaría el abandono real de las cohortes urbanas.

A partir de lo expuesto es posible interpretar que en los últimos años se ha producido una ampliación en la satisfacción del derecho a la educación que se manifiesta en la existencia de un aumento de la población alfabetizada, en la oportunidad generada por la presencia de una nueva universidad pública con sedes en distintos puntos de la provincia y en la cual la mayoría de los estudiantes son parte de la primera generación de universitarios de su familia. Sin embargo, esta situación se combina con altos niveles de repitencia y abandono, fundamentalmente en las escuelas públicas y esto se agudiza en la zona rural.

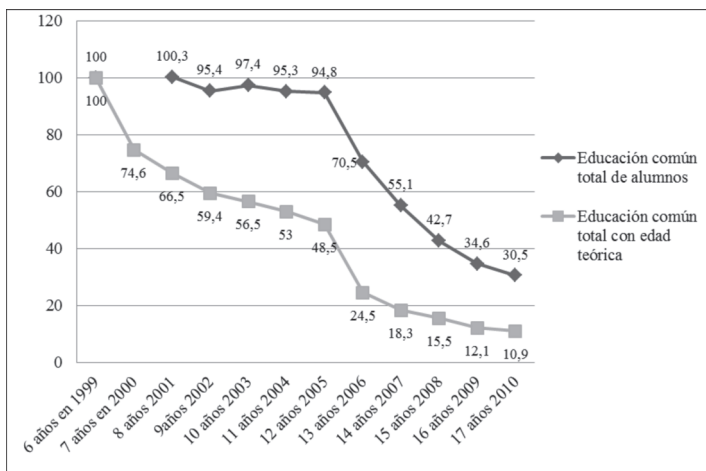
Gráfico 3
Educación. Evolución histórica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Stokes y Lupu (2009), datos ecológicos a partir de datos censales y electorales.

Gráfico 4

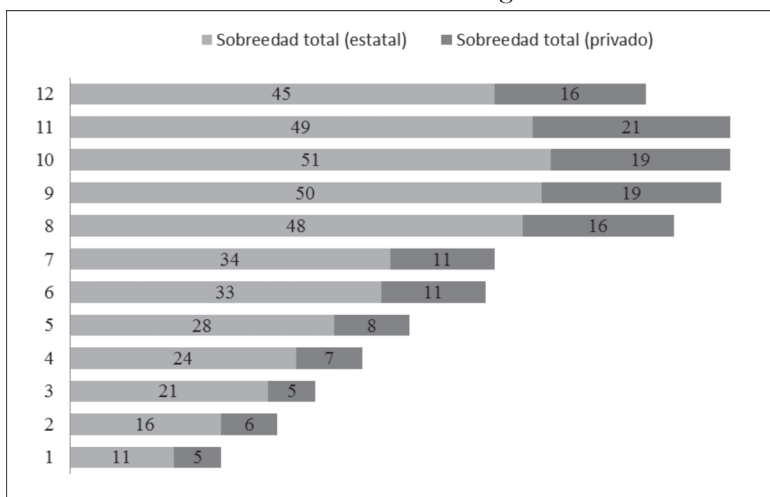
Total de alumnos y alumnas en edad teórica en una cohorte por edad de 6 a 17 años iniciada en 1999 en el ámbito rural



Nota: Educación común. Inscriptos en año 1999=base 100.

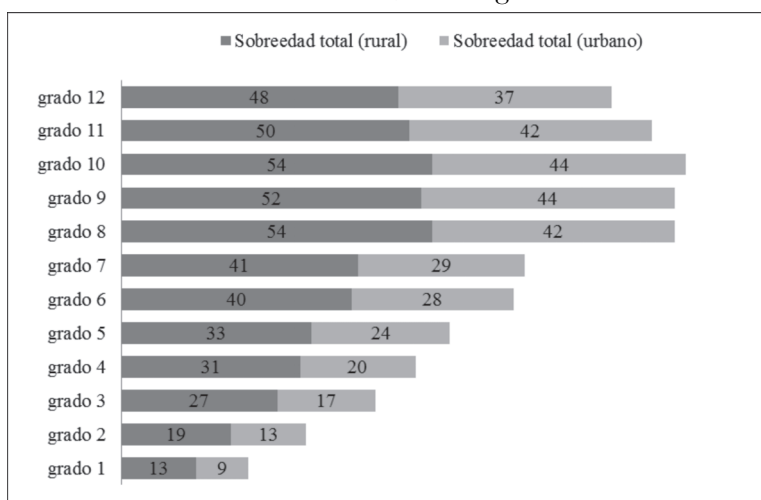
Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

Gráfico 5
 Porcentaje de sobreedad por sector de gestión educación común.
 Grados 1-12, Río Negro



Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

Gráfico 6
 Porcentaje de sobreedad total por ámbito en educación común.
 Grados 1-12, Río Negro



Fuente: Procesamiento en base a datos de la Diniece-Ministerio de Educación. Relevamiento anual de matrícula y cargos 2010.

Intentado poner de manifiesto situaciones de vulneración de derechos respecto a la dimensión educación, citamos como ejemplos la violación a la ley de becas que consta en el informe 2002/3 de la Defensoría del Pueblo de la provincia. Allí quedó reflejado no sólo que no se abrió la convocatoria a becas, sino que se dio de baja a quienes habían resultado destinatarios de becas por incumplir con los compromisos asumidos, pero el primero en incumplir fue del Estado provincial que no brindó los recursos comprometidos. En los sucesivos informes se destacan presentaciones por la situación edilicia de las escuelas y reclamos por días de clase perdidos en las ciudades de Roca, El Bolsón, Bariloche y San Antonio (Informe 2004-5). Asimismo, existieron presentaciones por la falta de comunicación en las instituciones educativas que no disponen ni de teléfonos, ni de celulares. Entre 2007 y 2008 hubo presentaciones por falta de aulas en escuelas de Bariloche. En General Roca, por la necesidad de reparar la instalación eléctrica del CET 1, que fue clausurado judicialmente por la inseguridad a la que estaban expuestos trabajadores y estudiantes. Asimismo, en Viedma se suspendieron clases por irregularidades en la conexión de gas de una escuela. En Fernández Oro, también se suspendieron clases por presencia de ratas y falta de mantenimiento e higiene (Escuela N°40). Asimismo, en la escuela de Guardia Mitre se detectó la presencia de manganeso en el agua de la escuela siendo esta no apta para consumo, lo que motivó también una presentación en la Defensoría del Pueblo de la Provincia. También hubo presentaciones por irregularidades en la elaboración y distribución de alimentos para alumnos del Centro de Educación Técnica 16 de Cinco Saltos en el cual hubo una intoxicación general de varios estudiantes (Informe 2012-13). Por otra parte, se registraron presentaciones por la existencia de transformadores contaminados (PCB) en cercanía de instituciones escolares en San Carlos de Bariloche.

La salud en la provincia de Río Negro, entre el acceso y el derecho

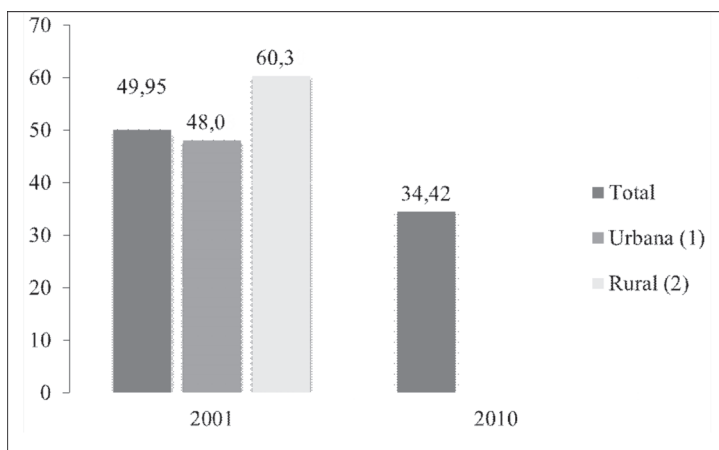
En la provincia de Río Negro, el sistema público de salud está conformado por una red de servicios de distinto nivel de complejidad (del I al VI) distribuidos en todo el territorio provincial, con 35 hospitales y 214 centros de salud. Todos ellos de dependencia provincial, lo cual, a diferencia de otras jurisdicciones, permite una mejor coordinación entre los niveles de atención.

Según el censo 2010, el 51,3 por ciento de la población tiene obra social, el 34,4 por ciento no posee, un 12,7 por ciento accede a una prepaga y un 1,6 por ciento es titular de programas o planes⁵.

⁵ Este dato no surge de los resultados obtenidos del cuestionario básico del Censo 2010 sino del ampliado.

Gráfico 7

Salud. Provincia de Río Negro. Población urbana y rural por cobertura por obra social y/o plan de salud privado o mutual. Año 2001 y 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Indec, censos 2001-2010.

Atendiendo a la distribución de recursos humanos e infraestructura en la provincia, es posible observar que en la zona andina, donde está ubicada la localidad más poblada de la provincia, San Carlos de Bariloche, donde se asienta el 22 por ciento de la población rionegrina (127 485 habitantes), existe un hospital de complejidad VI (Hospital Zonal Bariloche) que posee 157 camas, 16 centros de salud y recursos humanos que ascienden a un total de 678 trabajadores³. Esta situación de la zona andina y de S. C. de Bariloche en particular en términos de infraestructura y recursos humanos contrasta fuertemente con la de otras localidades de la provincia como Viedma, capital provincial, en la cual, con la mitad de la población (60 789 habitantes), existen 90 camas, 716 trabajadores y 11 centros de salud.

Comparando con la ciudad de Choele Choel, que tiene un 10 por ciento de la población de Bariloche (12 896 habitantes) también la diferencia es notable, ya que cuenta con poco menos de un tercio de los profesionales que tiene Bariloche y un tercio de no profesionales, teniendo, como señalamos previamente una población 10 veces menor.

Esta situación tan asimétrica en la asignación de infraestructura y recursos humanos en el sistema de salud indudablemente no responde a políticas que tiendan a compensar desigualdades socioeconómicas, dado que el departamento de Adolfo Alsina, el que en términos comparativos dispone de más recursos humanos y de infraestructura es justamente uno de los que menos hogares con NBI tiene en toda la provincia.

Atendiendo a los informes de la Defensoría del Pueblo de la provincia (2002-2014) es posible advertir presentaciones que dan cuenta de altos niveles de vulnerabilidad del derecho a la salud que se ponen de manifiesto en las denuncias respecto a la falta de infraestructura, demoras en la asignación de turnos, en provisión de medicamentos y/o drogas oncológicas, en el abastecimiento de medicamentos para tratamientos especiales, en la provisión de prótesis y ortesis, en cirugías y tratamientos que han sido demorados por falta de fondos. Asimismo, existen presentaciones por inconvenientes con derivaciones a centros de alta complejidad. También se registraron cierres de centros de salud por problemas de infraestructura y provisión de servicio de gas⁶. Las presentaciones respecto a la situación de Ipross (Instituto Provincial del Seguro de Salud) también son recurrentes⁷.

Identities and discrimination in Río Negro

A fin de aproximarnos a la dimensión identitaria involucrada en la noción de ciudadanía que da cuenta del sentido de pertenencia a una comunidad política tomamos como fuente el Mapa de discriminación provincial realizado por el Instituto contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi).

Este informe aporta datos significativos respecto de la situación en la provincia de grupos poblacionales especialmente vulnerables como los pueblos originarios. Según el estudio del Inadi, el 46 por ciento de los encuestados/as de Río Negro mantiene imaginarios tendientes a la asimilación cultural de estos grupos. Este porcentaje es considerablemente mayor que la media nacional, la cual asciende al 33 por ciento⁸.

⁶ Camuzzi Gas del Sur retiró los medidores en el centro de salud del barrio Juan José Gómez en el departamento de General Roca por problemas de infraestructura y en el caso del centro de salud del barrio San Francisco III (Bariloche), el centro se mantuvo dos meses cerrado por el robo del medidor que no repuesto con celeridad por la empresa.

⁷ A fin de ilustrar las asimetrías, sobre las que venimos trabajando cabe citar un estudio que tomó como base a la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo realizado en 2013 en dos poblaciones socioeconómicas diferentes de la ciudad de Bariloche ligadas una a una escuela pública y la otra a una escuela privada. Allí la prevalencia de diabetes, sobrepeso y obesidad supera en más de 10 por ciento en el primer grupo, siendo en promedio 7 años más jóvenes; sólo en el caso de la hipercolesterolemia la relación es inversa, es decir, que existe mayor prevalencia en la población socioeconómicamente más aventajada (Pérez, Domínguez Mon y Perner, 2013).

⁸ El porcentaje de acuerdo con la frase «las comunidades indígenas deberían hacer un mayor esfuerzo de integración a la cultura general» es mayor entre la población de mayor edad y entre aquellas personas con menores niveles educativos y socioeconómicos.

El 81 por ciento de los/as encuestados/as pertenecientes a pueblos originarios (13 por ciento de la muestra) manifestaron haber presenciado o recibido tratos discriminatorios motivados por el nivel socioeconómico, aspecto físico y el color de piel principalmente en ámbitos laborales, educativos, vía pública, instituciones públicas y eventos sociales.

Otro elemento a tener en cuenta a la hora de evaluar las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía está dado por la presencia de actos discriminatorios, punto respecto del cual el 62 por ciento de los encuestados manifestaron haber sufrido o presenciado este tipo de situaciones. Cabe mencionar también que el porcentaje más alto de personas que manifestó haber presenciado y/o sufrido actos discriminatorios se ubica en la franja etaria que va de los 18 a 29 años, lo que nos permitiría pensar que los jóvenes tienen más internalizado como categoría de percepción cuáles son las acciones discriminatorias, frente a grupos de adultos de edad intermedia o avanzada que podrían asumir dichos actos naturalmente.

Por otra parte, entre las personas migrantes el 48 por ciento manifestó haber sufrido discriminación y el 68 por ciento presenciado actos de este tipo. Considerando que el 78 por ciento de los migrantes ha experimentado estas situaciones alguna vez, se evidencia que la nacionalidad es uno de los principales desencadenantes de prácticas discriminatorias seguida por el nivel socioeconómico, obesidad/sobrepeso, aspecto físico, la discapacidad y el color de piel.

El nivel socioeconómico aparece como el principal factor de experiencia discriminatoria en la provincia, con el 34 por ciento de los casos, seguido por el 21 por ciento vinculado al aspecto físico, el 19 por ciento por ser migrante, un 16 por ciento relacionado al color de piel, otro 16 por ciento por obesidad, en el 12 por ciento de los casos el factor aludido es la discapacidad y, finalmente, en el 9 por ciento de los casos, el factor de experiencia discriminatorio es la vestimenta.

En este punto, quedan de manifiesto las endebles condiciones para el ejercicio de la ciudadanía en que viven algunos grupos. La discriminación por nivel socioeconómico recae sobre quienes habitan viviendas deficitarias, poseen trabajos precarios, mal pagos, entre otras situaciones de derechos vulnerados que remiten a la primera dimensión de la noción de ciudadanía. A su vez, la presencia de actos discriminatorios frente a éstos nos reenvía a la segunda dimensión, a la identitaria, dando cuenta de la posibilidad/imposibilidad de desarrollar el sentido de pertenencia a una comunidad por el acto discriminatorio⁹.

⁹ Otro dato significativo está constituido por los ámbitos donde se sufrió discriminación. El ámbito laboral es el espacio de mayor discriminación, superando en 9 puntos a la media nacional. Al mismo tiempo, la discriminación en instituciones públicas, supera en 5 puntos a la media nacional, dando cuenta del rol que juega o deja de jugar el Estado al momento de generar condiciones propicias para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

A modo de cierre

El análisis de las transformaciones que se dieron en el período marcado por la caída de la convertibilidad (2002) y el año 2015 en la provincia de Río Negro, acerca de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía, permite extraer preliminarmente una serie de conclusiones que dan cuenta de un cuadro de situación caracterizado por tendencias contrapuestas.

Si bien por una parte se detectan impactos que se pueden evaluar positivamente en términos de satisfacción de derechos, evidenciando avances sustantivos en la mejora de ciertos indicadores y en la reducción de ciertas asimetrías, también existen problemas persistentes que manifiestan fuertes desigualdades en las condiciones para el ejercicio de los derechos y graves niveles de vulneración de esos mismos derechos en ciertos lugares que trazan una fisonomía coincidente con las «zonas marrones» descritas por O'Donnell, es decir, zonas en las que la vigencia de la ley y los derechos se caracteriza por ser débil o nula.

Así, si bien se advierten mejoras en los niveles de necesidades básicas insatisfechas, éstas deben contextualizarse en el marco de una provincia en la cual el mayor motivo de discriminación es el nivel socioeconómico.

Respecto de la educación, se evidencian también tendencias contrarias. Por una parte existe una mayor tasa de alfabetización, aunque persisten ciertos enclaves fundamentalmente en zonas rurales donde el ritmo de esta tendencia es notablemente más lento. Atendiendo al indicador de sobreedad, se observan desigualdades por ámbito (rural/urbano) y por sector (público/privado). Si a esto agregamos las denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo de la provincia, por problemas edilicios graves como las irregularidades en las conexiones de electricidad, gas, la falta de agua potable en algunas escuelas, comida en mal estado, entre otras, el saldo positivo en esta dimensión es seriamente cuestionable.

En cuanto al acceso a la salud, se registran problemas similares; existen zonas y grupos poblacionales en los cuales este derecho no está garantizado, ya sea por falta de acceso a medicamentos, por carencia de infraestructura y/o de recursos humanos. Al mismo tiempo, estudios que indagan sobre asimetrías a escala local, dan cuenta de severas desigualdades en la presencia de enfermedades no transmisibles, comparando poblaciones de distinto nivel socioeconómico.

En este sentido, existen grupos especialmente vulnerables en nuestra provincia tales como los sectores económicamente desaventajados, los pueblos originarios, los migrantes, los pobladores rurales y otros a los que no aludimos en este trabajo, no porque no existan sino porque su situación no se visibiliza claramente a partir de las dimensiones e indicadores

seleccionados. Según se desprende de nuestro análisis, Ñorquincó, El Cuy y 9 de Julio son los departamentos en los que más se solapan distintas modalidades de vulneración de derechos, configurando zonas en las que se ejerce una ciudadanía de baja intensidad.

Estos grupos poblacionales, no sólo carecen de la satisfacción de derechos involucrada en alguna de las dimensiones de la definición de ciudadanía, sino que también su pertenencia comunitaria se encuentra puesta en cuestión, en algunos casos precisamente motivada por la propia vulneración de derechos, generando una situación de perversa circularidad. Dicho más directamente: si el principal factor de discriminación se vincula con el nivel socioeconómico, hay ciudadanos que son discriminados precisamente por tener ciertos derechos vulnerados, como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la tierra, a la educación o a la salud.

Esto deja en evidencia la existencia de extensas zonas marrones en la provincia de Río Negro al tiempo que pone de manifiesto la distancia entre el derecho formal a la ciudadanía y las posibilidades efectivas de ejercer ese derecho. El ejercicio del derecho de votar no posee virtudes inherentes que garanticen el cumplimiento de las distintas dimensiones que hacen a la ciudadanía. La ciudadanía no está dada empíricamente, ni se reduce a la evocación de un conjunto de derechos reglamentados en un determinado territorio. Su ejercicio no es ajeno a las condiciones de vida materiales de los individuos. La cualidad ciudadana se define en el acto de reconocerse en el derecho, sin este acto de reconocimiento de los sujetos en tanto titulares de los mismos, la ciudadanía pierde intensidad, hasta desvanecerse, ya que no existen ciudadanos al margen de la práctica de la ciudadanía, de ahí, la importancia de seguir profundizando en el análisis de las condiciones que permiten su ejercicio.

Bibliografía

- Auyero, J. (1998). *Favores por votos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial.
- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editorial.
- Bandieri, S. (2009). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana.
- Bandieri, Susana (2007). De la revolución de independencia a la consolidación del Estado nacional: la Patagonia en el Siglo XIX. Presentación General. En C. J. Godoy Manríquez (dir.), *Patagonia total* (pp. 178-188), Bogotá, Colombia: ALFA Centro Literario.

- Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En AA. VV., *Manual de Ciencia Política* (pp. 39-79). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Benítez Romero, M. B. (2004). *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate* (Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, España).
- Bohman, J. (1997). *Public deliberation*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Camino Vela, F. (2011). *La dinámica política en la provincia de Río Negro (Argentina) desde mediados del siglo XX: el predominio de la Unión Cívica Radical*. Universidad de Sevilla, Sevilla, España.
- Camino Vela, F. (comp.) (2012). *El mundo de la política en la Patagonia norte*. Neuquén, Argentina: Educo.
- Camino Vela, F. y Rafart, G. (2012). *La política democrática en la Patagonia: predominios partidarios en las provincias de Neuquén y Río Negro*. General Roca, Argentina: Publifadecs.
- Cao, H., Favaro, O. e Iuorno, G. (2003). *Las provincias argentinas. Estados, territorio y sociedad en las últimas décadas* (Serie Documentos de Trabajo). Neuquén, Argentina: Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura.
- Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis? En M. Cavarozzi y J. M. Abal Medina (eds.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 9-30). Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Cechini, S. (2010). Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas. En L. Pautassi y V. Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Organización de Estados Americanos.
- Coniglio, C. y Guerrero, S. (2001). *Tolerancia al ajuste y problemas de inserción social en dos asentamientos afectados por procesos neoliberales de ajuste y reforma del Estado, con escasa formulación de proyectos de reestructuración productiva. Comparación entre Viedma y Cutral Có*. Trabajo presentado en el V Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- Cheresky, I. (1999). *La innovación política*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Cheresky, I. (2011). *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2001-2002). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2002-2003). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2003-2004). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2004-2005). *Informe anual*. Viedma, Argentina.

- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2005-2006). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2006-2007). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2007-2008). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2008-2009). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2009-2010). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2010-2011). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2011-2012). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Defensoría del Pueblo de la provincia de Río Negro (2012-2013). *Informe anual*. Viedma, Argentina.
- Escolar, M. y Villarino, J. (2004). Partidos, provincias y región. Geografía de las coaliciones políticas en Neuquén-Río Negro (1983-2003). En G. Rafart, J. Quintar y F. Camino Vela (comps.), *20 años de democracia en Río Negro y Neuquén* (pp. 45-88). Neuquén, Argentina: Educo.
- Ewald, F. (1985). *L'état providence, Libro IV*. París, Francia: Grasset.
- Favaro, O. e Iuorno, G. (2005). Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983-2003). En O. Favaro (comp.), *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Favaro, O., Iuorno, G. y Cao, H. (2006). Política y protesta social en las provincias argentinas. En G. Caetano (comp.), *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Felner, E. (2010). Métodos para monitorear la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En L. Pautassi y V. Abramovich (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Franco, M. A. y Álvarez, M. (2003). *La reforma del Estado y el proceso de tercerización en Río Negro*. Trabajo presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Estado y Administración, Córdoba, Argentina.
- García Linera, Á. (2009). *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores-Clacso.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa I y II*. Madrid, España: Taurus.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (2014). *Mapa de la discriminación en Río Negro 2013-2014*. Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. Buenos Aires, Argentina.

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo nacional de población, hogares y viviendas*. Buenos Aires, Argentina.
- Iuorno, G. (2007). La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales. En M. Ruffini y R. F. Masera (comps.), *Horizontes en perspectiva. Contribución para la historia de Río Negro (1884-1955)*. Viedma, Argentina: Fundación Ameghino-Legislatura de Río Negro.
- Katz, R. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge, MA: CUP.
- Masés, E. y Rafart, G. (2003a). La patria peronista en la Norpatagonia: notas sobre el origen del peronismo en Río Negro y Neuquén. En *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- Masés, E. y Rafart, G. (2003b). Tiempos peronistas: continuidades y rupturas en Rafart. En E. Gabriel y Masés (dir.), *El peronismo desde los territorios a la Nación. Su historia en Neuquén y Río Negro (1943-1958)*. Neuquén, Argentina: Editorial Educo.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Gorla.
- Merton (1987). Three fragments from a sociologist's notebooks: Establishing the phenomenon, specified ignorance and strategic research materials. *Annual Review of Sociology*, 13, 1-28.
- Ministerio de Salud de la Provincia de Río Negro (2014). *El derecho a la salud en Río Negro fortaleciendo el sistema de salud riognegrino etapa 2014-2015*. Viedma, Argentina.
- Navarro Floria, P. y Vejsberg, L. (2009). El proyecto turístico barilochense antes de Bustillo: entre la prehistoria del Parque Nacional Nahuel Huapi y el desarrollo local. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18(4), 414-433.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Nudler, O. (2012). *Controversy spaces. A model of philosophical and scientific controversies*. Amsterdam, Holanda: John Benjamins.
- O'Donnell, G. (1992). *¿Democracia delegativa?* (Cuadernos del CLAEH N° 61). Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 130, 163-184.
- O'Donnell, G. (2000). Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, 39(156), 519-570.
- Pautassi, L. y Abramovich, V. (2009) (comps). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Pautassi, L. y Abramovich, V. (2009) (comps). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.

- Perez, S., Domínguez Mon, A. y Perner, S. (2013). *Desigualdades en el proceso salud/enfermedad/atención en San Carlos de Bariloche: prácticas alimentarias y actividad física en varones y mujeres con hijos en edad escolar en contextos socioeconómicos diferentes*. Trabajo presentado en el XXVIII Congreso Argentino de Medicina General, Potrero de los Funes, Argentina.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruffini, M. (2005). La consolidación inconclusa del Estado: los Territorios Nacionales, gobernaciones de provisionalidad permanente y ciudadanía política restringida (1884-1955). *Revista SAAP*, 3(1), 81-101.
- Taylor, C. (1991). *La ética de la autenticidad*. Barcelona, España: Paidós.
- UNICEF (2011). *La educación en cifras. Indicadores seleccionados para la caracterización del sistema educativo*. Río Negro. Buenos Aires, Argentina.
- Weber, M. (1944). *Economía y sociedad*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Winderbaum, S. (2006). *Para pensar y entender Río Negro*. Neuquén, Argentina: Ediciones Pido la Palabra.

Palabras clave

ciudadanía – desigualdades – derechos – democracia – Río Negro

Keywords

citizenship – inequalities – rights – democracy – Rio Negro

Abstract

Citizenship implies that certain rights are available for the members of a community. That the scope of those rights covers the complete territory of one State is the basic condition of democracy. In spite of that, in heterogeneous societies where persist strong inequalities, the scope of those rights along all the territory and across all social groups, become very hard to accomplish. In Argentina, after the 2001 crises and during the post-convertibility process, the economic recovery allowed the implementation of social politics in order to spread the scope of citizenship. But until today little is known about the real impact of those social policies in the citizen condition, especially in a society with great territorial and social asymmetries. The aim of this work is to contribute to a better understanding of the real working of the Argentinean citizenship. The main goal is to analyze the scope of citizenship along all the territory and across all social groups of Río Negro province, describing the change and continuities in the post-2001 period. In order to describe the scope of citizenship regarding with education, health, unsatisfied basic needs, and discrimination we gathered all the available information of several public sources.

Notas de investigación

Evaluación de los efectos de la Boleta Única Electrónica: evidencia experimental de las elecciones en Chaco 2015*

Evaluation of the effects of e-voting: Experimental evidence from the elections in Chaco 2015

MARÍA BELÉN ABDALA

Universidad de San Andrés, Argentina
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina
mariabelenabdala@gmail.com

PEDRO A. ANTENUCCI BENESCH

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

Este artículo analiza la influencia de la incorporación de tecnologías de votación sobre el resultado de las elecciones. Se presentan los resultados de un análisis cuasiexperimental de los comicios provinciales y locales en los municipios de Charata y Villa Ángela de la provincia de Chaco en 2015, midiendo el efecto del sistema de Boleta Voto Electrónico (BVE) sobre el resultado de las distintas categorías de votos. Se observa que el diseño del mecanismo utilizado para la emisión de los sufragios no es inocuo o neutral y cualquier cambio en la forma de votar tendrá un impacto sobre los patrones de votos y, como consecuencia, en el resultado de los comicios.

El proceso electoral 2015 dejó como resultado la fotografía de miles de boletas en los cuartos oscuros ocasionando confusión en los votantes, la imagen de una competencia desigual entre los partidos generada por la dificultad para garantizar su presencia en los lugares de votación. Ese año también trajo consigo novedades en la regulación electoral en el nivel provincial. Varias provincias siguieron el camino iniciado en 2011 por Santa Fe, Córdoba y Salta, e introdujeron nuevas formas de votar. Junto a estos cambios y a los problemas de representación e integración del sistema de partidos, resurgieron las preguntas sobre el sistema de votación.

Los sistemas de votación poseen efectos específicos sobre el comportamiento electoral de los votantes. La boleta partidaria, en la cual los can-

* Artículo aceptado para su publicación el 26 de noviembre de 2016.

didatos a los distintos cargos van pegados en una misma boleta, promueve un efecto de arrastre: se tiende a votar al mismo partido o alianza que se elige para un cargo en el resto de los cargos en juego. Un sistema de boleta única separada por cargo, como la santafesina, promueve el efecto contrario al arrastre denominado voto cruzado. Su diseño no es neutral. Por todo ello, estudiar las experiencias de los distritos que introdujeron nuevas formas de votar resulta fundamental para informar el debate respecto del reemplazo del sistema de votación tradicional en el nivel nacional. Cualquier cambio en la forma de votar tiene impactos sobre los patrones de voto y, como consecuencia, sobre el resultado de los comicios.

Las elecciones de las autoridades provinciales (gobernador y diputados) y locales (intendente y concejales) de Chaco en 2015 presentan un escenario excepcional para explorar el tema. Allí, el camino desde la boleta partidaria hacia el sistema de votación electrónico comenzó de manera gradual, al ser implementado en el 100 por ciento de las mesas de Resistencia y en un establecimiento femenino y en uno masculino en los municipios de Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela y Charata, teniendo en cuenta los de mayor cantidad de electores. Particularmente en los últimos dos esta distribución resultó en que solo en un porcentaje de las mesas incluidas en el circuito votaran mediante la Boleta Voto Electrónico (BVE). El cambio en la tecnología de votación, manteniendo constantes el resto de los componentes del sistema electoral, brinda la posibilidad de realizar un análisis cuasiexperimental para estimar los efectos del «sistema de Boleta Voto Electrónico (BVE)» sobre dos aspectos importantes del comportamiento de los votantes: la proporción de votos positivos y la proporción de votos de cada fuerza política en las distintas categorías de la elección.

En las siguientes secciones se procede a realizar una revisión de los efectos documentados por la literatura que los mecanismos de votación tienen sobre los resultados de los comicios, se presentan las particularidades de las elecciones que se llevaron a cabo en Chaco en el 2015, se detalla el diseño del modelo cuasiexperimental que la estrategia de implementación de la BVE permite utilizar, se documentan los resultados y se realiza una discusión sobre la implicancia que los mismos tienen a la hora de considerar la implementación en otros ámbitos de esta tecnología de votación.

Efectos de los mecanismos de votación sobre los resultados electorales

Existen diferentes factores institucionales y de comportamiento que llevan a los ciudadanos a votar por distintos partidos, a emitir votos en

blanco o anular sus votos. Los sistemas de votación poseen efectos específicos sobre el comportamiento electoral de los votantes y, por ende, influyen sobre el resultado de los comicios (Engstrom y Kernell, 2005). Mientras la boleta partidaria promueve un efecto de arrastre —se tiende a votar al mismo partido o alianza que se elige para un cargo en el resto de los cargos en juego—, un sistema de boleta única separada por cargo promueve el efecto contrario, denominado voto cruzado (Leiras y Calvo, 2011). Entonces, ¿cuáles son los efectos del uso del voto electrónico?

Desde 1990 un gran número de países en el mundo ha adoptado sistemas de voto electrónico y muchos otros están implementando pruebas piloto (Alvarez y Hall, 2008). Con el creciente uso de nuevos sistemas de votación, la literatura que emergió sobre las tecnologías electorales se concentró fundamentalmente en estudiar la seguridad del sistema y posibilidades de fraude (Feldman, Halderman y Felten, 2006), la usabilidad de la interfaz (MacNamara, Gibson y Oakley, 2014) y los niveles de confianza de los ciudadanos (McGaley y Gibson, 2003; Alvarez, Katz y Pomares, 2011). Sólo parcialmente la literatura ha dado cuenta de los efectos del voto electrónico sobre el resultado de los comicios. Con el objeto de facilitar la exposición, dichos estudios pueden ordenarse en los factores intencionales y no intencionales del voto.

Los sistemas de votación difieren, entre otras cosas, en la información que se presenta a los votantes y en la posibilidad de cambiar o corregir el voto (Herrnson et al., 2008). De este modo, una preocupación respecto de la relación entre nuevas tecnologías de votación y resultados de los comicios refiere a los efectos del diseño de la boleta o pantalla sobre los resultados electorales. En este sentido, algunos autores subrayan cómo las diferencias en la cantidad y la forma en que la información se presenta a los votantes pueden afectar las señales que utilizan para identificar y seleccionar a los candidatos. Diferentes estudios enfocados en el caso norteamericano encuentran que las máquinas de votación electrónica reducen los votos en blanco al recordarle a los votantes sobre competencias que tienden a ignorar (Celeste, Thornburgh y Lin, 2005) y previenen los votos nulos al no permitir que seleccionen más de un candidato por competencia (Kimball, 2003; Carrier, 2005). Así, el corte de boleta intencional es explicado por la decisión consciente de votar a distintos partidos, a los probables ganadores, como resultado de cálculos estratégicos de parte de los votantes (Duverger, 1959; Alvarez y Nagler, 2000; Calvo y Abal Medina, 2002).

Otros estudios estudian el corte de boleta que resulta de fallas informativas. El denominado corte de boleta no intencional ocurre cuando un votante muestra una preferencia sincera por dos partidos diferentes que compiten en carreras distintas y no consigue emitir su voto por su partido

preferido en al menos una de las competencias. Este segundo factor es, en gran medida, la consecuencia de la forma en que los electores perciben y procesan las claves informativas presentadas a ellos a la hora de emitir el voto (Calvo, Escolar y Pomares, 2009). En efecto, si los sistemas afectan de manera desproporcionada la probabilidad de cometer errores y emitir votos nulos entre grupos de votantes que comparten una inclinación partidaria, la brecha potencial de los votos registrados/emitados en relación con la intención primera del sufragio podría afectar sustancialmente los resultados de las elecciones (Alvarez, Sinclair y Wilson, 2004; Herrnson et al., 2008). Esto se evidencia claramente a partir del trabajo de Ansolabhere y Stewart (2005), que examina el desempeño relativo de diferentes tecnologías de votación utilizando los resultados de las elecciones a presidente, gobernador y senadores en Estados Unidos entre 1988 y 2000. Sus hallazgos sugieren que las boletas tradicionales presentan las tasas más bajas de votos residuales en las elecciones presidenciales, seguido por las boletas escaneadas ópticamente, aquellas de palanca mecánica, las máquinas electrónicas de registro directo y las tarjetas perforadas. En las elecciones para gobernador y senadores, las boletas de papel, de escaneo óptico y las electrónicas disminuyen significativamente la tasa de votos residuales. Además, la tecnología puede influir en el número de votos emitidos por error.

Frisna et al. (2008) muestran la asociación entre una tasa anómala de votos en blanco y la forma en que la pantalla táctil introducida en la elección de 2006 en Estados Unidos agrupaba a los candidatos a diputados con la carrera por la gobernación. La magnitud de dicho efecto no deseado fue tal que su ausencia podría haber alterado el resultado de la elección. Por su parte, Herrnson, Hammer y Niemi (2008) estiman el impacto del diseño de la boleta sobre la precisión de los votantes, utilizando datos de un estudio de campo que permite asociar la intención de voto de los individuos con los votos emitidos de dos sistemas de votación diferentes: un sistema de voto electrónico de pantalla táctil y otro con escaneado óptico basado en el distrito. El estudio se enfoca en la frecuencia de los errores, en las omisiones o fallas para seleccionar al candidato preferido por el votante, y en el grado en que los electores seleccionan boletas con candidatos que no querían elegir. En concreto, el diseño importa.

La adopción del voto electrónico puede tener también efectos diferenciales sobre los resultados electorales al afectar la participación electoral. Más aún, Card y Moretti (2007) analizan los efectos de la pantalla táctil en las elecciones presidenciales de 2000 y 2004 en Estados Unidos y encuentran que la adopción de este sistema tiene un efecto negativo sobre la participación de los votantes y un, pequeño pero estadísticamente significativo, efecto positivo sobre el apoyo electoral a George Bush. Sin embar-

go, es concebible que un cambio hacia una nueva tecnología afecte temporalmente los resultados de las elecciones, sin generar necesariamente un efecto permanente. En esa línea, Allers y Kooreman (2009) exploran la asociación entre tecnología de votación y resultados electorales, distinguiendo entre efectos introductorios y permanentes del voto electrónico y entre elecciones nacionales y municipales. Sus resultados señalan un efecto positivo pero temporal del voto electrónico sobre la participación electoral y un efecto negativo para la fracción de votos residuales.

Ahora bien, los efectos de las tecnologías pueden ser particularmente significativas en las elecciones multipartidarias donde, al haber un gran número de candidatos, los votantes pueden implementar atajos para identificar y seleccionar la opción electoral preferida (Reynolds y Steenbergen, 2006). En ese marco, Katz et al. (2008) analizan la influencia de las tecnologías de votación sobre los resultados electorales en sistemas multipartidarios a partir de los datos extraídos de un experimento en campo realizado en las elecciones legislativas de 2005 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir, una prueba piloto en la que se testearon 4 prototipos de voto electrónico, llevada a cabo en 41 recintos distribuidos al azar en toda la ciudad con un total de 14 800 participantes. Los autores examinan el rol del diseño de la boleta y los efectos de información para encontrar que las diferencias en la cantidad y tipo de información y la forma en que es presentada favorece a algunos partidos sobre otros. Dicho efecto puede ser lo suficientemente grande para alterar el resultado de la elección. Incluso, luego de controlar por predictores sociodemográficos y de comportamiento, sus resultados apoyan las hipótesis sobre la influencia de los efectos de información y heurística cognitiva sobre los resultados electorales (Bartels, 1996; Lau y Redlawsk, 2006).

También para el caso argentino, Calvo, Escolar y Pomares (2009) estudian los resultados del mismo experimento a gran escala de voto electrónico llevado a cabo en las elecciones legislativas de 2005. Su principal hallazgo radica en estimar la importancia de la información que se presenta en la pantalla: el diseño de la pantalla afecta significativamente el corte de boleta no intencional y el resultado general de la elección. Mientras los prototipos de voto electrónico que refuerzan claves centradas en los candidatos llevan a una mayor tasa de corte de boleta entre los votantes, aquellos prototipos que adoptan un foco sobre las características comunes a todas las competencias (sobre el nombre del partido, su logo o número), resultan en menores tasas de corte de boleta. De este modo, las diferentes tecnologías de votación no solo colectan el resultado seleccionados por elector, sino que también moldean el resultado de los comicios.

Por último, Leiras y Calvo (2011) se concentran en el impacto de los procedimientos de votación introducidos por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Salta durante 2011 sobre los resultados electorales. Mientras en las dos primeras provincias se implementaron distintas modalidades de boleta única papel, en la última se comenzó a implementar el voto electrónico de manera parcial. Específicamente, los autores estiman los efectos de estos sistemas sobre la proporción de votos positivos y la probabilidad de votar por candidatos del mismo partido para distintas categorías de candidato. Como resultado encuentran una mayor proporción de votos positivos en las elecciones para gobernador que en las elecciones para cualquier cargo legislativo. Las boletas únicas adoptadas en Córdoba y Santa Fe ampliaron esta diferencia: el nuevo sistema coincidió con un aumento en los votos positivos en las elecciones para gobernador y una reducción en las elecciones legislativas (excepto las de los senadores santafesinos). En Salta, la proporción de voto en blanco aumentó en las mesas de voto electrónico, pero el aumento fue más pronunciado en la categoría de diputados provinciales que en la de gobernador. Sin embargo, es importante tomar en cuenta las limitaciones de este estudio. En primer lugar, el impacto de los nuevos sistemas de votación se estimó comparando los resultados de las elecciones provinciales de 2007 con las de 2011. Durante ese período pueden haber cambiado una multitud de cosas que desconocemos y que también podrían estar afectando la proporción de votos positivos o la de votos cruzados. Por otro lado, las tres provincias tienen características políticas muy distintas y, aunque abandonaron el sistema de votación tradicional, no adoptaron un mismo sistema en su reemplazo, por lo que las diferencias interprovinciales identificadas podrían estar reflejando tanto la divergencia entre los sistemas de votación adoptados como el contraste entre sus ambientes políticos.

La evidencia empírica sobre la medida en que las diferentes tecnologías de voto afectan los resultados de las elecciones está lejos de ser concluyente. No obstante, con independencia del mecanismo causal utilizado para explicar los resultados, existe una suerte de consenso respecto de la importancia del sistema de votación. Es necesario entender cómo las tecnologías de votación interactúan con los ciudadanos para modelar el comportamiento político.

El caso chaqueño

En las elecciones que se llevaron a cabo el 20/09/2015 en la provincia de Chaco para la renovación de autoridades provinciales y municipales,

en algunos municipios se optó por llevar adelante el proceso de incorporación de voto electrónico a través de la implementación del BVE, sistema que ya había sido utilizado en la elección de 2011.

En este marco se dispuso la utilización de la BVE en el 100 por ciento de las mesas de Resistencia (804) y en un establecimiento femenino y en uno masculino en los municipios de Villa Ángela, Presidencia Roque Sáenz Peña y Charata, teniendo en cuenta los de mayor cantidad de electores.

En Presidencia Roque Sáenz Peña se instalaron 9 mesas con BVE concentradas en el circuito 90 abarcando el 3,5 por ciento de las mesas del municipio y el 100 por ciento de las mesas de dicho circuito. En Villa Ángela se utilizó al BVE en 31 mesas concentradas en el circuito 78, cubriendo así el 25 por ciento de las mesas del municipio y el 58 por ciento de las mesas del circuito. En Charata se instalaron 30 mesas con BVE en el circuito 119 comprendiendo el 35 por ciento de las mesas del municipio y el 37 por ciento de las mesas del circuito. La Tabla 1 sintetiza los resultados en cada uno de los municipios diferenciando las mesas en las que se utilizó la BVE de aquellas en las que se votó con la boleta tradicional.

El sistema del voto electrónico chaqueño —cuyo diseño es similar al de la Boleta Única Electrónica de CABA— muestra en una primera pantalla las opciones de votar por una lista completa o seleccionar por las categorías en juego. Recién al ingresar en una de esas opciones figura la posibilidad de votar en blanco; este voto no se realiza por omisión. Por otro lado, la única circunstancia en la cual el voto se anula es si la boleta queda en blanco, sin impresión¹. Si el sistema tiene un efecto, se deberían observar cambios en los patrones de voto entre aquellas mesas que utilizaron el nuevo sistema y las que votaron con las boletas tradicionales. En efecto, una primera mirada sobre los resultados muestra diferencias en las proporciones de votos que recibieron las distintas fuerzas políticas entre las mesas en las que se emitió el voto con el sistema BVE y aquellas en las que se sufragó con la boleta partidaria tradicional.

Este esquema se presenta como un escenario ideal para explorar el efecto de las tecnologías de votación sobre el comportamiento electoral de los votantes. La asignación aleatoria de los electores que dentro de los

¹ Según el Tribunal Electoral de Chaco, con la boleta tradicional se considera nulo a aquel voto que haya sido emitido: mediante una boleta no oficializada, o con papel de cualquier color con inscripciones o imágenes de cualquier naturaleza; mediante boleta oficializada que contenga inscripciones y/o leyendas de cualquier tipo. También es nulo cuando se hayan colocado dentro del sobre dos o más boletas de distinto partido para la misma categoría de candidatos; cuando el sobre contenga una boleta oficializada que por destrucción parcial, defecto o tachaduras, no contenga, por lo menos sin rotura o tachadura, el nombre del partido y la categoría de candidatos a elegir; cuando en el sobre juntamente con la boleta electoral se hayan incluido objetos extraños a ella.

circuitos de Charata y Villa Ángela estuvieron sometidos al tratamiento permite realizar un análisis cuasiexperimental para estimar los efectos de la BVE sobre dos aspectos importantes del comportamiento de los votantes: la proporción de votos positivos y la proporción de votos de cada una de las fuerza políticas.

Tabla 1

Resultados de la elección de las distintas categorías en los circuitos donde se implementó la BVE según mecanismo de votación utilizado

	Partido	Sin BVE				Con BVE			
		Gobernador	Diputados	Intendente	Concejales	Gobernador	Diputados	Intendente	Concejal
Charata	Ciudadanos a Gobernar		0,58%				0,94%		
	Chaco Merece Más	52,51%	51,10%	49,78%	49,68%	53,24%	50,28%	50,21%	
	Nuevo Espacio de Participación			0,39%	1,32%			0,49%	0,93%
	Causa Reparadora			0,26%	0,30%			0,58%	0,90%
	Partido del Obrero	1,01%	1,27%			0,97%	1,74%		
	Vamos Chaco	46,48%	47,05%	49,57%	48,69%	45,80%	46,78%	48,65%	47,95%
	Válidos	95,16%	94,41%	97,41%	94,94%	96,90%	96,48%	97,04%	95,89%
	Blanco	4,49%	5,26%	2,29%	4,77%	2,96%	3,38%	2,82%	3,97%
Nulos	0,34%	0,33%	0,30%	0,29%	0,14%	0,14%	0,14%	0,14%	
Villa Ángela	Ciudadanos a Gobernar		8,99%	14,92%	14,09%		3,98%	10,66%	4,65%
	Chaco Merece Más	61,08%	57,31%	59,55%	57,28%	60,26%	56,89%	60,76%	57,77%
	Partido del Obrero	1,72%	1,92%			2,08%	4,64%		
	Proyecto Sur				2,70%				5,04%
	Vamos Chaco	37,20%	31,78%	25,53%	25,93%	37,66%	34,49%	28,58%	32,54%
	Válidos	88,45%	91,88%	95,05%	93,21%	95,78%	94,89%	96,43%	94,76%
	Blanco	11,27%	7,81%	4,68%	6,52%	4,19%	5,08%	3,55%	5,21%
	Nulos	0,28%	0,32%	0,28%	0,28%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%

Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de Chaco.

Diseño del modelo y resultados

Con el objetivo de mejorar el análisis de los resultados electorales, la precisión de los estimadores causales y facilitar la comparación entre los grupos de tratamiento y control (Horiuchi et al., 2007; Moore, 2012), no se realizará un análisis correspondiente a un diseño completamente aleatorizado sino que se recurre a uno aplicable a un diseño de bloques aleatorizados. Para ello se definen grupos o bloques de unidades en función de variables que afectan el comportamiento de la variable dependiente y luego, dado que en el caso estudiado se mantiene la asignación aleatoria del tratamiento, el análisis del efecto se realiza dentro de dichos grupos. Las variables que definen los bloques son el cargo en disputa (gobernador, diputado provincial, intendente y concejal) y el municipio (Charata y Villa Ángela) conformando en su intersección una matriz de 8 bloques.

Definidos los bloques se procede a utilizar un modelo de regresión de efectos mixtos donde la utilización o no de BVE se define como efecto fijo y el municipio y cargo en disputa como efectos aleatorios. Dada la existencia de dos fuentes de variación (municipio y cargo) pueden evaluarse dos diseños complementarios, uno suponiendo una estructura jerárquica o anidada de los datos, donde la competencia para todos los cargos se ve afectada por el municipio donde se realiza la elección, y otro que considera una clasificación cruzada en la estructura de los datos que supone homogeneidad geográfica de la competencia política.

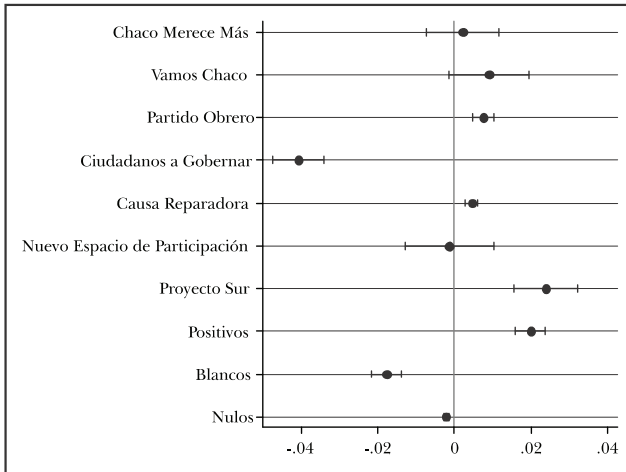
De modo exploratorio se estima, en cada uno de los bloques definidos, la diferencia entre la media de la proporción de votos obtenidos por cada partido, positivos, blancos y nulos entre las mesas en las que se emitió el voto con el sistema BVE y aquellas en las que se lo hizo con la boleta partidaria tradicional. En la tabla del Anexo se detallan los resultados junto con su significatividad estadística.

Las tendencias más consistentes en todos los bloques que se vislumbran a través de esta aproximación inicial son la reducción del porcentaje de votos blancos y nulos al utilizar la BVE y el consecuente aumento del porcentaje de votos positivos. El efecto que ésta pueda tener sobre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos resulta menos evidente por lo que se opta por realizar un análisis de regresión a través de una serie de modelos mixtos considerando como variables dependientes a cada una de las categorías de voto.

Para facilitar la interpretación de los coeficientes, el Gráfico 1 sintetiza los resultados obtenidos en los modelos jerárquicos (en el Anexo se comparan ambos conjuntos de modelos sin observarse diferencias sustantivas entre ambos). En el eje vertical se detalla a qué modelo corresponde el coeficiente observado. El impacto de la introducción de la BVE sobre el porcentaje de votos obtenidos se muestra gráficamente a través de un punto que es estadísticamente significativo cuando los intervalos de confianza (representados por líneas horizontales) no cruzan la línea vertical del 0. Coeficientes a la izquierda del cero indican una reducción de porcentaje de votos recibidos al utilizar la BVE mientras que los ubicados a la derecha indican un aumento del porcentaje de votos recibidos. La magnitud del efecto está dada por la distancia al eje vertical.

Gráfico 1

Análisis del efecto de la utilización de la BVE en la elección de provincial en Chaco 2015



Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de Chaco.

La implementación de esta BVE tiene efectos significativos sobre los porcentajes de votos en blanco, nulos y positivos. Su uso promueve una reducción en la proporción de votos en blanco y nulos y el consiguiente aumento de los votos positivos. Pero su efecto no es igual para todos los partidos.

La proporción de votos recibida por los partidos «Chaco Merece Más» y «Vamos Chaco» no se ve afectada por la utilización de la BVE. Estas agrupaciones son las únicas que presentaron candidatos en todos los cargos en disputa y, además, concentraron un promedio del 94 por ciento de los votos para las elecciones llevadas a cabo en estos municipios.

En cambio, el caudal de los partidos que se presentan como alternativas menores, sí sufre oscilaciones significativas. En tres de ellos aumenta la proporción de votos que reciben a partir de la implementación de la BVE («Partido Obrero», «Causa Reparadora» y «Proyecto Sur»), en uno («Ciudadanos a Gobernar») disminuye y en otro («Nuevo Espacio de Participación») no se observa un efecto significativo. El aumento de los votos positivos es captado, fundamentalmente, por los partidos «pequeños». Cuando quienes no emitían votos positivos pasan a hacerlo (ya sea porque el sistema impide la anulación de los votos o porque presenta la opción de voto en blanco en un área pequeña de la segunda pantalla), dichos votos

no van hacia los partidos que dominan la escena política, sino que se traducen en mejores resultados para las alternativas menores.

«Ciudadanos a Gobernar» es un caso particular. Para comprender su comportamiento es necesario analizar por separado su desempeño en cada uno de los municipios bajo consideración. Si bien el desempeño del partido cae en Villa Ángela para todas las categorías en las que compete (diputados, intendente y concejales), esto no sucede en Charata: la proporción de votos que recibe «Ciudadanos a Gobernar» para la categoría de diputados aumenta con la BVE siguiendo los mismos patrones de los otros partidos chicos.

¿Qué le ocurrió en Villa Ángela a «Ciudadanos a Gobernar»? Tres candidatos a concejales renunciaron a su candidatura justo antes de la fecha de los comicios por una interna con el candidato a intendente, entre ellos el primer candidato José Rivas:

El viernes cuando fui a hacer la caminata de cierre de campaña me encontré con que nuestro partido Ciudadanos a Gobernar apoya la candidatura de Peppo gobernador, me dieron las boletas para repartir y estas incluían además de las candidaturas de Herrera (intendente) y nuestra lista de concejales, la candidatura de Peppo gobernador (candidato del partido «Chaco Merece Más») y sus diputados provinciales. Hasta incorporaron la Marcha Peronista. No tengo nada en contra del PJ, pero este no era el proyecto al que yo suscribí, yo me uní a un partido independiente y ahora, a último momento, se plantea esta alianza. Este fue el motivo por el que decidí hacerme a un costado (Diario Chaco, 2016).

En esta coyuntura la BVE parece haber facilitado la penalización de las diferencias internas.

Discusión

La proporción de votos positivos es interpretada habitualmente como una señal de legitimidad de los representantes electos. Su reducción suele leerse como un signo de descontento con la oferta que presentan los partidos, pero existen diferentes factores institucionales y de comportamiento que llevan a los ciudadanos a votar por distintos partidos, a emitir votos en blanco o anular sus votos. La literatura politológica tiende a dividirlos en fuentes intencionales y no intencionales. El corte de boleta intencional

explica la decisión consciente de votar a distintos partidos, a los probables ganadores, por motivos estratégicos. En cambio, el corte de boleta no intencional ocurre cuando un votante muestra una preferencia sincera por dos partidos diferentes que compiten en carreras distintas o no logra emitir su voto por su único partido preferido en al menos una de las competencias. Es posible también que algunos ciudadanos prefieran emitir un voto en blanco porque no consideran tener la información suficiente para pronunciarse, que no seleccionen una opción en alguna de las categorías por descuido, o incluso, que emitan un voto nulo porque desconocen el procedimiento de votación. En la medida en que los sistemas de emisión de sufragios definen las reglas (qué se cuenta como voto positivo, en blanco y nulo), hacen más o menos probable adoptar los comportamientos esperados.

En este marco, el caso de Chaco provee más evidencia a favor de la importancia del sistema de votación. Este diseño puntual de BVE tiene efectos significativos sobre los resultados electorales. Su implementación no sólo se asocia fuertemente con una reducción en la proporción de votos en blanco y nulos y el consiguiente aumento de los votos positivos, sino que también tiene un efecto significativo sobre cuatro de los cinco partidos más «pequeños»: aquellos votos que no eran positivos con el sistema de boleta partidaria tradicional, tienden a inclinarse hacia alternativas menores. Queda claro que el diseño de esta tecnología de votación tiene aparejados efectos propios que deben ser considerados a la hora de evaluar su implementación.

Bibliografía

- Allers, M. A. y Kooreman, P. (2009). More evidence of the effects of voting technology on election outcomes. *Public Choice*, 139(1-2), 159-170.
- Alvarez, R. M. y Hall, T. E. (2010). *Electronic elections: The perils and promises of digital democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Alvarez, R. M. y Nagler, J. (2000). A new approach for modelling strategic voting in multiparty elections. *British Journal of Political Science*, 30(1), 57-75.
- Alvarez, R. M., Katz, G. y Pomares, J. (2011). The impact of new technologies on voter confidence in Latin America: Evidence from e-voting experiments in Argentina and Colombia. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(2), 199-217.
- Alvarez, R. M., Sinclair, D. E. y Wilson, C. H. (2004). Counting ballots and the 2000 election: What went wrong. En A. N. Crigler, M. R. Just y E. J. McCaffery (eds.). *Rethinking the vote: The politics and prospects of american election reform*. Nueva York, NY: Oxford University Press.

- Ansolabehere, S. y Stewart, C. S. (2005). Residual votes attributable to technology. *Journal of Politics*, 67(2), 365-389.
- Bartels, L. M. (1996). Uninformed votes: Information effects in presidential elections. *American Journal of Political Science*, 40(1), 194-230.
- Calvo, E. (2002). Institutional gamblers: Majoritarian representation, electoral uncertainty, and the coalitional costs of Mexico's hybrid electoral system. *Electoral Studies*, 21(3), 453-471.
- Calvo, E. y Abal Medina, J. M. (2002). Institutional gamblers: Majoritarian representation, electoral uncertainty, and the coalitional costs of Mexico's hybrid electoral system. *Electoral Studies: An international Journal*, 21(3), 453-471.
- Calvo, E., Escobar, 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), 218-231.
- Card, D. y Moretti, E. (2007). Does voting technology affect election outcomes? Touch-screen voting and the 2004 presidential election. *The Review of Economics and Statistics*, 89(4), 660-673.
- Carrier, M. A. (2005). Vote counting, technology, and unintended consequences. *John's L. Rev.*, 79, 645-680.
- Celeste, R., Thornburgh, D. y Lin, H. (eds.) (2006). *Asking the right questions about electronic voting*. Washington, DC: National Academies Press.
- Diario Chaco (2016, 27 de agosto). Renunció el primer candidato a concejal de Ciudadanos a Gobernar en Villa Ángela y con él se fueron otros dos. Disponible en: <http://www.diariochaco.com/noticia/renunciaron-tres-candidatos-concejales-de-ciudadanos-gobernar-en-villa-angela-incluido-el>
- Duverger, M. (1959). *Political parties: Their organization and activity in the modern state*. Londres, Inglaterra: Methuen.
- Engstrom, E. J. y Kernell, S. (2005). Manufactured responsiveness: The impact of state electoral laws on unified party control of the Presidency and House of Representatives, 1840-1940. *American Journal of Political Science*, 49(3), 531-549.
- Feldman, A. J., Halderman, J. A. y Felten, E. W. (2006). *Security analysis of the Diebold AccuVote-TS voting machine*. Center for Information Technology Policy and Department of Computer Science, Princeton University, Princeton, NJ.
- Frisina, L., Herron, M. C., Honaker, J. y Lewis, J. B. (2008). Ballot formats, touchscreens, and undervotes: A study of the 2006 midterm elections in Florida. *Election Law Journal*, 7(1), 25-47.
- Herrnson, P. S., Hammer, M. J. y Niemi, R. G. (2008). *The impact of ballot type and voting system on voting errors*. Manuscrito inédito.
- Horiuchi, Y., Imai, K. y Taniguchi, N. (2007). Designing and analyzing randomized experiments: Application to a Japanese election survey experiment. *American Journal of Political Science*, 51(3), 669-687.

- Katz, G., Alvarez, R. M., Calvo, E., Escolar, M. y Pomares, J. (2009). *Assessing the impact of e-voting technologies on electoral outcomes: An analysis of Buenos Aires' 2005 congressional election* (VTP Working Paper 91). Pasadena, CA: California Institute of Technology.
- Kimball, D.C. (2003). *Voting methods two years after Florida*. Trabajo presentado en la Annual Meeting de la Midwest Political Science Association, Chicago: IL.
- Lau, R. R. y Redlawsk, D. P. (2006). *How voters decide: Information processing in election campaigns*. Cambridge, MA: Cambridge 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.
- MacNamara, D., Gibson, J. P. y Oakley, K. (2014). The ideal voting interface: Classifying usability. *Journal of eDemocracy and Open Government*, 6(2).
- McGaley, M. A. (2003). *Electronic voting: A safety critical system* (Tesis doctoral, National University of Ireland, Galway, Irlanda).
- McGaley, M. y Gibson, J. P. (2003). *A critical analysis of the Council of Europe recommendations on e-voting*. Computer Science Department, National University of Ireland, Galway, Irlanda.
- Moore, R. T. (2012). Multivariate continuous blocking to improve political science experiments. *Political Analysis*, 20(4), 460-479.
- Reynolds, A. y Steenbergen, M. (2006). How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation. *Electoral Studies*, 25(3), 570-598.

Palabras clave

voto electrónico – partido políticos – experimentos – elecciones – comportamiento electoral

Keywords

e-voting – political parties – experiments – elections – electoral behavior

Abstract

This article analyzes the effect of e-vote technologies on electoral results. It presents the results of cuasi-experimental analyses of provincial and municipal elections in Charata and Villa Angela, Chaco, in 2015, measuring the effect of the *Electronic Voting System* (EVS) on the results for different races. We show that the design of the device used to vote is not neutral and that any change in the vote system has affects vote characteristics and, in consequence, the result of the election.

ANEXO

Tabla A.1

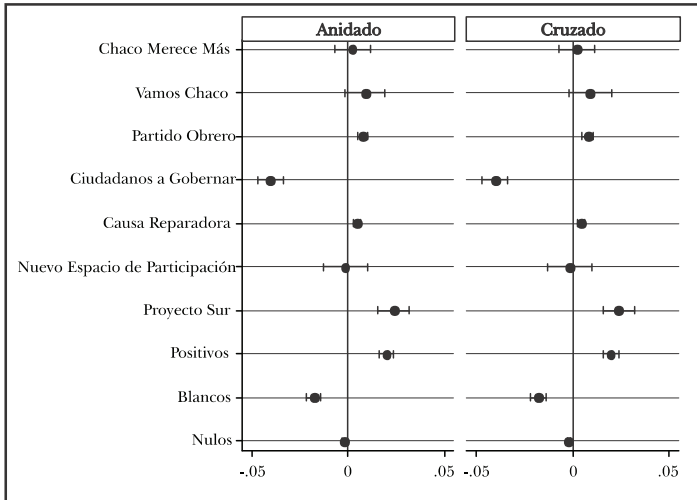
Comparación de medias del porcentaje de votos recibidos entre mesas con y sin sistema BVE por municipio y cargo

			Mesas totales	Media sin BVE	Media con BVE	Diferencia	T-stat	p-valor (test a dos colas)
Charata	Gobernador	Frente Chaco Merece Más	81	0,5250854	0,5329361	-0,0078507	-0,6815	0,4976
		Vamos Chaco	81	0,4647699	0,4574458	0,0073241	0,6407	0,5236
		Partido del Obrero	81	0,0101447	0,0096181	0,0005266	0,2841	0,7771
		Positivos	81	0,9516677	0,9689336	-0,0172659	-1,0367	0,0001
		Blancos	81	0,0448966	0,0296832	0,0152134	3,6914	0,0004
		Nulos	81	0,0034357	0,0013832	0,0020525	2,0671	0,0420
Villa Ángela	Gobernador	Frente Chaco Merece Más	53	0,6115946	0,6019284	0,0096662	0,56	0,5779
		Vamos Chaco	53	0,3710154	0,3770107	-0,0059953	-0,3284	0,7439
		Partido del Obrero	53	0,0173899	0,021061	-0,0036711	-1,2931	0,2345
		Positivos	53	0,8843824	0,9581723	-0,0737899	-13,5911	0,0000
		Blancos	53	0,1128479	0,041535	0,0713129	12,8385	0,0000
		Nulos	53	0,0027696	0,0002927	0,0024769	2,516	0,0151
Charata	Diputados	Frente Chaco Merece Más	81	0,5109712	0,5060553	0,0049159	0,4374	0,6630
		Vamos Chaco	81	0,4704056	0,4670302	0,0033754	0,2913	0,7714
		Partido del Obrero	81	0,0127222	0,017427	-0,0046548	-2,1237	0,0368
		Ciudadanos a Gobernar	81	0,005851	0,0094874	-0,0036364	-2,1431	0,0352
		Positivos	81	0,9442341	0,9647188	-0,0204847	-4,2686	0,0001
		Blancos	81	0,0525423	0,0338981	0,0186442	4,0658	0,0001
Villa Ángela	Diputados	Nulos	81	0,0032237	0,0013832	0,0018405	1,9727	0,0520
		Frente Chaco Merece Más	53	0,5731342	0,5680108	0,0051234	0,2877	0,7747
		Vamos Chaco	53	0,3176861	0,3453959	-0,0277098	-1,5748	0,1215
		Partido del Obrero	53	0,0193459	0,0470361	-0,0276902	-7,7061	0,0000
		Ciudadanos a Gobernar	53	0,0898338	0,0395572	0,0502766	10,708	0,0000
		Positivos	53	0,9190101	0,9491884	-0,0301783	-4,2767	0,0001
Charata	Intendente	Blancos	53	0,0778318	0,0505189	0,0273129	3,8823	0,0003
		Nulos	53	0,0031581	0,0002927	0,0028654	2,7141	0,0090
		Frente Chaco Merece Más	81	0,4981308	0,5034151	-0,0052843	-0,4689	0,6404
		Vamos Chaco	81	0,495406	0,4858502	0,0095558	0,8493	0,3983
		Causa Reparadora	81	0,0026518	0,0057986	-0,0031468	-3,0401	0,0032
		Nuevo Espacio de Participación	81	0,0038114	0,0049361	-0,0011247	-0,9246	0,3580
Villa Ángela	Intendente	Positivos	81	0,973967	0,9703238	0,0036432	0,9864	0,3259
		Blancos	81	0,0250411	0,0282931	-0,003252	-1,4531	0,1502
		Nulos	81	0,002992	0,0013832	0,0016088	1,7489	0,0842
		Frente Chaco Merece Más	53	0,5956489	0,6076644	-0,0120155	-0,7382	0,4638
		Vamos Chaco	53	0,255623	0,286235	-0,030612	-1,9535	0,0563
		Ciudadanos a Gobernar	53	0,1487281	0,1061006	0,0426275	5,8815	0,0000
Charata	Concejales	Positivos	53	0,9503808	0,9643167	-0,0139359	-2,251	0,0287
		Blancos	53	0,0468496	0,0353906	0,011459	1,8367	0,0721
		Nulos	53	0,0027696	0,0002927	0,0024769	2,516	0,0151
		Frente Chaco Merece Más	81	0,4971054	0,5027265	-0,0056211	-0,4897	0,6257
		Vamos Chaco	81	0,4866997	0,4789157	0,007784	0,4561	0,6496
		Causa Reparadora	81	0,0030818	0,0090136	-0,0059318	-4,3738	0,0000
Villa Ángela	Concejales	Nuevo Espacio de Participación	81	0,0131131	0,0093442	0,0037689	0,3172	0,7519
		Positivos	81	0,9493444	0,9588506	-0,0095062	-2,1088	0,0381
		Blancos	81	0,0478177	0,0397662	0,0080515	1,8288	0,0712
		Nulos	81	0,0028379	0,0013832	0,0014547	1,5721	0,1199
		Frente Chaco Merece Más	53	0,5732842	0,5768519	-0,0035677	-0,2155	0,8302
		Vamos Chaco	53	0,2593568	0,3261768	-0,06682	-3,8634	0,0003
Charata	Concejales	Ciudadanos a Gobernar	53	0,1405021	0,0462838	0,0942163	14,7582	0,0000
		Proyecto Sur	53	0,0268569	0,0506855	-0,0238286	-5,616	0,0000
		Positivos	53	0,9323055	0,9475532	-0,0152477	-2,3364	0,0234
		Blancos	53	0,0649249	0,0521541	0,0127708	1,9191	0,0606
		Nulos	53	0,0027696	0,0002927	0,0024769	2,516	0,0151

Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de Chaco.

Gráfico A.1

Comparación del efecto de la utilización de la BVE en la elección de provincial en Chaco 2015 mediante modelos con estructura de datos anidados y cruzados



Fuente: Elaboración propia en base al Tribunal Electoral de Chaco.

Disputas faccionales y cortes judiciales en las provincias argentinas: Misiones bajo el Frente Renovador (2003-2011)*

*Factional disputes and courts in Argentine provinces:
Misiones under the Frente Renovador (2003-2011)*

AUGUSTO ABDULHADI

Universidad Nacional de San Martín, Argentina
augustoabduhadi@gmail.com

El presente trabajo aborda el problema de los mecanismos políticos a través de los cuales las facciones partidarias rivales disputan y dirimen el control político del territorio en las provincias argentinas. Específicamente, plantea que las facciones rivales dirimen el control político del territorio provincial, entre otros mecanismos, a partir de disputas por el dominio de arenas institucionales de poder que se encuentran fuera del Ejecutivo y el Legislativo, como son las cortes judiciales, o Superiores Tribunales de Justicia (STJ), a pesar de que los poderes sujetos a elecciones (Ejecutivo y Legislativo) sean el centro de aquella disputa. Esos mecanismos forman parte del repertorio de acciones que despliegan todos los actores políticos relevantes a nivel provincial.

I. Introducción

A poco de asumir, en diciembre de 2015, el nuevo gobernador de Jujuy promovió la ampliación de la cantidad de integrantes del Superior Tribunal de Justicia (STJ) provincial, y designó como magistrados a dos diputados de su partido que acababan de votar la ampliación, y a un tercero que también fue legislador de la Unión Cívica Radical (UCR). De este modo, el nuevo titular del Ejecutivo, a través de la mayoría legislativa que lo respalda, comenzó su gestión expandiendo lealtades partidarias al ámbito de la máxima instancia judicial de su provincia. Sin embargo, la conocida estrategia de «*court-packing*» (Bill Chávez, 2004; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009; Castagnola, 2012), que consiste justamente en ampliar la cantidad de integrantes y designar nuevos jueces para alterar el balance de poder interno de la Corte, sólo en ocasiones está disponible para un gobernador, mientras que habitualmente para designar nuevos jueces es necesario remover a los que están en el cargo.

* Artículo aceptado para su publicación el 20 de septiembre de 2016.

La literatura de estudios judiciales comparados ha trabajado ampliamente los factores políticos que explican los cambios de jueces en las cortes judiciales, tanto a nivel nacional como subnacional¹ (Bill Chávez, 2004; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009; Pérez-Liñán y Castagnola, 2009; Castagnola, 2012; Ingram, 2012; Lara Borges, Pérez-Liñán y Castagnola, 2012). Los más recientes aportes de esta literatura, en particular sobre el nivel provincial en Argentina, sostienen que si los jueces del STJ no están alineados con la facción partidaria del gobernador, se incrementa notablemente la probabilidad de que dejen sus cargos en las cortes (Castagnola, 2012) y, en ese sentido, son los gobernadores quienes deciden cuándo se retiran los jueces del STJ. Los trabajos de Castagnola (2012, 2010a) y de Leiras, Giraudy y Tuñón (2009), identifican una relación estadísticamente significativa entre el faccionalismo partidario y los cambios de jueces del STJ, tanto en provincias de partido hegemónico como en provincias multipartidarias (Castagnola, 2012).

El planteo anterior da por supuesto que las facciones del propio partido del gobernador responden a su liderazgo, y además pasa por alto el rol de facciones partidarias de oposición al Ejecutivo. En ese sentido, en este trabajo se argumenta que los jueces siempre enfrentan presiones, y no sólo del titular del ejecutivo, pero ello no necesariamente lleva a la renuncia de un juez a su cargo en el STJ. Las estrategias no institucionales (Castagnola, 2012) que tiene a su disposición el gobernador sólo pueden ser exitosas en términos de generar vacantes en las cortes (renuncia de jueces) cuando no existen facciones partidarias que respalden políticamente a esos jueces. Ante la ausencia de respaldo político por parte de actores partidarios relevantes, difícilmente los jueces del STJ resistan las presiones del gobernador. En cambio, si existen facciones partidarias capaces de sostener a los jueces de los STJ en sus cargos, y dispuestas a respaldarlos, ya se trate de facciones del propio partido del gobernador o bien de facciones partidarias de oposición, entonces las presiones del Ejecutivo pierden credibilidad. Más aún, incluso cuando el Ejecutivo logre conseguir vacantes en el STJ, si no dispone de la mayoría legislativa necesaria, deberá negociar con otros actores partidarios para obtener nuevas designaciones, lo cual reduce el incentivo de buscar la renuncia de jueces.

Por otra parte, si las estrategias de control político del territorio (Gibson, 2007, 2012)² permiten a los líderes subnacionales fortalecerse tanto frente

¹ El término subnacional es empleado en este contexto para hacer referencia a los gobiernos intermedios en países federales (provincias en Argentina, Estados en Brasil y México). En ese sentido, se utilizan los términos «subnacional» y «provincial» de manera intercambiable.

² Gibson (2012) utiliza su argumento sobre el «control de límites» (o «fronteras») para referirse a lo que denomina «autoritarismos subnacionales». Sin embargo, más allá del

a los actores del ámbito nacional como frente a los actores de la oposición local, entonces es esperable que los gobernadores pretendan designar jueces afines en los STJ provinciales, dado que constituyen arenas institucionales no electivas que tienen poder de decisión sobre cuestiones que son relevantes para la política provincial. Desde esa perspectiva, ¿cómo impacta el faccionalismo partidario sobre la composición de las cortes provinciales? ¿Cuáles son los mecanismos políticos a través de los cuales las facciones partidarias³ rivales disputan y dirimen el control político del territorio?

Este trabajo constituye un aporte precisamente sobre los mecanismos políticos a través de los cuales los partidos y facciones partidarias rivales disputan y dirimen el control político del territorio (Gibson, 2012) en el marco de un régimen democrático. La discusión teórica que se propone surge a partir de la evidencia empírica que aporta el caso de la provincia de Misiones bajo el Frente Renovador (FR) entre 2003 y 2011, y se inserta en los aportes previos de la literatura de estudios judiciales comparados.

El FR surgió en la provincia en 2003, a partir de realineamientos cruzados entre facciones partidarias del peronismo (PJ) y radicalismo (UCR) provinciales. Ese año, el entonces gobernador Rovira, que pertenecía al PJ y pugnaba por su reelección al frente del Ejecutivo provincial, lideró la creación del FR, aglutinando a buena parte de la dirigencia de la UCR provincial (que abandonó su partido y se sumó al FR), para competir con el presidente del PJ y ex gobernador (Puerta) que buscaba retornar a la gobernación y contaba con el respaldo de su partido. Desde aquel momento, y en elecciones sucesivas, el FR ha ido desplazando progresivamente a un lugar marginal a los anteriores partidos dominantes de alcance nacional (UCR-PJ).

El argumento central de este trabajo es que las facciones rivales dirimen el control político del territorio provincial, entre otros mecanismos, a partir de disputas por el dominio de arenas institucionales de poder que se encuentran fuera del Ejecutivo y el legislativo, como el STJ, aunque aquellos sean el centro de la disputa. En ese sentido, las diferencias entre facciones rivales no se resuelven exclusivamente a través de las elecciones,

caso de Santiago del Estero en la era de Juárez, ampliamente trabajado por el autor; aquí se considera que las estrategias de control político desplegadas por actores partidarios son parte constitutiva de las disputas políticas entre facciones rivales dentro de un régimen democrático.

³ En este trabajo entiendo por facciones partidarias básicamente a los agrupamientos internos de los partidos (Zariski, citado en Boucek, 2009, p. 14), es decir, como unidades autónomas que a partir del control de ciertos recursos, compiten por espacios de poder o candidaturas del partido (Leiras, 2007, p. 65).

sino que se extienden a otras arenas institucionales que tienen poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política provincial, como las cortes judiciales⁴. En este trabajo se analizan los cambios en el STJ misionero promovidos por el FR en 2006⁵, pero en el marco de una comparación diacrónica a la luz de los cambios que tuvieron lugar en la Corte desde 1983.

Se sostiene además que, en la medida que todos los actores políticos relevantes conciben la política en términos de un juego de suma cero, o bien el oficialismo consigue limitar la posibilidad de que las oposiciones locales puedan plantear desafíos serios a su dominio, o bien son las oposiciones locales las que consiguen desacreditar, fragmentar y desafiar al titular del Ejecutivo. Y en esas disputas adquieren especial importancia aquellas arenas institucionales con poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política local.

En lo que sigue este trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección II se plantea el enfoque teórico, basado en la literatura de estudios judiciales comparados y en parte de la literatura de democratización subnacional. En la sección III se plantea la metodología utilizada y la justificación del caso. En la sección IV se analiza el rol del STJ en el contexto de las disputas entre facciones partidarias durante el período de gobierno dividido (2003-2005). En la sección V se explican las estrategias desplegadas por el FR para modificar la composición del STJ y en el apartado VI se discuten las iniciativas del FR en el STJ a la luz de los cambios que tuvieron lugar en la Corte provincial desde 1983. Por último se presentan las reflexiones finales.

⁴ La literatura del comportamiento estratégico de élites ha estado centrada en los incentivos conjuntos de los sistemas electorales y de partidos en relación con decisiones de «entrada estratégica» en la competencia política (Cox, 1997; Escolar, 2011), y en las posibilidades de coordinación estratégica (anticipando las preferencias de voto de los electores), pero no se ha enfocado en el uso estratégico por parte de la élites de aquellas instituciones no electivas con poder de decisión, como las cortes. Sin embargo, aunque el argumento del presente trabajo puede contribuir, marginalmente, a la comprensión del comportamiento estratégico de élites en relación con estas arenas institucionales de poder no electivas, ello no es objetivo de esta nota de investigación. Por esta razón, la discusión teórica que se propone está centrada en los aportes previos de la literatura de estudios judiciales comparados.

⁵ Desde fines de 2005, pero sobre todo en 2006, el FR promovió múltiples iniciativas de cambio sobre diversas arenas institucionales no electivas, como el STJ, el Tribunal Electoral, el Tribunal de Cuentas la Fiscalía de Estado, por mencionar los más importantes. Sin embargo, este trabajo se centra únicamente sobre los cambios en el STJ, una de las arenas institucionales no electivas que son relevantes para la política provincial.

II. Enfoque teórico

La literatura de estudios judiciales comparados ha estudiado, entre otros, los factores políticos que explican los cambios de jueces en las cortes judiciales, tanto en el plano nacional (Pérez-Liñán y Castagnola, 2009; Lara Borges, Pérez-Liñán y Castagnola, 2012), como en el plano subnacional (Bill Chávez, 2004; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009; Castagnola, 2012; Ingram, 2012). Uno de los aportes más destacados de esta literatura señala que un factor clave para predecir nuevas designaciones en las cortes tiene que ver con los incentivos partidarios (Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009; Pérez-Liñán y Castagnola, 2009; Castagnola, 2010a, 2012⁶; Lara Borges, Pérez-Liñán, Castagnola, 2012), ya que el titular del Ejecutivo estará más interesado en cambiar la composición de la corte y designar nuevos jueces cuando los integrantes de la misma fueron designados por otras administraciones, especialmente por otras administraciones de otros partidos.

Sin embargo, existe un sesgo normativo en la literatura reseñada (Bill Chávez, 2004; Castagnola, 2008, 2010a, 2012; Leiras, Giraudy y Tuñón, 2009), en la medida que se asume que el STJ es un órgano «aséptico» y debe funcionar de manera independiente respecto a las preferencias e intereses de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Si en lugar de concebir al STJ como un poder «incontaminado» respecto al poder político, se lo concibe como un órgano colegiado cuyos integrantes son designados con el aval de los líderes partidarios más influyentes, entonces es esperable que la composición del STJ tienda a variar, más tarde o más temprano, en sintonía con los cambios que se observan en las coaliciones políticas dominantes (intra e interpartidarias). Desde este punto de vista, la composición del STJ es objeto de disputa entre facciones partidarias rivales que pugnan por el control político del territorio (Gibson, 2012), y aquí se comparte el supuesto de Castagnola (2012) de que uno de los mecanismos a través de los cuales los gobernadores buscan fortalecerse políticamente es designar en la Corte provincial a jueces afines a sus preferencias. Sin embargo, aquí no se emite un juicio normativo sobre las preferencias del titular del Ejecutivo, y tampoco se analizan las cualidades técnicas o profesionales de los candidatos propuestos por un gobernador para integrar el STJ⁷.

⁶ Este trabajo de Castagnola (2012) estudia la cuestión a nivel subnacional, por lo cual se refiere a los gobernadores, y no al presidente, cuando destaca el papel de los incentivos partidarios (y especialmente de facciones partidarias) en relación con los cambios de jueces en las cortes provinciales de Argentina.

⁷ Como sostiene Brinks, un análisis de los «méritos» de los jueces es de por sí una cuestión política, una empresa normativa que depende de cómo se define el «mérito» y si esa definición refleja un amplio consenso sobre el rol y el comportamiento adecuado de un juez (Brinks, 2005, p. 605).

En ese sentido, en este trabajo se da por supuesto que los gobernadores tienen preferencias disímiles, que en buena medida dependen de su visión: las opciones pueden variar desde a) simplemente extender lealtades partidarias al STJ designando amigos o aliados, b) proponer como ministros del STJ a profesionales cuyo criterio técnico es respetado por actores partidarios de la oposición, y que por tanto gozan de legitimidad, o c) cambiar la composición del STJ para no tener jueces abiertamente alineados con facciones partidarias de oposición.

Dentro de la amplia literatura sobre democratización subnacional (O'Donnell, 1997; Gibson y Calvo, 2000; Snyder, 2001; Gibson, 2007; Leiras, 2007; Calvo y Escolar, 2005; Gervasoni, 2010; Gibson y Suárez Cao, 2010; Giraudy, 2010; Behrend, 2011), aquí se retoma parcialmente el concepto de «control de límites» (Gibson, 2012), pero pensado en el marco de la disputa política en un régimen democrático. El énfasis en el concepto de «autoritarismo subnacional» (Gibson, 2012) oscurece el análisis de dimensiones y procesos que forman parte de la disputa política democrática, al menos allí donde es cuestionable el concepto de autoritarismo subnacional. La «parroquialización del poder», siguiendo el argumento de Gibson (2012), es lo que permite a los líderes subnacionales fortalecerse frente a los actores de la arena nacional. Pero la disputa por el control político en el territorio provincial es relevante también para el propio ámbito provincial, más allá de que los gobernadores estén alineados, o no, con el gobierno federal.

En ese sentido, ¿cuáles son los mecanismos políticos específicos a través de los cuales las facciones partidarias disputan y dirimen el control político del territorio? ¿Cómo se resuelven las disputas entre facciones partidarias rivales en el ámbito provincial, en el marco de un régimen político democrático? ¿Cuáles son las estrategias que permiten volverse hegemónicas a las facciones partidarias que desafían a los actores dominantes a nivel provincial, especialmente en provincias que no tienen un sistema electoral sesgado para favorecer al oficialismo (Levitsky y Way, 2002)?

En esta línea de investigación, adoptando un enfoque centrado en las dinámicas, actores y procesos endógenos, sin perder de vista las relaciones con el poder federal, el presente trabajo constituye un estudio de caso de una provincia que no ha sido estudiada en profundidad por la literatura de ciencia política, dentro de mi conocimiento, y que, en el marco del surgimiento y la posterior consolidación del FR, aporta evidencia empírica relevante para el problema teórico planteado, en la medida que permite analizar precisamente los mecanismos políticos a través de los cuales las facciones partidarias rivales dirimen sus disputas y construyen poder a nivel provincial, en el marco de un régimen político democrático.

III. Metodología

El objetivo del presente trabajo es identificar y analizar los mecanismos específicos a través de los cuales las facciones partidarias rivales disputan y dirimen el control político del territorio. Se utilizó un diseño de investigación cualitativo, basado en fuentes primarias, secundarias, y en entrevistas con informantes clave. También se realizó un estudio diacrónico y un trabajo de hemeroteca para identificar períodos de conflictos partidarios, cambios en el STJ y momentos de realineamientos entre las principales facciones partidarias.

De este modo, se busca aportar al conocimiento de la política en las provincias argentinas a partir de la utilización de evidencia recolectada con un método (estudio de caso) que no necesariamente se contrapone a la evidencia de los estudios cuantitativos, sino que puede ser complementario (Mahoney y Goertz, 2006).

El caso de la provincia de Misiones constituye un caso positivo (Goertz, 2013) que aporta evidencia empírica novedosa para la discusión teórica propuesta, en la medida que a partir del realineamiento cruzado de facciones partidarias y el surgimiento del FR, en un contexto de gobierno dividido, se abre un período de disputa política entre los anteriores actores dominantes a nivel provincial y los actores que desafían ese dominio y pugnan por volverse hegemónicos en el territorio.

En segundo lugar, desde 1983 la provincia de Misiones no ha tenido intervenciones federales a partir de las cuales se recomodaran las condiciones del juego político-democrático y, por lo tanto, los diferentes realineamientos político-partidarios, así como la alternancia en el gobierno, han ocurrido a partir de las dinámicas propias de la democracia. Otros casos de regímenes políticos «hegemónicos» o de «juegos cerrados» generalmente han tenido como punto de inflexión una intervención federal, como Catamarca en 1991 (Gibson y Suárez Cao, 2010, p. 35), Corrientes en 1992 y 1999 (Behrend, 2011, pp. 159-164), o Santiago del Estero entre 1993-1995 y luego en 2004 (Ortiz de Rozas, 2011, p. 361).

En tercer lugar, no ha tenido un sistema electoral diseñado para garantizar mayorías oficialistas, por ejemplo a partir de la sobrerrepresentación de ciertos distritos electorales o bien distribuyendo los cargos en disputa en magnitudes muy bajas, como ocurre en los casos de Salta, San Juan, San Luis, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero hasta el 2004. El único momento en que se sancionó, a instancias del líder del PJ y en aquel momento senador nacional (Puerta), un régimen electoral diseñado para darle mayoría al oficialismo, fue en 2002 con la llamada «ley del

9x6»⁸ (Álvarez, 2003) que sin embargo fue derogada apenas un año más tarde, frente a la posibilidad de que triunfara el FR.

En estos aspectos los procesos políticos que tuvieron lugar en la provincia de Misiones a partir del surgimiento y la posterior consolidación del FR, aportan evidencia empírica relevante para analizar el problema planteado, esto es, las estrategias y mecanismos a través de los cuales las facciones rivales disputan y dirimen el control político del territorio.

IV. Disputas faccionales y arenas institucionales de poder provincial: el surgimiento del FR

Entre 1983 y 2003, los partidos de alcance nacional, dominantes a nivel provincial (UCR-PJ), controlaron más del 90 por ciento de votos y bancas en la provincia y, salvo pocas excepciones, las elecciones de ese período fueron muy reñidas.

Sin embargo, en las elecciones provinciales de 2003 el escenario político-partidario se modificó profundamente con el surgimiento del FR. Este nuevo frente partidario fue creado por el propio gobernador en funciones, Carlos Rovira, quien forjó una coalición con buena parte del partido radical, cuya dirigencia se integró en el FR, y así triunfó en las elecciones de septiembre de 2003, consiguiendo su segundo mandato. La nueva coalición renovadora integrada por sectores peronistas y radicales, contó con el respaldo del presidente Kirchner, electo a comienzos de ese año, cuya candidatura había sido respaldada, a su vez, por el gobernador misionero.

El profundo realineamiento de facciones partidarias provinciales frente a las elecciones de 2003, inició una nueva etapa en la política provincial, y los conflictos políticos se extendieron más allá del acto electoral. Las disputas en torno a la sucesión en la gobernación se manifestaron en conflictos institucionales entre el Ejecutivo y el Legislativo desde antes de las elecciones de 2003 y durante el período de gobierno dividido (2003-2005), atravesado por la competencia entre facciones partidarias. A pesar del triunfo del FR para la gobernación, el PJ y la UCR (los sectores radicales que no migraron al nuevo frente partidario) formaron un interbloque opositor en la Legislatura provincial, donde contaban con mayoría. Además de la mayoría opositora en la Legislatura, otras arenas institucionales de poder

⁸ Conocida también como «ley de mayoría parlamentaria», sesgaba el sistema electoral favoreciendo fuertemente al partido/coalición que ganara en 2003. Dicha ley reducía la cantidad de diputados de 40 a 30, eligiéndose 15 en cada renovación parcial. Además, establecía que el partido ganador se adjudicaría «automáticamente» 9 bancas, mientras las 6 restantes se distribuirían por el sistema D'Hont.

provincial, como el STJ, resultaron muy relevantes en el contexto de las disputas entre facciones partidarias rivales.

El interbloque opositor (PJ-UCR) en la Legislatura adoptó diferentes medidas en el período de gobierno dividido (2003-2005) que fueron interpretadas por el oficialismo del FR como parte de la disputa política (Misiones Online, 10/07/2003). Brevemente, por mencionar algunas de las medidas más relevantes en ese contexto, la mayoría opositora en la Legislatura derogó el denominado «Impuesto Extraordinario Transitorio de Emergencia» (IETE)⁹; derogó la ley del «9x6», afectando la distribución de bancas de manera tal que el FR se adjudicó ocho en lugar de las doce bancas que le hubieran correspondido con aquella ley; derogó la ley de lemas que se utilizaba a nivel municipal, para dificultar la coordinación electoral de los distintos grupos o facciones que se unieron al FR; y se aprobó el presupuesto del 2004 recortando facultades al gobernador para renegociar deuda y disponer reestructuraciones presupuestarias¹⁰.

En lo que atañe específicamente al STJ, la mayoría legislativa del interbloque PJ-UCR sancionó una ley que redujo la cantidad de miembros del STJ de nueve (9) a cinco (5), lo que se lograría a medida que se fueran produciendo vacantes, que por tanto ya no podrían ser cubiertas. Al momento en que se aprueba esta ley, el STJ funcionaba con ocho ministros. Esta acción buscaba obstaculizar la posibilidad de que el oficialismo del FR pudiera designar jueces en el STJ si se producían vacantes y es interpretada en este trabajo como parte de las disputas entre facciones partidarias por el control de arenas de poder a nivel provincial.

Finalmente, también en relación con el STJ, algunos conflictos políticamente relevantes llegaron a la máxima instancia judicial y al Tribunal Electoral, que es presidido por un ministro del STJ¹¹. En noviembre de

⁹ Impuesto provincial que se descontaba de los sueldos de agentes estatales, por lo cual fue muy impopular. Fue establecido por el PJ en los '90 y derogado en la campaña electoral del 2003. El oficialismo del FR interpretó la medida como un intento por comprometer las prioridades presupuestarias del Ejecutivo (Misiones Online, 10/07/2003), que pagaría el costo político de oponerse a la devolución del impuesto. La cuestión llegó al STJ provincial, que falló en contra de los intereses del oficialismo.

¹⁰ El conflicto por el presupuesto 2004 escaló cuando, una vez superado el veto del Ejecutivo por la insistencia de la mayoría legislativa opositora, el gobernador solicitó al fiscal de Estado plantear un conflicto de poderes, a lo cual el fiscal se negó, quedando enfrentado al gobernador (Misiones Online, 09/12/03; El Territorio, 12/12/03). Poco después, el interbloque mayoritario en la Legislatura aprobó una nueva ley de fiscalía de Estado, estableciendo claramente que ese organismo funcionaría como contralor del gobernador, y no como organismo asesor. Más adelante, cuando el FR logró conformar una mayoría de dos tercios en la Legislatura, el fiscal de Estado fue destituido de su cargo.

¹¹ El Tribunal Electoral estaba presidido en aquel momento por una ministra del STJ que tenía reputación de actuar con imparcialidad respecto de la política partidaria (entrevista con 4M, 4/10/2011).

2005 el Tribunal Electoral resolvió tres casos de disputas en las cuales, con su decisión, favoreció a actores partidarios opositores al FR. En el primer caso, la disputa por una banca de diputado provincial fue para un candidato opositor al FR. En el segundo caso, sentó un precedente, interpretando que el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución provincial reserva un tercio de las bancas legislativas a la oposición, permitiendo de este modo que la UCR se adjudicara una banca de concejal en la ciudad de Eldorado¹². En el tercer caso, la misma magistrada del STJ que presidía el Tribunal Electoral, resolvió convalidando la destitución de un intendente de la ciudad de San Vicente, aliado del gobernador del FR. El entonces gobernador Rovira cuestionó la decisión del STJ argumentando que no descartaba un «móvil político» (Misiones Online, 30/09/2005). Independientemente de las justificaciones existentes o de la veracidad o falsedad de los cargos imputados al intendente del FR, las decisiones del STJ y el Tribunal Electoral fueron interpretadas por los actores políticos en términos de un juego de suma cero, como favoreciendo o perjudicando a alguna de las facciones en disputa.

En ese contexto, las resoluciones del Tribunal Electoral y el STJ que contrariaban los intereses del oficialismo provincial, constituyen eventos que permiten explicar las iniciativas desplegadas por el FR en 2006 en los mismos términos, es decir, como un juego de suma cero en el cual resulta fundamental controlar aquellas arenas institucionales de poder que tienen la última palabra a nivel provincial sobre cuestiones que son relevantes para la disputas entre facciones rivales, y que van más allá de los resultados electorales.

V. El FR en el poder: estrategias de control político sobre el STJ

Luego del período de gobierno dividido (2003-2005), el FR obtuvo un triunfo contundente en las elecciones legislativas provinciales de 2005 y se adjudicó doce bancas, alcanzando mayoría absoluta en la Legislatura, a partir de lo cual el gobernador planteó que se iniciaba el tránsito a la «normalidad institucional» (El Territorio, 23/12/2005). Con esa mayoría legislativa, el FR desplegó varias iniciativas simultáneas para fortalecerse políticamente¹³, y algunas de ellas apuntaron a modificar la composición de la Corte provincial.

¹² El intendente de Eldorado (FR) argumentó frente a esa resolución que con la decisión de tres personas (Tribunal Electoral) se burlaba la voluntad de 10.000 electores (Misiones Online, 11/11/05).

¹³ Más allá de las iniciativas destinadas a cambiar la composición del STJ, lo cual repercutió también en la composición del Tribunal Electoral (que es presidido por un ministro

De hecho, los conflictos mencionados en el anterior apartado explican, de acuerdo con el argumento de este trabajo, las estrategias de control desplegadas por el FR desde fines de 2005 y comienzos de 2006, para neutralizar otros espacios de poder institucional desde donde se definen cuestiones relevantes para la política local, y que pueden operar como fuentes de recursos (en sentido amplio) para facciones rivales. Además, alcanzar el control de esos espacios opera como un efecto de demostración sobre las diversas facciones y grupos políticos acerca de quién ejerce en verdad el liderazgo provincial, o quién ejerce efectivamente el poder.

A fines de diciembre de 2005, la Legislatura con mayoría del FR amplió nuevamente la composición del STJ a nueve miembros, entre otras diversas iniciativas¹⁴. En ese marco, desde diciembre de 2005 y hasta junio de 2006, se sucedieron diversas iniciativas del Ejecutivo provincial destinadas a cambiar la composición de la Corte: se destituyó a una ministra del STJ que ejercía a su vez la presidencia en el Tribunal Electoral (con mandato por dos años más); se aprobó una ley de jubilación especial para los jueces que se acogieran a sus beneficios en un plazo de treinta días, con lo cual se obtuvieron tres vacantes más en el STJ; y finalmente se designaron cuatro nuevos ministros en la Corte provincial.

Estos cambios reforzaron el poder del FR en la provincia, es decir el control político del territorio. Aunque el gobernador debió dejar el cargo en 2007, continuó siendo el máximo jefe del FR y presidente de la Legislatura, ejerciendo a nivel provincial su liderazgo político y el control del territorio, como el líder, el conductor (quien tiene los vínculos, los lazos, el poder).

En 2007 el FR retuvo la gobernación provincial con el triunfo de Closs, aliado de Rovira. A partir de allí, se profundizaría un proceso de fortalecimiento del FR, de manera simultánea a la dispersión y fragmentación que sufrirían las fuerzas de oposición a nivel provincial, hasta llegar a las elecciones de 2011 sin posibilidad de plantear un desafío serio al oficialismo provincial, que triunfó cómodamente con el 75 por ciento de los votos, y

de la Corte), también se modificó el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía de Estado, y se promovió una reforma constitucional para habilitar la reelección indefinida del gobernador, que no prosperó por el triunfo del bloque opositor en la elección de convencionales constituyentes.

¹⁴ En la sesión legislativa del 22/12/2005 el FR derogó un conjunto de 39 leyes, muchas de las cuales habían sido sancionadas por la anterior mayoría opositora en la Legislatura, dejando sin efecto una multiplicidad de artículos de diversas leyes, devolviendo facultades al gobernador en algunos casos y convalidando lo actuado por el Poder Ejecutivo en otros (por ejemplo, respecto de las ejecuciones y modificaciones presupuestarias dispuestas durante 2004 y 2005). También se creó el cargo de «fiscal superior» del Tribunal de Cuentas y se amplió la composición del STJ.

se adjudicó el 90 por ciento de las bancas, básicamente por la fragmentación de las fuerzas de oposición, y gracias una decisión del Tribunal Electoral¹⁵. Precisamente, una de las derivaciones más conflictivas de las elecciones de 2011 tuvo lugar en torno a la distribución de bancas legislativas. El Tribunal Electoral determinó que la distribución de las bancas en la Legislatura provincial se hiciera de acuerdo al régimen D'Hont vigente, modificando el precedente establecido en 2005 sobre la cláusula constitucional, y por esa razón el FR se adjudicó 18 de las 20 bancas en disputa¹⁶.

VI. Disputas faccionales y mecanismos de construcción de poder a nivel provincial

De acuerdo con los aportes previos de la literatura de estudios judiciales comparados, reseñados más arriba, los gobernadores deciden cuándo deben retirarse los jueces del STJ y promueven cambios en la Corte porque los jueces no están alineados con sus preferencias y por tanto no confían en ellos (Castagnola, 2012). Además, los gobernadores inducen el retiro de jueces del STJ a través de estrategias no institucionales (Castagnola, 2012; 2010a) con las cuales presionan a los jueces para que dejen sus cargos y así obtienen vacantes para cubrir.

Una explicación rival que surge del argumento presentado en esta nota es, sin embargo, que un gobernador no necesariamente quiere sólo extender lealtades partidarias en la Corte provincial. Si los jueces del STJ están identificados con facciones partidarias que los designaron previamente en el tiempo, un gobernador puede querer modificar el STJ para designar jueces más bien neutrales, o no directamente identificados con otras facciones partidarias.

De todos modos, aun aceptando que un gobernador simplemente decida extender lealtades partidarias al STJ, no puede hacerlo sin tener una mayoría legislativa que lo respalde, lo cual nos obliga a observar la

¹⁵ En esta ocasión el Tribunal Electoral, presidido por una ministra del STJ designada en mayo de 2006 por el FR, resolvió la disputa sentando el precedente opuesto a la decisión tomada en 2005 sobre la interpretación del inciso 5 del art. 48 de la Constitución provincial.

¹⁶ Si bien diversos actores políticos realizaron presentaciones en la Corte Suprema de Justicia nacional cuestionando la decisión del Tribunal Electoral provincial, como señalaba un entrevistado, «para el momento que la Corte resuelva esto ya pasó el período de mandato de estos legisladores» (entrevista con 8M, 3/10/2011). Precisamente por esa razón, el control de los organismos que tienen la última palabra a nivel provincial en estos conflictos es clave, ya que si bien existe posibilidad de recurrir a organismos nacionales, ésta posibilidad rara vez es un recurso efectivo.

conformación de mayorías en la Legislatura¹⁷. Las estrategias no institucionales (Castagnola, 2010a) por las cuales el gobernador puede presionar a los jueces para que dejen sus cargos, como la propia autora reconoce, son inciertas. En ese sentido, si el gobernador no dispone de una mayoría legislativa que otorgue credibilidad a las presiones que despliegue contra los jueces STJ, la amenaza de represalias pierde credibilidad. A la inversa, si los jueces del STJ cuentan con respaldo político de facciones partidarias que pueden sostenerlos en sus cargos, las presiones del gobernador caen en el vacío. Aunque la evidencia presentada en esta nota no permite descartar la explicación basada en las presiones del gobernador —estrategias no institucionales— (Castagnola, 2012; 2010a), sí permite cuestionarla y proponer la explicación alternativa basada en la necesidad de que el titular del Ejecutivo logre conformar la mayoría legislativa que respalde su iniciativa¹⁸.

De hecho, los cuatro jueces del STJ misionero que dejaron sus cargos en mayo de 2006 para acogerse a la jubilación especial aprobada por ley, lo hicieron cuando ya había sido destituida una magistrada meses antes. La presión del gobernador para que dejen sus cargos en el STJ, tenía el respaldo de la mayoría legislativa exigida por el diseño institucional. Por esta razón, vale destacar que durante el período en que el FR no dispuso de mayoría legislativa (2003-2005), los jueces del STJ se mantuvieron en sus cargos, más allá de que el gobernador desplegara presiones para obtener vacantes.

Ahora bien, no sólo el FR impulsó cambios en la Corte provincial¹⁹. Desde 1983 los gobernadores misioneros designaron jueces en la Corte provincial cercanos a sus liderazgos políticos. Durante el mandato de Barrios Arrechea (1983-1987), máximo referente del radicalismo provincial, la UCR contaba con la mayoría legislativa necesaria (mayoría absoluta en ese momento) y designó a los jueces del STJ sin el acompañamiento del bloque del PJ (El Territorio, 29/12/1983). Además, modificó la cantidad de miembros del máximo tribunal para designar a dos integrantes más antes de finalizar su mandato en 1987.

¹⁷ Los procedimientos de designación de jueces del STJ en las provincias argentinas son variados. Sin embargo, en la gran mayoría de las provincias la intervención de la Legislatura es fundamental (Castagnola 2008, 2010b), con la excepción de las provincias de Chaco y Río Negro.

¹⁸ En términos de las implicaciones para la explicación rival, siguiendo el planteo de Collier (2011, p. 825), la evidencia utilizada en esta nota no permite confirmar el argumento central de este trabajo, que apunta a la conformación de mayoría legislativa, pero sí debilita el argumento de las estrategias no institucionales (Castagnola, 2010a, 2012), sin descartarlo.

¹⁹ Parte de esta información fue obtenida del Informe especial publicado por el diario El Territorio (26/03/2006).

En las elecciones de 1987 triunfó el PJ, pero mientras la UCR conservó la mayoría legislativa (1987-1989) no hubo cambios en el STJ. Sin embargo, en 1989 el PJ alcanzó la mayoría legislativa necesaria, y entre 1990 y 1991 el gobernador, máximo líder partidario del PJ (Humada), impulsó cambios en la composición del STJ, ampliando a nueve la cantidad de jueces, y designó en total a cinco nuevos ministros de la Corte provincial.

A partir de 1991 se observa el período de mayor estabilidad en la composición del STJ misionero, que sólo experimentó nuevos cambios en 2006²⁰, cuando el FR desplegó varias iniciativas simultáneas con el objetivo de cambiar la integración del STJ y logró designar nuevos ministros en la Corte provincial. A pesar que el FR no reunía por sí sólo la mayoría necesaria para designar nuevos jueces, logró cooptar a legisladores del PJ y la UCR para alcanzar los dos tercios en la Legislatura, gracias a lo cual pudo implementar múltiples iniciativas, entre ellas, las que apuntaban a modificar la composición del STJ.

En síntesis, los principales actores partidarios del período analizado han trasladado al ámbito del STJ las disputas partidarias, las cuales se definen precisamente a partir del control político de aquellas arenas institucionales de poder que se encuentran fuera del Ejecutivo y el Legislativo, y por tanto no son electivas. Quienes logran controlar aquellas arenas de poder provincial, como el STJ, son quienes ejercen el liderazgo político en el territorio. Sólo cuando ciertas facciones logran neutralizar a sus rivales y hacerse con el control de las principales arenas institucionales de poder provincial, se alcanza lo que Rovira denominó en 2005 la «normalidad institucional»: un liderazgo provincial que se vuelve referencia para los diversos actores político-partidarios.

Resulta ilustrativo que, en relación al poder potencial que puede utilizar el gobernador en ejercicio del cargo, un ex gobernador sostenía que: «Si el tipo es un flan, le van a cogobernar» (entrevista con Ricardo Barrios Arrechea, 14/06/12).

En ese contexto de un juego de suma cero, no hay margen para actuar siguiendo criterios independientes de las luchas faccionales, y las decisiones que se toman en el STJ (así como en otras arenas institucionales de poder) son interpretadas por los actores políticos-partidarios como a favor o en contra de unos y otros. El caso de Misiones en el marco del surgimiento del FR (2003-2005) aporta evidencia relevante en este sentido,

²⁰ En el año 2000, ya convertido en el máximo referente del peronismo provincial, Puerta promovió una enmienda constitucional, ratificada en el año 2001, que elevó el umbral requerido para designar nuevos jueces en el STJ, de una mayoría absoluta a dos tercios de la Legislatura. Con esta reforma, el PJ en ese momento se garantizaba un poder de veto sobre cualquier intento de designar nuevos jueces en la Corte.

sobre cómo se disputa y dirime la política provincial cuando se rompe la «normalidad institucional». La situación de disputa entre facciones rivales que se traslada a aquellos ámbitos institucionales de poder provincial se resuelve cuando alguno de los actores en disputa logra subordinar a los otros. Concebida la política en esos términos, o bien el titular el Ejecutivo tiene la capacidad de bloquear a los actores de la oposición neutralizando aquellas arenas institucionales de poder como la Corte provincial, o bien son las facciones rivales las que apuntan a aquellas arenas institucionales para desafiar, desacreditar y fragmentar al oficialismo. El control del STJ se vuelve relevante, entre otras cosas, porque esa instancia tiene el poder de decisión final, a nivel provincial, en casos de conflictos entre poderes del Estado o entre actores partidarios.

Reflexiones finales

El argumento central planteado en este trabajo es que las facciones rivales dirimen el control político del territorio provincial, entre otros mecanismos, a partir de disputas por el dominio de arenas institucionales de poder que se encuentran fuera del Ejecutivo y el Legislativo, aunque estos poderes sean el centro de aquella disputa. Esas disputas no se resuelven exclusivamente a través de las elecciones, sino que se extienden a aquellas arenas que tienen poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política provincial. Precisamente, uno de esos mecanismos centrales de control político a nivel provincial es el STJ, por lo cual los actores político-partidarios más relevantes buscan, al menos, remover a los ministros de la corte identificados con facciones partidarias de oposición.

Si bien este trabajo es un estudio de caso, la evidencia empírica presentada permite problematizar algunas cuestiones que pueden ser útiles para analizar otros casos provinciales, así como también para proponer nuevas hipótesis poco exploradas que podrían abordarse en futuros trabajos. Y ello es válido no sólo respecto de provincias que presentan características similares de «cierre» de la competencia política (Behrend, 2011), como por ejemplo las provincias de Santiago del Estero (Gibson, 2007; Ortiz de Rozas, 2011), Santa Cruz (Gibson y Suárez Cao, 2010), La Rioja (Leiras, 2007), San Juan (Gutiérrez, 2013), Salta (Grenoville, 2013), Jujuy (Vaca Ávila, 2013), San Luis y Corrientes (Behrend, 2011); sino también respecto de provincias con mayores niveles de competencia interpartidaria.

En primer lugar, y especialmente, este trabajo destacó cuál es la relevancia que tienen otras arenas institucionales de poder en diseños presidencialistas, más allá del Ejecutivo y el Legislativo, donde se definen

cuestiones relevantes para la política local, como ser el STJ²¹. El control de esas arenas es clave para la disputa por el liderazgo provincial. En ese sentido, este trabajo estuvo centrado específicamente en mecanismos propiamente políticos a través de los cuales dirimen sus disputas las facciones partidarias, en el marco del juego político de un régimen democrático. El análisis de los conflictos suscitados en el período de gobierno dividido (2003-2005) entre el FR y la oposición legislativa (fundamentalmente PJ y aliados de la UCR que no migraron al FR) permite problematizar al menos dos aspectos relevantes a nivel teórico: a) la actuación de arenas institucionales de poder que formalmente son independientes del Ejecutivo y el Legislativo, y b) el rol de las oposiciones partidarias.

En cuanto a la actuación de organismos institucionales como el STJ, el Tribunal Electoral, la Fiscalía de Estado y el Tribunal de Cuentas (o sus similares), sus decisiones o resoluciones no son interpretadas por los actores políticos relevantes como meras cuestiones jurídico-técnicas, sino como acciones que favorecen a ciertos partidos o facciones partidarias y perjudican a otros. En ese sentido, según se encuentren en la oposición o en el oficialismo, los principales actores políticos defienden la necesidad de proteger la actuación independiente de aquellos organismos, o bien los atacan por no actuar con independencia²². En definitiva, esas arenas institucionales de poder son objeto de disputas políticas entre facciones rivales por el control político del territorio. Y dada la pertenencia partidaria previa de muchos actores que llegan a esas instancias, se hace necesario problematizar la cuestión de la construcción de su propia legitimidad como actores imparciales en esos organismos institucionales.

En relación con lo anterior, el rol de las oposiciones partidarias también merece ser problematizado. Habitualmente la literatura apunta a los gobernadores, o a los oficialismos, como ejes u objetos de análisis. Sin embargo, las fuerzas de oposición partidaria bien pueden utilizar las mismas estrategias de los oficialismos para disputar poder. El gobernador del FR en 2006 no reunía los dos tercios en la Legislatura para designar nuevos jueces en el STJ, pero conformó la mayoría legislativa que necesitaba gracias al apoyo (o la cooptación) de tres legisladores que pertenecían a la

²¹ En el caso misionero la conformación del STJ impacta directamente en el Tribunal Electoral. Otras arenas institucionales de poder, no analizadas en este trabajo, son la Fiscalía de Estado y el Tribunal de Cuentas, o sus similares, que en la literatura politológica constituyen organismos de control horizontal.

²² A modo de ejemplo, cuando el PJ fue gobierno en los '90 designó al fiscal de Estado que en 2004 fue objeto de acusaciones por parte del FR. Sólo entonces el PJ promovió, junto a aliados de la UCR, una nueva ley de fiscalía de Estado que definía claramente a ese poder como un organismo de control del Ejecutivo. Pero mientras gobernó el PJ en los '90, la fiscalía de Estado tenía un rol de órgano asesor del Ejecutivo.

oposición (dos del PJ y uno de la UCR). En ese sentido, si todos los actores políticos relevantes a nivel provincial despliegan estrategias similares en las disputas políticas, es necesario problematizar también el rol de las oposiciones locales, o más genéricamente los acuerdos políticos, en la conformación de mayorías legislativas que permiten desplegar iniciativas de cambio sobre los STJ.

A su vez, en línea con el planteo acerca de las oposiciones locales, cabe señalar que a pesar de que la competencia política a nivel provincial se «cierre» (Behrend, 2011) o se restrinja a una sola fuerza partidaria relevante sin un desafío serio por parte de partidos opositores, como ocurre en la actualidad con el FR en Misiones o el Frente Cívico en Santiago del Estero (Ortiz de Rozas, 2011), un enfoque centrado sólo en la competencia por el cargo de gobernador oculta la competencia política que tiene lugar entre múltiples facciones y agrupaciones políticas que disputan entre sí a nivel municipal, o incluso a nivel provincial dentro del partido (o frente partidario) hegemónico. La fractura al interior de un frente partidario y las escisiones de facciones partidarias pueden abrir espacios de disputa y competencia que pueden alterar profundamente el mapa de poder local, especialmente en momentos de recambio a nivel nacional y en función de cómo interactúan los actores locales con actores de la arena federal. De hecho, esto es lo que ocurrió con el anterior dominio político del PJ y el surgimiento del FR.

En definitiva, las disputas entre facciones rivales se manifiestan y se resuelven, entre otros mecanismos, a través de aquellas arenas institucionales, como el STJ, que tienen poder de decisión sobre cuestiones relevantes para la política local. Mientras algunos actores de oposición buscarán reforzarlas en su disputa con el gobernador, éste intentará minimizar el riesgo de que facciones rivales recurran a aquellas arenas institucionales y encuentren respaldo. En caso de que los conflictos políticos escalen y lleguen al STJ, tener aliados en esa instancia resulta fundamental, o cuando menos, tener magistrados imparciales (no directamente alineados con facciones partidarias de oposición).

Bibliografía

- Álvarez, N. (2003). *Control político y reforma electoral: algunas reflexiones para analizar la historia política de Misiones*. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP. Rosario, Argentina.
- Behrend, J. (2011). The unevenness of democracy at the subnational level. Provincial closed games in Argentina. *Latin American Research Review*, 46(1), 150-176.

- Bill Chavez, R. (2004). *The rule of law in nascent democracies: Judicial politics in Argentina*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Boucek, F. (2009). Rethinking factionalism. Typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism. *Party Politics*, 15(4), 1-31.
- Brinks, D. (2005). Judicial reform and independence in Brazil and Argentina: The beginning of a new millennium? *Texas International Law Journal*, 40, 595-622.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros-PENT.
- Castagnola, A. (2008). *¿Cómo evolucionan nuestras instituciones? Un estudio comparado de la normativa de las Cortes Supremas provinciales y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1984 hasta 2008*. Buenos Aires, Argentina: Asociación por los Derechos Civiles.
- Castagnola, A. (2010a). *Rethinking judicial instability in developing democracies: A national and subnational analysis of supreme courts in Argentina* (Tesis doctoral). University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA.
- Castagnola, A. (2010b). La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica. *Revista POSTData*, 15(2), 161-189.
- Castagnola, A. (2012). I want it all, and I want it now: The political manipulation of Argentina's Provincial High Courts. *Journal of Politics in Latin America*, 4(2), 39-62.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-30.
- Cox, G. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona, España: Gedisa.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. *Revista SAAP*, 5(2), 263-304.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gibson, E. (2007). Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos. *Desarrollo Económico*, 47(186), 163-191.
- Gibson, E. (2012). *Boundary control. Subnational authoritarianism in federal democracies*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Gibson, E. y Calvo, E. (2000). Federalism and low-maintenance constituencies: Territorial dimensions of economic reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 32-55.
- Gibson, E. y Suárez Cao, J. (2010). Federalized party systems and subnational party competition: Theory and an empirical application to Argentina. *Comparative Politics*, 43(1), 21-39.

- Giraudy, A. (2010). The politics of subnational undemocratic regime reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), 53-84.
- Goertz, G. (2013). *Case studies, causal mechanisms, and selecting cases, Part I*. Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, IN.
- Grenoville, A. (2013). *Evaluando la pluralidad del régimen político. Liderazgos y competencia partidaria en la provincia de Salta*. Manuscrito inédito.
- Gutiérrez, M. (2013). *Régimen político y gobierno en el nivel subnacional. Rupturas y continuidades en la provincia de San Juan*. Manuscrito inédito.
- Ingram, M. (2012). Crafting courts in new democracies: Ideology and judicial council reforms in three Mexican states. *Comparative Politics*, 44(4), 439-458.
- Lara Borges, O., Pérez-Liñán, A. y Castagnola, A. (2012). Diseño constitucional y estabilidad judicial en América Latina, 1900-2009. *Política y Gobierno*, 19(1), 87-114.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del Rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Leiras, M., Giraudy, A. y Tuñón, G. (2009). *Who wants an independent court? Political competition and Supreme Court instability in the Argentine provinces (1984-2008)*. Trabajo presentado en la serie de seminarios del David Rockefeller Center for Latin American Studies, Cambridge, MA.
- Levitsky, S. y Way, L. (2002). Elections without democracy. The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51-65.
- Mahoney, J. y Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis*, 14, 227-249.
- O'Donnell, G. (1997). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Ortiz de Rozas, V. (2011). El gran elector provincial en Santiago del Estero (2005-2010). Una perspectiva desde adentro de un «oficialismo invencible». *Revista SAAP*, 5(2), 359-400.
- Pérez-Liñán, A. y Castagnola, A. (2009). Presidential control of high courts in Latin America: A long term view (1904-2006). *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 87-114.
- Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 93-110.
- Vaca Ávila, P. (2013). *Democratización subnacional. Régimen político y movilización social en Jujuy (1983-2011)*. Manuscrito inédito.

Palabras clave

disputas faccionales – política subnacional – cortes judiciales – democracia – Argentina

Keywords

factional disputes – subnational politics – supreme courts – democracy – Argentina

Abstract

This paper addresses the problem of the political mechanisms through which politics is disputed and resolved at the provincial level in Argentina. Specifically, it suggests that rival factions dispute political control of the provincial territory, among other mechanisms, through struggles for the control of institutional power arenas that are beyond the executive and the legislature, such as the Superior Court, even though elective powers (executive and legislative) are the center of that dispute. These mechanisms are part of the repertoire of actions that all relevant political actors display at the provincial level.

Reseñas

El votante de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos

José Fernández-Albertos

Fundación Alternativas, Madrid, 2015, 110 páginas

Patricio G. Talavera

En *El votante de Podemos*, José Fernández-Albertos, investigador de Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford, busca desentrañar la evolución de un fenómeno relativamente nuevo dentro de una nación habituada a los bipartidismos estables como España: Podemos. La formación liderada por el politólogo Pablo Iglesias emerge en mayo de 2014, cuando en las elecciones al Parlamento Europeo y en desafío a todos los sondeos y tendencias precedentes, obtiene el 7 por ciento de los votos y 5 eurodiputados. Paralelamente se daba un histórico descalabro electoral de los dos principales partidos políticos dominantes hasta entonces, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Como remarca el autor «cuando Podemos saca 9% del voto en Villafranca del Bierzo, es que a lo mejor los listos nos hemos perdido algo» (12). Precisamente, el libro apunta a recuperar el análisis perdido en un ámbito de investigación poco explorado, por novedoso y por estar en una etapa primigenia todas las investigaciones en curso. La bibliografía previa al lanzamiento del libro de Fernández-Albertos centraliza sus preocupaciones en los antecedentes inmediatos de las nuevas formaciones, como el movimiento social 15-M, sus implicancias ideológicas y las características pluriárquicas y de interacción política distribuida que caracterizaron su organización interna.

Fernández-Albertos parte de la explicación convencional con la que se ha tratado de analizar la emergencia podemita. Su surgimiento se debería a la confluencia de dos procesos: por un lado, una crisis económica profunda y prolongada que afecta a grandes capas de población, mediante el desempleo, la sensación de inseguridad económica y disolución de perspectivas de progreso personal. Por el otro lado, el consenso social negativo en torno a la falta de capacidad de los actores partidarios tradicionales para canalizar las demandas de una sociedad en crisis. Con cifras y datos, Fernández-Albertos desafía esta hipótesis a lo largo del libro, el cual se divide en cinco capítulos. El primero de ellos versa sobre el estado de la opinión pública española antes de la llegada de Podemos al escenario político nacional y las razones de la ausencia de una fuerza política que canalizara el descontento y desafiara a los dos grandes partidos. A continuación, el segundo y tercer capítulo avanzan sobre el análisis de las elecciones europeas del 25 de mayo de 2014, con énfasis en el perfil de votante que eligió a Podemos a escala municipal. Esto último se acentúa en el cuarto capítulo, donde se conjuga dicha escala con la cruza con datos ecológicos, esto es, datos vinculados con la incidencia de la crisis en el cuerpo social. Finalmente, el último capítulo analiza la evolución demoscópica de Podemos durante el primer año de vida, incluyendo la llegada

de sus máximas cotas durante los últimos meses de 2014.

Una de las tesis centrales que defiende Fernández-Albertos en el libro es que Podemos, al contrario de lo que se supone, no partió contando con el voto (por lo menos no de manera predominante) de sectores vulnerables ante la crisis y afectados por la misma, sino que fue con el correr de los meses que se fue haciendo con este apoyo. Su condición de vulnerabilidad coincidía con su exclusión de la vida política, lo que Podemos fue revirtiendo como fenómeno, a la vez que difuminaba su perfil más politizado.

Otro aporte del libro que creemos innovador es su análisis sobre por qué, a diferencia de lo sucedido con los bipartidismos de otros países, el bipartidismo tradicional entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español resistió durante un período prolongado como ecuación dominante de la representación política durante la crisis, aun cuando el descontento era creciente. La heterogeneidad del electorado, el rol del abstencionismo y el calendario electoral emergen como factores determinantes para encuadrar el fenómeno, ausente en otras latitudes como Italia, Irlanda o Grecia.

Por otra parte, Fernández-Albertos también cuestiona la idea instalada de que, fundamentalmente y casi en exclusividad, fueron los afectados directos de la crisis los que sustentaron la emergencia de la agrupación morada a la vida política española. El autor resta en su argumento el peso de esta variable, lo

que estaría en coincidencia con la evolución posterior del rendimiento electoral de los partidos políticos en general: en las elecciones autonómicas de mayo del 2015, la correlación entre regiones creadoras de empleo y reelección de oficialismos (y voto a oposiciones) sería, más bien, relativa.

Uno de los ejes que cruza el libro, por último, es la observación evolutiva de Podemos y el estudio sobre cómo y por qué razones el partido de Pablo Iglesias fue matizando su mensaje. Cabe destacar que, sin embargo, este giro discursivo no impidió que el electorado, en paralelo y en una proporción importante, percibiera a Podemos como una alternativa ubicada en un extremo ideológico.

Fernández-Albertos en este libro busca dar un aporte a la comprensión, en tiempo real, de un fenómeno que aún no ha terminado de ofrecer sus aristas definitivas y promete futuras e interesantes mutaciones. Todas ellas propias de una sociedad inmersa en una crisis no resuelta, pero que al mismo tiempo busca, por sí misma y sin mapa, reconfigurar la relación entre representantes y representados, entre ciudadanos e instituciones. Podemos y ciertas agrupaciones municipalistas —tal como Ciudadanos, liderado por Albert Rivera, o Las Mareas en Galicia— son, en ese sentido, emergentes característicos de ese mismo contexto, en sus contradicciones y en sus énfasis. Representan la redefinición del quién, el qué, y el cuándo del pacto de convivencia social edificado durante la transición democrática española.

Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral

Adriana Rofman (compiladora)

Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2016, 192 p.

Agustina Jaworski

Esta compilación, que reúne a una gran parte de los estudiosos de las políticas públicas urbanas, busca contribuir en el desarrollo de un análisis integral de tres campos de conocimientos diferentes: la participación ciudadana, las políticas públicas y el territorio.

Este análisis complejo, que en un principio podría parecer forzado, nos transporta inevitablemente a un mundo donde nos vemos obligados a repensar las formas en que tendemos a estudiar los fenómenos sociales, ya desde una perspectiva multidisciplinaria donde estos tres enfoques, confluyen.

Así es como, a modo introductorio de este libro, Adriana Rofman presenta estas tres perspectivas de forma separada, vinculándolas con alguno de los otros dos componentes de este triángulo, para luego finalizar este mismo apartado mostrando claramente la necesidad de estudiarlas de forma integrada. Aquí se tomará el mismo camino.

Desde el enfoque de la participación ciudadana, donde se busca jerarquizar el rol que cumple la sociedad civil en las decisiones del aparato estatal, se observa la manera en que se lo vincula con las políticas públicas como motor que potencia el papel que juega la ciudadanía en la creación de las mismas. El artículo de Adriana Clemente «La participación como enfoque de intervención social» es un fiel reflejo de ello demostrando la manera en que la sociedad interviene en las decisiones del Estado so-

bre políticas públicas de bienestar, orientando la acción del mismo en una clara disputa por el poder. Ahora bien, si buscamos analizar el punto donde la participación ciudadana se encuentra con el territorio, este es igual o más claro que el mencionado anteriormente. Los artículos de Gabriel Vommaro, «La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales», y el de Mabel Manzanal, «El desarrollo desde el poder y el territorio», buscan señalar la importancia de los barrios como primera aproximación a la política y a la movilización de sociedades locales, construidas por grupos sociales con intereses diferentes pero pasibles de lograr objetivos territoriales comunes.

Desde el análisis de las políticas públicas, el término de *gobernanza* tiñe el artículo de Martí, Blanco, Paré y Subiráts, como también el de Grandinetti y Nari, de grandes expectativas respecto al fortalecimiento de las políticas cuando de las mismas participa la ciudadanía, mucho más cuando éstas refieren a políticas de integración social dentro de los gobiernos locales. Otra interpretación interesante, el artículo de Couto, Foglia y Rofman llamado «Políticas participativas locales en municipios bonanerenses: una aproximación político-territorial», propone un modelo de análisis político-territorial de las políticas participativas locales, logrando así hacer un estudio

más exhaustivo sobre las políticas públicas subnacionales, una mirada que estaba faltando en la academia.

Al momento de observar el enfoque territorial, se cree importante destacar que *Participación, políticas públicas y territorio* rompe con el análisis temporal de la vida social que se venía dando en las ciencias sociales, para introducir la espacialidad como nuevo aspecto a estudiar. Por su parte, Mabel Manzanal, propone observar los procesos de desarrollo desde una visión diferente, vinculando a ésta con la dominación y la lucha por el poder en el territorio, poniendo en jaque la típica conexión entre desarrollo y bienestar. Asimismo, al hablar de territorio, no se puede dejar de mencionar la importancia que éste tiene en la vida en sociedad, influyendo en la construcción de cada persona y dejando esa marca en los procesos de participación ciudadana, confluyendo así en la referencia con el barrio. La territorialidad aparece aquí como un aspecto modelador de los ciudadanos, donde existen distintos procesos que derivan en la formación de la identidad territorial.

Ahora bien, ¿dónde es que la participación ciudadana, las políticas públicas y el territorio se encuentran? Este libro compilado por Adriana Rofman nos ofrece una variedad de respuestas a esta pregunta y seguramente les brindará herramientas a sus futuros lectores para encontrar otros tantos puntos en común. La interconexión es inevitable: el Estado, la sociedad, la participación, la construcción de políticas públicas y la dimensión territorial se entrelazan constantemente a través de la lectura de los diferentes trabajos ahí presentados. En primer lugar, el estudio de caso que realizan Martí, Blanco, Paré y Subirats en «Regeneración urbana y gobernanza. ¿Cómo evaluar la participación en una

red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso», sobre las políticas llevadas adelante para regenerar un barrio dentro de Barcelona, nos hace replantearnos la forma en que entendemos la gobernanza. Aquí podemos revivir todo el proceso de participación ciudadana a través de la creación de políticas públicas para el mantenimiento de la identidad territorial. Algo similar realizan Rita Grandinetti y Patricia Nari en «Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana», donde se busca poner el foco en los gobiernos locales y en sus capacidades de dar respuestas a las distintas realidades socioterritoriales, buscando la cohesión frente a la fragmentación. Ya en el plano nacional, el estudio de caso presente en el artículo de Bárbara Couto, Carolina Foglia y Adriana Rofman de cuatro municipios de la Provincia de Buenos Aires demuestra que la participación ciudadana es fundamental para lograr traer a la superficie las complejidades propias de cada territorio, encontrando soluciones diferentes en cada uno de los casos. Por otro lado, el trabajo de Adriana Clemente expone la importancia de las redes territoriales construidas durante las crisis como exponentes de demandas, que luego se transforman en parte necesaria de la construcción de políticas sociales, complejizando y agrandando así su campo de acción. De la misma manera, Gabriel Vommaro en «La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales», pone en perspectiva la participación en los barrios populares y sus dinámicas vinculadas a los dirigentes barriales, a la militancia, al trabajo social, herramientas que trabajan como mediadoras entre los vecinos y el Estado.

Reseñas

En definitiva, este libro cumple a la perfección con lo que promete al vincular de una forma natural tres campos de estudios diferentes que se encastran como piezas de un mismo rompecabezas. La

participación ciudadana, las políticas públicas y el territorio se convierten así en enfoques que necesitan ser estudiados de forma conjunta con el fin último de mejorar la vida de las personas.

Partidos, sistemas de partidos y democracia. La obra esencial de Peter Mair

Fernando Casal Bértoa y Gerardo Scherlis (compiladores)

Eudeba, Buenos Aires, 2015, 368 páginas

Daniilo Degiusti

El libro presenta una compilación de artículos del politólogo irlandés Peter Mair, uno de los autores más influyentes dentro de los estudios contemporáneos sobre partidos políticos. Tiene la particularidad de ser la primera vez que se edita una parte sustancial de la obra de Mair en español, lo que resulta un gran acierto ya que hasta el momento sus aportes teóricos no han sido recogidos por los estudios latinoamericanos, con escasas excepciones. Otra particularidad es que la compilación fue llevada adelante por dos discípulos de Mair, Fernando Casal Bértoa y Gerardo Scherlis, quienes desarrollaron estudios de doctorado bajo su dirección. Incluso Mair había dado su beneplácito con la publicación y participó de la selección de artículos.

La compilación se estructura en tres partes que permiten recorrer extensamente la trayectoria académica del autor: las organizaciones partidarias, los sistemas de partidos y finalmente, cómo las transformaciones de los partidos afectan al gobierno y la democracia.

La primera parte comienza con el ya célebre artículo de Richard Katz y Mair, «Los cambios en los modelos de organización y democracia partidaria: la emergencia del partido cartel». Publicado originalmente en 1995 en el primer número de la revista *Party Politics*, rápidamente se convirtió en una referencia ineludible de la literatura sobre partidos políticos. En este influyente artículo, lue-

go de un preciso desarrollo por los distintos modelos de partidos que se sucedieron desde el siglo XIX, se explica el surgimiento de un nuevo modelo hacia fines del siglo XX, los partidos cartel. Éstos ya no son agentes de la sociedad civil que buscan penetrar en el Estado, y ni siquiera actúan como intermediarios, sino que se han adaptado como agencias semiestatales. Asimismo, desarrollan un patrón de colusión interpartidaria, formando un cartel para compartir los recursos estatales y sobrevivir. Bajo este modelo, «la democracia deja de ser vista como un proceso por el cual la sociedad civil le impone controles o límites al Estado, para transformarse en un servicio provisto por el Estado a la sociedad civil» (46). Una parte central de dicho servicio es la competencia electoral, para la cual el Estado también debe garantizar la existencia de partidos políticos, lo que implica regularlos y financiarlos. A continuación se presenta otro artículo junto a Richard Katz, en el cual reafirman y clarifican la tesis del partido cartel, a la luz de las críticas y comentarios recibidos durante quince años. Citan estudios y evidencia empírica para sostener las hipótesis centrales de la tesis, mientras asumen algunas debilidades, como no haber tomado en cuenta factores internacionales para explicar el cambio partidario. Finalmente, proponen una interesante agenda de investigación y algunos indicadores para afinar el abordaje empírico de la teoría.

Luego se presenta un artículo más reciente y específico, elaborado con la colaboración de Ingrid van Biezen y Thomas Poguntke, centrado en el declive de las afiliaciones partidarias en Europa, uno de los síntomas característicos del fin del modelo de masas y de la emergencia de partidos cartel. Durante la década de los 2000 el nivel de afiliación continuó con la tendencia a la baja de las décadas anteriores, sobre todo en las democracias más recientes y de mayor tamaño, al punto de que ya no puede considerarse como indicador de la capacidad organizativa y política de los partidos. Los miembros activos del partido pasan a ser en gran parte funcionarios (o aspirantes a serlo), más vinculados al Estado que a la sociedad civil. Esta pérdida de representatividad de los afiliados permitiría entender la creciente adopción de primarias abiertas para la selección de candidatos, por lo que además la afiliación formal al partido se vuelve cada vez menos importante.

Esta primera parte termina con un texto que reúne el primer capítulo y las conclusiones del libro *Party patronage and party government in European democracies*, escrito junto a Petr Kopecký y publicado en 2012. El foco está en el patronazgo como recurso organizativo, definido como el poder de los partidos políticos para designar funcionarios dentro del Estado, con el objetivo de controlar las instituciones, construyendo de este modo redes organizativas en la esfera pública. Sobre la base de un amplio trabajo empírico, los autores identifican un rol declinante del partido en el control del patronazgo; mientras antes las organizaciones partidarias eran quienes decidían las designaciones, actualmente las redes de funcionarios designados son las que constituyen a los partidos políticos.

La segunda parte, referida a los sistemas de partidos, inicia con «Sistema

de clivajes», escrito junto a Stefano Bartolini, publicado originalmente como un capítulo de su libro *Identity, competition and electoral availability: The stabilization of European electorates, 1885-1985* editado por Cambridge University Press en 1990. Luego de conceptualizar y operacionalizar el término «clivaje», se presenta una vasta base de datos relacionando la estructura de clivajes con la estabilidad electoral en Europa. A continuación se presenta «La comparación de los sistemas de partidos», donde Mair desarrolla una innovadora tipología que permite distinguir entre sistemas de competencia cerrada (y predecible) o abierta (e impredecible), a partir de tres dimensiones: la alternancia en el poder; la persistencia o innovación en la formación de gobierno, y la variedad de partidos que gobiernan. El siguiente capítulo, «La institucionalización de los sistemas de partidos a través del tiempo: la Europa Post-comunista en perspectiva comparada» escrito junto a Fernando Casal Bértoa, se nutre de la tipología anterior para abordar empíricamente los casos de sistemas de partidos europeos postcomunistas. Se encuentra que tras veinte años de democracia estos sistemas no han podido institucionalizarse al nivel que mostraban el resto de los países europeos para el mismo período de tiempo, e incluso en la mayoría de los casos la tendencia es declinante. Se cierra la segunda parte con «Los parámetros de los sistemas de partidos», artículo en colaboración con Luciano Bardi. Allí los autores definen a los sistemas de partidos como fenómenos multidimensionales, sobre los que pueden impactar tres divisiones: verticales, cuando el electorado está polarizado o segmentado de tal manera que sólo ciertos partidos pueden competir electoralmente en cada segmento; horizontales, típicas de siste-

mas descentralizados, que refieren a distintos patrones de interacción según cuál sea el nivel de gobierno (nacional o subnacional); y funcionales, que diferencian la interacción entre los partidos según sea en el ámbito electoral, donde compiten por los votos, o en el parlamentario, donde deben formar coaliciones de gobierno. De esta forma, un mismo sistema político puede tener diferentes sistemas de partidos.

Finalmente, la tercera parte aborda cómo estas transformaciones de los partidos impactan sobre la democracia. En «La democracia más allá de los partidos», Mair reflexiona sobre el sentido de la democracia en el marco de partidos que, por incapacidad o adaptación, ya no son representativos sino básicamente organizaciones que cumplen funciones de gobierno, lo cual supone un peligroso alejamiento de la sociedad y simultáneo acercamiento al estado. Si los partidos fracasan en su rol representativo, clave

en la fórmula de las democracias modernas, su legitimidad en el gobierno se verá severamente afectada. Por último, se presenta el artículo «El desafío al gobierno de partido» que pone el foco en el rol gubernamental de los partidos. Al analizar el caso europeo, se encuentra que el declive del rol de los partidos en el diseño de políticas públicas, el desvanecimiento de las divisiones entre izquierda y derecha, convergiendo hacia un consenso mayoritario, y el declive de la identidad partidaria en el electorado, afectaron dramáticamente las condiciones para la existencia de gobiernos de partido, tanto en términos de funcionamiento eficaz como de legitimidad.

En síntesis, esta compilación resulta oportuna para acercar la fundamental obra de Mair a aquellos estudiantes e investigadores de habla hispana interesados en las transformaciones de los partidos políticos y en sus efectos sobre la democracia contemporánea.

Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978-2015)

Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (editoras)

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2016, 522 páginas

Hernán Pablo Toppi

Esta obra parte de un diagnóstico: en América Latina la reforma política es una cuestión que se ha hecho presente de manera asidua en la agenda política. Ahora bien, hablar de reforma política puede significar muchas cosas, siendo una de ellas la que refiere a los partidos políticos. El libro apunta al estudio de esta cuestión particular con la presentación de veinte capítulos divididos de la siguiente manera. Por un lado, la introducción que ofrece una lectura general de la problemática bajo análisis. Por otro, cuatro secciones que se abocan a áreas de estudio más particulares. La primera se concentra en los procesos de selección de candidatos. La segunda hace lo propio con las acciones afirmativas de promoción de candidaturas y liderazgos de mujeres. La tercera discute el financiamiento partidario. Finalmente aquella donde se estudian las reformas electorales y su impacto en el funcionamiento de las organizaciones partidarias.

En la introducción, Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian señalan que son múltiples las razones (desde la necesidad de actualizar la normativa, pasando por la institucionalidad democrática o por objetivos egoístas de maximización del poder) que han influido en las expectativas de los actores y que han llevado a iniciar los procesos de modificación de las reglas de juego existentes. De aquí es que se desprende tanto la premisa como el objetivo central de la obra. En cuanto a lo primero, se

sostiene que las reformas político-electorales afectan a las organizaciones partidarias. Respecto a lo segundo, la meta es indagar tanto sobre los efectos de las reformas, como de las buenas prácticas (en términos de modelos a seguir) que impulsan un mejoramiento del funcionamiento interno (democracia interna, financiamiento, candidaturas) y externo (competencia) de los partidos políticos.

La primera sección la inicia Flavia Freidenberg, quien estudia diversos procesos de modificación de la elección interna de candidatos presidenciales identificando las mejores alternativas para ello. María del Carmen Alanís Figueroa ofrece una mirada desde la justicia electoral en lo que respecta a la aparición de instancias de impartición de justicia (intrapartidarias o vinculadas al Estado), con el fin de mediar en los procesos de nominación ante la aparición de conflictos entre los candidatos internos. El tercer trabajo le pertenece a César Astudillo Reyes, autor que demuestra que el derecho a la participación en la región encuentra un escenario de pluralidad, fundamentalmente en lo que respecta a la posibilidad de postularse como candidato (desde escenarios restrictivos a escenarios que permiten la presentación de candidaturas independientes). Salvador Romero Ballivián analiza la introducción del sistema de primarias en Honduras, evidenciando las fortalezas y las debilidades de dicha alternativa de selección de candidatos. Finalmente, Alejandro

Tullio ofrece un análisis de los fundamentos, alcances y el impacto de la reforma política del año 2009 en la Argentina, siendo uno de sus objetivos el de impulsar una mayor democratización interna de los partidos.

La segunda sección la inaugura Mariana Caminotti, al evaluar las cuotas de género y de paridad en América Latina. La autora indica que si bien se ha avanzado, también continúan existiendo fricciones entre los avances formales y las prácticas informales, lo cual continúa generando motivos para nuevas reformas. A continuación, Betilde Muñoz-Pogossian parte de la premisa de que la democracia debe garantizar una distribución equitativa del poder entre los miembros de la ciudadanía. Para el cumplimiento de la misma, la autora sostiene que los partidos políticos en tanto «puerta de entrada» mediante el reclutamiento para candidaturas y puestos de liderazgo, deben transformarse en una instancia decisiva para lograr una mayor equidad. La implementación de las cuotas en Colombia es estudiada por Margarita Batlle en su capítulo. Se demuestra que si bien se cumple el piso mínimo establecido por la ley, este funciona como un «techo» pues no se han desarrollado prácticas de formación e incorporación de las mujeres en los partidos políticos. El cuarto trabajo corresponde a Roberto Dalla Vía quien describe la participación de las mujeres en la Argentina, mostrando la importancia de la introducción del voto femenino y de las cuotas de género para tal fin. Finalmente, Luis Antonio Sobrado González presenta un estudio sobre Costa Rica. Frente a la disparidad en las oportunidades de acceso a la política, el autor destaca el rol desempeñado por del Tribunal Supremo de Elecciones para una mayor incorporación de la mujer en la arena representativa.

La tercera sección se centra en el debate sobre el financiamiento partidario. El primero de sus trabajos correspondió a Kevis Casas-Zamora y Daniel Zovatto. Los autores sostienen que el financiamiento es importante y necesario para la actividad democrática y partidaria, pero al mismo tiempo, este debe ser regulado para evitar distorsiones que impliquen un impacto negativo sobre la legitimidad de los procesos competitivos. Claudio Fuentes y Mario Herrera presentan en su trabajo un indicador comparativo de la regulación del financiamiento, el cual considera cuatro dimensiones: los subsidios, las sanciones, los mecanismos de rendición de cuentas y la exigencia de publicidad. Esto les permite ordenar a los países de la región en términos de fortalezas y debilidades en la materia. Finalizando esta sección, Ciro Murayama examina el caso mexicano e indica que en dicho país se ha avanzado en la regulación a nivel legal, con la intención de procurar la equidad entre los competidores, favoreciendo la independencia y transparencia de estos actores frente a los grupos de poder económico.

La última sección del libro es iniciada por Daniel Buquet al discutir los efectos de los sistemas electorales sobre la organización interna de los partidos políticos. En función de esto, el autor observa las principales reformas electorales llevadas a cabo en América Latina durante las últimas décadas y su correspondiente impacto a nivel partidario. Por su parte, María do Socorro Sousa Braga discute los efectos de los sistemas electorales en la organización de los partidos políticos, en países de la región que en las últimas décadas fueron administrados por gobiernos de izquierda. Alejandro Luna Ramos estudia a México en línea con el sentido de esta sección del libro. A tal fin, el texto recorre

los diferentes procesos de reforma que se han desarrollado en el país en pos de la transparencia electoral y la participación partidaria. Perú experimentó en las últimas décadas, de acuerdo al capítulo de Fernando Tuesta Soldevilla, un proceso de colapso y fraccionamiento partidario. Frente a esto, el autor demuestra que las reformas políticas realizadas, no lograron estabilizar el sistema partidario debido fundamentalmente a sus problemas de diagnóstico. José Ricardo Puyana Valdivieso, Mario Alberto Ruiz y Daniela Lucía Vargas estudian las reformas realizadas en Colombia durante el periodo 2003-2011. Los autores muestran que si bien dichas modificaciones ayudaron a poner fin al proceso de desinstitucionalización del sistema partidario, los efectos al interior de los partidos fueron más lentos en áreas como el control interno, la selección de candidaturas, el financiamiento y el funcio-

amiento en bancada. Por último, Yuri Gabriel Beltrán Miranda evalúa las reformas que en América Latina llevaron a modificar los sistemas electorales en pos del reconocimiento del voto migrante, proceso que ha impulsado a los partidos a incorporar a la diáspora en sus decisiones y actividades internas.

La riqueza del libro se encuentra en su pluralidad. Esta última se representa en tres aspectos. Por un lado, en los autores que provienen de diferentes países de la región. Por otro, en las diferentes áreas de investigación abordadas que se relacionan con la reforma política y partidaria. Finalmente, en la multiplicidad de procesos y experiencias que se han desarrollado en América Latina en términos de la problemática estudiada. De este modo, esta obra se transforma en un texto de referencia obligada para todo estudiante e investigador interesado en la región.

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.

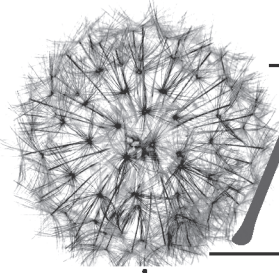
o Deben ser editables (no imágenes).

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

ISSN 1851-9431 (IMPRESA)
ISSN 2250-4621 (EN LÍNEA)



MIRÍADA

INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES

IDICSO - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
AÑO 8 NO 12 (2016)

DOSSIER

- *Corea y el sistema de cooperación para el desarrollo: la internacionalización del desarrollismo.* López Aymes, J. F.
- *La política exterior y comercial de Corea del Sur en el marco de la Alianza del Pacífico: una visión desde México.* Balderrama Santander, R. y Velázquez, A. K.
- *¿Qué hace que los inmigrantes coreanos de Argentina se concentren en la industria de la indumentaria?* Kim, J.
- *La sociedad civil transnacional contraataca: El rol del Consejo Coreano para las mujeres raptadas por Japón como esclavas sexuales en la rectificación del pasado agresor de Japón en la región. 1991-2015.* Álvarez, M. P.
- *Política y economía en las relaciones argentino-coreanas.* Oviedo, E. D.
- *Populismo con características chinas. La noción de pueblo en el discurso político de China antigua.* Villagrán, I.
- *Juventud, pobreza y desesperanza en el Japón del siglo XXI.* Loaiza Becerra, M.L.; Romero, M. E. y Tapia Muro, C.

ARTÍCULOS

- *Los procesos de integración regional comparados de México y Argentina en el siglo XXI. La UNASUR y la Alianza del Pacífico.* Braslovsky, N.

COMUNICACIONES

- *La evolución de la teoría de las relaciones internacionales en China: ¿Hacia el fin del predominio de la escuela realista occidental?* Malena, J.E.
- *La clase empresarial y el golpe de estado de 1976.* Wermus, P.

RESEÑAS

Actividades IDICSO

