

REVISTA
S A A P

Publicación de Ciencia Política de la
Sociedad Argentina de Análisis Político

Vol. 10, N° 1, Mayo 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-Tesorera

Mariana Ingelmo (UBA-UNAJ)

Miembros de la Comisión Directiva (Vocales Titulares y Suplentes)

Marcelo Camusso (UCA)

Cintia Pinillos (UNR)

Javier Zelaznik (UTDT)

María Esperanza Casullo (UNRN)

Lucas González (UNSAM)

Marcelo Nazareno (UNC-UCC)

Cecilia Galván (USAL-UCA-UBA)

Daniel Comba (UNL)

Melina Guardamagna (UNCU)

Sebastián Barros (UPSJB)

Gastón Mutti (UNR)

Miguel De Luca (UBA)

Miembros de la Comisión Fiscalizadora

Silvia Fontana (UCC)

Pablo Blanco (UBA-UCA)

María Laura Giusti (USP-T)

María Paula Bertino (UBA)

Pablo Barberis (UNR-UNER)

Julián Maneiro (UNL)

Anteriores Presidentes

Oscar Oszlak (1982-1992)

Edgardo Catterberg✳ (1992-1993)

Arturo Fernández (1993-1995)

Eugenio Kvaternik (1995-2000)

Arturo Fernández (2000-2008)

Miguel De Luca (2008-2014)

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

VOLUMEN 10 • Nº 1, MAYO 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 Falletti

(University of Pennsylvania)

Steven Levitsky

(Harvard University)

Fernando Limongi

(Universidade de São Paulo)

Elsa Llenderozas

(Universidad de Buenos Aires)

María Victoria Murillo

(Columbia University)

Aníbal Pérez-Liñán

(University of Pittsburgh)

Catalina Smulovitz

(Universidad Torcuato Di Tella)

Susan Stokes

(Yale University)

Secretario de Redacción

Guido Moscoso

Secretaria Editorial

Lara Goyburu

Consejo Asesor

Jorge Battaglino

(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. secretaria@saap.org.ar. Registro de la Propiedad Intelectual N° 229.308. ISSN 1666-7883


S-A-A-P

Objetivos y cobertura de la *REVISTA SAAP*

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

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

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

Índice

NÚMERO 1

Editorial 7

ARTÍCULOS

Juicio político, cultura legal y escudo popular
Impeachment, Legal Culture, and the Popular Shield
Aníbal Pérez-Liñán 11-33

Ciclo electoral, popularidad presidencial y distribución de
fondos federales en Argentina
Electoral Cycle, Presidential Popularity, and the Distribu-
tion of Federal Funds in Argentina
Lucas González 35-64

Detrás de la brecha de género: desigualdad en el mercado
laboral y diferencias en preferencias económicas
Behind the Gender Gap: Labor Market Inequality and
Differences in Economic Perceptions
Analfá Gómez Vidal 65-94

NOTAS DE INVESTIGACIÓN

El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales:
el balance entre gestión pública y acumulación política.
Propuesta de análisis con evidencia de un país federal
The Double Nature of Subnational Bureaucratic Bodies:
The Balance between Public Management and Political
Accumulation. Proposal for Analysis with Evidence of a
Federal Country
Lorena Moscovich 97-122

Género y clientelismo: lecciones del caso argentino
Gender and Clientelism: Lessons from the Argentine Case
Mariela Szwarcberg Daby 123-140

Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015
Cursed Buenos Aires. 2015 Electoral Outcome
María Matilde Ollier 141-162

RESEÑAS 165-172

Editorial

Durante nueve prolíficos años, Martín D'Alessandro fue Director de la Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Bajo su dirección, la Revista SAAP nació, creció y se consolidó como uno de los principales medios para la difusión de la Ciencia Política en América Latina, alcanzando Categoría 1 de Conicet y disseminando el trabajo académico de una comunidad profesional cada vez más amplia y diversa. En un país caracterizado por rupturas, discontinuidades y crisis, Martín D'Alessandro le dio estabilidad a un proyecto editorial de alta calidad académica del cual todos nosotros hemos sido beneficiarios. Es un placer tomar la dirección de lo que ya es un proyecto editorial exitoso para tratar de darle continuidad a los logros de estos años y, al mismo tiempo, tener la oportunidad de trabajar para hacerlo crecer.

A partir de este número tomo el reto de dirigir la Revista SAAP. Me acompañan en este proyecto Guido Moscoso, como Secretario de Redacción, y Lara Goyburu, nueva Secretaria Editorial. También se suma un nuevo Consejo Editorial y un nuevo Consejo Asesor, los cuales han sido compuestos por reconocidos colegas de la Argentina y el exterior, tratando de respetar la diversidad intelectual, social y de género de nuestra disciplina hoy.

El mandato de quienes integramos la dirección de la Revista SAAP, así como de los colegas que se suman al Consejo Editorial y Asesor, es claro: trabajar para publicar los mejores artículos de Ciencia Política y darles la mayor visibilidad nacional e internacional. Para ello, estamos buscando agilizar los tiempos de evaluación, modernizar la página de web de la Revista y concretar acuerdos con los repositorios internacionales. En este nuevo ciclo editorial el objetivo es darle mayor visibilidad a la Revista SAAP y posicionarla como una alternativa viable a sus pares de América Latina, Europa y Estados Unidos.

La Revista SAAP también trabajará a partir de ahora con dos formatos distintos: artículos y notas de investigación. Los artículos de la Revista podrán tener hasta 11 000 palabras, presentando investigación original teórica y/o empírica en línea con los artículos que la Revista ha publicado en el pasado. Las notas de investigación, por otro lado, podrán tener hasta 6000 palabras y tienen como objetivo el difundir notas de coyuntura política nacional e internacional, por un lado, así como resultados de investigación empírica o notas metodológicas. A partir de este número, ya inauguramos el nuevo formato.

Tal y como ocurriera en el 2002, el primer artículo de este nuevo ciclo editorial es una contribución de Aníbal Pérez Liñán. En esta oportunidad, en el marco de la crisis presidencial en Brasil y el fin del giro a la izquierda en América Latina, Aníbal Pérez-Liñán discute en qué medida la cultura legal de los votantes y el estado de la opinión pública inhibe o facilita el desarrollo de un proceso de juicio político contra el Ejecutivo. El segundo artículo de este número, contribuido por Lucas González, muestra la existencia de un ciclo electoral en la asignación de fondos públicos. Este ciclo electoral se concentra en las provincias pequeñas al comienzo del mandato y en las provincias grandes en años electorales. El tercer artículo de este número, por Analía Gómez Vidal, analiza la brecha de género que existe en el voto económico de Argentina, Brasil, Japón y Estados Unidos. En este artículo, Analía Gómez Vidal muestra que los determinantes del voto económico varían entre hombres y mujeres de forma sistemática. Las mujeres, tal como muestra el artículo, son particularmente sensibles a las desigualdades económicas en el mercado laboral cuando sancionan o premian al oficialismo por sus políticas de gobierno.

En este número también inauguramos la sección «Notas de Investigación», presentando trabajos por Lorena Moscovich, Mariela Szwarcberg y María Matilde Ollier. La primera nota de investigación, por Lorena Moscovich, presenta una estrategia para analizar a las burocracias subnacionales en Argentina utilizando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares. En este trabajo, Lorena Moscovich muestra que los sectores públicos de las provincias pueden ser clasificados utilizando escalamiento multidimensional, permitiendo visualizar a las provincias en dos dimensiones: estabilidad laboral y calificación. La nota de investigación de Mariela Szwarcberg toma un tema tan importante como poco explorado: la brecha de género en la militancia política en Argentina. Aun cuando la implementación de la cuota de género ha incrementado la participación de las mujeres argentinas en cargos electivos, las mujeres siguen estando muy sub-representadas en los cargos jerárquicos de las organizaciones políticas. Finalmente, la nota de investigación de María Matilde Ollier analiza la evolución electoral de un distrito que fue clave en el 2015, la provincia de Buenos Aires. En su nota, María Matilde Ollier muestra que la nacionalización de la competencia interna del FpV y el FR fue clave para entender la victoria de María Eugenia Vidal en una provincia que no tiene balotaje para la elección del gobernador.

Con este grupo de excelentes artículos damos por inaugurado un nuevo ciclo de la Revista SAAP. Agradecemos nuevamente a todos los que han colaborado con este esfuerzo editorial a lo largo de estos años y esperamos sigan ayudando a que se consolide este proyecto editorial.

Ernesto Calvo

Artículos

Juicio político, cultura legal y escudo popular* *Impeachment, Legal Culture, and the Popular Shield*

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos
asp27@pitt.edu

¿Bajo qué condiciones la opinión pública respalda un juicio político contra el presidente (presidenta) y bajo qué condiciones le ofrece un escudo popular? La probabilidad de que los ciudadanos respalden al Ejecutivo no depende solamente de la popularidad del gobierno, sino también de la cultura legal prevalente en un contexto histórico dado. La creencia de que el Poder Ejecutivo puede operar por encima de la ley si lo hace en beneficio de los ciudadanos promueve el surgimiento de actitudes públicas en defensa del presidente. Una encuesta realizada en Ecuador en 2012 permite verificar esta hipótesis utilizando análisis de regresión logística y de pareamiento por puntajes de propensión.

¿Qué condiciones promueven el respaldo público al presidente durante sus posibles conflictos con el Poder Legislativo? Esta cuestión adquiere una importancia crucial en el actual contexto latinoamericano, en el que los conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a menudo conducen a la destitución del presidente electo. Entre 1980 y 2016, unos 20 presidentes latinoamericanos confrontaron un juicio político o fueron forzados a renunciar por la protesta social (Llanos y Marsteintredet, 2010; Pérez-Liñán, 2009).

El debate sobre el juicio político a la presidenta Dilma Rousseff en Brasil ilustra la importancia de la opinión pública en el surgimiento de una crisis presidencial. A pesar de que varios escándalos afectaron a los gobiernos del PT antes de 2011 —incluido el llamado *mensalão* en 2005— la posibilidad de un juicio político contra el presidente Lula da Silva resultó remota mientras la gestión de gobierno fue percibida como exitosa. Su sucesora heredó el respaldo político del electorado y de una amplia coalición legislativa articulada en el Congreso. Entre 2011 y 2013, la tasa de crecimiento económico se mantuvo en valores positivos, y el porcentaje de la población que consideraba la gestión del gobierno como buena o muy buena fluctuó entre 48 y 63 por ciento (CNI-Ibope, 2016).

* Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/anibal>
Artículo aceptado para su publicación el 8 de abril de 2016.

A partir de 2013, sin embargo, la economía brasileña entró en un período de declive y las investigaciones sobre corrupción comenzaron a afectar la credibilidad del PT. El respaldo público a la gestión de gobierno colapsó rápidamente, bajando a 36 puntos en promedio durante 2014 y a 10 puntos durante 2015. A comienzos de 2016, la coalición presidencial en el Congreso se desmembró. En marzo, percibiendo que la opinión pública había abandonado al gobierno, el PMDB, principal aliado legislativo de la presidenta, cambió su postura y anunció su respaldo al juicio político. Fuera del Congreso, buena parte de la sociedad se movilizaba en favor de la caída del gobierno y otra parte se movilizaba en defensa de la presidenta electa.

El ejemplo brasileño muestra que la opinión pública tiene dos caras. Si bien la literatura ha enfatizado el papel de la movilización social como fuente de inestabilidad presidencial, el respaldo público también puede resultar un factor crucial para proteger al presidente en sus posibles disputas con la asamblea. Cuando existen motivos legales para investigar al presidente pero la popularidad del gobierno eleva el costo político de enfrentarse al Ejecutivo, la opinión pública ofrece un «escudo popular» que protege al Ejecutivo de la acción legislativa¹.

La disposición pública a respaldar al presidente, sin embargo, varía considerablemente entre diferentes grupos sociales en un mismo momento histórico. Este artículo argumenta que el respaldo público al Ejecutivo depende no solamente de la proximidad entre los votantes y el presidente —una proximidad afectada por posiciones partidarias y percepciones coyunturales de la economía— sino también de la cultura legal de los individuos.

Durante períodos en que la gestión de gobierno parece exitosa, los ciudadanos están más dispuestos a defender a un presidente sujeto a acusaciones cuando aceptan, al menos implícitamente, que el Poder Ejecutivo tiene autoridad para operar por encima de la ley si esto le permite actuar en beneficio de los ciudadanos.

La evidencia de una encuesta realizada en siete ciudades del Ecuador, desplegada en las páginas siguientes, muestra la relevancia de esta hipótesis aun controlando por otras variables que ayudan a explicar el respaldo público al Ejecutivo. Ecuador ofrece un caso ideal para evaluar estas hipótesis: entre 1996 y 2007 ningún presidente electo logró completar su mandato. El sistema judicial ecuatoriano también se vio convulsionado por la inestabilidad política, resaltando las conexiones más profundas entre el sistema legal

¹ Por motivos de simplicidad, el texto en general emplea el artículo masculino para referirse a la persona que ocupa la presidencia, los legisladores o legisladoras y los ciudadanos o ciudadanas. A menos que se trate de una referencia individual (v.g., el presidente Correa), el uso del pronombre masculino en este artículo es explícitamente neutro en términos de género.

y la fragilidad institucional (Basabe-Serrano, 2012; Basabe-Serrano y Polga-Hecimovich, 2013; Grijalva, 2010). Pero con la llegada del presidente Rafael Correa al poder, la posición del Ejecutivo se fortaleció y el respaldo público al presidente aumentó con cada desafío a su gobierno (Conaghan, 2008; De la Torre, 2013). El análisis de las actitudes públicas durante el gobierno de Correa nos permite entonces evaluar el impacto de la cultura legal de los individuos frente al juicio político, en un país en el cual el juicio político tiene un significado muy concreto para los entrevistados pero durante un período en que la gestión de gobierno fue percibida como generalmente exitosa.

La amenaza legislativa y el escudo popular

La literatura que estudia el fenómeno de la inestabilidad presidencial ha desarrollado dos perspectivas con respecto a la principal fuente de amenazas para la supervivencia de un gobierno electo (Hochstetler, 2011; Hochstetler y Edwards, 2009). La primera sostiene que la caída de los presidentes se origina en la movilización popular, la que refleja una «frustración con el ritmo glacial del progreso social» (Smith, 2005, p. 238). Distinguida entre las voces de este grupo, Kathryn Hochstetler argumentó que los movimientos sociales se han convertido en el «poder moderador» de las nuevas democracias (Hochstetler, 2006). La segunda perspectiva enfatiza el papel de las instituciones, y en especial la capacidad de los legisladores para enjuiciar y destituir al jefe del gobierno. Desde esta perspectiva es la pugna de poderes, más que la movilización social, lo que determina el resultado de las crisis (Pérez-Liñán, 2003). Para Arturo Valenzuela, el colapso de 14 gobiernos entre 1985 y 2004 confirmaría la hipótesis de que la separación de poderes constituye una fuente de inestabilidad democrática en los sistemas presidencialistas (Valenzuela, 2004). Sin embargo, otros académicos dentro de esta misma tradición institucional han extraído la conclusión opuesta: la inestabilidad presidencial de las últimas décadas representa el colapso de los *gobiernos* electos, no el colapso de los *regímenes* democráticos (Llanos y Marsteintredet, 2010). Por lo tanto, es posible conceptualizar los episodios de juicio político o declaración de incapacidad como una vía informal hacia la «parlamentarización» de los sistemas presidenciales, dado que el Poder Legislativo utiliza estos instrumentos como un equivalente funcional del voto de censura (Bosoer, 2006; Carey, 2005; Marsteintredet y Berntzen, 2008; Mustapic, 2005; Pérez-Liñán, 2005; Schamis, 2002).

Ambas perspectivas teóricas han sido empleadas fructíferamente para analizar el caso ecuatoriano. «Siendo el país que ha experimentado el mayor

número de juicios políticos populares, Ecuador es el marco ideal para desarrollar un estudio nacional comparativo», señaló el sociólogo León Zamosc (2012, p. 238). En un estudio sobre la caída de los presidentes Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, Zamosc adoptó el término «juicio político popular» para referirse a la movilización social que logra deponer gobiernos impopulares. El autor enfatizó así el papel de los movimientos sociales como factor determinante en las crisis presidenciales: «para ponerlo en términos de causalidad positivista, la acción del Congreso fue contingente, mientras que la acción en las calles fue no sólo necesaria, sino suficiente para que ocurriera la caída de los presidentes» (Zamosc, 2012, p. 246)².

Por otra parte, Andrés Mejía Acosta y John Polga-Hecimovich (2011) destacaron la dinámica de las coaliciones legislativas como el factor crucial para explicar el destino de los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez. Estos autores documentaron que las coaliciones legislativas articuladas por los presidentes ecuatorianos duraban, en promedio, un año entre 1979 y 1996, pero subsistieron por apenas tres meses entre 1996 y 2006. Este cambio en el horizonte temporal de los pactos políticos, resultado de una serie de reformas institucionales que, paradójicamente, buscaban fortalecer la posición del Poder Ejecutivo, alimentó las crisis de gobernabilidad que condujeron al colapso de tres administraciones en apenas ocho años. Mejía Acosta y Polga (2011) concluyeron que, si bien múltiples factores «ayudan a explicar las instancias de inestabilidad presidencial en Ecuador, en este país la intensa oposición legislativa es el factor recurrente más importante que conduce a la destitución de presidentes» (p. 103).

En este debate sobre los principales factores que amenazan la conclusión del mandato presidencial, un aspecto parece haber sido relegado. Resulta claro que una movilización social masiva y decidida a reclamar la renuncia de un presidente impopular, tanto como una mayoría legislativa hostil y dispuesta a enjuiciar al presidente, constituyen amenazas temibles para el jefe de Gobierno. Pero cuando tales amenazas se anticipan en el horizonte, ¿qué fuerzas son capaces de proteger al presidente frente a estos desafíos?

La literatura ofrece algunas claves sobre esta cuestión aunque, curiosamente, éstas tienden a concentrarse en la dinámica institucional. El concepto de «escudo legislativo», desarrollado para entender las condiciones que impiden el juicio político, refiere a la capacidad del presidente para comprometer la lealtad de un conjunto de legisladores dispuestos a resistir las presiones sociales por iniciar un proceso de destitución (Pérez-Liñán,

² A pesar de esta afirmación contundente, el análisis detallado de la secuencia de los tres episodios realizado por Zamosc destaca una serie de interacciones complejas entre la política legislativa (y militar) y la acción de los movimientos de protesta.

2009). El escudo legislativo constituye así la última barrera para defender al Ejecutivo frente a los escándalos mediáticos, la presión de las élites y, fundamentalmente, las demandas de las protestas callejeras. En un estudio del caso ecuatoriano, Catherine Conaghan destacó la importancia del escudo legislativo incluso *después* de que los presidentes han sido destituidos, dado que a menudo las acusaciones y procesos judiciales los persiguen más allá de sus días en Carondelet (Conaghan, 2012).

Si aceptamos la importancia de los movimientos sociales desafiantes, tanto como la de los legisladores hostiles, para configurar una amenaza a la estabilidad del gobierno, debemos reconocer también el potencial de los sectores sociales aliados, tanto como el de los bloques legislativos leales, para proteger al presidente cuando éste está en problemas. Un clima de opinión pública tendiente a resistir cualquier intento de destitución del presidente ofrece entonces un «escudo popular» para proteger al Ejecutivo (Pérez-Liñán, 2014).

La formación de un escudo popular se tornó prioridad de los presidentes latinoamericanos en los últimos años, en tanto las destituciones anteriores mostraron el peligro que representa la activación de sectores hostiles cuando no existe capacidad para realizar una contramovilización leal. Algunos líderes, como los presidentes Lucio Gutiérrez en Ecuador y Evo Morales en Bolivia, se hallaban al otro lado de las barricadas antes de acceder al poder y conocieron por experiencia propia la necesidad de prevenir rebeliones similares a aquellas que los propulsaron a la política nacional. Pero el ejemplo del presidente Gutiérrez es aleccionador en tanto muestra que la conformación del escudo popular no es una tarea fácil. A pesar de su actividad, en buena medida exitosa, para ganar el apoyo de los sectores populares y de las contramovilizaciones organizadas en abril de 2005, la «rebelión de los forajidos» acabó con su gobierno³.

Cultura legal y escudo popular

¿Qué factores ayudan a explicar, entonces, la formación de un escudo popular? En principio, es posible anticipar que los ciudadanos se opondrán al enjuiciamiento del presidente por razones políticas, cuando el jefe de Estado está realizando una buena gestión o pertenece a su mismo partido, o por razones normativas, cuando juzgan que la conducta del Ejecutivo no representa una ruptura del orden legal que amerite la destitución de un gobernante electo.

³ Curiosamente, el poder del escudo popular puede resultar invisible en el registro histórico, en la medida en que los miembros del Congreso son reticentes a desafiar abiertamente a presidentes que cuentan con la lealtad de amplios sectores sociales.

No resulta difícil comprender por qué los ciudadanos que confían en el presidente, que creen que está realizando una buena gestión económica, o que ven la asamblea como una institución que obstruye la acción de gobierno, serán naturalmente propensos a respaldar al Ejecutivo. Estos motivos políticos que inducen a resistir la posibilidad de una destitución son, como sugiere la evidencia presentada en las páginas siguientes, altamente relevantes.

La problemática central de este artículo, sin embargo, refiere las razones normativas para respaldar o resistir el enjuiciamiento del presidente. Si bien los alineamientos políticos individuales ofrecen razones poderosas para creer en las acusaciones contra un presidente o desconfiar de ellas, existe un conjunto de valores y orientaciones con respecto a la ley que influyen en las actitudes sociales con respecto al Ejecutivo y su rendición de cuentas (O'Donnell, 1998).

De este modo, la cultura legal puede facilitar o dificultar la conformación de un escudo popular en respaldo al presidente. Por cultura legal nos referimos, siguiendo a Friedman, a aquellas «partes de la cultura general —costumbres, opiniones, formas de hacer y de pensar— que aproximan o alejan a las fuerzas sociales de la ley» (Friedman, 1975, p. 15). El enfoque de este artículo destaca las actitudes individuales que guían el comportamiento de diferentes personas (*culturas*), más que la agregación de esas orientaciones en un conjunto integrado de símbolos y comportamientos (*cultura*) para el conjunto de la sociedad (Silbey, 2010).

Para que el enjuiciamiento del presidente tenga sentido desde el punto de vista normativo es preciso, ante todo, que los ciudadanos acepten que el jefe de Estado debe estar sometido a la ley. En términos formales, este principio parece evidente y poco controversial. La idea de que los gobernantes están sometidos a la ley constituye la piedra angular en cualquier definición liberal del estado de derecho. Sin embargo, este principio teórico no resulta fácil de reconciliar con la práctica del poder político, y la historia del derecho público desmiente su universalidad. En la tradición del Imperio Romano tardío, el emperador estaba sujeto al Código Justiniano pero podía cambiar la ley voluntariamente porque era considerado legislador y ley encarnada (Finer, 1997, p. 629). Hasta la emergencia de la monarquía parlamentaria en los siglos XVIII y XIX, los gobernantes que heredaron la tradición del derecho romano lograron legislar con mínimas restricciones, constreñidos apenas por el poder de la nobleza o los dictados morales de la autoridad religiosa (Blumenthal, 1988; Fukuyama, 2011; Van Zanden, Buringh y Bosker, 2012). En el caso ruso, la unidad entre la voluntad del Ejecutivo y el contenido de la ley se mantuvo hasta bien entrado el siglo XX (Thornburgh, 1990).

La noción de que el jefe de Estado es simultáneamente fuente y sujeto de la ley, lo que implica que su sujeción a la norma es potencialmente

tautológica, no desapareció con el Estado moderno. Esta tensión distintiva entre poder político y ley se mantiene especialmente visible en los regímenes presidenciales, en donde las figuras de jefe de Estado y jefe de Gobierno están integradas en un solo individuo. «Cuando el presidente lo hace —declaró Richard Nixon sintetizando la esencia de este problema— significa que [el acto] no es ilegal» (Nixon, 1977, p. A16).

En las nuevas democracias, este principio se manifiesta a nivel ciudadano en la creencia de que «quien gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella [...]) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes» (O'Donnell, 1994, p. 61). Una creencia fuerte en la sujeción del Ejecutivo al derecho se manifiesta en la opinión de que la ley, tal como es elaborada por el Congreso e interpretada por los jueces, impone restricciones ineludibles al accionar del Ejecutivo. Si, por el contrario, los ciudadanos aceptan que el Ejecutivo puede soslayar la ley en casos de necesidad, encontrarán razonable respaldar el enjuiciamiento de un presidente acusado de comportamiento ilegal cuando éste realice una mala gestión, pero buscarán protegerlo si confían en su administración.

La principal hipótesis de este artículo sostiene entonces que, particularmente durante períodos en que la gestión de gobierno se percibe como razonablemente exitosa, *los ciudadanos dispuestos a tolerar que el Ejecutivo eluda la ley mostrarán una mayor disposición a defender al presidente frente a un posible juicio político.*

Evidencia de Ecuador

Para poner a prueba esta idea se utilizaron datos de una encuesta sobre cultura legal realizada por la firma Prime de Ecuador en noviembre de 2012. La encuesta se realizó en 7 ciudades: Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo, Ibarra, Riobamba y Loja, con una muestra representativa de 400 hogares por ciudad. Dado que no todos los encuestados respondieron la totalidad de las preguntas, el total de casos incluido en el análisis multivariado es de 2760 personas.

Variable dependiente. La predisposición de los encuestados para proteger al presidente frente a la posibilidad de un juicio político fue evaluada a través de la pregunta número 52 en el cuestionario: «¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaría usted con la siguiente frase: *La asamblea debería tener la facultad de remover al presidente si considera que este viola la Constitución?* ¿Muy en desacuerdo, en desacuerdo, de acuerdo, o muy de acuerdo?». Esta pregunta constituye un test fuerte de la voluntad de proteger al jefe de Estado, porque desafía la convención constitucional de los sistemas presidenciales

que autoriza al Congreso a enjuiciar al presidente en caso de delitos graves o mal desempeño en sus funciones⁴. Para simplificar la interpretación de los resultados, las respuestas fueron recodificadas en forma dicotómica, clasificando a quienes aseguraron estar «muy en desacuerdo» o «en desacuerdo» como posibles integrantes del *escudo popular*. El resto de los casos fue clasificado en la categoría alternativa, que indica indiferencia o respaldo a la asamblea para destituir al presidente⁵. Es importante notar que el 35 por ciento de los encuestados manifestaron su respaldo al presidente, mientras que el 65 por ciento restante aceptó la alternativa más convencional, representada por la autoridad del Legislativo para conducir un juicio político. Podemos pensar en ese 35 por ciento de los ciudadanos como el núcleo duro del escudo popular del Ejecutivo.

Variable independiente. Para identificar si los ciudadanos aceptan que *el Ejecutivo ignore la ley* utilizamos una pregunta que evalúa si el presidente puede desconocer una decisión judicial. El ítem número 53 del cuestionario pregunta: «Si el presidente está convencido de que hace falta un aeropuerto, pero un juez dice que no se puede construir ese aeropuerto, ¿qué decisión debe tomar el presidente, hacer el aeropuerto o no hacer el aeropuerto?». Los encuestados fueron clasificados como dispuestos a aceptar que el presidente puede ignorar la interpretación legal de un juez cuando respondieron que el presidente debería construir el aeropuerto de cualquier modo.

Notablemente, un 64 por ciento de los encuestados en la muestra admite que el presidente debería estar por encima de estas restricciones, indicando una débil creencia en la sujeción a la ley. Un 39 por ciento de los integrantes de este grupo mayoritario está dispuesto a respaldar al Ejecutivo frente a la posibilidad de un juicio político, frente a apenas un 28 por ciento en el grupo de quienes sostienen que el presidente no puede ignorar la decisión de un juez⁶.

⁴ En algunos modelos constitucionales el Congreso comparte esta responsabilidad con el Poder Judicial (Pérez-Liñán, 2009), pero pocas constituciones presidenciales omiten completamente esta posibilidad. Honduras, por ejemplo, eliminó el procedimiento legislativo para enjuiciar al presidente a principios de este siglo, pero reinstauró prontamente la figura constitucional del juicio político en 2013, tras la crisis constitucional que condujo a la salida del presidente Zelaya en el contexto de una intervención militar.

⁵ Para evitar una disminución innecesaria del número de casos, cuando las variables son recodificadas en dicotomías, las no-respuestas son tratadas como parte de la categoría residual (0).

⁶ En este ejemplo, así como en las descripciones similares presentadas en páginas siguientes, los porcentajes que ilustran los efectos de una variable son porcentajes condicionales. Así, decimos que el 39 por ciento, de ese 64 por ciento de los encuestados que coloca al presidente por encima de la ley, respalda el escudo legislativo. Calculado sobre el total de la muestra, este grupo representa aproximadamente el 25 por ciento de todos los encuestados ($39 \times 64 / 100$).

Explicaciones alternativas. Evidentemente, la actitud de proteger al presidente frente al Poder Legislativo y la disposición a tolerar su intransigencia con el Poder Judicial pueden tener un origen común. En ambos casos, los ciudadanos están afirmando su respaldo al presidente frente a los otros poderes. La posibilidad de que un tercer factor gobierne el comportamiento de ambas variables constituye un desafío para la estimación de los modelos estadísticos, dado que la omisión de este factor en los modelos podría generar una correlación espuria entre las variables observadas.

Para minimizar este problema, el análisis incluye tres grupos de variables de control: (1) actitudes de los ciudadanos que muestran proximidad ideológica o partidaria con el presidente (y distancia frente a la Asamblea); (2) actitudes que reflejan otros rasgos de la cultura legal de los ciudadanos; y (3) características individuales que remiten al perfil sociológico de los encuestados (edad, sexo, lugar de residencia, clase social, etc.).

Proximidad política

Resulta claro que el respaldo al Ejecutivo está dado, ante todo, por la proximidad política entre los ciudadanos y el presidente. Si bien la pregunta 52 sobre el juicio político está formulada en términos genéricos, resulta difícil desligarla de la simpatía que los encuestados tienen con respecto al presidente en ejercicio (en este caso, Rafael Correa) al momento de responder. El apoyo difuso expresado por la *presidencia* sin duda refleja, en buena medida, el apoyo específico manifestado al *presidente*. Por otra parte, una actitud favorable hacia la formación de un escudo popular puede estar guiada también por la desconfianza en el Poder Legislativo y por la percepción de que éste ha abusado de su poder para enjuiciar al presidente en el pasado.

La encuesta sobre cultura legal no incluyó preguntas sobre identidad partidaria o comportamiento electoral, pero varios ítems permiten capturar adecuadamente la orientación de los ciudadanos en relación al presidente y a la asamblea. Una batería de preguntas exploró la confianza en las instituciones, utilizando para ello un termómetro: «En una escala de 0 a 10, donde 0 es nada y 10 es mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en...?». Las preguntas relevantes en este caso son las correspondientes a «El presidente de la República» (P16g) y «Los asambleístas» (P16q).

Considerando que algunos encuestados pueden tener percepciones positivas o negativas sobre ambas instituciones, para evaluar la *confianza relativa en el presidente* frente a la asamblea, se construyó una escala unificada, sustrayendo el nivel de confianza en los legisladores del nivel de confianza en el presidente. Así, una persona con mucha confianza en ambos (valores

de 10 en los dos ítems) recibe un valor de 0 en la escala combinada, porque estos valores se cancelan entre sí. En esta escala aditiva de 21 puntos, el valor máximo corresponde a 10 (confianza plena en el presidente y nada de confianza en los asambleístas) y el valor mínimo corresponde a -10 (confianza plena en los asambleístas y nula en el presidente). La distribución de esta variable en la encuesta de 2012 está claramente inclinada en favor del presidente: solamente un 10 por ciento de los encuestados presenta valores menores a 0 (es decir, muestran una mayor confianza en la asamblea que en el Ejecutivo). De las 48 personas en la muestra que expresaron confianza plena en el presidente y nula en la asamblea (es decir, el puntaje máximo de 10), un 52 por ciento se mostró dispuesto a proteger al Ejecutivo frente al juicio político, un valor considerablemente mayor al 35 por ciento identificado para toda la muestra.

Más allá de la confianza generalizada en una u otra institución, es posible también que los ciudadanos respalden al presidente porque consideran que la Asamblea es fundamentalmente una fuente de impedimentos y trabas para la necesaria acción del Ejecutivo en el campo de las políticas públicas. Para capturar esta postura hemos empleado la pregunta 54 del cuestionario: «¿Qué tan bueno o malo es para el país que la asamblea se oponga en ocasiones a las medidas que toma el presidente? ¿Muy malo, malo, bueno, o muy bueno?». La variable fue recodificada de manera dicotómica, para identificar a quienes consideran (muy malo o) *malo que la Asamblea se oponga al presidente*. El 49 por ciento de quienes cuestionan al Legislativo por poner impedimentos respalda también al presidente en contra de un posible juicio político. Nuevamente, esta proporción es notablemente mayor al 35 por ciento identificado para la población en su conjunto.

Por último, utilizamos un ítem del cuestionario para capturar el apoyo retrospectivo a la labor del gobierno: «Comparada con la situación que tenía el país hace un año, ¿cómo diría usted que es la situación actual del país: mejor, igual o peor?» (P1). Las respuestas fueron recodificadas en forma dicotómica, para distinguir a quienes consideran que *la situación nacional está mejor* de aquellos que opinan que está peor, igual o no tienen una respuesta. El 40 por ciento de quienes opinan que la situación ha mejorado en el último año está dispuesto a respaldar al presidente frente a un potencial juicio político.

Cultura legal

Cuatro variables capturan aspectos alternativos de la cultura legal. En primer lugar, algunos ciudadanos tienen una visión instrumental de la ley,

la cual es percibida como un marco legítimo pero maleable de acuerdo con las circunstancias. En tal caso, el presidente debería poder ajustar su interpretación de la Constitución a las necesidades del momento, sin por ello ser enjuiciado por una asamblea celosa de las formalidades. La pregunta número 29 interpela: «¿Usted cree que el pueblo debe obedecer siempre las leyes, puede cambiar las leyes si no les parecen, o puede desobedecer las leyes si les parecen injustas?». Esta variable fue recodificada en forma dicotómica para identificar a aquellos que respondieron que *el pueblo puede cambiar las leyes* (la opción intermedia), de manera de capturar exclusivamente aquellos casos en los que los ciudadanos tienen una visión instrumental de la ley. Las demás respuestas fueron agrupadas en una categoría residual. Aproximadamente un 32 por ciento de los ciudadanos mostró esta concepción de la ley, y de ellos un 37 por ciento respaldó al presidente en la cuestión del juicio político (frente a un 34 por ciento entre el resto de la población).

En segundo lugar, la ley puede ser percibida como un instrumento más o menos arbitrario que el gobierno emplea para lograr sus objetivos. Esta concepción de la ley fue capturada por medio de la pregunta P46c: «¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase? *Hay veces que es correcto desobedecer al gobierno*». Las respuestas fueron reorganizadas en forma dicotómica para identificar a quienes estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación (por contraposición a quienes estuvieron en desacuerdo, muy en desacuerdo o no ofrecieron respuesta). Una estrecha mayoría de los encuestados (51 por ciento) afirmó que en algunos casos *es correcto desobedecer* al gobierno y, de entre ellos, solamente un 30 por ciento se identificó con el escudo popular al presidente, frente al 39 por ciento entre el resto de la población.

En tercer lugar, los ciudadanos pueden defender el respeto a la ley desde una perspectiva comunitaria, como fundamento de la sociedad y parte de su identidad colectiva. La pregunta 9 plantea: «¿Qué tan de acuerdo está usted con la siguiente frase? *Las leyes tienen que cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida*». Quienes respondieron estar «de acuerdo o muy de acuerdo» expresan una legitimación «tradicional» del marco legal (Weber, 1922/1978), por contraste a quienes respondieron estar «en desacuerdo o muy en desacuerdo» (o se negaron simplemente a responder), quienes presumiblemente abrazan una visión racionalista y positiva de la ley (Kelsen, 1934/1982). Un extraordinario 80 por ciento de los encuestados reflejó poseer esta *orientación tradicional hacia la ley*. De este grupo, el 34 por ciento se mostró favorable a conformar un escudo popular contra el juicio político, frente a un 40 por ciento entre la minoría que mostró una orientación no tradicional.

Finalmente, para distinguir esta concepción tradicional de la legitimidad jurídica de otras actitudes conservadoras con respecto al orden social, incluimos en el análisis una pregunta adicional sobre la pena de muerte. Estudios del caso estadounidense sugieren que el respaldo por la pena capital está correlacionado con los prejuicios raciales (Soss, Langbein y Metelko, 2003), con actitudes autoritarias (Tyler y Weber, 1982) y con la desconfianza en el gobierno (Messner, Baumer y Rosenfeld, 2006). La pregunta 47 indaga: «¿Cuál es su opinión con respecto a la pena de muerte? ¿Está usted muy en desacuerdo, en desacuerdo, de acuerdo o muy de acuerdo?». Quienes se mostraron de acuerdo (o muy de acuerdo) fueron clasificados como favorables a la pena capital. Un 47 por ciento de los encuestados se mostró *de acuerdo con la pena de muerte*, y de ellos un 30 por ciento se manifestó en respaldo al presidente, frente al 38 por ciento entre el resto de los entrevistados.

Variables demográficas y sociales

Es posible también que algunas características demográficas ayuden a diferenciar el grado de apoyo al presidente entre diferentes grupos. Estos factores han sido incluidos en el análisis como simples variables de control. Por ejemplo, el respaldo al presidente es predeciblemente mayor en Guayaquil (45 por ciento) y menor en Cuenca (26 por ciento), por lo que indicadores dicotómicos para cada una de las ciudades (Guayaquil, Cuenca, Riobamba, Portoviejo, Loja e Ibarra, tomando Quito como categoría de referencia) fueron considerados en el modelo multivariado. Los hombres mostraron una ligera inclinación favorable hacia el presidente (36 por ciento) con respecto a las mujeres (34 por ciento), por lo que este criterio también fue tomado en consideración. Otras tres variables fueron empleadas para evaluar la posición social del entrevistado: la cantidad de años de educación, si su hogar tiene piso de tierra y si tiene Internet en casa. Por último, se incluyó en el análisis la autoidentificación étnica de los encuestados (blanco, mestizo, indígena, negro o afroecuatoriano, mulato u otras opciones).

Análisis y resultados

La descripción de las variables presentadas en la sección anterior sugiere que su relación con la variable dependiente (la disposición de los entrevistados a conformar un escudo popular) es relevante pero imperfecta.

ta. Ninguno de estos factores por sí mismos permiten explicar completamente el respaldo social hacia el presidente, y es posible que cada uno de estos factores contribuya por separado con una pequeña parte de la explicación. También es plausible que muchos otros factores, no capturados por la encuesta, formen parte del conjunto de motivos que inducen a los ciudadanos a proteger al presidente frente a la posibilidad de un juicio político.

Para evaluar el efecto conjunto de estas explicaciones, es preciso recurrir a un modelo de análisis multivariado. Dado que la variable dependiente es dicotómica (los encuestados respaldan la formación del escudo al presidente o no lo hacen), se han empleado como estimadores alternativos un modelo de regresión logística y un análisis de pareamiento [*matching*]⁷.

El modelo logístico estima la probabilidad de que cada ciudadano en la muestra observada respalde al presidente, como una función de todas las variables independientes incluidas en el análisis. A partir de los indicadores de proximidad política definidos en la sección previa, la ecuación incluye una variable independiente continua que captura la confianza relativa en el presidente (en donde los valores positivos indican mayor confianza en el Ejecutivo) y otras dos variables dicotómicas que reflejan la opinión negativa de que la asamblea se oponga al presidente, y la percepción de que el país ha mejorado en el último año. Otras cinco variables dicotómicas capturan los aspectos clave de la cultura legal de los encuestados: si creen que el presidente puede ignorar el fallo de un juez, si el pueblo puede cambiar la ley, si es correcto desobedecer al gobierno, si tienen una concepción tradicional sobre la legitimidad de la ley y si respaldan la pena de muerte. Por último, un predictor continuo mide los años de educación del entrevistado, y otros 14 indicadores binarios capturan la ciudad de residencia, el sexo y la identidad étnica de los encuestados, así como si el hogar tiene piso de tierra o acceso a Internet.

Los resultados detallados del modelo estadístico pueden verse en la Tabla 1. Con excepción de algunas variables de control (sexo, educación, e identidad étnica), el resto de los factores muestran un efecto significativo en la propensión de los ciudadanos a respaldar al presidente⁸.

⁷ Los resultados presentados en este artículo se mantienen sin alteraciones sustantivas si se emplea un modelo de regresión logística ordinal para analizar las cuatro categorías de la variable dependiente. Los resultados alternativos y datos para replicar el análisis cuantitativo están disponibles en: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/anibal>

⁸ Sin embargo, la capacidad predictiva del modelo es limitada, con un pseudo-R² de .08, lo que sugiere que muchos otros factores que explican las orientaciones sociales hacia la conformación de un escudo popular no han sido capturados por la encuesta.

Tabla 1
Modelo de regresión logística

	Coefficiente	Error típico
<i>Presidente puede ignorar decisión de un juez</i>	0.38**	(0.09)
Proximidad política		
Confianza: presidente-asamblea	0.05**	(0.01)
Es malo que la asamblea se oponga al presidente	0.80**	(0.09)
Situación del país es mejor	0.28**	(0.09)
Cultura		
Pueblo puede cambiar las leyes	0.22**	(0.09)
Es correcto desobedecer al gobierno	-0.32**	(0.09)
Cultura legal tradicional	-0.36**	(0.11)
De acuerdo con pena de muerte	-0.35**	(0.09)
Sociales		
Ciudades (referencia es Quito)		
Guayaquil	0.51**	(0.16)
Cuenca	-0.25	(0.16)
Riobamba	0.23	(0.16)
Portoviejo	-0.41**	(0.18)
Loja	-0.15	(0.16)
Ibarra	-0.02	(0.16)
Sexo (mujer = 1)	-0.09	(0.09)
Años de educación	0.01	(0.01)
Piso de tierra	0.36**	(0.14)
Internet en casa	0.36**	(0.10)
Autoidentificación (referencia es blanco)		
Mestizo	0.04	(0.18)
Indígena	-0.02	(0.28)
Afroecuatoriano	0.01	(0.34)
Mulato	-0.31	(0.40)
Otro / No responde / No sabe	-0.81*	(0.46)
Constante	-1.11**	(0.27)
N		2670

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$

Nota: La variable dependiente es el respaldo al presidente (*escudo*) frente a la asamblea.

Fuente: Elaboración propia.

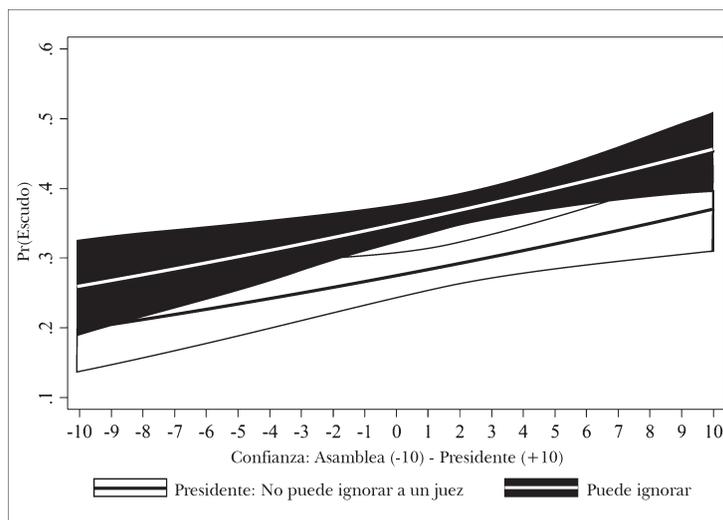
¿Cuál es el efecto de la cultura legal sobre la conformación de un escudo popular? En línea con la hipótesis esbozada, los resultados en la Tabla 1 muestran que quienes creen que el presidente puede ignorar la decisión de un juez son significativamente más propensos a resistir la idea de un juicio político. La tabla también muestra que, a medida que crece la confianza relativa en el presidente, los ciudadanos están más dispuestos a conformar un escudo popular. Pero el efecto de la cultura legal se verifica incluso después de controlar por el alineamiento político de los ciudadanos.

El Gráfico 1 muestra el efecto de la confianza en el presidente para dos grupos de ciudadanos: aquellos que opinan que no es posible ignorar el fallo de un juez y aquellos que creen que el Ejecutivo debe desconocer la decisión judicial y construir el aeropuerto. El eje horizontal indica el grado de confianza en el Ejecutivo frente a los asambleístas, mientras que eje vertical representa la probabilidad de que el ciudadano se sume al escudo popular. El gráfico refleja así la fortaleza del escudo popular bajo diferentes niveles de confianza relativa en el Ejecutivo y bajo diferentes orientaciones frente a la ley. La simulación controla por los demás factores explicativos, manteniéndolos en el valor observado para cada entrevistado.

Sin duda, la probabilidad de conformar el escudo popular crece con la confianza política en el presidente. La probabilidad esperada para cada uno de los grupos es de 20 y 26 por ciento cuando los ciudadanos creen solamente en la asamblea (-10) y asciende a 37 y 45 por ciento cuando éstos creen solamente en el presidente (+10). Más allá de este efecto, sin embargo, la cultura legal tiene un impacto adicional. En promedio, quienes creen que el presidente tiene autoridad para ignorar la orden de un juez son aproximadamente 8 por ciento más propensos a respaldar al Ejecutivo frente a la posibilidad del juicio político.

Gráfico 1

Respaldo al presidente, según confianza y apoyo ante jueces



Fuente: Elaboración propia.

Las otras orientaciones políticas capturadas en la Tabla 1 muestran los efectos esperados. Quienes cuestionan que la asamblea se oponga a las políticas del presidente son más propensos a resistir un juicio político. Manteniendo todas las demás características de los encuestados en sus valores originales, si todos los ciudadanos valoraran positivamente la oposición de la asamblea, el escudo popular estaría conformado por un 29 por ciento de la población, mientras que si todos los ciudadanos rechazaran la acción legislativa, un 46 por ciento estaría dispuesto a resistir la posibilidad de un juicio político⁹. De manera similar, quienes consideran que la situación del país ha mejorado tienden a respaldar al presidente. Si todos los encuestados creyeran que el país ha mejorado en el último año, el porcentaje de ciudadanos que respaldan al Ejecutivo se elevaría ligeramente al 38 por ciento.

Otros aspectos de la cultura legal parecen tener importancia más allá de las consideraciones sobre la sujeción del presidente a la ley. Controlando por otros factores, quienes creen que el pueblo puede cambiar las leyes son un 5 por ciento más propensos a respaldar al presidente frente a la asamblea. Quienes creen que es correcto desobedecer al gobierno están, en promedio, un 7 por ciento menos dispuestos a respaldar al presidente ante un posible juicio. Así, cuando los ciudadanos consideran que la ley es un instrumento legítimo pero maleable de acuerdo a las necesidades de corto plazo, son más propensos a rechazar la autoridad de la asamblea para limitar al gobierno. Por el contrario, cuando los ciudadanos perciben la ley como un instrumento arbitrariamente empleado por el gobierno, están más dispuestos en respaldar al Legislativo como un contrapeso.

Estas dos visiones son caras de la misma moneda: en un contexto de optimismo frente la situación nacional, o cuando los ciudadanos demandan una acción rápida y contundente de parte del Estado, la ley puede aparecer como una restricción trivial; en un contexto de crisis económica, o cuando el gobierno adopta políticas impopulares, la ley puede verse simplemente como un instrumento de abuso u opresión.

Quienes asumen una visión tradicional de la legitimidad del orden jurídico —equiparando la ley con la identidad colectiva del *demos*— resultan en

⁹ Para estimar las predicciones que permiten interpretar el efecto sustantivo de las variables, empleamos en este artículo el enfoque de los “valores observados” (Hanmer y Kalkan, 2013) que consiste en predecir la probabilidad de que cada encuestado respalde al presidente, fijando arbitrariamente el valor para una variable de interés —por ejemplo, asumiendo que el valor en la escala de confianza es de 7 para todos los casos— y manteniendo los valores reales (observados) para el resto de las variables en el modelo. Utilizando los parámetros del modelo se estima entonces la probabilidad esperada para cada uno de los 2670 encuestados, y esta probabilidad se promedia para todos los casos. La probabilidad (o porcentaje) promedio es reportada en el texto y en los gráficos.

promedio un 8 por ciento menos propensos a respaldar al presidente. Si la Constitución representa una serie de principios normativos que trascienden el texto legal para encarnar los valores de la comunidad, la posibilidad de que el presidente violente la Constitución requerirá de un agente (la asamblea) para reconstituir el orden social. La identidad social opera entonces como el fundamento popular de una *Grundnorm* kelseniana que justifica la superioridad de la Constitución por sobre las demás acciones circunstanciales del gobierno.

Dos indicadores de condiciones de vida que reflejan, presumiblemente, situaciones opuestas presentan sin embargo efectos similares. Tanto los sectores sociales más necesitados (hogares con piso de tierra), como los sectores con acceso a modernas condiciones de vida (Internet), están más dispuestos a respaldar al presidente frente a la posibilidad de un juicio político, en contraste con los habitantes de un hogar con piso de material pero sin acceso a Internet. Este resultado posiblemente refleje las características de la coalición social que respalda al presidente Correa, más que un principio general sobre la conformación del escudo popular. Entre las ciudades donde se realizó el estudio, Guayaquil se caracteriza por un respaldo significativamente mayor al presidente, mientras que Portoviejo se caracteriza por un respaldo significativamente menor. Los votantes en otras ciudades presentan niveles similares de respaldo al Ejecutivo, una vez que controlamos por los demás factores explicativos.

Pareamiento por puntajes de propensión

Un potencial problema con estos resultados, anticipado en páginas anteriores, radica en que la tolerancia social frente a la posibilidad de que el Ejecutivo eluda la ley no está distribuida aleatoriamente entre la ciudadanía. Los ciudadanos son más propensos a tolerar la conducta ilegal del Ejecutivo cuando tienen mayor confianza en el presidente, cuando creen que el gobierno realiza una buena gestión, cuando prefieren «mano dura» contra el crimen, etc. Si bien las variables de control incorporadas en la regresión logística buscan minimizar este problema, los controles pueden resultar insuficientes porque resulta muy difícil, por ejemplo, encontrar entrevistados que desconfíen del presidente y al mismo tiempo estén dispuestos a apoyar al presidente en su disputa con el Poder Judicial. Esto sugiere que la muestra de entrevistados nos ofrece una diversidad limitada (Ragin, 2008).

Tabla 2

Diferencias entre quienes aceptan o no la construcción del aeropuerto

Variable	Diferencias estandarizadas	
	Antes del <i>matching</i>	Después del <i>matching</i>
Confianza: presidente-asamblea	0.22	0.01
Es malo que la asamblea se oponga al presidente	0.17	0.01
Situación del país es mejor	0.18	0.00
Es correcto desobedecer al gobierno	-0.16	0.01
De acuerdo con pena de muerte	0.06	0.00

Fuete: Elaboración propia.

El problema de la diversidad limitada puede comprenderse más claramente si imaginamos un experimento hipotético en el cual los investigadores controlan de algún modo la disposición de los individuos a aceptar que el presidente opere por encima de la ley. Este «tratamiento» es asignado de manera aleatoria a un grupo de ciudadanos y las actitudes de este grupo frente al juicio político son comparadas luego con un grupo de control. Dado que el hipotético tratamiento ha sido asignado independientemente de las otras actitudes, podemos concluir que ambos grupos de ciudadanos son (en promedio) similares en cuanto a sus otras orientaciones y que cualquier diferencia en el grado de oposición al juicio político entre el grupo bajo tratamiento y el grupo de control debe ser atribuida exclusivamente a la cultura legal asignada.

En el mundo real, la cultura legal no se distribuye de manera aleatoria, y por ende los ciudadanos que toleran la construcción del aeropuerto (es decir, aceptan que el presidente ignore la decisión judicial) y aquellos que no la toleran se diferencian también en muchos otros aspectos. La Tabla 2 muestra las diferencias entre ambos grupos para cinco variables extraídas de la lista de factores explicativos en la Tabla 1. Estas variables fueron elegidas porque están intuitivamente vinculadas a la preferencia por un Ejecutivo fuerte. La primera columna muestra la diferencia entre ambos grupos observada en la encuesta (los valores de las variables están estandarizados para facilitar la comparación). Claramente, los individuos que prefieren la construcción del aeropuerto tienen además una mayor confianza en el presidente, cuestionan más a la asamblea, creen que la situación del país es mejor que hace un año, no creen que sea correcto desobedecer al gobierno y posiblemente estén más de acuerdo con la pena de muerte¹⁰.

¹⁰ Todas estas variables tienen efectos significativos en un modelo *probit* para predecir la tolerancia por la construcción del aeropuerto (es decir, por la acción presidencial en contra del fallo judicial).

Con el fin de corregir este desequilibrio, empleamos un modelo de pareamiento por puntajes de propensión (*propensity score matching*, o PSM). El análisis de PSM forma pares de casos similares de manera de aproximar la lógica del experimento hipotético descrito anteriormente. El procedimiento sigue tres pasos:

(1) Las cinco variables en la Tabla 2 son incluidas en un modelo *probit* que estima la probabilidad de que cada individuo respalde la construcción del aeropuerto. La predicción extraída de este modelo —el llamado puntaje de propensión— nos dice entonces cuán propenso es cada entrevistado a aceptar la construcción del aeropuerto si consideramos sus otras actitudes.

(2) Para aproximar la lógica experimental, el procedimiento forma pares de modo de comparar individuos que respaldan el aeropuerto con otros que no lo hacen. Los pares se forman seleccionando el «vecino más cercano» en términos del puntaje de propensión. De este modo, la comparación se realiza entre individuos que difieren en el «tratamiento» pero son similares en sus otras actitudes¹¹. La segunda columna en la Tabla 2 muestra que, una vez aplicado este procedimiento, las diferencias entre ambos grupos son ínfimas, lo que sugiere que la muestra modificada ha sido artificialmente equilibrada.

(3) El procedimiento calcula finalmente la diferencia para los valores de la variable dependiente (la oposición al juicio político) entre los individuos de ambos grupos, estimando el efecto medio del tratamiento (ATE). En este caso, el efecto estimado es de 0.08 (con un error estándar robusto de 0.02, $p < 0.001$). Esto sugiere, de manera consistente con la evidencia presentada en la sección anterior, que quienes aceptan que el presidente opere por encima de la ley son en promedio un 8 por ciento más propensos a resistir el juicio político.

Conclusiones

A pesar de la inestabilidad política que caracterizó a Ecuador en la década 1997-2007, hacia 2012 la posición dominante del presidente Correa no resultaba ya demasiado sorprendente. El respaldo político a su gestión por parte de la opinión pública constituyó la base de un potente y sostenido escudo popular. Conaghan (2008) destaca que desde los primeros días de su gobierno, los votantes respaldaron el estilo «híperplebiscitario» de Correa. Este respaldo protegió al presidente en sus primeros días, cuando enfrentaba una legislatura hostil, y permitió a su movimiento capturar una

¹¹ Cuando varios casos en el grupo de control tienen el mismo puntaje de propensión, el procedimiento compara el caso observado con todos sus vecinos más cercanos.

pluralidad de escaños en 2009 y una mayoría absoluta en 2013. De la Torre (2013) mostró que la combinación de carisma y saber especializado transformó al presidente en un líder altamente popular. Más allá de estos efectos coyunturales, que protegen a un líder particular en un contexto específico, es esencial determinar si existen condiciones sociales que favorecen o dificultan la rendición de cuentas horizontal por parte del Poder Ejecutivo en diferentes contextos y momentos históricos.

La contribución central de este artículo, esbozada en las páginas precedentes, refiere a la importancia de la cultura legal en este proceso. El análisis del caso ecuatoriano nos muestra que la inclinación de los ciudadanos a conformar un escudo popular depende no solamente de su proximidad partidaria o ideológica con el jefe de Estado. Existe también un conjunto de actitudes frente al derecho que los hacen más o menos propensos a conformar este bloque. Los ciudadanos muestran una menor probabilidad a formar un escudo popular cuando creen que el presidente debe estar efectivamente sujeto a la ley.

Estos resultados empíricos tienen relevancia para un rango de cuestiones que trasciende el análisis de la inestabilidad presidencial en la región andina. Los argumentos previos sobre el escudo legislativo —un conjunto de asambleístas lo suficientemente leal como para impedir cualquier intento de destitución— han sido extendidos para incluir situaciones en que la amenaza al Ejecutivo no se inicia en las calles, sino en el Congreso, y su defensa no se articula en el recinto legislativo, sino en las movilizaciones sociales. En la práctica, varios presidentes del período contemporáneo han trabajado activamente para asegurarse un escudo popular —aunque con diferentes grados de éxito— tras las experiencias de inestabilidad presidencial que caracterizaron los últimos 15 años.

Considerados en su conjunto, los resultados de este trabajo ofrecen evidencia novedosa sobre las diferentes formas en que la cultura legal de los ciudadanos afecta su propensión a respaldar al Ejecutivo durante de una crisis presidencial. Las orientaciones populares frente al juicio político no dependen solamente de la popularidad del gobierno, de las tendencias de la economía o de las características sociales de los votantes. Existe, de manera simultánea, una matriz cultural que remite, en mayor o menor medida, a la creencia de que los gobernantes están por encima de la ley o al principio de que dicha ley constituye la identidad misma de la comunidad política. La decisión de defender al presidente (presidenta) frente al juicio político no es independiente de esta matriz de cultura legal.

Bibliografía

- Basabe-Serrano, S. (2012). Judges without robes and judicial voting in contexts of institutional instability: The case of Ecuador's Constitutional Court, 1999–2007. *Journal of Latin American Studies*, 44(01), 127-161.
- Basabe-Serrano, S. y Polga-Hecimovich, J. (2013). Legislative coalitions and judicial turnover under political uncertainty: The case of Ecuador. *Political Research Quarterly*, 66(1), 154-166.
- Blumenthal, U. R. (1988). *The investiture controversy: Church and monarchy from the ninth to the twelfth century*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Bosoer, F. (2006). ¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el autorrescate de las democracias sudamericanas: 1999-2004. En G. Alberti, E. Llenderozas y J. Pinto (Eds.), *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires, Argentina: Bononiae Libris-Prometeo.
- Carey, J. (2005). Presidential versus parliamentary government. En C. Menard y M. M. Shirley (Eds.), *Handbook of new institutional economics* (pp. 91-122). Dordrecht, Holanda: Springer.
- CNI-Ibope (2016). Avaliação do governo, Resultados gerais.
- Conaghan, C. M. (2008). Ecuador: Correa's plebiscitary presidency. *Journal of Democracy*, 19(2), 46-60.
- Conaghan, C. M. (2012). Prosecuting presidents: The politics within Ecuador's corruption cases. *Journal of Latin American Studies*, 44(4), 649-678.
- De la Torre, C. (2013). El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, 48(1), 24-43.
- Finer, S. E. (1997). *The history of government from the earliest times. Vol. II. The intermediate ages*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*. Nueva York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Grijalva, A. (2010). *Courts and political parties: The politics of constitutional review in Ecuador*. Saarbrücken, Alemania: VDM Verlag Dr. Müller.
- Hanmer, M. J. y Ozan Kalkan, K. (2013). Behind the curve: Clarifying the best approach to calculating predicted probabilities and marginal effects from limited dependent variable models. *American Journal of Political Science*, 57(1), 263-277.
- Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, 38(4), 401-418.
- Hochstetler, K. (2011). The fates of presidents in post-transition Latin America: From democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 125-141.

- Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). Failed presidencies: Identifying and explaining a South American anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 31-57.
- Kelsen, H. (1934/1982). *Teoría pura del derecho*. México D.F., México: UNAM.
- Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Marsteintredet, L. y Berntzen, E. (2008). Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. *Comparative Politics*, 41(1), 83-101.
- Mejía Acosta, A. y Polga-Hecimovich, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 87-111.
- Messner, S. F., Baumer, E. P. y Rosenfeld, R. (2006). Distrust of government, the vigilante tradition, and support for capital punishment. *Law & Society Review*, 40(3), 559-590.
- Mustapic, A. M. (2005). Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45(178), 263-280.
- Nixon, R. (1977, 20 de mayo). Entrevista documental de D. Frost. *The New York Times*, p. A16.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- Pérez Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Liñán, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 38(3), 149-164.
- Pérez-Liñán, A. (2005). Democratization and constitutional crises in presidential regimes: Toward congressional supremacy. *Comparative Political Studies*, 38(1), 51-74.
- Pérez-Liñán, A. (2014). A two-level theory of presidential instability. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Ragin, C. C. (2008). *Redesigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Schamis, H. (2002). Argentina: Crisis and democratic consolidation. *Journal of Democracy*, 13(2), 81-94.
- Silbey, S. S. (2010). Legal culture and cultures of legality. En J. R. Hall, L. Grindstaff y M. C. Lo (Eds.), *Sociology of culture: A handbook* (pp. 470-479). Londres, Inglaterra: Routledge.
- Smith, P.H. (2005). *Democracy in Latin America: Political change in comparative perspective*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Soss, J., Langbein, L. y Metelko, A. R. (2003). Why do white americans support the death penalty? *Journal of Politics*, 65(2), 397-421.

- Thornburgh, D. (1990). *The rule of law in the Soviet Union: How democracy might work*. Pittsburgh, PA: Department of Justice. Disponible en: <http://www.justice.gov/ag/aghistory/thornburgh/1990/04-03-90.pdf>
- Tyler, T. R. y Weber, R. (1982). Support for the death penalty; instrumental response to crime, or symbolic attitude? *Law & Society Review*, 17(1), 21-45.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 5-19.
- Van Zanden, J. L., Buringh, E. y Bosker, M. (2012). The rise and decline of european parliaments, 1188-1789. *The Economic History Review*, 65(3), 835-861.
- Weber, M. (1922/1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Zamosc, L. (2012). Popular impeachments: Ecuador in comparative perspective. En M. Sznajder, L. Roniger y C. A. Forment (Eds.), *Shifting frontiers of citizenship: The Latin American experience* (pp. 237-266). Leiden, Holanda: Brill.

Palabras clave

juicio político – cultura legal – presidencialismo – Ecuador

Keywords

impeachment – legal culture – presidentialism – Ecuador

Abstract

Under what conditions does public opinion support the president's impeachment and under what conditions does it create a *popular shield* to protect the executive? The probability that citizens will support the executive depends not only on presidential approval, but also on the legal culture prevailing in a certain historical context. Beliefs indicating that the executive branch can operate above the law if it does so to benefit the people promote the emergence of public attitudes in support of the president. A survey conducted in Ecuador in 2012 allows us to test this hypothesis using logistic regression and propensity score matching.

Ciclo electoral, popularidad presidencial y distribución de fondos federales en Argentina*

Electoral Cycle, Presidential Popularity, and the Distribution of Federal Funds in Argentina

LUCAS GONZÁLEZ

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

Pontificia Universidad Católica Argentina, Argentina

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

lgonzalez@unsam.edu.ar

Este artículo estudia cuáles son los principales factores que influyen en la asignación de fondos federales a las provincias en Argentina entre 1999 y 2009. La contribución principal es que incorpora el ciclo electoral junto con la popularidad presidencial en el análisis. El argumento principal es que en los años electorales, los presidentes tienden a distribuir más fondos a las provincias más grandes y más pobladas (llamo a esto distribución electoral). En ellas está la mayor cantidad de votantes. Pero en años no electorales, los presidentes distribuyen a las provincias del interior, menos pobladas, menos ricas, pero más sobrerrepresentadas. Esto es clave para asegurar apoyo legislativo y gobernabilidad (llamo a esto distribución de gobierno). Los clivajes estructurales entre provincias ricas y pobres también se articulan con la popularidad presidencial para influir en la distribución de fondos federales. Los presidentes electoralmente fuertes y con apoyo en la opinión pública tienden a aumentar las transferencias a los distritos más pobres y a reducir fondos a los distritos más ricos. Invertir en las provincias más pobres es más eficiente, los gobernadores de estos distritos tienden a apoyar a los presidentes redistributivos y además son rivales políticos más débiles que los gobernadores de los distritos más grandes y

* Esta investigación fue financiada parcialmente por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Ana Bovino, Noelia Carmona, Ignacio Mamone, María Laura Sluga y Dominica Zabala Zubizarreta proporcionaron asistencia en diferentes etapas de la investigación. El autor desea agradecer a Marcelo Escolar, Marcelo Leiras, Germán Lodola, Carlos Pereira, Fabiano Santos, Craig Volden y al Editor de la *Revista SAAP* por sus comentarios y sugerencias. Cualquier error es responsabilidad exclusiva del autor. Este artículo extiende argumentos publicados en: González, L. (en prensa). Presidential popularity and the politics of distributing federal funds in Argentina. En *Publius: The Journal of Federalism*, 46(2), 199-223. doi: 10.1093/publius/pjw001 Los datos para replicar el análisis del presente artículo están disponibles en: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/LucasGonzalez/> Artículo aceptado para su publicación el 11 de abril de 2016.

ricos. Por el contrario, los presidentes más débiles y con menos apoyo en la opinión pública tienen menos capacidad de resistir las presiones de los gobernadores de los distritos más grandes y ricos. El artículo discute estos resultados, los compara con los de argumentos competitivos (vinculados al rol de las alianzas partidarias, del Congreso y de factores programáticos) y explora las implicancias para el debate comparativo.

Introducción

Los presidentes, y particularmente los presidentes con mucho apoyo electoral y en la opinión pública, influyen en la distribución geográfica de fondos federales. Varios estudios, algunos recientes, dan cuenta de ello (Berry et al., 2010; Dynes y Huber, 2015; Kriner y Reeves, 2015; Larcinese et al., 2006). Si bien sabemos que los presidentes afectan la asignación de los fondos federales, todavía sabemos poco acerca de *cómo* y *por qué* lo hacen. Para algunos autores, los presidentes influyen en la distribución de fondos para mejorar la cooperación política entre el presidente y los miembros del Congreso y así obtener réditos electorales más grandes (Cox y McCubbins, 1986); o bien para promover su agenda legislativa al dirigir gasto a legisladores de su partido (McCarty, 2000) para priorizar sus necesidades políticas (Kriner y Reeves, 2015); o para apoyar a líderes estatales con las mismas preferencias políticas (Larcinese et al., 2006, p. 448; 2013) o a los distritos en los que los grupos de interés son más poderosos (Larcinese et al., 2013, p. 874).

Este trabajo proporciona nueva evidencia sobre cómo los presidentes influyen en la distribución de fondos en democracias federales, incorporando el ciclo electoral y la popularidad presidencial al análisis. El argumento principal es que en los años electorales, los presidentes tienden a distribuir más fondos a las provincias más grandes y más pobladas. En ellas está la mayor cantidad de votantes. Llamo a esto distribución electoral. Pero en años no electorales, los presidentes tienden a distribuir más a las provincias del interior; menos pobladas, menos ricas, pero más sobrerrepresentadas. Esto es clave para asegurar apoyo legislativo y gobernabilidad. Llamo a esto distribución de gobierno.

El ciclo electoral y los clivajes estructurales que dividen a las provincias en ricas y pobres, pobladas y despobladas, también se articulan con la popularidad presidencial para influir la distribución de fondos federales. Los presidentes políticamente poderosos y con mucho apoyo en la opinión pública tienden a distribuir más fondos a los distritos más pobres y menos a los distritos más ricos. Los presidentes electoralmente fuertes y con mucho

apoyo en la opinión pública, es decir aquellos que tienen algún tipo de influencia en la distribución de los fondos de infraestructura, tienden a aumentar las transferencias a los distritos menos desarrollados y a reducir los fondos a los distritos más ricos. Esto se debe a que los gobernadores de los distritos menos desarrollados prefieren y necesitan redistribución (es decir, necesitan un gobierno central capaz de extraer recursos de los distritos más ricos y transferirlos a las provincias más pobres), invertir en ellos es más eficiente (en términos de la rentabilidad política de cada peso invertido) y además tienden a ser rivales políticos más débiles para el presidente, sobre todo en relación a los gobernadores de los distritos más grandes y desarrollados (que por lo general controlan una gran proporción de votos y recursos). Los presidentes electoralmente débiles y con bajo apoyo en la opinión pública, por el contrario, tienen menos influencia en la distribución de los fondos de infraestructura y son, a su vez, menos capaces de resistir las presiones de los distritos más grandes, ricos y poblados. Los gobernadores de estos distritos luchan contra los presidentes y los gobernadores de los distritos más pobres para aumentar las transferencias a sus provincias.

Sostengo que estos factores son especialmente importantes en los países en vías de desarrollo, donde la desigualdad entre regiones es más acentuada y, por lo tanto, los clivajes entre provincias son más profundos y perdurables a través del tiempo. Por otra parte, en algunos de estos países la mayoría de las reglas que regulan las relaciones entre niveles de gobierno tienden a ser más flexibles (y cambiantes), las estructuras y los vínculos partidarios son más débiles y territorializados (o en proceso de debilitamiento; Calvo y Escolar, 2005, Leiras, 2007), y los enfrentamientos entre las élites nacionales y provinciales tienden a ser más directos o personalizados que en las democracias consolidadas.

En este trabajo, estudio los factores que afectan la asignación de fondos federales discrecionales y redistributivos. Los fondos discrecionales son aquellos que no se asignan mediante marcos legales específicos. Por lo tanto, excluyo del análisis los fondos con destino específico regulados por ley (como los fondos de coparticipación, por ejemplo). Los fondos redistributivos son aquellos que pueden potencialmente generar grandes externalidades económicas y sociales en las localidades o regiones en las que se invierten. Basado en estos criterios, concentro el análisis en los fondos de obra pública, una herramienta política en manos de los gobiernos que la mayoría de los especialistas de la literatura consideran cruciales para estimular el crecimiento y promover la redistribución territorial (es mano de obra intensiva y tiende a generar grandes externalidades económicas en los lugares donde se la localiza).

Analizo la política distributiva en Argentina, un país en el que la desigualdad interpersonal disminuyó en los últimos años (el índice de desigualdad de ingreso de Gini pasó de 53,8 en 2002 a 42,3 en 2013; World Development Indicators), pero en el que la desigualdad entre provincias se mantiene escandalosamente alta. Calculé el ingreso promedio de cada provincia y sobre estos valores construí un índice de Gini para medir la desigualdad entre los ingresos medios de las provincias en cinco de los países más grandes de América Latina: Argentina se destaca como el país más desigual de los casos analizados, con un Gini de 33, seguido de cerca por Brasil con 30 y Colombia con 28. México y Chile son menos desiguales, con 24 cada uno. El ingreso *per cápita* promedio en los distritos ricos en Argentina es hasta seis veces mayor que el de los más pobres. Aún más impresionante es el hecho de que Santiago del Estero, una de las provincias más pobres del norte argentino, tiene un PBI *per cápita* 13 veces más chico que el de la Capital Federal.

Encuentro tres razones principales para estudiar la asignación de los fondos de infraestructura en este país. En primer lugar, se trata de fondos que los gobiernos centrales tienen para corregir la desigualdad territorial¹. En segundo lugar, estos fondos aumentaron 429 por ciento en términos reales (después de controlar por inflación) durante la última década en Argentina, convirtiéndose en una de las herramientas más importantes de redistribución en manos del gobierno central². Y en tercer lugar, el presidente en Argentina tiene un enorme poder discrecional sobre su asignación. Por un lado, el presidente tiene poderes institucionales *ex ante* para decidir su asignación a través de la ley de presupuesto³. Pero además, los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) contaron con mayorías parlamentarias (y alta disciplina partidaria) en ambas Cámaras durante una parte sustantiva de sus mandatos presidenciales, lo que les garantizó grandes poderes partidarios para influir en el proceso de toma de decisiones. Por último, el Ejecutivo nacional en Argentina tiene

¹ Los gobiernos centrales tienen otras herramientas redistributivas para corregir la desigualdad, que van desde subsidios, créditos o aranceles hasta los programas sociales, como las transferencias condicionadas de ingreso. Me concentro solamente en una de las herramientas políticas que tienen los gobiernos para corregir la desigualdad territorial, pero que adquirió especial relevancia en Argentina durante los 2000.

² Estos fondos representaron casi el 8 por ciento del presupuesto total de Argentina en 2006.

³ El Ejecutivo nacional está a cargo de la redacción del proyecto de ley de presupuesto, momento en el que se asignan la mayoría de los fondos de infraestructura. Luego, el proyecto de ley se envía al Congreso y se discute en las dos Cámaras. Una vez que el proyecto es aprobado en el Congreso, el presidente tiene 10 días hábiles para firmar o vetar la ley. Esto garantiza al presidente grandes poderes institucionales para proponer el proyecto de ley y rechazar legislación así como cambios que hizo el Congreso al proyecto de ley a los que se opone.

enormes poderes institucionales *ex post* para reasignar partidas presupuestarias ya aprobadas por el Congreso, a través de los llamados “superpoderes”⁴.

Debido a esta enorme discreción, los distritos leales al presidente fueron enormemente favorecidos en la distribución de los desembolsos federales. En Argentina, los distritos leales al presidente recibieron en promedio casi 60 por ciento más de fondos de infraestructura que los distritos en manos de la oposición. Estas cifras son mucho más grandes que las equivalentes para Brasil (20,4 por ciento), Colombia (17 por ciento) (González y Mamone, 2015), Portugal (19 por ciento; Migueis, 2013), India (16 por ciento; Arulampalam et al., 2009) y Estados Unidos (alrededor de 4-5 por ciento; Berry et al., 2010, p. 783). Tal como Larcinese et al. afirman, si bien esta brecha entre los distritos aliados y de la oposición puede deberse enteramente a necesidades y características de las respectivas poblaciones de los Estados, “es legítimo preguntarse qué parte de esta diferencia puede deberse a factores puramente políticos” (2006, p. 450).

En la primera sección del artículo discuto la literatura teórica sobre el tema y, basándome en ella, presento el argumento principal. Luego operacionalizo las variables y proporciono las fuentes de datos para las hipótesis principales y las competitivas. A continuación presento el enfoque metodológico elegido para analizar los datos. En las últimas secciones presento y discuto los resultados empíricos.

El presidente y la política de distribución

Este trabajo focaliza su análisis en el rol del presidente en la política de distribución de fondos federales. Varios estudios, algunos recientes, muestran que los presidentes influyen en la distribución geográfica de los fondos sin asignación específica (Berry et al., 2010; Dynes y Huber, 2015; Kriner y Reeves, 2015; Larcinese et al., 2006). Sin embargo, todavía sabemos poco sobre *cómo* y *por qué* los presidentes afectan a la asignación de los fondos federales.

Algunos argumentan que los presidentes influyen en el proceso presupuestario siguiendo expectativas electorales: asignan más fondos a los distritos donde se esperan beneficios y réditos electorales más grandes, y excluyen aquellos en los que no se esperan rendimientos electorales o políticos. Lindbeck y Weibull (1987, p. 289) sostienen que los presidentes tienden a

⁴ Estos poderes fueron creados inicialmente como una medida extraordinaria durante la crisis económica de 2001. Pero el presidente Kirchner logró que el Congreso sancionase la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (24156) en agosto de 2006, dando estabilidad a esta discutida resolución.

gastar los fondos en distritos pivotaes (que tienen una alta proporción de votantes no seguros o en las que el Ejecutivo en funciones gana o pierde por un estrecho margen) porque estos tienen un poder electoral mayor que los distritos más seguros⁵. Para Cox y McCubbins (1986, p. 379), por el contrario, la estrategia óptima para los candidatos con aversión al riesgo es distribuir a los votantes seguros que garantizarían su reelección y sobreinvertir en sus votantes más fieles para mantener las coaliciones políticas existentes⁶.

Hay varias razones teóricas por las que los presidentes distribuyen fondos a los distritos que garantizarían su reelección. Para Cox y McCubbins, la cooperación entre el presidente y los miembros del Congreso es mayor cuando uno es el líder del partido y los otros son sus copartidarios. Pero para otros autores, el presidente también puede apuntar a los votantes más seguros para priorizar sus necesidades políticas (Kriner y Reeves, 2015) o para promover su agenda legislativa al dirigir fondos a legisladores específicos (McCarty, 2000). También puede ser que la administración federal prefiera asignar fondos a los gobernadores con las mismas preferencias políticas (Larcinese et al., 2006, p. 448; 2013) o a los distritos en los que los grupos de interés son poderosos (Larcinese et al., 2013, p. 874).

En la siguiente sección presento un argumento para explicar por qué y cómo los presidentes inciden en la distribución de fondos federales, incluyendo el rol de la popularidad presidencial y los ciclos electorales. Análizo el apoyo empírico que recibe este argumento y los anteriormente desarrollados por la literatura. Sostengo que los clivajes estructurales influyen sobre las preferencias presidenciales sobre la distribución. La popularidad afecta el margen de maniobra que los presidentes tienen para materializar sus preferencias.

La popularidad presidencial y la distribución de fondos federales

Los presidentes distribuyen fondos federales para asegurar votos regionales, construir mayorías en el Congreso y para formar coaliciones territoriales de gobierno⁷. Para ello, necesitan poderes institucionales que les per-

⁵ Algunos autores (ver Wallis, 1987; Wright, 1974) encontraron evidencia empírica en los Estados Unidos, al igual que algunos análisis comparativos (ver Brollo y Nannicini, 2012, p. 742; Dahlberg y Johansson, 2002; Magaloni et al., 2007, p. 202).

⁶ Varios autores apoyan esta afirmación con datos empíricos de los Estados Unidos (ver Anderson y Tollison, 1991; Carsey y Rundquist, 1999; Couch y Shugart, 1998; Levitt y Snyder, 1995; contrariamente a las conclusiones de Wallis 1987, y Wright 1974) y en la experiencia comparada (ver Arulampalam et al., 2009).

⁷ Algunos de estos fondos se transfieren siguiendo marcos legales para fines específicos, por lo que los presidentes no pueden influir en su distribución. Excluyo estos fondos

mitan influir en la asignación territorial de los fondos federales⁸. De acuerdo con Mainwaring y Shugart (1997, p. 49), los presidentes de Argentina son “potencialmente dominantes” ya que tienen un fuerte poder de veto, autoridad de legislar por decreto y de iniciativa legislativa⁹. Mustapic (2000, p. 573) sostiene que el hecho de que Mainwaring y Shugart utilicen esa expresión (“potencialmente”) para clasificar al Ejecutivo dominante revela que los recursos institucionales no son determinantes por sí mismos, sino que interactúan con otros factores contextuales que son críticos para definir la capacidad del Ejecutivo para influir en el Congreso y afectar a las políticas. En una línea similar, Calvo (2007, p. 263) sostiene que hay poca investigación comparativa integrando diferentes factores institucionales y contextuales para explicar las fuentes de fortaleza o debilidad presidencial. Sobre la base de esta discusión, sostengo que deberíamos combinar variables institucionales relativamente estables (como los poderes institucionales de los presidentes) junto con factores contextuales más dinámicos. Entre los factores contextuales, considero que la popularidad presidencial (o el apoyo presidencial en la opinión pública) influye en la capacidad del presidente para decidir la asignación de los fondos de infraestructura. Como sostiene Neustadt (1989, pp. 4, 11), la popularidad del presidente o el apoyo público es “el poder de persuadir” y también se relaciona con “la capacidad de influir en la conducta de los hombres que componen el gobierno” del presidente. Neustadt se refiere principalmente a los miembros del gabinete ejecutivo, burócratas y, en cierta medida, a los legisladores federales, cuyo apoyo es crucial para tomar decisiones. Para Calvo (2007, pp. 266-268), la opinión pública es relevante porque los legisladores podrían temer las consecuencias electorales de apoyar iniciativas del Ejecutivo que cuentan con oposición entre los ciudadanos. Un presidente que tiene fuertes poderes institucionales, pero sin el apoyo de la opinión pública, es más débil y menos poderoso para influir en la asignación territorial de los fondos de infraestructura que uno que tiene gran poder institucional y un fuerte apoyo en la opinión pública.

del análisis y me concentro en transferencias discrecionales, que son las que no se asignan siguiendo marcos legales particulares.

⁸ Los poderes institucionales de los presidentes son establecidos por la Constitución, que determina si tienen autoridad para enviar legislación al Congreso (y autoridad exclusiva para introducir ciertos tipos de propuestas legislativas, como en materia presupuestaria), autoridad de legislar por decreto (ya sea para legislar en determinados ámbitos de actuación, donde el decreto es ley al menos que sea revocado por el Congreso; o para legislar por delegación del Congreso), poder de veto y poderes de emergencia (Shugart y Carey, 1992, pp. 134-143).

⁹ Entre cuatro categorías posibles: ejecutivos potencialmente dominantes, proactivos, reactivos y potencialmente marginales.

Ahora bien, cuando los presidentes asignan fondos federales en un territorio, no los distribuyen a todos los distritos de manera uniforme: toman en cuenta diferencias estructurales entre ellos y prefieren distribuir a los distritos menos desarrollados y menos poblados. Hay tres razones principales para que hagan esto. En primer lugar, los gobernadores de los distritos más pobres prefieren un gobierno central fuerte capaz de extraer fondos de los distritos más ricos y de distribuir estos fondos a ellos. A diferencia de sus pares de los distritos más ricos, apoyan un presidente redistributivo. A través de la distribución de los fondos de infraestructura, el gobierno central redistribuye el dinero de las regiones que pagan impuestos (y por lo general las regiones más ricas pagan proporcionalmente más impuestos que las regiones más pobres) para financiar a otros distritos en los que realmente se hace la inversión (Solé Ollé, 2010).

En segundo lugar, los líderes políticos de los distritos menos desarrollados y menos poblados tienden a ser rivales políticos del presidente más débiles que los de distritos más desarrollados y poblados (que tienden a controlar más recursos y votos).

Y en tercer lugar, el retorno político por cada peso invertido es mayor en estas provincias que en las más desarrolladas y más pobladas. Un peso gastado en Formosa (una de las provincias más pobres y escasamente pobladas de Argentina) tiene un impacto socioeconómico (y posiblemente electoral) mucho mayor que un peso gastado en la provincia de Buenos Aires (la provincia más poblada del país)¹⁰. Este es el argumento de Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000). Pero en su argumento, las autoridades provinciales de los distritos más pobres (llamados “periféricos”) parecen pasivas y las autoridades federales los prefieren porque son políticamente “baratos” de comprar. En este artículo, el argumento es un tanto diferente. Las autoridades provinciales de los distritos más pobres apoyan un gobierno central políticamente fuerte porque esto es lo que prefieren: necesitan un gobierno federal fuerte capaz de redistribuirles transferencias y limitar el poder de los distritos más ricos.

Ceteris paribus entonces, espero que los presidentes fuertes, es decir, los presidentes que tienen algún tipo de influencia en la distribución de los fondos de infraestructura, distribuyan más fondos a los distritos más pobres y menos poblados y menos a los más ricos. Los presidentes más débiles, por el contrario, serán menos capaces de resistir las presiones distributivas de los distritos más ricos (Modelo 1).

¹⁰ Ambas provincias tienen tres senadores. Buenos Aires tiene setenta diputados y Formosa cinco. Pero Buenos Aires tiene casi 14 millones de habitantes, mientras que Formosa tiene menos de 500 000. Cada diputado en Buenos Aires representa alrededor de 200 000 habitantes; en Formosa, esta razón es la mitad: menos de 100 000.

La principal variable independiente es el *apoyo electoral presidencial*. Esta variable pretende captar si los presidentes son electoralmente poderosos, tienen apoyo en el Congreso, son populares en la opinión pública y, en consecuencia, tienen alguna influencia sobre la distribución de fondos de infraestructura. Para operacionalizar esta variable, utilizo un *proxy* que mide el apoyo que los presidentes obtienen en las encuestas de opinión pública¹¹. Este *proxy* me permite tener más variación en el tiempo que el porcentaje de votos y bancas en el Congreso. El número de votos que el partido del presidente y la coalición electoral obtuvieron en las elecciones nacionales es una variable relativamente invariante a lo largo del tiempo para la serie temporal que tengo: sólo hubo cuatro elecciones presidenciales entre 1999 y 2011. Algo similar se puede decir de la proporción de bancas que el presidente tiene en el Congreso, ya que hubo siete elecciones legislativas durante este período. En cualquier caso, también corro los principales modelos de regresión con estas variables y comparo los resultados para comprobar la solidez del argumento.

Ciclo electoral y distribución de fondos federales

Siguiendo consideraciones electorales, podríamos simplemente esperar que los presidentes hagan más inversión en obra pública en las provincias en años de elecciones, tanto legislativas como ejecutivas (para presidente y para gobernador) (Modelo 2). Sin embargo, sostengo que la popularidad presidencial y los clivajes estructurales que dividen a las provincias en ricas y pobres, pobladas y despobladas, también se articulan con el ciclo electoral para influir la distribución de fondos federales. Por lo tanto, espero que en los años electorales, los presidentes no distribuyan a todas las provincias de igual manera. Por el contrario, espero que distribuyan más fondos a las provincias más grandes y más pobladas. En ellas se concentra la mayor cantidad de votantes. Pero en años no electorales, los presidentes distribuirán más fondos a las provincias del interior; menos pobladas, menos ricas, pero más sobrerrepresentadas. Esto es clave para asegurar apoyo legislativo y gobernabilidad (Modelo 3).

Para evaluar el rol del *ciclo electoral* construí una variable que cuenta la cantidad de años en el gobierno que lleva el presidente. Espero que a medida

¹¹ Los datos sobre la popularidad presidencial para los años 1984 a 2001 son del Centro de Estudios Nueva Mayoría. Poliarquía Consultores y la Universidad Torcuato Di Tella proveyeron los datos sobre popularidad presidencial entre los años 2002 a 2010 (datos del índice de confianza del gobierno, o ICG). Las observaciones se miden mensualmente, por lo que los datos se han promediado anualmente.

que suba el valor de la variable, aumente también la obra pública en las provincias más pobres y menos pobladas del interior (debido a la distribución de gobierno). Pero también, a medida que se acerque la elección presidencial, los presidentes transferirán más fondos a las provincias más grandes, ricas y pobladas (debido a la distribución electoral). Para analizar si la relación es curvilínea, incluyo el valor cuadrado de la variable ciclo electoral al modelo de regresión.

Hipótesis alternativas

Estoy principalmente interesado en probar si los presidentes y los clivajes regionales inciden en la política distributiva. Sin embargo, y siguiendo el debate en la literatura, también examino la relevancia de los argumentos partidarios, legislativos y programáticos.

El rol de las alianzas partidarias

Hasta ahora analicé si los presidentes prefieren distribuir a los gobernadores de los distritos más pobres o más ricos. Las coaliciones que los presidentes construyen con los gobernadores tienen no sólo una dimensión estructural, sino también un componente partidario. Como una parte importante de los argumentos en la literatura (por ejemplo, Cox y McCubbins, 1986; Kriner y Reeves, 2015; Larcinese et al., 2006; McCarty, 2000), podríamos esperar que el presidente distribuya más fondos a los distritos políticamente aliados (Modelo 4). Los gobernadores de las provincias aliadas pueden ofrecer a los presidentes apoyo político para gobernar, tanto en términos de votos y bancas (González y Mamone, 2015).

Para probar este modelo partidario, incluyo una variable *dummy* para determinar cómo están políticamente vinculados los gobernadores y el presidente. Esta variable, llamada *aliado principal*, la codifiqué como 1 si los presidentes y gobernadores están en la misma coalición de gobierno en un año determinado; 0 en caso contrario. Codifiqué esta variable durante el trabajo de campo, en base a datos electorales oficiales, información de diarios y entrevistas con expertos provinciales. Clasifiqué los distritos que pertenecen a la oposición (que se espera que reciban pocos fondos, si los reciben), los distritos pivotaes¹² (que se espera reciban algo más de dinero) y los distritos aliados (aliados clave), o los que están alineados en términos partidarios (que se espera que reciban la mayor parte de los fondos).

¹² La variable *pivotal* mide la diferencia entre el porcentaje de votos del partido del gobernador y el porcentaje de votos del principal partido de la oposición.

El rol del Congreso en la distribución federal

En un trabajo temprano, Ferejohn (1974) demostró que los miembros de comités de presupuesto y de obras públicas del Congreso estadounidense asignaban más fondos para los distritos que representaban. Pero desde entonces, otros investigadores han argumentado evidencia empírica mixta sobre la relevancia de los comités del Congreso (Berry et al., 2010, p. 784; Kriner y Reeves, 2012, p. 349). Algunos estudios han encontrado que bloques legislativos más grandes y más miembros en los comités clave afectan la distribución federal (Holcombe y Zardkoohi, 1981, p. 397; Grossman, 1994, p. 299), pero otros trabajos encontraron resultados mixtos para esta afirmación (Alvarez y Saving, 1997; Anzia y Berry, 2011; Atlas et al., 1995; Balla et al., 2002; Bickers y Stein, 2000; Knight, 2005; Lauderdale, 2008; Lee, 2000, 2003; Levitt y Poterba, 1999; Stein y Bickers, 1994). En este artículo, estudio si la distribución del poder electoral y partidario en el Congreso influye sobre la asignación de fondos federales en las provincias. En particular, analizo si las provincias con más representantes en las comisiones clave y con bloques legislativos más grandes del partido del presidente en el Congreso son más propensas a recibir más fondos (Modelo 5).

La variable *comisión* indica el número de diputados que una provincia dada tiene en la comisión de Presupuesto y Hacienda y en la de Obras Públicas de la Cámara de Diputados de Argentina. La variable *bloque legislativo* es el porcentaje de legisladores en la Cámara de Diputados que son miembros del partido mayoritario.

Bennett y Mayberry (1979) y Holcombe y Zardkoohi (1981) desarrollaron los primeros estudios alegando que los estados legislativamente sobrerrepresentados tienden a recibir más fondos federales *per cápita*. El argumento, sostenido también por otros trabajos posteriores (ver Atlas et al., 1995; Lee, 1998; Hoover y Pecorino, 2005), es que los beneficios políticos de un aumento de un peso marginal en los fondos a un Estado pequeño y sobrerrepresentado son mayores que los del aumento de un peso marginal en un Estado grande y poblado, en el que el impacto *per cápita* es menor. Varios estudios de la literatura comparada abordaron el rol de esta variable (ver Gibson et al., 2004; Gibson y Calvo, 2000; Gordin, 2006; Lodola, 2005; Rodden, 2010; Samuels y Snyder, 2001). Este trabajo proporciona nueva evidencia a esta discusión, incluyendo esta variable como control en los diferentes modelos¹³.

¹³ Samuels y Snyder (2011) calculan la sobrerrepresentación legislativa mediante el índice de Loosemore-Hanby de desproporcionalidad electoral. Sobrerrepresentación = $(1/2) \sum |s_i - v_i|$, donde s_i es el porcentaje de todos los puestos asignados al distrito i , y v_i es el porcentaje de la población total que reside en el distrito i .

El rol de los determinantes programáticos

El gobierno central distribuye los fondos programáticamente cuando sigue ciertas ideas de igualdad y eficiencia. Las políticas son programáticas cuando distribuyen recursos públicos a todos los miembros de un grupo socioeconómico, como los mayores, los enfermos y los desocupados (Persson y Tabellini, 2000, p. 115). Algunos autores han agrupado los criterios programáticos según categorías de eficiencia y equidad. De acuerdo con la primera, las regiones favorecidas deberían ser aquellas en las que los proyectos de infraestructura tienen un mayor impacto económico, tales como las áreas con la mayor cantidad de usuarios o aquellas que tienen un mayor nivel de desarrollo. Según los criterios de equidad, un gobierno comprometido con la maximización de una función de bienestar social a nivel nacional asignará fondos para compensar los efectos de una distribución desigual de la riqueza entre los estados de un territorio de un país o para ayudar a aquellos que están especialmente necesitados (Grossman, 1994, p. 295). Por lo tanto, las inversiones de infraestructura deberían dirigirse a los distritos con bajos niveles de desarrollo (Solé Ollé, 2010, p. 297) para compensar los efectos de una desigual distribución geográfica de los servicios públicos (Grossman, 1994, p. 295).

En este trabajo, controlo los modelos anteriores con variables programáticas. De acuerdo con los argumentos vinculados a criterios de equidad, será más probable que los distritos relativamente desfavorecidos, aquellos con menor PBI *per cápita* y con tasas de pobreza más altas, reciban más fondos federales. Para los argumentos vinculados a la eficiencia, las provincias con mayor tasa de urbanización, densidad de población, número de coches y Producto Bruto Geográfico (PBG) más grande, deberían recibir más fondos. De la misma manera, esperamos más inversión en infraestructura en áreas en las que la producción industrial sea mayor, ya que esta actividad lo requiere para su expansión (Modelo 6). Por último, incluyo las principales variables en un modelo único, especificado con todas las variables posibles (Modelo 7).

Datos y método

Pongo a prueba la hipótesis principal y las alternativas utilizando datos originales del gasto en infraestructura del gobierno federal en Argentina entre 1999 y 2009 obtenidos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)¹⁴.

¹⁴ Hasta donde sabemos, es la primera vez que los datos sobre la distribución territorial de obra pública se recogen de forma sistemática para Argentina en este período de análisis. Con la ayuda de asistentes de investigación, entre los que fue clave la colaboración de Ignacio Mamone, recogimos estos datos a través de la revisión de documentos oficiales

El total de recursos de infraestructura incluye las transferencias del gobierno central a las provincias de dieciocho programas presupuestarios del Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios. Todos los valores se presentan en miles de pesos argentinos (AR\$), *per cápita*, en valores constantes¹⁵.

Utilizo una serie de variables de control para cada unidad subnacional: población (como aconsejan Larcinese et al., 2013),¹⁶ ingreso *per cápita* (Producto Bruto Geográfico, PBG, *per cápita*), pobreza (número de personas o familias en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas) e industrialización (Producto Interno Bruto Industrial Provincial). La Tabla 1 proporciona las estadísticas descriptivas de las principales variables independientes y dependientes.

Tabla 1
Estadística descriptiva para las variables principales

Variable	Número de obs.	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Fondos de infraestructura (en miles AR\$ constantes, <i>per cápita</i>)	241	0,1094	0,1773	0,0014	1,5930
Imagen presidencial positiva (porcentaje de la población)	648	38,7404	17,7931	6,43	72
Índice de sobrerrepresentación	590	1,9695	2,1984	0,6442	19,1255
Pobreza (porcentaje de la población total)	593	26,9191	11,4646	7,8	54,4
Producto Bruto Geográfico <i>per cápita</i>	409	11855,78	10781,32	2140,08	82384,09

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales.

de la ONP, para dieciocho programas presupuestarios, para cada una de las provincias en cada año de la serie para los que tenemos datos disponibles.

¹⁵ Los datos originales en pesos corrientes fueron ajustados en función del índice de costos de la construcción (ICC) reportado por el Indec (año base es 1993=100). Los modelos también se calcularon utilizando la variable dependiente en dólares estadounidenses y los resultados sustantivos siguen siendo muy similares a los reportados.

¹⁶ Larcinese et al. (2013) muestran que controlando adecuadamente las dinámicas poblacionales se proporcionan estimaciones más razonables en su investigación sobre la distribución geográfica del gasto federal en Estados Unidos.

También construyo una clasificación simplificada de las provincias de acuerdo a sus características estructurales. Divido la federación en dos regiones principales, como hacen Gibson (1997) y Gibson y Calvo (2000). Las denominé provincias más desarrolladas y pobladas¹⁷, y provincias menos desarrolladas y pobladas del interior¹⁸. Incluyo variables *dummy* para cada una de estas dos categorías.

Pongo a prueba los efectos de los diferentes modelos usando una regresión de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar corregidos para panel (PCSE; Beck y Katz, 1995), que calcula las estimaciones de la varianza-covarianza y los errores estándar suponiendo que los residuales son heterocedásticos y correlacionados a través de los paneles.

En un estudio reciente, Clark y Linzer (2015) recomiendan los modelos de efectos aleatorios para los paneles con las características como el que uso en este estudio, es decir, cuando la variación más grande se observa principalmente entre unidades, cuando hay relativamente pocas observaciones por unidad (en algunos modelos el mínimo es de 4 observaciones por unidad) y si la correlación entre algunas variables independientes y las *dummies* es alta: las *dummies* provinciales correlacionan fuertemente con otras variables *dummy* vinculadas a las características estructurales de los distritos (distritos más y menos desarrollados, así como otras variables que cambian poco con el tiempo, como la población y el PIB *per cápita*). En estas condiciones, los autores recomiendan el uso del estimador de efectos aleatorios, ya que sus resultados son mejores que los que utilizan efectos fijos. Del mismo modo, Plümper et al. (2005, pp. 330-334) y Huber et al. (2008, p. 429) recomiendan evitar las variables *dummy* para cada unidad en los modelos ya que su inclusión elimina la varianza transversal (Huber y Stephens, 2001), hace imposible estimar el efecto de variables exógenas invariantes a lo largo del tiempo (Wooldridge, 2002) y sesga gravemente los efectos estimados de variables parcialmente invariantes en el tiempo (Beck, 2001). A pesar de la discusión, corro una prueba de Hausman de efectos aleatorios versus fijos para decidir cuál de los dos modelos es el más adecuado.

Controlo la autocorrelación temporal utilizando dos estrategias. En primer lugar, utilizo modelos que corrigen la autocorrelación temporal y espacial e incluyo variables que capturan algunas de las principales diferencias entre las provincias, teóricamente relevantes para dar cuenta de los cambios en la variable dependiente. La inclusión de una variable dependiente rezagada puede generar autocorrelación, distorsionar los resultados, inflar el poder explicativo de la variable retrasada e impropriamente subestimar el

¹⁷ En Argentina, esta región comprende a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y a la Capital Federal.

¹⁸ Esta región incluye todas las demás provincias.

poder explicativo de otras variables independientes o incluso revertir los signos de los coeficientes, como Achen (2000) ha mostrado. A pesar de esto, y en segundo lugar, corro los modelos principales de nuevo con una variable dependiente rezagada (disponible en línea) para controlar la autocorrelación temporal y comparar los resultados.

Tabla 2
Resultados de PCSE, modelos principales

	Modelo 1a	Modelo 1b	Modelo 2	Modelo 3a	Modelo 3b	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7
Popularidad presidencial	0,0021** (0,0010)	0,0003 (0,0004)							0,0017*** (0,0007)
Popularidad * provincia Rica	-0,0019*** (0,0007)								
Popularidad * pcia. pobre		0,0016** (0,0007)							
Año de elección presidencial			0,0017 (0,0304)						-0,0061 (0,0197)
Ciclo electoral				0,0255* (0,0138)	0,0116** (0,0058)				0,0144* (0,0092)
Ciclo electoral * pcia. rica				-0,0205* (0,0142)					
Ciclo electoral * pcia. pobre					0,0115 (0,0134)				
Añado principal						0,1831*** (0,0398)			0,0705* (0,0366)
Pivotal						0,2648*** (0,0320)			0,0697* (0,0428)
Comisión del Congreso							-0,0352** (0,0165)		4,0051 (0,0061)
Bancada en el Congreso							-0,3416 (0,4289)		
Producto Bruto Industrial (log)								0,000 (0,000)	-0,0343 (0,0210)
Cantidad de coches								-0,000** (0,000)	0,000** (0,000)
Densidad poblacional								-0,000*** (0,000)	-0,0000** (0,0000)
Tasa de urbanización								0,2689** (0,1179)	0,2508 (0,1850)
Sobre-Representación	0,0285*** (0,0082)	0,0262*** (0,0083)	0,0279*** (0,0083)	0,0264*** (0,0078)	0,0241*** (0,0079)	0,0295*** (0,0087)	0,0425 (0,0330)	0,0146** (0,0057)	0,0180*** (0,0068)
Pobreza	-0,0013 (0,0022)	4,0019 (0,0021)	0,0018 (0,0020)	0,0005 (0,0022)	-0,0002 (0,0021)	0,0008 (0,0014)	0,0033 (0,0027)	0,0014 (0,0014)	-0,0003 (0,0012)
PBG per cápita (log. nat.)	0,03439 (0,0279)	0,0374 (0,0271)	0,0770*** (0,0280)	0,0626** (0,0269)	0,0647** (0,0261)	0,0610*** (0,0216)	0,1482*** (0,0509)	0,0359* (0,0195)	0,0125 (0,0172)
Provincias más ricas	0,0006 (0,0321)			-0,0210 (0,0335)					
Provincias más pobres		0,0313 (0,0304)			0,0628* (0,0322)				
Constante	-0,3000 (0,2720)	-0,3401 (0,2597)	-0,6881** (0,2852)	-0,5671** (0,2735)	-0,6220** (0,2568)	-0,5966*** (0,2221)	-1,3096** (0,5022)	-0,5076** (0,2173)	-0,1547 (0,1430)
Observaciones	168	168	168	168	168	165	75	149	130
R2	0,24	0,24	0,20	0,23	0,24	0,31	0,29	0,22	0,44
Unidades transversales	24	24	24	24	24	24	22	23	23

* $p < 0.100$; ** $p < 0.050$; *** $p < 0.010$

Variable dependiente: Inversión del Gobierno federal en obra pública *per cápita*, en miles de pesos, deflactados mediante el índice de costos de la construcción de Indec. Los coeficientes de regresión no están estandarizados. Los errores estándar están reportados entre los paréntesis.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis empírico

Los resultados de los principales modelos de regresión presentados en la Tabla 2 sugieren que, controlando por terceras variables, los presidentes más populares distribuyen más fondos a los distritos más pobres y menos a los más ricos (Modelos 1a y 1b). Los términos de interacción entre popularidad del presidente y tipo de distrito se mueven en la dirección esperada teóricamente y son relativamente robustos, así como estadísticamente significativos. El término de interacción es negativo para los distritos desarrollados y muy poblados, y positivo para los menos desarrollados, lo que indica que los presidentes más populares tienden a distribuir menos fondos a las provincias desarrolladas y más a las provincias en desarrollo. Más específicamente, y manteniendo a terceras variables constantes, un aumento del 1 por ciento en la popularidad presidencial aumenta los fondos federales de infraestructura a los distritos más pobres y menos poblados en alrededor de \$33 por habitante y a las provincias más ricas en \$0,8¹⁹. Aunque los presidentes poderosos parecen no reducir los fondos a los distritos más ricos, los resultados muestran claramente que tienden a transferir diez veces más fondos *per cápita* a los más pobres.

Corro estos dos modelos principales de nuevo con la variable dependiente rezagada (disponible en Internet) para controlar la autocorrelación temporal. Los resultados sustantivos siguen siendo los mismos. También hago una prueba de Hausman de efectos fijos y aleatorios. El valor de p para el Modelo 1a usando efectos fijos y aleatorios es 0,54 y de 0,45 para el modelo 1b (mucho mayor que 0,05). Por lo tanto, es seguro usar los modelos de efectos aleatorios²⁰.

Los Gráficos 1 y 2 muestran las interacciones y reportan el efecto marginal promedio predicho (con intervalos de confianza) de los modelos anteriores (1a y 1b). Controlando a las principales terceras variables, podemos ver un efecto marginal positivo de la tasa de aprobación del presidente en la opinión pública sobre la variable dependiente en los distritos en desarrollo

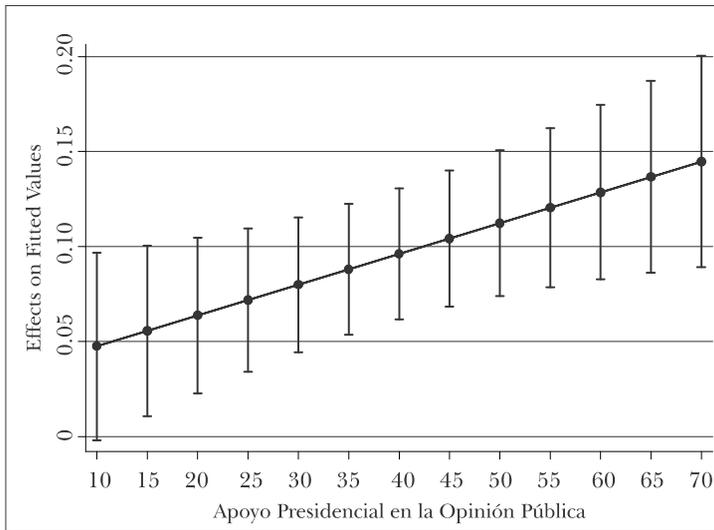
¹⁹ Estos coeficientes son los resultados de la suma de los coeficientes de la popularidad presidencial y el término de interacción entre esta variable y las variables *dummy* para los distritos desarrollados y menos desarrollados. Los resultados en la tabla se han redondeado en cuatro dígitos.

²⁰ Los otros modelos también obtienen valores de p muy altos (por ejemplo, 0,58 y 0,54 para los modelos 2a y 2b), por lo que también se recomienda usar efectos aleatorios.

(es decir, cuando la variable *dummy* para los distritos en desarrollo es 1) (Gráfico 1) y un efecto marginal negativo de la misma variable independiente (y sus controles) en la dependiente en los distritos más desarrollados (Gráfico 2).

Gráfico 1

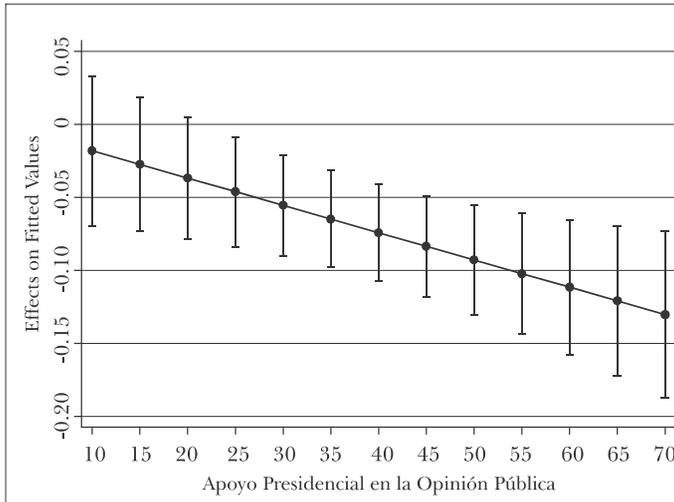
Efecto marginal promedio en distritos menos desarrollados



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2

Efecto marginal promedio en distritos más desarrollados

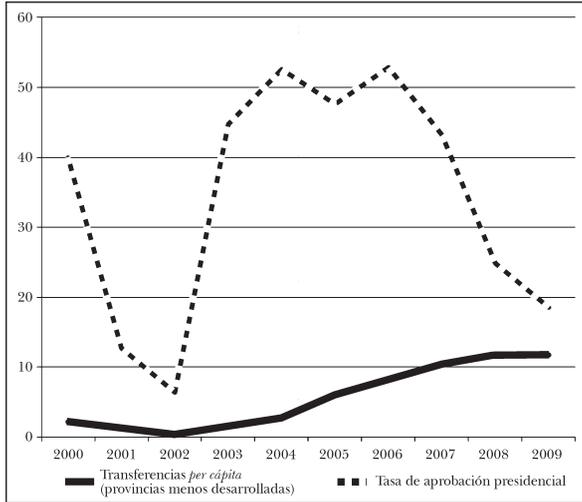


Fuente: Elaboración propia.

Los Gráficos 3 y 4 contribuyen a reforzar los hallazgos anteriores. Muestran la evolución a lo largo del tiempo tanto de la aprobación presidencial y las transferencias *per cápita* en las provincias más pobres y menos pobladas. El Gráfico 3 muestra las tendencias de ambas variables en sus métricas originales. El Gráfico 4 presenta las mismas tendencias expresadas en logaritmos naturales, de modo que las dos escalas pueden ser más fácilmente comparadas. Ambos gráficos revelan la relación positiva entre las dos variables.

Gráfico 3

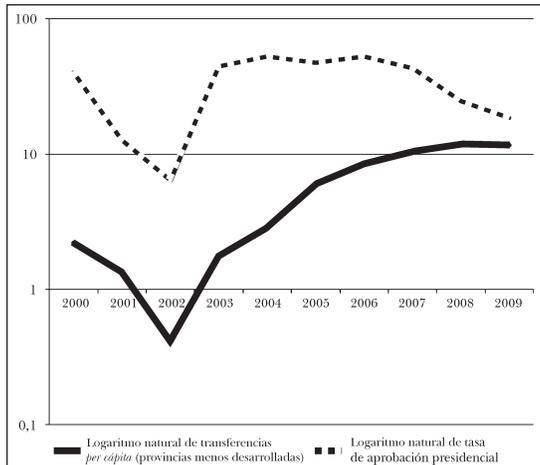
Tasas de aprobación presidencial y fondos de infraestructura *per cápita* en las provincias menos desarrolladas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4

Tasas de aprobación presidencial y fondos de infraestructura *per cápita* en las provincias menos desarrolladas (logaritmos naturales)



Fuente: Elaboración propia.

La evidencia cualitativa también es compatible con la afirmación de que los presidentes alteran la asignación de los fondos a medida que el apoyo en la opinión pública cambia a lo largo del tiempo. De la Rúa (1999-2001) fue un presidente relativamente popular durante el inicio de su mandato, pero su popularidad se desplomó, pasando de una imagen positiva del 61 por ciento en marzo de 2000 al 8 por ciento en noviembre de 2001 (datos de Nueva Mayoría), a medida que la economía empeoró drásticamente y las tensiones políticas y sociales aumentaron. En línea con nuestras expectativas teóricas, sufrió fuertes presiones de los distritos más grandes cuando comenzó a perder apoyo político y popularidad. El presidente creó un ambicioso Plan Federal de Infraestructura (de alrededor de 2 mil millones de US\$) durante el año 2001, a través del cual favoreció significativamente a los distritos más grandes: asignó el 41,9 por ciento de todo el plan de infraestructura a las tres provincias más grandes (Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires) (Plan Federal de Infraestructura, 2001). Las provincias más pequeñas y menos desarrolladas exigieron ser tratadas por el presidente en igualdad de condiciones (La Nación, 2000a y 2000b).

De la Rúa renunció en diciembre de 2001 y cuatro presidentes lo siguieron en diez días. Néstor Kirchner asumió el cargo de presidente en 2003 con el 22 por ciento de los votos. Como se esperaba, repartió más fondos de infraestructura a los tres distritos más grandes en el comienzo de su período de gobierno (La Nación, 2005). Estos distritos aumentaron su proporción de fondos totales de infraestructura del 17 por ciento en 2002 al 35 por ciento en 2005. La popularidad de Kirchner aumentó notablemente a medida que mejoró la situación económica y logró estabilidad política y social en el país. Teniendo acceso a divisas por un fuerte aumento de los ingresos procedentes de exportaciones (debido al aumento de los precios de los *commodities*) y usando la enorme influencia y discreción que fue capaz de construir, el presidente distribuyó fondos de infraestructura principalmente a las provincias aliadas y menos desarrolladas a partir de 2005. Cristina Fernández, su esposa, siguió una estrategia similar cuando asumió el poder (2007-2015). Durante este período, los distritos más favorecidos fueron la provincia de origen de los Kirchner, Santa Cruz, y otras provincias menos desarrolladas y políticamente aliadas (La Rioja, La Pampa, Tierra del Fuego, Catamarca y Formosa) (La Nación, 2010a, 2010b, 2013, 2015). Los distritos menos favorecidos fueron los más grandes, especialmente la provincia de Buenos Aires (La Nación, 2013; ver también González y Mamone, 2011).

Los resultados empíricos también nos permiten analizar la relevancia de las hipótesis alternativas de la literatura. En relación a los argumentos electorales, los resultados muestran que los presidentes no transfirieron más fondos a los gobernadores en tiempos de elecciones (nacionales o provincia-

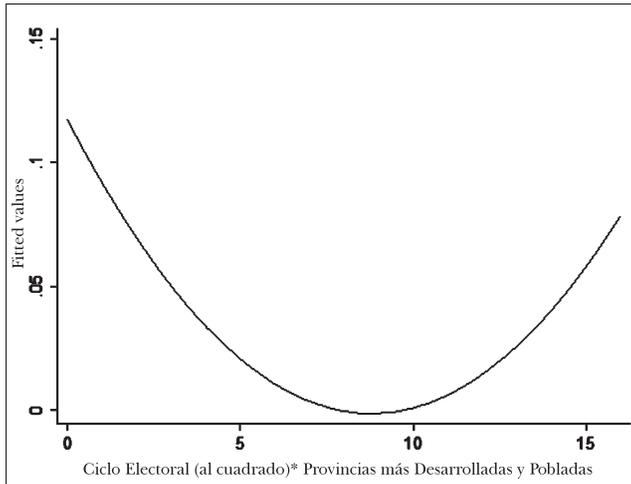
les) (Modelo 2). Retrasé la variable *dummy* de elecciones presidenciales un año y los resultados siguen siendo los mismos. Estos resultados son intuitivos, ya que la mayoría de los proyectos de infraestructura necesitan un período más o menos largo de tiempo para completar su ejecución (a veces incluso más de cuatro años, que es el período entre elecciones presidenciales en Argentina)²¹.

Llamativamente, y si bien las elecciones no parecen modificar la distribución geográfica de infraestructura, esta sí parece tener alguna variación según el ciclo electoral. Para analizar el efecto del ciclo electoral en los distintos distritos, interactué esta variable con el tipo de provincia. Los resultados muestran que, controlando por las variables usuales, a medida que los presidentes avanzan en su mandato (medido como un aumento en la variable ciclo electoral), transfieren más fondos a los distritos más pobres y menos poblados. Lo opuesto sucede con las provincias más ricas y pobladas (Modelos 3a y 3b).

Para ver si el efecto del ciclo electoral es cuadrático, interactué el cuadrado de esta variable con el tipo de provincia. Los Gráficos 5 y 6 muestran que existe una relación no lineal entre las dos variables y que esta relación varía dependiendo del tipo de provincia. El Gráfico 5 muestra que al comienzo del mandato los presidentes disminuyen las transferencias a las provincias más desarrolladas y pobladas, revirtiéndose esta tendencia hacia el final del mandato típico de 4 años. El Gráfico 6 muestra que esta relación es la opuesta en provincias más pobres y menos pobladas del interior.

²¹ Tal vez las obras públicas se terminan antes de las elecciones, pero los datos disponibles no nos permiten probar esta afirmación.

Gráfico 5
Relación cuadrática entre ciclo electoral y provincias más desarrolladas y pobladas

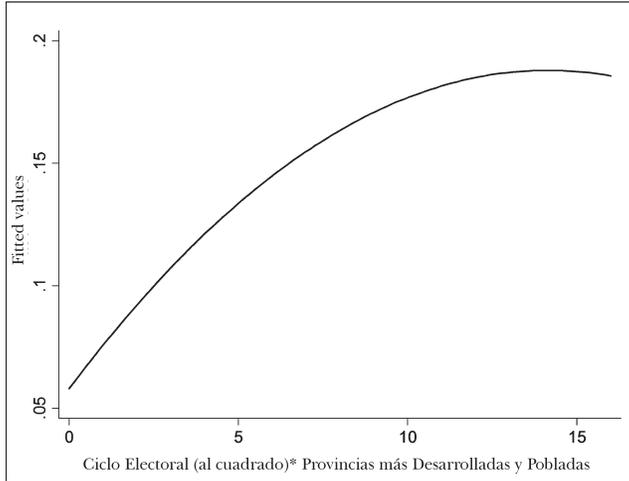


Fuente: Elaboración propia.

Los datos nos permiten evaluar el rol de los alineamientos partidarios entre presidentes y gobernadores para influir en la distribución de fondos federales. En igualdad de condiciones, los resultados indican que los distritos gobernados por gobernadores aliados reciben sustancialmente más fondos que los que están en manos de la oposición: un promedio de \$183 más *per cápita* (Modelo 4). Las provincias también tienen mayores probabilidades de obtener más fondos si son electoralmente seguras y no son distritos pivotaes, cuando se controla por terceras variables. Las unidades subnacionales reciben más fondos cuando la diferencia entre el porcentaje de votos del gobernador y el principal partido de la oposición es más grande (es decir, cuando aumenta el valor de la variables *pivotal*). El valor medio de la variable pivotal es 0,16 (que varía de 0 a 1). Por lo tanto, un aumento del uno por ciento en la diferencia entre el porcentaje de votos al partido del gobernador y el principal partido de la oposición produce un aumento de AR\$2,6 *per cápita* (Modelo 4). Todos los coeficientes son robustos, positivos y estadísticamente significativos. Estos resultados son similares a los que Larcinese et al. (2006, p. 452) y Berry et al. (2010, p. 791) encuentran en Estados Unidos, Díaz Cayeros (2006, p. 139) en México, y Arulamparam et al. (2009) en India²².

²² Y en línea con los resultados de una gran parte de la literatura sobre política distributiva (Anderson y Tollison, 1991; Carsey y Rundquist, 1999; Couch y Shugart, 1998; Cox y McCubbins, 1986; Levitt y Snyder, 1995; McCarty, 2000; entre otros).

Gráfico 6
Relación cuadrática entre ciclo electoral y provincias
menos desarrolladas y pobladas



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados también indican que, en Argentina, los Ejecutivos nacionales son los que deciden principalmente la distribución de la infraestructura y no el Congreso Nacional: ni las comisiones ni los bloques legislativos en el Congreso parecen afectar el resultado como se esperaba teóricamente. Ambos coeficientes son negativos, y el de las comisiones del Congreso se encuentra dentro del límite de la significancia estadística (Modelo 5). Estos resultados son consistentes con los de Berry et al. (2010, p. 795) para los Estados Unidos.

El coeficiente de la sobrerrepresentación es estadísticamente significativo en la mayoría de los modelos. Estos resultados son consistentes con lo que varios autores reportaron en sus estudios sobre los Estados Unidos y la Unión Europea (ver Atlas et al., 1994; Lee, 2000; Hoover y Pecorino, 2005; Rodden, 2002). A pesar de ser estadísticamente significativo, el coeficiente es siempre más pequeño que los de las variables en los modelos principales de este trabajo²³.

²³ También tenemos que tener en cuenta que el índice medio de sobrerrepresentación de Argentina es 1,9 y que la desviación estándar es de alrededor de 2; en consecuencia, un aumento de un punto en el índice es un cambio importante que no parece producir cambios sustanciales en la variable dependiente (AR\$16 en el modelo completo y alrededor de AR\$30 en la mayoría de los otros), sobre todo si se los compara con los de las variables principales en nuestro modelo.

Los principales controles para poner a prueba los argumentos programáticos reciben apoyo empírico mixto. Los criterios de eficiencia no parecen explicar la asignación de fondos de infraestructura. Las provincias más industrializadas no reciben más fondos federales de infraestructura y los distritos más densamente poblados y con más coches reciben menos fondos. Solo la tasa de urbanización se mueve como se esperaba (Modelo 6). También hay un débil apoyo empírico para los criterios de equidad: el coeficiente para la pobreza no es estadísticamente significativo y se mueve en la dirección opuesta a lo esperado teóricamente en muchos modelos. Los distritos más ricos parecen recibir más fondos, aunque el coeficiente de PBG *per cápita* no es estadísticamente significativo en cinco de los nueve modelos (Modelos 1-7).

Al incluir las variables principales en un modelo único, no cambian los resultados sustantivos, y los coeficientes de la mayoría de las variables claves permanecen sin cambios (Modelo 7)²⁴.

Los R cuadrados oscilan entre el 20 y el 44 por ciento. A pesar de que las diferencias entre los modelos no son grandes, el modelo principal tiene coeficientes más robustos y estadísticamente significativos que se mueven en la dirección esperada, algo que no es siempre el caso en la mayoría de los modelos competitivos. Estos R cuadrados también indican que entre tres cuartos y la mitad de la variación en la variable dependiente se encuentran sin explicar y que se necesitan mejores teorías, datos y modelos para explorar los factores que afectan a la asignación de fondos federales más allá de los incluidos en este estudio. Los estudios de caso pueden contribuir a una mejor comprensión de los factores idiosincrásicos que participan en la distribución.

Comentarios finales

Este trabajo proporciona, en primer lugar, nueva evidencia empírica sobre el papel clave que los presidentes desempeñan en la política distributiva en las democracias federales. En lugar de centrarse únicamente en las preferencias electorales de los presidentes o en sus coaliciones partidistas, sugiere que la popularidad presidencial es relevante para explicar la asignación de fondos federales discrecionales. Muestra empíricamente que los presidentes populares tienden a aumentar las transferencias a las provincias en desarrollo y reducen las partidas a los distritos más ricos. La inversión en las provincias más pobres es más eficiente, y los gobernadores de estos dis-

²⁴ No incluyo todas las variables institucionales en el modelo completo debido a la alta colinealidad entre algunas de ellas.

tritos tienden a apoyar a los presidentes que redistribuyen, y además son rivales políticos más débiles. Los presidentes con menos apoyo popular, por el contrario, son menos capaces de resistir las presiones de los gobernadores de los distritos más grandes y ricos.

En segundo lugar, resalta la relevancia del ciclo electoral, mostrando que en los años electorales, los presidentes tienden a distribuir más fondos a las provincias más grandes y más pobladas. En ellas está la mayor cantidad de votantes. Pero en años no electorales, los presidentes distribuyen a las provincias del interior, menos pobladas, menos ricas, pero más sobrerrepresentadas. Esto es clave para asegurar apoyo legislativo y gobernabilidad.

Las implicancias de estas dos contribuciones sobre la política de distribución en países desiguales son importantes. Por un lado, podemos esperar más redistribución para corregir la enorme desigualdad interregional en Argentina con presidentes electoralmente fuertes, con más apoyo en la opinión pública, y durante periodos de gobierno entre elecciones. Por el contrario, puede haber más concentración de fondos federales en las regiones más ricas y pobladas del país cuando el presidente es débil electoralmente y en la opinión pública, y durante periodos electorales.

La influencia de la popularidad presidencial y los ciclos electorales debería ser explorada también en otros países, desarrollados o en desarrollo, en los que la desigualdad entre regiones es profunda y en donde los presidentes tengan algún nivel de discreción sobre la asignación de fondos federales.

Bibliografía

- Achen, C. H. (2000, julio). Why lagged dependent variables can suppress the explanatory power of other independent variables. Trabajo presentado en la Annual Meeting of Political Methodology, Los Angeles, CA.
- Alvarez, R. M. y Saving, J. L. (1997). Deficits, democrats, and distributive benefits: congressional elections and the pork barrel in the 1980s. *Political Research Quarterly*, 50(4), 809-831.
- Anderson, G. y Tollison, R. (1991). Congressional influence and patterns of New Deal spending, 1933-1939. *Journal of Law and Economics*, 34, 161-75.
- Anzia, S. y Berry, C. (2011). The Jackie and Jill Robinson effect: Why do congresswomen outperform congressmen? *American Journal of Political Science*, 55, 478-493.
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A. y Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), 103-119.

- Atlas, C. M., Gilligan, T. W., Hendershott, R. J. y Zupan, M. A. (1995). Slicing the federal government net spending pie: Who wins, who loses, and why. *The American Economic Review*, 85(3), 624-629.
- Balla, S., Lawrence, E., Maltzman, F. y Sigelman, L. (2002). Partisanship, blame avoidance, and the distribution of legislative pork. *American Journal of Political Science*, 46(3), 515-525.
- Beck, N. (2001). Time-series-cross-section data: What have we learned in the past few years? *Annual review of political science*, 4(1), 271-293.
- Beck, N. y Katz, J. N. (1995). What to do (and not to do) with time-series cross-section data. *American Political Science Review*, 89(03), 634-647.
- Bennett, J. y Mayberry, E. (1979). Federal tax burdens and grant benefits to states: The impact of imperfect representation. *Public Choice*, 34(3/4), 255-269.
- Berry, C. R., Burden, B. C. y Howell, W. G. (2010). The president and the distribution of federal spending. *American Political Science Review*, 104(04), 783-799.
- Bickers, K. N. y Stein, R. M. (2000). The congressional pork barrel in a Republican era. *The Journal of Politics*, 62(04), 1070-1086.
- Brollo, F. y Nannicini, T. (2012). Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 106(04), 742-761.
- Calvo, E. (2007). The responsive legislature: Public opinion and law making in a highly disciplined legislature. *British Journal of Political Science*, 37(02), 263-280.
- 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.
- Carsey, T. M. y Rundquist, B. (1999). Party and committee in distributive politics: Evidence from defense spending. *The Journal of Politics*, 61(04), 1156-1169.
- Clarín (2014, 1 de agosto). El Gobierno volvió a hacer una millonaria modificación del Presupuesto.
- Clark, T. S. y Linzer, D. A. (2015). Should I use fixed or random effects? *Political Science Research and Methods*, 3(02), 399-408.
- Couch, J. y Shugart, W. (1998). *The political economy of the New Deal*. Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(02), 370-389.
- Dahlberg, M. y Johansson, E. (2002). On the vote-purchasing behavior of incumbent governments. *American Political Science Review*, 96(1), 27-40.
- De Luca, M., Jones, M. P. y Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- Díaz Cayeros, A. (2006). *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Dynes, A. M. y Huber, G. A. (2015). Partisanship and the allocation of federal spending: Do same-party legislators or voters benefit from shared party affiliation with the

- president and house majority? *American Political Science Review*, 109(01), 172-186.
- Ferejohn, J. (1974). *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947–1968*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Gibson, E. L. (1997). The populist road to market reform: Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina. *World Politics*, 49(03), 339-370.
- Gibson, E. L. 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., Calvo, E. y Fallei, T. (2004). Reallocative federalism: Over-representation and public spending in the western hemisphere. En E. Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- González, L. I. y Mamone, I. (2011). La economía política de la distribución federal de obra pública en Argentina. *Desarrollo Económico*, 51(201), 59-80.
- González, L. I. y Mamone, I. (2015). Distributive politics in developing federal democracies: Compensating governors for their territorial support. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 50-76.
- Gordin, J. P. (2006). *The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina* (IBEI Working Paper No. 2006/2). Barcelona, España: Institut Barcelona D'Estudis Internacionals.
- Grossman, P. J. (1994). A political theory of intergovernmental grants. *Public Choice*, 78(3-4), 295-303.
- Holcombe, R. G. y Zardkoohi, A. (1981). The determinants of federal grants. *Southern Economic Journal*, 48, 393-399.
- Hoover, G. A. y Pecorino, P. (2005). The political determinants of federal expenditure at the state level. *Public Choice*, 123(1-2), 95-113.
- Huber, E. y Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Huber, E., Mustillo, T. y Stephens, J. D. (2008). Politics and social spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(02), 420-436.
- Jones, M. (2002). Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress. En S. Morgenstern y B. Nacif (Eds.), *Legislative politics in Latin America* (pp. 147-184). Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Jones, M. y Hwang, W. (2005). Provincial party bosses: Keystone of the Argentine Congress. En S. Levitsky y M. V. Murillo (Eds.), *Argentine democracy: The politics of institutional weakness* (pp. 115-138). University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Knight, B. (2005). Estimating the value of proposal power. *The American Economic Review*, 95(5), 1639-1652.
- Kriner, D. L. y Reeves, A. (2012). The influence of federal spending on presidential elections. *American Political Science Review*, 106(02), 348-366.

- Kriner, D. L. y Reeves, A. (2015). Presidential particularism and divide-the-dollar politics. *American Political Science Review*, 109(01), 155-171.
- La Nación (2000a, 5 de agosto). El plan de infraestructura, al Congreso.
- La Nación (2000b, 30 de diciembre). Cómo será el Plan de Infraestructura.
- La Nación (2005, 4 de julio). Redoblan el reparto de fondos en plena campaña. Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las más beneficiadas.
- La Nación (2007, 20 de junio). El Gobierno reasignó \$928 millones para incrementar las obras en rutas.
- La Nación (2010a, 27 de septiembre). Santa Cruz, otra vez beneficiada con fondos discrecionales.
- La Nación (2010b, 28 de octubre). Favorece a Santa Cruz el presupuesto.
- La Nación (2013, 29 de abril). Advierten fuertes inequidades en el reparto de fondos para obras.
- La Nación (2014, 22 de septiembre). El Gobierno prevé un fuerte aumento del gasto en obra pública en 2015.
- La Nación (2015, 25 de abril). Santa Cruz, la más beneficiada de la década con fondos para rutas y obras.
- Larcinese, V., Rizzo, L. y Testa, C. (2006). Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president. *Journal of Politics*, 68(2), 447-456.
- Larcinese, V., Snyder, J. M. y Testa, C. (2013). Testing models of distributive politics using exit polls to measure voters' preferences and partisanship. *British Journal of Political Science*, 43(04), 845-875.
- Lauderdale, B. E. (2008). Pass the pork: Measuring shares in bicameral legislatures. *Political Analysis*, 16(3), 235-249.
- Lee, F. E. (1998). Representation and public policy: The consequences of senate apportionment for the geographic distribution of federal funds. *The Journal of Politics*, 60(01), 34-62.
- Lee, F. E. (2000). Senate representation and coalition building in distributive politics. *American Political Science Review*, 94(01), 59-72.
- Lee, F. E. (2003). Geographic politics in the US House of Representatives: Coalition building and distribution of benefits. *American Journal of Political Science*, 47(4), 714-728.
- Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo-Pent.
- Levitt, S. D. y Poterba, J. M. (1999). Congressional distributive politics and state economic performance. *Public Choice*, 99(1-2), 185-216.
- Levitt, S. D. y Snyder Jr, J. M. (1995). Political parties and the distribution of federal outlays. *American Journal of Political Science*, 39, 958-980.
- Lindbeck, A. y Weibull, J. W. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public choice*, 52(3), 273-297.

- Lodola, G. (2005). Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), 515-536.
- Magaloni, B., Díaz Cayeros, A. y Estévez, F. (2007). Clientelism and portfolio diversification: A model of electoral investment with application to Mexico. En H. Kitschelt and S. Wilkinson (Eds.), *Patrons or policies? Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- McCarty, N. M. (2000). Presidential pork: Executive veto power and distributive politics. *American Political Science Review*, 94(01), 117-129.
- Migueis, M. (2013). The effect of political alignment on transfers to Portuguese municipalities. *Economics & Politics*, 25(1), 110-133.
- Mustapic, A. (2000). «Oficialistas y diputados»: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 39(156), 571-595.
- Neustadt, R. (1989). *Presidential power*. Nueva York, NY: Free Press.
- Persson, T. y Tabellini, G. E. (2000). *Political economics: Explaining economic policy*. Cambridge, MA: MIT press.
- Plan Federal de Infraestructura, Decreto No 1377/2001, (2001).
- Plümper, T., Troeger, V. E. y Manow, P. (2005). Panel data analysis in comparative politics: Linking method to theory. *European Journal of Political Research*, 44(2), 327-354.
- Rodden, J. (2002). Strength in numbers? Representation and redistribution in the European Union. *European Union Politics*, 3(2), 151-175.
- Rodden, J. (2010). The geographic distribution of political preferences. *Annual Review of Political Science*, 13, 321-340.
- Samuels, D. y Snyder, R. (2001). The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 31(04), 651-671.
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Solé Ollé, A. (2010). The determinants of regional allocation of infrastructure investment in Spain. En N. Bosch, M. Espasa y A. Solé Ollé (Eds), *The political economy of inter-regional fiscal flows: Measurement determinants and effects on country stability*. Cheltenham, Inglaterra: Elgar Publishing.
- Stein, R. M. y Bickers, K. N. (1994). Congressional elections and the pork barrel. *Journal of Politics*, 56(2), 377-99.
- Wallis, J. (1987). Employment, politics, and economic recovery during the great depression. *The Review of Economics and Statistics*, 69, 516-520.
- Wooldridge, J. (2002). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wright, G. (1974). The political economy of New Deal spending: An econometric analysis. *Review of Economics and Statistics*, 56, 30-38.

Palabras clave

política distributiva – ciclo electoral – popularidad presidencial – transferencias federales – Argentina

Keywords

distributive politics – electoral cycle – presidential popularity – federal transfers – Argentina

Abstract

This article analyzes the determinants of the distribution of non-earmarked federal funds to the Argentine provinces between 1999 and 2009. The main contribution is that it brings the electoral cycle together with presidential popularity into the analysis. The main argument is that during election years, presidents tend to distribute more funds to the largest and most populated provinces (I call this electoral distribution). These districts have the largest number of voters. But in non-election years, presidents distribute to less populated, poorer, but overrepresented developing provinces. This is crucial to ensure legislative support (I call this governing distribution). Structural cleavages between rich and poor provinces also overlap with the president's popularity to influence the distribution of federal funds. Electorally strong and popular presidents tend to increase transfers to developing districts and reduce allocations to richer districts. Investing in developing provinces is more efficient, governors from these districts tend to support redistributive presidents, and they are weaker political challengers than governors from richer districts. In contrast, weaker presidents are less capable of resisting pressures from governors from larger and richer districts. This article discusses the main findings, compares them with alternative claims (related to the role of partisan alliances, Congress, and programmatic factors), and explores some implications for the comparative debate.

Detrás de la brecha de género: desigualdad en el mercado laboral y diferencias en preferencias económicas*

Behind the Gender Gap: Labor Market Inequality and Differences in Economic Perceptions

ANALÍA GÓMEZ VIDAL

Universidad de Maryland, Estados Unidos
agv@umd.edu

¿Qué explica la brecha en las percepciones sobre la economía que tienen las mujeres y los hombres? Este trabajo argumenta que las percepciones que tienen las mujeres sobre la economía están moldeadas significativamente por desigualdades en el mercado laboral. Para testear esta hipótesis, este artículo utiliza datos del Pew Global Research en cuatro países (Argentina, Brasil, Japón y Estados Unidos) y mide las percepciones de los votantes en relación a la economía nacional y la liberalización del comercio. Los resultados confirman que, a diferencia de los hombres, una mayor percepción de desigualdad tiene un efecto negativo y significativo en las actitudes sobre la economía para las mujeres.

Introducción

La diferencia de género en las preferencias económicas y políticas de los votantes —la brecha entre mujeres y hombres— se ha transformado en una activa agenda de investigación académica en las últimas dos décadas. En la ciencia política, los investigadores se han enfocado en cómo las diferencias entre hombres y mujeres afectan la intención de voto (Chaney, Alvarez y Nagler, 1998; Inglehart y Norris, 2000; Kaufmann, 2006; Welch y Hibbing, 1992), la identificación partidaria (Burden, 2008), la formulación de política pública (Welch, 1985) y la liberalización económica (Beaulieu y Napier, 2008; Burgoon y Hiscox, 2004, 2008; Kaltenthaler, Gelleny y Ceccoli, 2004). En estos trabajos, la brecha de género ha sido explicada por diferencias en la

* La autora agradece los comentarios de Todd Allee, Isabella Alcañiz, David Backer, José Cabezas Navarro, Ernesto Calvo, Michael Hanmer, Brandon Ives, Stacy Kosko, José Saldaña y Joel Simmons. Versiones previas de este trabajo han sido presentadas en el Seminario del Departamento de Gobierno y Política de la Universidad Maryland, y en la Reunión Anual de Midwest Political Science Association, en abril de 2016. Cualquier error en el presente trabajo es responsabilidad única de la autora. Artículo aceptado para su publicación el 23 de mayo de 2016.

importancia o visibilidad del tema en cuestión, diferencias de socialización y/o por cambios en la participación laboral de las mujeres. Sin embargo, y a pesar de su relevancia social, los mecanismos causales que explican la existencia de esta brecha de género continúan sin ser explicados. Efectivamente, aun cuando la literatura existente ha documentado diferencias importantes en las percepciones políticas y económicas de mujeres y hombres, es poco lo que sabemos sobre el origen de las diferencias de género.

En este artículo se discute el origen de las diferencias que existen entre las actitudes económicas reportadas por las mujeres y las reportadas por los hombres. En particular, argumento que las experiencias de las mujeres en el mercado laboral, en donde enfrentan desigualdades estructurales, informan sus actitudes sobre temas económicos y políticos.

Los mecanismos que explican la relación entre desigualdad laboral y actitudes políticas se derivan de la noción de autonomía limitada. Al enfrentar desigualdades en el mercado laboral, las mujeres son conscientes de que tienen menores posibilidades que los hombres para desarrollarse como agentes económicos y políticos. La percepción de desigualdad laboral determina que las mujeres se perciban a la vez como ciudadanas autónomas pero a su vez como ciudadanas limitadas por el mercado laboral. La percepción relativa de la marcha de la economía, por tanto, no depende tan sólo de los vaivenes del ciclo electoral sino, a su vez, de los costos relativos que las mujeres tienen que pagar respecto de los hombres para insertarse en el mercado económico y político.

Para testear empíricamente este argumento, utilizo la base de datos de *Pew Global Research* para 2010. En este proyecto, considero cuatro países que describen distintos patrones de representación económica y política de mujeres en el ámbito público: Argentina, Brasil, Japón y Estados Unidos. Para operacionalizar actitudes económicas considero dos variables dependientes distintas. Por un lado, considero las opiniones de los encuestados con respecto al estado de la economía en cada país. Por el otro, me enfoco en sus opiniones sobre las ventajas relativas de liberalizar el comercio. En ambos casos, la principal variable independiente que explica la brecha de género es la percepción a nivel individual de desigualdad en el mercado laboral. La expectativa respecto a los resultados empíricos es que la relación entre opinión respecto a la economía y desigualdad laboral es negativa y significativa. Este resultado sugeriría que cuanto más desigualdad laboral perciben las mujeres en el mercado laboral, más pesimistas serían en su formulación de opiniones.

Finalmente, la contribución de este artículo es ofrecer un primer acercamiento a las diferencias en la formulación de opiniones entre hombres y mujeres. Así, al descartar el supuesto de que ambos géneros responden a los

mismos estímulos y factores, podemos entender por qué encontramos empíricamente que hombres y mujeres no tienen preferencias homogéneas. En definitiva, entender como hombres y mujeres incorporan desigualdad laboral de forma distinta nos permite entender la raíz de la brecha de género en opiniones y toma de decisiones. Esto conlleva, en última instancia, a identificar cómo cada grupo se relaciona con el contexto político y económico. Una extensión de este proyecto, sin embargo, debe enfocarse no solamente en la diferencia entre hombres y mujeres, sino también en las diferencias transversales como resultado de un acercamiento interdisciplinar, al mirar también identidades tales como raza y clase.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección, presento un breve análisis de la literatura sobre la brecha de género en distintas líneas de investigación en ciencia política y cuáles han sido los principales mecanismos causales propuestos para explicarla. En particular, me enfoco en la literatura sobre preferencias políticas y económicas, con énfasis en las actitudes respecto a la situación económica nacional y liberalización comercial. En la segunda sección, desarrollo la teoría sobre las percepciones de desigualdad en el mercado laboral y cómo ellas derivan en diferentes opiniones, en promedio, de las mujeres respecto a los hombres. La descripción de los datos utilizados y el desarrollo del modelo son presentados en la tercera sección. La cuarta sección presenta los resultados de ambos análisis respecto a percepciones de la situación económica nacional y de liberalización comercial, seguida por la quinta sección, interpretación. Finalmente, en la conclusión ofrezco un breve resumen de los resultados del trabajo, cuáles son las implicancias de éste y posibles líneas de investigación futura.

Diferencias de género en preferencias y el mercado laboral

La diferencia en actitudes económicas y políticas entre hombres y mujeres ha sido considerada mayormente en los márgenes de la literatura en ciencia política. Género, como variable binaria, ha estado presente en la mayoría de los casos solo como una variable de control. Sin embargo, algunos resultados interesantes han sido presentados en distintas líneas de investigación, tales como voto económico, preferencias en comercio e identificación partidaria. Estos resultados expanden la intersección entre ciencia política y estudios de género, obligándonos a explorar más cuidadosamente cómo diferentes géneros formulan sus decisiones políticas y económicas.

En la literatura en comportamiento electoral, las mujeres han sido identificadas como más «sociotrópicas» que los hombres. Esto significa que las mujeres tienden a pensar más en el contexto más amplio que en su propio

bienestar. Este resultado fue planteado originalmente por Welch y Hibbing (1992). Los autores se enfocaron en dicho trabajo en las diferencias en voto entre hombres y mujeres en elecciones en Estados Unidos. En su opinión, las mujeres tienen un acercamiento más sociotrópico al voto económico como resultado de la socialización de valores, una tendencia a culparse a ellas mismas por sus fallas y fracasos, y una noción mucho más desarrollada de interdependencia. Sin embargo, los autores de este trabajo no testean estos potenciales mecanismos causales. Basados en este primer estudio, Chaney et al. (1998) exploran dos aspectos de comportamiento electoral para explicar la brecha de género. Por un lado, los autores miran la diferencia entre los temas de política pública preferidos. Por el otro, miran la diferencia en cuán relevante cada uno de estos temas es para hombres y mujeres. Basados en este análisis, los autores encuentran que las mujeres tienden a tener una posición distinta a lo de los hombres en aquellos temas de política pública que prefieren, pero no difieren necesariamente en la relevancia que le atributan a cada uno de ellos. El resultado más interesante de esta investigación, aun así, es el hecho de que la identificación partidaria parece no ser el factor principal para entender la existencia de la brecha de género en preferencias entre votantes. De hecho, Chaney et al. señalan que las mujeres son más pesimistas en cuanto a la economía, tienen percepciones de inseguridad económica más altas y sus opiniones sobre protección social son aún más favorables que aquellas de los hombres. Aunque los autores apoyan la sugerencia de Welch y Hibbing de estos hechos, como resultado de socialización de valores distinta entre hombres y mujeres, ellos también consideran la desigualdad económica que las mujeres enfrentan comparadas con los hombres, y la necesidad de apoyo externo a fines de poder superarla. En un argumento similar, Kaufmann y Petrocik (1999) argumentan que tanto la posición respecto a un tema, como la relevancia que se le da a este son importantes para entender las diferencias. Aun así, ellos también encuentran que las opiniones respecto a la protección social son un determinante clave en las diferencias de género en opiniones.

Desde una perspectiva comparada, Inglehart y Norris (2000) proponen una teoría desarrollista de la brecha de género, en la que argumentan que las mujeres, quienes tradicionalmente han sido más conservadoras que los hombres, se han realineado hacia la izquierda del espectro ideológico como resultado de cambios estructurales y culturales. En su opinión, no se trata sobre los cambios en el estilo de vida, sino de las opiniones sobre el postmaterialismo y los derechos de la mujer. Asimismo, también sugieren que cuantas más mujeres tienen acceso a trabajo remunerado, más participan también en política, mientras que más puntos de vista «seculares» llevan a votar con tendencias hacia la izquierda. Si consideramos estos resulta-

dos, es posible argumentar que cambios estructurales tales como la creciente participación de la mujer en el mercado laboral también llevan a cambios en las opiniones económicas y políticas en términos más generales, más allá de si ello resulte en participación política activa o no.

Aunque la identificación partidaria en sí no parece tener un impacto significativo en el comportamiento electoral, la brecha de género también está presente en ella. Trevor (1999) mira a la socialización, entendida principalmente como la exposición a la ideología política de los padres, como un potencial mecanismo causal para explicar las diferencias entre hombres y mujeres en identificación partidaria. Box-Steffensmeier et al. (2004) ofrecen un primer test empírico de la noción de autonomía económica y vulnerabilidad como potenciales variables que afectan la identificación con determinados partidos. En sus resultados, los autores enfatizan como cambios en la estructura tradicional de la familia, interactuando con la creciente cantidad de mujeres en el mercado laboral, podrían explicar la brecha general. En términos generales, ellos proponen la noción de vulnerabilidad económica como uno de los mayores moderadores en identificación política.

Por su parte, Edlund y Pande (2002) se enfocan en el matrimonio y el divorcio como estructuras determinantes de la identificación partidaria. Este enfoque también propone una alternativa interesante que sugiere la idea de autonomía femenina y cómo afecta actitudes políticas y económicas. En este caso, los autores argumentan que los hombres tienden a votar por el Partido Demócrata mucho menos luego de haberse divorciado, mientras que las mujeres, por el contrario, tienden a hacerlo mucho más bajo las mismas circunstancias. En general, el argumento se basa en la noción de desigualdad de ingresos y cómo el matrimonio se convierte en un canal de transferencia de recursos entre miembros de la pareja.

De hecho, en cuanto al rol de la mujer en el mercado laboral, una extensa línea de investigación se ha basado en el modelo de eficiencia propuesto por Becker (Becker, 1964, 1974, 1981, 1985). Recientemente, Iversen y Rosenbluth (2006, 2008, 2010) han propuesto pensar en la división del trabajo basada en género como resultado del proceso de negociación dentro de cada hogar. En este sentido, las decisiones sobre la división laboral dentro de cada hogar resultan del poder relativo que cada parte tiene en la negociación, y esto se traduce en última instancia en la división laboral a nivel macroeconómico y en la determinación de qué sectores serán aquellos en los que las mujeres trabajan. Esta decisión, además, se verá reforzada por la falta de poder relativo que la mujer tenga en su hogar y como resultado esto también limitará sus opciones externas. En términos políticos, esta dinámica también definirá, según los autores, la decisión de las mujeres sobre participación política. Por un lado, este argumento parecería ser circular, de

modo tal que se vuelve difícil diferenciar entre el poder relativo en el nivel micro y la decisión de salir al mercado, conjuntamente con la agregación de la oferta laboral, y la disponibilidad de opciones externas al matrimonio que las mujeres tienen. Por otra parte, el análisis planteado por Iversen y Rosenbluth se enfoca en aquellas mujeres que, ya estando casadas, deben decidir en términos de sus preferencias políticas y económicas, incorporando la noción de divorcio como una posible amenaza o limitación.

¿Qué ocurre en el caso de las preferencias respecto a la liberalización económica? ¿Existen diferencias entre hombres y mujeres? ¿Qué sugiere la literatura sobre los mecanismos causales que explican dicha diferencia? La línea de argumentación respecto a preferencias individuales respecto a comercio internacional y globalización se ha basado históricamente en dos modelos distintos: el modelo Hecksher-Ohlin y el modelo Stolper-Samuelson. Ambos modelos surgen de la teoría económica tradicional que modela estrategias de libre comercio a nivel Estado como resultado de ventajas comparativas entre habilidades específicas y movilidad de factores (o falta de ellas). Otro elemento que se relaciona con ambos modelos y que se considera clave para el análisis de las preferencias sobre comercio es la educación.

Scheve y Slaughter (2001) argumentan que la educación puede ser, de hecho, considerada como un *proxy* del nivel de habilidades y encuentran en su análisis que cuanto más nivel de educación tienen los trabajadores, menos apoyan la liberalización del comercio. Sin embargo, la educación puede contar como mecanismo causal en la formación de preferencias comerciales en múltiples formas, lo cual la convierte en una variable problemática. En particular, como lo señalan Hainmueller y Hiscox (2006), educación puede indicar nivel de habilidad, pero también puede ser una fuente de información para factores económicos y no económicos que moldeen las percepciones de liberalización del comercio.

Otra variable que ha sido considerada en la formación de preferencias ha sido el consumo de bienes, como lo presenta Baker (2005). En su acercamiento a la temática, tanto habilidades como consumo de bienes definen cómo la gente formará sus opiniones respecto al comercio internacional. Su argumento se funda en la noción de que los individuos consumirán más bienes de un sector o de otro, dependiendo de cuán intensivo en determinada habilidad sea dicho sector. Esto es lo que, en última instancia, define las preferencias de los consumidores respecto al comercio internacional según el autor.

Mansfield y Mutz (2009) ofrecen un test empírico para analizar si las personas priorizan un modelo de decisión sobre el otro. En efecto, los autores encuentran que no hay apoyo empírico para ninguno de ellos, pero aún en este análisis la educación sigue cumpliendo un rol fundamental. Aún

más, los autores sugieren que hay tres variables que potencialmente moldean opiniones sobre comercio exterior: cobertura de los medios masivos de comunicación, condiciones económicas locales y experiencias personales.

En la literatura considerada hasta ahora, las diferencias entre géneros no parecen ser resaltadas. Sin embargo, una línea de análisis incorpora diferencias entre hombres y mujeres, aunque mayormente como variable de control que deriva en resultados interesantes *ex post*. En efecto, pareciera existir un consenso generalizado de que las mujeres tienden a ser más proteccionistas que los hombres (Beaulieu y Napier, 2008; Burgoon y Hiscox, 2004, 2008; Kaltenthaler, Gelleny y Ceccoli, 2004). En términos generales, la línea de investigación sobre el impacto de política económica internacional sobre población femenina sugiere razones potenciales por las que las mujeres tienden a apoyar menos la liberalización, tales como el impacto que tiene sobre el poder relativo que tienen las mujeres a nivel doméstico (Drury y Peksen, 2012; Gray, Kittilson y Sandholtz, 2006). Más específicamente, cuando se trata de globalización, la mayoría de los mecanismos causales considerados en la literatura en economía política conecta la liberalización con la falta de información (Burgoon y Hiscox, 2008) o la socialización de valores distintos basados en género (Gidengil, 1995).

Sin embargo, volviendo a la línea argumental de Mansfield y Mutz, es posible considerar que las preferencias sobre apertura económica al comercio y globalización deberían ser formadas también como resultado de las percepciones de desigualdad económica. Si este es el caso, esperaríamos entonces que la creciente percepción de desigualdad en el mercado laboral también ayude a dar forma a las percepciones sobre apertura comercial.

En definitiva, entender cómo la percepción de desigualdad en el mercado laboral moldea la formulación de actitudes económicas de las mujeres nos permite identificar la raíz de la brecha de género en la economía y la política. Así, conocer el origen de la diferencia entre hombres y mujeres en cuestiones económicas nos facilita reconocer la diferencia en incentivos y motivación detrás de las decisiones políticas y económicas de hombres y mujeres. Aún más, explorar las percepciones de desigualdad como variable independiente nos lleva a considerar el efecto extensivo que tiene la desigualdad laboral y cómo la formulación de políticas públicas que se enfoquen en la problemática puede impactar en ámbitos más amplios de la política y la economía nacional.

En la próxima sección, propongo una teoría que busca explicar por qué la desigualdad en el mercado laboral es una variable relevante, la cual es incorporada por las mujeres en el análisis y formulación de preferencias económicas. En el caso de percepciones sobre la economía nacional, mi argumento es que las mujeres, al saberse en desventaja respecto a los hom-

bres como agentes económicos, traducirán dicha autonomía limitada en su acercamiento a la economía nacional. De esta manera, las mujeres tenderán a ser, en promedio, más pesimistas respecto a la economía que los hombres. En el caso de las percepciones sobre la apertura al comercio, mi argumento se basa en la idea de que el comercio en sí no es normalmente un tema relevante para la audiencia general (Guisinger, 2009). Debido a ello, quienes son más pesimistas respecto a la situación económica nacional tenderán a ser menos receptivos a la noción de apertura comercial como consecuencia.

Autonomía limitada: una teoría sobre la desigualdad laboral y las actitudes económicas

Autonomía es un concepto ampliamente discutido por la teoría política. Sin embargo, autonomía en sí puede entenderse de distintas maneras. En este trabajo, considero autonomía desde la perspectiva relacional-causal propuesta por Nedelsky (1989). En su trabajo, Nedelsky propone una manera diferente de mirar la autonomía, más allá de la individualidad literal promovida por la concepción liberal tradicional, pero también evitando la definición de naturaleza exógena determinada solo por las relaciones sociales. En cambio, la autora define autonomía como la habilidad de reconocer los valores y premisas que determinan la propia ley de cada individuo. Dicha ley, a su vez, es desarrollada a través del tiempo en un contexto social que ayuda a nutrir la habilidad de reconocer esta capacidad y la naturaleza referencial de su contenido resultando en normas y valores comunes (Nedelsky, 1989, p. 11). En otras palabras, es el saberse autogobernado en un contexto más amplio que permite y moldea el desarrollo de las normas y valores que determinan el autogobierno.

Cuando se trata del contexto social, Tilly (1999) argumenta que categorías sociales, como género o raza, pueden derivar en desigualdades categóricas como las bases para la desigualdad estructural entre grupos. Aún más, sostiene que la persistencia de la desigualdad tendría en última instancia su raíz no en las diferencias de atributos o performance de los individuos, pero en la institucionalización de las desigualdades categóricas en pares (hombres versus mujeres, por ejemplo). En el caso de este trabajo, el género, entendido como la variable binaria para hombres y mujeres, sería la categoría social que lidera las desigualdades categóricas del contexto social de interés.

En este trabajo, propongo pensar en el mercado laboral como el sistema organizacional que promueve y perpetúa la desigualdad categórica duradera a través de una serie de categorías distintas, tales como educación, raza y género. En el caso de género, la estructura promueve una dinámica primor-

dialmente masculinizada. Al ser así, las mujeres enfrentan una estructura atomizada y reaccionan a sus reglas en función a la individualidad que las perjudica ante la desigualdad categórica. Por lo tanto, es posible entender las dinámicas dentro del mercado laboral en base a principios y reglas masculinizadas, incluyendo un acercamiento individualista a la noción de autonomía y valor propio.

Mi principal hipótesis es que las mujeres serán más pesimistas respecto al estado de la economía a nivel nacional cuanto más perciban desigualdad en el mercado laboral. La segunda hipótesis, a su vez, es que mayor percepción de desigualdad laboral basada en género también va a resultar en menos apoyo a la liberalización comercial. Mi argumento es que al mirar al mercado laboral como una institución sesgada por género, y considerando que las mujeres enfrentan desigualdad categórica como consecuencia de ello, la percepción de desigualdad erosionará también su propio sentido de la autonomía. En otras palabras, cuanto más conscientes son las mujeres de la desigualdad que enfrentan como agentes de la economía en el mercado laboral, mas internalizarán esta dinámica, lo que derivará en un sentido de autonomía limitada. Este es el resultado de la conciencia de autonomía de las mujeres, erosionada por la interacción con el contexto social desigual (mercado laboral) que les impide acceder al mismo nivel de desarrollo profesional y económico que sus pares hombres alcanzan. Este sentido de autonomía erosionada sesga la forma en la que las mujeres ven el escenario económico y su formulación de preferencias y actitudes.

Desde la perspectiva macroeconómica, la desigualdad laboral afecta como las mujeres miran a la economía nacional. Derivado de la literatura en voto económico, Doyle (2010) desafía la literatura existente al mostrar cómo factores subjetivos determinan las percepciones que tienen los votantes sobre la economía nacional. Más aún, él también sostiene que estas percepciones son formuladas como resultado de experiencias personales, de modo tal que aquellos en situaciones económicas desfavorables tenderán a ser más pesimistas sobre la economía en general. Basados en este argumento, podemos ver cómo el desarrollo económico personal de las mujeres, truncado por la percepción de desigualdad en el mercado laboral, también puede afectar como ellas perciben el estado de la economía nacional al mismo tiempo. La conciencia del tratamiento desigual en términos de compensación y de condiciones de trabajo fuerza a las mujeres a internalizar estas dinámicas, de modo tal que son más escépticas sobre la performance económica a nivel nacional. Estas percepciones simultáneamente sugieren que, aun si la economía gozara de buena salud, no es claro si se beneficiarían de ella en sus trabajos, y tampoco existe certitud sobre si ello se traduciría incluso en políticas de bienestar social que las beneficien.

Por otra parte, podemos considerar que las actitudes sobre apertura comercial también siguen un patrón similar a aquellas respecto al estado de la economía nacional. La razón detrás de esta lógica es la idea de que el comercio como tópico en la agenda pública no es relevante en la decisión sobre formulación de voto, como lo muestra Guisinger (2009). Dado que la gente no está particularmente interesada en el comercio como un tema de política importante en su formulación de opiniones y toma de decisiones, es posible creer que buscan atajos a la hora de moldear sus opiniones respecto a dicho tema. En efecto, la literatura existente ha argumentado que las actitudes sobre comercio exterior y globalización también derivan del interés propio y de las experiencias personales (Fordham y Kleinberg, 2012; Schafer y Spilker, 2014). Por lo tanto, en este trabajo considero las actitudes respecto a la apertura comercial como resultado de la asociación con percepciones sobre el estado de la economía nacional.

A nivel personal, la consciencia sobre desigualdad en el mercado laboral tiene un efecto perverso para las mujeres y su noción de autonomía desde una perspectiva económica. Más desigualdad laboral, sea esta operacionalizada en términos de proporción de empleo, o brecha salarial, por ejemplo, afecta la percepción sobre la economía de múltiples maneras. Por un lado, niveles de empleo más bajos para las mujeres significan menos oportunidades económicas y, por lo tanto, las mujeres no logran desarrollarse profesionalmente al mismo nivel que lo hacen los hombres, aun cuando ellas presenten los mismos atributos y capacidades como empleadas. Por otra parte, mayor brecha salarial, cuando comparadas con sus pares hombres, incluso al mismo nivel de rendimiento, resulta en un obstáculo para el propio desarrollo como actores políticos y socioeconómicos. Menos ingresos significan menos recursos para su desarrollo profesional y personal fuera del lugar de trabajo. Por lo tanto, sus oportunidades se reducen en un amplio espectro de escenarios, desde las promociones profesionales hasta la capacidad de proveer como madres solteras.

Relacionado a este último punto, esta teoría se enfoca en las mujeres y sus percepciones de desigualdad laboral como un obstáculo para su desarrollo de autonomía total como agentes económicos. Sin embargo, es importante destacar que estas percepciones pueden ser afectadas por otras categorías que moldean la identidad de las mujeres y su rol en el mercado laboral. En particular, factores como raza o estado civil pueden determinar la forma en la que las mujeres perciben e incorporan esta noción de «autonomía limitada». En este sentido, es esperable que madres solteras incorporen la desigualdad laboral en mayor medida que mujeres casadas con hijos, por ejemplo.

Basada en esta teoría, me enfoco en dos hipótesis centrales en este trabajo:

H1: Percepciones de desigualdad laboral tendrán un efecto negativo y significativo en las percepciones sobre el estado de la economía para las mujeres.

H2: Percepciones de desigualdad laboral tendrán un efecto negativo y significativo en las percepciones sobre liberalización comercial.

Modelo y datos

Para poder testear empíricamente mi teoría, utilizo datos de la encuesta hecha en 2010 por *Pew Global Research*. El motivo por el que utilizo esta encuesta es que en esta ronda el cuestionario incluye preguntas relacionadas con desigualdad general basada en género, así como también desigualdad en el mercado laboral basada en género. En el caso de este trabajo, me enfoco en cuatro países: Argentina, Brasil, Japón y Estados Unidos. La división entre hombres y mujeres por país puede encontrarse en la Tabla 1.

Estudios previos en estos países han mostrado la existencia de desigualdad salarial entre hombres y mujeres a través de sectores (Bureau of Labor Statistics, 2009; Alcañiz, Calvo y Rubio, 2014; Sinha, 2015; Gasparini y Marchionni, 2015). Considero estos cuatro países como una muestra interesante por múltiples motivos. En primer lugar, en el caso de Argentina y Brasil, estos dos países latinoamericanos han sido históricamente líderes económicos y políticos de la región.

Tabla 1

Distribución de hombres y mujeres por país en la muestra

País	Hombres	Mujeres
Argentina	53,0% (224)	47,0% (199)
Brasil	51,5% (403)	48,5% (380)
Japón	52,7% (224)	47,3% (201)
Estados Unidos	45,0% (307)	55,0% (374)
Total	1158	1154

Nota: Esta tabla presenta la distribución de hombres y mujeres por país en la muestra utilizada para el análisis empírico de este trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

A su vez, ambos han experimentado extensos debates públicos en temas relacionados a los derechos de la mujer y la violencia de género, tales como el caso de #NiUnaMenos o las protestas en contra de la ley contra el aborto de Cunha. Estos álgidos debates públicos han traído al centro de la escena la discusión sobre la cultura en ambos países, típicamente sexista, y han buscado desafiarla para establecer nuevas normas sociales. Como resultado, es esperable que ambos países presenten también un mayor nivel de discusión respecto a la desigualdad de género en distintos ámbitos. Paradójicamente, ambos países también se presentan como dos casos en los que mujeres han llegado al más alto nivel de poder como presidentas en la última década, más allá del reinado de la cultura machista.

Japón, por su parte, representa un enigma interesante que vale la pena explorar. Luego de su reelección como primer ministro de Japón en diciembre de 2012, Shinzo Abe se ha convertido en lo que la campaña de ONU Mujeres, *HeforShe*, denomina como «campeón de la igualdad de género»¹. Durante su administración, Abe ha promovido el concepto de «*womenomics*», bajo la premisa de liderazgo «hacia una sociedad en la que todas las mujeres brillen» (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2013). Su administración ha impulsado múltiples iniciativas para promover la igualdad de género, incluyendo el lanzamiento de datos públicos sobre *managers* mujeres e incluso subsidiar compañías que decidan promover más mujeres en posiciones de liderazgo. Sin embargo, estas iniciativas han tenido un impacto mínimo o incluso no han sido exitosas en lo absoluto (Oda, 2015; Bloomberg, 2015). Exactamente dos décadas atrás, en 1986, Japón también aprobó la Ley Japonesa de Igualdad de Oportunidades Laborales, con el objetivo de prevenir la discriminación de género en el ámbito laboral. Según Edwards (1994), esta iniciativa también fue un fracaso. En un país donde la igualdad de género se promueve ampliamente desde la jerarquía política, ¿importan las percepciones de desigualdad? ¿Es la percepción de desigualdad capaz de moldear significativamente las percepciones sobre el estado de la economía para las mujeres?

Finalmente, Estados Unidos es un caso interesante a considerar, dada la participación de Hillary Clinton en la campaña presidencial tanto en 2008 como en 2016. Su mera presencia en la carrera por la nominación como candidata demócrata ha disparado una serie de debates sobre el rol de la mujer en la política y la economía nacional, y la desigualdad en dichos ámbitos. Estados Unidos, por ejemplo, es *rankeado* en el puesto 28 del Reporte sobre la brecha de género 2015 del *World Economic Forum*, el mejor de los

¹ Su perfil en HeforShe.org se puede encontrar en <http://www.heforshe.org/en/impact/shinzo-abe> Último acceso: 13 de abril de 2016.

cuatro países considerados en este trabajo. Sin embargo, aun luego de la Ley de Pago Igualitario de 1963, las mujeres en Estados Unidos siguen ganando menos que los hombres², lo que ha llevado a un rol aún más activo de la Casa Blanca en una serie de iniciativas relacionadas, tales como el Grupo de Trabajo Nacional para Pago Igualitario (National Equal Pay Task Force, 2013).

En este trabajo, considero dos variables dependientes. A nivel doméstico, utilizo percepciones del estado de la economía nacional. A nivel internacional, me enfoco en las percepciones sobre apertura comercial. La primera variable dependiente, percepción de economía nacional, es una variable de cuatro categorías creada a partir de las respuestas a la pregunta: «Pensando en la situación económica actual, ¿cómo describiría la situación económica actual en (país de la encuesta), es ella muy buena, algo buena, algo mala, muy mala? En función a las respuestas, recodifiqué las categorías de modo tal que estuvieran ordenadas desde la más pesimista hasta la más optimista. La segunda variable dependiente, percepción de apertura comercial, es también una variable de cuatro categorías creada a partir de las respuestas a la pregunta: «¿Qué creé usted sobre los crecientes lazos comerciales y económicos entre (país de la encuesta) y otros países, los considera muy buenos, algo buenos, algo malos, muy malos?» Nuevamente, recodifiqué las respuestas de modo tal que estuvieran ordenadas desde la opción más negativa hasta la opción más negativa.

Mi variable independiente principal, desigualdad laboral, está construida en base a la pregunta 47 del cuestionario de Pew, la cual dice: «Por favor, indíqueme si usted está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente afirmación: Los hombres tienen más oportunidades que las mujeres en trabajos que pagan bien, incluso cuando las mujeres están igualmente calificadas para el trabajo en cuestión. ¿Está usted: completamente de acuerdo, mayormente de acuerdo, mayormente en desacuerdo, completamente en desacuerdo?» En este caso, elegí esta pregunta como mi variable independiente dado que esta apunta directamente a la percepción de desigualdad en el mercado laboral y la recodifiqué de modo tal que categorías más altas de la variable impliquen mayor percepción de desigualdad.

En este caso, es importante reconocer una limitación de esta operacionalización. En primer lugar, la razón por la que decido enfocarme en percepciones sobre desigualdad laboral, en lugar de utilizar datos

² Aunque la cifra oficial publicada por la Casa Blanca es 88 por ciento respecto a cuánto ganan las mujeres comparadas con los hombres, otras estimaciones tales como las de *Pew Research* implican que la brecha es menor (84 por ciento). Referencia: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/12/11/how-pew-research-measured-the-gender-pay-gap/>

macro que refieran a la desigualdad estructural basada en género que encontramos en el mercado laboral por sector e industria, es el supuesto sobre información con la que cuentan los ciudadanos. En breve, utilizar datos estructurales para entender percepciones asume implícitamente que quienes formulan dichas percepciones incorporan también el dato macro. En otras palabras, la gente conoce exactamente cuál es el nivel de desigualdad en el mercado y lo incluyen en la formación de opiniones. En este trabajo, evito realizar este supuesto, dado que existe gran cantidad de evidencia que sugiere que los ciudadanos no necesariamente acceden a dicha información o, incluso si así fuere, tampoco la internalizan en todo momento. En cambio, utilizan atajos basados en su propio contexto o a través de otros canales de información (Conover y Feldman, 1986; Achen y Bartels, 2004).

En segundo lugar, otra limitación que debe ser explorada es el concepto de desigualdad laboral con el que trabajamos esta línea de investigación. En particular, la operacionalización de desigualdad laboral en este caso refiere al acceso a igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Sin embargo, podemos definir desigualdad laboral de distintas formas: ya sea igualdad de oportunidades en el proceso de contratación, sea disponibilidad de oportunidades en promoción y desarrollo profesional dentro de la compañía, o bien en compensación y beneficios materiales percibidos. En algunos casos, además, muchos consideran todos estos elementos como parte integral del concepto de desigualdad laboral, convirtiéndolo en un término «*catch-all*». Debido al uso de *data* observacional en este trabajo, esta discusión queda relegada a un segundo plano, pero es un punto a considerar en el avance de esta línea de investigación.

Además de desigualdad laboral como la principal variable independiente, también incluyo otras variables económicas y sociodemográficas a modo de controles. En este primer modelo, no incluyo las variables raza e identificación religiosa, dado que la operacionalización del análisis comparativo complejiza la incorporación de estas variables más allá del objetivo de este trabajo. Sin embargo, también reconozco la necesidad de incorporar ambas variables, además de etnicidad, en el análisis futuro de esta teoría, como categorías clave para entender el efecto de la percepción de desigualdad laboral desde una perspectiva interseccional. En las Tablas 2 y 3 presento el resumen descriptivo de todas las variables consideradas en los modelos que presento a continuación.

Tabla 2

Resumen descriptivo: Principales variables dependientes e independiente

Variables	Obs.	Promedio	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Situación económica	2312	2.12	0.82	1	4
Apertura comercial	2240	2.98	0.74	1	4
Desigualdad laboral	2312	2.90	1.04	1	4

Nota: Esta tabla presenta el resumen descriptivo de las variables principales del modelo: variable independiente (desigualdad laboral) y variables dependientes (apertura comercial, y situación económica).

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

Con el objetivo de confirmar que la hipótesis sobre incorporación de percepciones de desigualdad laboral no es válida para la población masculina de la muestra, corro un primer modelo con toda la muestra, que incluye una variable binaria para mujeres. Una vez descartado el rol de percepciones de desigualdad en la formación de opiniones para los hombres, me enfoco en la muestra de mujeres encuestadas, utilizando el mismo modelo, sin la variable binaria para mujer. En todos los casos, dado que las variables dependientes son categóricas, utilizo un modelo *logit* ordenado para el análisis estadístico.

Tabla 3

Resumen descriptivo: variables de control

Variables	Obs.	Promedio	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Mujer	2312	0,50	0,50	0	1
Educación	2312	5,38	2,14	1	9
Casado/a	2312	0,61	0,49	0	1
Edad	2312	41,50	13,50	18	65
Empleo	2312	1,66	1,32	0	3
Ingreso	2312	2,24	1,05	1	4

Nota: Esta tabla presenta el resumen descriptivo de las variables de control incluidas en el modelo.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

En la próxima sección presento los resultados de ambos modelos para las dos variables dependientes y me enfoco en una mirada más cercana a la muestra de mujeres con el objetivo de entender cómo las percepciones de desigualdad en el mercado laboral afectan la probabilidad de que sean más pesimistas sobre la situación de la economía nacional, y/o más proteccionistas respecto al comercio internacional.

Resultados

La primera hipótesis de este trabajo es que la percepción sobre el estado de la economía nacional que presentan las mujeres incorpora significativamente su percepción sobre la desigualdad laboral. Comienzo el análisis estadístico de esta hipótesis corriendo el modelo para toda la muestra, incluyendo tanto hombres como mujeres. En la Tabla 4, presento los resultados para todos los modelos analizados. La primera columna presenta el primer modelo *logit* ordenado con desigualdad laboral y mujer como las dos variables independientes principales para explicar percepciones del estado de la economía. En este caso, como en el resto del análisis, mi caso base a considerar es Estados Unidos.

Al mirar la muestra completa, los resultados sugieren que el efecto de la percepción de desigualdad laboral no es significativo en la percepción sobre el estado de la economía nacional. Sin embargo, podemos ver que existe un efecto negativo y estadísticamente significativo de la variable binaria para género. Este resultado sugiere que existe, en efecto, una relación estadística significativa, por lo cual las mujeres tenderían a ser más pesimistas sobre el estado de la economía nacional que los hombres. Para continuar, testeé mi hipótesis nuevamente, pero dividí la muestra de modo tal que me enfoco en el efecto de las percepciones de desigualdad en las respuestas de los hombres, por un lado, y de las mujeres, por el otro. El resultado puede verse a continuación en la segunda y tercera columna de la Tabla 4.

En los resultados divididos por género, podemos encontrar como la percepción de desigualdad en el mercado laboral presenta una relación negativa y estadísticamente significativa con las percepciones sobre la economía nacional en el caso de las mujeres. Sin embargo, en el caso de los hombres, la relación es positiva y estadísticamente significativa. De esta forma, los resultados apoyarían la hipótesis de que las mujeres incorporan percepciones de desigualdad laboral en la formulación de sus opiniones y preferencias económicas, tendiendo a ser más pesimistas que los hombres. Aun así, el resultado de la submuestra de hombres es también llamativo. En este caso, parecería indicar que cuanto mayor es la desigualdad en el mercado

laboral, más optimistas son respecto a la situación económica nacional. Aunque este resultado se extiende más allá del interés de este trabajo, es importante resaltarlo como disparador de futuras preguntas de investigación.

A continuación, analizo empíricamente la hipótesis sobre percepciones de apertura comercial. En este caso, corro el modelo *logit* ordenado para testear si las percepciones de desigualdad laboral también afectan las actitudes respecto a la apertura comercial. Los resultados de este modelo para la muestra completa se encuentran en la cuarta columna de la Tabla 4. En este caso, la percepción de desigualdad en el mercado laboral tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en la percepción sobre la apertura comercial. En otras palabras, cuanto más consciente es una persona de la desigualdad en el mercado laboral que enfrentan las mujeres, más favorable será su opinión respecto a la liberalización comercial.

Sin embargo, la variable binaria que representa a las mujeres muestra el mismo comportamiento que en el caso de las percepciones sobre el estado de la economía. Es decir, según este resultado, las mujeres son sistemáticamente más proteccionistas que los hombres. Basada en este resultado, divido nuevamente la muestra para analizar el efecto de las percepciones de desigualdad en las opiniones sobre apertura comercial de hombres y mujeres por separado. Los resultados de ambos análisis pueden verse en la quinta y sexta columna de la Tabla 4.

En el caso de las percepciones sobre apertura comercial, los resultados sugieren que la percepción de desigualdad laboral mantiene un efecto estadísticamente significativo para las mujeres, no así para los hombres. Sin embargo, sorprendentemente, la dirección del impacto no es negativa como esperaba en el caso de las mujeres. La relación, a diferencia de lo esperado, es positiva. En otras palabras, cuanto más alta es la percepción de desigualdad en el mercado laboral para las mujeres, más tenderán a apoyar la apertura comercial. Este resultado, aunque contrario a la teoría propuesta, presenta una dinámica interesante a explorar más allá del marco de este trabajo.

Tabla 4
Modelo *logit* ordenado para percepciones
sobre economía nacional y apertura comercial

Variabes	Economía nacional (muestra completa)	Economía nacional (mujeres)	Economía nacional (hombres)	Apertura comercial (muestra completa)	Apertura comercial (mujeres)	Apertura comercial (hombres)
Desigualdad laboral	0.03 (0.04)	0.12** (0.0572)	0.16*** (0.05)	0.0797* (0.0415)	0.130** (0.0616)	0.0437 (0.0565)
Mujer	-0.29*** (0.08)			-0.177** (0.089)		
Educación	0.01 (0.02)	0.02 (0.033)	0.01 (0.03)	0.121*** (0.0243)	0.0925*** (0.0354)	0.142*** (0.0339)
Casado/a	0.05 (0.08)	0.03 (0.12)	0.07 (0.13)	-0.0574 (0.089)	-0.0803 (0.13)	-0.0407 (0.129)
Edad	0.005 (0.003)	0.003 (0.004)	0.01 (0.05)	-0.005 (0.0033)	-0.015*** (0.0047)	0.003 (0.0048)
Empleo	-0.0011 (0.03)	0.01 (0.0448)	-0.038 (0.05)	0.0298 (0.0343)	0.05 (0.048)	0.008 (0.0508)
Ingreso	0.019 (0.04)	0.0282 (0.0604)	0.0747 (0.06)	0.0102** (0.045)	0.0154** (0.07)	0.0676 (0.0624)
Argentina	0.41*** (0.12)	0.197 (0.176)	0.608*** (0.17)	0.276** (0.134)	-0.163 (0.196)	0.680*** (0.186)
Brasil	1.92*** (0.11)	1.619*** (0.151)	2.241*** (0.16)	0.619*** (0.109)	0.508*** (0.153)	0.761*** (0.157)
Japón	-0.49*** (0.13)	0.56*** (0.185)	(-0.402**) (0.186)	-0.092 (0.139)	-0.322 (0.198)	0.158 (0.199)
Corte 1	-0.38 (0.232)	0.864** (0.332)	0.221 (0.322)	2.029*** (0.258)	2.492*** (0.38)	1.482*** (0.351)
Corte 2	1.67*** (0.235)	1.193*** (0.33)	2.280*** (0.33)	-0.377 (0.245)	-0.714** (0.354)	0.0607 (0.336)
Corte 3	4.955*** (0.27)	4.45*** (0.386)	5.653*** (0.38)	2.428*** (0.252)	2.219*** (0.362)	2.783*** (0.348)
Observaciones	2312	1154	1158	2240	1109	1131

*** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1

Nota: Esta tabla presenta los resultados del modelo *logit* ordenado para las variables dependientes *situación económica* y *apertura comercial*, codificadas como variables categóricas de cuatro opciones, ordenadas desde 1 (*muy mala*) a 4 (*muy buena*). Resultados para *situación económica* en columnas 1 a 3 y para *apertura comercial* en columnas 4 a 6. Errores estándar en paréntesis.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

A continuación, considero el análisis de la relación entre percepciones de desigualdad en el mercado laboral, y percepciones sobre el estado de la economía nacional y sobre la apertura comercial para mujeres según el país de origen. Con el objetivo de entender de manera más clara cómo la desigualdad en el mercado laboral afecta la formulación de actitudes económicas, considero las muestras por país para poder confirmar si estos resultados se mantienen en el análisis transnacional. La Tabla 5 presenta el resultado del modelo por país para el análisis de las percepciones del estado de la economía nacional. Seguidamente, la Tabla 6 presenta el resultado del modelo para las percepciones sobre apertura económica.

Los resultados del modelo para mujeres según país de origen son mixtos en el caso de ambas variables dependientes. Respecto a las percepciones sobre la economía nacional, por un lado, la percepción de desigualdad en el mercado laboral tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo en los casos de Argentina y Estados Unidos. Contrariamente, los casos de Brasil y Japón arrojan una relación positiva entre la percepción de desigualdad laboral y el estado de la economía. En particular, el caso brasileño sugiere un efecto marginal, prácticamente nulo, de las percepciones de desigualdad laboral.

Cuando miramos los resultados para las percepciones sobre apertura comercial como la variable dependiente, los resultados son inversos. Mientras que la percepción de desigualdad laboral pareciera no tener un efecto estadísticamente significativo para Argentina y para Estados Unidos, el efecto es positivo en el caso de Argentina, y negativo en el caso de Estados Unidos. Por otra parte, Brasil y Japón arrojan resultados estadísticamente significativos, pero también en direcciones contrarias. En definitiva, los resultados sugieren la idea de que en Argentina y Brasil, cuanto mayor es la percepción de desigualdad laboral, menor es la tendencia al proteccionismo entre mujeres. Este resultado, sin embargo, es solo significativo para Brasil. Por otra parte, los resultados indicarían que en Japón y Estados Unidos, cuanto mayor es la percepción de desigualdad laboral, mayor es la tendencia de las mujeres a ser proteccionistas, aunque este efecto sería solo significativo para Japón.

Tabla 5
Percepciones de la economía nacional:
modelo *logit* ordenado para mujeres por país

Variables	Argentina	Brasil	Japón	Estados Unidos
Desigualdad laboral	-0.31** (0.13)	0.001 (0.09)	0.06 (0.185)	-0.20* (0.12)
Educación	-0.20** (0.08)	0.05 (0.06)	0.16** (0.08)	0.05 (0.07)
Casado/a	-0.34 (0.30)	0.22 (0.2)	-0.44 (0.42)	0.01 (0.20)
Edad	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.007)
Empleo	0.165 (0.13)	0.06 (0.08)	-0.25** (0.12)	0.01 (0.07)
Ingreso	0.01 (0.15)	-0.08 (0.11)	0.09 (0.13)	-0.03 (0.11)
Corte 1	-2.463*** (0.70)	-1.61*** (0.55)	0.81 (1.19)	-1.18** (0.55)
Corte 2	-0.13 (0.67)	0.36 (0.54)	3.96*** (1.23)	0.55 (0.55)
Corte 3	2.42** (0.78)	3.74*** (0.59)		3.94*** (0.73)
Observaciones	199	380	201	374

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$

Nota: Esta tabla presenta los resultados del modelo *logit* ordenado para la variable dependiente *situación económica*, codificada como variable categórica de cuatro opciones, ordenadas desde 1 (*muy mala*) a 4 (*muy buena*). En este caso, la muestra utilizada es solo de mujeres encuestadas, y dividida por países en los que se realizó la encuesta. Errores estándar en paréntesis.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

Tabla 6
Percepciones de apertura comercial:
modelo *logit* ordenado para mujeres por país

VARIABLES	Argentina	Brasil	Japón	Estados Unidos
Desigualdad laboral	0.149 (0.131)	0.319*** (0.104)	-0.432** (0.196)	-0.00639 (0.125)
Educación	0.0965 (0.0808)	0.132** (0.0635)	0.0531 (0.0855)	0.159** (0.0739)
Casado/a	-0.372 (0.308)	0.333 (0.228)	0.232 (0.405)	-0.386* (0.223)
Edad	-0.0156 (0.0113)	-0.00588 (0.00897)	-0.00604 (0.0129)	-0.0264*** (0.00793)
Empleo	-0.0640 (0.131)	-0.0613 (0.0921)	0.160 (0.125)	0.153** (0.0774)
Ingreso	-0.378** (0.158)	0.0897 (0.126)	0.172 (0.143)	0.0447 (0.125)
Corte 1	-1.322* (0.0717)	-3.227*** (0.805)	-4.213*** (1.312)	-3.207*** (0.631)
Corte 2	0.0151 (0.702)	-0.546 (0.589)	-1.690 (1.240)	-1.513** (0.602)
Corte 3	2.356*** (0.983)	3.119*** (0.622)	1.384 (1.240)	1.287** (0.599)
Observaciones	189	368	189	363

*** $p < 0.01$; ** $p < 0.05$; * $p < 0.1$

Nota: La tabla presenta los resultados del modelo *logit* ordenado para la variable dependiente *apertura comercial*, codificada como variable categórica de cuatro opciones, ordenadas desde 1 (*muy mala*) a 4 (*muy buena*). En este caso, la muestra utilizada es solo de mujeres encuestadas, y dividida por países en los que se realizó la encuesta. Errores estándar en paréntesis.

Fuente: Elaboración propia en base a base de datos de Pew Global Research, 2010.

En términos generales, ¿cómo podemos interpretar estos resultados? En la próxima sección, analizo los resultados presentados sobre la relación entre la percepción de desigualdad en el mercado laboral, y actitudes económicas. Antes de ello, sin embargo, cabe destacar que el análisis empírico presentado en este trabajo representa un primer paso hacia el entendimiento de la formulación de actitudes económicas de las mujeres en un acercamiento transnacional. Este análisis, sin embargo, carece del acercamiento interseccional, por lo que un paso adelante en esta línea de investigación implica la consideración de otras categorías relevantes. De otro modo, el análisis asume implícitamente la homogeneidad de las preferencias y actitudes de las mujeres como grupo en cada uno de estos países.

Interpretación

Los resultados presentados en la sección anterior apoyan la hipótesis: las mujeres incorporan su percepción de desigualdad en el mercado laboral en la formulación de actitudes económicas. Aún más, en el caso de las percepciones de la situación económica nacional, la relación es negativa, en línea con la expectativa teórica. Sin embargo, la relación entre la percepción de desigualdad laboral y las actitudes hacia la apertura económica es positiva, contrario a lo esperado. En otras palabras, cuanto más conscientes son las mujeres sobre la desigualdad que enfrentan en el mercado laboral, más pesimistas son sobre el estado de la economía nacional, pero más receptivas son a la apertura comercial. Cuando consideramos los resultados por país, sin embargo, los resultados son mixtos.

Debido a la muestra limitada, deduzco en base a estos resultados que la teoría aún necesita mayor exploración a través del uso de datos observacionales, así como también por medio de métodos alternativos, tales como el diseño de una encuesta experimental que permita acotar el enfoque a la relación entre las percepciones de desigualdad laboral y actitudes económicas, incluyendo tratamientos que permitan analizar empíricamente el mecanismo causal propuesto en el presente trabajo. Considero que, mientras tanto, este trabajo ofrece un primer acercamiento empírico que, seguido de mejoras metodológicas, podrá ayudarnos a obtener resultados conclusivos sobre la formulación de actitudes económicas de las mujeres. En última instancia, un enfoque en dicha formulación de preferencias nos permitirá entender por qué, y cuándo, existe la brecha de género en actitudes económicas, y políticas.

En el caso de la relación entre las percepciones de desigualdad en el mercado laboral y la actitud respecto a la apertura comercial, el resultado presentado en este trabajo sugiere una serie de premisas interesantes para un análisis más extenso. En primer lugar, el hecho de que la percepción de desigualdad en el mercado laboral se relaciona de manera opuesta a las dos variables dependientes consideradas en este análisis contradice mi supuesto teórico de que los ciudadanos utilizan el estado de la economía nacional como un atajo para la formulación de actitudes respecto a la economía internacional y la apertura comercial. De este modo, el resultado abre la puerta para un análisis más cuidadoso sobre la formulación de distintas actitudes económicas y su naturaleza.

En segundo lugar, una explicación potencial a los resultados encontrados en este trabajo deriva de un escenario a la Putnam (1988), en el cual las mujeres piensan no solo en su propia falta de poder de negociación a nivel doméstico, pero también sobre las dinámicas relacionadas al avance de los

derechos de la mujer a nivel internacional. Mientras más sean las iniciativas a favor de la igualdad de género a nivel internacional, canalizadas a través de organismos y acuerdos internacionales, las mujeres podrían percibir mayor apertura comercial como un medio potencial para ganar mayor autonomía económica. En otras palabras, mayor integración con el sistema internacional derivaría en la incorporación de las normas promovidas en el escenario nacional, también beneficiando el poder relativo de las mujeres. Este argumento, el cual iría en contra de la lógica de la «carrera hacia abajo», debería ser explorado en mayor profundidad.

Conclusión

Este trabajo de investigación presenta un primer intento de conectar la percepción de desigualdad en el mercado laboral con actitudes económicas de las mujeres. A partir de ello, buscó proponer un mecanismo causal alternativo que permita entender cómo las mujeres formulan sus preferencias económicas y que explique en última instancia la brecha de género en actitudes económicas y políticas. En particular, mi hipótesis es que existe una relación negativa y significativa, para las mujeres, entre las percepciones de desigualdad en el mercado laboral y actitudes económicas, operacionalizadas en este caso como percepción de la situación económica nacional y actitudes ante la apertura comercial. En efecto, mi argumento sostiene que las mujeres incorporan su propia experiencia en el mercado laboral, de modo tal que desarrollan una noción de autonomía limitada frente a sus perspectivas económicas futuras cuando miran la situación económica nacional. A su vez, sostengo también que, dado que el comercio internacional no es una variable de prioridad de la agenda pública en la mayoría de los casos, la relación entre percepciones de desigualdad en el mercado laboral y actitudes ante la apertura comercial seguirá la misma dirección que aquella de la situación económica nacional.

La evidencia empírica presentada en este trabajo apoya la hipótesis de que las percepciones de desigualdad laboral que tienen las mujeres se relacionan de manera negativa y estadísticamente significativa con las percepciones sobre el estado de la economía nacional. Contrario a la expectativa teórica, las percepciones de desigualdad laboral que tienen las mujeres se relacionan de manera positiva, y también estadísticamente significativa, con las actitudes respecto a la apertura comercial. En el análisis por país realizado posteriormente, la relación para la primera variable dependiente se mantiene en los casos de Argentina y Estados Unidos, pero no para Brasil y Japón. Por su parte, en cuanto a la relación entre desigualdad laboral y acti-

tudes ante la apertura comercial, la relación se mantiene para Argentina y Brasil, pero no para Japón y Estados Unidos. Sin embargo, aun en dirección contraria, el efecto es estadísticamente significativo para Brasil y Japón.

En términos generales, los resultados en este trabajo sugieren una relación significativa entre percepciones de desigualdad en el mercado laboral y actitudes económicas de las mujeres. En particular, cuanto mayor es la percepción de desigualdad en el mercado laboral, las mujeres serán más pesimistas respecto a la situación económica, pero serán más receptivas a la apertura comercial. Así, este trabajo contribuye a entender como la percepción de desigualdad en el mercado laboral puede contribuir a la formación de distintas actitudes económicas. A su vez, dicha influencia puede tener un impacto mucho más amplio en el ámbito económico y político. Por ejemplo, si las mujeres tienden a ser más pesimistas sobre la situación económica ante la percepción de desigualdad en el mercado laboral, políticas públicas que reduzcan dicha desigualdad deberían tener un impacto positivo en la percepción de la economía en el mediano plazo, y afectar así también el escenario político.

Este trabajo presenta una serie de limitaciones que necesitan ser señaladas y mejoradas en su desarrollo a futuro. En primer lugar, este trabajo es testeado empíricamente con un número limitado de observaciones y solo para un año (2010), el cual además se vuelve problemático si consideramos la cercanía temporal a la última gran crisis. Además, la variación entre categorías de las variables dependientes es limitada cuando nos enfocamos en el análisis por país. Una extensión de este trabajo necesita considerar una muestra más amplia, potencialmente incluyendo un análisis en series de tiempo para testear si la teoría puede considerarse de forma más dinámica. A su vez, esto también daría lugar a una mejor operacionalización de las variables, especialmente la variable independiente principal, dada la ambigüedad que presenta y que fue señalada anteriormente en este trabajo. A su vez, una extensión de este análisis debe considerar otras variables de control relevantes, tales como sector e industria en la que participa cada uno de los encuestados, para poder controlar por diferencias estructurales en el mercado laboral.

Relacionado al punto anterior, una segunda salvedad de este proyecto es la necesidad de diferenciar entre percepciones de desigualdad y desigualdad estructural real. En términos de la percepción de desigualdad, una mejora en el diseño de investigación implicaría la recolección de datos en el contexto de una encuesta experimental, la cual incluiría además preguntas directas y diferentes tratamientos para poder capturar cómo la percepción de desigualdad afecta actitudes económicas. Por otra parte, para capturar cómo la desigualdad estructural afecta actitudes económicas, una primera opción

sería presentar un acercamiento a nivel micro con datos macro relevantes para distintos sectores e industrias en cada país para cada encuestado, y cómo estos datos afectan sus opiniones sobre variables económicas, tales como artículos recientemente publicados (Newman, 2015). Una segunda opción sería el diseño de una encuesta experimental que pueda testear diferencias en niveles de desigualdad a través de sectores e industrias, y analizar cómo ellos cambian (si lo hacen) opiniones sobre distintos elementos de la economía.

A su vez, la teoría propuesta puede resultar demasiado ambiciosa para ser testeada cuantitativamente con una muestra grande. En este sentido, mayor desarrollo de estudios de caso, tales como aquellos de los países considerados en este trabajo, puede ofrecer una noción más clara de cómo la desigualdad laboral afecta las actitudes económicas de las mujeres en contextos de países desarrollados y en desarrollo, además de considerar otras variables contextuales tales como la cultura en cada nación, y el rol que juegan las mujeres y los hombres en cada sociedad.

El gran ausente en este estudio es el acercamiento interseccional. En este sentido, una extensión de este trabajo debe considerar no solo la diferencia en la formulación de preferencias y actitudes de las mujeres respecto a los hombres, sino también la diferencia intragrupal entre mujeres con distintas características. Ya sean diferencias intergeneracionales, de clase, religión u origen étnico, es necesario que exploremos cómo la interseccionalidad nos permite entender a las mujeres no como un grupo homogéneo, sino a través de la complejidad que caracteriza cualquier población más allá del clivaje central.

Bibliografía

- Achen, C. y Bartels, L. (2004). *Blind retrospection: Electoral responses to drought, flu, and shark attacks*. Manuscrito inédito.
- Alcañiz, I., Calvo, E. y Rubio, J. (2014). Educadamente desiguales: género y salario en el sector público argentino (2003-2010). *Desarrollo Económico*, 55(217), 343-357.
- Baker, A. (2005). Who wants to globalize? Consumer tastes and labor markets in a theory of trade policy beliefs. *American Journal of Political Science*, 49(4), 924-238.
- Baker, A. (2009). *The market and the masses in Latin America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Beaulieu, E. y Napier, M. (2008). *Why are women more protectionist than men?* Manuscrito inédito, Departamento de Economía, The University of Calgary, Calgary, Canadá.

- Becker, G. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to schooling*. Nueva York, NY: Columbia University Press.
- Becker, G. (1974). *A theory of social interactions* (Documento de trabajo No. 42). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Becker, G. (1981). Altruism in the family and the selfishness in the market place. *Economica*, 48(189), 1-15.
- Becker, G. (1985). Human capital, effort, and the sexual division of labor. *Journal of Labor Economics*, 3(1), S33-S58.
- Bertrand, M. y Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Brendan more employable than Latoya and Tyrone? Evidence on racial discrimination in the labor market from a large randomized experiment. *American Economic Review*, 94(4), 991-1013.
- Bloomberg (2015, 22 de diciembre). Abe honors firms that promote women on heels of gender target cut. *Japan Times*. Disponible en: <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/12/22/business/abe-honors-firms-that-promote-women-on-heels-of-gender-target-cut/#.Vur5ivkrLIV>
- Box-Steffensmeier, J., De Boef, S. y Lin, T. (2004). The dynamics of the partisan gender gap. *American Political Science Review*, 98(03), 515-528.
- Burden, B. (2008). The social roots of the partisan gender gap. *Public Opinion Quarterly*, 72(1), 55-75.
- Bureau of Labor Statistics (2009). *Women's earnings and employment by industry*. Disponible en: http://www.bls.gov/opub/ted/2011/ted_20110216.htm
- Burgoon, B. y Hiscox, M. (2004). *The mysterious case of female protectionism: Gender bias in attitudes toward international trade*. Manuscrito inédito.
- Burgoon, B. y Hiscox, M. (2008). *The gender divide over international trade: Why do men and women have different views about openness to the world economy*. Manuscrito inédito, Harvard University, Cambridge, MA.
- Burns, N., Schlozman, K. y Verba, S. (2001). *The private roots of public action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Caraway, T. (2006). Gendered paths of industrialization: A cross-regional comparative analysis. *Studies in Comparative International Development*, 41(1), 26-52.
- Chaney, C., Alvarez, R. y Nagler, J. (1998). Explaining the gender gap in US presidential elections 1980-1992. *Political Research Quarterly*, 51(2), 311-339.
- Conover, P. y Feldman, S. (1986). The role of inference in the perception of political candidates. *Political cognition*, 19.
- Doyle, O. (2010). *Unravelling voters' perceptions of the economy*. Dublin, Irlanda: University College.
- Drury, A. y Peksen, D. (2012). Women and economic statecraft: the negative impact international economic sanctions visit on women. *European Journal of International Relations*, 1354066112448200.
- Edlund, L. y Pande, R. (2002). Why have women become left-wing? The political gender gap and the decline in marriage. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 917-961.

- Edwards, L. (1994). The status of women in Japan: Has the equal employment opportunity law made a difference? *Journal of Asian Economics*, 5(2), 217-240.
- Estevez-Abe, M. (2006). Gendering the varieties of capitalism. A study of occupational segregation by sex in advanced industrial societies. *World Politics*, 59(01), 142-175.
- Estevez-Abe, M. (2013). An international comparison of gender equality: Why is the Japanese gender gap so persistent? *Japan Labor Review*, 10(2), 82-100.
- Fordham, B. y Kleinberg, K. (2012). How can economic interests influence support for free trade? *International Organization*, 66(02), 311-328.
- Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). *¿Brechas que se cierran? Aumento y desaceleración de la participación laboral femenina en América Latina*. La Plata, Argentina: Cedlas.
- Gidengil, E. (1995). Economic man-social woman? The case of the gender gap in support for the Canada-United States Free Trade Agreement. *Comparative Political Studies*, 28(3), 384-408.
- Gray, M., Kittilson, M. y Sandholtz, W. (2006). Women and globalization: A study of 180 countries, 1975-2000. *International Organization*, 60(2), 293-333.
- Guisinger, A. (2009). Determining trade policy: Do voters hold politicians accountable? *International Organization*, 63(03), 533-557.
- Hainmueller, J. y Hiscox, M. (2006). Learning to love globalization: Education and individual attitudes toward international trade. *International Organization*, 60(02), 469-498.
- Hainmueller, J. y Hiscox, M. (2010). Attitudes toward highly skilled and low-skilled immigration: Evidence from a survey experiment. *American Political Science Review*, 104(01), 61-84.
- Hiscox, M. (2001). Class versus industry cleavages: Inter-industry factor mobility and the politics of trade. *International Organization*, 55(01), 1-46.
- Hiscox, M. (2006). Through a glass and darkly: Attitudes toward international trade and the curious effects of issue framing. *International Organization*, 60(03), 755-780.
- Htun, M. (2015). *Inclusion without representation in Latin America: Gender quotas and ethnic reservations*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. y Norris, P. (2000). The developmental theory of the gender gap: Women's and men's voting behavior in global perspective. *International Political Science Review*, 21(4), 441-463.
- Inglehart, R. y Norris, P. (2003a). *Rising tide: Gender equality and cultural change around the world*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Inglehart, R. y Norris, P. (2003b). The true clash of civilizations. *Foreign Policy*, 135, 63-70.
- Iversen, T. y Rosenbluth, F. (2006). The political economy of gender: Explaining cross-national variation in the gender division of labor and the gender voting gap. *American Journal of Political Science*, 50(1), 1-19.

- Iversen, T. y Rosenbluth, F. (2008). Work and power: The connection between female labor force participation and female political representation. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 479-495.
- Iversen, T. y Rosenbluth, F. (2010). *Women, work, and politics: The political economy of gender inequality*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Kaltenthaler, K., Gelleny, R. y Ceccoli, S. (2004). Explaining citizen support for trade liberalization. *International Studies Quarterly*, 48(4), 829, 852.
- Kaufmann, K. (2006). The gender gap. *PS: Political Science & Politics*, 39(03), 447-453.
- Kaufmann, K. y Petrocik, J. (1999). The changing politics of American men: Understanding the sources of the gender gap. *American Journal of Political Science*, 43(3), 864-887.
- Khader, S. (2009). Adaptive preferences and procedural autonomy. *Journal of Human Development and Capabilities*, 10(2), 169-187.
- Khader, S. (2011). *Adaptive preferences and women's empowerment*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Mackenzie, C. y Stoljar, N. (2000). *Relational autonomy: feminist perspectives on autonomy, agency, and the social self*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Mansfield, E. y Mutz, D. (2009). Support for free trade: self-interest, sociotropic politics and out-group anxiety. *International Organization*, 63(03), 425-457.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2013). *Japan's initiative regarding women's empowerment and gender equality* (Reporte oficial). Tokio, Japón. Disponible en: <http://www.mofa.go.jp/files/000016518.pdf>
- National Equal Pay Task Force (2013). *Fifty years after the equal pay act* (Reporte oficial). Washington, DC: The White House. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/equalpay/equal_pay_task_force_progress_report_june_2013_new.pdf
- Nedelsky, J. (1989). Reconceiving autonomy: Sources, thoughts, and possibilities. *Yale Journal of Law & Feminism*, 1(1), 7-36.
- Newman, B. (2015). Breaking the glass ceiling: Local gender-based earnings inequality and women's belief in the American dream. *American Journal of Political Science*. doi: 10.1111/ajps.12195
- Norris, P. e Inglehart, R. (2003). *Gendering social capital*. Trabajo presentado a la conferencia Gender and Social Capital, St. John's College, University of Manitoba, Winnipeg, Canadá.
- Oda, Shoko (2015, 30 de septiembre). Number of japanese firms applying for womenomics subsidies: Zero. *Bloomberg*. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-30/number-of-japanese-firms-applying-for-womenomics-subsidies-zero>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(03), 427-460.

- Schaffer, L. y Spiker, G. (2014). *Ego vs. sociotropic: Using survey experiments to understand individuals' trade preferences*. Trabajo presentado en la reunión anual de la APSA, Washington, DC.
- Scheve, K. y Slaughter, M. (2001). What determines individual trade policy preferences? *Journal of International Economics*, 54(2), 267-292.
- Schlozman, K., Burns, N., Verba, S. y Donahue, J. (1995). Gender and citizen participation: is there a different voice? *American Journal of Political Science*, 39(2), 267-293.
- Sinha, S. (2015). Gender biased inequities in the world of work: Insights from Latin America, Sub-Saharan Africa and Asia. En Clacso (Ed.), *Inequality, Democracy and development under Neoliberalism and beyond* (109-125). Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Tilly, C. (1999). *Durable inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Trevor, M. (1999). Political socialization, party identification, and the gender gap. *Public Opinion Quarterly*, 63(1), 62-89.
- Verba, S., Burns, N. y Schlozman, K. (1997). Knowing and caring about politics: Gender and political engagement. *The Journal of Politics*, 59(04), 1051-1072.
- Verba, S., Nie, N. y Kim, J. (1978). *Participation and political equality: A seven nation comparison*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Welch, S. (1985). Are women more liberal than men in the US Congress? *Legislative Studies Quarterly*, 10(1), 125-134
- Welch, S. y Hibbing, J. (1992). Financial conditions, gender, and voting in American national elections. *The Journal of Politics*, 54(01), 197-213.
- Williams, C. (1992). The glass escalator: Hidden advantages for men in the «female» professions. *Social Problems*, 39(3), 253-267.
- Williams, C. (2013). The glass escalator, revisited gender inequality in neoliberal times. *Gender & Society*, 27(5), 609-629.
- Yu, W. (2009). *Gendered trajectories: Women, work, and social change in Japan and Taiwan*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Palabras clave

economía política – género – desigualdad laboral – percepciones económicas

Keywords

political economy – gender – labor market inequality – economic perceptions

Abstract

What explains women's economic attitudes? In this paper, I argue that economic attitudes held by female citizens are significantly shaped by their perception of gender-based inequality in the labor market. However, this is not the case for men. Therefore, this paper suggests that women incorporate perceptions of labor inequality in their decision-making, and this helps explain the gender gap in economic attitudes. I test this hypothesis cross-nationally by running an ordered logit model for survey data from *Pew Global Research* for Argentina, Brazil, Japan, and the United States in 2010. I operationalize economic perceptions based on two different variables: attitudes towards the state of the national economy, and opinions on trade openness. The results support the argument that women incorporate labor inequality, negatively related to their perception of the national economy.

Notas de investigación

El doble estatus de los cuerpos burocráticos subnacionales: el balance entre gestión pública y acumulación política. Propuesta de análisis con evidencia de un país federal*

*The Double Nature of Subnational Bureaucratic Bodies:
The Balance between Public Management and Political Accumulation.
Proposal for Analysis with Evidence of a Federal Country*

LORENA MOSCOVICH

Universidad de San Andrés, Argentina
lmoscovich@udesa.edu.ar

Barbara Geddes (1994) sugiere que los criterios meritocráticos de reclutamiento son un obstáculo para la distribución clientelar de empleos públicos y atentan contra su uso partidario. Sin embargo, indica que ninguna burocracia podría prescindir por completo de éstos porque se necesita personal preparado para implementar políticas públicas. Este trabajo caracteriza a las burocracias provinciales identificando sus diferentes equilibrios entre estos dos estatus: programático y clientelar. Los resultados muestran que las provincias se distribuyen según el peso que la estabilidad laboral y el capital humano tengan en sus administraciones. Las diferencias se solapan parcialmente con la distinción entre provincias periféricas y metropolitanas, siendo estas últimas las que más peso tuvieron en la nueva coalición electoral presidencial. Este trabajo contribuye al conocimiento sobre la diversidad de las burocracias en el nivel subnacional. Sus resultados también tienen implicancias para la formulación de políticas puesto que llaman la atención sobre los horizontes temporales de los burócratas y sus habilidades para la gestión. Así deben ser considerados en los procesos de optimización del capital humano burocrático emprendidos recientemente por diferentes niveles de gobierno.

I. Introducción

A diferencia de sus predecesores, el presidente argentino Mauricio Macri llegó al poder apoyado, principalmente, en los votos de provincias con mayor población y riqueza. Una vez en el poder, la administración de Macri tuvo como prioridad trabajar con los recursos humanos del Estado para optimizar la gestión y reducir el gasto ocioso del mismo.

* La autora agradece a Pedro Antenucci y Marcos Salgado por la excelente ayuda brindada para el desarrollo de la presente investigación.
Artículo aceptado para su publicación el 29 de febrero de 2016.

Sabemos que las provincias metropolitanas y periféricas se distinguen por sus grados de democratización y por su peso en las coaliciones electorales. La pregunta que se explora en este trabajo es si también esta diferencia alcanza a los aparatos burocráticos que son clave para reproducir el poder subnacional y ganar elecciones.

¿Qué sabemos, qué no sabemos y qué cosas deberíamos conocer para comprender esta etapa de la política argentina? Sabemos que el tiempo y la forma de la competencia electoral federal están influenciados por la política provincial, y que los gobernadores usan recursos y prácticas informales para mantenerse en el poder¹. Lo cierto es que sabemos poco sobre los cuerpos burocráticos provinciales². Éstos son clave para reproducir el poder de los gobernadores y movilizar sus aparatos partidarios para las elecciones federales. Sin embargo, las burocracias no son meros reproductores de dichos aparatos, pero tampoco puro saber aplicado a la implementación de las políticas públicas³. Las burocracias subnacionales tienen algún balance entre ambas funciones. En este trabajo se da evidencia sobre el mismo. Se caracteriza a cada una de estas dimensiones de la labor burocrática para conocer sus diferencias y se analiza en qué medida las diferentes provincias se encuentran más cerca de una o de otra.

¿Por qué importa mirar a las provincias y a sus burocracias? Primero porque la Argentina es un país con altos niveles de descentralización y las provincias son responsables de brindar un gran número de servicios públicos a la población (Moscovich, 2015). Segundo, por la abundante evidencia sobre la gravitación de las administraciones provinciales en la reproducción de los aparatos partidarios que contribuyen a perpetuar a las mismas elites políticas en el poder (Ardanaz et al., 2014). Tercero, porque las burocracias no son uniformes, existe una gran diversidad según área de política, tipo de agencia y distrito (Bersch et al., 2013; Gingerich, 2013). Si supiésemos cuáles son las características de las personas que trabajan en las burocracias provinciales y sus patrones de carrera y reclutamiento, podríamos conocer qué las hace más vulnerables al patronazgo o más capaces de implementar políticas con mayor calidad.

Usando datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el periodo 2003-2011, se analiza de qué manera los patrones de carrera, la

¹ Para una muy completa revisión de las investigaciones sobre política provincial, su influencia en el nivel federal y sus efectos en la calidad de las políticas públicas y las chances de controlar a los gobernantes, véase Ardanaz et al. (2014).

² A los fines de este trabajo considero a las burocracias como las personas que trabajan en la administración del gobierno sin considerar aquellos otros empleados que brindan servicios y que poseen carreras o regímenes laborales específicos como médicos o maestros.

³ Respecto de las características «weberianas» de las burocracias contemporáneas puede verse Evans y Rauch (1999), y Rauch y Evans (2000).

calificación, las características del mercado de trabajo y la escala salarial se relacionan con las funciones programáticas de la burocracia, y con su uso político y clientelar. Las dimensiones relevantes que explican las diferencias entre las burocracias en las provincias son la estabilidad laboral y el capital humano. En este sentido, existen diferencias significativas entre algunas de las provincias metropolitanas de la coalición electoral presidencial y otras periféricas, aunque esta diferencia no siempre es taxativa.

En la siguiente sección, se describe la coyuntura electoral y la prioridad dada a las reformas de las burocracias. En la sección tres se desarrolla la idea del doble estatus de las burocracias provinciales argentinas. En la sección cuatro se presentan las variables e indicadores usados para su estudio. Seguidamente se explica la técnica de reducción de datos usada para el análisis de la información, conocida como escalamiento multidimensional. También en esta sección se analizan los resultados. Por último, se concluye con una síntesis del trabajo y la agenda de estudio que abre esta investigación.

II. El cambio de la coalición electoral presidencial y el foco en las burocracias

Dos aspectos de la política reciente de la Argentina invitan a poner el foco sobre las burocracias. Por un lado el marcado sesgo metropolitano de la coalición electoral que llevó a Macri a la presidencia y, por el otro, la prioridad que tanto él como muchos gobernadores le dieron al empleo público en sus agendas de gobierno. Las burocracias son la bisagra entre la implementación de las políticas públicas y las prácticas de movilización partidaria subnacionales. Ameritan ser estudiadas para ver si se puede establecer alguna relación con esta coalición electoral y para saber qué desafíos enfrentan los titulares de los Ejecutivos que emprenden la evaluación del capital humano de sus administraciones.

En el año 2015 Mauricio Macri ganó la presidencia. Su victoria se dio en tres pasos subiendo su caudal de votos desde la elección primaria, pasando por la elección general, hasta finalmente ganar el balotaje. Este proceso fue eminentemente metropolitano⁴. Porque el partido ganador, el PRO, es de origen local y capitalino, y también lo fue su fórmula presidencial. Porque el mismo partido ganó la gobernación de Buenos Aires luego de la excepcional derrota del peronismo. Y por último, por la arrasadora victoria del PRO en la provincia de Córdoba, donde ganó con una diferencia de más de 900 mil votos.

De Macri no llama tanto la atención que haya ganado en las provincias metropolitanas, sino que prácticamente ganó por la diferencias de votos obtenida

⁴ Tomo la distinción entre provincias metropolitanas y periféricas de Gibson y Calvo (2000).

en éstas⁵. Esto lo distingue de los otros dos presidentes no peronistas que llegaron al poder desde 1983. Ello, además de ganar en estas provincias metropolitanas, lograron victorias en una mayor cantidad de distritos periféricos.

A pocas semanas de asumir, una de las prioridades del nuevo gobierno fue revisar la estructura del Estado y, en particular, su capital humano. El presidente Macri propuso un plan de modernización del Estado⁶. Solo el gobierno federal reconoció la recensión de 6100 contratos y la revisión de 11 mil más (La Nación, 2016). Sin embargo, los despidos se extendieron. Trascendieron el nivel federal y se reprodujeron en diferentes niveles de gobierno, aliados u opositores al gobierno federal. En suma, los despidos de empleados públicos alcanzaron un número no determinado de personas (según distintas fuentes oscilaron entre casi 8000 y 25 000 personas). Esto contrasta con el ciclo de gobierno precedente, en el que, según datos de la consultora de Orlando Ferreres, el empleo público provincial subió un 79 por ciento entre 2003 y 2015 (Ferreres, 2016).

III. El doble estatus de las burocracias provinciales

¿Cuál es el rol que se espera de los burócratas y cuál sería el mejor patrón de reclutamiento (desvinculación) en función del mismo? ¿De qué manera las burocracias realmente existentes cumplen (o no) con este rol esperado en las diferentes provincias?

Los burócratas como implementadores de las políticas del Estado

Las burocracias tienen dos campos de acción, uno relacionado a las políticas públicas y otro a la política partidaria. Éstas son, antes que nada, las responsables de implementar las políticas públicas y asegurar la llegada del Estado a todo su territorio (Soifer y Vom Hau, 2008), y así a los ciudadanos⁷. En las provincias los burócratas conocen las diferencias entre regiones y municipios. Dan soluciones específicas cuando adaptan las políticas federales

⁵ Mauricio Macri gana en la segunda vuelta presidencial en los siguientes distritos: Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Mendoza, La Pampa, La Rioja y Jujuy. Visiblemente el corredor centro del país.

⁶ Con fuerte énfasis en la gestión y los recursos humanos. Aquí sus puntos destacados: <http://www.politicargentina.com/notas/201602/11895-las-claves-del-plan-de-macri-para-la-modernizacion-del-estado.html>

⁷ Sobre el balance de poder y funciones entre burócratas y políticos pueden verse los trabajos de Alessina y Tabellini (2008) y también Clinton et al. (2014).

y provinciales a las necesidades de las diferentes poblaciones. También, junto con los municipios, están mejor preparados para identificar a los beneficiarios, condición del éxito de las políticas (Lipsick, 2010). Estas funciones transforman a las burocracias en las «ruedas» (Agranoff, 2001) de las políticas federales en las provincias.

Los legisladores y los cuadros políticos del gobierno proponen objetivos que los burócratas transforman en los mejores instrumentos de política pública para lograrlos. Los burócratas de carrera tienen asegurada la estabilidad en sus puestos, como resultado las burocracias resguardan la memoria histórica de la administración pública frente a los cambios políticos. Los mecanismos de reclutamiento que aseguran este acervo son la calificación, el reclutamiento meritocrático (Geddes, 1994) y el salario competitivo (Dal Bó et al., 2013) porque permiten convocar a las personas más preparadas.

Aunque las burocracias no pueden ser consideradas «representativas» de los intereses sociales como sí lo son los responsables de cargos electivos, se espera que los burócratas respondan a sus principales, los gobernantes democráticamente electos. Existe una importante dimensión relativa al resguardo de los intereses de los ciudadanos y del Estado. ¿De qué manera los burócratas responden tanto a los gobernantes como, a través de ellos, a los ciudadanos? Diseñando e implementando políticas públicas de acuerdo a criterios programáticos⁸, no favoreciendo a particulares en virtud de dádivas, ni a sí mismos por la apropiación de fondos públicos para fines privados (Charron y Lapuente, 2010; Fukuyama, 2013). ¿Cuál es la condición para que esto sea posible? Una escala salarial competitiva permite «aislar» al menos parcialmente a los burócratas de la tentación de los sobornos y coimas que resultan en la alteración de las políticas públicas programáticas sesgando la distribución (Di Tella y Schargrodsky, 2003; Dal Bó et al., 2013).

La burocracia como medio para sustentar actividades político-partidarias

A la vez, parte del éxito de los gobernadores en sostener sus estructuras de poder y partidarias se debe al uso del Estado provincial, y a la distribución de recursos y empleos públicos como un medio para financiar sus proyectos políticos (Calvo y Murillo, 2004; Stokes, 2005)⁹. Las burocracias vehiculizan

⁸ De acuerdo con Stokes et al. (2013), una política sigue fines programáticos cuando: sus objetivos son públicos, conocidos y sujetos a debate; estos objetivos subyacen a los criterios usados por los burócratas para distribuir recursos o asignar políticas; y estos criterios, y no otros, son los efectivamente usados en su implementación.

⁹ Sobre Estado, burocracias y patrimonialismo véase Mazzuca y Munck (2014).

la construcción de poder de los gobernadores, poder que luego influye en los patrones de competencia electoral y partidaria a nivel federal.

En la práctica las administraciones públicas subnacionales muchas veces son el refugio de los partidos políticos y dirigentes que usan al Estado y sus recursos como fuente de financiación de aparatos partidarios. Los partidos se solapan con los Estados y usan sus políticas (muchas veces de acuerdo a fines programáticos) como medio para ganar el apoyo de los ciudadanos (Oliveros, 2016). Los recursos públicos se usan con diversos fines; para pagar campañas políticas, espacios en los medios de comunicación, viajes, actos partidarios y encuestas; la movilización de militantes o la contratación de profesionales y asesores, entre otros.

Para todo esto, muchas veces los gobernadores y presidentes contratan a sus partidarios que devienen burócratas, claramente, desviando los recursos públicos con fines particularistas. La práctica de distribuir puestos públicos para retribuir a partidarios y financiar aparatos políticos se llama patronazgo (Calvo y Murillo, 2004). Esta práctica se reproduce en diferentes niveles de gobierno. Sin duda en las provincias donde las maquinarias políticas de los gobernadores están solapadas con el Estado. Pero también en los municipios los intendentes premian con puestos en el Estado a los militantes con mayor habilidad para juntar votos (Szwarcberg, 2013).

El patronazgo es particularmente efectivo en aquellas provincias donde el desempleo es alto y la oferta de trabajo privado escasa. Entre 2003 y 2015 el empleo público provincial evitó que el desempleo llegara al 15 por ciento (La Nación, 2016). El uso anticíclico del empleo público tiende a solaparse con su uso clientelar (es probable que una persona cuyo ingreso depende del Estado como única alternativa se convierta en un activo partidario del partido de gobierno que se lo garantiza). El aumento del número de empleados constituye una camisa de fuerza para la capacidad de gestión de las administraciones provinciales cuando no se corresponde con nuevas funciones del Estado para atender a nuevas necesidades de la población, porque el aumento del gasto en salarios resulta en una reducción de los recursos que pueden ser asignados a las políticas provinciales.

IV. Determinantes del capital humano burocrático

Para conocer cuáles son las características de las burocracias provinciales es indispensable considerar una serie de características de las calificaciones y habilidades técnicas de los burócratas; también, el patrón de reclutamiento, el régimen laboral y la carrera de los funcionarios. También su vínculo con el mercado de trabajo local. Estas características surgen de datos de la EPH,

realizada en aglomerados urbanos, entre el 2003 y el 2011, con un total de 53 338 empleados en la administración del Estado entrevistados.

La calificación y habilidades de los funcionarios

Se espera de los burócratas tener el conocimiento necesario para llevar adelante sus funciones¹⁰. Tres variables son usadas para evaluar las calificaciones de los burócratas de las provincias, entendiendo que éstas son condición para su rol de ejecutores y de formuladores de alternativas de política pública. Por un lado, el nivel de formación o grado académico alcanzado. En segundo lugar se usa la calificación tal como está considerada en función de su posición laboral por la EPH: no calificado, operario, técnico o profesional. Por último, se considera si la posición requiere el uso de tecnología o no.

Por otra parte, también se consideran los ingresos. Los burócratas deben tener un salario acorde con sus funciones y calificaciones. De hecho, salarios más altos se asocian con personal más calificado (Dal Bó et al., 2013) y autónomo (Di Tella y Schargrodsky, 2003).

Patrones de carrera y mercado de trabajo

Los patrones predecibles de carrera son garantía de la continuidad y calidad de las políticas públicas (Rauch y Evans, 2000). Patrones de reclutamiento que muestren que los despidos son arbitrarios, serán indicador de mayores niveles de politización y falta de autonomía (Cingolani et al., 2013). Algunas de las variables relativas al régimen laboral de los burócratas serán usadas como indicadores del solapamiento entre estructuras burocráticas y partidarias. Las variables a incluir son antigüedad laboral, exclusividad y horas trabajadas por semana.

Se usan dos medidas de estabilidad laboral. Por un lado, una medida subjetiva. En la EPH se les pregunta a las personas si esperan permanecer en sus empleos. La respuesta es la previsión que las personas tienen respecto de su futuro. También se incluyó una medida objetiva, es decir si efectivamente las personas encuestadas rotan o no. Esta medida surge de conocer si al momento de ser encuestados era su primer o último trimestre en su empleo; a mayor número, más alta la rotación.

¹⁰ El capital humano burocrático y su preparación está en la base de algunas medidas de eficiencia de la burocracia como la del Columbia University State Capacity Survey (CUSCS).

Como se explicó, las cuestiones relacionadas con el uso del empleo público para combatir el desempleo se solapan con el uso de la burocracia con fines electorales y partidarios. En la medida que el desempleo provincial aumenta y la economía local no ofrece alternativas, el empleo público resulta ser un bien máspreciado y útil para retribuir a punteros y partidarios (Calvo y Murillo, 2004; Ujhelyi y Calvo, 2012). En 19 de 24 distritos el Estado es el primer empleador (véase Tabla II.4 del Apéndice II). La encuesta anual de hogares urbanos muestra que en el 2014 en doce provincias argentinas los empleados públicos representaban el 24 por ciento o más del total de los empleados. Santa Cruz lideraba con un 48,6 por ciento, seguido por la Rioja con un 38, 5 por ciento.

Las variables usadas para analizar esta dimensión son la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados, tanto del sector público como del sector privado de la provincia. La otra es el total de burócratas (empleados públicos de la administración del Estado) sobre el total de empleados públicos (incluyendo a todos, como maestros y médicos)¹¹. Si se contrata al personal como medio de combatir el desempleo, en economías cuyos mercados de trabajo no ofrecen alternativas para los trabajadores, no importa cuál es su preparación. En consecuencia no habrá reclutamiento meritocrático.

Las dimensiones de las burocracias como resultado de combinaciones de variables

El objetivo de este artículo es describir¹² el balance entre el estatus programático y político de las burocracias subnacionales. La combinación específica de las variables utilizadas permitirá inferir cuáles de las funciones de la burocracia tiene mayor peso en cada provincia. Para analizar las características de las burocracias, además del valor de cada variable, será necesario ver cuál es su combinación y que dimensión de las burocracias es aquella que predomina como resultado de la misma.

A modo de ejemplo, considérese la estabilidad laboral. Si la estabilidad le es garantizada a personas con bajas habilidades y capacidades para la

¹¹ A mayor peso de los burócratas, más plausible sería que estas contrataciones se deban al patronazgo. No resultaría tan sencillo retribuir a un militante con un puesto público en un hospital o escuela, sobre todo porque muchas de estas posiciones requieren de calificaciones específicas.

¹² Según John Gerring: «Un argumento descriptivo describe algún aspecto del mundo. Al hacer esto, intenta responder preguntas (e.g., cuando, quién, a partir de qué, de qué manera) sobre fenómenos o conjunto de fenómenos. Los argumentos descriptivos son sobre lo que es/fue» (2012, p. 722, traducción de la autora). Para el autor esta definición no supone renunciar a la capacidad explicativa de los argumentos descriptivos.

gestión pública, entonces ésta puede ser evidencia del uso de la burocracia como medio para reproducir los aparatos partidarios mediante el empleo de militantes sin condiciones para la gestión pública. Pero diferente sería el caso si los burócratas estuvieran altamente capacitados para su función, en este caso la estabilidad operaría en beneficio de la memoria histórica que representa el acervo de saberes y experiencias manejados por estos burócratas¹³.

Otro ejemplo es el de la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados. Por un lado sirve para evaluar en qué medida el empleo público es usado como medida anticíclica de combate del desempleo. Sin embargo, esta variable bajo determinados contextos puede servir también para evaluar la vulnerabilidad de la población local frente al clientelismo.

V. Análisis de los resultados

¿Cómo transformar los datos individuales que brinda la EPH en información relevante sobre las burocracias provinciales? ¿De qué manera podríamos conocer si una provincia tiene una burocracia mejor preparada para implementar políticas públicas o más cercana a aquella que sirve para reproducir el aparato partidario del gobernador? Se usaron técnicas de escalamiento multidimensional (en adelante MDS por su sigla en inglés) para procesar la información con el fin de identificar cuál es la función predominante de la burocracia en cada provincia.

¿Qué es lo que hace el MDS? El MDS es una técnica de reducción de datos que organiza la información a partir de patrones de relaciones entre las variables. Las dimensiones que de estos patrones resultan surgen de los datos incluidos en el análisis, son un resultado de la solución del MDS. El MDS no muestra relaciones de causalidad, sino configuraciones de variables que constituyen un espacio con distancias relativas entre los objetos estudiados (Borg y Groenen, 2005).

La información puede interpretarse gráficamente mediante un «mapa». Las coordenadas del mapa están dadas por las dimensiones que surgen del MDS. Estas coordenadas se presentan en un gráfico de dos ejes a lo largo de los cuales se ubican las burocracias según sus distancias relativas (cuán lejos o cerca están unas de otras). Esto da la información sobre la similitud o la diferencia entre éstas.

Las dos dimensiones sugeridas por el MDS para explicar una parte de las diferencias entre las burocracias de las provincias son el *capital humano* y

¹³ En el CUSCS la estabilidad laboral es usada como indicador de calidad de las políticas públicas. Aquí sugiero que no lo es en sí, sino en combinación con adecuados niveles de calificación según el escalafón de los funcionarios.

la *estabilidad laboral*. De éstas se puede inferir dos cosas: por un lado, se confirma que la doble función arriba descrita es correcta para caracterizar a las burocracias provinciales en la Argentina. Lo segundo que muestra el «mapa de burocracias provinciales» (Grafico 1) es que no todas están igualmente ubicadas, sino que poseen distintos balances entre su función programática y su uso partidario.

En la Tabla 1 están las dimensiones del MDS con los valores y signos que adoptan las variables incluidas en el análisis respecto de las mismas. Para facilitar su comprensión supongamos que estos valores son coordenadas que indican la posición de un objeto, en este caso las burocracias provinciales. Si en la dimensión 1, capital humano, el uso de tecnología tiene un valor de 0.176, una provincia cuyos burócratas usan tecnología se moverá a la derecha en el eje horizontal de dicha dimensión. Si una variable se relaciona negativamente (ejemplo, el valor de proporción de empleados públicos sobre el total de empleados es de -0.144) a mayor proporción de empleados públicos, más «lejos» estará una burocracia provincial de esta dimensión, moviéndose hacia la izquierda. Así cada una de las variables analizadas posee determinado valor que sugiere si es importante o no para que una burocracia esté incluida en la misma y un signo que indica en qué sentido lo es, es decir, si esa variable la acerca o aleja a la burocracia de dicha dimensión.

La dimensión de capital humano

En esta dimensión las variables de calificación y educación tienen un valor alto y positivo. Esto quiere decir que provincias con burócratas más educados y con cargos calificados, como profesionales, se ubicarán más cerca de la misma. Por otra parte estos empleados hacen uso de la tecnología en su labor cotidiana.

Aunque la exclusividad laboral se relaciona negativamente con esta dimensión, los burócratas de esta dimensión trabajan más horas por semana. Por otra parte, en esta dimensión los burócratas esperan permanecer en sus puestos. Así lo demuestra la medida subjetiva de permanencia. Curiosamente, en realidad las burocracias que están más cerca de ésta tienen tasas de rotación más altas, así lo muestran los valores positivos de las medidas objetivas de ser principiante o estar por retirarse del empleo.

Por otra parte, el empleo público no parece ser una herramienta de compensación por los vaivenes del mercado de trabajo. Los empleados públicos como proporción del total de empleados y los burócratas de la administración del Estado como porcentaje del total de empleados públicos, ambos, se relacionan negativamente con esta dimensión.

La dimensión de estabilidad laboral

La dimensión 2, estabilidad laboral, muestra diferencias importantes en la calificación, educación y en los patrones de carrera, sugiriendo una distinción clara respecto de la dimensión de capital humano. Para las burocracias que se encuentran más cercanas a esta dimensión, la calificación del personal no sólo no es condición para ser parte de la administración de la provincia, tampoco influye en las tasas de rotación o reclutamiento. Las variables que más peso tienen en esta dimensión son la proporción de empleados públicos sobre el total de empleados (público-privados) y de burócratas sobre el total de empleados públicos. Esto quiere decir que las provincias que se ubican cerca de esta dimensión contratan una gran proporción de trabajadores de la provincia y que los emplean en la administración del Estado.

Por otra parte en esta dimensión los burócratas rotan menos. Si bien la estabilidad laboral es un atributo positivo de una burocracia que mantiene la memoria de la gestión frente a los cambios de gobierno, la configuración de variables de esta dimensión indica que ésta no viene acompañada por la expectativa de permanencia; en otras palabras, la gente no espera permanecer en su empleo. Así, todos los beneficios asociados a la estabilidad laboral, en términos de capacidad de planificar políticas en el largo plazo, no son experimentados por estas burocracias porque la estabilidad laboral no es útil para moldear los horizontes temporales y expectativas de los burócratas. Por otra parte, la estabilidad laboral tampoco va acompañada de altos niveles de educación, posiciones profesionales o el uso de tecnología. La calificación y la educación se relacionan negativamente con esta dimensión. Es claro que en el patrón de reclutamiento de estos empleados sus habilidades no son condición para ser parte de estas burocracias. Entonces, no solo los burócratas temen perder sus empleos y por ello no emprenden políticas de largo plazo, por ejemplo aquellas de infraestructura que requiere horizontes temporales más amplios que otras (Rauch y Evans, 2000); estos burócratas a su vez no están calificados y el hecho de que en realidad sí permanezcan en sus puestos hace improbable que sean reemplazados por otros que sí lo estén.

Llama la atención que los ingresos de los burócratas poseen la misma influencia en ambas dimensiones, tanto en aquella dimensión donde la configuración de variables sugiere un capital humano más rico, como en aquella donde la estabilidad no está vinculada a las competencias de los empleados y menos aún a su capacidad de planificar en el largo plazo.

Tabla 1
Calidad burocrática. Cargas de las variables
de las dos primeras dimensiones del MDS

Dimensión de análisis	Variables	MDS Dimensión 1 Capital humano	MDS Dimensión 2 Estabilidad
Mercado de trabajo	Empleados públicos	-0.1230	0.3470
	Burócratas	-0.1440	0.3110
	Exclusividad laboral	-0.0249	0.2890
Carrera	Horas trabajadas	0.2390	0.1230
	Antigüedad	0.0489	-0.0107
Ingresos	Ingreso, ratio	0.2820	0.2310
	Ingreso ratio por hora	0.2630	0.1810
Preparación	Calificación	0.3000	-0.1100
	Educación	0.2410	-0.1420
	Tecnología	0.1760	-0.0117
Estabilidad laboral	Permanencia (subjética)	0.2130	0.0264
	Principiantes (primer semestre)	0.1080	-0.2500
	Retirados (último semestre)	0.1080	-0.2320

Nota: Los resultados describen las cargas de los valores y signos de las variables para las dos primeras dimensiones del MDS. Las variables fueron previamente estandarizadas. Véase el Apéndice I para consultar los detalles.

Fuente: Elaboración propia.

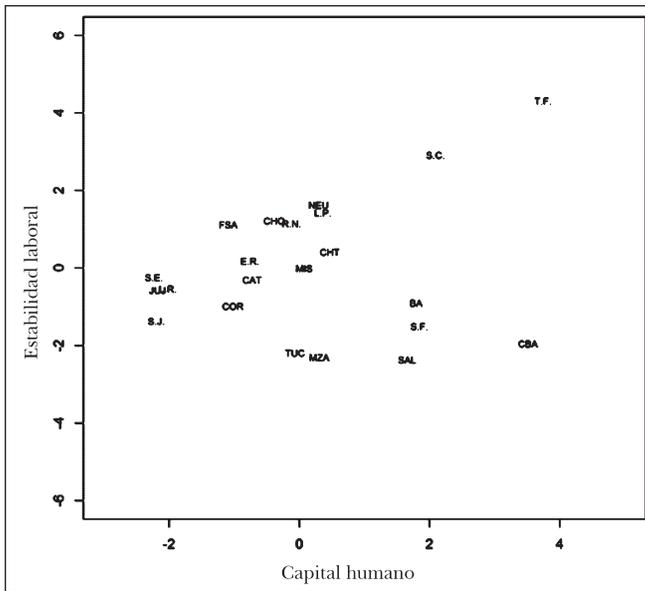
Luego de conocer en detalle cuál es la configuración de variables de cada dimensión, su correspondencia con la función programática y el uso partidario de la burocracia, es hora de analizar cómo se ubican las provincias a lo largo de estos ejes. Cabe recordar que el gráfico de dos ejes puede interpretarse como un mapa donde las provincias se distribuyen según sus semejanzas y diferencias respecto de las dos dimensiones de las burocracias que surgen del MDS. También que estas dimensiones no explican la totalidad de las diferencias entre las provincias sino aproximadamente un 34 por ciento (ver Apéndice I).

***El balance de las burocracias provinciales:
cuán clientelares, cuán programáticas***

La distribución espacial de las burocracias provinciales, que surgen de los datos que los mismos burócratas brindaron trimestralmente entre 2003 y 2011 en el marco de la EPH, muestra una suerte de triangulo con tres

grupos de provincias¹⁴. El gráfico muestra la media por provincia de todas las observaciones (agregadas por trimestre-año) para poder observar con mayor claridad su distribución.

Gráfico 1
Calidad burocrática por provincia, Argentina 2003-2011.
Resultados del escalamiento multidimensional



Nota: La primera dimensión se define por la capacitación de los burócratas. Valores más altos indican mayores niveles de capital humano para la formulación e implementación de políticas públicas. La dimensión 2 indica niveles más altos de estabilidad y exclusividad laboral en el sector público provincial. Valores más altos indican una proporción mayor de empleados públicos sobre el total de empleados y menor nivel de rotación laboral. El gráfico omite a San Luis, cuya posición lo muestra como un caso desviado, para facilitar la visualización del resto de las provincias.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EPH Argentina 2003-2011. Por fines ilustrativos el gráfico muestra la media por provincia para todo el periodo.

¹⁴ La información no permite distinguir en qué nivel de gobierno trabaja la persona entrevistada. Sin embargo, este relevamiento se realiza en aglomerados cuya enorme mayoría son capitales provinciales donde vive el grueso de sus empleados públicos. Se excluyó a la Ciudad de Buenos Aires debido a la desproporcionada cantidad de empleados federales que residen en la misma.

Las provincias metropolitanas de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, y también Salta, están abajo y a la derecha, ubicadas más cerca de la dimensión de capital humano. Como se deduce de la descripción anterior, estas provincias poseen personal más calificado y educado, que usa tecnología. En el caso de las tres provincias más grandes del país, el bajo peso del empleo público sobre el total de empleados es consistente con el hecho de que son las provincias más habitadas. La aparente tensión entre la alta tasa de rotación y la expectativa subjetiva de permanencia se puede vincular con que muchos de estos empleados tienen un régimen de contratos temporales, más o menos consecutivos, que les permiten entrar y salir del Estado. En las provincias grandes, los mercados de trabajo brindan más opciones y así podría ser verosímil que tenga la expectativa de permanecer (o de volver) al empleo estatal.

Hacia la izquierda, cerca de la mitad del eje vertical de estabilidad laboral se encuentran las provincias periféricas de San Juan, Jujuy, Santiago del Estero y La Rioja, y otras provincias periféricas¹⁵. Estas provincias poseen niveles de calificación más bajos respecto del primer grupo, sin embargo diferentes niveles de estabilidad laboral. Chaco Formosa y Entre Ríos se encuentran más arriba en la dimensión 2 sugiriendo que tienen menos rotación, pero como se anticipó esta estabilidad no se traduce en expectativas de permanencia laboral limitando los horizontes temporales de las políticas públicas. En general, las provincias periféricas poseen menores niveles de calificación, pero ninguna se destaca por su estabilidad concentrándose en su mayoría a la mitad del eje vertical de esta dimensión.

Las provincias patagónicas, Neuquén, pero en particular Santa Cruz y Tierra del Fuego, forman un tercer grupo, están arriba a la derecha siendo las que mejor combinan estabilidad con calificación: poseen bajos niveles de rotación, pero expectativas de permanencia y altos niveles de capital humano.

La distribución de las provincias muestra tendencias pero no un corte drástico entre grupos de provincias. La burocracia de la periférica Salta parece estar más cerca de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. Chubut, Misiones, La Pampa y Rio Negro se encuentran al centro cerca del vértice de las provincias periféricas, con burocracias ni muy estables ni muy calificadas.

Diferentes gobiernos, a nivel municipal, provincial y federal, de también diversos partidos, emprendieron procesos de revisión de contratos y desvinculación de un gran número de trabajadores del Estado. Las provincias más grandes tienen el desafío de fidelizar a sus empleados más calificados, bajar los niveles de rotación sustantiva y lograr que trabajen exclusivamente

¹⁵ San Luis fue un caso desviado, se ubica lejos de las demás provincias sobre el 0 del eje vertical y el -4 del horizontal, fue excluido del cuadro con el fin de ver con mayor claridad la distribución del resto de los distritos.

en el Estado. Los mercados de trabajo más dinámicos de las provincias metropolitanas, como Córdoba o Buenos Aires, dan más alternativas a los empleados. Éstos se acostumbran a salir y entrar del sector público, por ello esta rotación no afecta a su expectativa subjetiva de permanencia.

Por su parte, en las provincias periféricas, donde la proporción de empleados públicos respecto del resto es alta, los procesos de desvinculación de empleados públicos tendrán consecuencias sociales en términos de aumento del desempleo que deberían ser previstas. El desafío de estos distritos es atraer a las personas más calificadas y alargar los horizontes temporales. Si en las provincias periféricas las expectativas de permanencia son bajas, esto puede atentar contra los proyectos de amplia envergadura, por ello es clave el apoyo que el gobierno federal le pueda brindar a las mismas con planes de largo alcance, como por ejemplo lo es el Plan Belgrano que prevé la construcción de infraestructura en diez provincias del norte del país: Salta, Jujuy, Tucumán, La Rioja, Catamarca, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa y Santiago del Estero. También deberían alcanzar mayores niveles de capacitación para mejorar la calidad de sus burocracias y como consecuencia de sus políticas públicas.

VI. Conclusión

La nueva coalición electoral metropolitana que llevó al presidente argentino Mauricio Macri al poder y la prioridad que su administración y las de otros niveles de gobierno le dieron a los recursos humanos del Estado ponen de manifiesto la necesidad de conocer mejor a las burocracias subnacionales. Éstas poseen diferentes balances entre sus dos funciones: la programática relativa a la formulación e implementación de políticas públicas y su uso particularista; para reproducir los aparatos partidarios y garantizar el éxito electoral de políticos en el nivel federal y provincial. Esta información le permitiría al gobierno federal saber con qué recursos humanos cuenta en los distritos subnacionales y proveer herramientas para que las provincias puedan alcanzar estándares mínimos de modo tal que todos los ciudadanos del país gocen de recursos y servicios públicos de igual calidad (y como resultado, garantizando la igualdad de derechos que les asiste). Para las provincias, la información es fundamental para conocer el balance entre los diferentes roles de sus burocracias.

Este estudio tiene como fin caracterizar a los cuerpos burocráticos subnacionales. Los resultados muestran que dos dimensiones explican parte de la diferencia entre las burocracias provinciales argentinas. En una dimensión las burocracias calificadas pero poco estables. En la otra la

proporción de burócratas es mucho más grande respecto del total de empleados (públicos y privados), éstos son menos preparados, pero sus carreras son más estables.

Sin duda, existen otros factores no incluidos en este análisis para explicar las diferencias entre las burocracias de las provincias y es una tarea pendiente explorar estos determinantes. Las conclusiones de este trabajo, por otra parte, se verían enriquecidas y complementadas por nuevos estudios que echen luz sobre las causas y consecuencias de los balances entre las funciones clientelares y programáticas de las burocracias provinciales argentinas.

En cualquier caso el estudio de las burocracias en la Argentina es un campo de investigación fértil. Su desarrollo es indispensable tanto para evaluar la situación de los recursos humanos del Estado en diferentes niveles de gobierno, como para comprender de qué manera las burocracias se solapan con los aparatos partidarios, para su reproducción y para la movilización electoral de los ciudadanos.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2001). Managing within the matrix: Do collaborative intergovernmental relations exist? *Publius: The Journal of Federalism*, 31(2), 31-56.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2007). Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. *The American Economic Review*, 97(1), 169-179.
- Alesina, A. y Tabellini, G. (2008). Bureaucrats or politicians? Part II: Multiple policy tasks. *Journal of Public Economics*, 92(3), 426-447.
- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2014). The politics of federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. *World Development*, 53, 26-45.
- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2013). *State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil*. Trabajo presentado en la Latin American Studies Association Conference, Washington, DC.
- Borg, I. y Groenen, P. J. (2005). *Modern multidimensional scaling: Theory and applications*. Nueva York, NY: Springer Science & Business Media.
- Calvo, E. y Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.
- Charron, N. y Lapuente, V. (2010). Does democracy produce quality of government? *European Journal of Political Research*, 49(4), 443-470.
- Cingolani, L., Thomsson, K. y Crombrughe, D. D. (2013). *Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals* (Working Paper Series on Institutions and Economic Growth). Maastricht, Holanda: UNU-Merit.

- Clinton, J. D., Lewis, D. E. y Selin, J. L. (2014). Influencing the bureaucracy: The irony of congressional oversight. *American Journal of Political Science*, 58(2), 387-401.
- Dal Bó, E., Finan, F. y Rossi, M. A. (2013). Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.
- Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, 46(1), 269-292.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- Ferreres, O. (2016, 11 de febrero). Puestos públicos provinciales. La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1869604-puestos-publicos-provinciales>
- Franco, M., y Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: reexaminando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Manuscrito inédito.
- Fukuyama, F. (2013). *What is governance?* (Working Paper). Washington, DC: Center for Global Development.
- Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, CA: Univ of California Press.
- Gerring, J. (2012). Mere description. *British Journal of Political Science*, 42(04), 721-746.
- Gibson, E. L. 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.
- Gingerich, D. W. (2013). Governance indicators and the level of analysis problem: empirical findings from South America. *British Journal of Political Science*, 43(03), 505-540.
- La Nación (2016, 3 de febrero). El Gobierno confirmó más de 6 mil despidos y anunció la finalización de los convenios con universidades. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1867946-el-gobierno-confirmando-mas-de-6-mil-despidos-y-anuncio-la-finalizacion-de-los-convenios-con-universidades>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- Mazucca, S. L. y Munck, G. L. (2014). State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus. *Democratization*, 21(7), 1221-1243.
- Moscovich, L. (2015). Decentralisation and local government in Latin America. En R. L. Millett, J. S. Holmes y O. J. Pérez (Eds.), *Latin American democracy: Emerging reality or endangered species?* (pp.134-150). Nueva York, NY: Routledge.
- Oliveros, V. (en prensa). Making it personal: Clientelism, favors, and the personalization of public administration in Argentina. *Comparative Politics*.
- Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

- Soifer, H. y Vom Hau, M. (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development (SCID)*, 43(3), 219-230.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2013). The microfoundations of political clientelism: Lessons from the Argentine case. *Latin American Research Review*, 48(2), 32-54.
- Ujhelyi, G. y Calvo, E. (2012). *Political screening: Theory and evidence from the Argentine public sector* (Working Paper). Houston, TX: University of Houston.

Palabras clave

burocracias subnacionales – patronazgo – capital humano burocrático – coaliciones electorales

Keywords

subnational bureaucracies – patronage – bureaucratic human capital – electoral coalitions

Abstract

Geddes (1994) suggests that meritocratic recruitment criteria are an obstacle for the clientelistic distribution of public service jobs and also undermine their use for electoral purposes. However, she indicates that no bureaucracy could completely do without them because it needs staff that is prepared to implement public policies. Provincial bureaucracies have different balances between the following two conditions: programmatic and clientelistic. The results show that provinces are distributed according to the weight that employment stability and human capital have within their administrations. The differences partially overlap with the distinction between marginal and metropolitan provinces; the last ones having had more weight in the new presidential electoral coalition. This study contributes mainly to the new findings on the subnational diversity of bureaucracies. The results obtained also have implications for the formulation of policies since they draw attention to the temporal horizons of bureaucrats and their management skills. Thereby, they must be considered in the optimization processes of the bureaucratic human capital recently undertaken by different levels of government.

APÉNDICE I

Tabla I.1

Escalamiento multidimensional para la evaluación de la calidad burocrática en las provincias argentinas. Dimension 1: capacitación, dimension 2: estabilidad/exclusividad. Métricas escalamiento multidimensional clásico. Disimilaridad: L2, computada en 33 Variables

Valor propio > 0= 33	Número de observaciones 630				
Dimensiones conservadas: 2	Coficiente de Mardia medida 1: 0.3425				
	Coficiente de Mardia medida 2: 0.6520				
Dimensión	Valor Propio	Abs. (valor propio)		(valor propio) ^ 2	
		Porcentaje	Acumulado	Porcentaje	Acumulado
1	3948.3194	21,17	21,17	47,19	47,19
2	2438.8404	13,08	34,25	18,01	65,20

Fuente: Elaboración propia, solución de escalamiento multidimensional utilizada para medir distancias euclidianas, con información de 630 observaciones para 33 variables colapsadas por trimestre, provincia y año, de una muestra original de 53 338 burócratas entrevistados incluidos en la Encuesta Permanente de Hogares, Argentina desde 2003 hasta 2011.

Tabla I.2
Las variables y sus definiciones

Variable	Definición
Antigüedad	Promedio de una escala ordinal para* la antigüedad en el mismo cargo 1 = menos de un mes 2= 1 a 3 meses 3= 3 a 6 meses 4= 6 a 12 meses 5= 1 a 5 años 6= más de 5 años
Educación	Promedio de una escala ordinal para el nivel de educación 0= sin educación 1= primario (incompleto) 2= primario 3= secundario (incompleto) 4= secundario 5= universitario (incompleto) 6= universitario
Ingreso (ratio)	Promedio por provincia y año del ingreso mensual por empleado sobre el ingreso medio de todos los empleados públicos en el trimestre
Horas trabajadas	Promedio por provincia y año del número de horas trabajadas en la última semana en la ocupación principal (empleados de la administración pública)
Ingreso por hora	Promedio por provincia y año del ingreso por hora trabajada
Ingreso por hora (ratio)	Ingreso por hora individual sobre la media del ingreso por hora de todos los empleados públicos en el trimestre
Exclusividad laboral	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el trabajo en el sector público es la única ocupación del individuo o 0 si no lo es
Permanencia (subjativa)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el encuestado espera permanecer en su empleo o 0 si no
Principiantes (primer semestre)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si durante el trimestre previo el individuo no trabajaba en el sector público o 0 si sí lo hacía
Retirados (último semestre)	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si en el próximo semestre el individuo no trabaja en el sector público o 0 si sí lo hace
Calificación	Promedio por provincia y año de una escala ordinal para la calificación laboral 1=no calificado 2=operario 3=técnico 4=profesional
Tecnología	Promedio por provincia y año de una variable dicotómica con valor 1 si el encuestado trabaja con algún tipo de sistema computarizado o 0 si no
Empleados públicos	Promedio por provincia y año del ratio de personas trabajando en el estado en todas las dependencias (incluyendo médico, docentes, etc.) sobre el total de empleados de la provincia (privados o públicos)
Burócratas	Promedio por provincia y año del ratio de personas trabajando en la administración del estado sobre el total de los empleados de la provincia (privados o públicos)

* El promedio de una variable ordinal tiene sentido en tanto valores más altos se correspondan con un aumento en este atributo, por ejemplo el valor 4 se corresponde con una calificación más alta que el valor 1, lo mismo ocurre con la educación, el valor 6 refiere a un estatus educativo mayor.

Tabla I.3
Estadísticos Descriptivos

	Media	Mediana	Mín.	Max.	Desv. est.	Obs.
Ingreso por hora (ratio)	0,97	0,92	0,39	3,83	0,31	747
Ingreso (ratio)	0,97	0,92	0,40	2,19	0,31	747
Exclusividad laboral	0,88	0,89	0,67	1,00	0,06	747
Permanencia (subjativa)	0,82	0,84	0,16	1,00	0,13	747
Horas	34,28	34,28	25,28	44,32	2,94	747
Educación	4,05	4,05	2,86	5,12	0,37	747
Antigüedad	5,44	5,47	3,07	5,94	0,23	747
Principiantes	0,02	0,00	0,00	0,22	0,03	747
Retirados	0,02	0,00	0,00	0,31	0,03	747
Tecnología	0,44	0,48	0,00	0,84	0,18	747
Calificación	2,30	2,30	1,42	2,98	0,19	747

Fuente: Datos de encuestas de hogares. Burócratas (empleados de la administración pública del estado) por provincia, trimestre y año. Argentina 2003-2011.

APÉNDICE II

Tabla II.1
Empleados cada 1000 habitantes

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	29,6	30,2	32,0	33,3	35,0	37,7	37,8	39,6	40,3
Catamarca	68,5	81,1	73,5	73,0	83,2	90,9	96,8	99,0	96,1
Chaco	41,1	44,0	45,5	44,6	43,8		52,3	54,5	58,1
Chubut	57,2	59,1	61,6	61,7	62,6	68,0	70,1	72,0	74,3
Córdoba	27,8	27,8	29,4	28,7	30,4	32,0	33,1	34,1	34,8
Corrientes	40,1	41,9	45,3	46,3	45,0	46,0	54,5		
Entre Ríos	47,5	48,5	49,6	52,2	52,4	53,8	55,9	55,8	56,7
Formosa	68,1	65,4	69,5	71,0	73,7	66,1	68,4	68,4	70,3
GCBA	37,2	37,1	41,1	42,7	46,0				
Jujuy	51,8	55,4	57,0	58,2	62,4	66,4	71,4	75,1	83,5
La Pampa	54,9	54,2							
La Rioja	76,8	76,8	70,8	77,7	81,5	82,5	89,0	87,2	87,1
Mendoza	37,4	39,0	38,2	39,9	42,1	43,1	44,6	45,8	49,3
Misiones	36,1	36,8	38,9	40,2	42,4	47,2	44,9	45,8	48,4
Neuquén	73,2	72,0	78,5	85,6	91,6	96,9	99,8	97,6	95,6
Rio Negro	57,4	60,6	62,5	64,9	66,7	68,5	65,9	68,4	74,2
S. del Estero	43,0	43,8	46,7	48,6	49,4	50,8	50,8	52,8	56,1
Salta	34,4	35,8	35,3	39,3	40,3	42,3	47,0	47,1	47,3
San Juan	42,3	41,7	44,5	45,0	43,6	42,1	45,1	45,9	45,9
San Luis	47,8	46,7			37,2	38,6	39,6	41,1	41,0
Santa Cruz	84,3	82,7	86,0	84,7	102,8	105,8	94,2	92,7	92,0
Santa Fe	31,4	31,6	31,9	32,1	33,2	33,5	34,2	34,9	34,8
T. del Fuego	77,7	75,2	100,9	105,1		121,4	124,9	127,2	131,3
Tucumán	35,4	38,8	44,5	46,7	43,4	45,1	48,6	49,6	51,1

Fuente: Elaboración propia en base a distintas fuentes. San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia. Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupada corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales. Resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

Tabla II.2
Empleados públicos como porcentaje de la población

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Buenos Aires	2,96	3,02	3,20	3,33	3,50	3,77	3,78	3,96	4,03
Catamarca	6,85	8,11	7,35	7,30	8,32	9,09	9,68	9,90	9,61
Chaco	4,11	4,40	4,55	4,46	4,38		5,23	5,45	5,81
Chubut	5,72	5,91	6,16	6,17	6,26	6,80	7,01	7,20	7,43
Córdoba	2,78	2,78	2,94	2,87	3,04	3,20	3,31	3,41	3,48
Corrientes	4,01	4,19	4,53	4,63	4,50	4,60	5,45		
Entre Ríos	4,75	4,85	4,96	5,22	5,24	5,38	5,59	5,58	5,67
Formosa	6,81	6,54	6,95	7,10	7,37	6,61	6,84	6,84	7,03
GCBA	3,72	3,71	4,11	4,27	4,60				
Jujuy	5,18	5,54	5,70	5,82	6,24	6,64	7,14	7,51	8,35
La Pampa	5,49	5,42							
La Rioja	7,68	7,68	7,08	7,77	8,15	8,25	8,90	8,72	8,71
Mendoza	3,74	3,90	3,82	3,99	4,21	4,31	4,46	4,58	4,93
Misiones	3,61	3,68	3,89	4,02	4,24	4,72	4,49	4,58	4,84
Neuquén	7,32	7,20	7,85	8,56	9,16	9,69	9,98	9,76	9,56
Rio Negro	5,74	6,06	6,25	6,49	6,67	6,85	6,59	6,84	7,42
S. del Estero	4,30	4,38	4,67	4,86	4,94	5,08	5,08	5,28	5,61
Salta	3,44	3,58	3,53	3,93	4,03	4,23	4,70	4,71	4,73
San Juan	4,23	4,17	4,45	4,50	4,36	4,21	4,51	4,59	4,59
San Luis	4,78	4,67			3,72	3,86	3,96	4,11	4,10
Santa Cruz	8,43	8,27	8,60	8,47	10,28	10,58	9,42	9,27	9,20
Santa Fe	3,14	3,16	3,19	3,21	3,32	3,35	3,42	3,49	3,48
T. del Fuego	7,77	7,52	10,09	10,51		12,14	12,49	12,72	13,13
Tucumán	3,54	3,88	4,45	4,67	4,34	4,51	4,86	4,96	5,11

Fuente: Elaboración propia en base a distintas fuentes. San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia. Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupada corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales. Resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

Tabla II.3
Empleados públicos como porcentaje del total de la población empleada

	2010	2011	2012	2013	2014
Buenos Aires	13,3	13,3	14,7	13,5	14,7
Catamarca	32,9	34,3	34,9	35,2	37,8
Chaco	27,5	30,8	28,3	29,2	24,4
Chubut	25,0	22,6	22,4	25,8	25,2
Ciudad de Buenos Aires	12,9	15,5	17,3	16,7	17,5
Córdoba	14,8	14,1	12,4	12,6	14,3
Corrientes	22,8	23,0	21,9	25,6	25,3
Entre Ríos	23,8	25,5	24,8	23,0	23,2
Formosa	30,8	32,5	30,0	29,0	28,4
Jujuy	29,0	28,3	26,7	24,8	29,0
La Pampa	25,6	21,9	25,1	26,1	22,2
La Rioja	38,4	37,6	38,0	36,7	38,5
Mendoza	17,2	19,2	20,1	20,6	20,4
Misiones	19,4	17,4	18,7	20,1	22,4
Neuquén	29,9	29,1	28,0	31,0	28,0
Río Negro	19,3	22,9	19,8	22,1	24,2
Salta	20,3	19,7	21,5	19,0	19,7
San Juan	23,3	22,0	18,9	21,8	22,2
San Luis	27,3	23,1	21,9	22,9	21,7
Santa Cruz	41,4	39,0	40,9	40,5	48,6
Santa Fe	14,4	13,3	13,8	14,6	14,0
Santiago del Estero	23,8	25,2	27,4	26,5	26,4
Tierra del Fuego	33,6	30,8	31,5	29,1	30,7
Tucumán	18,7	19,7	21,6	16,0	14,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del INDEC.

Tabla II.4
Ranking empleo público vs privado según grandes sectores
(promedios anuales)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Comentario
Buenos Aires	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Catamarca	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Chaco	1	1	1	1	1		1	1	1	
Chubut	1	1	1	1	2	1	1	1	1	En el 2008 el 1 es servicios
Córdoba	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Corrientes	1	1	1	1	1	1	1			
Entre Ríos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Formosa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
GCBA	4	4	4	4	4					Los otros tres son servicios, industria y comercio
Jujuy	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
La Pampa	1	1								
La Rioja	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Mendoza	2	2	2	2	2	2	2	2	2	El 1 es servicios
Misiones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Neuquén	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Rio Negro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
S. del Estero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Salta	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
San Juan	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
San Luis	1	1			3	3	3	3	3	Los otros dos son servicios e industria
Santa Cruz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Santa Fe	2	2	3	3	3	3	3	3	3	Servicios es siempre mayor a estatal, luego también industria
T. del Fuego	1	1	1	1		1	1	1	1	
Tucumán	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Fuentes: Elaboración propia en base a distintas fuentes. Datos de empleo público: San Luis, 2007 a 2011, la información de la planta ocupada corresponde al dato del Presupuesto de la Provincia; Santa Fe, 2009 a 2011, la información de planta ocupa-

da corresponde al dato publicado en la web de la provincia siendo las fuentes de la información la Dirección de Recursos Humanos de la Provincia y las Direcciones de Personal de los organismos provinciales; resto de las observaciones, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias del Ministerio de Economía de la Nación, disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>
Datos de empleo privado por sector: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS; sectores de empleo privado considerados según agrupación: Agricultura, Ganadería y Pesca; Minería y Petróleo; Industria; Comercio; Servicios; Electricidad, Gas y Agua; Construcción.

Género y clientelismo: lecciones del caso argentino* *Gender and Clientelism: Lessons from the Argentine Case*

MARIELA SZWARCBERG DABY

Reed College, Estados Unidos

Centro de Investigación y Acción Social, Argentina

mariela@reed.edu

Este artículo examina la brecha de género en la participación y representación política de la militancia partidaria. Si bien el rol de los militantes políticos ha ocupado un lugar central en la literatura del clientelismo político, las diferencias de género han sido ignoradas por completo. Este artículo combina datos cuantitativos y cualitativos originales recolectados durante 26 meses de trabajo de campo en distintas provincias argentinas, para examinar la brecha. Este trabajo procura mostrar que, pese a que las mujeres están hoy tan activas políticamente como los hombres, su grado de representación política es sistemáticamente menor en todos los órdenes de la acción política. Este trabajo muestra que las mujeres participan más que los hombres en redes de solución de problemas que demandan una gran cantidad de tiempo; pero, sin embargo, tardan más en recibir una recompensa por sus actividades y tardan más en ser nombradas para cargos políticos.

Este trabajo examina la brecha de género que existe en el clientelismo y analiza la participación política de militantes políticos femeninos y masculinos en la Argentina. En trabajos recientes sobre política clientelar los militantes partidarios han ocupado un lugar central (ver por ejemplo Hicken, 2011; Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2015; Zarazaga, 2014) pero, sin embargo, las diferencias de género han sido totalmente ignoradas. Este trabajo pretende iniciar un debate necesario e importante sobre los efectos de las diferencias de género tanto en lo que refiere al clientelismo como a la actividad política en general. Para ello, utilizo datos originales de la Argentina, un país en vías de desarrollo en el que hemos visto la consolidación de actividades clientelares y, de modo concomitante pero no relacionado, un aumento

* La autora agradece los comentarios de Ernesto Calvo. Este trabajo fue realizado durante la estadía de la autora en el CIAS (durante marzo-abril de 2016). La autora agradece al director del CIAS, Rodrigo Zarazaga, por el apoyo brindado durante su estadía y sus comentarios a esta investigación.

Artículo aceptado para su publicación el 17 de mayo de 2016.

en la participación de la mujer en política. Este trabajo procura mostrar que pese a que las mujeres están hoy tan activas políticamente como los hombres, su grado de representación política es sistemáticamente menor en todos los órdenes de la acción política.

Este trabajo muestra que las mujeres participan más que los hombres en redes de solución de problemas que demandan una gran cantidad de tiempo; pero, sin embargo, tardan más en recibir una recompensa por sus actividades y tardan más en ser nombradas para cargos políticos. Más aún, las mujeres intervienen en forma desproporcionada en actividades políticas vinculadas con tareas asistenciales orientadas a poblaciones vulnerables, tales como son la asistencia de ancianos y niños. Ello refuerza roles tradicionales de la mujer como encargada de prestar asistencia a dichas poblaciones, teniendo como resultado que las mujeres con condiciones para el liderazgo optan por no participar en la política a nivel local.

En este trabajo examino de qué manera tres distintas brechas de género afectan la *forma* en que los militantes partidarios resuelven los problemas y la *clase* de problemas que resuelven. También analizo las diferencias en cuanto a *quiénes* deciden emprender una carrera política en el plano local y *quiénes* logran o no ser elegidos para cargos públicos. El corolario de este trabajo es también normativo. En mi opinión, solo si se comprende la existencia y persistencia de la brecha de género en la actividad política se podrá alcanzar una verdadera igualdad democrática.

El artículo comienza presentando algunos datos sobre la brecha de género en líneas generales, y en particular en América Latina y en la Argentina. A continuación se examina la brecha de género en cuanto a la participación política, la división del trabajo y la representación, y se evalúan sus efectos sobre el clientelismo político. Al final se exponen algunas conclusiones y se formulan algunos interrogantes vinculados con investigaciones futuras.

Consideraciones iniciales

En los últimos años, la literatura sobre política distributiva se ha extendido notablemente, incorporando nuevas cuestiones ligadas al compromiso político, la lealtad y la informalidad. Los estudios sobre el clientelismo político en países en desarrollo son ilustrativos de los aportes recientes a este conjunto de conocimientos sobre la política distributiva (ver por ejemplo Hikcen, 2011; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Schaffer, 2007; Stokes et al., 2013). No obstante, las investigaciones convencionales sobre el clientelismo han hecho caso omiso de las diferencias de género, en la suposición de que hombres y mujeres son afectados en modo similar. A la hora de estudiar

quién concede favores a quién, qué clase de favores se conceden, y cómo reaccionan los votantes ante estas redes de resolución de problemas, se ignora simplemente que el género es una variable pertinente, importante e informativa. La falta de interés por este aspecto del tema es aún más sorprendente si se tiene en cuenta la ya documentada brecha de género en cuanto a la participación en la vida económica y las oportunidades económicas (resultados obtenidos en materia de salarios, niveles de participación y acceso a empleos calificados), los logros educativos (resultados sobre el acceso a la educación básica y superior), empoderamiento político (resultados sobre la representación en estructuras decisorias) y salud y longevidad (resultados sobre la expectativa de vida y la proporción de personas de uno y otro género)¹.

El hecho de que no hayamos explorado esta brecha en el caso del clientelismo es instructivo en sí mismo. A nivel personal, este es un tema que yo también pasé por alto durante veinte meses de trabajo de campo en la Argentina, en los cuales escuché frecuentemente en mis entrevistas en profundidad con votantes pobres, militantes partidarios y dirigentes políticos de ambos géneros, que existían notables diferencias de género. Importa reconocer esta falla, no solo porque es la que dio origen al presente artículo, sino también porque este trabajo pretende abordar por primera vez un tema importante, ignorado en la literatura sobre política distributiva en los países en desarrollo. Si bien los hallazgos que aquí se presentan se basan en datos provenientes de la Argentina, especulo que las mismas condiciones prevalecen en otros países en vías de desarrollo, tanto en América Latina como en el resto del mundo.

La brecha de género

Existen buenos motivos para pensar que existen importantes diferencias entre los dirigentes partidarios, los militantes políticos y los votantes que se fundan solamente en su género. Vale decir que, *ceteris paribus*, la literatura existente nos debería llevar a suponer que los dirigentes, militantes y votantes crean y mantienen, según su género, distintos tipos de redes para la resolución de problemas. Estas redes, describiendo por género, ofrecen y reciben distintos beneficios y asignan distintas recompensas.

La gran mayoría, si no todos los estudios existentes sobre las diferencias de género en la participación y representación política en América Latina se han centrado en altos cargos políticos, como son los presidentes de la na-

¹ El Foro Económico Mundial estableció la brecha mundial de género (*Global Gender Gap*) a fin de examinar las cuatro áreas críticas aquí citadas, en las que existe desigualdad entre hombres y mujeres (consúltese <http://www.wikigender.org/wiki/global-gender-gap>).

ción, gobernadores, senadores y diputados nacionales y provinciales. La brecha de género y el rol de los militantes que no son elegidos o que solo participan a nivel local, por otra parte, ha sido soslayado como agenda de investigación. En contraste con la literatura existente, en este artículo nos centraremos en la brecha de género en la militancia política. Es decir, en este trabajo analizamos a los individuos interesados en tener una carrera política a nivel local. No faltan razones para efectuar este estudio focalizándose en los candidatos municipales. En primer lugar, esto nos permitirá poner a prueba las implicaciones de los hallazgos realizados en el plano local, ya sea para cuestionarlos o refrendarlos. Dado que la mayor parte de los aparatos políticos tienen sus raíces en el plano municipal, para observar y medir los efectos de dicha brecha en la actividad política cotidiana es menester centrarse en este nivel.

A fin de analizar la brecha de género en el clientelismo, en este estudio comenzaremos por analizar tres tipos de desigualdades entre los militantes políticos locales. En primer lugar, analizaremos los efectos de la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto a su decisión de seguir una carrera política en el plano local. En segundo lugar, exploraremos la división del trabajo según el género estudiando y comparando las redes de resolución de problemas en las que intervienen los militantes partidarios. Y en tercer lugar, examinaremos la elección de candidatos masculinos y femeninos a las legislaturas municipales.

Mediante el estudio de las diferencias de las actividades políticas que llevan a cabo los militantes partidarios y de su éxito o fracaso en ser elegidos para cargos públicos, el trabajo procurará evaluar los efectos de la brecha de género en la actividad política. Si hombres y mujeres tienen distintos costos de oportunidad en el momento de decidir presentarse a un cargo oficial, y/o llevan a cabo distintas actividades políticas, y/o están desigualmente representados en las legislaturas, consideraremos los efectos políticos de esa brecha de género.

La brecha de género en la Argentina

La Argentina ofrece un caso ideal para estudiar la brecha de género en relación con el clientelismo. Este país, “con sus instituciones inestables y débiles, es representativo de un universo mucho mayor de casos que el puñado de democracias industriales avanzadas en las que se basaron las principales teorías sobre las instituciones democráticas” (Levitsky y Murillo, 2005, p.14). Además, la Argentina fue escogida en un amplio conjunto de trabajos de investigación recientes que buscan explicar la difusión y perduración del

clientelismo en las democracias nuevas (ver por ejemplo Stokes et al., 2013; Szwarcberg, 2015; Weitz-Shapiro, 2014). Al estudiar esta cuestión en la Argentina, procuro extraer enseñanzas sobre la brecha de género que trasciendan el país y puedan aplicarse para entender el fenómeno en otros países latinoamericanos.

La Argentina es, además, un caso interesante por la figura insoslayable de Eva Perón, “necesario punto de referencia para comprender la experiencia de la mujer con respecto al poder político” (Bonder y Nari, 1995, p.184).

La figura de Eva Perón, las experiencias del partido peronista y, más tarde, de su rama femenina siguen siendo influencias importantes en el estilo político adoptado por muchas mujeres argentinas (...) La fuerza y el estilo que tuvo Eva Perón han contribuido a fortalecer y legitimar la presencia de la mujer en la política. Ella creó un modelo idealizado de la “mujer política” que aún hoy influye en las expectativas sociales y personales de las mujeres políticas de la Argentina (Bonder y Nari, 1995, pp. 183-184).

Es, por lo tanto, un ineludible punto de referencia para examinar cómo hacen política las mujeres en la Argentina.

Al estudiar la labor política de las militantes mujeres en Buenos Aires, el etnógrafo Javier Auyero (2000) afirma que resuelven los problemas de los votantes pobres “actuando como Evita”. Cuando las militantes:

Se presentan como las madres de los pobres, esto casi siempre tiene como efecto personalizar el favor concedido, el bien entregado; pero también tiene otra consecuencia: la elaboración de una visión de género de la política y la reproducción de las relaciones de género en el ámbito político. La división política del trabajo sigue así los lineamientos del género (Auyero, 2000, p.127).

Apoyándonos en la argumentación de Auyero, suponemos que la participación de las mujeres en política como madres de los pobres contribuye a reforzar su subordinación. Si desde el comienzo de su carrera política la mujer solo puede resolver ciertos problemas y pretender ciertos cargos, cabe presumir que le será difícil demandar un tratamiento y cargos igualitarios si solo está inserta en redes femeninas de resolución de problemas y solo tiene experiencia en resolver problemas propios de su género.

Por otra parte, Eva Perón simboliza una figura femenina que hace política junto a su marido y cuya función consiste en ocuparse de los más vulnerables: los enfermos, los ancianos y los niños. Aparte de Evita, el país tuvo

ya dos mujeres presidentas de la nación, que fueron asimismo esposas de presidentes, y hoy cuenta por primera vez con una gobernadora en la provincia de Buenos Aires. La Argentina fue además el primer país en América Latina que estableció una cuota de participación de las mujeres en el Congreso.

En este trabajo nos basamos en un estudio etnográfico realizado por la autora a lo largo de catorce años. Los datos proceden de una combinación de observación participante y no participante, entrevistas semiestructuradas, entrevistas en profundidad y relatos de vida de dirigentes partidarios, militantes y votantes desde 2002 hasta la actualidad (2016). En 2002, la autora pasó doce semanas en un barrio de clase obrera de la provincia de Buenos Aires estudiando cómo las militantes partidarias femeninas distribuían un programa de asistencia social destinado a mujeres pobres (Plan Vida). En esa oportunidad se recogieron cuarenta historias de vida, observaciones participantes de la distribución del programa asistencial e interacciones de las mujeres destinatarias de su ayuda.

Además, entre junio de 2005 y diciembre de 2006 la autora condujo durante diecinueve meses un trabajo de campo en las provincias de Buenos Aires y Córdoba que incluyó la observación directa de la participación de votantes, militantes y dirigentes femeninas en redes de resolución de problemas cotidianos, actos partidarios, actividades políticas en general y elecciones primarias y generales. Las correspondientes observaciones y entrevistas tuvieron lugar en ocho municipios: José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas y Bahía Blanca en la provincia de Buenos Aires; y Córdoba (Capital), Villa María, Colonia Caroya y Río Cuarto en la provincia de Córdoba. Entre 2007 y 2011, y desde 2013 hasta la fecha, la autora viajó a los municipios de José C. Paz y San Miguel (provincia de Buenos Aires) para realizar tareas de seguimiento, y en 2009 llevó a cabo trabajo de campo adicional en Villa Mercedes, Potrero de los Funes y San Luis (Capital) en la provincia de San Luis.

Más importante aún es que en un proyecto actual de investigación la autora realizó durante un mes (entre mediados de marzo y mediados de abril de 2016) trabajo de campo en la provincia de Buenos Aires con mujeres que habían sido elegidas para cargos públicos. En este trabajo, la autora examinó las cuestiones de género en relación con la política local practicando una encuesta y entrevistas en profundidad con concejales municipales elegidas en los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz. Más allá de los datos originales recogidos, el artículo también pasa revista a una nutrida bibliografía sobre el género y la política en América Latina en general, y en la Argentina en particular.

La brecha de género y la participación política

En la Argentina, las probabilidades de que una mujer haga carrera política en la comunidad donde vive son menores que las de un hombre. Datos provenientes de una encuesta representativa sobre militantes partidarios argentinos muestran que entre 800 de ellos, solo 310 eran mujeres (Stokes et al., 2013)². Este dato concuerda con los resultados del estudio de Desposato y Norrander (2009) sobre la brecha de género en diecisiete países latinoamericanos:

Históricamente, las mujeres han sido excluidas en forma deliberada del poder político y de la participación democrática, y a menudo su diferente participación persistió aun cuando ya habían sido superadas las barreras formales que se oponían a que votaran y tuvieran cargos públicos (p. 141).

Las cuotas de participación que les fueron asignadas a las mujeres contribuyeron a aumentar su representación política:

En América Latina, como en el resto del mundo, las mujeres han estado seriamente subrepresentadas en los cargos públicos a lo largo de la historia. Su presencia en la toma de decisiones políticas nunca igualó la de los hombres. Admitiendo que esta situación socavaba la democracia, la igualdad política y la justicia, un número creciente de personas —incluidos políticos y líderes de opinión masculinos— apoyaron la adopción de medidas que incrementarían la intervención femenina en los órganos de poder. Desde 1991, once países latinoamericanos sancionaron leyes que establecían cuotas mínimas para la participación de las mujeres como candidatas en elecciones nacionales. Si bien los resultados han sido variables según las distintas leyes electorales y su aplicación, la tendencia a adoptar estas cuotas marca una divisoria de aguas en lo relativo a las actitudes públicas hacia las mujeres que ocupan cargos públicos y a los compromisos oficiales para promover la igualdad de género (Htun, 2005, p.112).

Pero pese a estas cuotas, la cantidad de mujeres que eligen dedicarse a la política es significativamente menor que la de los hombres. ¿Por qué ocurre esto? La respuesta se vincula con la diferencia del costo que debe pagar una

² Si se desea mayor información sobre esta encuesta, véase Stokes et al. (2013).

mujer que opta por ello, con respecto al que paga un hombre: trabajar en política sigue siendo mucho más costoso para la mujer que para el hombre. En primer término, aún hoy en día, la mujer sigue ocupándose de la mayor parte de las tareas del hogar y del cuidado de los hijos; como resultado, el trabajo político implica inevitablemente un doble trabajo.

Diversos estudios muestran que en nuestras sociedades [latinoamericanas] las responsabilidades familiares y domésticas recaen mayormente sobre las mujeres. En este sentido, las mujeres que además de trabajar fuera de sus hogares tienen que cumplir con las exigencias de la vida doméstica tienen muchas veces una doble jornada de trabajo —y en algunos casos triple—, producto de la falta de redistribución de las tareas domésticas dentro de sus hogares (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, 2002, p. 2).

En mis entrevistas con diversas mujeres que habían resuelto dedicarse a la política, se mencionaba constantemente el desafío de combinar el trabajo con la vida familiar. De hecho, muchas que habían sido elegidas para cargos públicos me confiaron que habían decidido no presentarse a la reelección ni aceptar un ascenso porque apenas podían hacer frente a las complicaciones propias de dirigir un hogar y ocupar un cargo político.

En una serie de entrevistas en profundidad con mujeres elegidas para cargos públicos, en las que pasamos revista a sus carreras políticas y los cambios sobrevinidos en sus vidas, muchas de ellas se refirieron francamente al reto que implicaba hacer política y ser buenas esposas y madres. No era infrecuente que estas políticas fueran a menudo reprendidas por pasar largas horas en su trabajo olvidando prestar la debida atención —como antes lo habían hecho— a las tareas domésticas: limpiar la casa, hacer las compras, cocinar, llevar a los hijos a la escuela, hacerlos dormir, etcétera.

En segundo término, varias de estas mujeres compartían con los hombres la opinión de que la política es un terreno que le pertenece al hombre. Esta opinión se basaba en el hecho de que tanto históricamente como en la actualidad, la mayoría de los políticos son hombres, los hombres ocupan mayoritariamente los cargos electivos más importantes, la mayoría de los jefes y dirigentes políticos son hombres, y la mayoría de las actividades se planean y ejecutan sin tomar en cuenta las diferencias de género. Por ejemplo, la mayor parte de las reuniones políticas, y todas las reuniones políticas importantes, se realizan en horario nocturno, lo cual en general descarta la participación de mujeres con hijos pequeños. Por otra parte, los hombres suelen hablar de política y aun negociar acuerdos mientras juegan a los naipes, actividad de la que las mujeres están excluidas de manera sistemática.

En tercer término, a la mujer parece resultarle más difícil que al hombre reconocer que tiene ambiciones políticas. Al explicar las razones que las llevaron a la acción política, las mujeres hablaban casi siempre de los demás: tenían que ayudar a los más vulnerables, hacer algo que fuera útil para la sociedad. En su estudio sobre la participación política de las mujeres en la Argentina, Bonder y Nari (1995) encontraron que las mujeres tenían dificultades para admitir que deseaban dedicarse a la política:

La mayoría de mis colegas sienten que tienen que buscar alguna excusa para ocuparse de la política. Tienden a racionalizar sus sentimientos recurriendo a excusas legítimas para su actividad: “Lo hago para ayudar a los niños, a los pobres, a los demás...” (...) “Las mujeres están lejos de admitir francamente que les gusta el poder, que se lo merecen y que deben luchar para alcanzarlo junto con sus pares” (pp. 191-192).

Aunque los hombres tampoco admiten de entrada que la razón que los mueve a hacer política es su ambición, en algún momento de sus testimonios señalan que su ascenso político es fruto del reconocimiento a su labor. Las mujeres no solicitan ese reconocimiento, o lo hacen en menor medida que los hombres. Los dirigentes partidarios coinciden en señalar que los hombres son más rápidos y directos a la hora de pedir un ascenso, en tanto que a las mujeres normalmente los ascensos deben serles ofrecidos porque no los piden.

La combinación de la falta de ambición reconocida de las mujeres y su resistencia a pedir ascensos contribuye a explicar por qué las que son elegidas para un cargo legislativo permanecen en él en lugar de solicitar o ambicionar pasar al Poder Ejecutivo. Luego de estudiar la carrera política de las mujeres en la Argentina antes y después de aplicarse las cuotas por género, Caminotti et al. (2014) comprobaron que “las mujeres tienden a permanecer (y por lo tanto, ambicionar) casi exclusivamente en cargos legislativos” (pp. 212-213).

En cuarto lugar, partiendo de los datos expuestos en este artículo he advertido que existe una interesante diferencia en la situación marital de mujeres y hombres. Mientras que la pareja de los concejales masculinos electos podían también ocupar cargos electivos, o trabajar para el gobierno municipal; las esposas o novias también podían ser amas de casa, docentes o profesionales que desarrollaban actividades no vinculadas con la política. Por otro lado, las concejales femeninas electas que estaban en pareja, en todos los casos, tenían a sus maridos o novios en cargos electivos o en cargos municipales políticos. Esta era una brecha de género interesante. Si bien para gene-

ralizar este hallazgo se requiere contar con más información, se imponía preguntarles a las concejales, cuya experiencia siempre lo corroboraba, por qué motivo creían que sucedía esto.

La mayoría respondió que, más allá de que compartían las ideas de su pareja y de que la política exige socializar y dedicar a esa tarea un gran número de horas, si sus parejas no hubieran tenido cargos políticos ellas tampoco podrían haberlos tenido. Mencionaron las largas horas de trabajo, las reuniones nocturnas y el hecho de tener que estar siempre disponibles para resolver problemas, todo lo cual hacía que si el hombre no estaba familiarizado con la manera en que opera la política no podía comprenderlas ni tolerarlas. Podría pensarse que estos inconvenientes afectan por igual a mujeres y a hombres, pero lo cierto es que las normas sociales vuelven más dura la carrera política para las mujeres que para los hombres.

Por último, y en quinto lugar, las mujeres, lo mismo que los hombres, se vuelven más conocidas por la gente si ocupan cargos de conducción. Este reconocimiento tiene costos y beneficios. Entre los costos está que constantemente, en todo momento y lugar, se recurre a ellas para que resuelvan problemas. Como me confesó una concejala: “Mi marido estaba cansado de que en todas partes, en el supermercado, en la calle, la gente me detuviera para pedirme que le resolviera algún problema” (entrevista realizada por la autora, marzo 2016). Sin duda, este inconveniente puede presentarse en cualquier pareja, pero cuando es la mujer la más conocida por la gente, el hombre suele sentirse amedrentado. De hecho, en los casos que tomé en este estudio comprobé que pocos matrimonios lograban transitar con armonía esta nueva normalidad. Los datos provenientes de mi propia muestra indican que la mayoría de las mujeres que son elegidas para un cargo público terminan divorciándose o separándose durante su mandato.

La brecha de género en la división del trabajo político

Las mujeres suelen dedicarse a tareas políticas que implican un contacto cotidiano y más estrecho con sus votantes, en tanto que los hombres tienden a dedicarse a tareas que implican interacciones menos frecuentes y menos horas de trabajo. Sin embargo, aun cuando la labor política de la mujer entrañe trabajar todos los días y durante más horas, la misma es menos considerada y valorada que la del hombre. Analizando las actividades realizadas por los políticos locales en sus barrios, comprobé que las mujeres se encargan de las poblaciones más vulnerables, como los enfermos, los ancianos, las madres y embarazadas pobres y los niños. Los programas de asistencia social y los comedores comunitarios son ejemplos claros e

ilustrativos de las distintas actividades políticas que se les asignan a hombres y mujeres. Los programas para el alivio de la pobreza, como el Plan Vida, se basan enteramente en la labor cotidiana gratuita de un conjunto de mujeres pobres a quienes se llama manzaneras (ver por ejemplo, Ilari, 2006; Szwarcberg, 2011).

El Plan Vida tiene como destinatarios a los bebés, las madres embarazadas y las que están amamantando, y consiste en entregarles una ración diaria de leche y cereales, una semanal de huevos y una mensual de azúcar. Las beneficiarias reciben estos productos de una manzanera, una mujer que es la encargada de distribuir día a día esos alimentos entre las beneficiarias de su manzana. A cambio de su participación, reciben los mismos productos que las beneficiadas por el programa, tengan o no tengan bebés, estén o no embarazadas o amamantando. Esto significa que el programa asistencial más importante implementado en la provincia de Buenos Aires se basa por completo en el trabajo gratuito de las mujeres. No solo las mujeres pobres trabajan gratuitamente para el Estado todos los días, sino que la posición que ocupan en sus respectivas comunidades refuerza el estereotipo existente de la mujer como madre de los pobres.

Además, las mujeres son siempre las encargadas de los comedores comunitarios. En el curso de dos décadas visité muchos comedores en distintas provincias y municipios y apenas encontré unos pocos hombres que ayudaran a cocinar y servir la comida. Más aún: en los pocos casos en que había hombres involucrados, normalmente eran los encargados de la actividad y los que acaparaban el crédito político de esa ayuda, en lugar de las numerosas mujeres que se dedicaban todos los días a comprar los alimentos, decidir qué cocinar, preparar y servir la comida, y lavar las ollas, los platos, los vasos, y los cubiertos, para que se pudiera servir la comida al día siguiente. Las mujeres se ocupan asimismo de coordinar y organizar las actividades destinadas a los niños. Por ejemplo, los festejos del Día del Niño siempre son organizados por militantes mujeres. Sin embargo, ese día el único discurso que se pronuncia, o el más largo, está a cargo de un hombre³.

Al examinar los cargos ocupados por mujeres en los ministerios, algunos investigadores comprobaron que “las mujeres se encuentran en forma desproporcionada en las carteras de menor importancia (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2005), como acción social, educación, turismo, cultura, y vivienda, y esta tendencia no ha cambiado mucho a lo largo de los años” (Htun y Piscopo, 2010, p. 3). Aparte de las diferencias entre las mujeres que ocupan cargos ejecutivos y legislativos en el plano nacional, se observan pautas similares en cuanto al trabajo político en el plano local.

³ Observaciones hechas en el campo por la autora durante estas celebraciones.

Varias dirigentes municipales declaran también que con suma frecuencia los frutos de su labor política son recogidos por dirigentes masculinos. Por ejemplo, una de ellas me confesó que después de lograr que el gobierno aprobara un proyecto para asfaltar calles y aumentar en su barrio la vigilancia policial, el intendente la llamó para comunicarle que el proyecto —que ella había elaborado y negociado luego de realizar durante varios años consultas con los vecinos— habría de ser ejecutado por un representante masculino de la municipalidad. Muchas militantes me contaron asimismo acerca de otros programas y proyectos propuestos y negociados por ellas que fueron aceptados, pero cuya ejecución quedó en manos de colegas varones. Si bien estas situaciones pueden interpretarse como intentos del intendente para controlar a dirigentes populares que empiezan a crecer políticamente, existe también, sin lugar a dudas, un componente de género.

Al estudiar la política local en Misiones, la antropóloga Laura Rodríguez contó la historia de la Casa de la Mujer, espacio físico creado en 1989 en Posadas por la Subsecretaría de la Mujer dependiente del Ministerio de Asistencia Social de la provincia. Esto dijo una informante clave:

El gobernador vio que éramos mayoría en el partido y nos hizo un lugar. Vio la importancia de darles a las mujeres un espacio propio pero destinado a lo social, como siempre se les da a las mujeres. Las mujeres parece que no servimos para pensar o hacer otras cosas, siempre nos mandan a cuidar a los abuelitos y esas cosas (Rodríguez, 2002, p. 2).

Al repasar la historia de la entidad, la autora muestra que las dirigentes femeninas estaban:

Cansadas de trabajar en los barrios, juntar firmas, organizar rifas y cocinar para que después los hombres ocuparan todos los cargos. (...) Así, fue a través de las Casas [lugar donde realizaban su actividad política] que las mujeres acumularon capital simbólico que les permitió ser electas en algún cargo de la burocracia del partido (especialmente en la Secretaría de la Mujer) y/o integrar las listas de candidatos en los primeros lugares” (Rodríguez, 2002, pp. 10-19).

Sin embargo, como mostraremos en la sección siguiente, aún existe una increíble brecha de género en materia de representación política.

Cuando uno examina las tareas políticas asignadas a militantes femeninas o realizadas por ellas, se imponen tres hallazgos importantes y sugestivos. Primero, el tipo de trabajo político que efectúan las militantes contribu-

ye a reforzar los estereotipos vigentes sobre la mujer como cuidadora de niños y ancianos. Segundo, se pone de manifiesto que la mujer tiende a dedicarse a actividades que llevan más tiempo diariamente y reportan menos beneficios; esto, a su vez, repercute en diferencias de ingresos entre los militantes de ambos géneros, ya que las mujeres son siempre peor pagadas que los hombres. Tercero, se demuestra que, aun en los casos en que las mujeres son reconocidas como conductoras políticas, las tareas que se les asignan siguen evidenciando la brecha de género.

La brecha de género en la representación política

En 1991, la Argentina fue el primer país en el mundo en aprobar una ley que exigía que todos los partidos políticos que presentaran candidatos para la Cámara de Diputados incluyeran por lo menos un 30 por ciento de mujeres en las listas de candidatos de las boletas electorales. Desde entonces, más de treinta países en el mundo (catorce en América Latina) han sancionado leyes o enmiendas constitucionales similares para las elecciones legislativas a nivel nacional (Schwindt-Bayer, 2011, p. 2).

Es curioso, aunque no provoque sorpresa, observar que el número de mujeres que resultan elegidas en el plano local es semejante al número requerido por la cuota de género. En este sentido, podría decirse que lo que explica la elección de mujeres es puramente la cuota. “En ningún caso la presencia de mujeres excedió el número establecido por la cuota. Los partidos políticos generalmente consideran tales cuotas no como un piso, sino como un techo” (Htun y Piscopo, 2010, p. 7). O sea que si bien la ley correspondiente fija un límite mínimo, no máximo, en los hechos el 30 por ciento nunca fue superado, lo cual destaca que si no hubiera cuotas, probablemente serían elegidas menos mujeres todavía.

La información recogida en varias legislaturas locales indica que la cantidad de mujeres elegidas es menor al 30 por ciento. Esto se debe a una combinación de la forma en que se ha implementado la ley y de los resultados de las elecciones. La ley de la cuota obliga a los partidos a incluir una mujer cada tres candidatos. En la práctica, en las listas que figuran en las boletas electorales de los partidos la mayoría de las mujeres ocupan los lugares tercero, sexto, noveno, etcétera. De ahí que el número de candidatas elegidas que varía según la cantidad de votos que recibe el partido, lleve a que el porcentaje de mujeres elegidas sea inferior al 30 por ciento.

La ampliación del acceso de las mujeres bonaerenses a los ámbitos legislativos, favorecida por las leyes de cuota, estuvo acompañada de dos fenómenos: 1) en términos de bancas, no supera el piso mínimo supuesto por las cuotas, y 2) en términos de oportunidades, no se traduce en un acceso significativo de mujeres a cargos donde no se utilizan mecanismos de cuota (como las intendencias y los ministerios). Esto último indica la persistencia de una desigualdad institucionalizada, toda vez que la literatura sostiene que en Argentina los cargos ejecutivos son fuentes de recursos y capital político más valorados que los legislativos como plataformas de carreras políticas (Caminotti et al., 2014, p. 214).

La brecha de género y el clientelismo

Las actuales brechas de género existentes en materia de participación política, división del trabajo y representación política influyen en la construcción y mantenimiento de redes de resolución de problemas. Si se entiende el clientelismo como una estrategia de movilización política que consiste en resolver los problemas de los votantes a cambio de apoyo político, fácilmente se deduce que las diferencias de género afectarán el tipo de problemas que resolverán los militantes varones y mujeres. Por ejemplo, si se comprueba que la mayoría de los comedores comunitarios son organizados por militantes mujeres, los problemas derivados del hambre serían resueltos por mujeres. Por otra parte, como los comedores comunitarios funcionan todos los días, ello implica que las mujeres y hombres que concurren allí tendrán una interacción cotidiana con las militantes mujeres. Lamentablemente, carecemos de datos sistemáticos sobre los tipos de problemas resueltos por militantes hombres y mujeres, pero en este ensayo se sugiere que tales tipos de problemas variarán según el género.

En mi reciente trabajo de campo, varias militantes mujeres me apuntaron que numerosos vecinos solicitaban su ayuda en cuestiones vinculadas con el consumo de alcohol y de drogas o con la violencia de género en sus hogares. Además, los militantes varones reconocían que, para hablar de los maltratos que sufrían, las votantes de sus redes se sentían más “seguras” — término utilizado constantemente por ellas— con las militantes mujeres y no con ellos. Como ocurre con la violencia familiar, hay ciertos problemas privados que requieren soluciones públicas y las votantes se sienten más seguras cuando los tratan con militantes mujeres. Cabe señalar, empero, que más allá del género del militante también importan sus características personales —el hecho de ser una persona más o menos receptiva, comprensiva y considerada—.

Repitémoslo: si hay ciertos problemas para los cuales casi siempre se acude a militantes varones y otros problemas para los cuales casi siempre se acude a militantes mujeres, esto implica que probablemente los militantes establezcan diferentes relaciones con los votantes de uno u otro género. Al examinar cómo establecen los dirigentes políticos su relación con los votantes, habría que prestar atención a las diferencias de género. Aquí sugeriremos tres razones por las cuales el género importa para comprender la política distributiva.

En primer término, las diferencias de género indican las diferencias que existen en cuanto al tipo y la frecuencia de los problemas resueltos por los militantes que pueden gravitar en la construcción y mantenimiento de las redes de resolución de problemas. Estas diferencias en lo relativo a los problemas y su frecuencia probablemente afecten las clases de vínculos que los militantes establecen con los votantes. Si estas son las redes que los militantes emplean para movilizar a los votantes, las diferencias en su construcción y mantenimiento pueden dar origen a distintos resultados electorales. En este sentido, cabe afirmar que los distintos resultados electorales en la política distributiva podrían explicarse, en parte, por las diferencias de género de los militantes.

En segundo término, dado que muchos programas de asistencia social están destinados a mujeres y son organizados por estas, es importante estudiar cómo contribuyen a reforzar el estereotipo existente de la mujer como madre de los pobres a fin de generar políticas públicas que permitan desactivar los estereotipos de género.

En tercer término, sería interesante examinar si las diferencias entre los tipos de problemas de los votantes y los conocimientos prácticos que aplican las mujeres para resolverlos tienen distintos efectos en las reacciones de aquellos.

Conclusiones y agenda de investigación

El objetivo de este trabajo ha sido destacar la necesidad de examinar la brecha de género en el clientelismo. Si bien la agenda de la política distributiva en los países en vías de desarrollo ha experimentado avances significativos, aún hace falta realizar estudios que se centren en los efectos del género en los resultados políticos. En el presente ensayo nos hemos focalizado en tres clases de desigualdades que reflejan el efecto de las diferencias de género en la política distributiva en general, y particularmente en el clientelismo vigente en la Argentina. Si bien los sugestivos hallazgos expuestos aquí se apoyan en datos provenientes de este caso puntual, hay buenos motivos para suponer que no

son exclusivos de él. Por lo tanto, con este ensayo se pretende abrir el debate más amplio sobre los efectos de la brecha de género en el clientelismo. No solo se necesitan más estudios, sino que serán bienvenidos ya sea si sustentan los hallazgos propuestos aquí como si los desechan y presentan otros.

Para examinar la brecha de género, nos hemos centrado en las diferencias en cuanto a la participación política, la división del trabajo político y la representación política en el clientelismo. En primer lugar, hemos encontrado que es menos probable que las mujeres interesadas en la actividad política tengan éxito en comparación con los hombres. Las dirigentes políticas aún enfrentan considerables obstáculos a la hora de decidir si han de presentarse a una contienda electoral.

En segundo lugar, al observar la división del trabajo político se comprueba que la mayoría de las militantes mujeres están a cargo de redes de resolución de problemas que se ocupan principalmente de los niños y ancianos, en tanto que los hombres tienden a trabajar en proyectos ligados a la infraestructura, la seguridad y el empleo. De ahí que la labor política refuerce los estereotipos y roles de género vigentes de las mujeres políticas, como madres encargadas de atender el hogar y a los enfermos, los niños y los ancianos. De hecho, la mayor parte de las tareas asistenciales están en manos de mujeres, elegidas o no. Además, las mujeres pasan más tiempo que los hombres resolviendo los problemas de los votantes, pero los tipos de problemas que resuelven no se consideran igualmente importantes. La consideración política se traduce en recompensas, y para los que ambicionan hacer una carrera política las recompensas se traducen en ascensos políticos. En este trabajo hemos expuesto que las actividades políticas de las mujeres son menos recompensadas que las de los hombres, aun cuando dediquen a ella más días y más horas por día.

En tercer lugar, examinando la participación política de los militantes en los cargos electivos comprobé que, si bien las cuotas contribuyeron a incrementar el número de mujeres que acceden a cargos legislativos, todavía existen significativas diferencias entre la cantidad de mujeres y la de hombres. De hecho, el número de mujeres que pasan a integrar las legislaturas locales es casi siempre igual al 30 por ciento o incluso menor. Además, aunque hay tantas mujeres como hombres dedicadas a la resolución de problemas de los votantes a nivel local, el número de las mujeres reconocidas con cargos públicos por su labor cotidiana es menor que el de los hombres.

Para concluir, deseo señalar que se precisan nuevos estudios para “aumentar [nuestra] seguridad de que las diferencias de género que surgen se deben en verdad al género y no admiten otras explicaciones” (Schwindt-Bayer, 2006, p. 583). Para comprender esta cuestión y poder elaborar políticas públicas eficaces necesitamos contar con nuevas pruebas sobre las causas y consecuencias de la brecha de género en el clientelismo.

Bibliografía

- Auyero, J. (2000). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press.
- Bonder, G. y Nari, M. (1995). The 30 percent quota law: A turning point for women's political participation in Argentina. En A. Brill (Ed.), *A Rising public voice-women in politics worldwide* (pp. 183–193). Nueva York, NY: The Feminist Press of the City University of New York.
- Caminotti, M., Rotman, S. y Varetto, C. (2014). Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983-2011). En N. Archenti y M. I. Tula (Eds.), *La representación imperfecta: logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 201–114). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Desposato, S. y Norrander, B. (2009). The gender gap in Latin America: Contextual and individual influences on gender and political participation. *British Journal of Political Science*, 39(1), 141–62.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2002). *Detrás del número: un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*. Buenos Aires, Argentina: ELA.
- Escobar-Lemmon, M. y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women ministers in Latin American government: When, where, and why? *American Journal of Political Science*, 49(4): 829–844.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289–310.
- Htun, M. y Piscopo, J. M. (2010). *Presence without empowerment? Women in politics in Latin America and the Caribbean*. Trabajo preparado para el Conflict Prevention and Peace Forum.
- Ilari, S. R. (2006). *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del "Plan Vida" al "Plan más Vida": provincia de Buenos Aires, Argentina* (Estudio de Caso No 3). Washington, DC: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007) *Patrons, clients and policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2005). *Argentine democracy: The politics of institutional weakness*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Mala H. (2005). Women, political parties and electoral systems in Latin America. En J. Ballington y A. Karam (Eds.), *Women in parliament. beyond numbers. A new edition* (112-121). Estocolmo, Suecia: International IDEA.
- Rodríguez, L. G. (2002). *Clientelismo político y mujeres en la Argentina actual*. Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Schaffer, F. C. (2007). *Elections for sale: The causes and consequences of vote buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570–585.
- Schwindt-Bayer, L. (2011). *Gender quotas and women's political participation in Latin America* (Papers from the Americas Barometer). Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. y Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. (2011). Empowering poor women: The unexpected effects of a welfare program in Argentina. *Women's Policy Journal of Harvard*, 8, 13-21.
- Szwarcberg, M. (2015). *Mobilizing poor voters: Machine politics, clientelism, and social networks in Argentina*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Weitz-Shapiro, R. (2014). *Curbing clientelism in Argentina: Politics, poverty, and social policy*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.
- Zarazaga, R. (2014). Brokers beyond clientelism: A new perspective through the Argentine case. *Latin American Politics and Society*, 56, 23-45.

Palabras clave

género – clientelismo – Argentina – militancia política – peronismo

Keywords

gender – clientelism – Argentina – brokers – Peronism

Abstract

This article examines the gender gap in clientelism by studying questions of political participation and representation between male and female brokers. Whereas party brokers have occupied a central role in the literature on clientelistic politics, gender differences have been completely ignored. Using original quantitative and qualitative data gathered over 26 months of fieldwork in several provinces in Argentina, a developing country where clientelism thrives as much as women's participation in politics, the paper shows how even though female brokers work as much as male brokers, they are, nevertheless, systematically underrepresented politically.

Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015*

Cursed Buenos Aires. 2015 Electoral Outcome

MARÍA MATILDE OLLIER

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

maria.ollier@unsam.edu.ar

El artículo explica el proceso político-electoral bonaerense de 2015 considerando que la imbricación histórica de Buenos Aires en la política nacional (Ollier, 2010) obliga a la jefatura de los partidos y de las coaliciones políticas a diseñar juegos anidados (Tsebelis, 1990) entre ambos niveles. Ambas causas se entrelazan en las cuatro dimensiones que convergen en el resultado electoral bonaerense y en su impacto en los comicios presidenciales: 1) la desafortunada candidatura a gobernador del Frente para la Victoria; 2) el desdoblamiento del voto peronista producto del desprendimiento de una disidencia, el Frente Renovador; 3) la inexistencia del efecto arrastre de la candidatura presidencial del FpV sobre la de gobernador y 4) el corte de boleta a favor de la postulante de Cambiemos que resultó decisivo ante la ausencia de balotaje provincial.

Introducción

Al revés de lo que supone el sentido común, por su peso poblacional, electoral, económico, parlamentario y financiero, Buenos Aires es la provincia más relevante de la Argentina y al mismo tiempo la más doblegada por el poder central; una paradoja que vuelve su situación injusta y al federalismo argentino en uno anómalo¹. Frente a esta realidad, el artículo explica el resultado electoral bonaerense de 2015 desde dos perspectivas: la imbricación de Buenos Aires en la política nacional (Ollier, 2010) y los juegos anidados con el poder central (Tsebelis, 1990); ambas perspectivas diseñaron cuatro dimensiones que convergieron en el resultado electoral y en su impacto en la arena nacional.

Para cumplir el objetivo, el trabajo primero introduce su perspectiva conceptual, que incluye las nociones de imbricación política y juegos anida-

* La autora agradece los comentarios de Pablo Palumbo y de Rodolfo Rodil y la asistencia de Ricardo Vallarino (h).

Artículo aceptado para su publicación el 18 de abril de 2016.

¹ Malamud (2014) argumenta que Buenos Aires es la unidad federada más hipertrofiada del mundo.

dos, plantea las cuatro dimensiones y formula la hipótesis exploratoria. Segundo, describe las reglas institucionales y los antecedentes electorales de 2013, que llevan a la división del peronismo. Tercero, según el marco conceptual desarrolla la trayectoria de las elecciones provinciales que confluyen en el resultado electoral bonaerense. Cuarto, argumenta el impacto de la elección bonaerense en las elecciones presidenciales. Finalmente el artículo repasa sus principales argumentos y sugiere una agenda metodológica para descifrar el mecanismo electoral bonaerense.

I. Perspectiva conceptual e histórica

La sección establece la perspectiva conceptual que define las nociones de imbricación política y de juegos anidados, plantea las cuatro dimensiones y formula la hipótesis exploratoria del resultado electoral². La imbricación se funda en dos necesidades. Desde la provincia, sus votos son claves para consagrar presidentes. Desde el poder central, su control garantiza la gobernabilidad del país. De ahí que derrotada en el campo de batalla, una larga transición (1880-1917) la transforma de un Estado dominante en una provincia doblegada³. En la primera fecha, Buenos Aires es descabezada al perder su centro que pasa a convertirse en ciudad capital del país⁴. En la segunda, la intervención de Hipólito Yrigoyen contra su gobernador conservador, Marcelino Ugarte, traduce aquel maleficio —la necesidad de controlarla— en una acción política conocida popularmente como “la maldición de Ugarte”: desde entonces nunca un gobernador suyo sería presidente de la República electo en las urnas. Continúa allí una historia de tirantez entre Buenos Aires y la Casa Rosada, que culmina con el sometimiento del distrito a la voluntad de la política nacional.

Al atar su suerte al destino nacional, se convierte en la excepción que confirma la regla. Calvo y Micozzi (2003) sostienen que las reformas constitucionales y electorales de los Estados subnacionales lograron que las elites políticas provinciales desenganchen los sistemas políticos subnacionales de los efectos dañinos que sobre ellos pudieran acarrear las elecciones legislativas nacionales y a presidente. Pese a la reforma bonaerense de 1994, aun cuando el gobernador esté facultado para llamar a elecciones provinciales,

² Ollier (2010) prueba la imbricación entre 1916 y 2007.

³ Botana (2012) sostiene que la formación tardía del Estado nacional tiene como rasgo distintivo la construcción de un orden federal que subordina los restos de autonomía que sobreviven en Buenos Aires, la provincia hegemónica.

⁴ Halperín Donghi (2014) crea la expresión para referir a la caída del gobierno central y la multiplicación de autonomías provinciales.

siempre han coincidido las fechas de ambas. Si esto prueba la imbricación y su sometimiento, otro dato refuerza ambos hechos. Con excepción de la transición de 1983, sus candidatos a primeros mandatarios provinciales no coronan su carrera política en Buenos Aires si antes no han sido reconocidos a nivel nacional⁵. Descabezada, la provincia se resiste, no obstante, a la fatalidad que recae sobre sus gobernadores.

Según Tsebelis (1990), los juegos anidados [*nested games*], explican los procesos políticos que obligan a un actor a tomar decisiones en dos o más arenas políticas superpuestas⁶. Los partidos arman su juego teniendo en cuenta los resultados reales o potenciales en cada nivel (Tsebelis, 1990, p. 11). Así: 1) los actores estratégicos toman decisiones “aparentemente” subóptimas que cobran sentido cuando se apunta a los resultados, reales o potenciales, en cada juego superpuesto; los juegos anidados suponen 2) los pagos en una arena se modifican por los resultados alcanzados en otra; 3) permiten comprender mejor la dinámica política y el resultado de las decisiones que se encuentran detrás de él; y 4) en la teoría de los juegos en múltiples arenas, base del enfoque de juegos anidados, radica la idea de que son juegos con beneficios variables (“variable *payoffs*”), donde los beneficios de la arena principal son influenciados por situaciones dadas en otra arena (Tsebelis, 1990, pp. 52-79). A partir de describir la red de juegos que involucran de manera simultánea a cada actor, las dimensiones que convergen en el resultado electoral demuestran que la imbricación provincia-nación condujo al anidamiento⁷.

La hipótesis que explora el artículo sostiene i) que la imbricación histórica de Buenos Aires con la política nacional condujo a las dirigencias políticas del Frente para la Victoria (FpV), de Cambiemos y del Frente Renovador (FR) a llevar adelante juegos anidados en ambos territorios. A su vez, ii) la imbricación y los juegos anidados se plasmaron en las cuatro dimensiones que definieron el resultado: 1) la desafortunada candidatura a gobernador del FpV, 2) la división del voto peronista entre el FpV y el FR, 3) la ausencia del “efecto arrastre” de la candidatura presidencial, y 4) el corte de boleta a favor de María Eugenia Vidal. De este modo el artículo descifra por qué Cambiemos triunfó, pese a que su candidata no parecía ser la más apta para lograrlo, y el FpV perdió, pese a figurar ganador en todas las encuestas.

⁵ Cafiero fue ministro de Economía de Perón, y luego jefe de la renovación peronista y Eduardo Duhalde, Carlos Ruckauf y Daniel Scioli fueron vicepresidentes y Felipe Sola, ministro.

⁶ Calvo y Escolar (2005) la redefinen como anidamiento territoriales.

⁷ Sobre la red de juegos y el involucramiento simultáneo de cada actor, véase Tsebelis (1990, pp. 94-95).

II. Las reglas institucionales y el antecedente de las elecciones legislativas de 2013

La elección al cargo Ejecutivo provincial se realiza en forma directa por cuatro años y por simple pluralidad de sufragios, con ausencia de balotaje, con la posibilidad de una sola reelección consecutiva y con la habilitación para un nuevo período pasados los cuatro años de terminado el segundo mandato. El Poder Legislativo bicameral, de reelección ininterrumpida e indefinida, cuenta con 92 diputados y 46 senadores que se renuevan por mitades cada dos años. Para su elección, la provincia se divide en ocho circunscripciones plurinominales variables, conocidas como secciones electorales, y cada una vota sus legisladores.

En términos políticos, culturales, sociales, poblacionales y económicos, la provincia contiene otra división en dos grandes áreas, conurbano bonaerense (CB) e interior, que se refleja en el padrón provincial: mientras el interior registra 28,22 por ciento de inscriptos (3 508 161) en 3 por ciento del territorio, el CB alcanza 71,77 por ciento (8 920 985) del padrón en el 97 por ciento restante⁸. De los 135 municipios que conforman Buenos Aires, 102 pertenecen al interior y 33 al CB⁹. En ellos se eligen autónomamente las autoridades ejecutivas (intendentes) y legislativas (concejales) en elecciones simultáneas a gobernador y a presidente. Los intendentes poseen una ventaja en relación al gobernador y al presidente pues son beneficiados con la reelección indefinida. Esta desproporción de electores entre ambas Buenos Aires no se plasma en un mayor número de diputados del CB sobre el interior. Por el contrario, una sobrerrepresentación del interior sobre el CB se extiende a ambas Cámaras, debido a la congruencia y simetría del bicameralismo bonaerense (Malamud, 2004, p. 74). Esto configura una anomalía interna que establece una diferencia institucional y por lo tanto política: el interior con 27 por ciento de la población obtiene el 57,6 por ciento de representantes y el CB con 73 por ciento alcanza el 43 por ciento en la Cámara de Diputados.

Para comprender una de las dimensiones que desembocan en el resultado electoral del 2015, la escisión peronista, es preciso remontarse al año

⁸ Las secciones electorales primera, tercera y octava son el CB que incluye algunos distritos poco poblados del interior. En este caso, el CB representa el 74,71 por ciento del total provincial e interior el restante 25,29 por ciento (secciones segunda, cuarta, quinta, sexta y séptima).

⁹ División establecida por la Ley Provincial 13473 de 2006. La Plata —octava sección electoral—, la primera y la tercera (excepto Luján, Mercedes, Suipacha, Navarro, Campana y General Las Heras, en un caso, y Brandsen, Cañuelas, Lobos, Magdalena y Punta Indio, en el otro) forman el CB. Los restantes, incluyendo las excepciones señaladas, integran el interior.

2013 y enmarcarla en el juego anidado con la Nación. En esta oportunidad, el kirchnerismo sufre una sangría cuando la disidencia encabezada por Sergio Massa vence al FpV, bajo la estrategia comandada por Cristina Fernández de Kirchner (CFK). El desenlace enterró la aspiración, expresada en la consigna “Cristina eterna” *fogoneada* por el FpV, de reformar la Constitución para habilitar a su jefa a disputar un nuevo período al frente de la Casa Rosada¹⁰.

Los comicios convocaron a la formación de una liga de intendentes, principalmente del CB que, habiendo contribuido electoralmente a la victoria del kirchnerismo en 2011, organizaron un proyecto, el Frente Renovador, con apetencias nacionales encabezado por el alcalde de Tigre¹¹. La autoconciencia de su poder fue quizás una de las causas que los empujó no solo a independizarse de los ámbitos nacional y provincial sino también a desafiarlos. El resultado fue una transformación notable de su imagen: los desacreditados “barones” del CB abandonaron el desprestigio al cual habían sido confinados, para convertirse en los intérpretes centrales de la etapa. Si bien muchos sobrevivieron, apareció una nueva generación —mayoritariamente menores de 45 años— cuyo mérito radicaba en la gestión de sus municipios en vez del manejo político del territorio, propio de sus antecesores. Dejaron de ser tributarios del poder de una figura nacional para constituirse en protagonistas: intendentes figurando en lugares políticos expectables (Tigre, Almirante Brown, Escobar, General Villegas), suplentes en las listas en un claro gesto de aval político (San Martín, San Miguel y Junín) y líderes distritales formando parte de un armado político más allá de sus distritos (San Fernando, Pilar, San Isidro, Vicente López, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Olavarría, Luján y Mercedes).

Desde Tigre, Massa se lanzó a construir su liderazgo nacional sostenido en una red territorial de intendentes decididos a ser los autores de su propia jugada en la política grande. Ante el modelo de centralización política del kirchnerismo, ellos diseñaron una confederación descentralizada de gestores jóvenes con decisión de unirse. El mito de la gestión junto a una valoración de lo nuevo y de lo moderno asociado a la juventud configuró la receta del cambio. Así el tigreño aprovechó una imagen de juventud y de gestión capaz de arrastrar los votos suficientes para tener un rol importante en el futuro del peronismo. Su jugada tenía un objetivo táctico, ofrecer otra opción al peronismo bonaerense debilitando al FpV, y dos estratégicos: cerrar

¹⁰ La derrota resultó grave para CFK porque desde 2005 el presidente cerraba las listas a diputados nacionales por Buenos Aires, mientras en el resto las negociaba con los gobernadores.

¹¹ Massa fue cabeza de Anses (2002-2007), intendente de Tigre (2007-junio 2008) y jefe de Gabinete de la presidencia (julio 2008-julio 2009).

el camino a las voces kirchneristas que amagaban con una reforma constitucional y ser el candidato presidencial en 2015.

El impacto adquirido por la estrategia de la liga rebelde se hizo evidente cuando CFK dio señales de percibirla como una amenaza para la continuidad de su poder, ordenando que el joven intendente de Lomas de Zamora, Martín Insaurralde, encabece su nómina de diputados nacionales por la provincia. Por lo tanto, los jefes comunales lideraron las listas tanto del oficialismo como de la oposición bonaerense salida de sus entrañas¹². Massa venció al lomense por 43,5 (3 943 056 votos) a 32,33 por ciento (2 900 494 votos), luego de subir una cuesta meteórica, pues en agosto los sondeos daban “empate técnico” y en octubre derrotaba a su rival por 11,62 puntos (Dirección Nacional Electoral)¹³. El revés tuvo también una doble consecuencia provincial: disminuir el poder del FpV en la legislatura bonaerense y debilitarlo en el CB donde ganó en 16 distritos frente a los 29 (sumando Morón) que había conquistado en 2011. Ahora 15 intendencias mostraban el dominio del FR¹⁴.

III. La trayectoria de las elecciones 2015

En las elecciones de 2015 la provincia concurre en dos ocasiones a las urnas para elegir autoridades provinciales y legisladores nacionales, y a una tercera para votar presidente y vicepresidente de la República. Ellas fueron las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) donde se votaron los candidatos a diferentes cargos para las generales (en una boleta extensa nunca vista de 87 centímetros), las elecciones generales y el balotaje presidencial¹⁵. De las diez coaliciones con precandidatos a goberna-

¹² Al igual que el desprendimiento exitoso ensayado por Cafiero en 1985 y por Francisco De Narváez en 2009.

¹³ CEOP y Aresco daban diferencias de 2 y 0,3 puntos hablando de «empate técnico» (Clarín, 2013; Perfil, 2013). Poliarquía, 2 puntos al 5 de agosto: Massa, 32,8 por ciento; Insaurralde, 30,1 por ciento; De Narvaez, 13,2 por ciento (La Nación, 2013).

¹⁴ Perdió la mayoría quedando con 44 diputados y el FR con 19, mientras retuvo la mitad del Senado con 23 escaños, frente a 11 del FR. Aunque tras la caída en las encuestas de Massa algunos volvieron al FpV (Gabriel Katopodis de San Martín, Darío Giustozzi de Almirante Brown y Raúl Othacehé de Merlo) o emigraron al PRO (Gustavo Posse de San Isidro y Jesús Cariglino de Malvinas Argentinas, quien luego regresaría al FR), el golpe que el FR asestó al kirchnerismo fue estratégico para sus aspiraciones de continuidad.

¹⁵ Los cargos eran: presidente y vicepresidente de la Nación, 35 diputados nacionales, gobernador y vicegobernador, 23 senadores provinciales en 4 secciones electorales (5 por la segunda, 9 por la tercera, 6 por la sexta y 3 por la octava), 46 diputados provinciales en las otras 4 secciones electorales (15 por la primera, 14 por la cuarta, 11 por la quinta y 6 por la séptima), 135 intendentes y candidatos a los concejos deliberantes. La novedad fue la elección de 19 diputados para el Parlasur por el distrito nacional y a 1 parlamentario por provincia.

dor y vicegobernador, solo el FpV, Cambiemos Buenos Aires y Unidos por una Nueva Alternativa (UNA) los disputaron en la elección general¹⁶.

De las tres, dos presentaban un solo *ticket*. Cambiemos evitó la competencia interna pese a los tres precandidatos presidenciales. El PRO y sus aliados acordaron la nominación de María Eugenia Vidal en una provincia gobernada desde hacía 28 años por el peronismo. Eso les permitía juntar fuerzas y evitar el desgaste de una campaña entre partidos que debían mostrarse unidos. De ahí que Vidal fue acompañada por un dirigente de la UCR, Daniel Salvador, con trayectoria en el tema derechos humanos, aunque casi desconocido para el electorado. Una armonía entre Macri y los otros presidenciables con Vidal era el panorama de Cambiemos. UNA integró su *ticket* con dos peronistas: el ex gobernador Felipe Solá y el técnico Daniel Arroyo. De ahí que el votante peronista contaba con una opción por fuera del oficialismo. Por lo tanto, únicamente el FpV competía en las PASO al llevar dos fórmulas: Julián Domínguez- Fernando Espinoza, ambos peronistas, y Aníbal Fernández (peronista)-Martín Sabbatella (un kirchnerista no peronista).

Dada la permanencia, desde 1987, del peronismo al frente de la provincia, su triunfo descontado encerraba, no obstante, la principal incógnita de las PASO: quién resultaría el vencedor del FpV. La disputa entre Fernández y Domínguez revelaba las diferentes preferencias del kirchnerismo y del peronismo. Cercana al precandidato a vicepresidente Carlos Zannini y elegida por la presidenta, la primera fórmula custodiaba el legado k y garantizaba votos kirchneristas.

La opción por Fernández ocurrió después del fracaso para la nominación del ministro del Interior, Florencio Randazzo, el predilecto del kirchnerismo. Luego de prometer a Randazzo competir por la presidencia, la presidenta dio marcha atrás consagrando solo a Scioli para ese puesto y proponiendo al ministro la precandidatura al Poder Ejecutivo de Buenos Aires. Públicamente, Randazzo rechazó el convite y el FpV quedó sin precandidato. Entonces CFK optó por una fórmula capaz de representar al kirchnerismo puro, formada incluso con un precandidato no peronista como Sabatella. La presidenta tomó esa decisión pese a que Fernández poseía una alta imagen negativa, que se popularizó y aumentó con rumores y acusacio-

¹⁶ Fuera de FpV, Cambiemos y UNA estaban: Progresistas con dos fórmulas: Jorge Ceballos-Victoria Vuoto y Jaime Linares-Juan Carlos Pugliese (h); Compromiso Federal con una fórmula, Eduardo D'Onofrio-Ana Savignano; Frente Popular, con un fórmula, Adolfo Aguirre-Lidia Braceras; Patria Grande, con una fórmula, Manuel Bertoldi-Marina Santandino; Frente de Izquierda y de los Trabajadores con dos fórmulas, Christian Castillo-Juan Hermosilla y Néstor Pitrola-Rubén Sobrero; Movimiento al Socialismo con una fórmula, Héctor Heberling-Maximiliano Cisneros y el Movimiento Socialista de los Trabajadores, con una fórmula, Vilma Ripoll-Gustavo Giménez.

nes de encontrarse ligado al narcotráfico. *Su designación por parte de CFK constituyó la primera dimensión que llevó al resultado electoral.*

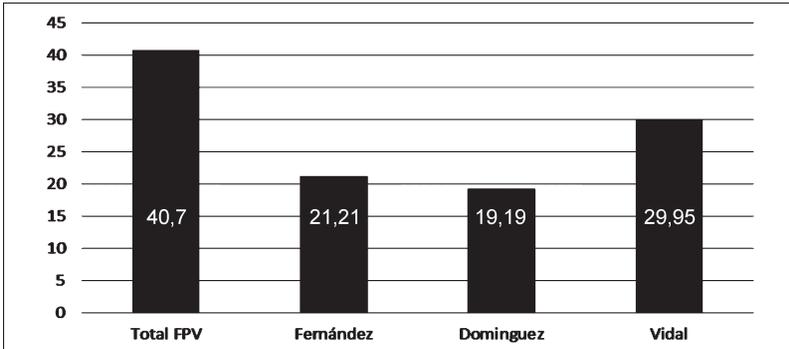
¿A qué se debió, entonces, su candidatura? Dado que la provincia carece de balotaje, y por lo tanto resulta electo gobernador el candidato más votado en la primera vuelta, el triunfo de Fernández se daba por descontado. Por lo tanto, sobre esta especulación, por cierto errónea, su elección respondió a la necesidad de CFK de manejar un territorio clave después de 2015. Su victoria le daría el poder de gobernar Buenos Aires para ejercer desde allí presión sobre Scioli o, en caso de perder éste, para que el FpV posea un reaseguro político-territorial.

La segunda fórmula, más compatible con Scioli, expresaba mejor el peronismo y se la suponía con mayores condiciones de captar votos no kirchneristas, peronistas y filo-peronistas. Integrada por Domínguez, un peronista cercano a la Iglesia Católica con larga relación con el peronismo, y por Espinoza, un peronista tradicional, jefe del principal distrito del CB, La Matanza y con aspiraciones de jugar en la política grande, el *ticket* aseguraba la continuidad del justicialismo en el gobierno provincial, sin demasiadas intromisiones kirchneristas.

La ciudadanía destinó el primer puesto al FpV con el 40,3 por ciento (sumados ambos contendientes), consagrando a Fernández con el 52,5 por ciento de los votos frente al 47,5 por ciento de Domínguez. La distancia entre ambos fue más exigua en el recuento total del FpV, donde los ganadores (21,21 por ciento) aventajaron por solo 2,02 puntos a sus competidores (19,19 por ciento), como muestra el Gráfico 1. Distancia que se vuelve más problemática para Fernández si se considera su imagen negativa, la escasa representatividad de su compañero de fórmula y la presencia de la opción peronista representada por UNA, que con el 19,5 por ciento de sufragios ocupó el tercer lugar. En consecuencia la novedad no fue el triunfo del FpV, sino que Vidal resultó la más votada (29, 4 por ciento). Las tres fuerzas reunieron el 89,2 por ciento de los votos válidos emitidos¹⁷.

¹⁷ El restante 10,8 por ciento se repartió entre Progresistas 4 por ciento, FIT 3,7 por ciento, Compromiso Federal 1 por ciento y un conglomerado que no alcanzó el 1 por ciento de los votos (Atlas Electoral de Andy Tow).

Gráfico 1
Porcentaje de votos en las PASO



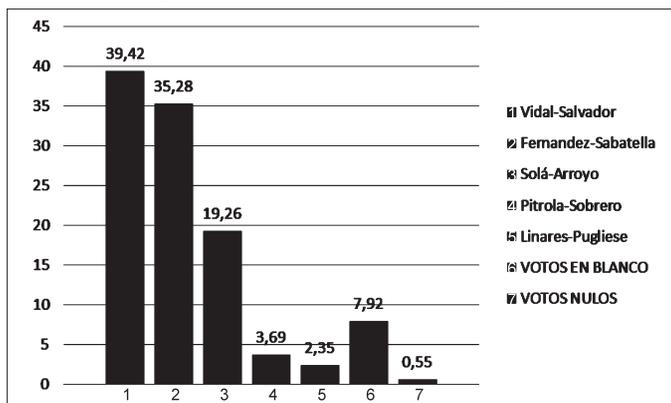
Fuente: Elaboración propia en base a la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires.

Las PASO planteaban tres interrogantes que permitían pensar en un cambio de signo político en Buenos Aires. 1) Cuál sería la influencia de la alta imagen negativa de Fernández en la decisión del voto, dado que las fórmulas no kirchneristas sumaron 60 por ciento de votos. 2) Hasta qué punto la polarización kirchnerismo-antikirchnerismo atravesaba también al peronismo, frente a una oferta electoral donde votar a Solá permitía descartar la alternativa oficialista manteniéndose dentro del justicialismo. 3) Hasta dónde la ausencia de balotaje ayudaría a consagrar gobernadora a Vidal, dada la división del voto panperonista y habiendo sido ella la candidata más votada.

Pese a las alertas, el desenlace de la elección general (Gráfico 2) sorprendió a todos y acabó con los argumentos sobre la imbatibilidad de las máquinas partidarias, la incidencia de los programas de ayuda social directa en los resultados electorales y el frecuente efecto arrastre de la nación sobre la provincia. Vidal incrementó 10,07 puntos, mientras Fernández disminuyó 5,16 puntos. El Gráfico 2 muestra los porcentajes de votos de todos los candidatos¹⁸. La mayoría bonaerense eligió fórmulas peronistas (54,54 por ciento) pero no a Fernández. *La existencia de dos fórmulas peronistas, dispersaron el voto de sus simpatizantes y seguidores convirtiéndose en la segunda dimensión que contribuyó al resultado electoral.*

¹⁸ En votos: Vidal: 3 609 312; Fernández: 3 323 789; Solá: 1 763 241; Pitrola: 338 159; Linares: 215 159; en blanco: 792 230 (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires).

Gráfico 2
Porcentaje de votos en las elecciones generales



Fuente: Elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow.

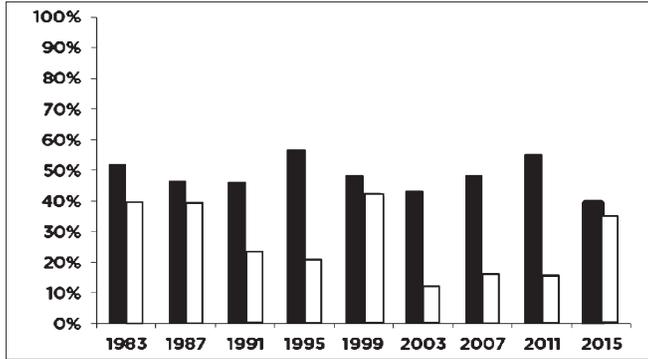
La jornada electoral trajo seis novedades. 1) El justicialismo perdió luego de gobernar Buenos Aires durante 28 años consecutivos. 2) Por primera vez en la historia provincial una mujer salía electa gobernadora, sin ser hija, ni hermana, ni esposa de¹⁹. 3) A diferencia de sus predecesores, Vidal carecía de carrera nacional previa, pues provenía de la Ciudad de Buenos Aires. 4) Se trató de las elecciones a gobernador más competitivas desde el retorno a la democracia, como lo prueba el indicador de competitividad (Gráfico 3) que establece la diferencia entre el primero y el segundo. Vidal prevaleció 4,31 puntos porcentuales sobre Fernández²⁰. 5) Sin superar el 40 por ciento de votos, Vidal se convertía en la gobernadora con el menor porcentaje de votos desde 1983²¹.

¹⁹ Hay solo 4 mujeres al frente de municipios bonaerenses: La Matanza, Verónica Magario (FpV); General Arenales, Erica S. Revilla (Cambiamos); Baradero, Fernanda C. Antonijevic (Cambiamos); y Montegrande, Sandra M. Mayol (UNA).

²⁰ La diferencia más exigua fue en 1987 cuando Cafiero derrotó a Casella por 6,82 puntos (46,48 sobre 39,66 por ciento) y en 1999 cuando Carlos Ruckauf venció a Graciela F. Mejjide por 6,9 puntos (48,3 sobre 41,4 por ciento) (Dirección Nacional Electoral).

²¹ 1983: Armendáriz (UCR) 51,98 por ciento; 1987: Cafiero (PJ) 46,48 por ciento; 1991: Duhalde (PJ) 46,26 por ciento; 1995: Duhalde (PJ) 56,69 por ciento; 1999: Ruckauf (PJ) 48,34 por ciento; 2003: Solá (PJ) 43,32 por ciento; 2007: Scioli (PJ) 48,24 por ciento; 2011: Scioli (PJ) 55,07 por ciento (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires).

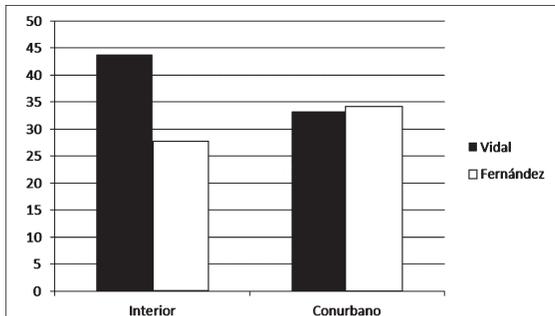
Gráfico 3
Elecciones a gobernador (1983-2015). Votos obtenidos por el primer y segundo candidato



Fuente: Cippec (Cuadernos electorales provincia de Buenos Aires, 2015).

La victoria de Vidal sobre Fernández en 7 de las 8 secciones electorales (con la tercera como excepción), no debe ocultar que la distribución de los sufragios en el CB y en el interior (Gráfico 4) reflejó la diferencia política existente entre ambos territorios. Mientras Vidal aventajó en el interior, Fernández logró la delantera en el CB. 6) Finalmente, Fernández cosechó la menor cantidad de votos en la historia del peronismo bonaerense, incluso menos que los obtenidos por Herminio Iglesias. Por imponer una fórmula leal, CFK perdió Buenos Aires.

Gráfico 4
Distribución de votos a Vidal y a Fernández en CB e interior



Fuente: Elaboración propia en base a La Nación Online (2015b).

El FpV resultó incapaz de obtener los votos necesarios para ganar y tampoco consiguió el “efecto arrastre” nación-provincia, que se transformó en la tercera dimensión que contribuyó al resultado electoral. Scioli sumó 1,95 puntos más que Fernández (37,13 a 35,18 por ciento). Una diferencia de votos en blanco entre la categoría a presidente y a gobernador se dio mayormente en municipalidades donde ganó Scioli. El dato esclarecedor: la acusación de “fuego amigo” que hizo el jefe de Gabinete tras la elección (Murillo et al., 2015). Vidal planteó en su campaña la necesidad del voto útil debido a la ausencia de balotaje y de hecho obtuvo 447 337 sufragios más que Macri (39,49 frente 32,92 por ciento). En consecuencia, en Cambiemos no solo faltó “efecto arrastre”. Por el contrario, *un significativo corte de boleta a favor de Vidal constituyó la cuarta dimensión del resultado electoral*. Management & Fit registró que la diferencia entre los votos a gobernador y a presidente para las fuerzas ganadoras, desde 1983, había oscilado entre 3,1 por ciento negativo y 4,9 por ciento positivo para la candidatura a gobernador²². Ahora Vidal superaba a Macri en 6,7 puntos, debido a la adhesión de votantes a otros presidenciables, quienes lograron más votos que sus postulantes a gobernador²³. Macri acertó en nominar a Vidal, pese a quienes la consideraban una decisión subóptima y creían en la necesidad de una coalición con el FR, que llevase a Massa como aspirante a la gobernación; no solo para traer votos a la fórmula presidencial sino también ganar Buenos Aires.

En los comicios legislativos, las secciones primera, cuarta, quinta y séptima eligieron diputados y las secciones segunda, tercera, sexta y octava, senadores²⁴. Como muestran los Gráficos 5 y 6 hubo una escasa diferencia de resultados entre las PASO y la elección general. En la última, en la categoría legisladores, el FpV consigue 0,63 puntos (56 304 votos) más que Cambiemos. Aunque en el CB, el FpV aventaja por 3,62 puntos a Cambiemos y en el interior, Cambiemos supera por 2,99 puntos al FpV²⁵. Estas cifras son relevantes en la conformación de las Cámaras.

²² El primero, Fernández Meijide respecto de Fernando de la Rúa en 1999, y el segundo Duhalde versus Menem en 1995 (El Estadista, 2015a).

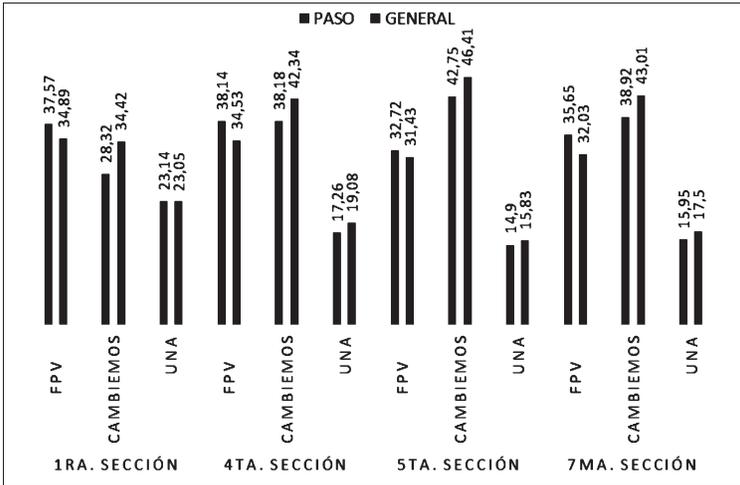
²³ Lo mismo ocurrió en 2007 cuando Scioli gana la gobernación con el 48,24 por ciento (3 376 795) mientras que CFK consigue casi 3 puntos menos, 45,91 por ciento (3 283 391) a presidenta (Dirección Nacional Electoral).

²⁴ En 2015, en diputados, Cambiemos obtiene 19 diputados, el FpV 17 y UNA 10; mientras el primero consigue 13 senadores, el FpV 8 y UNA 2 (El Estadista, 2015a).

²⁵ La distancia de 3,62 puntos del FpV sobre Cambiemos en el CB significan 324 123 votos a favor del FpV y la diferencia de 2,99 puntos de Cambiemos sobre el FpV implican 267 819. Son datos de la categoría legisladores provinciales donde el total positivos fue 8 960 662 votos (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires).

Gráfico 5

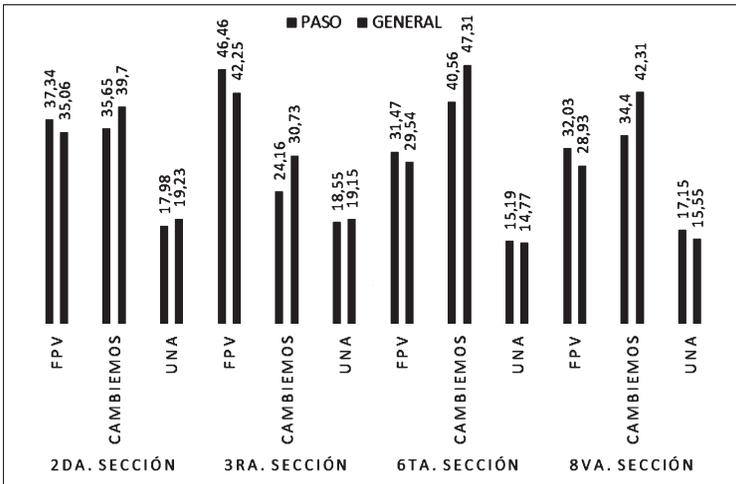
Resultados por sección en la categoría diputados provinciales



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

Gráfico 6

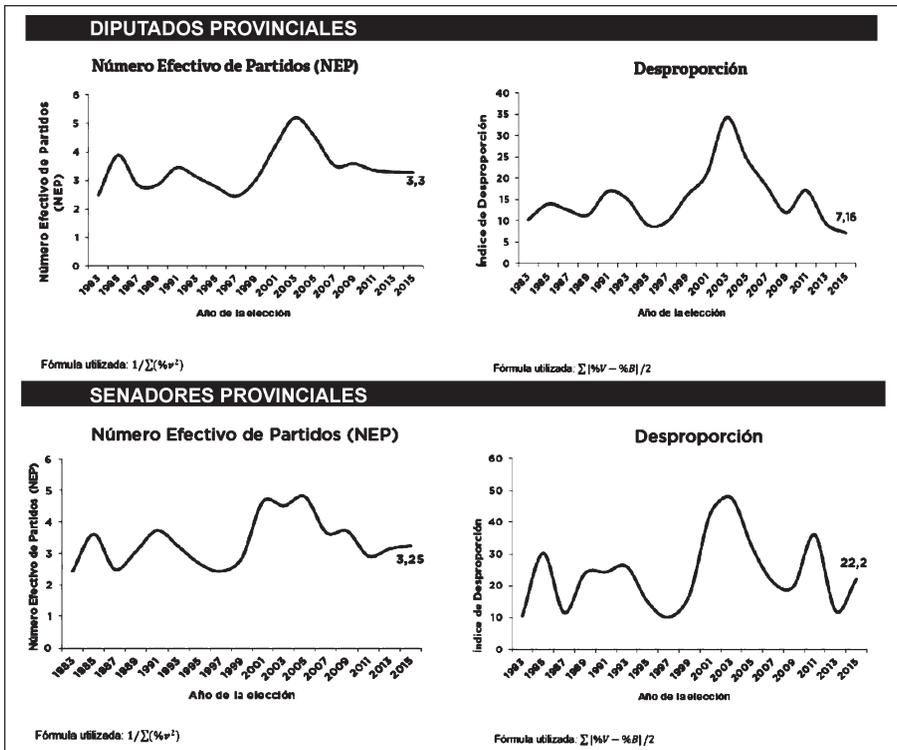
Resultados por sección en la categoría senadores provinciales



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

El número efectivo de partidos (NEP) se mantuvo alrededor de 3, tal como sucedía desde 2007: 3,3 para diputados y 3,25 para senadores provinciales. El Gráfico 7 muestra la relación entre el NEP y la desproporción representativa provincial que también se conserva.

Gráfico 7
Número efectivo de partidos en las categorías diputados y senadores provinciales



Fuente: Cippec (Cuadernos Electorales provincia de Buenos Aires, 2015).

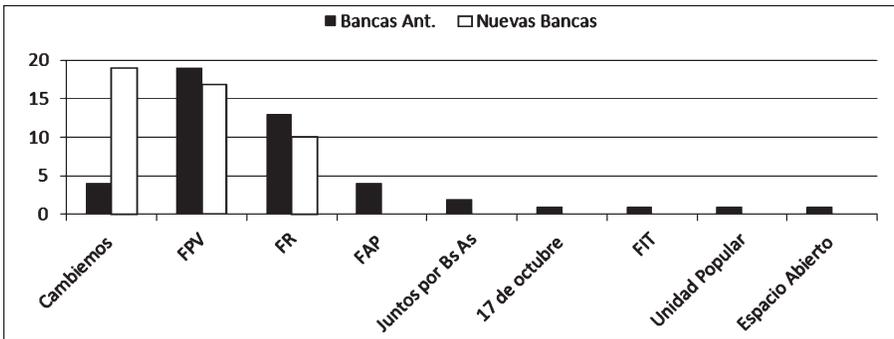
Con 19 diputados y 13 senadores obtenidos por Cambiemos, 17 y 8 por el FpV y 10 y 2 por UNA, respectivamente, los Gráficos 8 y 9 muestran la conformación legislativa²⁶. Considerando que el cuórum propio implica 49

²⁶ Número de escaños en Diputados: el FpV 36, Cambiemos 28, UNA 20, FAP 4, Justicialismo Bonaerense 2, FIT 1 y Peronismo Bonaerense 1. En senadores 16 para Cambiemos, 8 para el FpV, 9 para UNA, 2 para el Justicialismo Bonaerense, 1 para el GEN y 1 para PJ Néstor Kirchner.

diputados y 25 senadores, la nueva gobernadora con 28 y 16 en cada Cámara enfrenta una situación de gobierno dividido. El FpV se queda con la primera minoría en ambos recintos, con lo cual Cambiemos deberá acordar con otras fuerzas para lograr cuórum. Sin embargo, ha logrado un beneficio. Si antes la sobrerrepresentación del interior favorecía a la oposición, ahora se vuelca hacia el oficialismo.

Gráfico 8

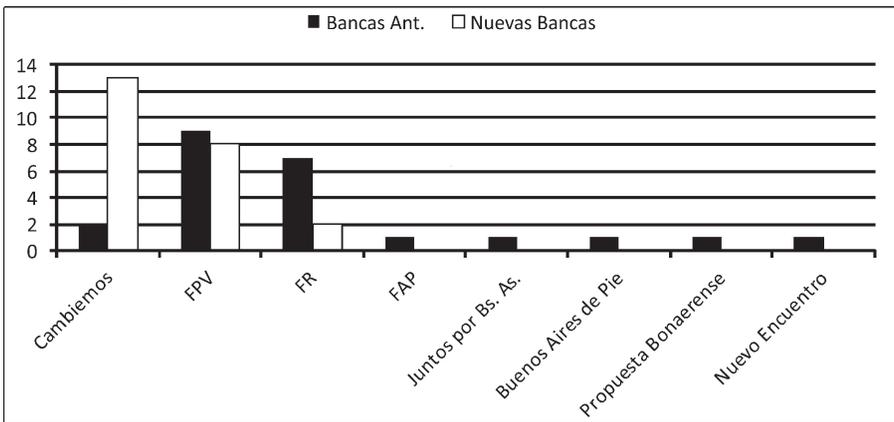
Bancas que mantiene y nuevas bancas obtenidas en la HC de Diputados



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 9

Bancas que mantiene y nuevas bancas obtenidas en la HC de Senadores



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires.

En el ámbito local es llamativo el retroceso del FpV en el CB, donde obtuvo 19 municipios, mientras Cambiemos alcanzó 11 y UNA 3²⁷. En el interior, Cambiemos queda gobernando 54 municipalidades, entretanto 36 son para el FpV. Ahora bien, considerando que el interior posee un mayor porcentaje de capas medias y que los candidatos peronistas sumados (FpV y FR) vencieron en mayor número de distritos del CB (22 en total), resulta evidente que el peronismo sigue reteniendo un alto porcentaje de votos donde se encuentran las franjas más pobres de la población. La fortaleza del peronismo entre los sectores humildes —mayoritarios en Florencio Varela, Moreno, Berazategui y Merlo— se conserva en el CB, sumando los votos del FpV y de UNA. Sin embargo, el kirchnerismo recibió un duro golpe en el CB, comparando con los 29 distritos conquistados en 2011.

Tomado en perspectiva histórica, un nuevo cambio se ha producido en el CB. Con el retorno a la democracia en 1983, el territorio dibujó un mapa bicolor en el cual los 19 distritos que entonces lo conformaban se repartieron, casi en partes iguales, entre la UCR y el PJ. Cuando se elevó a 23 el número de municipios, con la reforma constitucional de 1994, sucede un largo período de monocolor justicialista (entre propios y aliados) apenas interrumpido por la Alianza en 1999. Cuando la ley de 2006 amplió su número a 33 distritos, se continuó manteniendo el color único. Ese monocolor se fractura en las elecciones generales con la presencia de un mapa, esta vez tricolor.

IV. El impacto bonaerense sobre la elección nacional

Dados la imbricación, el juego anidado y un padrón de 38 por ciento de votantes sobre el total país, la sección argumenta el impacto de la provincia en los resultados presidenciales. A propósito de la imbricación y el anidamiento, los candidatos a la gobernación por Cambiemos y por el FpV fueron elegidos por la presidenta, en el primer caso, y por la jefatura de la coalición, en el segundo. El oficialismo tenía dos expectativas que la elección bonaerense transformó en infundadas: 1) alcanzar la presidencia y 2) hacerlo sin balotaje. Veamos.

La relación entre Scioli y la presidenta atravesó múltiples vaivenes, desde que el gobernador anunció su interés por ser candidato presidencial de

²⁷ El kirchnerismo castigó a los intendentes del CB que en 2013 se fueron *al* y luego volvieron *del* FR, con duras internas en las que cayeron los mandatarios de Merlo y de Almirante Brown, y curiosamente en algún caso cuando salieron airosos de la elección primaria no fueron respaldados por la ciudadanía (como en Pilar) en los comicios provinciales. Por el lado del FR, perdió Malvinas Argentinas y Hurlingham a manos del kirchnerismo, y retuvo Tigre, San Miguel y San Fernando.

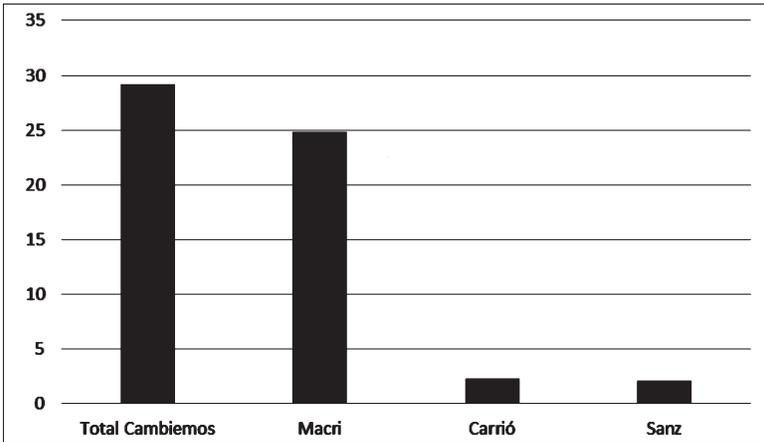
manera inconsulta con su jefa. Una tensión entre convertirse en el sucesor de CFK y al mismo tiempo demostrar autonomía política produjo desavenencias, que incluso habían llevado al FpV bajo las órdenes de la presidenta a ubicar un kirchnerista duro, Gabriel Mariotto, a la vicegubernación en 2011. La presidenta acabó aceptando a Scioli, en parte porque las encuestas se lo imponían, en parte porque no construyó un delfín. El gobernador no representaba de manera nítida al FpV, sobre todo a su núcleo duro menos cercano al peronismo, a buena parte de los organismos de derechos humanos, a sectores piqueteros y a otras organizaciones sociales pro kirchneristas. Sin embargo, por esta misma razón, la candidatura de Scioli significaba beneficios, pues el gobernador aparecía menos confrontativo y con mayores posibilidades de atraer votos de ciudadanos próximos al peronismo, además de los propios justicialistas. Por lo tanto, Scioli era un candidato que, electoralmente, cabalgaba entre el kirchnerismo puro (que lo votaría de todas formas) y el peronismo.

Las tres instancias electorales bonaerenses colocan a Scioli en una posición crecientemente desventajosa, pese a que en todas ganó la provincia. En las PASO, Scioli alcanzó el 39,69 y Macri, 24,81 por ciento, aunque Cambiemos obtuvo el 29,15 por ciento. Massa salió tercero con el 20,65 por ciento²⁸. El resultado mostró, en primer lugar, que la evidente fortaleza electoral de Scioli (14,87 puntos de votos más que Macri) era insuficiente para alcanzar la mayoría (es decir, la mitad más uno de los votos). Pese a gobernar 8 años consecutivos, poseer una alta imagen positiva y una mayor intención de voto, las cifras colocaban su candidatura presidencial al borde del abismo. En segundo lugar, el corolario de las primarias probó el atractivo de Cambiemos en torno a la precandidatura de Macri, quien venció holgadamente a sus rivales, dejando al descubierto su bajo poder electoral (Gráfico 10)²⁹. En tercer lugar, la cantidad de votantes que optaron por Massa a presidente demostraba el daño que su candidatura infligió a las aspiraciones presidenciales del FpV. Massa hería el voto oficialista y daba una opción presidencial al peronista desencantado con el kirchnerismo. El tigrense adquirió envergadura político-electoral merced a la arena electoral bonaerense y allí mantenía su principal caudal electoral.

²⁸ Porcentaje sobre los votos positivos; sobre los válidos: Scioli, 37,69 por ciento; Macri, 27,68 por ciento; y Massa, 19,61 por ciento. Distribución de votos: Scioli: 3 418 176, Macri: 2 136 361 y Cambiemos: 2 510 298, Massa: 1 778 909 (Dirección Nacional Electoral).

²⁹ Sanz-Llach obtuvo el 7,05 por ciento, Carrió-Flores, el 7,85 por ciento mientras Macri-Michetti el 85,10 por ciento (Dirección Nacional Electoral).

Gráfico 10
Las PASO a presidente en Cambiemos



Fuente: Elaboración propia en base al Atlas Electoral de Andy Tow.

En la elección general, la sangría continuó para el oficialismo, al disminuir significativamente la distancia entre Scioli y el segundo. Si en las PASO había sido de 14,87 puntos, ahora la diferencia se acortó en tan solo 4,21 puntos (37,13 a 32,92 por ciento) (Dirección Nacional Electoral). Pese a las especulaciones que erróneamente pronosticaban una migración de buena parte del voto radical (en las PASO destinado a Sanz) hacia otros postulantes, el jefe de Gobierno de la CABA sumó 3 puntos más, al total de votos que retuvo de Cambiemos³⁰. Por eso la victoria de Vidal causó el doble efecto de hacer leer casi como un fracaso el triunfo de Scioli en Buenos Aires y de fortalecer las aspiraciones presidenciales de su espacio. Entretanto, los votantes de Massa (22 por ciento; es decir 2 062 610 votos) pasaban a convertirse en los árbitros del balotaje³¹. El balance final de la primera vuelta acabó con Scioli obteniendo el porcentaje más bajo de votos provinciales a un presidente peronista³².

En cuanto a la distribución de los votos en esta instancia, en el CB Scioli sacó el 42,8 por ciento (2 620 809) y Macri el 31,38 por ciento (1 921 582);

³⁰ Distribución de votos: Scioli, 3 419 041 y Macri, 3 031 168 (Dirección Nacional Electoral).

³¹ Nicolás del Caño (FIT) 341 734 (3,71 por ciento), Margarita Stolbizer (Progresistas) 264.583 (2,87 por ciento) y Adolfo Rodríguez Saá (ACF) 89 256 (0,97 por ciento). Mientras los votos en blanco fueron 223 902 (2,36%) (Dirección Nacional Electoral).

³² Buenos Aires le aporta el 38,15 por ciento y a Macri el 36,45 por ciento de los votos a la presidencia.

mientras en el interior el último con el 40,60 por ciento (1 109 586) superó a Scioli que alcanzó el 29,21 por ciento (798 232). Entonces, en el CB, Scioli aventajó a su rival por 699.217 sufragios, mientras en el interior, Macri lo hizo por 311 354 votos. Se trató de una primacía para el FpV de 387 863 votos; ella era suficiente para copar la elección general. Pero para lograr la presidencia, el aspirante del FpV debía conseguir, en el balotaje, una diferencia sustantiva e irreversible en Buenos Aires, incluso mayor que la de sus predecesores. Era el único modo de compensar las derrotas que seguramente sufriría en distritos muy poblados como Córdoba, Santa Fe, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³³.

Al no conseguir esa diferencia, los votos a presidente obtenidos por Scioli en su provincia contribuyeron a su derrota nacional. Buenos Aires le ofreció poco más de la mitad de los puntos con que se distanció de Macri en total país, donde el postulante del FpV lo aventajó por 737 386 votos. Con estos números se abría la incógnita: ¿quién sería el destinatario de los más de 6 000 000 de votos a presidente, reunidos por las otras fuerzas políticas cuya mayoría pertenecía a UNA³⁴?

En el balotaje, primero, la distancia se vuelve a acortar a favor de Cambiemos: Scioli aventajó a Macri por solo 2,3 puntos (219 147 votos), es decir 51,1 a 48,85 por ciento³⁵. Segundo, continuó la tendencia de las dos elecciones anteriores: en el CB Scioli recibe más votos que Macri —53,68 (3 548 185) a 46,32 por ciento (3 061 800)— mientras que en el interior Macri supera al gobernador —54,9 (1 564 526) a 45,10 por ciento (1 285 495). Tercero, permaneció la inclinación peronista de los sectores más humildes del CB que en sus distritos más pobres trasladaron los votos de UNA a Scioli. Buenos Aires se partió en dos, al igual que el resto del país. La provincia le aporta a Cambiemos el 35,87 por ciento del total de los votos que consagraron a Macri presidente, es decir, menos que a Alfonsín y poco más que a De la Rúa; siendo los presidentes peronistas los que siempre recibieron el mayor caudal electoral de la provincia³⁶.

³³ En ésta Macri aventaja a Scioli por el 25 por ciento de los votos (Datos de la Dirección Nacional Electoral).

³⁴ Massa había logrado 5 386 977, el FIT 812 530 mientras Stolbizer 632 551 y Rodríguez Saá 412 578 (Dirección Nacional Electoral).

³⁵ Macri aventajó a Scioli en el balotaje, total país, por 678 774 votos (12 988 349 a 12 309 575) (Dirección Nacional Electoral). Si bien Córdoba fue decisiva para Macri, pues obtuvo 930 831 votos más que Scioli (Macri: 1 546 831, Scioli: 616 002), la principal ventaja de Scioli debía provenir de Buenos Aires, donde superó por 219 147 votos a Macri (Dirección Nacional Electoral).

³⁶ Aporte sobre el total país: a Raúl Alfonsín, 37,26 por ciento; a Carlos Menem en 1989, 39,68 por ciento y en 1995, 39,30 por ciento; a Fernando de la Rúa, 35,53 por ciento; a Néstor Kirchner, 44,25 por ciento; a Cristina Fernández de Kirchner, en 2007, 38,67 por ciento y en 2011, 40,80 por ciento (Atlas Electoral de Andy Tow).

V. Conclusión

Una continuidad persiste en Buenos Aires. El interior continúa más esquivo al peronismo, mientras el CB sigue siendo su territorio, y su victoria se da de manera contundente en los distritos más pobres. En cuanto a las novedades, demostramos que se dieron en los niveles Ejecutivo, Legislativo y local: 1) la derrota peronista a la gobernación luego de 28 años, 2) el ascenso de una mujer al Poder Ejecutivo, 3) quien carecía de carrera nacional previa como sus predecesores, 4) el mayor indicador de competitividad desde 1983, 5) la proporción más baja de votos a un gobernador desde el retorno a la democracia, 6) el menor porcentaje de sufragios para un aspirante peronista a la gobernación, desde 1983, 7) la sobrerrepresentación legislativa a favor del oficialismo luego de 28 años, y 8) el mapa tricolor del CB.

Todas las novedades se comprenden merced a los resultados electorales causados por la convergencia de las cuatro dimensiones señaladas. Desde las estrategias políticas, dos de ellas tienen como marca distintiva los juegos anidados diseñados por las jefaturas partidarias. 1) La desafortunada candidatura del FpV resultó de la decisión de CFK de descartar el triunfo bonaerense y ubicar una fórmula leal a su conducción, para ejercer presión desde Buenos Aires sobre el futuro poder central. 2) La división de la opción peronista se inicia exitosamente en 2013 en Buenos Aires y el FR la sostiene, pese a las presiones para que Massa sea candidato a gobernador por Cambiemos. La imbricación lleva a Massa a diseñar una estrategia de anidamiento nación-provincia que derrotada, bien puede mantener y ampliar su caudal electoral en el futuro. A su vez, la aparente decisión subóptima de Cambiemos termina victoriosa. Al continuar Massa en la carrera presidencial, la división del voto peronista en la provincia y la mala imagen de Fernández dieron a Vidal mayores chances de ganar.

Las dimensiones restantes, 3) la ausencia del efecto arrastre de Scioli sobre Fernández y 4) el corte de boleta a favor de Vidal, confirman que el voto de una franja ciudadana desanudó aquello que venía anidado desde las direcciones del FpV y de Cambiemos. Entonces, el artículo alegó una primera causalidad: que la imbricación nación-provincia fuerza a los jefes políticos a diseñar juegos anidados en Buenos Aires, cuyo resultado electoral depende, por un lado, de su perspicacia para leer las demandas ciudadanas y de sus posibilidades de llevar un buen candidato y, por el otro, de la voluntad de los votantes.

Si esto es así, el texto sugiere que las cuatro dimensiones poseen una segunda causalidad: las dos primeras (la candidatura de Fernández y el mantenimiento de la escisión peronista) fueron responsabilidad de la oferta partidaria, y condujeron a las otras dos (ausencia de efecto arrastre y corte de boleta), que estuvieron en manos de las opciones ciudadanas. De este

modo mientras la imbricación y los juegos anidados nacionalizan la política bonaerense en lugar de territorializarla, como ocurre con el resto de las provincias, una franja ciudadana se empeña en conferirle, con su voto, cierto grado de autonomía. Desde ahí contribuye a definir la arena nacional.

Bibliografía

- Botana, N. (2012). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires, Argentina: PENT-Prometeo.
- Calvo, E. y Micozzi, J. P. (2003). Defendiendo la gobernación: crisis política, reformas reactivas y supervivencia política en las provincias argentinas. Trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Rosario, Argentina.
- Calvo, E., Szwarcberg, M., Micozzi, J. P. y Labanca, J. (2001). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En J. M. Abal Medina y E. Calvo (Eds.), *El federalismo electoral argentino*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba-INAP.
- Clarín (2013, 9 de octubre). Las últimas encuestas antes de la veda electoral.
- El Estadista (2015a, 30 de octubre). El factor Vidal en la provincia.
- El Estadista (2015b, 12 de noviembre). La provincia de Buenos Aires y las sorpresas de los votantes.
- Escolar, M. y Pérez, P. (2001). *¿La cabeza de Goliat? Región metropolitana y organización federal en Argentina*. Trabajo presentado en el XXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, DC.
- Escolar, M., Minvielle, S. y Castro, L. (2004). Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas. En M. I. Tula (Ed), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense* (pp. 83-129). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Halperín Donghi, T. (2014). *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.
- La Nación (2013, 9 de agosto). Massa mantiene una leve ventaja, pero Insaurralde achica la diferencia.
- La Nación Online (2015a, 26 de octubre). Elecciones 2015: resultados por provincia, por distrito y por comuna. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1839396-elecciones-2015-resultados-en-vivo-por-provincia-municipio-y-comuna>
- La Nación Online (2015b, 26 de octubre). Elecciones 2015: mapa de resultados de la elección bonaerense. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1839430-elecciones-2015-mapa-de-resultados-de-la-gobernacion-bonaerense>

- Malamud, A. (2014). Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires. En M. I. Tula (Ed), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense* (pp. 71-82). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Murillo, M. V., Rubio, J. y Mangonnet, J. (2015). La provincia de Buenos Aires y las sorpresas de los votantes. *El Estadista*. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=8967>
- Ollier, M. M. (2010). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires, Argentina: Unsam Edita.
- Ollier, M. M. (2015a, 27 de octubre). Se quebraron varios mitos. *Clarín*.
- Ollier, M. M. (2015b, 24 de noviembre). Una vez más, la maldición de Ugarte. *Clarín*.
- Perfil (2013, 8 de agosto). Massa saca 5 puntos a Insaurralde y el PRO gana cómodo en la Ciudad.
- Staffa, D. (2004). La estructura del Poder Legislativo en la provincia de Buenos Aires y la búsqueda del equilibrio geopolítico. En M. I. Tula (Ed), *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense* (pp. 71-82). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley, CA: University of California Press.

Palabras clave

resultado electoral bonaerense en 2015 – imbricación política nación-provincia – juegos anidados – derrota kirchnerista

Keywords

Buenos Aires' electoral outcome in 2015 – intertwining between federal and provincial politics – nested games – Kirchnerist defeat

Abstract

This article explains Buenos Aires' political and electoral process in 2015, with reference to the historical intertwining between the province and national politics (Ollier, 2010). This fact obliges the leaderships of parties and political coalitions to design nested games (Tsebelis, 1990) between the two levels. Both these factors are explored in the following four dimensions that converged in the resulting Buenos Aires elections outcome and its impact on the presidential election: 1) the unfortunate Frente para la Victoria candidate for governor; 2) the Peronist vote split between the Front for Victory and the dissident Renewal Front; 3) the incapacity of the Kirchnerist presidential candidate to carry the provincial contender (coattail effect) and 4) the cutting a ballot in favour of the Cambiemos candidate, which proved decisive in the absence of a provincial second round.

Reseñas

«Hagamos equipo»: PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina

Gabriel Vommaro y Sergio Morresi (organizadores)

Ediciones UNGS, Buenos Aires, 2015, 296 páginas

Mariana Gené

Editado en 2015, *«Hagamos equipo»: PRO y la constitución de la nueva derecha en Argentina*, es el resultado de cinco años de investigación de un grupo conformado por sociólogos y politólogos que emprendieron el estudio del PRO cuando su envergadura era muy diferente a la que tiene en la actualidad. En efecto, parte de los (muchos) méritos de este libro es el de haberse «tomado en serio» al PRO como partido político —y no sólo como la empresa personal de Mauricio Macri— cuando no había bibliografía en este sentido y estudiarlo constituía una apuesta incierta. Así, se trata del resultado de un trabajo de largo aliento que llega a las librerías justo cuando el partido (liderando la coalición Cambiemos) logró el éxito que lo llevó nada más y nada menos que a la presidencia de la Nación y la gobernación de la provincia de Buenos Aires. Compuesto de una introducción general y seis capítulos, el libro tiene una prosa cuidada, sus distintas partes están claramente articuladas bajo un programa común y resultan desafiantes de diversos lugares comunes sobre el PRO (producidos a veces por sus propios miembros, otras por sus adversarios y muchas otras por los profesionales del comentario político). Lejos de contentarse con refutar o corroborar aquellas afirmaciones rápidas sobre el partido que circulan en los medios y en el campo político en general, *«Hagamos equipo»* integra aquellos argumentos al análisis, observando el modo en que son movilizados por distintos ac-

tores, el sentido que se pugna por acordarles en cada caso y los efectos que tienen en la organización. Con una combinación de técnicas cuanti- y cualitativas, entre las que se destacan una encuesta realizada a cuadros del partido, entrevistas en profundidad, observaciones y trabajo de archivo, su sustento empírico es particularmente extendido. Sus reflexiones teóricas, apoyadas fundamentalmente en la sociología política francesa, la sociohistoria y la teoría política, apuntan al enraizamiento social de PRO (aquellos espacios donde se reclutan militantes y dirigentes y se forjan determinadas visiones de mundo) y a la comprensión de sus ideas y prácticas en relación con las tradiciones de las que se nutre. En ese sentido, ofrece una serie de contribuciones novedosas y en cierto modo descentradas para estudiar a los partidos políticos y sus modos de funcionamiento.

La introducción firmada por Vommaro y Morresi emplaza claramente al libro en la frondosa literatura sobre los partidos y sus transformaciones recientes, expone las fuentes y metodologías utilizadas, y aboga por una recuperación de la dimensión social e ideológica en el estudio de los entramados partidarios. El capítulo 1, de los mismos autores, traza la historia del PRO desde su surgimiento tras la crisis de 2001 hasta 2011, analizando los principales hitos que fueron modificando su perfil y caracterizándolo como un partido de «de lo nuevo». Muestra su heterogeneidad interna, detallan-

do las cinco facciones que lo componen (la de derecha, la de las ONG, la de los empresarios, la facción radical y la peronista), la división del trabajo que existe entre ellas y el modo diferencial en el que aportan al núcleo duro de la identidad partidaria. Finalmente, sitúa al partido en el espacio político argentino, mostrando su carácter de centro-derecha y señalando algunas de las principales diferencias que lo separan de experiencias anteriores.

En el capítulo 2, Gabriela Mattina se ocupa de la evolución de la figura de Mauricio Macri desde sus inicios en la presidencia de Boca Jrs. Analiza sus estrategias de presentación de sí y los modos en que los medios —principalmente los diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*— lo caracterizaron en distintas épocas. Con un amplio acervo de datos, se concentra en ejes como la posición socioeconómica, las preferencias ideológicas y los lazos familiares del líder del partido, y detalla los mecanismos cruzados de puesta en valor de ciertos atributos y de la invisibilización o desplazamiento de otros. Como todo buen trabajo de archivo, tiene la virtud de historizar elementos que en el discurso público aparecen naturalizados y nos muestra los sucesivos corrimientos que tuvieron lugar para consagrar el pasaje de «Macri» a «Mauricio», como elocuentemente se titula el capítulo.

Luego, Gabriel Vommaro trabaja en profundidad una de las perspectivas teóricas que da tono general al libro. Su artículo desarrolla el concepto de «mundos sociales de pertenencia» e indaga el modo en que el partido está arraigado en esos mundos, que proveen espacios de reclutamiento de cuadros y militantes; estilos legítimos de presentación y formas de rituales partidarios; criterios de selección de candidatos y repertorios de acción para hacer carrera; así como vínculos con

los electores y complicidades culturales con sus principales simpatizantes. El capítulo hilvana con maestría una pluralidad de materiales que permiten comprender cabalmente al partido y su arraigo sociocultural así como advertir los alcances de este enfoque: desde una inauguración de obra pública en campaña hasta la presentación de los funcionarios en sus páginas web, pasando por discursos públicos, entrevistas y datos de la encuesta a dirigentes partidarios. Vommaro muestra la centralidad del mundo del *voluntariado* (con valores afines a PRO como el don de sí con el que se significa el hecho de «meterse en política» y a la experiencia previa de militantes provenientes de escuelas religiosas u ONG) y de las *empresas* (con el énfasis en la ética gestionaía y el «hacer» que está en el corazón de los valores del partido). Asimismo, se ocupa de las *generaciones políticas* y su fecundidad para asir la inserción de los partidos en tramas sociohistóricas más amplias. Muestra la presencia de cuatro generaciones, entendidas no en términos biológicos sino según el momento en que ingresaron a la actividad política, y es contundente al ilustrar cómo para cada una de ellas hacer política significa cosas distintas y pertenecer al PRO también.

Por su parte, Sergio Morresi desarrolla otro de los nudos centrales del libro: la construcción ético-política y la pertenencia ideológica del PRO al mundo de la derecha. Su capítulo releva las distintas definiciones sobre la derecha y las dificultades de cada una de ellas, al tiempo que caracteriza tres familias históricas de derecha divergentes entre sí. Ofrece un interesante recorrido por la historia de las opciones políticas de este signo en Argentina y su problemática relación con la democracia, para culminar en el modo en que puede entenderse al PRO como una fuerza de centro-derecha pragmáti-

ca, con vocación de poder y compromiso con la democracia. El autor analiza los documentos partidarios en los que PRO se presenta como un partido posideológico, «más allá de la izquierda y la derecha» y lo emparenta con otros casos internacionales, muestra los posicionamientos de sus elencos en lo que respecta a la relación entre Estado y mercado dando cuenta de la impronta neoliberal del partido, se detiene en los valores tradicionales que expresan sus miembros y lo acercan a un partido conservador, así como a la centralidad de ideas de solidaridad y eficiencia que lo transforman en una «derecha sensible».

Luciana Arriondo se ocupa de los dirigentes de PRO que iniciaron su actividad política en los años ochenta en el marco de las organizaciones universitarias ligadas a la Ucede. La autora muestra de modo atrapante la historia de esa militancia intensa, los saberes y redes que se forjaron en esa experiencia, las crisis que la trastocaron (en especial con el acuerdo de las cúpulas con el gobierno de Menem) y las solidaridades a largo plazo que

se establecieron y permitieron, años después, la entrada masiva de dirigentes al partido liderado por Mauricio Macri.

Finalmente, en el sexto y último capítulo Juan Grandinetti se adentra con lucidez en la organización Jóvenes PRO. Analiza la dimensión política y moral que se le asigna a la categoría «juventud», ligándola a la «nueva política» entendida como una actitud flexible y eficaz, no encorsetada en ideologías propias del siglo anterior; lo cual es también afín a su pertenencia a una «generación de la democracia». Se detiene además en las tareas específicas que le están destinadas a esta organización (y las que le están vedadas) así como en la estrecha relación de sus autoridades con distintos dirigentes «grandes» del partido, que tiene efectos paradójicos en su autonomía y márgenes de acción.

En suma, el libro editado por Gabriel Vommaro y Sergio Morresi constituye una referencia ineludible para quienes quieran saber más sobre el PRO, pero también para todos los que se interesan en los partidos políticos y sus transformaciones en la historia reciente.

La ciudad posible. Guía para la actuación urbana

Marcelo Corti

Café de las Ciudades, Buenos Aires, 2015, 557 páginas

Gisela Signorelli

La ciudad debe reconocerse como un hecho capitalista dado que emerge en la Edad Moderna con la consolidación de dicho sistema, al asentarse pobladores alrededor de la industria. Desde entonces, la ciudad ha sido un espacio de aglutinación y de segregación, de centros y periferias, de incluidos y excluidos.

Esa ciudad del siglo XVII y XVIII llega hasta nuestros días pero, en su actual etapa, sólo requiere de consumidores: la sociedad de la producción se ha convertido en la sociedad del consumo. Y así como en la sociedad moderna no todos podían ser los dueños de los medios de producción, en la sociedad posmoderna no todos pueden ser consumidores.

La ciudad es un ente que contiene la vida urbana con límites primariamente geográficos a manera de un recipiente contenedor que es a la vez rígido y moldeable. Pero lo urbano sobrepasa los límites de la ciudad dado que además de los aspectos tangibles y materiales existen otras dimensiones constitutivas como son aquellas vinculadas a las subjetividades compartidas. Este escenario convierte a la ciudad en un entramado complejo, en palabras de Milton Santos, en un espacio de fuerzas desiguales.

La ciudad posible es, en ese sentido para M. Corti, aquella que podemos y queremos construir con los recursos disponibles y con la voluntad de quienes la habitan (p.32). Se compone de una serie de principios a alcanzar: es legible; está adaptada a su entorno; está integrada a

su territorio y al mundo; es diversa, estimulante y educativa; abierta, accesible, segura y bella; por último, es eficiente y justa.

El libro se propone como una guía para la acción que la haga posible. Aunque desde la mirada del arquitecto, Corti, resalta a lo largo de todo su texto que el urbanismo es una dimensión de la política y que, por tanto, su efecto no es neutro.

Avanza así en conceptos técnicos y centrales para su abordaje. Para ello, y saldando teóricamente las diferencias entre la ciudad y lo urbano (o la ciudad construida y la ciudad como hecho social), esquematiza el trabajo en tres dimensiones de la primera: *Urbs* —como hecho físico—; *Civitas* —como producción social y cultural—; y, *Polis* —como ámbito de relaciones de poder y convergencia de los ciudadanos—.

En cada una de dichas dimensiones aparece con mucha claridad la esencia del hecho urbano como hecho político privilegiando a los sujetos que la habitan a través de la lectura e interpretación del territorio.

Se trata de un trabajo conceptual muy interesante que va descomponiendo las secuencias del genoma de la ciudad. Primero, entonces, desde los físico y espacial (categorías como densidad, usos del suelo, trama y tejido urbano, capacidad constructiva, espacio público, infraestructuras, movilidad, etc.), seguido por los aspectos socioeconómicos y culturales

(economías urbanas, plusvalías y especulación inmobiliaria, urbanización dispersa, grandes locales comerciales, ghetrificación, distritos económicos, industrias creativas, etc.) y, finalmente, por las cuestiones políticas (descentralización, participación ciudadana, metropolización, etc.).

En cada caso, el autor presenta una historización, una descripción del panorama actual y hace uso de numerosos ejemplos de ciudades latinoamericanas y europeas. Esto último, ubica al lector y permite una mayor y mejor comprensión de lo desarrollado.

En una segunda parte del libro, titulada «La actuación urbana», Corti se aproxima a un aspecto fundamental y de plena vigencia: la planificación urbana. Con una metodología similar a la anterior avanza conceptual y herramientalemente. Su análisis es allí pormenorizado siguiendo cada etapa del plan y de nuevo ejemplificando oportunamente.

En las últimas cien páginas, podemos encontrar un capítulo que se ocupa del desarrollo urbano, dedicándole especial atención a los grandes proyectos urbanos. Y, por último, hallamos a un tema que, sin embargo, creemos atraviesa todo el trabajo: «El rol del Estado en la promoción de desarrollos urbanos virtuosos e inclusivos» (p. 491) a partir de la ejecución de intervenciones urbanas de menor y mayor envergadura.

De este modo aporta a la politología una mirada interesante sobre un tema que nos preocupa como es la ciudad y sus fragmentaciones. El autor, desarrolla opiniones contundentes sobre problemáticas cotidianas de nuestro paso por la ciudad.

Es una obra apropiada para académicos, gestores e interesados en la temática. Narrada de manera simple pero precisa y que permite adentrarse en el entramado urbano con garantías de no quedar atrapados en él.

Socialismo & democracia

Alfredo Remo Lazzareti y Fernando Manuel Suárez

Eudem, Mar del Plata, 2015, 633 páginas

Natán Skigin

¿Qué vínculo hay entre democracia y socialismo? ¿Existe un socialismo democrático o, acaso, la democracia sólo está vinculada con el sistema capitalista? La tensión entre los valores de la igualdad y la libertad modelaron un debate que involucró no sólo a los filósofos y teóricos, sino más bien a sociedades enteras y, tal vez en particular, a aquellas personas consideradas de izquierda, una posición ideológica definida por Bobbio (1995) como el privilegio del valor de la igualdad frente a otros valores, considerando a la desigualdad como artificial:

Lo igualitario parte de la convicción de que la mayor parte de las desigualdades que lo indignan, y querría hacer desaparecer; son sociales y, como tales, eliminables; lo no igualitario, en cambio, parte de la convicción opuesta, que son naturales y, como tales, ineliminables¹.

Socialismo & Democracia, libro compilado por Alfredo Remo Lazzareti y Fernando Manuel Suárez, se propone varios objetivos: dar cuenta de los vínculos existentes y posibles entre las doctrinas socialistas y los regímenes democráticos; excavar los periplos de la experiencia de la izquierda democrática en la Argentina y, en particular, del Partido Socialista fundado en 1896 por Juan B. Justo; explo-

rar las ideas de los pensadores más influyentes del socialismo en el país; y, finalmente, describir el escenario y las perspectivas que enfrentan las corrientes igualitarias a nivel global, aunque con un especial énfasis en América Latina.

Cada una de las metas ocupa lo central de cada una de sus secciones. El volumen está precedido por una introducción en la que los coordinadores vinculan teoría y datos para dar cuenta del surgimiento de las sociedades modernas a partir de las revoluciones en Francia, Inglaterra y Estados Unidos, de sus ideas socialistas, republicanas, democráticas y liberales, así como de sus éxitos y fracasos. Cabe aclarar esto último, porque los autores «se sinceran» desde el principio: no conciben al socialismo separado de la democracia y, como se deslizará a lo largo del libro, tampoco de los valores republicanos y liberales. De allí que lancen una furibunda crítica a las derivas totalitarias producto del «socialismo real» soviético.

Durante la primera parte y bajo la constante sombra de Guillermo O'Donnell —quien aparece en cada uno de los escritos sobre todo a partir de la relación entre los Estados democráticos y sus ciudadanos, y entre los mismos ciudadanos entre sí—, los autores se proponen indagar las diferentes aristas de la democracia. Evalúan sus principales conceptos, experiencias y sus horizontes. Así, Hugo Quiroga concluye que ya no existe una única forma de representación, sino que la legitimidad electoral perdió su monopolio ante la

¹ Bobbio, N. (1995). *Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Barcelona, España: Taurus.

informalización —movimientos sociales y piqueteros— y la virtualización —la «revolución comunicacional»— de la política. Osvaldo Iazzeta revisa las dimensiones público-sociales y público-estatales entendiendo que la calidad de lo público es crucial para juzgar a las democracias. Hugo Vezzetti explora las representaciones de la democracia en la sociedad y la cultura, estudiando no sólo los discursos, sino también los mitos y los acontecimientos históricos. Gerardo Aboy Carlés estudia la «fundación» de la democracia argentina en 1983, sus mitos y resignificaciones. Rocío Annunziata analiza los diferentes mecanismos de democracia participativa, que proliferaron en la región durante los últimos años pero que parecen haberse quedado a medio camino en medio de un debate entre teorías elitistas de la democracia versus las teorías participativas.

La segunda parte del libro explora el recorrido de la izquierda democrática en la Argentina, pero en particular el del centenario Partido Socialista, desde sus inicios en las postrimerías del siglo XIX, pasando por un siglo XX que alternó regímenes autoritarios, semidemocráticos y democráticos, y llegando al inesperado éxito que, por momentos, cosechó la organización partidaria durante los últimos años. Francisco Reyes explora las identidades socialistas de los primeros tiempos del partido y, al igual que Carlos Herrera y Fernando Suárez, estudia la figura de Juan B. Justo, el líder indiscutido de una organización que desde el principio se diferenció de otros tipos de izquierda a través de su perfil reformista, democrático y liberal. Por su parte, Marcos Novaro explora la trayectoria de una izquierda «acorrallada» por el populismo durante un siglo XX caracterizado por la inestabilidad de los regímenes y que, consolidada una democracia ahora largamente ininterrumpida, se fragmentó en un contexto de «giro a la

izquierda» del peronismo —esta vez en su versión kirchnerista—. Gerardo Scherlis, en tanto, analiza al Partido Socialista a la luz de tres transformaciones esenciales que se produjeron en los partidos políticos en las democracias contemporáneas. La primera consiste en el pasaje de organizaciones representativas a organizaciones de gobierno: las elecciones organizan la formación de los gobiernos, sin que los electores establezcan un vínculo representativo con su opción electoral. La segunda transformación consiste en el giro del centro de gravedad de los partidos desde la sociedad hacia el Estado. Las organizaciones buscaron compensar así su debilidad en los vínculos sociales afianzando su posición en el Estado. Más que la cara de la sociedad ante el Estado, Scherlis sostiene que ahora representan la cara del Estado ante la sociedad. El tercer cambio se da al interior de las propias organizaciones a través de una modificación en el balance del poder en favor de los líderes que ocupan cargos públicos, menoscabando a las bases del partido.

Si la primera parte del libro concentra sus energías en las teorías y prácticas democráticas, y la segunda en la experiencia socialista en la Argentina, el resto de *Socialismo & Democracia* se encarga de explorar el vínculo entre democracia y socialismo. Entonces, la tercera parte analiza la coyuntura ubicada entre fines de la década del '70 y comienzos de la del '90 a la luz de las influencias intelectuales de la época. A partir del rechazo de cualquier otra vía que no fuera la democrática, el pensamiento de Bobbio comenzó a calar más hondo en los intelectuales argentinos. Por medio del repudio de la violencia armada —en la cual muchos de ellos habían estado involucrados— y del autoritarismo, la izquierda volvió a sus raíces democráticas y liberales. Es en este sentido en que Jorge Dotti, Julián Melo,

María Jimena Montaña, Pablo Ponza, Ricardo Martínez Mazzola y Héctor Ghiretti analizan figuras destacadas como Portantiero y Aricó, así como la del mencionado teórico italiano.

La última sección evalúa los desafíos de la izquierda mundial, aunque con particular énfasis en América Latina. De este modo se examinan las posibles agendas reformistas en el marco de un escenario político globalizado en el cual prima un capitalismo que no hace sino incrementar la desigualdad entre ricos y pobres. María Matilde Ollier, Aldo Isuani, Nicolás Caputo y Gonzalo Martner coinciden en que las transformaciones ya no pueden apartarse de la legalidad democrática. Es por esta vía que deben buscarse a la vez los ideales de libertad e igualdad.

Socialismo & Democracia reúne valiosos aportes para reencausar un socialismo que por momentos parece perdido y que, para algunos, ya fracasó y es parte de lo viejo. Los académicos demuestran que la corriente debe reinventarse para seguir siendo competitiva. Ya no sólo debe conservar un programa y una identidad, sino que debe adaptarse a un entorno en que los partidos perdieron gran parte de sus vínculos sociales. Eso no implica resignar totalmente su programa y limitarse, como tantos otros, a eslóganes de «eficiencia». Por el contrario, debe mostrar que también puede gobernar de forma distinta, sin dejar de promover una agenda propia. Es que la legitimidad se conforma hoy a partir de las funciones de gobierno.

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.)

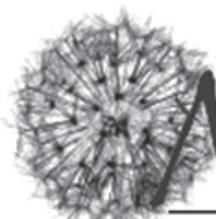
o Debe estar indicada cuál es la fuente de los mismos.

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 7 NO 11 (2015)

ARTÍCULOS

- *La política exterior de México hacia América Latina y el Caribe durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012).* Rodríguez Añez M. & Prado Lallande J.P.
- *Inserción internacional y política de Defensa en un mundo en transición. Perspectivas de cooperación en defensa entre Argentina y México.* Daponte A. & Moreno F.
- *México, el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico: intereses, identidades y prioridades regionales.* Ochoa Bilbao L. & Velázquez Flores R.
- *La relación política y económica Brasil-México: encuentros, desencuentros y el nuevo papel de China en la región.* Gachúz Maya J.C. & López Vega J.L.
- *Los usos de Friedman: estrategias lockeanas en la refundación neoliberal.* Guñazú M.C.
- *Poder de agenda, contexto y cambio institucional como proceso en Argentina: los casos de la Ley de Cuotas de Género y la Ley de Lemas.* Toppl H.

RESEÑAS

ACTIVIDADES DEL IDICSO

