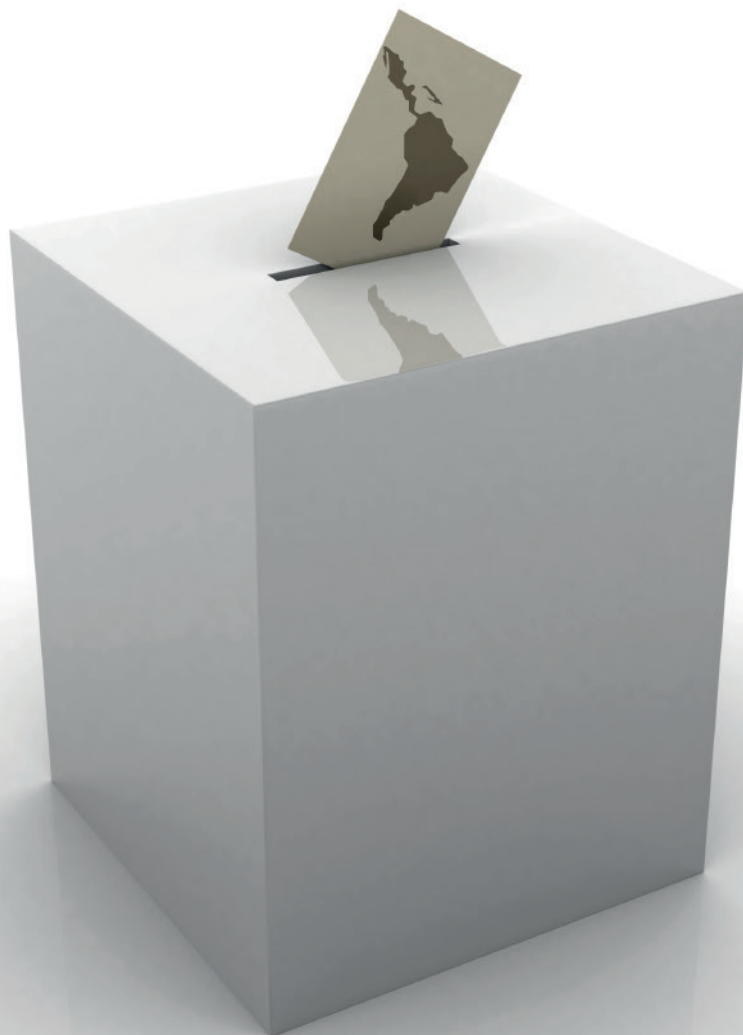


# ÍCONOS | 78

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • enero - abril 2024



## **Sistemas electorales subnacionales en América Latina**

Subnational electoral systems  
in Latin America

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

N.º 78, vol. XXVIII (1er. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT). Chile  
CABELL'S. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI Journals Master List. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia  
LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
SCOPUS. Elsevier. Países Bajos  
SJIF. Scientific Journal Impact Factor. Estados Unidos  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editora en jefe (Editors-in-chief)

- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristobal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe. University of Cambridge. Reino Unido

##### Editores del dossier 78 (Editors of dossier)

- Tomás Dosek. Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México. México
- Antonio Cardarelo. Universidad de la República. Uruguay.

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

Asistente editorial: María Dolores Vaca

Corrector de estilo: Manuel Acosta

Traducción al inglés: Angus Lyall

Imagen de portada: Antonio Mena

Diseño y diagramación: Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

Impresión: V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:

[revistaiconos@flacso.edu.ec](mailto:revistaiconos@flacso.edu.ec)

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral: enero, mayo, septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

### Dossier de investigación/Research dossier

---

#### Presentación del dossier

Sistemas electorales subnacionales en América Latina . . . . . 7-14

*Introduction to dossier*

*Subnational electoral systems in Latin America*

Tomás Dosek, Antonio Cardarelo y Flavia Freidenberg

01. No tan distintos: reformas y tensiones multinivel  
en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil . . . . . 15-32

*Not so different: Reforms and multilevel tensions in the selection  
of subnational candidacies in Argentina and Brazil*

Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón

02. Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las  
elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020 . . . . . 33-51

*Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections  
in Uruguay, 2010-2020*

Daniel Buquet, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt

03. Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:  
desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú . . . . . 53-72

*Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's  
political participation in Peru*

Juan Manuel Ponte

04. Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires:  
la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa . . . . . 73-93

*Immigrant voting in the province of Buenos Aires:  
Subnational voter registration policy under the spotlight*

Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao



05. De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén. . . . . 95-114  
*From plurinational electoral reform to intercultural democracy in Bolivia: The case of the Mosestén people*  
Augusto Díaz-Villanueva

Temas/Topics

---

06. ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina? . . . . . 117-136  
*Towards a “new” peasant question in Argentina?*  
Julia L. Colla y Sebastián Valverde

07. Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013 . . . . . 137-153  
*Authoritarian neoliberalism, economic elites, and educational reform in Mexico, 2013*  
Jesús Bojórquez-Luque

08. Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia . . . . . 155-175  
*State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic*  
Erica Schenkel

09. Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas queer y veganismos decoloniales . . . . . 177-197  
*Antispeciesist feminisms in Ecuador and Colombia: Queer practices and decolonial veganisms*  
Juan José Ponce-León

10. El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista . . . . . 199-217  
*The surplus labor force in Argentina: An analysis from feminist economics*  
Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez

d  
dossier






## Presentación del dossier Sistemas electorales subnacionales en América Latina

*Introduction to dossier  
Subnational electoral systems in Latin America*



Editores del dossier / Editors of dossier

-  Dr. Tomás Dosek. Profesor asociado. Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú). (tdosek@puccp.pe) (<https://orcid.org/0000-0003-4297-8456>)
-  Dr. Antonio Cardarello. Profesor adjunto. Universidad de la República (Uruguay). (salvador.cardarello@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>)
-  Dra. Flavia Freidenberg. Investigadora titular. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (México). (flavia@unam.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-9905-0777>)

### Introducción

En julio de 2019 el Congreso de la República de Colombia introdujo la posibilidad de una segunda vuelta electoral para la elección de la alcaldía de Bogotá a partir de 2023. El nuevo sistema estipula que, si la candidatura más votada no obtiene la mayoría absoluta de votos o el 40 % con una diferencia de 10 puntos sobre la segunda persona más votada, se daría una segunda vuelta tres semanas después de la primera. Esto lo asemeja al sistema electoral para la presidencia en Bolivia o Ecuador.

La realización de las segundas vueltas en las elecciones presidenciales en América Latina, una de las principales tendencias en la región durante el periodo democrático actual (Zovatto y Orozco Henríquez 2008), ha sido ampliamente estudiada en la literatura comparada. Sin embargo, los cambios implementados tras esa reforma y otras reglas electorales en los niveles subnacionales de los sistemas políticos han recibido escasa atención. Por tanto, se conoce relativamente poco sobre la manera en la que funcionan los sistemas electorales subnacionales, cuáles son las razones de sus reformas y qué consecuencias tienen para la competencia política, para la representación o para la gobernabilidad democrática.

El reciente “giro subnacional” en la política comparada (Giraudy, Moncada y Snyder 2019) y el creciente interés por la política subnacional en las últimas dos décadas no han mejorado esta situación. La nueva mirada permitió ir superando los sesgos nacionalizantes de la política que caracterizaron tradicionalmente el estudio de los partidos políticos, los sistemas electorales, la representación política y otros fenómenos políticos (Dosek y Freidenberg 2013; Freidenberg y Suárez-Cao 2014; Giraudy, Moncada

y Snyder 2019). En América Latina, si bien el interés por las elecciones y por la representación política subnacional ha sido un área más prominente (Dosek y Varetto 2023), el estudio de las reglas electorales y sus cambios aún requiere mayor atención.

Este vacío en la literatura avala la necesidad de entender mejor las reglas de juego a través de las cuales se eligen las autoridades políticas, desde una mirada subnacional y multinivel. Tras las reformas de descentralización (y recentralización) en la región, la política se ha vuelto cada vez más multinivel y los cargos políticos subnacionales más visibles y con mayor impacto sobre el nivel nacional. Las recientes reformas electorales en las provincias y en los municipios han cambiado no solo los incentivos institucionales con los que cuentan los hombres y las mujeres que se dedican a la política, sino también las dinámicas de la representación política subnacional. Los ejemplos abundan.

En los últimos cinco años tres países prohibieron la reelección indefinida en las alcaldías: Chile, Costa Rica y Ecuador (Dosek 2019). La introducción de cuotas y de la paridad de género modificó significativamente la participación y la presencia de las mujeres en los Gobiernos subnacionales (Batlle, Miranda y Suárez-Cao 2021; Freidenberg et al. 2018). Las candidaturas alternativas a los partidos políticos, como las independientes o las organizaciones políticas subnacionales, permitieron que en muchos países se abriera el juego político subnacional, lo cual, a su vez, implica mayores desafíos para las élites políticas (Dosek y Alva 2023). Estas nuevas realidades requieren otros “lentes analíticos” que superen el estudio de los sistemas políticos desde una mirada nacional.

Estas reformas modificaron diversos aspectos relacionados con el tipo de partidos políticos que pueden participar (Perú, Ecuador, Costa Rica), la representación política de las mujeres (México, Bolivia, Argentina, Costa Rica, Ecuador, Perú), los límites a la reelección (Chile, Perú, Costa Rica, Ecuador), la violencia política de género (México, Perú, Bolivia), la composición de los cuerpos legislativos subnacionales (El Salvador, Perú) o la introducción de nuevos cargos de elección popular (Chile, Uruguay, Perú). Por tanto, el “activismo reformista electoral” en América Latina (Freidenberg y Dosek 2016a) es recurrente, tiene consecuencias multiniveles y a nivel subnacional, y requiere nuevos análisis para entender cómo funcionan actualmente las reglas electorales subnacionales.

Los estudios empíricos de los sistemas electorales subnacionales son escasos, y más aún los de perspectiva comparada.<sup>1</sup> De hecho, el trabajo de Molina (2007) sigue siendo el más completo, pues compara los principales componentes de los sistemas electorales a nivel subnacional en los 18 países de América Latina. En la misma línea, Cardarello (2011a) estudió los elementos básicos de los sistemas electorales locales (tanto ejecutivos como legislativos) de todos los países latinoamericanos. Otras

<sup>1</sup> Para una mirada más detallada acerca de los Gobiernos locales se sugiere consultar Nickson (1995, 2018).

investigaciones pusieron énfasis en diversos elementos de los sistemas electorales: Suárez-Cao (2016) examinó los sistemas electorales de las gubernaturas, mientras que Dosek (2019) revisó las reglas de reelección local en la región y sus cambios recientes. En términos generales, Freidenberg y Suárez-Cao (2014) analizaron la congruencia de los sistemas de partidos latinoamericanos, incluyendo una descripción detallada de los sistemas electorales locales en 12 países de la región.

En los países federales como Argentina y México (hasta 2014), varios estudios han aprovechado la variación de los sistemas electorales o algunos de sus componentes (el llamado “federalismo electoral”) para compararlos entre las entidades federativas. Por tanto, se analizaron los efectos de los sistemas electorales estatales sobre la representación política en México (Gilas et al. 2017; Caminotti y Freidenberg 2016) o entre las provincias, la capacidad del federalismo electoral para transformar las reglas subnacionales y sus efectos sobre diferentes dimensiones del sistema político en Argentina (Calvo et al. 2008; Fernández 2016). También se encuentran investigaciones acerca de los criterios de los distritos perdedores, su relación con los sistemas electorales mixtos y sus efectos sobre la representación de las mujeres en las 32 entidades federativas mexicanas (Gilas y Crithianson 2018).

Las reglas de la reelección también recibieron bastante atención por parte de la literatura comparativa (Almaraz 2010; Cardarello 2011b; Liendo 2014; Lucardi y Almaraz 2017). Lo mismo sucedió con otros elementos entre los que destacan calendarios electorales, cuotas y paridad o diversos aspectos relacionados con la conversión de votos en cargos (Calvo y Micozzi 2005; Casas Cárdenas y Ávila Sánchez 2012; Lucardi y Micozzi 2021; Berman 2021) y sus efectos sobre las carreras políticas o en la representación política (de las mujeres). Sin embargo, estas investigaciones comparativas entre países, al igual que las comparaciones subnacionales al interior de las respectivas naciones, son menos comunes y, por tanto, la mayoría se enfocan en estudios de caso.

En ese sentido, los estudios abarcan básicamente las tres dimensiones propuestas por este dossier, las cuales ayudan a ordenar la agenda de investigación sobre los sistemas electorales subnacionales en América Latina. Estos temas tienen que ver con las características actuales de los sistemas electorales, con los procesos de reformas y con las consecuencias que tiene el funcionamiento de los sistemas electorales subnacionales para la competencia político-electoral. Los primeros, de corte más descriptivo, ofrecen análisis integrales tanto de los diseños de los sistemas y sus principales componentes como de los regímenes electorales en términos más generales, abarcando reglas que tradicionalmente no se analizan pero que pueden generar importantes impactos sobre la competencia y la representación política como las cuotas, la paridad de género o los procesos de selección de candidaturas (Freidenberg y Dosek 2016b).

Los segundos examinan los recientes procesos de reformas electorales a nivel subnacional o las reformas nacionales que han tenido impacto sobre las reglas subnacionales, centrándose en los orígenes y en las razones de las mismas. En ese sentido,

se enfocan en los diagnósticos, en los actores que promueven estos procesos y en los razonamientos detrás de los mismos. Asimismo, estos estudios pueden evidenciar las interacciones entre los niveles de competencia, por ejemplo, la influencia de la exigencia de armonización normativa desde lo federal a lo subnacional o los efectos de difusión de procesos de innovación democrática en los sistemas electorales desde lo estatal o lo provincial a lo federal.

Finalmente, los terceros abordan las consecuencias de los diseños electorales subnacionales sobre otros aspectos de la competencia y la participación electoral. Aquí se encuentra el nivel de la oferta en términos de organizaciones partidarias, los niveles de participación o de representación política. Entre los ejemplos que lo ilustran tenemos la presencia de las mujeres y minorías en la política electoral o las trayectorias y carreras políticas de las autoridades electas. Estos trabajos permiten explorar de manera específica la variación territorial de los efectos de los sistemas electorales subnacionales y sus reformas.

Los artículos incluidos en este dossier abordan, desde diferentes perspectivas, algunos de los tres aspectos mencionados anteriormente y buscan extender la agenda de investigación existente. Las investigaciones abarcan países (federales y unitarios) tan diferentes como Argentina, Brasil, Uruguay, Perú o Bolivia. Emplean diseños de investigación comparados entre naciones (Argentina y Brasil) o dentro de los propios países (municipios en Uruguay y diversas unidades subnacionales en Perú), estudios de casos (de la provincia de Buenos Aires en Argentina o el departamento de La Paz en Bolivia) y evalúan los efectos de los sistemas electorales sobre temas tan diversos como la selección de candidaturas y dinámicas partidarias, el abstencionismo, el voto migrante o la representación de minorías.

En ese sentido, los artículos contribuyen al conocimiento sobre cómo funcionan los sistemas electorales subnacionales, sus reformas y sus efectos desde una diversidad de metodologías, en términos teóricos y sustantivos. En las siguientes líneas se presentan los principales argumentos y hallazgos de los cinco artículos que componen el dossier.

En el primer artículo, “No tan distintos: reformas y tensiones multinivel en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil”, Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón comparan las dinámicas electorales y las reformas políticas en Argentina y Brasil en relación con la selección de candidaturas para cargos electivos subnacionales. Destacan el impacto multinivel de las reformas políticas nacionales sobre los procesos de selección de candidaturas subnacionales y los diferentes resultados que un mismo tipo de reformas tuvo en dos contextos diferentes: mientras en Argentina fomentaron la incongruencia entre niveles institucionales, en Brasil contribuyeron a la convergencia partidaria entre ellos.

En “Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020”, Daniel Buquet, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt abordan la participación electoral y los niveles de abstencionismo de la ciudadanía en

la elección de Gobiernos locales en Uruguay durante varias elecciones municipales. Los autores resaltan que si bien la elección de Gobiernos locales busca acercar la ciudadanía a la política, la evidencia empírica muestra que la participación en las elecciones locales suele ser menor que en los comicios nacionales. Los resultados de este estudio evidencian que la participación electoral es más alta en municipios de menor tamaño y que en muchos de estos territorios los niveles de participación son más altos en comicios municipales que en los departamentales, invirtiendo los postulados de la teoría de “elecciones de segundo orden”.

El tercer artículo, “Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú”, de Juan Manuel Ponte, presenta un análisis detallado de las reformas electorales de paridad y alternancia aplicadas en las elecciones regionales y municipales de 2022 en Perú. Utilizando el enfoque interseccional, su autor muestra que las reformas institucionales favorecen no solo la presencia de las mujeres sino también de jóvenes y de personas de pueblos originarios al aumentar particularmente su participación en los cargos legislativos subnacionales. Asimismo, se expone que las principales barreras para una mayor igualdad siguen siendo el acceso igualitario al financiamiento político y la cobertura sesgada y desigual que los medios de comunicación brindan a las candidaturas.

El cuarto artículo, “Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa”, de Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao, se enfoca en el empadronamiento automático de migrantes en la provincia de Buenos Aires, un fenómeno que se enmarca en los debates más actuales sobre el derecho a la migración de la ciudadanía y en el ejercicio de los derechos políticos. Para el estudio se utilizan una variedad de fuentes entre las que se incluyen estadísticas, documentos primarios y secundarios, y entrevistas a informantes clave para mostrar que, si bien el empadronamiento automático de migrantes es un avance importante, su implementación resulta más compleja dado que requiere de una activa coordinación del Estado, acciones que, a su vez, dependen en gran medida de la voluntad política y de sinergias institucionales *ad hoc*.

En el último artículo “De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén”, Augusto Díaz-Villanueva estudia el ensamblaje institucional introducido por la reforma electoral plurinacional en Bolivia, específicamente en lo que respecta al reconocimiento de los derechos indígenas. Utilizando el caso de estudio la Organización del Pueblo Indígena Mosetén y su participación en la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz, muestra cómo la reforma promueve la democracia intercultural. Por tanto, la reforma ayuda a promover la coexistencia de diferentes sistemas políticos y valores, incluyendo la democracia representativa liberal y las prácticas democráticas comunitarias de las naciones indígenas como las del pueblo mosetén. Presenta, así, los desafíos y las oportunidades en la búsqueda de una democracia intercultural y plurinacional en Bolivia.



El dossier destaca por la diversidad de agendas, por el pluralismo metodológico y por la riqueza de los hallazgos generados por quienes investigan la política subnacional, una mirada que resulta sumamente necesaria para contar con una comprensión exhaustiva del funcionamiento de los sistemas políticos. Aun cuando se puede pensar que la política funciona de manera homogénea en todos los distritos o en todos los territorios, estudios rigurosos como los presentados en este número de *Íconos* desafían esas presunciones. Estos textos ponen en evidencia la necesidad de mirar más allá de estos supuestos teóricos y examinar empíricamente las variaciones territoriales, las interacciones entre niveles institucionales sobre los diversos efectos que puedan tener las reformas electorales a nivel nacional sobre la representación partidaria y los sistemas políticos en general.

## Agradecimiento

Este dossier ha sido elaborado en el marco de las actividades de la Red de Estudios sobre Política Subnacional en América Latina (REPSAL).

## Referencias

- Almaraz, María Gabriela. 2010. "Ambición política por la reelección en las provincias argentinas". *Revista SAAP* 4 (2): 191-226. <https://lc.cx/ISxP5L>
- Battle, Margarita, Lucía Miranda Leibe, y Julieta Suárez-Cao. 2021. "¿Desde lo nacional o desde lo local? El camino de las mujeres al Congreso en la región andina y Chile". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 127: 173-199. <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.173>
- Berman, Luciana. 2021. Condiciones de acceso a la participación política de las mujeres en elecciones ejecutivas subnacionales. Evidencia de siete provincias argentinas (1983-2015). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 30 (2): 7-39. <https://doi.org/10.26851/rucp.30.2.1>
- Calvo, Ernesto, y Juan Pablo Micozzi. 2005. "The Governor's Backyard: A Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races". *The Journal of Politics* 67 (4): 1050-1074. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00350.x>
- Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Pablo Micozzi y Juan Facundo Labanca. 2008. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En *El federalismo electoral argentino: sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, editado por Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina, 63-111. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires / Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Caminotti, Mariana, y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-141. [http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30042-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3)



- Cardarello, Antonio. 2011a. “Sistemas políticos locales en América Latina. Un estudio comparado”. En *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*, editado por Daniel Cravacuore y Clemente J. Navarro, 91-115. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Cardarello, Antonio. 2011b. *La búsqueda de saberse inmortal. La reelección inmediata de los ejecutivos subnacionales*. Montevideo: Universidad de la República.
- Casas Cárdenas, Ernesto, y Rocío Jazmín Ávila Sánchez. 2012. “Diseño y reforma de los sistemas electorales estatales en México”. *Polis* 9 (1): 11-42. <https://lc.cx/IWqBdU>
- Dosek, Tomás. 2019. “Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada”. *Elecciones* 18 (19): 11-38. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2019.v18n19.01>
- Dosek, Tomás, y Carlos Varetto. 2023. “Los alcaldes en la agenda: un análisis de los estudios sobre política local y ejecutivos locales en revistas latinoamericanas de ciencia política (2010-2022)”. Ponencia presentada en el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política, Buenos Aires, del 18 al 21 de julio.
- Dosek, Tomás, y Flavia Freidenberg. 2013. “La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición”. *Politai: Revista de Ciencia Política* 4 (7): 161-178. <https://lc.cx/ue76nS>
- Dosek, Tomás, y Jair Alva. 2023. “¿Quién representa? Partidos políticos nacionales y otras candidaturas en las alcaldías en América Latina”. Ponencia presentada en la ECPR General Conference, Praga, del 4 al 8 de septiembre.
- Fernández, Elías Manuel. 2016. “Sistemas de partidos y sistemas electorales subnacionales en la República Argentina. Un estudio comparado sobre la transformación de la competencia partidaria en tres casos provinciales: Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe (1983-2011)”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Rosario. [https://lc.cx/0uCsq\\_](https://lc.cx/0uCsq_)
- Freidenberg, Flavia, y Julieta Suárez-Cao, eds. 2014. *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz Pogossian y Tomás Dosek, eds. 2018. *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de Ciudad de México / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://lc.cx/a8FpNO>
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Dosek. 2016a. “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”. En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, editado por Kevin Casas-Zamora, Raquel Chanto, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri, 25-92. Washington D.C.: OEA.
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Dosek. 2016b. “Las reformas electorales en América Latina: hacia una conceptualización más amplia”. En *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 73-103. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Gilas, Karolina, y Mikaela Christiansson. 2018. “La paridad de género y la regla de los distritos perdedores en México”. En *Mujeres en la política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek, 145-165. Ciudad de México: Instituto Electoral de Ciudad de México / Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gilas, Karolina, Mikaela Christiansson, Verónica Méndez Pacheco, Rafael Caballero Álvarez y Ángel M. Sebastián Barajas. 2017. "El sistema electoral mixto en las entidades federativas". En *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*, coordinado por Luis Carlos Ugalde y Said Hernández, 60-73. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder, eds. 2019. *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Liendo, Nicolás Alejandro. 2014. "Análisis comparado de los factores institucionales que impiden la reelección de los gobernadores argentinos". *Civilizar* 14 (26): 87-114. [Administración Pública y Sociedad 11: 3-29. <https://lc.cx/4SsywT>](https://lc.cx/tDYm7-Lucardi, Adrián, y Juan Pablo Micozzi. 2021. )
- Lucardi, Adrián, y María Gabriela Almaraz. 2017. "With a Little Help from the Opposition? Relaxing Term Limits in the Argentine Provinces, 1983-2017". *Journal of Politics in Latin America* 9 (3): 49-90. <https://doi.org/10.1177/1866802X1700900303>
- Molina, José. 2007. "Sistemas electorales subnacionales". En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, compilado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 334-370. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nickson, Andrew. 2018. "Local government in Latin America. The struggle to overcome social exclusion". En *The Routledge Handbook of International Local Government*, editado por Richard Kerley, Joyse Liddle y Pamela T. Dunning, 131-148. Londres: Routledge.
- Nickson, Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Suárez-Cao, Julieta. 2016. "Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales en Chile: propuestas para el debate desde una perspectiva comparada". En *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo en Chile*, coordinado por Fundación Chile Descentralizado, 47-67. Temuco: Universidad de la Frontera.
- Zovatto, Daniel, y Jesús Orozco Henríquez, coords. 2008. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

# No tan distintos: reformas y tensiones multinivel en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil

*Not so different: Reforms and multilevel tensions in the selection of subnational candidacies in Argentina and Brazil*



-  Mgtr. Jayane dos Santos Maia. Doctoranda. German Institute for Global and Area Studies y Universidad de Erfurt (Alemania). (jayane.maia08@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-7877-2057>).
-  Dra. Jimena Pesquero-Bordón. Profesora invitada. Universidad Provincial del Sudoeste (Argentina). (jpesquerosoc@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-7908-7537>).

Recibido: 08/05/2023 • Revisado: 31/08/2023  
Aceptado: 05/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

Argentina y Brasil ilustran cómo distintos diseños electorales impactan en la selección de candidaturas para cargos electivos subnacionales. En Argentina, la autonomía de las provincias para establecer sus propias normas electorales se extiende a la selección de candidaturas, pues es opcional la adhesión a la ley nacional. En Brasil, si bien la legislación electoral es común para todos los estados, las reglas al elegir candidaturas, ya sea a nivel nacional o subnacional, son establecidas por cada partido. En este artículo se analiza cómo las reformas políticas llevadas a cabo en ambas naciones han tenido efectos sobre la selección de candidaturas subnacionales. Utilizando el abordaje *top-down* para el análisis multinivel, argumentamos que las reformas políticas en estos dos países han planteado tensiones multinivel con impactos en sus sistemas electorales y partidarios que afectaron el grado de pluralidad y la transparencia de la oferta electoral. En Argentina, el proceso fallido de homogeneización vertical de la selección de candidaturas a través de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) ha impactado en las reformas electorales subnacionales y en las prácticas de los actores políticos provinciales. En el caso brasileño, la jurisprudencia y las reformas nacionales surgen para fomentar la coordinación entre los partidos en ambos niveles de gobierno. Los dos casos muestran una tendencia a las nominaciones de candidaturas cerradas y verticalistas.

*Descriptores:* abordaje *top-down*; Argentina; Brasil; reformas electorales; selección de candidaturas; tensión multinivel.

## Abstract

Argentina and Brazil illustrate how distinctive electoral designs impact candidate selection for subnational elective offices. In Argentina, the provinces' autonomy to establish their own electoral rules extends to the selection of candidates. Their adherence to the national law is optional. In Brazil, although all states share the same electoral legislation, the rules for choosing candidates are established by each political party, whether at the national or subnational level. This study analyzes how the political reforms carried out in both countries in recent years have affected the selection of subnational candidates. By applying a top-down approach for a multilevel analysis, we argue that political reforms driven from the national level in both countries have posed multilevel tensions that have had various effects on these electoral and party systems, impacting the degree of plurality and the transparency of the elections. In Argentina, the failed process of vertical homogenization of candidate selection through open, simultaneous, and obligatory primaries (PASO) has impacted subnational electoral reforms and practices among provincial political actors. In the Brazilian case, national jurisprudence and reforms have emerged to foster coordination between parties at both levels of government. Both cases show a tendency towards nominations of closed and vertical candidacies as a result of multilevel tensions.

*Keywords:* top-down approach; Argentina; Brazil; electoral reforms; candidate selection; multilevel tension.



## 1. Introducción

Uno de los mecanismos clave de los sistemas electorales es la modalidad de selección de candidaturas a cargos electivos. En países democráticos el proceso de selección de candidaturas está regulado por leyes nacionales, subnacionales o mediante las cartas orgánicas de los partidos políticos habilitados para competir en las diversas arenas. En los países federales pueden existir diferencias en los procesos de selección de candidaturas para cargos nacionales y subnacionales. Si bien este proceso de selección para competir en las elecciones generales varía según el sistema electoral, es un hecho que los partidos desempeñan un papel central en la definición de la oferta electoral. En este sentido, la selección de candidaturas se ve afectada no solo por factores sistémicos derivados del plexo normativo, sino también por aspectos relacionados con la dinámica de los partidos en las distintas arenas de competencia: los clivajes ideológicos y territoriales que vehiculizan, la socialización partidaria y demás factores contextuales e individuales que atañen tanto a la voluntad de ser candidato como a los intereses y negociaciones involucradas en la construcción de candidaturas (Power y Mochel 2008).

Considerando que los rasgos institucionales modelan el comportamiento de los agentes políticos y de las estructuras partidistas, este artículo se basa en la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los efectos de los diseños y de las reformas electorales más o menos congruentes sobre los procesos de selección de candidaturas a nivel subnacional en países federales? Por “más congruentes” entendemos diseños electorales y, por tanto, reformas que abarcan todo el territorio (a nivel nacional y subnacional); por “diseños y reformas menos congruentes” entendemos los sistemas en los que las reglas electorales pueden no aplicarse a las unidades subnacionales, dada la autonomía para delinear sus instituciones.

Nuestro objetivo es describir y analizar cómo las reformas políticas llevadas a cabo en Argentina y Brasil durante los últimos años han derivado en diseños electorales más o menos congruentes, y han tenido efectos sobre la selección de candidaturas a nivel subnacional. Se han seleccionado estos casos pues ilustran las distintas configuraciones que los sistemas electorales pueden dar a la selección de candidaturas.

En Argentina la selección de candidaturas está controlada por la legislación nacional cuando se trata de cargos nacionales. Además, la autonomía de las provincias para establecer sus propias normas electorales se extiende a la selección de candidaturas –gobernador y vicegobernador en fórmula y legisladores provinciales–, y es opcional la adhesión a la ley nacional. En Brasil, corresponde a cada partido político definir en sus estatutos las reglas bajo las cuales se seleccionan las candidaturas a nivel nacional o subnacional, de modo que la legislación federal solo indica los criterios básicos de elegibilidad.

Se ha optado por un estudio comparado ya que estos son importantes en la medida en que abordan de manera sistemática y visibilizan las particularidades producidas por

los diferentes sistemas electorales. En el caso argentino, si bien la selección de candidaturas se rige por los códigos electorales distritales (código nacional, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA]), los liderazgos partidarios, a nivel nacional o subnacional, también tienen un rol protagónico tanto en la selección de candidaturas como en los procesos reformistas. La reforma electoral nacional de 2009 inició, de “arriba hacia abajo”, la homogeneización de la modalidad de selección de candidaturas, que resultó en la adhesión de varias provincias a la normativa para celebrar primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) en sus respectivos distritos.

Con el cierre del ciclo político kirchnerista (2003-2015, periodo en el que se desarrollaron las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), varias provincias retrocedieron en la incorporación de las PASO. Sostenemos que ese proceso fallido a nivel subnacional resultó en prácticas que desincentivaron la competencia intrapartidaria e intracoalicional, así como la coordinación estratégica de los actores partidistas para generar alianzas y candidaturas con criterios políticos consistentes, lo que naturalizó la opacidad de la oferta electoral.

En el caso brasileño, dado que corresponde a cada partido elaborar las reglas, la legislación electoral no interfiere en los estatutos partidarios, lo que torna la selección de candidaturas en todos los niveles un proceso poco transparente y monopolizado por los liderazgos de los partidos. Tomando en cuenta lo anterior, planteamos que la legislación nacional incide en la selección de candidaturas en el nivel subnacional en la medida en que las reformas nacionales imponen restricciones o abren posibilidades para la formación de alianzas, coaliciones o federaciones, lo que fomenta la coordinación entre los partidos en los niveles nacional y subnacional.

A continuación, presentamos brevemente el estado del arte de la relación entre reformas electorales y la selección de candidaturas subnacionales, seguido de la metodología del estudio. Luego exponemos los casos de Argentina y Brasil y los comparamos, indagando en las consecuencias de las recientes reformas electorales sobre la selección de candidaturas subnacionales. Finalmente, concluimos con aportes al debate, aún incipiente, sobre las tensiones multinivel creadas por los cambios institucionales.

## 2. Estado del arte

Al momento de abordar los sistemas electorales subnacionales en América Latina hay que considerar que existe un ritmo reformista alto en los países de la región (Buquet 2007). En la mayoría de las naciones se modifican las reglas de juego de manera reiterada, lo que tiende a poner en cuestión la estabilidad de los sistemas políticos y condiciona el comportamiento de los actores que participan en ellos (Freidenberg y Došek 2016). El campo político-institucional en la región se gesta y adquiere su dinámica a partir de la interacción entre la dimensión electoral y los actores políticos, estatales

y sociales que colaboran o entran en conflicto para posicionarse en el campo. Esta dinámica, entre otras formas, se expresa en las disputas por el diseño institucional.

Las reglas electorales que componen el diseño institucional de un país son normas y procedimientos plasmados en las constituciones, en los códigos electorales y de partidos políticos que modelan el comportamiento de los actores y, en contrapartida, son modelados por ellos (Taagepera 2009). El conocimiento de estas en cuanto consenso público en torno a su aplicación permite identificar escenarios, incentivos y limitaciones a partir de los cuales los actores políticos individuales y colectivos toman decisiones. También deben considerarse aquellos mecanismos que no están prohibidos de modo explícito por la normativa vigente de cada distrito y que, sin embargo, cuentan con jurisprudencia debido a fallos de la justicia electoral, tanto a nivel nacional como provincial, que habilitan su uso. Asimismo, las reglas informales propias de la política modelan las prácticas de los actores políticos e interactúan con las formales (Freidenberg y Došek 2016).

Los enfoques respecto a cómo las reglas electorales afectan la dinámica partidaria aún carecen de estudios sistemáticos, ya sea por la ausencia de datos o por falta de claridad sobre el funcionamiento de los sistemas electorales en los distintos países. Este cuadro se agrava cuando se trata de comprender cómo las reglas electorales impactan en las dinámicas inter e intrapartidistas a nivel subnacional, donde la variación territorial y la falta de transparencia sobre el funcionamiento de las reglas del juego superan el nivel nacional. En este artículo investigamos el impacto de las reformas electorales en el proceso de selección de candidaturas subnacionales. Aunque las reformas electorales no se centren específicamente en este proceso –como es el caso de Brasil– demostraremos cómo estos cambios institucionales son sustanciales a la hora de crear escenarios que incentiven o no prácticas tendientes a la construcción plural y transparente de la oferta partidaria.

Las reformas electorales son procesos competitivos donde los actores partidarios buscan reorganizar e influenciar la dinámica de la competencia política (Avritzer y Anastasia 2007). Las reformas se pueden clasificar en dos tipos según su alcance: las que se considera que generan cambios mayores y las que producen cambios menores o técnicos (Freidenberg y Uribe Mendoza 2019). Estas últimas también pueden transformar sustancialmente los incentivos con los que cuentan los actores políticos, las condiciones de competencia y el modo en el que se vehiculiza la representación política (Freidenberg y Došek 2016).

Los procesos de reforma cristalizan las preferencias de los actores partidistas y de los que impulsan las reformas, que, en líneas generales, son los oficialismos. Aunque los orígenes de las reformas pueden ser estimulados por las élites políticas ante la defensa de intereses o durante crisis de legitimidad; por movilizaciones ciudadanas o partidistas; por nuevos actores políticos ante un nuevo balance de poder; por decisores de los órganos electorales; o ante la influencia de actores internacionales



(Freidenberg y Uribe Mendoza 2019). En el caso de los oficialismos, al pretender sumar adhesiones, generar consensos y dotar de legitimidad a las reformas, suelen dar concesiones a aliados o bloques legislativos minoritarios. La selección de tópicos de reforma que son prioridad de un partido político suelen ser evaluaciones realizadas por su dirigencia partidaria. Como señala Buquet (2007), la coalición reformista suele estar conformada por la élite política que ocupa cargos de gobierno por haber ganado elecciones con el sistema electoral vigente. Por lo que es menester explicar cuáles son las condiciones sociopolíticas y las motivaciones de los actores para realizar reformas y determinar el tenor de estas (Buquet 2007; Bowler 2006).

La selección de candidaturas es un tema recurrente en las reformas electorales dado que su regulación afecta directamente la oferta partidaria en las elecciones. Aunque Argentina y Brasil tengan procesos diferentes de selección de candidaturas, la coordinación estratégica de los liderazgos partidarios en estos procesos marca la dinámica de ambos. En su obra seminal, Duverger (1970) ya había señalado que la selección de candidaturas en las democracias representativas depende de la manera en que se lleva a cabo el proceso de negociación dentro de los partidos hasta la ratificación de las candidaturas.

Cuando se considera el rol desempeñado por los partidos políticos en la selección de candidaturas, este proceso puede ser menos o más inclusivo: menos inclusivo cuando depende únicamente de la dirección del partido, por lo que se trata de un proceso más centralizado; y más inclusivo cuando consiste en un proceso más descentralizado en el que están involucrados otros actores partidistas (Álvarez 2008). Un proceso de selección de candidaturas más centralizado implica que los liderazgos partidarios monopolizan el proceso, orientando las nominaciones en las distintas arenas de competencia y dejando menor margen para el despliegue de mecanismos de democracia interna. Así, “el peso del partido en el proceso de selección de candidatos varía con el sistema electoral y con la estructura del partido” (Guarnieri 2004, 35 [la traducción del portugués es nuestra]).

En Argentina, los reformadores dan cuenta de los impactos de las PASO sobre el sistema político vinculados al ordenamiento de la oferta partidaria, al aumento de racionalidad de la competencia electoral y a la atenuación de tendencias a la desnacionalización sistémica (Abal Medina y Tullio 2023; Tullio y Travieso 2015). Frente a esta evaluación en este artículo argumentamos que, al observar este proceso reformista desde la perspectiva subnacional, vemos un aumento en la segmentación entre niveles en la autonomía política subnacional y, por tanto, de las élites partidistas locales. En Brasil, aunque las reformas políticas federales orientan sus esfuerzos a nacionalizar la oferta partidista a través del proceso de verticalización de las coaliciones (Carvalho 2006), las élites políticas subnacionales aún se resisten a los cambios dentro de los partidos para hacer sus propios arreglos electorales.



### 3. Metodología

Con base en la sistematización de las estrategias de investigación subnacional elaboradas por Giraudy, Moncada y Snyder (2019, 25) y la reflexión de Maia y Martins (2022, 13) en torno a las formas de inclusión del nivel subnacional en la ciencia política, adoptamos el abordaje *top-down* para el análisis comparado multinivel entre Argentina y Brasil. Además de conocer los efectos de las reformas electorales sobre la selección de candidaturas subnacionales, esta decisión teórico-metodológica permite identificar diversas dinámicas sociopolíticas y su tensión multiescalar. Por una parte, visibiliza los efectos de los procesos nacionales en la articulación agencia-instituciones a nivel subnacional de forma vertical. Por otra, arroja luz sobre cómo la dinámica de la coordinación agencia-sistemas de partidos subnacionales tiene efectos sobre procesos que ocurren en la misma escala y, a su vez, sobre otras escalas que también modelan estos vínculos.

Esta estrategia de investigación está relacionada con las intersecciones resultantes de las relaciones causales entre los actores, las instituciones y los procesos de los diferentes niveles de análisis (Giraudy, Moncada y Snyder 2019, 7). Para comparar los casos de Argentina y Brasil recurrimos a la investigación bibliográfica sobre los principales cambios ocurridos desde principios del siglo XXI en el marco institucional de ambos países, así como a la lectura y sistematización de los códigos y leyes electorales, jurisprudencia y estatutos de los partidos políticos.

Al ser Argentina y Brasil países con arreglos institucionales federalizados existen diversas interacciones entre las arenas de competencia nacional y subnacionales y los sistemas electorales. Ambas naciones atravesaron procesos de descentralización que implican desafíos de alta complejidad en el diseño institucional y en la coordinación entre los actores y los procesos multinivel. A partir de los años 2000 se sucedieron las principales reformas políticas en ambos países: en Argentina para minimizar los efectos negativos sobre la representación política provocados por la crisis de 2001-2002, la reforma que introdujo las PASO se promulgó en 2009; en Brasil, el intento de verticalizar las coaliciones y luego los arreglos políticos entre niveles empezó en 2002 y de cierto modo sigue hasta la tercera década del siglo XXI con la propuesta de las federaciones partidistas.

El diseño de la investigación en la que se basa este texto contribuye a explicar la dinámica de las unidades de forma horizontal y vertical y su influencia sobre la congruencia de las reformas electorales, así como sus efectos sobre los procesos de selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil. Ello permite visibilizar la capacidad de incidencia de los marcos regulatorios electorales a nivel nacional sobre las estrategias partidarias a nivel subnacional y la constitutiva tensión multinivel de la coordinación de los procesos y de la agencia en la escala subnacional.

#### 4. Reformas político-electorales en Argentina luego de la crisis de 2001. El derrotero de las PASO

En Argentina, los mecanismos de selección de candidaturas a cargos electivos ejecutivos (presidente, gobernadores e intendentes) y legislativos (diputados y senadores nacionales, legisladores provinciales y concejales municipales) tienen tres modalidades: arreglo de cúpulas, elección mediante asamblea o elecciones primarias cerradas o abiertas. Hay que considerar que con frecuencia las nominaciones vía asamblea partidaria resultan una mera formalidad en la cual se realizan postulaciones en una lista única sin competencia, y se ratifica lo ya establecido por la dirigencia o por el líder partidario (De Luca, Jones y Tula 2002).

A grandes rasgos, las constituciones provinciales siguen la misma línea de diseño institucional que la de la nación, pero se presentan algunas diferencias. La reforma de la Constitución en 1994 introdujo algunas modificaciones como la reducción del mandato presidencial a cuatro años y la reelección o sucesión recíproca, que condujeron a reformas provinciales. Ello configuró un complejo diseño político-institucional de los sistemas electoral y partidario compuesto por la Constitución nacional y por las constituciones provinciales que se articulan con los códigos electorales y en los de los partidos políticos, tanto de nivel nacional como en los 24 distritos subnacionales.

En la actualidad, la mayoría de las constituciones provinciales (16) habilitan un nuevo mandato consecutivo y la sucesión recíproca entre gobernador y vicegobernador, al igual que lo estipulado constitucionalmente para la fórmula presidencial (Constitución de la Nación Argentina 1994, 15). En el caso de la CABA se elige a un jefe de Gobierno junto con un vicejefe de forma análoga. Tres provincias establecen la reelección indefinida del gobernador (Catamarca, Formosa y Santa Cruz), dos no la autorizan, ya que debe existir al menos un intervalo entre mandatos (Santa Fe y Mendoza), una admite dos reelecciones consecutivas (Salta) y otra permite una reelección y, además, habilita al vicegobernador a ir por dos mandatos más si se postula al cargo de gobernador (Tucumán) (Pesquero-Bordón 2019).

El caso argentino tiene como marco la crisis de representación atravesada por el país en los años 2001 y 2002, que tuvo efectos sobre la agencia de las élites políticas. El proceso afectó la función representativa de los partidos políticos y de quienes ocupan cargos de representación, impactó su relación con la sociedad y la capacidad de articular intereses y demandas (Mustapic 2002).

En las provincias se procesó la crisis mediante reformas políticas con las que se modificaron los mecanismos de selección de candidaturas, entre otros. Específicamente, ocho cambiaron la selección de candidaturas en sus respectivos códigos electorales durante el periodo 2003-2009. Entre Ríos (2005) estableció un régimen de elecciones internas obligatorias para los partidos políticos si existe competencia; Santa Fe (2004), un sistema de PASO; La Pampa (2003), el sistema de internas abiertas, obligatorias y

simultáneas (IAOS); Misiones (2004) fijó que era necesario dirimir las candidaturas provinciales conforme lo instituido por las cartas orgánicas partidarias; Córdoba (2004) estableció unas PASO que nunca fueron aplicadas, por lo que solventa sus internas con base en las cartas orgánicas; Jujuy (2005) también implementó las PASO, pero fueron derogadas en 2007 y nunca aplicadas por lo que se rige por las cartas orgánicas; en Neuquén (2007) se aplican las primarias de acuerdo con las cartas orgánicas; aunque Tucumán (2005) dispuso las PASO, las derogó al poco tiempo, por tal razón se rige por cartas orgánicas. Otras seis provincias establecieron sus sistemas de selección de candidaturas previo al periodo estudiado y se encuentran aún vigentes (Formosa, Santa Cruz, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego).

En Argentina, la selección de candidaturas a nivel subnacional está atravesada por la decisión provincial de adherirse o no a las PASO promovidas por el Ejecutivo nacional. La Ley de Democratización, de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley 26.571/2009) reglamenta la formación de las alianzas transitorias y la presentación de candidaturas a fin de que la oferta electoral sea más ordenada y transparente, y que se regule de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación. En tal sentido, el mecanismo central para ello son las PASO. En estas se indica qué agrupaciones políticas están habilitadas para presentarse en las elecciones generales nacionales (aquellas que obtengan al menos el 1,5 % de los votos válidos emitidos en la primera vuelta); además define la conformación de la lista de cada espacio de forma simultánea mediante internas obligatorias y abiertas a la ciudadanía. Asimismo, actores políticos promovieron proyectos de adhesión en las legislaturas provinciales para incorporarlas a los plexos normativos electorales. Esta reforma se alinea con una estrategia de aplicación “de arriba hacia abajo”, pues primero se aplicó para la selección de candidaturas nacionales y luego se propiciaron leyes provinciales de adhesión.

Como señalamos, hubo antecedentes provinciales de aplicación de las PASO, pero el proceso promovido por el kirchnerismo desde 2009 generó adhesiones a nivel subnacional en forma de ola reformista. La incorporación de las PASO se conjuga con la estrategia de desdoblamiento electoral de las elecciones subnacionales<sup>1</sup> respecto de las nacionales en la mayoría de los 24 distritos (CICAD 2023), lo cual derivó en un extendido ciclo electoral con múltiples fases (Buquet y Gallo 2022). Este proceso agudizó la incongruencia sistémica y aumentó la autonomía político-electoral de las dinámicas provinciales en relación con la nacional.

En 2015 se celebró el primer ciclo electoral en el que algunas provincias implementaron esta modalidad de selección de candidaturas abiertas. Tal mecanismo se aplicó en las elecciones subsiguientes (2017, 2019, 2021 y 2023). Sin embargo,

<sup>1</sup> Las gobernaciones tienen la potestad constitucional de definir los cronogramas electorales y, por tanto, las fechas de las elecciones provinciales; pueden realizarlas de forma concurrente o desdobladas respecto de las nacionales, salvo en los casos de Chaco, Mendoza, Río Negro y Tierra del Fuego pues en sus legislaciones se prohíbe la concurrencia.

algunas provincias no se adhirieron a ellas, otras se adhirieron y nunca las aplicaron (es decir, promulgaron la ley y eventualmente suspendieron su aplicación o la derogaron) y otras las aplicaron e incorporaron a su corpus normativo electoral. Cabe destacar que Buenos Aires, la provincia con mayor densidad poblacional del país –concentra el 37 % del electorado (Observatorio Político Electoral 2021)–, creó el sistema de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas (EPAOS) y aplicó este mecanismo desde 2011 en paralelo a las elecciones nacionales.

El panorama de 2022 muestra que varias provincias han modificado sus leyes electorales con vista al ciclo electoral de 2023; entre otras modificaciones técnicas se ha eliminado esta modalidad de selección de candidaturas. Algunas provincias han vuelto a la selección cerrada y circunscripta a la vida política partidaria (Chubut), otras han optado por el doble voto simultáneo y acumulativo conocido como “Ley de Lemas” (San Juan y San Luis) y otras se han sumado a la lista de provincias que suspendieron su aplicación (Salta). En total quedaron solo siete distritos regidos por las PASO (tabla 1).

De Vita y Grobas (2023) describen las principales características de los mecanismos de selección de candidaturas vigentes en el ámbito subnacional e identifican tres grupos de distritos: a) los que incorporaron y aún mantienen las PASO en su normativa electoral, como lo establecen sus respectivas leyes provinciales en línea con la ley nacional; b) los que implementan sistemas diferentes, entre los que se destacan variantes del doble voto simultáneo y acumulativo; y c) los que reservan a los partidos políticos y las alianzas electorales la designación de candidaturas, tanto provinciales como municipales. En la tabla 1 resumimos la evolución de los cambios incorporados por las provincias en la selección de candidaturas y el proceso de retroceso de las PASO.

Tabla 1. Selección de candidaturas en las provincias argentinas (2022)

Reformas a los mecanismos de selección de candidaturas subnacionales				
	Mecanismos de selección de candidaturas previos y vigentes (1983-2000)	Reformas a la selección de candidaturas previo a las PASO (2003-2009)	Adhesión a las PASO vigentes	Suspensión de la aplicación de las PASO o derogación
Distritos	Formosa, Santa Cruz, Corrientes, La Rioja, Santiago del Estero y Tierra del Fuego	Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa, Misiones, Córdoba, Jujuy, Neuquén y Tucumán	Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe	Río Negro, Chubut, San Juan, San Luis y Salta

Elaborada por las autoras con base en los códigos electorales distritales.

## 5. Selección de candidaturas y reformas electorales sobre coaliciones y federaciones de partidos en Brasil desde los 2000

Desde la aprobación de la Ley 9.096/1995, los partidos políticos en Brasil tienen autonomía para definir su estructura interna, su organización y su funcionamiento, y deben incluir en sus estatutos las condiciones y la forma de selección de candidaturas

a cargos electivos (Ley 9.096/1995, art. 15). La Ley Electoral 9.504/1997 reafirma que el proceso de selección de candidaturas es regulado por los estatutos de los partidos, así como por las normas para la formación de coaliciones. Sin embargo, esta ley define dos requisitos que se aplican a las candidaturas de todos los partidos políticos: el candidato debe estar afiliado al partido por lo menos seis meses antes de la elección y estar domiciliado en el distrito electoral durante el mismo periodo. Además, otro requisito es que solo los miembros elegidos en una convención partidaria pueden postularse para cargos electivos. Así, la legislación prohíbe la posibilidad de registrar una candidatura separada (*candidatura avulsa*), es decir, que no sea registrada por un partido político.

Las convenciones oficiales solo ratifican las selecciones realizadas previamente (Nicolaou 2006, 695). En general, los estatutos de los partidos no son claros sobre el proceso de selección de candidaturas a cargos mayoritarios, particularmente cuando no hay más de una precandidatura dentro del partido, pero existen diferencias importantes. En los casos del Partido de los Trabajadores (PT), del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y del Movimiento Democrático Brasileño (MDB) existe la posibilidad de realizar previas electorales con la participación de afiliados para elegir al candidato del partido si hay más de una precandidatura, mientras que no se menciona esta posibilidad en los estatutos del Progresistas (PP) y União Brasil. Sin embargo, como señala Guarnieri, “dado que las reglas son estipuladas por resoluciones partidarias y pueden variar con el tiempo, no podemos llegar a conclusiones definitivas sobre el sistema utilizado en la selección de candidatos” (Guarnieri 2004, 66 [la traducción del portugués es nuestra]).

En general, el proceso de selección de candidaturas tiende a ser excluyente, con las cúpulas de los partidos controlando el proceso en detrimento de la participación de instancias locales del partido (Guarnieri 2004; Power y Mochel 2008). El monopolio ejercido por los líderes partidarios sobre la selección de candidaturas a la gobernación revela prácticas elitistas y antidemocráticas que varían dentro de los partidos brasileños. Además, suele haber un entendimiento tácito de que las directivas de las instancias superiores de los partidos deben ser seguidas por sus ramas subnacionales, lo que incluye a los líderes locales, particularmente cuando se trata de negociar candidaturas a cambio de alianzas políticas (Guarnieri 2004).

El enfrentamiento entre los líderes estatales del MDB en Rio Grande do Sul y el directorio nacional del partido en la selección del candidato a gobernador en las elecciones de 2022, es un ejemplo de la verticalización en la selección de candidaturas dentro de los partidos. La indicación del directorio nacional emedebista fue que el partido en Rio Grande do Sul apoyara la candidatura de Eduardo Leite por el PSDB, lo que enfrentó los intereses de los líderes del MDB en el estado, los cuales insistían en tener una candidatura propia.

Estaba en juego algo más grande que los desacuerdos locales intrapartidarios: el PSDB ya había decidido en convención nacional apoyar a la candidata del MDB,

Simone Tebet, a la presidencia de la República. Así, en el juego político de *toma y daca*, se esperaba que el MDB renunciara a su propia candidatura al gobierno de Rio Grande do Sul y reprodujese la alianza nacional PSDB-MDB en el estado. El resultado de la convención estadual del partido para deliberar sobre la candidatura fue ajustado, pero acabó siendo favorable a la posición del directorio nacional, que contó con la ayuda de alcaldes y diputados federales y estaduais emedebistas en la convención.

Las alianzas entre partidos durante el periodo electoral en Brasil han sido objeto de varias modificaciones, lo que ha dado lugar a un extendido debate público. Teniendo en cuenta que las elecciones para cargos estaduais son reguladas según la legislación federal, dos cambios en los últimos veinte años, que se ocuparan entre otras cosas de la formación de coaliciones y federaciones de partidos, ha repercutido en la selección de candidaturas para todos los niveles dentro de los partidos y en su organización al respecto.

El primer cambio, que no fue resultado de una reforma política sino de la comprensión del Tribunal Superior Electoral (TSE), procede de la Resolución 21.002/2002 respecto a las normas para la formación de coaliciones. Hasta entonces no había una definición clara de lo que significaba la expresión “misma circunscripción” en la Ley 9.504/1997 para designar el alcance territorial de coaliciones, y era evidente que los arreglos políticos realizados a nivel estadual para los puestos electivos estaduais eran distintos a los aprobados para la competición por la presidencia de la República (Marchetti y Cortez 2009). En 2002, el TSE, interpretando que la “circunscripción” estaba vinculada a la esfera nacional y que, por tanto, los partidos debían servir a intereses nacionales y no regionales, se decidió por la verticalización de las coaliciones. En este sentido, se prohibió a los partidos formar coaliciones en los estados con partidos que se presentaban como adversarios en las elecciones presidenciales. Así, los partidos que formaban la coalición ABC en los estados no podían incluir a ningún partido de la coalición XWZ que se presentara a las elecciones presidenciales; por el contrario, un partido sin candidatura presidencial estaba libre para aliarse con cualquier otro en los estados (Nicolau 2006).

Aunque rodeada de debates y controversias, la verticalización de las coaliciones fue válida para las elecciones de 2002 y 2006. En ese contexto, los partidos se vieron obligados a restringir sus estrategias político-electorales no solo respecto a las alianzas electorales sino también a las candidaturas, que aumentaron significativamente en los estados durante este periodo, señalando la preferencia de los partidos por mantener la lógica independiente de los acuerdos subnacionales (Marchetti y Cortez 2009; Carvalho 2006). Desde 2017 la legislación permite a los partidos formar coaliciones solo para postularse a elecciones mayoritarias. La vinculación obligatoria entre coaliciones a nivel nacional y subnacional solo es válida actualmente para los gobiernos estaduais y para el Senado, es decir, la coalición para la gobernación no puede tener partidos diferentes de la alianza para la senaduría.



El segundo cambio que se produjo en la legislación electoral y que repercutió en la selección de candidaturas a todos los niveles fue resultado de la reforma política aprobada por el Congreso Nacional en 2021. Entre otras cosas, la reforma creó la llamada federación de partidos (Ley 14.208/2021) que consiste en la posibilidad de reunión duradera de dos o más partidos que actuarán por un mínimo de cuatro años como si fueran un solo partido, para concurrir a elecciones mayoritarias y proporcionales. Así, una vez que los partidos adoptan este modelo de unión, actos como convenciones, registro de candidaturas, propaganda electoral y campaña solo pueden ser realizados por la federación.

Se crearon tres federaciones para concurrir a las elecciones de 2022: la Federación Brasil de la Esperanza (formada por el PT, el Partido Comunista de Brasil [PcdoB] y el Partido Verde [PV]); la Federación PSDB-Cidadania (integrada por el Partido de la Social Democracia Brasileña [PSDB] y el Ciudadania); y la Federación PSOL-Rede (compuesta por el Partido Socialismo y Libertad y la Red Sostenibilidad). Todas las federaciones tienen su propio estatuto en el que definen, entre otras cosas, las normas para la selección de candidaturas. La lectura de estos estatutos revela el carácter centralista del proceso respecto al rol de los liderazgos y a los órganos nacionales de los partidos (tabla 2) incluso cuando están unidos en federaciones, lo cual corresponde con la tendencia en el seno de las organizaciones partidarias. En general, se observa que los partidos tienen su autonomía preservada dentro de las federaciones en cuanto a la selección de candidaturas. Sin embargo, los líderes de cada partido en la dirección de las federaciones tienen la última palabra en la toma de decisiones.

Tabla 2. Selección de candidaturas mayoritarias en las federaciones partidarias en Brasil (2022)

Federaciones	Seleccionador 1	Seleccionador 2	Seleccionador 3	Seleccionador 4
Federación Brasil de la Esperanza (PT/PCdoB/PV)	Los partidos nominan candidaturas	El comité estadual provisional, compuesto por los presidentes de los partidos a nivel estadual, elabora una propuesta de lista basada en la indicación de los partidos	La comisión ejecutiva nacional, integrada por miembros indicados por las direcciones nacionales de los partidos, decide sobre la propuesta presentada	La convención electoral conjunta ratifica obligatoriamente la decisión de la comisión ejecutiva nacional
Federación PSDB-Cidadania	Las candidaturas son elegidas por cada partido. La federación propone la celebración de previas como mecanismo preferible para esta selección	La convención electoral estadual formada por miembros de los órganos colegiados estaduais, selecciona las candidaturas entre las propuestas de los partidos	El colegiado nacional de la federación aprueba la selección hecha a nivel estadual	
Federación PSOL-Rede	Cada partido designa al menos un tercio de los puestos en cada lista mayoritaria, pudiendo acordarse esta nominación entre los partidos miembros	Las direcciones estaduais formadas por representantes elegidos por los órganos de dirección de cada partido definen la composición de las listas de la federación		

Elaborada por las autoras con base en los estatutos de las federaciones partidarias.

## 6. Efectos de las reformas electorales “de arriba hacia abajo”: candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil

Los diseños electorales de Argentina y Brasil son diferentes, incluso con respecto a la selección de candidaturas (Iacovino 2023). El diseño electoral en Argentina resulta incongruente, considerando que las provincias tienen autonomía para diseñar sus propias leyes electorales. El país cuenta con legislación que determina elecciones primarias abiertas para la selección de candidaturas nacionales, pero las provincias son libres de elegir el mecanismo de selección de candidaturas provinciales. En Brasil, por el contrario, la regulación electoral federal rige las elecciones estaduais. Sin embargo, la selección de candidaturas en todos los niveles es responsabilidad de los partidos políticos. En consecuencia, mientras que en Brasil las autoridades nacionales pueden aprobar reformas que se apliquen automáticamente a las realidades de cada estado, en Argentina las provincias son soberanas para elegir y reformar sus sistemas electorales.

En la tabla 3 se ilustra un ejercicio de tipología de las reformas electorales, considerando las distinciones entre ambos países en cuanto al grado de autonomía de las unidades federativas y la existencia de una regulación federal para la selección de candidaturas.

Tabla 3. Tipología de reformas electorales en torno a la selección de candidaturas en Argentina y Brasil

Dimensiones para las reformas en la selección de candidaturas		Autonomía de las unidades federales para reformar reglas electorales	
		Alta	Baja
Regulación legal para la selección de candidaturas dentro de los partidos	Sí	Tendencia a las reformas descentralizadas e incongruentes que dependen de la voluntad de los agentes políticos y de las relaciones intergubernamentales (Argentina)	
	No		Tendencia a las reformas centralizadas congruentes con una fuerte agencia del Congreso Nacional y del Tribunal Superior Electoral (Brasil)

Elaborada por las autoras.

Desde los años 2000 las élites políticas de ambos países han realizado reformas encaminadas a lograr una mayor congruencia electoral, lo que afectó el proceso de selección de candidaturas en todos los niveles de gobierno. Comparativamente, los efectos multinivel de estos procesos se diferencian en el grado de congruencia, pero se asemejan respecto al bajo grado de transparencia y democracia dentro de los partidos,



lo que conduce a procesos centralizados y verticalistas de selección de candidaturas a nivel subnacional.

En Argentina, el proceso fallido de homogenización distrital de la selección de candidaturas a través de las PASO tuvo efectos sobre las reformas electorales subnacionales y en las prácticas de los actores políticos provinciales. El retroceso de las PASO, junto con su inicial baja adhesión territorial y al uso efectivo por las agrupaciones políticas, no solo desincentivó la competencia, sino que abrió ventanas de oportunidad para que los gobernadores pongan en juego su capital político y pretendan perpetuarse en el poder. Lo que fomentó reformas electorales provinciales orientadas a otorgar preeminencia a construcciones frentistas y a liderazgos territoriales. Esto estimuló la selección de candidaturas cupulares, sin previa consulta y sin sometimiento a escrutinio partidario, ejerciendo modalidades de nominación cerradas y verticalistas.

Por ejemplo, los gobernadores de las provincias Santiago del Estero, La Rioja y Río Negro intentaron reelegirse una vez más (2013-2019), violando las respectivas constituciones provinciales. En todos los casos la respuesta institucional fue el rechazo de las candidaturas previo a la sustanciación de los comicios. Esto fue fruto del trabajo de coordinación al interior de las élites políticas que judicializaron las candidaturas alcanzando un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los respectivos tribunales superiores de justicia provinciales habían avalado las candidaturas de los gobernadores en ejercicio, poniendo en evidencia la precariedad de la independencia de los poderes en el ámbito subnacional.

Finalmente, algunos de los argumentos esgrimidos por los actores provinciales para rechazar las PASO eran que estas se han utilizado en tres elecciones presidenciales (2011, 2015 y 2019), de las cuales en dos todas las agrupaciones que oficializaron listas resolvieron presentar una única candidatura en la que no hubo competencia ni competitividad. Además, el espacio político promotor de la reforma (el kirchnerismo) presentó competencia formal entre dos candidatos a nivel nacional solo en las PASO de 2023. A esto se suma el factor de financiamiento de las elecciones y de la cantidad de veces que los electores deben asistir a los comicios.

Al contrario de Argentina, en Brasil no existe regulación sobre la manera en la que los partidos deben seleccionar las candidaturas. Asimismo, el proceso de selección de candidaturas dentro de los partidos carece de claridad y de transparencia. Sin embargo, en un intento por fortalecer el carácter nacional de los partidos y por restringir el poder de las estructuras partidarias y de los liderazgos subnacionales en la definición de la dinámica electoral, en dos ocasiones desde principios de la década de los 2000 reformas de “arriba hacia abajo” han provocado que los partidos tengan un mínimo de coordinación a la hora de presentarse a las elecciones, lo que repercutió en la selección de candidaturas.

En las elecciones de 2002 y 2006, por imposición judicial, se estableció la simetría obligatoria de las coaliciones. Sin embargo, en lugar de la esperada nacionalización

se produjo una mayor regionalización de los partidos (Marchetti y Cortez 2009). La verticalización obligatoria de las alianzas forzó a los partidos a revisar sus estrategias. Entre las opciones de unirse a una coalición presidencial y tener posibilidades limitadas de alianzas y la de mantenerse cerca de sus bases regionales al no sumarse a una coalición nacional, la mayoría de los partidos optó por la segunda opción. Así, hubo un aumento significativo en el número de candidaturas a nivel estadual, lo que dificultó la estabilización de los sistemas de partidos subnacionales. En cambio, la exigencia de simetría entre coaliciones funcionó como un mecanismo que aumentó la claridad para los electores con respecto a quiénes eran los candidatos y a cuáles partidos pertenecían, al definir una oferta estandarizada entre los niveles.

Además, la última reforma política en Brasil, al crear la figura de la federación partidaria, vincula a los partidos que forman este arreglo en una especie de verticalización, prohibiendo a estos lanzar o apoyar candidaturas fuera de sus federaciones durante los cuatro años que estarán juntos.<sup>2</sup> A diferencia de las coaliciones, prohibidas para las elecciones proporcionales desde 2017, las federaciones tienen carácter permanente y nacional y permiten a los partidos miembros lanzar candidaturas para elecciones mayoritarias y proporcionales. Como se pretendía con la verticalización aplicada en 2002, se espera que la federación garantice una mayor afinidad programática e ideológica entre los partidos y que reduzca la fragmentación de los partidos

29

En resumen, las reformas electorales en torno a la selección de candidaturas y los consecuentes diseños electorales de Brasil y Argentina difieren en el grado de congruencia (bajo en Argentina y alto en Brasil). Sin embargo, observamos que los efectos multinivel de estas reformas sobre los procesos y las prácticas de los actores partidistas se asemejan en el alto grado de verticalización del proceso de selección de candidaturas subnacionales, y en que los liderazgos partidarios concentran la influencia en el proceso.

## 7. Conclusiones

Para explicar la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil nos enfocamos en las reformas de las reglas electorales y en sus efectos en la dinámica partidaria, aplicando el método comparativo y el abordaje *top-down* en un análisis multinivel. En el caso argentino, la aplicación territorial de las PASO y las reformas en la selección de candidaturas de la fórmula ejecutiva subnacional han presentado un alto grado de variabilidad y, por tanto, de incongruencia, lo que afecta el grado de pluralidad y de transparencia de la oferta electoral. El fracaso de las PASO como

<sup>2</sup> Sin embargo, no se impide a los partidos federados formar coaliciones con otros partidos ajenos a sus federaciones para optar a cargos mayoritarios.

un proceso de “arriba hacia abajo” que homogeneizó la modalidad de selección de candidaturas abiertas a la ciudadanía, tuvo como efectos no deseados el desincentivo de la competencia intrapartidaria e intracoalicional en los distintos niveles y la coordinación estratégica de los actores partidistas.

En Brasil, con los intentos de verticalizar las alianzas de partidos basándose en el principio de coherencia se pretendió nacionalizar todavía más los partidos, imponiendo desde arriba la vinculación de los apoyos electorales y las candidaturas entre los niveles nacional y subnacional. La verticalización de las coaliciones en 2002 afectó la autonomía de los partidos para la formación de alianzas y, en consecuencia, para la selección de candidaturas. Frente a las restricciones impuestas a las alianzas a nivel subnacional en el caso del apoyo formal a las candidaturas presidenciales, los partidos prefirieron mantener la lógica independiente de los arreglos subnacionales y, por ello, adoptaron estrategias informales de apoyo nacional. Las federaciones partidarias, por su parte, surgieron en cuanto mecanismos de verticalización duradera con repercusiones tanto en el ámbito electoral como en el parlamentario. Sin embargo, el hecho de que su aplicación fue reciente, en las elecciones de 2022, aún no permite conocer sus efectos a largo plazo.

Cierto es que las reformas electorales implementadas en ambos países (en 2011 en Argentina y en 2002 y 2021 en Brasil) tienen por objetivo establecer una normativa congruente multinivel que regule la construcción de las alianzas y la presentación de candidaturas, de modo que la oferta electoral tienda a ser ordenada y transparente. No obstante, los procesos de reforma tuvieron *performances* desiguales.

En síntesis, a pesar de que los diseños electorales de ambos países son diferentes, no resultan tan distintos en sus efectos sistémicos. Ambas naciones presentan trayectorias diferentes en la aplicación de las reformas que impactan en la selección de candidaturas, pero similares procesos de coordinación entre los partidos y los actores partidistas, con una tensión multinivel que se traduce, en sentido general, en la nominación de candidaturas cerradas y verticalistas.

## Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel, y Alejandro Tullio. 2023. “Eliminación, reforma o continuidad. ¿Qué hacemos con las PASO?”. *Anfibia*, 18 de septiembre. <https://bit.ly/3ZFYk2h>
- Álvares, Maria Luzia. 2008. “Mulheres Brasileiras em Tempo de Competição Eleitoral: Seleção de Candidaturas e Degraus de Acesso aos Cargos Parlamentares”. *Dados* 51 (4): 895-939. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400004>
- Avritzer, Leonardo, y Fátima Anastasia. 2007. “Introdução”. En *Reforma política no Brasil*, editado por Leonardo Avritzer y Fátima Anastasia, 11-14. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Bowler, Susan. 2006. “Electoral Systems”. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, editado por Roderick A. Rhodes, Sarah A. Binder y Bert A. Rockman, 577-594. Oxford: Oxford University Press.

- Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (1): 35-49. <https://bit.ly/3PChFg4>
- Buquet, Daniel, y Ariadna Gallo. 2022. "Elección presidencial a tres vueltas: efectos de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en Argentina y Uruguay". *Opinião Pública* 28 (2): 292-320. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022282292>
- Carvalho, Valter Rodrigues de. 2006. "Partidos e eleições no Brasil: razões e efeitos da 'verticalização' das coligações eleitorais". Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de São Paulo.
- CICAD (Centro de Investigación para la Calidad Democrática). 2023. *Calendario electoral 1983-2003*. Buenos Aires: CICAD.
- Duverger, Maurice. 1970. *Os Partidos Políticos*. Río de Janeiro: Zahar.
- Freidenberg, Flavia, y Cristhian Uribe Mendoza. 2019. "Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018)". *Revista de Estudios Políticos* 185: 191-223. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.07>
- Freidenberg, Flavia, y Tomás Došek. 2016. "Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos". En *Representación política en América Latina*, editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 73-103. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada y Richard Snyder. 2019. *Inside Countries. Subnational Research in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guarnieri, Fernando. 2004. "Partidos, seleção de candidatos e comportamento político". Tesis de maestría, Universidad de São Paulo.
- Iacovino, Sergio. 2023. "Mecanismos de selección de candidaturas en Sudamérica". *Observatorio de Reforma Electoral* 11: 12-16. <https://lc.cx/zGOLZ4>
- Kerbaui, María Teresa. 2022. "Coligações e Federações Partidárias". *Cadernos Adenauer* 23 (1): 56-72. <https://lc.cx/4XsEDQ>
- Luca, Miguel de, Mark Jones e Inés Tula. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* 35 (4): 413-436. <https://doi.org/10.1177/0010414002035004002>
- Maia, Jayane dos Santos y Thaís Cavalcante Martins. 2022. "Subnational Politics: An Emerging Research Agenda". *Agenda Política* 9 (3): 8-26. <https://lc.cx/OuEUQQ>
- Marchetti, Vitor, y Rafael Cortez. 2009. "A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais". *Opinião Pública* 15 (2): 422-450. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200006>
- Ministerio del Interior. 2021. "Observatorio Político Electoral". <https://lc.cx/SEbamV>
- Mustapic, Ana. 2002. "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos". *América Latina Hoy* 32: 163-183. <https://doi.org/10.14201/alh.2398>
- Nicolau, Jairo. 2006. "O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil". *Dados* 49 (4): 689-720. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>
- Pesquero-Bordón, Jimena. 2019. "La fórmula ejecutiva subnacional y el rol de la vicegobernación en Argentina. Estudio de los casos provinciales de Neuquén, Río Negro y Chubut (2015-2018)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 9 (17): 41-71. <https://doi.org/10.18294/rppp.2019.2643>

- Power, Timothy, y Marília G. Mochel. 2008. "Political Recruitment in an Executive-Centric System: Presidents, Ministers, and Governors in Brazil". En *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, editado por Peter Siavelis y Scott Morgenstern, 218-240. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press.
- Taagepera, Rein. 2009. "Electoral Systems". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan C. Stokes, 678-702. Oxford: Oxford University Press.
- Tullio, Alejandro, y María Florencia Álvarez Travieso. 2015. *El desafío de la reforma política: reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vita, Patricia de, y Andrés González Grobas. 2023. "Diversidad de mecanismos de selección de candidaturas en las provincias argentinas". En *Selección de candidaturas*, coordinado por Danilo Degiusti, 94-105. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Gobierno.

## Legislaciones

### Argentina

- Constitución de la Nación Argentina. 1994. Convención Nacional Constituyente, Santa Fe, 22 de agosto. <https://lc.cx/cZpBQd>
- Ley 26.571/2009. Ley de Democratización, de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Congreso de la Nación Argentina, 2 de diciembre. <https://lc.cx/PxpGcB>

### Brasil

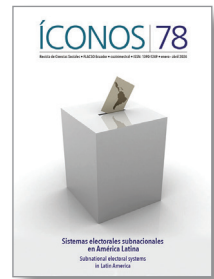
- Ley 9.096/1995. Que dispone sobre los partidos políticos. DOU, 19 de septiembre. <https://lc.cx/RKMnvh>
- Ley 9.504/1997. Que establece normas para las elecciones. DOU, 30 de septiembre. <https://lc.cx/b2-BRB>
- Ley 14.208/2021. Que modifica la Ley 9.096 de 1995 y la Ley 9.504 de 1997 para establecer federaciones de partidos políticos. DOU, 28 de septiembre. <https://lc.cx/CxYRLA>
- Resolución TSE 21.002/2002. Sobre consulta coaliciones, 26 de febrero. <https://lc.cx/8oBsN0>




#### Cómo citar este artículo:

Maia, Jayane dos Santos, y Jimena Pesquero-Bordón. 2024. "No tan distintos: reformas y tensiones multinivel en la selección de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 15-32. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5946>

# Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

*Small town, big mayor: Abstentionism in municipal elections in Uruguay, 2010-2020*



-  Dr. Daniel Buquet. Profesor titular. Universidad de la República (Uruguay). (daniel.buquet@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0001-8083-4950>)
-  Dr. Antonio Cardarelo. Profesor adjunto. Universidad de la República (Uruguay). (salvador.cardarelo@cienciassociales.edu.uy) (<https://orcid.org/0000-0003-2355-9993>)
-  Mgtr. Nicolás Schmidt. Profesor asistente. Universidad de la República (Uruguay). (nicolas.schmidt@cienciassociales.edu.uy) (<http://orcid.org/0000-0001-5083-5792>)

Recibido: 17/05/2023 • Revisado: 19/07/2023  
Aceptado: 16/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

En este artículo se establecen los factores que influyen en los distintos niveles de involucramiento de la ciudadanía en las elecciones municipales en Uruguay a partir de 2010. Diversos estudios muestran que la concurrencia a votar en las elecciones locales es inferior a las nacionales, pero que la participación aumenta a medida que disminuye el tamaño del municipio. Sin embargo, en Uruguay la concurrencia a votar es muy alta en todas las elecciones porque el voto es obligatorio. Por esa razón, utilizamos una forma original para medir el involucramiento de la ciudadanía en las elecciones subnacionales mediante la cuantificación del “voto en blanco parcial” o la abstención de nivel, que captura el porcentaje de quienes asisten a votar, pero se abstienen en alguno de los niveles (departamental o municipal). Verificamos que la relación inversa entre tamaño del municipio y participación electoral también se cumple aun cuando el voto obligatorio no la muestra en la concurrencia a votar, pues en muchas municipalidades pequeñas los votos por las autoridades locales superan los obtenidos por las departamentales, con lo cual se invierte la relación del modelo de elecciones de segundo nivel. Nuestros hallazgos permiten observar diferentes niveles de involucramiento de la ciudadanía, más allá de la mera concurrencia a votar, la única variable analizada hasta ahora por la comunidad académica.

*Descriptores:* abstencionismo; ciudadanía; elecciones; municipios; participación; Uruguay.

## Abstract

This article identifies the factors that have influenced varying levels of citizen involvement in municipal elections in Uruguay since 2010. Several studies show that turnout in local elections is lower than in national elections, whereas that participation increases as the size of the municipality decreases. However, in Uruguay turnout is very high in all elections because voting is compulsory. For that reason, we use a novel way to measure citizen involvement in subnational elections by quantifying the “partial blank vote” or level abstention, which captures the percentage of those who turn out to vote but abstain at one of the levels (departmental or municipal). We show that the inverse relationship between municipality size and electoral participation also holds, even when compulsory voting does not show it in turnout. In many small municipalities the votes for local authorities exceed those obtained by departmental authorities, thus inverting the relationship of the second level election model. Our findings allow us to observe varying levels of citizen involvement beyond the mere turnout to vote, which has been the only variable analyzed thus far by the academic community.

*Keywords:* abstentionism; citizenship; elections; municipalities; participation; Uruguay.



## 1. Introducción

En el presente artículo se analiza el nivel de involucramiento de la ciudadanía con la elección de los gobiernos locales (municipios) que se establecieron en Uruguay a partir de 2010. La democracia a nivel local es la que más se aproxima al sentido clásico del autogobierno, ya que por su escala permite a los ciudadanos tener una incidencia más directa en las decisiones políticas (Dahl y Tufte 1973). A su vez, la participación en las elecciones es uno de los componentes decisivos de la democracia representativa porque es la principal instancia en la que el pueblo se gobierna a sí mismo (Dahl 1971; Lijphart 1997; Przeworski 2010). La elección de gobiernos locales busca acercar a la gente a la política, aunque paradójicamente diversos estudios muestran que la participación en las elecciones locales es muy inferior a las nacionales, ya sea en Europa (Gendzwill 2019) o en Estados Unidos (Warshaw 2019). Sin embargo, existen pocos estudios comparados sobre América Latina y los trabajos que abordan casos particulares también son escasos en la región.

En Uruguay no hubo un tercer nivel de gobierno electivo –con la excepción de tres localidades– hasta 2010. Sin embargo, desde entonces el electorado ha sido convocado en tres ocasiones (2010, 2015 y 2020) para elegir alcaldes y consejos municipales en un número creciente de municipios que se han ido estableciendo desde entonces. Como esta elección se realiza mediante voto obligatorio, la elevada participación en todas las instancias ofrece pocos elementos para diferenciar el interés de la ciudadanía respecto de los distintos niveles de gobierno si buscamos determinar el involucramiento ciudadano a través de la asistencia a las urnas. Vale agregar que la asistencia a las elecciones en Uruguay siempre ha sido de las más altas de la región (Pérez-Liñán 2001) y del orbe (Fumagalli y Narciso 2012).

El voto obligatorio es poco común en el mundo, solo 29 países lo establecen, aunque alcanza a la cuarta parte de las democracias (Birch 2016). Sin embargo, la norma está presente en la mayor parte de América Latina, donde 10 de 18 países lo establecen en sus constituciones. Solo tres de esos 10 países no establecen sanciones para quienes no cumplan con ese deber y tan solo cinco países cuentan con un “voto obligatorio estricto” (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú), considerando el nivel y el alcance de las sanciones (Flórez Ruiz 2022). Y, aun así, Uruguay parece ser el país donde la norma genera el mayor cumplimiento, dada la mayor asistencia a votar que se observa, incluso respecto de países con sanciones más gravosas como Bolivia.

Pero esa alta participación esconde diferentes niveles de interés de la ciudadanía en la elección de las autoridades del segundo y tercer nivel de gobierno que interesa conocer. Con esa finalidad, nuestro trabajo se enfoca en dos particularidades del sistema electoral uruguayo en el ámbito subnacional. En primer lugar, la simultaneidad de la elección de autoridades en el segundo nivel de gobierno (intendentes y juntas departamentales) y en el tercero (alcaldes y consejos municipales) y, en segundo término, el



Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

voto con boletas diferentes para ambos ámbitos que se introducen en el mismo sobre y qué, cuando se vota por los dos niveles deben corresponder al mismo partido.<sup>1</sup> De esta forma, la ausencia de una de las dos boletas implica un “voto en blanco parcial” que podemos asociar al menor interés que esa elección representa para el votante,<sup>2</sup> ya sea porque simplemente no le interesa votar al otro nivel o que decide no hacerlo porque querría votar por candidatos de otro partido. En consecuencia, para identificar y explicar el nivel de involucramiento tomaremos como variable dependiente el voto en blanco parcial, que en este trabajo denominamos abstención de nivel en lugar de asistencia a votar.

Aunque no hay estudios que explican los bajos niveles de abstención en las elecciones uruguayas, desde que se realizan las elecciones municipales se ha notado un alto porcentaje de voto en blanco para las autoridades locales (Cardarello y Magri 2011). También se ha demostrado que ese comportamiento se distribuye de forma muy heterogénea a lo largo del territorio nacional (Buquet, Cardarello y Schmidt 2018). Sin embargo, hasta el momento no se han estudiado de forma sistemática los factores que determinan ese comportamiento. Para cubrir esa laguna, en este artículo establecemos los factores que influyen en los distintos niveles de abstencionismo que se observan en las elecciones municipales uruguayas entre 2010 y 2020, a partir de los resultados de las elecciones subnacionales en cada municipio. Más específicamente, detectamos las variables que explican los diferentes niveles de abstencionismo a partir de hipótesis elaboradas sobre la base de la literatura académica que estudia la asistencia a las urnas (*turnout*).

La investigación en la que se basa el presente artículo contribuye, por un lado, a incrementar el conocimiento sobre la participación electoral a nivel municipal en América Latina, cuestión que ocupa un espacio menor en la literatura. Por otro, permite verificar de forma original que se pueden observar diferentes niveles de involucramiento de la ciudadanía, más allá de la mera asistencia a votar que ha sido hasta ahora la única variable analizada por la academia.

El resto del artículo se desarrolla en cuatro apartados. En primer lugar, se describe el proceso de implementación del tercer nivel de gobierno y el sistema electoral que se utiliza en Uruguay. Luego se discute la literatura académica sobre participación electoral y se plantean las hipótesis de la investigación. En tercer término, se presentan los datos, los modelos estadísticos y su correspondiente análisis. Finalmente, el artículo cierra con unas breves conclusiones que repasan los hallazgos, establecen sus limitaciones, señalan su relevancia para la democracia e indican futuras líneas de profundización.

<sup>1</sup> El voto con boletas diferentes en distintas elecciones concurrentes es la norma, pero la obligación de votar al mismo partido en ambas elecciones es una particularidad única de Uruguay.

<sup>2</sup> Se trata de una situación similar al *voter roll-off* en Estados Unidos. En ese país normalmente hay muchas elecciones simultáneas y todas las candidaturas aparecen en la misma boleta en orden de importancia. Se dice *roll-off* cuando los votantes solo votan por los cargos más importantes (presidente, legisladores nacionales) que aparecen al principio (*top-of-the-ballot*) y no completan la boleta.



## 2. Gobierno municipal y reglas electorales

Uruguay tiene desde su origen dos niveles claramente diferenciados de gobierno, el nacional y el departamental. Durante la vigencia de la Constitución de 1830 no existía ningún nivel relevante de autonomía departamental. La autonomía departamental se origina en 1918 como consecuencia de la reforma constitucional aprobada ese año, a partir de la cual se crea un tercer nivel de gobierno. Luego, la Constitución de 1934 funda las bases del sistema vigente en la actualidad para el gobierno de nivel subnacional, con la excepción de los municipios. En su artículo 236 establece que el “gobierno y la administración de los departamentos, con excepción de los servicios de policía, estarán a cargo de un intendente, una junta departamental y una o más juntas locales” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45). Al año siguiente de la reforma constitucional se aprueba la Ley Orgánica Municipal (Ley 9.515/1935) que entre otras cosas regula el tercer nivel de gobierno, estableciendo juntas locales honorarias compuesta por cinco miembros que elegirán entre ellos a un “presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción” y “durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental” (Ley 9.515/1935, arts. 54-55).

La reforma constitucional de 1934 estableció también el sistema electoral para la elección de los gobiernos departamentales a imagen y semejanza del sistema electoral nacional. El intendente se elige “a mayoría simple de votantes, mediante el sistema de doble voto simultáneo” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45) y las juntas departamentales (de 11 miembros en Montevideo y nueve en el interior) se adjudican de forma proporcional entre los partidos, pero atribuyendo “a la lista cuyo candidato a intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que corresponden a su lema” (Constitución de la República Oriental del Uruguay 1934, 45). Este formato, con ligeras variantes, se mantiene en la actualidad.

Finalmente, la reforma constitucional de 1967 fijó el número de miembros de las juntas departamentales en 31 para todo el país. Por otra parte, se extendió el mandato de los gobernantes de cuatro a cinco años en todos los niveles. La principal novedad que incorporó este texto en el plano de las elecciones subnacionales fue la prohibición del “voto cruzado”, exigiendo para validar el voto que ambas hojas pertenezcan al mismo lema. La última reforma constitucional, de 1996, separó en el tiempo las elecciones nacionales de las subnacionales, e instauró por primera vez la distinción entre la materia departamental y la municipal, estableciendo de forma explícita un tercer nivel de gobierno. Sin embargo, la puesta en práctica del nuevo formato de autoridades locales debió esperar hasta la aprobación de las leyes 18.567 en 2009 y 18.653 en 2010.

Los municipios creados mediante la Ley 18.567/2009<sup>3</sup> se gobiernan a través de un concejo municipal o ayuntamiento, aunque la ley lo denomina municipio y

<sup>3</sup> Para un exhaustivo repaso del proceso ver Cardarello et al. (2010).

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

establece que “cada municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes” (Ley 18.567/2009, 1). En el presente artículo utilizaremos la expresión “concejo municipal” para referirnos a la autoridad que gobierna el municipio, término que corresponde con el carácter de “concejales”<sup>4</sup> de sus integrantes y que resulta adecuado por la generalización de su utilización. Los concejos municipales se componen de cinco miembros electos a través de un sistema de representación proporcional (Ley 18.567/2009). A su vez, el primer titular de la lista más votada del lema más votado es designado como alcalde, autoridad a la que le corresponde presidir el órgano (Ley 18.567/2009).

En Uruguay todos los concejos municipales se componen de cinco miembros, independientemente de la población o del número de electores del municipio. Esta norma es excepcional en el contexto regional, ya que todos los países de América Latina prevén un número variable de concejales en los órganos de gobierno local.<sup>5</sup> El primer problema con esta magnitud es que la relación entre el número de representantes y el número de electores resulta entonces muy variable, ya que aproximadamente va de 1000 a más 100 000,<sup>6</sup> por lo que el nivel de representatividad y la capacidad de rendición de cuentas no se desarrollan de la misma forma. Situación que marca una fuerte diferencia en la proximidad que puede existir entre los votantes y sus representantes.<sup>7</sup>

La presentación de candidatos en las elecciones municipales está reservada a los partidos políticos que cumplan el requisito de participar en las elecciones internas de los partidos, que se realizan el año previo y que marcan el inicio del ciclo electoral nacional. Las candidaturas en cada municipio podrán ser presentadas por las autoridades partidarias o por “las agrupaciones nacionales o departamentales que hayan obtenido de la autoridad partidaria la autorización para el uso del lema a todos sus efectos” (Circular 8544/2010, art. 9). No es posible entonces, formar una agrupación o movimiento electoral en el ámbito municipal que pueda presentar candidatos en las elecciones municipales por fuera de los partidos políticos nacionales. En términos prácticos, quienes deseen participar en el gobierno municipal deberán hacerlo a través de un partido político de escala nacional, ya que los costos de crear un partido para un municipio son inaccesibles y para un solo departamento son significativamente altos.<sup>8</sup> Además de estos obstáculos formales, el bajo nivel de descentralización

<sup>4</sup> En el artículo 11 se establece que los “restantes miembros se denominarán concejales”, refiriéndose a los cuatro integrantes que no ocupan el cargo de alcalde (Ley 18.567/2009, 3).

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Chile se eligen entre seis y ocho concejales de acuerdo con la cantidad de electores de cada comuna, en Colombia entre siete y 21, en Ecuador entre cinco y 15. En Costa Rica se eligen entre cinco y 13 regidores y en Paraguay las juntas municipales tienen entre siete y 13 miembros.

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, la ciudad de Maldonado, capital del departamento homónimo, tiene 77 692 personas habilitadas para votar y elige cinco concejales, al igual que Ismael Cortinas en el departamento de Flores con tan solo 1080 personas habilitados para ejercer el derecho al voto.

<sup>7</sup> En Europa la relación es de entre 100 y 2000 electores por representante, mientras que en América Latina va de 20 000 a 80 000 (Nickson 2013).

<sup>8</sup> Crear un partido para competir en un solo departamento, aunque resulta extremadamente difícil, no es imposible. El Partido de la Concertación fue establecido solo para competir en las elecciones departamentales y municipales de Montevideo en 2015. Pero su surgimiento dependió de la conjunción de la voluntad política de los dos partidos tradicionales a nivel nacional. El intento de

de un país unitario como Uruguay favorece la nacionalización del sistema de partidos (Harbers 2010).

A su vez, los partidos habilitados deben presentar listas donde incluyan hasta cinco candidatos a concejales titulares y hasta 15 suplentes. Es importante hacer notar que la candidatura para el cargo de alcalde no es específica o diferenciada de la de concejal. En principio, dado que el alcalde es el “primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio) que resulte electo y proclamado” (Ley 18.567/2009, 15), todos los primeros titulares de listas son candidatos a alcalde, pero también a concejales y, de hecho, muchos de ellos son electos concejales, pero no alcaldes.

Podría decirse que el cargo de alcalde no es electo como tal, sino que es asignado *ex officio* a uno de los concejales electos. Pero en términos prácticos y simbólicos, dada la preminencia de la figura del alcalde en el esquema de gobierno municipal,<sup>9</sup> es posible que la contienda electoral sea vista sobre todo como una competencia por el cargo de alcalde, tanto por los políticos como por la ciudadanía. Esto último tiene consecuencias prácticas, ya que muchos primeros titulares de las listas aspiran exclusivamente al cargo de alcalde, pero al resultar electos concejales se encuentran en una posición no deseada que, en muchos casos, abandonan. Adicionalmente, la lista de candidatos a concejales se presenta en una hoja de votación que debe distinguirse con un lema partidario, cuestión relevante por cuanto la mención al partido político genera una restricción en la votación que se realiza simultáneamente con la elección departamental, impidiendo que el votante escoja a partidos diferentes en ambas instancias.

Por último, para votar el elector solo puede elegir una lista previamente confeccionada y no puede alterar el orden de los candidatos en esa lista, sistema que se denomina de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, el hecho de que un mismo partido pueda presentar diversas listas implica de cierta forma que existe un sistema de voto preferencial intrapartidario. El sistema es de triple voto simultáneo: el votante puede elegir un partido, dentro de él un sublema y, finalmente una de las listas que pertenecen al sublema. Pero el sistema de votación es restrictivo, porque los electores solo pueden emitir un voto único a favor de una lista de candidatos cerrada y bloqueada, además de que, si pretenden votar en la elección departamental, deberán hacerlo por una lista del mismo partido.

Este último aspecto es crucial para el estudio de la participación electoral en el tercer nivel de gobierno en Uruguay. Como el sistema establece el voto obligatorio y su cumplimiento es generalizado, no observamos en ningún ámbito niveles relevantes de abstención electoral, es decir, de no asistencia a votar. Pero, como en las

repetir la experiencia en 2020 fracasó. Parece sumamente improbable que líderes políticos del ámbito departamental –menos aún del municipal– puedan incurrir en costos semejantes.

<sup>9</sup> Además de las prerrogativas que le atribuye la legislación es el único cargo rentado en el Consejo Municipal.

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

elecciones subnacionales se vota al mismo tiempo y con boletas diferentes para el gobierno departamental y para el municipal, con la restricción de que ambos votos deben estar dirigidos al mismo partido, lo que se puede observar es la presencia o no de ambas boletas en los votos. Si el votante desea pronunciarse por ambos niveles de gobierno deberá introducir boletas del mismo partido. Pero también puede votar por cualquiera de los dos niveles sin restricciones, absteniéndose de votar en el otro nivel. Así, encontramos que muchos votantes solo se pronuncian en la elección departamental y se abstienen en la municipal o viceversa. La diferencia en la cantidad de votos para cada una de las autoridades subnacionales permite cuantificar distintos niveles de participación, a pesar de la obligatoriedad del voto y de su generalizado cumplimiento.

### 3. La participación electoral en el ámbito municipal

La mayor parte de los estudios sobre elecciones locales ha asumido que se trata de elecciones de segundo nivel (*second order elections*), expresión acuñada originalmente por Reif y Schmitt (1980) en un estudio de las elecciones al parlamento europeo, y luego generalizada también para las elecciones de nivel subnacional (Lijphart 1997). Son elecciones de segundo nivel en el sentido de que se trata de instancias de menor relevancia que las nacionales y que, por tanto, concitan menor interés en el electorado. Ese menor interés es la razón que explica que normalmente concorra menos gente a votar en esa instancia en comparación con las elecciones nacionales.

Sin embargo, diversos estudios han mostrado que esa menor concurrencia no es generalizada y que la variación observada responde a diferentes factores explicativos. Por un lado, los niveles de participación en elecciones locales pueden entenderse por el mismo tipo de variables que se utilizan para explicar la participación en las elecciones nacionales. Esas variables, a su vez, pueden dividirse en tres tipos diferentes: sociodemográficas, políticas e institucionales (Cancela y Geys 2016). Entre los factores sociodemográficos se destaca que la gente con mayores ingresos y de mayor nivel educativo concurre a votar con mayor frecuencia (Lijphart 1997).

Las variables políticas que más influyen en la concurrencia a votar son la competitividad de las elecciones (Blais 2006) y el gasto en las campañas (Caldeira y Patterson 1982), aunque ambos aspectos pueden estar conectados porque la competitividad no incentivaría directamente a los electores a concurrir, sino que haría que los políticos realizaran mayores esfuerzos para movilizar a los electores en esas circunstancias (Cox y Munger 1989). Finalmente, las variables institucionales son las que muestran efectos decisivos en la concurrencia a votar, en particular el voto obligatorio, pero también la facilidad de la inscripción en el registro cívico de electores y el sistema de adjudicación de cargos por representación proporcional. Todas estas variables

significativamente aumentan la participación (Geys 2006). Un estudio reciente sobre elecciones presidenciales en México incorpora una variable novedosa al exponer que la participación electoral disminuye cuando aumenta la percepción de inseguridad (Somuano y Corcho 2021).

Por otra parte, los factores que más influyen específicamente en la participación en elecciones locales son el tamaño y la composición de la población, la simultaneidad con otras elecciones y el sistema electoral (Cancela y Geys 2016). En particular, cuando el voto es obligatorio variables como el menor tamaño de los distritos y la mayor competitividad, más que incrementar la asistencia a las urnas disminuyen el voto inválido, es decir, los votos en blanco y nulos (Barnes y Rangel 2018).

Como ya se mencionó, desde el punto de vista de la teoría de la elección racional se espera que los votantes participen más en las elecciones cuando hay más en juego, es decir, cuanto más importante es el cargo a elegir. Pero también deberían participar más cuando esperan que su voto pueda ser decisivo. Por lo tanto, en primer término, la participación en elecciones locales aumentaría en aquellos lugares donde los funcionarios electos cuentan con mayores facultades para actuar en sus áreas de autoridad, mientras que disminuiría en aquellas donde se tiene escasa influencia en los resultados de las políticas. Hay más en juego en las elecciones si los cargos son más poderosos (Hajnal y Lewis 2003; Henderson y McEwen 2010). En segundo lugar, también deberíamos esperar un aumento de la participación cuando se perciba que la elección es competitiva, porque aumenta la probabilidad de que un voto sea decisivo. Y, de la misma forma, debería aumentar la participación cuanto menor sea el tamaño del electorado, porque esa disminución también aumenta la probabilidad de que un voto sea decisivo.

Asimismo, los incentivos para votar en municipalidades pequeñas también aumentan porque se reducen los costos de información, lo que conduciría a una mayor participación (McDonnell 2020). Por último, desde un punto de vista “tocquevilliano” (Kouba y Dosek 2022) se sostiene que la mayor concurrencia a votar en pequeñas localidades obedece en realidad al mayor capital social (Putnam 2000), que se expresa en vínculos sociales más fuertes y en relaciones más directas en esos contextos. Aunque en el estudio pionero de Fornos, Power y Garand (2004) no se encontraron variables socioeconómicas que influyan en la asistencia a votar, Carreras y Bowler (2018) muestran, a partir de datos de LAPOP, que en América Latina existe una mayor propensión a votar en zonas rurales y en pequeñas ciudades en comparación con ciudades medianas y grandes.

Aunque recientes revisiones de la literatura (Cancela y Geys 2016; McDonnell 2020) muestran que la mayoría de los estudios coinciden en que se incrementa la participación a medida que se reduce el tamaño del municipio, la información al respecto para América Latina es relativamente escasa. Un estudio de Remmer (2010) sobre Costa Rica, una investigación comparada sobre Bolivia y Brasil (Boulding y Brown 2015) y un trabajo reciente acerca de Brasil de Speck y Peixoto (2022), confirman esa hipótesis, aunque este último muestra que en Brasil la concurrencia

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

a votar en las elecciones estadales y municipales supera a la de las nacionales. Para el caso mexicano, aunque no se incluye como variable el tamaño del municipio, Soto Zazueta y Cortez (2014) verifican que la participación se incrementa cuando aumenta el porcentaje de población rural del municipio. Por su parte, Sonnleitner (2007) plantea que la participación a nivel municipal aumenta con el desarrollo económico, aunque existen excepciones que dan cuenta de la complejidad de la relación.

El único estudio comparado con amplia cobertura disponible para la región, muestra una relación negativa y significativa entre el tamaño del municipio y la participación en 13 de los 15 países de América Latina seleccionados, incluyendo Uruguay (Kouba y Dosek 2022). Sin embargo, una investigación comparada publicada recientemente y que incluye casos de América Latina, muestra que la mayor participación en elecciones locales en países con municipalidades más pequeñas en promedio no es significativa estadísticamente (Kouba, Novák y Strnad 2021). En cualquier caso, no existen estudios que evalúen el involucramiento de los electores a nivel municipal a través del voto en blanco parcial en elecciones concurrentes de segundo y tercer nivel.

Las elecciones municipales en Uruguay se realizan simultáneamente y bajo las mismas reglas, por lo que no existe variación en el plano institucional. El estudio, por tanto, no permite observar el efecto de este tipo de variables, sin embargo, ofrece la oportunidad de verificar con mayor precisión el impacto de otras variables al mantener fijas las institucionales. A partir de la información disponible estamos en condiciones de poner a prueba dos variables sociodemográficas y una política. En el plano sociodemográfico utilizaremos un índice elaborado por el Gobierno que se basa en niveles de ingreso, de educación y de urbanización a nivel municipal y también en el tamaño de la población. En la variable política no podemos verificar el impacto del gasto en campañas, pero sí el nivel de competitividad de cada elección municipal a partir del margen de victoria. En consecuencia, formulamos las siguientes hipótesis:

1. A mayor nivel de desarrollo socioeconómico del municipio menor abstención en la elección municipal.
2. Cuanto menor el tamaño del electorado del municipio menor abstención en la elección municipal.
3. A mayor competitividad de la elección municipal, menor abstención en la elección municipal.<sup>10</sup>

La variable dependiente de la investigación es la diferencia observada en cada municipio entre la votación por los cargos departamentales y por los municipales. El cálculo para la obtención de los valores de la variable dependiente consiste en la resta de los

<sup>10</sup> En términos formales la Corte Electoral denomina esta situación como voto en blanco parcial, que se diferencia del voto en blanco total. Esta denominación no hace referencia a los votantes que directamente no concurren a votar, a los que llamaremos los que se abstienen de ir a votar.

votos válidos en la elección municipal y de los votos válidos en la elección departamental en el municipio sobre el total de votos válidos de la elección departamental (que es la que tiene mayor jerarquía como nivel de gobierno). La originalidad de este trabajo reside en que no medimos la asistencia a votar, sino la abstención en el voto municipal entre quienes sí concurrieron a votar, de tal forma que nuestra medida no toma en cuenta a los que no acuden a las urnas para evitar el efecto del voto obligatorio. El nombre que le hemos dado a la variable dependiente en términos conceptuales es el de abstención de nivel, justamente para capturar a quienes concurren a votar (es decir, no se abstienen de participar en la elección) pero si se abstienen (eventualmente) de votar en alguno de los niveles (departamental o municipal).

En primer término, esperamos que esa diferencia sea positiva y significativa a partir del modelo de elecciones de segundo nivel. En este caso, el segundo nivel no refiere al nacional como el primero, sino al departamental. La elección municipal es de menor relevancia porque las atribuciones y los poderes de las intendencias son superlativamente superiores a las de los municipios. Por cierto, las elecciones departamentales en Uruguay también son de segundo nivel respecto de las nacionales, lo que se puede constatar por el sistemático descenso en la asistencia a votar en esa instancia. Esa disminución es de entre 2 % y 4 % desde que las elecciones departamentales se realizan separadas de las nacionales (Acosta y Lara y Luján 2022), valor que es menor pero significativo, dado que en ambas instancias rige el mismo régimen de voto obligatorio con iguales niveles de sanciones.

De todas formas, cuando las elecciones departamentales eran simultáneas a las nacionales también se observaba un menor número de votos válidos para ese nivel (voto en blanco parcial o *voter roll-off*) que fue creciendo desde menos de 1 % hasta el 2 % en las tres elecciones realizadas luego de la dictadura. En ese caso, el sistema de votación era el mismo que se utiliza actualmente para las elecciones subnacionales: se votaba con dos hojas diferentes que debían introducirse en el mismo sobre siempre y cuando pertenecieran al mismo partido político. Por lo tanto, la posibilidad de no votar en alguno de los dos niveles ya estaba presente y era utilizada por el electorado, aunque en proporciones muy menores.

#### 4. Datos y análisis

Para el presente artículo hemos construido una base de datos original a partir de datos de elecciones municipales y departamentales de las últimas tres elecciones (2010, 2015 y 2020). La base de datos inicial sobre la que se recabó la información tiene más de 650 000 observaciones. Esto se debe a que la desagregación de los datos es por hoja de votación de cada partido para cada “serie” electoral en todas las elecciones, que corresponde a una zona específica del territorio. La única manera de llegar



Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

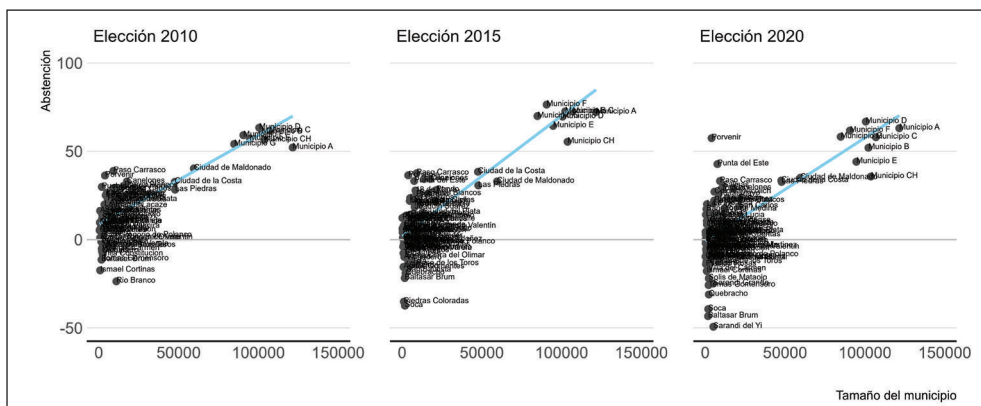
al resultado por partido en cada municipio y en cada elección (municipal y departamental) es a partir de esta dimensionalidad.

Los municipios en Uruguay constituyen una delimitación territorial que se conforma por un conjunto de series electorales. Esto permite, al contar con los datos de resultados electorales a nivel de serie electoral, construir “artificialmente” municipios e identificar resultados electorales para niveles superiores de Gobierno (departamental o nacional). Por esta razón resulta que es posible capturar a los votantes de la elección de nivel departamental en un municipio.

Dado que el interés de este artículo radica en el abordaje de los niveles de abstención que suceden entre niveles (departamental vs. municipal), es necesario reestructurar los datos para que ambos sean comparables. Es decir, para poder comparar tanto la participación electoral como la votación propiamente dicha de un nivel a otro, es necesario construir los municipios (a partir de las series electorales) en el nivel departamental. Esta operación implica una reducción de la dimensionalidad de los datos ya que no todo el territorio se encuentra municipalizado, pero si todos los votantes están obligados a acudir a la elección departamental.

Puesto que una de las preguntas centrales del artículo es la importancia de la elección municipal en relación con la departamental, hemos construido un conjunto de variables que nos permiten acercarnos a este fenómeno. En tal sentido, se elaboró una variable que denominamos abstención de nivel que no es más que la relación de participación en la elección de cada uno de los niveles en los municipios. Como ya se dijo, la abstención es la diferencia entre la votación en la elección municipal y departamental sobre la votación departamental. También hemos construido la variable “tamaño del municipio” (figura 1), que puede ser implementada al menos de dos maneras. Una forma simple sería definir el tamaño del municipio como la cantidad de personas habilitadas a votar en la elección.

Figura 1. Abstención y tamaño del municipio



Elaborada con base en Schmidt, Cardarello y Luján (2020).

Otra manera, que es la que preferimos, es utilizar un criterio empírico para reducir la perturbación del efecto participación en nuestro argumento y en el modelo. En este caso utilizamos el valor máximo del vector de votos válidos de las seis elecciones (tres departamentales y tres municipales). Es decir, que el “tamaño” del municipio no considera a quienes no concurrieron a votar ni tampoco a los que anulan el voto. Este criterio tiene la virtud de que no engloba la abstención de la elección como abstención de nivel, ni lo agranda artificialmente.

En la figura 1 se muestran los gráficos de dispersión entre nuestra variable dependiente y la variable independiente principal, las que hemos denominado abstención de nivel y tamaño. De esta figura se desprenden varios elementos que nos interesan destacar particularmente. En primer lugar, se observa la relación positiva entre abstención y tamaño, representada por el ajuste lineal de los datos. En segundo lugar, sobresalen por su tamaño y por los altos niveles de abstención los municipios en los que está dividida la capital del país, Montevideo (denominados con letras), y algunas ciudades grandes del interior (Maldonado, Ciudad de la Costa, etc.). Finalmente, y quizá lo más interesante, es que hay varios municipios en los tres ciclos electorales que tienen una abstención negativa, es decir, que hay más votos para las autoridades municipales que para las departamentales. Esto indica que en esos casos el votante tiene mayor interés por la competencia local que por la departamental. En definitiva, en la figura se muestra que a medida que crece el tamaño del municipio el interés por la competencia local pierde fuerza en relación con la competencia departamental.

Ahora bien, a los efectos de verificar esta relación se presentan tres modelos en los que testeamos distintas especificaciones para evaluar el vínculo entre el interés por la competencia local medido como abstención de nivel (variable dependiente) y algunas variables que la literatura señala como relevantes para explicarla (tabla 1).

Tabla 1. Estadísticas descriptivas de las variables

	Mínimo	Media	Mediana	Máximo	Desvío
Abstención	-49,29	10,54	6,3	76,42	20,73
Tamaño (ln)	4,74	8,2	8,08	11,7	1,44
Priorización (ingreso, educación, urbanización)	0,02	0,46	0,47	1	0,13
Margen de victoria entre partidos	0,19	28,98	22,1	96,06	22,51
Margen de victoria intrapartidos	0,55	27,08	21,38	89,9	22,07

Elaborada con base en Schmidt, Cardarello y Luján (2020).

*Nota:* (ln) Significa logaritmo natural o neperiano, es un símbolo estándar. En este caso indica que se utiliza el logaritmo del tamaño y no el tamaño directamente.

Los modelos incluyen las siguientes variables:

- **Tamaño:** es el máximo valor de votos válidos en cualquiera de las elecciones subnacionales celebradas entre 2010 y 2020. Como se aprecia en la tabla 1, la variación de esta variable es grande. Para los modelos utilizamos el logaritmo de ese valor.

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

Tanto la literatura como los datos que se observan en la figura 1 abonan en la dirección de un vínculo positivo. Esto quiere decir que a medida que el tamaño del municipio es más chico los votantes tienden a preferir participar en ese nivel por encima del segundo nivel. Dicho de otro modo, cuanto más grande es el municipio, mayor es la abstención de nivel. En este caso, la abstención es del nivel municipal ya que la competencia departamental genera mayor interés. Por tanto, en los modelos esperamos observar esta dirección de la relación entre estas dos variables.

- **Priorización:** esta variable es un índice de priorización socioterritorial elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) del Gobierno nacional y mide el nivel de desarrollo del municipio. Dado que no contamos con medidas socioeconómicas canónicas a nivel de municipios, este índice puede cubrir este vacío. El índice pretende “conocer las condiciones socioeconómicas de la población y la identificación de los territorios que se encuentran en una situación relativa más comprometida en términos de su desarrollo que permitan el diseño diferencial de políticas” (OPP 2016, 10). El índice tiene dos dimensiones, socioeconómica y territorial, y está compuesto por indicadores de ingresos, de educación y de urbanización. Por cómo se construye, el índice varía de cero a uno. Cuanto más cercano a cero se encuentra el índice indica una mayor necesidad de priorizar el territorio para aplicar políticas públicas. Por lo tanto, esperamos una relación significativa positiva de esta variable con la abstención. Es decir, a medida que crece el valor del índice de priorización (territorio con menos necesidades), mayor es la abstención de nivel (municipal).
- **Competitividad:** esta variable hace referencia al margen de victoria y es la diferencia en el porcentaje de votos entre el primer y segundo partido. Cuanto más chica es la distancia más competitiva es la elección. Por lo tanto, esperamos que exista una relación significativa y positiva entre esta variable y la abstención de nivel.
- **Interacción tamaño/competitividad:** en este caso esperamos que el efecto de la interacción entre la competitividad y el tamaño tenga un coeficiente negativo porque ambas variables actúan por separado disminuyendo la abstención, pero no necesariamente confluyen, tal como muestran Kouba y Dosek (2022). Es decir, que esperamos una disminución de la abstención a medida que se reduce el tamaño del municipio, aunque también se reduzca la competitividad, pero la competitividad puede reducir la abstención a medida que aumenta el tamaño del municipio porque para que el efecto conjunto de dos variables sea negativo es necesario que solo uno de los dos términos sea negativo.
- **Competitividad interna:** esta variable solo está disponible para el ciclo electoral de 2020, que es en el que tenemos para ambos niveles la desagregación por hojas de votación a nivel de serie electoral. Es posible que un municipio no presente

un escenario competitivo entre partidos o que el partido ganador obtenga una mayoría importante, pero que la competencia de la elección se canalice dentro del partido mayoritario y hegemónico. Entonces, margen interno es igual a margen, pero dentro del partido (las dos hojas de votación más votadas) que ganó la elección. Por lo tanto, esperamos también una relación positiva en este caso, a mayor margen mayor abstención.

Como se observa en la tabla 2, se presentan tres modelos. El primero es un OLS con datos agrupados, el segundo es un modelo de panel con efectos aleatorios y el tercero un OLS convencional para 2020 en el que agregamos la variable competitividad interna.

En términos generales, la variable “tamaño” es significativa y robusta a diferentes especificaciones y modelos, al mismo tiempo que el signo es el esperado. En segundo lugar, la variable priorización también tiene el signo esperado y es significativa en dos de los tres modelos, por lo que podemos afirmar que el nivel sociocultural favorece la participación a nivel municipal. En tercer lugar, la competitividad también es significativa y robusta en las tres especificaciones, lo que favorece la participación.

Tabla 2. Modelos estadísticos empleados

	Variable dependiente: abstención de nivel		
	OLS	OLS Panel	OLS
	(1)	(2)	(3)
Tamaño (ln)	13,68*** (1,13)	10,07*** (1,32)	12,38*** (2,27)
Priorización	14,62* (7,93)	21,62** (11,02)	18,36 (14,74)
Competitividad	1,02*** (0,24)	0,38* (0,22)	1,04*** (0,37)
Tamaño (ln)*competitividad	-0,13*** (0,03)	-0,06** (0,03)	-0,13*** (0,05)
Competitividad interna			0,01 (0,07)
Constante	-110,34*** (8,46)	-82,39*** (9,55)	-106,31*** (18,24)
Observaciones	307	307	106
R2	0,57	0,37	0,43
R2 ajustado	0,57	0,36	0,41
Error estándar residual	13,85 (df = 302)		15,03 (df = 100)
Estadístico F	101,58*** (df = 4; 302)	175,88***	15,30*** (df = 5; 100)

Elaboración propia.

\*p<0,1 \*\*p<0,05 \*\*\*p<0,01

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020

Por otra parte, la variable competitividad conjuntamente con tamaño, tiene el signo esperado y también es significativa, es decir, que no convergen en la explicación. La abstención disminuye en los municipios pequeños, aunque no haya competitividad, y la competitividad disminuye la abstención en los municipios grandes. Por último, vemos que la variable competitividad interna, en el modelo 3, no resulta significativa y que la magnitud es pequeña.

## 5. Conclusiones

En el presente artículo se evidencian posibilidades originales de avanzar en el estudio de las elecciones locales, un campo que aún se mantiene “sorprendentemente fragmentado e incompleto” (Gendźwiłł y Steyvers 2021, 1), especialmente en América Latina. Concretamente, en el texto se verifica que la relación inversa entre el tamaño del municipio y la participación electoral, que ha establecido la literatura para diversos casos y regiones, también se cumple aun cuando el voto obligatorio no permite mostrarlo claramente a través de la asistencia a las urnas. Aquí hemos utilizado una forma original de conocer el interés de la ciudadanía en las elecciones subnacionales a través de la cuantificación del “voto en blanco parcial” o abstención de nivel.

En primer lugar, los resultados son consistentes con la literatura que estudia la asistencia a votar en elecciones locales, e ilustra un mayor nivel de votos válidos para las autoridades locales a medida que se reduce el tamaño del municipio, de forma independiente a la concurrencia a votar. En segundo lugar, mostramos la presencia de un fenómeno aún más peculiar: en muchas de las elecciones en municipalidades pequeñas la abstención de nivel es negativa, es decir, los votos por las autoridades locales superan los recibidos por las autoridades departamentales, con lo cual se invierte la relación del modelo de elecciones de segundo nivel. En estos casos la ciudadanía demuestra un mayor involucramiento con la elección de sus autoridades locales, absteniéndose de votar por la mucho más poderosa figura del intendente departamental. Este hallazgo ofrece pistas relevantes para la discusión sobre la democracia a nivel local, ya que, bajo ciertas circunstancias, que incluyen ámbitos de pequeña escala, la gente se involucra más en la política. Dentro de estas condiciones, la cercanía entre electorado y representantes aparece como un factor fundamental para promover la participación, en línea con la visión de la democracia que sostiene que *small is beautiful*, un ámbito de proporciones humanas donde la ciudadanía aprende el arte de la política (Dahl 1967).

En el artículo se demuestra que otras variables que tradicionalmente han sido vistas como impulsoras de la participación electoral también se verifican como factores que reducen la abstención de nivel, entre las que sobresalen la competitividad de la elección y el mayor desarrollo social. En particular, es relevante constatar que

la competitividad favorece el involucramiento ciudadano en la política junto con el tamaño, porque esto sugiere que la mayor participación que se verifica en el ámbito local no es necesariamente a costa de una pérdida de competitividad (Kouba y Dosek 2022). Sin embargo, todavía resulta necesario profundizar en los factores que favorecen la participación política en los municipios pequeños y determinar el peso relativo del cálculo estratégico respecto del efecto del capital social.

Las conclusiones de este artículo están limitadas por la información utilizada. Si bien los resultados electorales a nivel municipal arrojan conclusiones muy sólidas por el gran volumen de los datos, no permiten observar otras variables que de seguro influyen en el comportamiento electoral, especialmente a nivel individual. En el futuro sería deseable contar con encuestas de amplia cobertura para verificar otras hipótesis sobre el abstencionismo a nivel local como la edad o el nivel de instrucción, por un lado, o la ubicación ideológica y el interés en la política, por otro.

Adicionalmente, aunque las conclusiones son muy sólidas para el caso uruguayo, la contribución del artículo no permite su generalización dadas las particulares reglas electorales utilizadas. De todas formas, se debería avanzar en el estudio de la “abstención de nivel” en otros países donde se realicen elecciones de segundo y tercer nivel simultáneamente, con el objetivo de confirmar o refutar nuestros hallazgos. En una época en la que se observa un generalizado malestar ciudadano hacia la política, el estudio de la democracia local ofrece perspectivas prometedoras para analizar los ingredientes capaces de revertir el deterioro y recuperar el vínculo democrático entre gobernantes y gobernados.

## Referencias

- Acosta y Lara, Federico, y Diego Luján. 2022. “Covid-19 y elecciones subnacionales en Uruguay. Explorando efectos sobre el nivel de participación electoral”. En *La democracia a prueba: los años que votamos en pandemia en las Américas*, compilado por Cintia Pinillos, Esteban Iglesias, Juan Bautista Lucca y Osvaldo Iazzetta, 343-360. Buenos Aires: CLACSO / UNR Editora. <https://bit.ly/46IQdUR>
- Barnes, Tiffany D., y Gabriela Rangel. 2018. “Subnational patterns of participation: Compulsory voting and the conditional impact of institutional design”. *Political Research Quarterly* 71 (4): 826-841. <https://bit.ly/3PRSoHT>
- Birch, Sara. 2016. *Full participation: A comparative study of compulsory voting. Full participation*. Nueva York: United Nations University Press. <https://lc.cx/qectBD>
- Blais, André. 2006. “What affects voter turnout?”. *Annual Review of Political Science* 9 (1): 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
- Boulding, Carew, y David S. Brown. 2015. “Do Political Parties Matter for Turnout? Number of Parties, Electoral Rules and Local Elections in Brazil and Bolivia”. *Party Politics* 21 (3): 404-416. <https://doi.org/10.1177/1354068813475496>

- Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020
- Buquet, Daniel, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt. 2018. *Efectos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos subnacional*. Montevideo: Dirección de Descentralización e Inversión Pública. <https://bit.ly/48MhEie>
- Caldeira, Gregory A., y Samuel C. Patterson. 1982. "Bringing home the votes: Electoral outcomes in state legislative races". *Political Behavior* 4 (1): 33-67. <https://bit.ly/3Mj1eEL>
- Cancela, João, y Benny Geys. 2016. "Explaining Voter Turnout: A Meta-analysis of National and Subnational Elections". *Electoral Studies* 42: 264-275. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>
- Cardarelo, Antonio, y Altaír Magri, coords. 2011. *Cambios certezas e incertidumbres. Elecciones departamentales y municipales 2010*. Montevideo: Congreso Nacional de Intendentes / Universidad de la República / Instituto de Ciencia Política. <https://bit.ly/3RU4kT4>
- Cardarelo, Antonio, Martín Freigedo, Daniela Vairo y Manuela Abrahan. 2010. "Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)". En *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, coordinado por Pedro Narbono y María Ester Mancebo, 54-76. Montevideo: Fin de Siglo.
- Carreras, Miguel, y Shaun Bowler. 2018. "Community Size, Social Capital, and Political Participation in Latin America". *Political Behavior* 41: 723-745. <https://bit.ly/3ZSgJSU>
- Circular 8544/2010. "Reglamentación de las Elecciones Municipales". Corte Electoral, 12 de marzo. <https://lc.cx/KjEpkB>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. 1934. Convención Nacional Constituyente, Montevideo, 18 de mayo. <https://lc.cx/QRo8jS>
- Cox, Gary, y Michael C. Munger. 1989. "Closeness, Expenditures, and Turnout in the 1982 US House Elections". *American Political Science Review* 83 (1): 217-231. <https://doi.org/10.2307/1956441>
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1967. "The city in the future of democracy". *American Political Science Review* 61 (4): 953-970. <https://doi.org/10.2307/1953398>
- Dahl, Robert A., y Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Flórez Ruiz, José Fernando. 2022. "El voto obligatorio en América Latina: lecciones para Colombia". Policy Paper, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. <https://bit.ly/3rKAcio>
- Fornos, Carolina, Timothy Power y James Garand. 2004. "Explaining Voter Turnout in Latin America 1980 to 2000". *Comparative Political Studies* 37 (8): 909-940. <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>
- Fumagalli, Eileen, y Gaia Narciso. 2012. "Political institutions, voter turnout, and policy outcomes". *European Journal of Political Economy* 28 (2): 162-173. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.10.002>
- Geys, Benny. 2006. "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level". *Electoral Studies* 25 (4): 637-663. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>
- Gendzwill, Adam. 2019. "Local autonomy and national-local turnout gap: Higher stakes, higher turnout?". *Regional & Federal Studies* 31 (4): 519-539. <https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1706496>



- Gendźwiłł, Adam, y Kristof Steyvers. 2021. "Guest editors' introduction: Comparing local elections and voting in Europe: lower rank, different kind... or missing link?". *Local Government Studies* 47 (1): 1-10. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1825387>
- Hajnal, Zoltan L., y Paul G. Lewis. 2003. "Municipal institutions and voter turnout in local elections". *Urban Affairs Review* 38 (5): 645-668. <https://doi.org/10.1177/1078087403038005002>
- Harbers, Imke. 2010. "Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America". *Comparative Political Studies* 43 (5): 606-627. <https://doi.org/10.1177/0010414008330285>
- Henderson, Alisa, y Nicola McEwen. 2010. "A comparative analysis of voter turnout in regional elections". *Electoral Studies* 29 (3): 405-416. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.012>
- Kouba, Karel, Jakub Novák y Matyáš Strnad. 2021. "Explaining voter turnout in local elections: a global comparative perspective". *Contemporary Politics* 27 (1): 58-78. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1831764>
- Kouba, Karel, y Tomas Dosek. 2022. "Municipal size and local democracy: understanding the trade-off between participation and contestation in Latin America". *Local Government Studies* 48 (5): 951-972. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.2013208>
- Ley 9.515/1935. Ley Orgánica Municipal. Diario Oficial 8759, 1 de noviembre. <https://lc.cx/-cjQI1>
- Ley 18.567/2009. Descentralización Política y Participación Ciudadana. Diario Oficial 27 838, 19 de octubre. <https://lc.cx/UZteyQ>
- Lijphart, Arendt. 1997. "Unequal participation: Democracy's unresolved dilemma presidential address", American Political Science Association. *American Political Science Review* 91 (1): 1-14. <https://doi.org/10.2307/2952255>
- McDonnell, Joshua. 2020. "Municipality size, politisomuancal efficacy and political participation: A systematic review". *Local Government Studies* 46 (3): 331-350. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>
- OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay). 2016. "Municipalización en el Uruguay: percepción ciudadana". Documento de trabajo, OPP.
- Pérez-Liánán, Aníbal. 2001. "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies". *Electoral Studies* 20 (2): 281-297. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00019-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00019-6)
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Reif, Karl Heinz, y Hermann Schmitt. 1980. "Nueve elecciones nacionales de rango secundario: un marco conceptual para el análisis de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo". *Revista de Estudios Políticos* 16: 7-58. [https://lc.cx/T\\_nJfC](https://lc.cx/T_nJfC)
- Remmer, Karen L. 2010. "Political Scale and Electoral Turnout: Evidence from the Less Industrialized World". *Comparative Political Studies* 43 (3): 275-303. <https://doi.org/10.1177/0010414009352638>
- Schmidt, Nicolás, Antonio Cardarelo y Diego Luján. 2020. "Datos electorales de Uruguay 1910-2020". Acceso en enero de 2023. <https://lc.cx/A1vJAa>

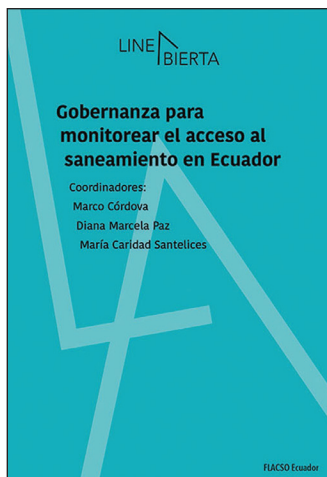
- Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020
- Somuano, María Fernanda, y David Corcho. 2021. *Reflexiones sobre la participación ciudadana en México: las elecciones de 2018*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.  
<https://bit.ly/3LQUz43>
- Sonnleitner, Willibald. 2007. "Participación electoral y desarrollo humano: apuntes metodológicos para el análisis territorial y multidimensional del voto en México y Centroamérica". *Estudios Sociológicos* 25 (75): 813-835. <https://doi.org/10.24201/es.2007v25n75.435>
- Soto Zazueta, Irvin, y Willy W. Cortez. 2014. "Determinantes de la participación electoral en México". *Estudios Sociológicos* 32 (95): 323-353. <https://bit.ly/48KRNY6>
- Speck, Bruno Wilhelm, y Vitor de Moraes Peixoto. 2022. "Participação eleitoral nas disputas nacionais, estaduais e municipais no Brasil (1998-2020)". *Revista Brasileira de Ciência Política* 39: 1-42. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.39.258449>
- Warshaw, Christopher. 2019. "Local elections and representation in the United States". *Annual Review of Political Science* 22: 461-479.  
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-071108>

Cómo citar este artículo:

Buquet, Daniel, Antonio Cardarelo y Nicolás Schmidt. 2024. "Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 33-51. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5955>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie LINEABIERTA

---

### Gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador

---

Marco Córdova, Diana Marcela Paz y  
María Caridad Santelices (coordinadores)

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

113 páginas

Desde 2019, la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desarrollan el Programa sobre Monitoreo de Abastecimiento de Agua, Saneamiento e Higiene. Su objetivo es generar recomendaciones sobre indicadores y metodología para evaluar la gestión de los sistemas individuales de saneamiento. Para ello, se definieron seis países pilotos: Indonesia, Kenia, Serbia, Bangladesh, Zambia y Ecuador. En este marco, UNICEF y CITE-FLACSO Ecuador implementaron el proyecto “Monitoreo del ODS 6.2. Manejo Seguro del Saneamiento In Situ” en diez cantones del país. Este proyecto fue ejecutado por el Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO Ecuador, con el financiamiento de UNICEF.


Gobernanza para monitorear el acceso al saneamiento en Ecuador presenta un análisis de los hallazgos de dicho proyecto en clave de gobernanza multinivel y algunas recomendaciones de política para mejorar el monitoreo del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.2 sobre los servicios de agua, saneamiento e higiene adecuados para todas las personas hasta 2030.

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú

*Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's political participation in Peru*



 Lcdo. Juan Manuel Ponte. Coordinador de Investigación. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Jurado Nacional de Elecciones (Perú). (juan.ponte@unmsm.edu.pe) (<https://orcid.org/0000-0003-1385-2424>)

Recibido: 28/04/2023 • Revisado: 07/07/2023  
Aceptado: 19/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

La reforma electoral de paridad y alternancia, aplicada por primera vez a nivel subnacional en las elecciones regionales y municipales de 2022 en Perú, no solo genera espacios de participación política para las mujeres sino también para otros grupos históricamente excluidos como jóvenes e indígenas. Sobre tal temática versa el presente artículo. Desde un enfoque interseccional, se analizan los niveles de inclusión de dichos grupos en las listas de candidaturas y de quienes resultan electas. Adicionalmente, se presentan las principales limitaciones que encuentran las candidatas durante la campaña electoral: financiamiento político y cobertura mediática. La metodología se sustenta en el análisis de bases de datos pertenecientes a entidades electorales, haciendo énfasis en las proporciones de mujeres, mujeres jóvenes y mujeres indígenas que se inscriben como candidatas, aquellas que acceden a la representación, así como en los obstáculos que enfrentan en la contienda. Mediante un enfoque comparado, se contrasta el antes y el después de los indicadores respecto al proceso electoral anterior para identificar los efectos de la normativa. Se concluye que efectivamente hay un cambio positivo en la inclusión de las mujeres considerando sus características interseccionales, puntualmente a nivel de las autoridades electas en los consejos regionales y municipales. Asimismo, se evidencia que las dificultades de participación son transversales a las candidaturas, aunque con mayores brechas para las mujeres.

*Descriptores:* campañas electorales; elecciones subnacionales; interseccionalidad, mujeres; participación política; reformas electorales.

## Abstract

The electoral reform of parity and alternation, applied in Peru for the first time at the subnational level in the regional and municipal elections of 2022, generates spaces for political participation for women and also for other historically excluded groups such as youth and Indigenous people. This article examines this issue. From an intersectional approach, the inclusion of these groups is analyzed in the lists of candidates and among those who are elected. In addition, the main obstacles encountered by female candidates during the electoral campaign are presented, including political financing and media coverage. The methodology is based on the analysis of databases belonging to electoral entities, with an emphasis placed on the proportions of women, young women, and Indigenous women who registered as candidates; those who accessed representation; and the obstacles they faced in their races. Using a comparative approach, the before and after indicators are contrasted with respect to the previous electoral process to identify the effects of the regulations. It is concluded that there is indeed a positive change in the inclusion of women – considering their intersectional characteristics, specifically at the level of elected authorities in regional and municipal councils. Likewise, it is evident that the difficulties of participation are transversal to the candidacies, although with greater gaps for women.

*Keywords:* electoral campaigns; subnational elections; intersectionality; women; political participation; electoral reforms.



## 1. Introducción

Las elecciones regionales y municipales 2022 (ERM 2022) en Perú representan una oportunidad para analizar los efectos de la paridad y la alternancia, por primera vez aplicados en la esfera subnacional del país. Si bien los estudios y reportes electorales evidencian una mayor participación de las mujeres en los cargos ejecutivos y de consejo (JNE 2022a), los análisis no se enfocan en los efectos que la paridad puede generar sobre los otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Algunos estudios precisan que, en el universo de jóvenes e indígenas, las mujeres son mayormente incluidas en comparación con los hombres. Sin embargo, esta situación responde a una válvula de escape debido a que la oportunidad de que una persona represente las tres cuotas electorales (conurrencia de cuotas) permitía el cumplimiento de la normativa incorporando menos jóvenes e indígenas en las listas. Además, estas candidaturas eran ubicadas frecuentemente en los últimos lugares, reduciendo su posibilidad de acceder al cargo al que postulan.

Con el cambio de la normativa electoral se esperan dos resultados en la participación política: un mayor porcentaje de candidaturas de mujeres jóvenes e indígenas en las listas; y el acceso a los cargos de consejo debido al mandato de posición alternativo. Aunque también se exploran los factores que limitan el ejercicio de la actividad política considerando el carácter interseccional de las candidaturas, el artículo tiene como objetivo conocer cuáles son los efectos de la paridad y de la alternancia sobre la participación política de jóvenes e indígenas en el marco de las ERM 2022.

Para desarrollar el argumento planteado el texto se divide en cinco secciones. En la primera se desarrollan los aspectos relacionados con las olas de reformas electorales que incentivan la igualdad en la participación de las mujeres, además, se identifican los antecedentes de estudios que reconocen la apertura de espacios a la oferta política de poblaciones subrepresentadas. En la segunda, se exponen los recursos o fuentes de datos utilizados para el análisis. En la tercera se presentan los resultados, para ello se divide la sección en dos partes: participación de mujeres, jóvenes e indígenas, y presentación de los desafíos y de las barreras que limitan el desarrollo de una competencia electoral en igualdad de condiciones para el acceso al cargo de elección popular. Por último, se resumen las líneas de discusión y se plantean las principales conclusiones y alcances de futuras investigaciones para el fortalecimiento de los estudios electorales.

## 2. Paridad y alternancia: primera aplicación en procesos subnacionales de Perú

En los últimos años la participación política de las mujeres en América Latina ha estado enmarcada en la búsqueda por incentivar su inclusión en la toma de decisiones y en las competencias electorales. Así, el proceso para cerrar las brechas de desigualdad

entre hombres y mujeres en la política se desarrolla en un escenario de cuatro momentos, en los cuales los sistemas electorales de los países latinoamericanos incluyeron reformas de acción afirmativa.

Según Freidenberg (2022), la primera ola estableció porcentajes mínimos de mujeres en las candidaturas que participaban por un cargo de elección popular y 12 países de la región optaron por introducir estas exigencias. En la segunda ola, las propuestas de reforma se orientaron a consolidar las medidas planteadas previamente mediante el cambio sobre el lugar que ocupan en las listas o mandato de posición, sanciones por el incumplimiento, entre otros. Para la tercera ola, los países optaron por sumar medidas de paridad en diferentes modalidades, ya sea por un aumento progresivo en la proporción de candidaturas o por el establecimiento del 50 %. De esa manera, la cuarta ola apunta a establecer medidas para reforzar la paridad con otras acciones como el encabezamiento de listas en igualdad de género.

En esa línea, uno de los mecanismos más frecuentes para promover la participación fueron las cuotas electorales. Esta medida de acción afirmativa, mediante el establecimiento de un porcentaje mínimo, buscaba la inclusión de mujeres en la conformación de listas de candidaturas para los diferentes tipos de cargos de representación en los ámbitos de Gobierno nacional, regional y local.

En Perú, la aplicación de las cuotas electorales para mujeres encontró su aprobación en 1997 cuando la ley dispuso que no menos del 25 % integren las listas de las organizaciones políticas en competencia, incrementándose al 30 % en el año 2000. La normativa efectivamente generó cambios previsible como encontrar un mayor número de candidatas, sin embargo, las variaciones no fueron uniformes en todos los tipos de cargo. Como la norma solo regula los cargos de consejo, se observó un aumento del número de mujeres en las consejerías regionales y en las regidurías provinciales y distritales. En otras palabras, la ocupación de cargos ejecutivos –Gobierno regional, alcaldías provinciales y distritales– mantuvo principalmente la presencia de hombres.

Por ejemplo, en cinco procesos subnacionales entre 2002 y 2018 solo fueron electas cuatro gobernadoras regionales frente a los 121 hombres que ocuparon el máximo cargo del ámbito regional. Asimismo, a nivel de elecciones congresales de representación nacional, la proporción de mujeres parlamentarias se ha mantenido en un promedio que ronda el 25 % entre 2001 y 2016. Los resultados demuestran su baja participación en los cargos de mayor impacto y que pueden ser determinantes para la inclusión de agendas en favor de ellas.

Considerando tal escenario, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política<sup>1</sup> (CANRP) propuso la incorporación de la paridad y la alternancia en las listas de candidaturas, la cual se aprobó finalmente en julio de 2020 (Ley 31030/2020). La normativa modifica específicamente las leyes que regulan el sistema electoral en el

<sup>1</sup> Fue convocada por el Ejecutivo en diciembre de 2018 y estuvo integrada por expertos y expertas que elaboraron propuestas para el fortalecimiento de las instituciones, del sistema democrático y del Estado constitucional de derecho.

ámbito nacional (Ley Orgánica de Elecciones), en el subnacional (Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones de Elecciones Municipales) y en el de las organizaciones políticas (Ley de Organizaciones Políticas). De ese modo, los cambios en la normativa se aplicaron en los siguientes cargos:

- a) cargos de elección popular de ámbito nacional: candidaturas a la presidencia y a las vicepresidencias de la República, al Congreso de la República y al Parlamento Andino;
- b) cargos de elección popular de ámbito subnacional: incluyen las candidaturas a gobierno, vicegobierno, consejo regional y regidurías provinciales y distritales; y
- c) cargos de dirección en el interior de las organizaciones políticas.

Por fines metodológicos, la explicación de la norma se enfoca en los cargos de elección popular y con mayor énfasis en el ámbito subnacional, que es el abordado en el presente artículo.

Para el ámbito nacional la paridad aplica sobre la fórmula presidencial, la cual debe estar compuesta por un postulante a la presidencia y por otros dos a la vicepresidencia, compitiendo en distrito electoral único (Ley 26859/1997). Dichos cargos deben considerar al menos un hombre o una mujer e intercarse. Para el Congreso de la República, Perú cuenta con 27 circunscripciones plurinominales (correspondiente a las 26 regiones más los residentes en el extranjero) donde las listas de candidaturas que se presentan deben contemplar un 50 % de mujeres y ubicarse de forma alterna (Ley 26859/1997). De manera similar sucede con el Parlamento Andino,<sup>2</sup> cuya lista de integrantes debe respetar la paridad y alternancia, además de competir en circunscripción única.

Para el ámbito subnacional es importante conocer la organización geográfica del país, pues Perú incluye tres niveles de Gobierno –regional, provincial y distrital–, los cuales escogen a autoridades ejecutivas (Gobierno regional, alcaldía provincial y alcaldía distrital) y autoridades de consejo (consejo regional, regiduría provincial y regiduría distrital) mediante elección popular. La paridad y la alternancia aplica para todos los cargos con excepción de las alcaldías. Ahora bien, cada una de las 26 regiones del país escogen a su fórmula de Gobierno regional (gobernador o gobernadora y vicegobernador o vicegobernadora) compuesta por un hombre y una mujer (Ley 27683/2002, art. 12). Adicionalmente, los partidos políticos deben contemplar que, del total de listas presentadas en las regiones, la mitad debe estar encabezada por una mujer.

Los cargos ejecutivos de cada nivel están acompañados por un consejo. En el nivel regional cada provincia cuenta con al menos un representante para el consejo regional, quienes en conjunto integran una lista de candidaturas que debe considerar el criterio de paridad y alternancia (Ley 27683/2002, art. 12). A nivel provincial y

<sup>2</sup> Órgano comunitario, deliberante, de representación ciudadana y de control político del sistema andino de integración del que forman parte Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú.



distrital las listas de candidaturas se conforman directamente por un 50 % de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente (Ley 26864/1997, art. 10).

Un aspecto particular que se debe señalar recae sobre el tipo de organizaciones políticas que pueden postular en cada ámbito. Para los cargos nacionales, los partidos políticos tienen el monopolio sobre la presentación de candidaturas. Mientras que, en los cargos subnacionales, además de los partidos políticos se permite que los movimientos regionales también compitan, aunque solo pueden presentar listas a nivel de la región donde participan y, por supuesto, en las provincias y distritos que formen parte de dicha región.

Luego de brindar algunos esbozos del sistema electoral peruano, es oportuno señalar los impactos más generales y notorios de la paridad y alternancia. Tras la aprobación de la norma, las elecciones generales de 2021 fueron el primer proceso nacional donde se aplicó y el cambio inmediato generó que las candidatas congresales pasaran de representar el 40 % en 2020 al 50 % en 2021 dentro de las listas de sus organizaciones políticas (JNE 2020, 2021a). Ello se tradujo en que las mujeres electas alcanzaran una cifra histórica del 37,7 % (JNE 2021a).

En el ámbito subnacional las ERM 2022 representan el primer proceso electoral en el que se aplicó la reforma política. Si bien se reconoce que el impacto de la normativa es inmediato y significativo en cuanto a la cantidad de mujeres postulantes a determinados cargos donde aplica y se expresa en otros resultados como la ubicación de las candidaturas (JNE 2022a, 2022b, 2022c), también es conveniente reconocer lo que produce en las otras cuotas electorales que se utilizan en el país. De ese modo, la paridad y la alternancia podrían generar más espacios que visibilizarían y promoverían la participación política de jóvenes e indígenas.

### 3. Efectos de las reformas paritarias y la interseccionalidad de la oferta política

El reconocimiento de las reformas electorales con el objetivo de generar espacios de participación igualitarios entre hombres y mujeres forma parte de las acciones que han realizado diferentes países en América Latina. Sin embargo, ¿la inclusión de normativas electorales entre las que se encuentran la paridad y la alternancia solo ha beneficiado la participación política de mujeres?

En primer lugar, resulta pertinente comprender que la participación política de mujeres está enmarcada también por las características que representan, entre ellas la interseccionalidad de pertenecer a otros grupos de poblaciones en situación de subrepresentación como la juventud y la población indígena. De esa manera, es necesario reconocer que la participación de estas poblaciones jugó un papel importante en el reconocimiento de las medidas igualitarias para las mujeres. Por ejemplo, en Bolivia y

México la presencia de mujeres indígenas abriría una serie de iniciativas para promover el debate e incorporar la paridad en la legislación electoral de estos países (Molina 2022; Freidenberg y Gilas 2022).

Además de la paridad, en Perú se regulan otros mecanismos de acción afirmativa como las cuotas electorales para las poblaciones mencionadas, aunque estas solo se aplican en las elecciones regionales y municipales.<sup>3</sup> No obstante, estas medidas establecidas por un sistema electoral que no incluía un mecanismo de posición volvían complicado el acceso de estos grupos a los cargos de representación popular. De esa manera, el ascenso de jóvenes e indígenas a estos cargos en ninguna de las elecciones realizadas entre 2002 y 2018 se acercó mínimamente a los porcentajes estipulados por las cuotas, entre otras razones debido al lugar que ocuparon en las listas y a la concurrencia de cuotas donde una persona cumplía con los tres requisitos: mujer, joven e indígena (Jaramillo y Valenzuela 2019).

En segundo lugar, considerando el estado histórico de la población joven e indígena a nivel de representación política, es imperante plantear la posibilidad de que otras medidas como la paridad pueden generar un efecto positivo sobre la interseccionalidad de aquellas condiciones que limitan a las propias mujeres. Según León (2022, 287), acciones como la paridad pueden incentivar el acceso de “actores no tradicionales” al espacio político. De esa manera, la presencia de mujeres jóvenes y de mujeres indígenas también implica una dinámica propia de dificultades a enfrentar en diferentes ámbitos.

Por un lado, las situaciones de discriminación que enfrentan las poblaciones indígenas, el rechazo por parte de la ciudadanía (Aragón et al. 2022) y la propia oferta política durante la competencia electoral (Ayala y Fuentes 2019; Ayala, Brou y Ponte 2021; Ponte 2021). Por otro, circulan estereotipos acerca de las mujeres jóvenes, apoyados en la descalificación y la desacreditación que se les atribuye sobre sus capacidades por el hecho de ser jóvenes (Aragón et al. 2022), mientras que, por lo general, la gente joven insertada en la política, tiene dificultades para acceder a redes políticas y a fuentes de financiamiento (Jave y Uchuypoma 2016; Evans 2021). No obstante, hay algunas barreras que parecen más transversales que otras como la cobertura en medios de comunicación y el financiamiento político, lo cual evidencia las dificultades para la realización de campañas electorales en igualdad de condiciones (Cáceres 2022; Muñoz y Freidenberg 2022).

#### 4. Materiales y métodos

La medición de los efectos de la paridad y alternancia en los grupos poblacionales que incluyen acciones afirmativas –jóvenes e indígenas– implica el análisis de diferentes aspectos de la participación política. La norma expone una mayor inclusión de

<sup>3</sup> La normativa electoral señala que las listas de candidaturas al consejo regional, a la regiduría provincial y a la regiduría distrital deben conformarse por al menos el 20 % de jóvenes (personas menores de 29 años). Asimismo, las listas para el consejo regional y para la regiduría provincial en los lugares que determine la entidad electoral deben estar integradas por al menos el 15 % de representantes indígenas.

mujeres en las listas de organizaciones políticas debido a que su conformación debe regirse en cantidades iguales (hombres y mujeres). Además, la posición que ocupan y la oportunidad de acceder al cargo también representarían una consecuencia de la reforma, debido a la secuencia de un hombre y una mujer con la que deben componerse las listas.

En esa línea, corresponde revisar la proporción de candidatas que se inscribieron y las mujeres que fueron electas para los cargos en cuestión. Para ello, se considera el carácter interseccional de la participación –mujeres jóvenes y mujeres indígenas– en los procesos electorales de ámbito subnacional, bajo un enfoque comparativo en relación con la elección previa. Asimismo, se contempla la revisión para cada tipo de cargo de consejo al que postularon (consejo regional, regiduría provincial y distrital). Con ello, comprobaremos si la norma generó consecuencias desiguales en cada ámbito de representación.

Por otra parte, la posición que ocupan las mujeres en las listas se contempló mediante dos tipos de análisis. En primer lugar, el número de orden asignado a cada candidatura fue categorizado según el tercio (superior, medio e inferior) que representaron. Por ejemplo, en una lista de cinco candidaturas las dos primeras corresponderían al tercio superior, la tercera al tercio medio y las dos últimas al tercio inferior de la lista. En segundo lugar, la dimensión de candidatas (jóvenes o indígenas) que encabezan las listas, es decir, aquellas que ocupan la primera posición se comparan históricamente para encontrar diferencias entre quienes son ubicadas con mayor frecuencia en dicha posición.

Otro aspecto importante es identificar las barreras y los desafíos que enfrentan las mujeres y que limitan su trayectoria o su intención de participar en la política, además de vulnerar la competencia en igualdad de condiciones dentro de la campaña. Para ello, nos enfocamos en dos variables principales: financiamiento político y presencia o cobertura en medios de comunicación.

Para realizar los diferentes análisis expuestos se utilizaron las bases de datos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (INFOgob, Observatorio para la Gobernabilidad y la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana [DNEF]) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En el caso de INFOgob, se recolectó la información de las candidaturas inscritas y de las autoridades electas correspondientes a las elecciones regionales y municipales de 2018 (ERM 2018) y a las ERM 2022, incluyendo las variables previstas para el procesamiento y otras que fueron generadas a partir de estas. Respecto a la DNEF, se contemplaron los datos correspondientes a los diferentes estudios que se realizan en el marco de los procesos electorales: encuesta a candidatas y monitoreo de coberturas mediáticas. Por último, los datos de la ONPE hacen referencia al financiamiento político que tienen las candidaturas y que son registradas en el sistema de la institución electoral.

## 5. Análisis y resultados

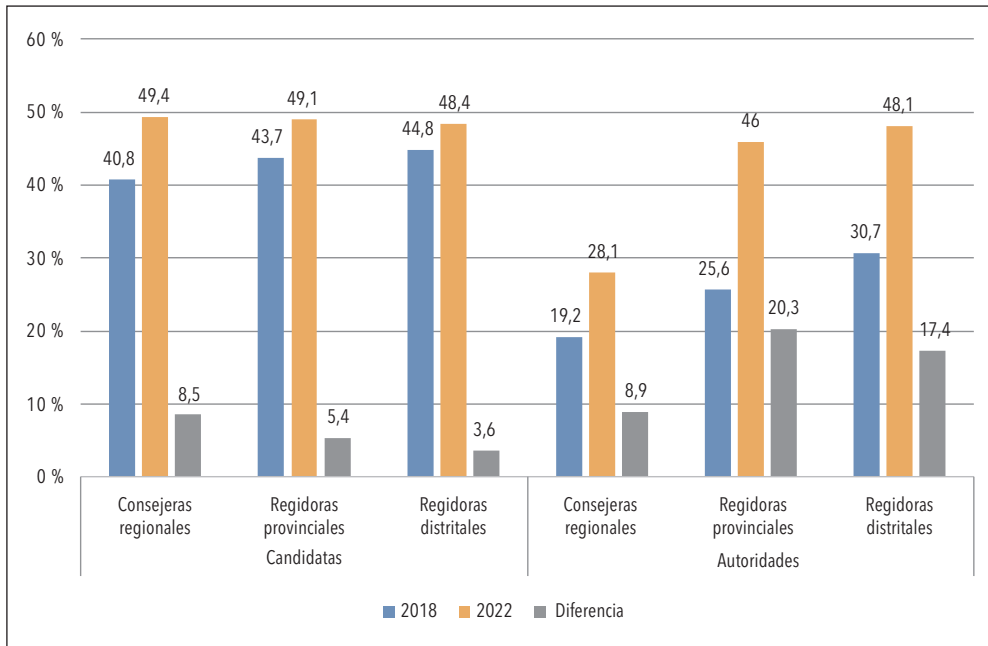
Con base en la información recopilada, en la presente sección se abordan los efectos de la paridad y alternancia sobre las candidaturas jóvenes e indígenas, especialmente a nivel de los cargos de consejo. Si bien hay consecuencias positivas en la inclusión de estos últimos grupos, existen otras variables que repercuten en la participación política como las fuentes de financiamiento o la cobertura mediática que reciben en campaña y que resulta desigual frente a las candidaturas de hombres.

### 5.1. Participación de mujeres en las elecciones regionales y municipales de 2022

La paridad y alternancia debido al tipo de cargos sobre los que se aplica generó efectos inmediatos en las candidaturas y autoridades electas, sin embargo, el impacto tiene diferencias significativas (figura 1). A nivel de candidaturas, las mujeres postulantes a los cargos de consejo subnacional no registran variaciones sustanciales, destacando el cargo de consejera regional sobre los otros ámbitos provincial y distrital. Incluso es preciso mencionar que las mujeres fueron consideradas habitualmente en el ámbito local.

60

Figura 1. Candidatas y mujeres electas a cargos de consejo, 2018-2022



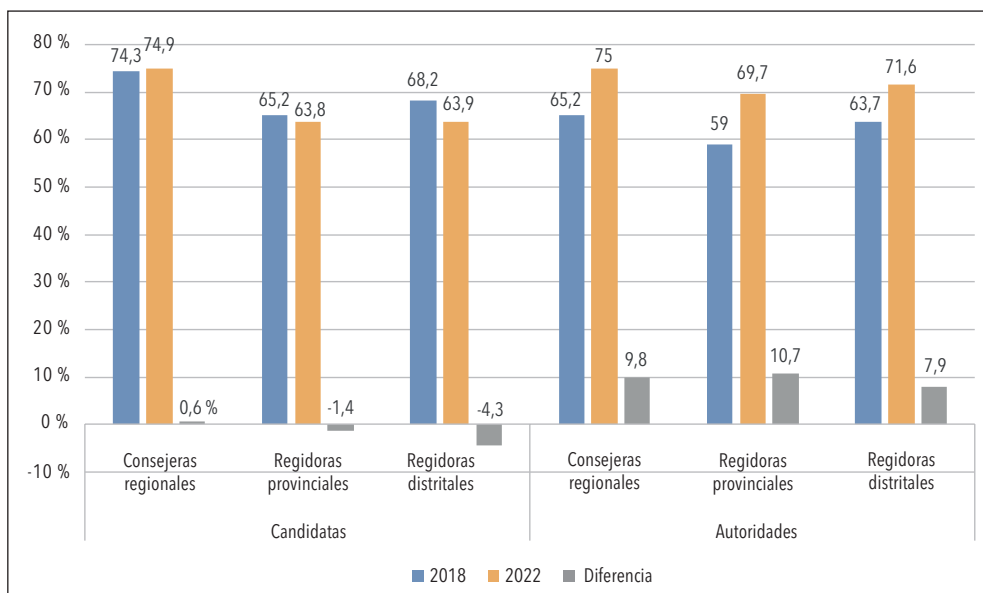
Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Entonces, la participación de las mujeres en los cargos de consejo siempre destacó en una inclusión por encima de la cuota electoral, la cual establecía que las mujeres u hombres representarían el 30 % de las listas. Los mayores cambios se registraron en el cargo de vicegobernadora regional, donde también se aplicaba la paridad junto al cargo de gobernador o gobernadora regional. De esa manera, la inscripción de candidaturas ejecutivas regionales debía incluir al menos una mujer, ya sea en el cargo de gobernadora en el de vicegobernadora regional. En ese caso, las mujeres fueron relegadas como postulantes al vicegobierno y el cambio fue de 27,1 % en 2018 a 70,3 % en 2022 (JNE 2022a).

Ahora bien, el impacto más contundente se registró en la representación política, es decir, en el porcentaje de mujeres que fueron electas como autoridades. Entre 2018 y 2022 las consejeras regionales se incrementaron en un 8,9 %, las regidoras provinciales en un 20,3 % y las regidoras distritales en un 17,4 %. Asimismo, se reconoce que los cargos más cercanos a la paridad fueron las regidoras provinciales y distritales, mientras que la brecha aún persiste para las consejeras regionales que, si bien aumentaron, aún se mantienen alejadas de la representación igualitaria de hombres y mujeres.

Si bien se identifica que un rasgo característico de la participación juvenil es la inclusión de una importante proporción de mujeres, identificamos que la paridad no ha generado mayores cambios en la composición histórica de la juventud. Como se aprecia en la figura 2, entre los jóvenes postulantes a cargos de consejo las mujeres representan entre el 60 % y 75 %, rango que se ha mantenido para las ERM 2022 y que incluso disminuyó en el caso de las regidoras distritales menores de 29 años.

Figura 2. Candidatas y jóvenes electas a cargos de consejo, 2018-2022



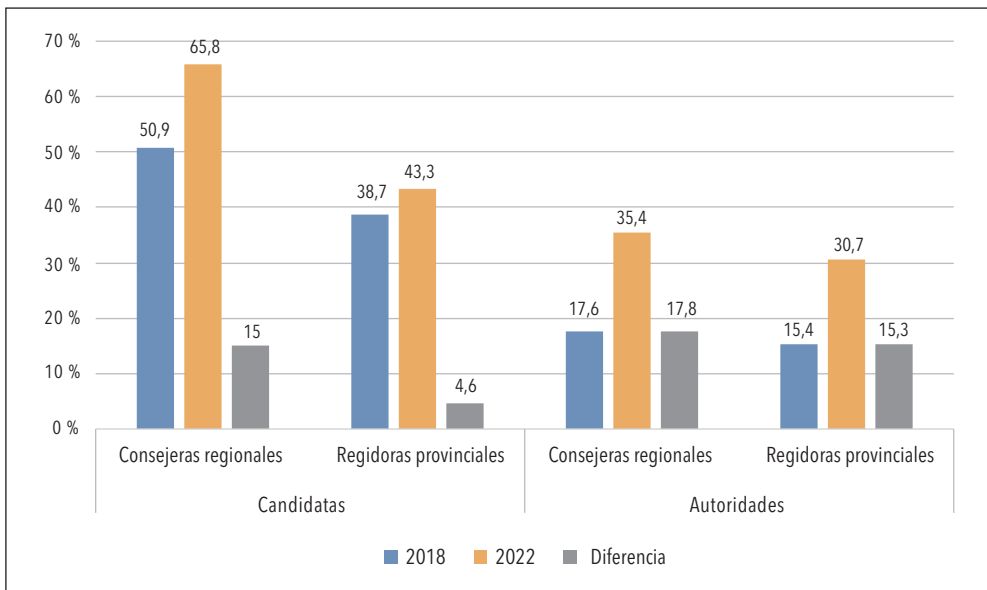
Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Nuevamente, los cambios se enfocan en las autoridades electas, donde accedieron más mujeres jóvenes a los cargos de consejo. Entre las autoridades jóvenes electas, las mujeres representaban el 65 % en 2018, mientras que en 2022 la cifra ascendió al 75 %. Una situación similar encontramos en los cargos de regidurías provinciales y distritales. Entonces, la reforma electoral no parece repercutir sobre la dimensión de mujeres jóvenes que participan, ya que las cifras se mantienen similares al proceso electoral previo; sin embargo, la alternancia en las listas permitió el acceso de más mujeres jóvenes a los cargos de consejo.

El otro efecto que generó la reforma política fue sobre la participación indígena. Efectivamente se identifica un incremento considerable de candidatas pertenecientes a comunidades originarias. Respecto a las postulantes, el crecimiento se observa en las consejeras regionales, que en 2018 representaban el 51 %, mientras que en 2022 aumentó al 66 % de mujeres en el universo de participantes indígenas. No obstante, el cargo de regidora provincial indígena no parecería mostrar un crecimiento en el porcentaje de candidatas.

Por su parte, como se aprecia la figura 3, las mujeres indígenas fueron electas con mayor frecuencia. En las ERM 2022 las consejeras regionales representan el 35,4 % de la representación indígena, lo cual evidencia un aumento de 18 % en comparación con los resultados de las ERM 2018. Asimismo, una situación similar se observa en las regidoras provinciales indígenas que también fueron electas en mayor proporción respecto a la elección subnacional previa.

Figura 3. Candidatas y mujeres indígenas electas a cargos de consejo, 2018-2022

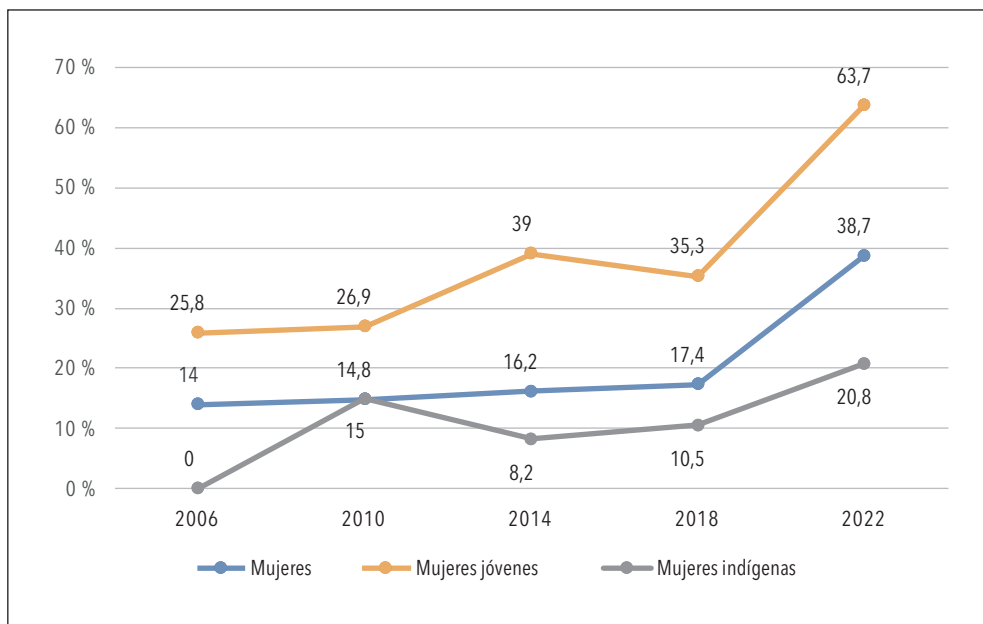


Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Hay que precisar que la cuota indígena ha registrado un incremento constante en su aplicación debido a que esta acción afirmativa solo se reconoce en algunas regiones y provincias del país. De esa manera, en cada proceso electoral subnacional se sumaron cada vez más circunscripciones donde se podían presentar e inscribir candidaturas indígenas, lo cual también pudo generar un incremento en la oferta política de estos representantes.

En líneas generales, las consecuencias de la normativa electoral promovieron diferentes resultados en la participación política de jóvenes e indígenas. A nivel de candidaturas al cargo de consejo, la inclusión de mujeres jóvenes o mujeres indígenas no parece haber variado sustancialmente, con la excepción de las consejeras regionales representantes de comunidades indígenas que sí mostraron un crecimiento. No obstante, el acceso a los cargos fue efectivo para las personas que representaban a los grupos mencionados debido a la alternancia en la ubicación de las listas donde participaron. Las candidaturas posicionadas en el tercio superior de las listas sostenían una tendencia similar entre las elecciones subnacionales realizadas entre 2006 y 2018. Con la obligación de alternar la posición de las candidaturas a regidurías provinciales y distritales se identifica un aumento entre las mujeres (de 23,1 % a 38,2 %), de las mujeres jóvenes (de 11,9 % a 21,2 %) y de las mujeres indígenas (de 10,3 % a 16,4 %) que ocuparon los primeros lugares de sus listas en las ERM 2022.

Figura 4. Candidatas a regidora provincial o distrital que encabezan las listas, 2006-2022



Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).



A ello se suma el aumento de candidatas que encabezan o lideran la plancha de sus organizaciones políticas. Como se observa en la figura 4, las candidatas jóvenes fueron mejor ubicadas luego de la reforma electoral, pasando de encabezar las listas en un 35,3 % de las veces a un 63,7 %. También observamos mayor presencia de las mujeres (de 17,4 % a 38,7 %) y de las mujeres indígenas (de 10,5 % a 20,8 %), aunque para este último grupo la variación fue de menor intensidad.

## 5.2. Barreras y desafíos: brechas en la participación política de las mujeres

Los efectos de la paridad y alternancia alcanzaron mejores resultados en la proporción de autoridades electas, tanto para las mujeres como para las otras poblaciones que se interseccionan (jóvenes e indígenas). No obstante, identificamos algunas brechas de representación que se mantienen en los cargos de consejo regional para las mujeres y las mujeres indígenas, y de regiduría provincial en el caso de las mujeres indígenas. Incluso las candidaturas que lograron acceder a los cargos en mayores proporciones como las mujeres jóvenes, también enfrentan dificultades para el ejercicio de su participación política. Según Ayala y Fuentes (2019), los obstáculos que presentan las candidaturas subnacionales están ligadas a las fuentes de financiamiento, a la cobertura mediática y a situaciones de discriminación y de acoso político.

### *Financiamiento político de campañas*

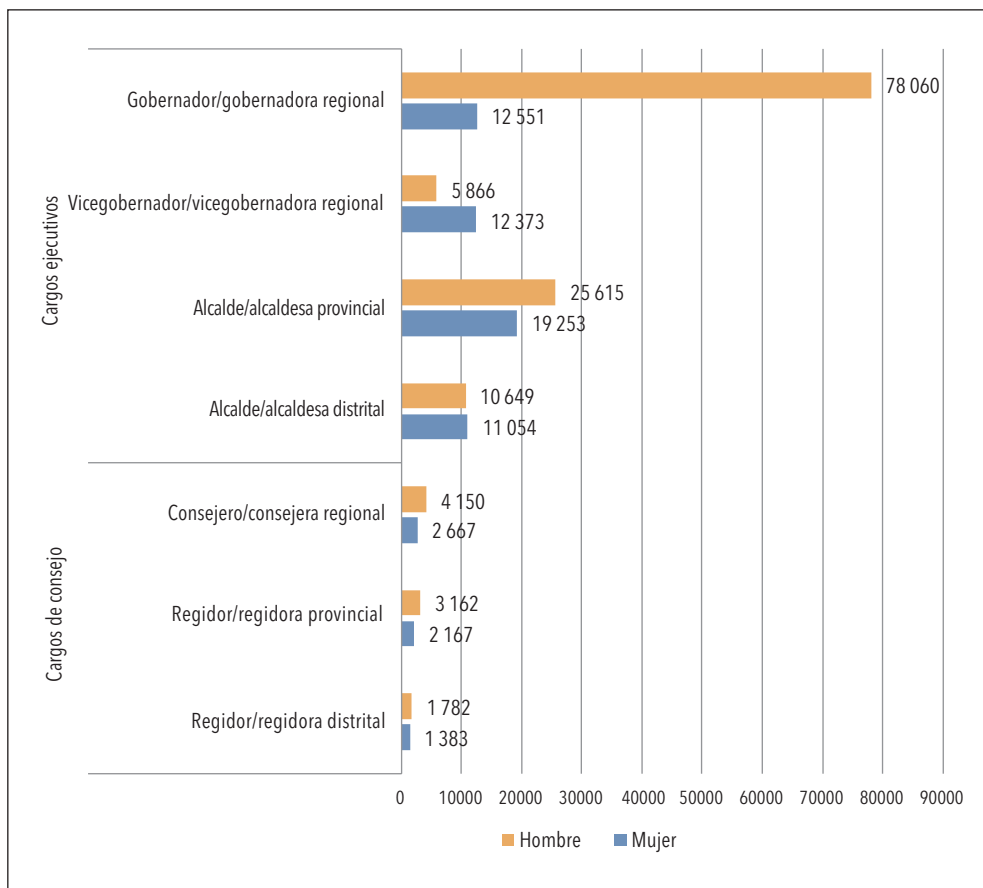
Uno de los aspectos importantes en las contiendas electorales es la disposición de recursos económicos para el despliegue de estrategias políticas. Sin embargo, el financiamiento político no suele encontrarse en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, ya que las primeras tienden a estar excluidas de las redes políticas que brindan la oportunidad de adquirir recursos. Los estudios señalan que las mujeres tienen menos posibilidad de acceder a los cargos donde postulan precisamente por concentrar menores recursos (Galena, Gallego y González 2019; Gazmuri, Le Foulon y Suárez-Cao 2022; Sacchet 2018; Muñoz y Freidenberg 2022).

Precisamente, una de las reformas aplicadas recientemente en el proceso regional y municipal de 2022 se enfoca en la regulación del financiamiento de campañas. Actualmente las candidaturas participantes están obligadas a presentar los ingresos y los gastos ejecutados durante el periodo de campaña electoral. En esa línea, identificamos una amplia brecha en la capacidad que tienen las diferentes candidaturas para el uso de los recursos económicos, incluso estas son más significativas cuando nos enfocamos en mujeres y hombres.

De acuerdo con la ONPE, la disposición de recursos económicos medidos en términos de ingresos, indica que los candidatos tienen en promedio mayores fuentes para financiar sus campañas electorales en comparación con las mujeres. No obstante, las brechas económicas representan mayor o menor intensidad según el tipo de cargo al que postulan.

En los cargos ejecutivos la concentración de recursos encuentra mayores diferencias en el Gobierno regional donde los hombres disponen de hasta cinco veces más ingresos en promedio que las mujeres (figura 5). En el caso del vicegobierno las cifras se invierten en favor de las mujeres, las cuales tienen más capacidad financiera. Asimismo, es importante resaltar que la principal atención en las campañas subnacionales recae en el Gobierno regional, por ende, el resto de las candidaturas que postulan en dicho ámbito –vicegobernadores y vicegobernadoras y consejeros y consejeras– representan también una fuente de apoyo económico.

Figura 5. Ingresos promedio de las candidaturas según género y tipo de cargo, 2022



Elaborada con base en ONPE (2022).

Nota: El cambio de soles peruanos a dólares americanos era 3,86 en octubre de 2023.

Otro aspecto a resaltar es la equidad de ingresos que reciben las candidaturas cuando los cargos ejecutivos pertenecen al ámbito local. Ahí identificamos que tanto hombres como mujeres encuentran similar disposición de recursos, incluso ellas superan ligeramente el ingreso promedio de los hombres en las alcaldías distritales, que en términos porcentuales representa el 3,7 %. Según Ayala y Fuentes (2019), las fuentes de financiamiento provienen principalmente de los propios fondos de las candidaturas, sin embargo, podemos mencionar que en los espacios locales esa afirmación cobra mayor énfasis y hace que las candidaturas dependan de sí mismas para alcanzar su representación como autoridad. Entre las estrategias, algunas candidatas declaran que solicitan préstamos a entidades financieras o que reciben apoyo de amigos y familiares, lo que en algunos casos puede desmotivar sus expectativas de continuar una carrera política (Melgar et al. 2022).

En los cargos de consejo, si bien la cantidad de recursos en promedio es menor a las que se disponen para los cargos ejecutivos, identificamos también brechas que desfavorecen la competencia política de las mujeres. Así, los hombres postulantes al consejo regional cuentan con un 55,6 % más de ingresos que las candidatas y tal como sucedió en los cargos anteriores, cuando nos acercamos al nivel local las diferencias se reducen. En estos casos, los candidatos a regidor provincial y distrital superan el financiamiento de las mujeres en un 45,9 % y 28,8 %, respectivamente (figura 5).

En resumen, la capacidad de recursos económicos de las candidaturas encuentra diferencias entre hombres y mujeres, lo que supone una desventaja para las participantes que afrontan un camino cuesta arriba cuando aspiran a cargos ejecutivos y de mayor ámbito (regional, provincial o distrital). El propio sistema electoral que rige este tipo de elecciones en Perú permite que el énfasis en las campañas se concentre en los cargos ejecutivos, logrando que las candidaturas de consejo no representen un objetivo de financiamiento. Entonces, al margen del incremento de mujeres en este tipo de cargos, la prevalencia de las cabezas de lista (gobernadores y gobernadoras y alcaldes y alcaldesas) representa la oferta política que debe incluir el mayor atractivo electoral y la capacidad de financiamiento para competir en campaña.

### *Cobertura mediática y campaña electoral*

Entre las dificultades para la competencia electoral en igualdad de condiciones se encuentra la cobertura que los medios de comunicación brindan a las candidaturas. Precisamente, entre las diferentes estrategias que utilizan las candidaturas para promocionar sus campañas y las principales propuestas se encuentra la aparición en medios tradicionales como la televisión. Según el JNE (2021b), el 42 % de las candidaturas congresales durante la campaña de 2021 en Perú precisó que priorizaban dicha actividad como parte de sus estrategias electorales. En las elecciones subnacionales de 2018, el 17,2 %

señaló también que realizaba estas actividades porque eran valoradas por el electorado peruano (Ayala y Fuentes 2019).

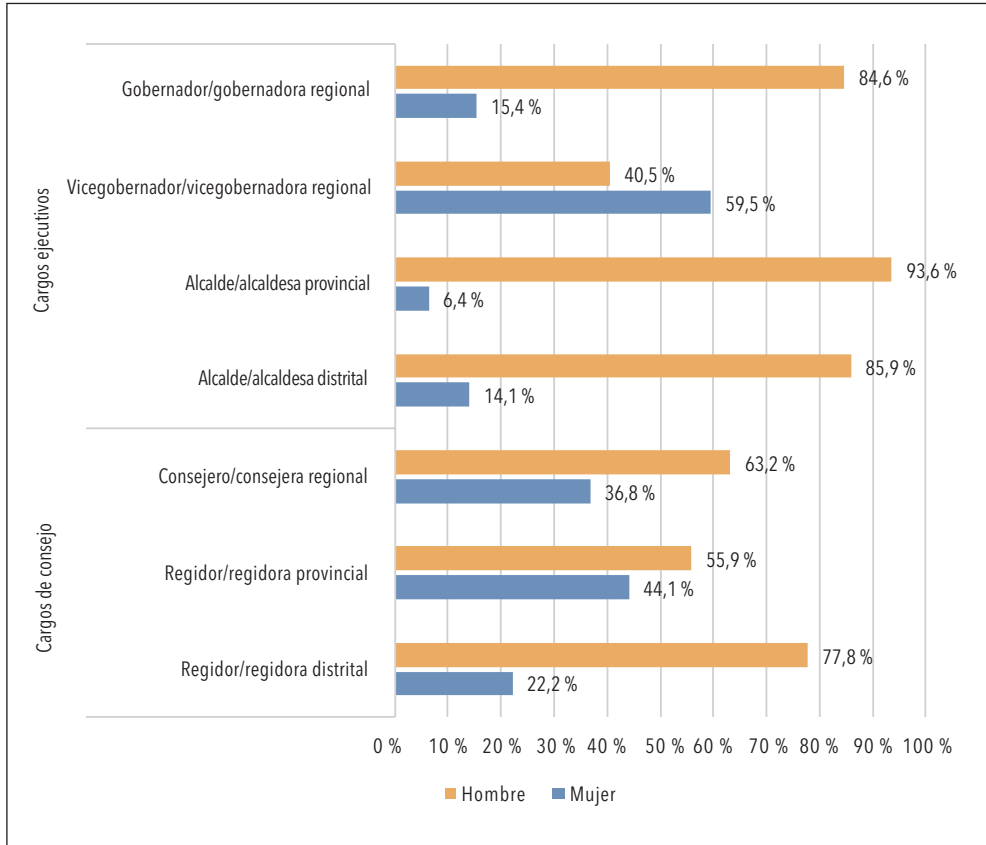
De esa manera, los alcances expuestos se condicen con las afirmaciones de que los medios de comunicación tradicionales forman parte de las principales fuentes de información política para la ciudadanía (Aragón et al. 2022). En sociedades con menor grado de institucionalización del sistema político y con una mayor fragilidad en las organizaciones partidarias, como el caso peruano, los medios adquieren incluso una mayor relevancia ante la posibilidad de marcar la agenda en el debate público y político (Acevedo 2011). Por ende, se reconoce que los espacios televisivos representan uno de los principales vínculos para acercarse al electorado y convencerlos de emitir su voto a favor de una determinada candidatura.

No obstante, diversas investigaciones demuestran que existe una diferencia notable en la cobertura mediática que reciben los candidatos hombres sobre las mujeres (Albaine 2017; Llano y Nina 2021). Adicionalmente, también se evidencia el tipo de contenido que los medios realizan sobre la campaña de las candidatas, los cuales muchas veces están cargados de mensajes estereotipados y de cobertura sexista (Cerva 2014; García Beaudoux, D'Adamo y Gavensky 2018; Estrada y Mendieta 2019). Por tanto, las mujeres se encuentran en desventaja ante la posibilidad de recibir la misma cobertura mediática para establecer sus propias temáticas y propuestas en la agenda pública.

En Perú, mediante una reforma constitucional aprobada en 2019, se prohibió la contratación directa de publicidad electoral en televisión y radio por parte de las organizaciones políticas y de las candidaturas, una medida que tenía como fin promover mayor equidad en las campañas. Según el JNE (2021c), durante las elecciones generales de 2021 la cobertura mediática para las candidatas concentró el 35,8 % frente al 64,2 % de atención que recibieron los hombres durante el proceso electoral. Asimismo, los resultados también revelan las mayores brechas entre hombres y mujeres que se expresan en los medios digitales e impresos, justamente donde la normativa electoral no alcanza.

Ante dicho escenario, los espacios mediáticos en las elecciones regionales y municipales de 2022 indican una cobertura diferenciada para las candidaturas según el tipo de cargo al que postulan. Si bien en todos los cargos los hombres concentran la mayor atención de los medios de comunicación, en los cargos ejecutivos las diferencias son más significativas. Por ejemplo, al menos el 80 % de la cobertura que brindaron los medios de comunicación a los cargos de Gobierno regional, alcaldía provincial y distrital se concentra en los hombres (figura 6). Por su parte, la distancia se reduce para los cargos de consejo regional y regiduría provincial, donde al parecer los medios brindan mayores espacios a las mujeres, aunque estos tipos de cargos no alcancen gran relevancia y participación en el desarrollo de la contienda electoral. Por último, el reporte del JNE señala que en ningún medio de comunicación la cobertura periodística para las mujeres superó el 20 % (JNE 2022d).

Figura 6. Cobertura mediática a las candidaturas según tipo de cargo y género, 2022



Elaborada con base en DNEF (2022).

## 6. Discusión y conclusiones

La paridad y alternancia representa una de las reformas electorales más importantes en la última ola de cambios en pro de la participación política de las mujeres en América Latina. En el caso peruano, la norma entró en vigor en las elecciones subnacionales de 2022 y su aplicación se orientó principalmente a los cargos de consejo (regional, provincial y distrital) y a nivel ejecutivo únicamente en el ámbito regional.

Los resultados fueron positivos, como señala la literatura, en la medida en que una mayor proporción de mujeres se inscribió en las listas de candidaturas y también se incrementaron los porcentajes de representantes que accedieron a los cargos. No obstante, el objetivo del artículo fue conocer si los efectos de la reforma paritaria también alcanzaron a otros grupos subrepresentados: jóvenes e indígenas. Si bien la legislación electoral peruana incluye medidas de acción afirmativa para estos grupos, estas no son suficientes

para fortalecer su presencia, y precisamente la evidencia indica que los procesos electorales previos no mostraron los mismos resultados en comparación con las ERM 2022.

Los hallazgos evidencian consecuencias distintas sobre los grupos poblacionales mencionados. En primer lugar, las listas de candidaturas inscritas a nivel de consejo no representaron cambios significativos para las mujeres y jóvenes, aunque sí para las candidaturas indígenas. En procesos electorales previos, la inclusión de mujeres y mujeres jóvenes mostraron altos niveles de participación, sin embargo, las dificultades se identificaron sobre la posición que ocuparon. En segundo lugar, los cambios electorales generaron impactos positivos sobre las autoridades electas, pues las mujeres, las mujeres jóvenes y las mujeres indígenas lograron acceder en mayor medida a los cargos de consejo al contrastar con los resultados de la elección previa.

Con ello se comprueba que la paridad y la alternancia permitieron que otros grupos poblacionales ocupen los cargos que bajo otras condiciones mantendrían una tendencia similar de baja representación. De esa manera, los hallazgos contribuyen a llenar los vacíos de estudios de caso sobre los efectos colaterales que las reformas electorales promueven en sectores históricamente excluidos de la participación política. No obstante, queda pendiente abordar la representación de las agendas de estas poblaciones en los espacios que ahora ocupan las autoridades electas con las condiciones de mujeres, jóvenes e indígenas.

A pesar de los cambios paritarios, las mayores dificultades durante las campañas, según la declaración de las propias protagonistas en las elecciones regionales y municipales de Perú, se relacionan con la escasa disposición de recursos económicos o fuentes de financiamiento y con la poca cobertura mediática que las candidatas reciben durante la competencia electoral. Los resultados aportan sustancialmente a la generación de evidencia sobre las barreras que enmarcan la dinámica competitiva, particularmente en espacios subnacionales.

Enlazando los efectos positivos de la institucionalidad paritaria en la inclusión de otros grupos y las barreras para la participación política, es conveniente reconocer que las trayectorias políticas de estas poblaciones requieren también de otras acciones que equiparen la competencia bajo condiciones igualitarias. Por supuesto, no solo debe contemplarse la regulación electoral general (financiamiento público para candidaturas vulnerables, cobertura mediática con criterios interseccionales, etc.), sino también el impulso de las organizaciones políticas por adoptar medidas internas que contravengan estas dificultades (formación de liderazgos partidarios, protocolos para denuncias de discriminación o acoso, fondos para financiamiento, etc.).

Finalmente, aunque se reconozca la interseccionalidad de las condiciones que restringen la participación de las mujeres, así como que las barreras descritas son transversales a su accionar, es sustancial ahondar en ello con estudios específicos. Tales investigaciones contribuirán a comprender las limitaciones de los sectores con escasa representación e involucramiento en la vida política, ya sea en sus organizaciones políticas, en las campañas electorales o en el ejercicio como autoridades.

## Referencias

- Acevedo, Jorge. 2011. *Los medios de comunicación en la campaña electoral*. Lima: Descó.
- Albaine, Laura. 2017. “Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina”. En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 117-143. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Aragón, Jorge, Henry Ayala, Pámela Cantuarias, Rodrigo Gil y Patricia Zárate. 2022. *Ciudadanía y electorado en el Perú del bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, y Alejandra Fuentes. 2019. *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, Penélope Brou y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales 2020*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Cáceres, Karina. 2022. “El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina”. En *Reformas electorales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, 149-186. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral de la Ciudad de México. <https://lc.cx/kHlr9h>
- Cerva, Daniela. 2014. “Participación política y violencia de género en México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (222): 117-140. <https://bit.ly/3Q73dy1>
- DNEF (Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana). 2022. “Análisis de la cobertura mediática durante las elecciones regionales y municipales 2022”. Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/HAbGq>
- Estrada, José, y Angélica Mendieta. 2019. “Las campañas electorales de 2018 en México: inequidad de género en la cobertura mediática”. *Perspectivas de la Comunicación* 12 (2): 39-56. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-48672019000200039>
- Evans, Franco. 2021. “Autoridades políticas jóvenes en Perú. Un análisis sobre las percepciones que tienen de la política institucional”. *Última Década* 29 (55): 131-175. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362021000100131>
- Freidenberg, Flavia. 2022. “La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 19-61. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3F9IGTI>
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2022. “México: reglas fuertes, control activo de los actores críticos y alta representación descriptiva de las mujeres”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 91-115. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/45pRW03>
- Galena, Joaquín, Francisco Gallego y Felipe González. 2019. “¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas”. *Estudios Públicos* 152: 7-41. <https://bit.ly/45s2Q5N>



- García Beaudoux, Virginia, Orlando D'Adamo y Marina Gavensky. 2018. "Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas". *Revista Mexicana de Opinión Pública* 24: 113-129.  
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.61614>
- Gazmuri, Julieta, Carmen Le Foulon y Julieta Suárez-Cao. 2022. "Paridad de género y financiamiento electoral". *EMOL*, 1 de enero. <https://lc.cx/zl9EFd>
- Jaramillo, Cristhian, y Manuel Valenzuela. 2019. *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: ONPE.
- Jave, Iris, y Diego Uchuypoma. 2016. *Jóvenes y partidos políticos. Dinámicas de la militancia en el APRA y el PPC*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung.  
<https://lc.cx/3MXphb>
- Infogob (Observatorio para la Gobernabilidad). 2023. "Base de datos para el desarrollo de investigaciones y análisis en materia electoral". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/aP0xKd>
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). 2023. "Listas regionales". Acceso el 14 de marzo de 2023.  
<https://lc.cx/Ai63Az>
- JNE. 2022a. "Participación política de las mujeres en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://bit.ly/46A8aoy>
- JNE. 2022b. "Participación política de jóvenes en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3ZNgvt5>
- JNE. 2022c. "Participación política indígena en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023.  
<https://bit.ly/3LWSvHQ>
- JNE. 2022d. *Análisis de la cobertura mediática durante las elecciones regionales y municipales 2022*. Lima: JNE.
- JNE. 2021a. "Resultados de la primera vuelta EG 2021". Acceso el 14 de marzo de 2023.  
<https://lc.cx/bgQ3hp>
- JNE. 2021b. "Encuesta a candidaturas congresales 2021. Resultados preliminares". Acceso el 14 de marzo de 2023 <https://bit.ly/48Kys9s>
- JNE. 2021c. "Monitoreo de medios de comunicación dura la primera vuelta de las EG 2021". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/ec7vCj>
- JNE. 2020. "¿Cómo se conforma el nuevo Congreso de la República?". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/ov2BAS>
- Ley 26859/1997. Ley Orgánica de Elecciones. Lima, 29 de septiembre. <https://lc.cx/pdXW2m>
- Ley 26864/1997. Ley de Elecciones Municipales. Lima, 14 de octubre. <https://lc.cx/nd-iYq>
- Ley 27683/2002. Ley de Elecciones Regionales. Lima, 14 de marzo. <https://lc.cx/anvTD->
- Ley 31030/2020. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. *El Peruano*, 23 de julio.  
<https://lc.cx/arLoC4>
- León, Ximena. 2022. "Paraguay: cuota débil en las internas, resistencias partidarias y baja representación de mujeres en el Congreso". En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 273-288. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México.  
<https://bit.ly/3F9IGTI>

- Llanos, Beatriz, y Juana Nina. 2021. “La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario”. *Elecciones* 20 (22): 169-195. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.05>
- Melgar, Sandy, Sara Lucchetti, Fiorella Zamora y Mario Ñahui. 2022. *Financiamiento privado de candidaturas y género. Elecciones regionales y municipales de Perú 2018*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Molina, Ximena. 2022. “Bolivia: reglas fuertes, coalición amigable al género y alta representación descriptiva de las mujeres”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 65-90. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3F9IGTI>
- Muñoz-Pogossian, Betilde, y Flavia Freidenberg. 2022. “Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina”. *Elecciones* 21 (24): 15-68. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n24.01>
- ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). 2022. “Información financiera de campaña electoral ERM 2022”. Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/PIN1Io>
- Ponte, Juan. 2021. “La participación política de las mujeres indígenas: una mirada a las candidatas congresales 2020 en Perú”. *Revista de Ciencia Política* 59 (2): 173-201. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.64722>
- Sacchet, Teresa. 2018. “Why Gender Quotas Don’t Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance”. *Colombia Internacional* 95: 25-54. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.02>



#### Cómo citar este artículo:

Ponte, Juan Manuel. 2024. “Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 53-72. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5936>

# Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

*Immigrant voting in the province of Buenos Aires: Subnational voter registration policy under the spotlight*



-  Dra. Ana Paula Penchaszadeh. Investigadora independiente. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (Argentina). (anapenchas@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-9260-7509>)
-  Dra. Julieta Nicolao. Investigadora adjunta. Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC) y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). (nicolao\_j@yahoo.com.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-8083-5301>)

Recibido: 19/05/2023 • Revisado: 25/07/2023  
Aceptado: 26/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

El propósito del artículo es visibilizar y analizar la trama política, institucional y burocrático-administrativa implicada en la consolidación de la fuerza electoral de la población inmigrante residente en la provincia de Buenos Aires (Argentina). En esta provincia se reconoce, desde 1999, el empadronamiento automático de las personas extranjeras que cumplen con los requisitos exigidos por la ley. El análisis se centra en la política de registro y en la habilitación electoral, para mostrar que se trata de un proceso de largo aliento, en el que se observan discontinuidades importantes entre las etapas de sanción, regulación y aplicación. Asimismo, se sustenta en un enfoque metodológico cualitativo centrado en la consulta y en el análisis integral de un conjunto diverso de fuentes estadísticas y documentales primarias y secundarias, así como de entrevistas a informantes clave. Se concluye que la consigna política del empadronamiento automático, plasmada en la letra de la ley y resultante de una lucha de ampliación de derechos políticos genuina, ha requerido de diseños institucionales sumamente complejos sobre los cuales se han producido importantes avances en los últimos años, pero que, en la actualidad, siguen descansando en gran medida en la sumatoria de voluntades y sinergias políticas *ad hoc*.

*Descriptores:* Argentina; empadronamiento; derechos políticos; inmigrante; provincia de Buenos Aires; voto de migrantes internacionales.

## Abstract

The purpose of this article is to make visible and analyze the political, institutional, and bureaucratic-administrative framework involved in the consolidation of the electoral strength of the immigrant population residing in the province of Buenos Aires (Argentina). In this province, since 1999, the automatic registration of foreigners who meet legal requirements has been recognized. The analysis focuses on the registration policy and on electoral authorization to show that this is a long-term process, in which there are significant discontinuities between the stages of sanction, regulation, and application. It is also based on a qualitative methodological approach centered on the consultation and comprehensive analysis of a diverse set of primary and secondary statistical and documentary sources, as well as key informant interviews. It is concluded that the political call for automatic voter registration, embodied in the letter of the law and resulting from a genuine struggle for the expansion of political rights, has required extremely complex institutional designs on which significant progress has been made in recent years, but which, at present, continue to rely largely on the sum of wills and *ad hoc* political synergies.

*Keywords:* Argentina; electoral enrolment; political rights; immigration; Buenos Aires province; immigrant vote.



## 1. Introducción y estado de la cuestión

El objetivo del artículo es visibilizar la compleja trama estatal que interviene en la confección del padrón electoral de las personas extranjeras residentes en la provincia de Buenos Aires (PBA) hasta 2023. Lejos de la pretendida “automaticidad” del empadronamiento, dispuesta por la ley en este distrito desde 1999, en este texto se analizan los obstáculos y desafíos políticos, institucionales y burocrático-administrativos implicados en la consolidación de esta fuerza electoral potencial en el plano subnacional, la más importante en términos de su peso relativo en la República Argentina, ya que esta provincia concentra casi la mitad de la población inmigrante del país (RENAPER 2022).

El reconocimiento de los derechos políticos de las personas inmigrantes se encuentra directamente relacionado con una reconfiguración y ampliación del concepto de ciudadanía en una clave posnacional (Soysal 1994; Faist 2000, 2004; Østergaard-Nielsen 2003; Bauböck 2003; Fox 2005). Como ya se ha explicado en otros textos, la atribución de tales derechos requiere un ejercicio activo de desvinculación de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía (Courtis y Penchaszadeh 2015; Penchaszadeh y Condori Mamani 2017) en línea con los planteamientos de otros autores que han trabajado los fundamentos políticos del voto extranjero, especialmente importantes para la promoción de reformas normativas en este sentido (Bauböck 2018; Palop García y Pedroza 2018; Pedroza 2019; Finn 2021). En términos sencillos, se trata de habilitar un canal alternativo para el reconocimiento de derechos en general y de los derechos políticos en particular, que no se base exclusivamente en la posesión de la nacionalidad, sino en el criterio de residencia.<sup>1</sup> En otras palabras, sumar al criterio exclusivo y excluyente de pertenencia asociado a la nacionalidad (ligada al nacimiento en un territorio, *ius solis*, o en una familia, *ius sanguinis*, o a la naturalización), el criterio móvil, dinámico y condicional de la residencia (*ius domicili*) (De Lucas 2006; Escobar 2015; Acosta 2018; Pedroza 2019; Finn 2020, 2023; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

En las últimas décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han reconocido, con intensidades y alcances variables, el voto de las personas no nacionales, asumiendo de modo implícito o explícito lo injusto y peligroso de mantener silenciada y marginada electoralmente a una parte de la comunidad en el marco de las democracias consolidadas (Marin 1998; Bauböck 2006, 2018; Emmerich y Peraza Torres 2011; Beckman 2012; Mason 2012; Palop García y Pedroza 2018; Pedroza 2019;

<sup>1</sup> Aquí se indaga en los procesos de inscripción y habilitación electoral de las personas extranjeras residentes en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, se excluyen aquellas personas que no cumplan con los requisitos de tipo y tiempo de residencia establecidos por la legislación provincial o que hayan adquirido la nacionalidad argentina, pues en sentido estricto ya no son extranjeras y, de hecho, pasan a integrar el padrón de nacionales. El organismo encargado de depurar los padrones de personas extranjeras naturalizadas y de garantizar su inscripción en el padrón nacional es el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) que, a su vez, tiene la potestad de expedir el documento nacional de identidad (DNI) argentino a nacionales y personas extranjeras (ya sea con residencia temporal o permanente).

Finn 2020). A su vez, se observa una interesante proliferación de investigaciones centradas en el estudio del alcance y el funcionamiento efectivo del voto inmigrante en los principales países de acogida en la región (Ramírez Gallegos 2013; Courtis 2016; Palop García y Pedroza 2018; Penchaszadeh y Rivadeneyra 2018; Calderón Chelius 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022; Finn 2023; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023). El presente artículo se centra en las dinámicas efectivas de acceso al voto de la población extranjera residente en la PBA, con foco en la política de empadronamiento automático como piedra angular del reconocimiento de este electorado específico.

Siguiendo a Palop García y Pedroza (2018, 4), el reconocimiento efectivo del voto extranjero supone un proceso político complejo integrado por tres grandes etapas: la de sanción, en la que se establece el alcance del voto (activo o pasivo a nivel nacional, provincial o municipal, según el tipo de elección: ejecutiva, legislativa o participativa); la etapa de regulación, donde se definen los límites y las competencias (métodos de votación, sistema de inscripción del electorado, autoridades políticas y órganos decisores); y la de aplicación, que estipula las condiciones de los actos electorales (definición de circuitos y mesas electorales, tipo de voto: papel electrónico o postal, educación cívica y campañas de promoción de la participación). Con base en este esquema, el grueso de las reflexiones e investigaciones que se exponen a lo largo de este artículo buscan elucidar aspectos centrales del proceso de inscripción del electorado inmigrante bonaerense, es decir, de la etapa de regulación y, en menor medida, a efectos de ofrecer información sobre el proceso más amplio de reconocimiento del voto en este espacio subnacional, se detiene en las etapas de sanción y aplicación.

Los aportes recientes de Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi (2023) también resultan interesantes y oportunos a la hora de abordar las brechas entre reconocimiento del voto migrante *de iure* y *de facto*. Mediante un análisis comparado y multinivel, estos autores afirman la importancia del enfoque transnacional y subnacional y de los incentivos políticos, pues los diversos cambios institucionales para el registro de los votantes migrantes tienen por objeto fomentar o desalentar la participación electoral de este grupo (Wellman 2020; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

Dentro del campo de estudios sobre inmigración y derechos políticos, el caso argentino reviste especial interés. En primer lugar, es el principal receptor de migraciones internacionales provenientes de los países que integran el MERCOSUR, una población extranjera que supera los 2,3 millones (representa casi el 5 % de la población total), según estimaciones de organismos internacionales (OIM 2019). En segundo lugar, este país ostenta una de las legislaciones migratorias más progresistas y garantistas del mundo (Penchaszadeh 2021). En tercer lugar, porque se reconoce tempranamente el derecho al voto de las personas extranjeros residentes a nivel subnacional en prácticamente todas las provincias<sup>2</sup> y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) (Escobar 2015; Pedroza 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022).

<sup>2</sup> Con excepción de la provincia de Formosa que aún no reconoce ninguna instancia de participación electoral para esta población.

Con la promulgación de la Ley 25.871/2004 se inaugura (no sin contradicciones) una política migratoria basada en un paradigma de derechos humanos, en el marco de la cual se ratificó un derecho previamente reconocido a nivel local (provincial o municipal) en muchos distritos (Escobar 2015; Pedroza 2019; Penchaszadeh y Arlettaz 2022). Esta norma facilitó de manera amplia y general la consulta o participación de las personas extranjeras en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades locales donde residen (Ley 25.871/2004, art. 11), de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia. Así, el sufragio activo y pasivo a nivel nacional continúa siendo una prerrogativa exclusiva de los nacionales en Argentina (Escobar 2015; Penchaszadeh y Condori Mamani 2017; Pedroza 2019).

Debido al principio federal de la República Argentina, la elección de autoridades locales constituye una competencia reservada a las 23 provincias y a la CABA (distrito federal). En estos 24 distritos electorales se observan sistemas con alcances y requisitos diferenciados en materia de voto inmigrante. Sobresale el caso de la PBA ya que en ella no solo se concentra la mayor cantidad de inmigrantes del país, sino que además es la jurisdicción en la cual los derechos políticos de las personas migrantes tienen mayor impacto electoral (Alfonso 2016; Pacecca 2016; Penchaszadeh y Sander 2021; Penchaszadeh y Arlettaz 2022; Rodrigo 2023).

Ahora bien, más allá de que el voto reviste obligatoriedad para la población extranjera residente en la provincia en pie de igualdad con la nativa, la participación electoral de los colectivos migrantes en la PBA (con un techo del 30 %) ha resultado históricamente reducida en comparación con la de los ciudadanos argentinos (80 % en promedio) (Ministerio de Gobierno de la de la Provincia de Buenos Aires 2020; Penchaszadeh y Sander 2021). Se trata de un aspecto que denota dificultades y limitaciones asociadas tanto a la constitución y actualización de los datos de empadronamiento (Alfonso 2016), como al nivel de conocimiento sobre los derechos políticos, los procedimientos y dinámicas implicadas y su ejercicio por parte de la comunidad extranjera (Defensoría del Pueblo 2022; Penchaszadeh y Sander 2021).

En este artículo nos enfocamos en evidenciar, a través del análisis de datos actualizados e inéditos, las dinámicas políticas, institucionales y burocráticas implicadas en la construcción y consolidación del electorado migrante “potencial” en la PBA a lo largo de la última década. Se buscará así arrojar luz sobre la ficción de la automatización declarada en los procesos de empadronamiento, mostrando la compleja trama estatal comprometida en la regulación y aplicación del derecho a la habilitación electoral de la población inmigrante bonaerense.

Para avanzar en esta línea, se ofrece una breve consideración metodológica, luego se presenta el marco jurídico-normativo que regula el acceso al voto de la población inmigrante en la PBA y seguidamente se introducen datos relativos a la importancia estratégica de esta provincia a nivel migratorio en el contexto argentino y al impacto electoral potencial del colectivo extranjero en dicha jurisdicción.

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Finalmente, se abordan los principales nudos críticos en la traducción efectiva de los derechos políticos de la población inmigrante y las acciones llevadas a cabo por el gobierno de la PBA desde 2020 hasta la actualidad<sup>3</sup> para garantizar el empadronamiento “automático”.

## 2. Materiales y métodos

Para la investigación en la que se basa este texto se adopta una metodología de análisis cualitativo y un enfoque analítico-descriptivo que se sustenta en la sistematización, en la consulta y en el análisis integral de un conjunto diverso de fuentes estadísticas y documentales primarias y secundarias. La elaboración del marco jurídico normativo que regula el voto extranjero en la PBA se nutre de la reunión y el análisis de normas constitucionales, leyes nacionales y provinciales atinentes al campo de los derechos de las personas migrantes y a la participación política, así como de resoluciones y disposiciones específicas que regulan los procesos electorales y de convenios celebrados entre distintos organismos pertinentes, entre otros.

Para la contextualización del ámbito migratorio bonaerense y el análisis de la evolución de la fuerza electoral potencial de la población migrante, se apeló a la consulta de datos censales elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC) y por la Dirección Nacional de Población con base en los datos administrativos del Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Del mismo modo, se trabajó con estadísticas provistas por la Junta Electoral de la PBA, obtenidas mediante distintos pedidos de acceso a la información pública que se elevaron a este órgano en 2019, 2021 y 2023, para conocer la evolución de los padrones desde 2009. Se toma este último año como punto de partida para el análisis debido a que inaugura la obligatoriedad del voto de los residentes extranjeros en la provincia, que coincide además con otros procesos de relevancia a nivel nacional como fue la digitalización en la identificación de nacionales y extranjeros, y en la emisión del DNI a cargo del RENAPER (Decreto 1501/2009). Este aspecto ha sido central para la concreción de los procesos que se estudian. Hay que añadir que no se dispone de estadísticas consolidadas en materia de empadronamiento de extranjeros en la etapa previa a 2009.

El análisis de las brechas emergentes y de la reconstrucción de los procesos administrativo-burocráticos involucrados en los últimos años, toman como base central dicho marco legal en complemento con la consulta de informes de gestión interna de áreas clave de la administración provincial –algunos publicados y otros consultados

<sup>3</sup> En 2020 la Subsecretaría de Asuntos Electorales y Parlamentarios del Ministerio de Gobierno de la PBA sistematiza, focaliza y explicita su política de empadronamiento de la política migrante con el objetivo de fortalecer el registro de electores y electoras extranjeros/as bonaerenses (Ministerio de Gobierno de la de la Provincia de Buenos Aires 2020).



mediante pedidos de acceso a la información pública—. Se realizaron cuatro entrevistas en modalidad virtual entre febrero y mayo de 2023 a referentes clave dentro del entramado de actores institucionales implicados en la política bonaerense de empadronamiento de la población extranjera.

Entre las personas entrevistadas se encuentran dos subsecretarios de Asuntos Electorales y Parlamentarios del Ministerio de Gobierno de la PBA, uno de ellos desarrolló sus funciones entre 2019 y 2021 y el otro se encontraba en el cargo al momento de publicado el artículo, la subsecretaria de Políticas Poblacionales dependiente del Ministerio de Gobierno de la PBA, en funciones desde 2021 y al director de Migrantes y Pluralismo Cultural de la municipalidad de Pilar. El diseño e implementación de estas comunicaciones estuvo orientado al análisis de la trama político-administrativa involucrada durante el periodo de estudio en el empadronamiento automático de extranjeros en la PBA. Además, la investigación se complementa de forma integral y transversal con algunos estudios de corte académico.

### 3. Análisis y resultados

78

El marco jurídico-normativo que regula el voto extranjero en la PBA se halla integrado por un conjunto de normas constitucionales, por leyes específicas con sus respectivas modificatorias y por resoluciones y disposiciones procedimentales pertinentes. En 1994, con la última reforma constitucional, la PBA reconoció el derecho al voto inmigrante al disponer que “los extranjeros gozarán en el territorio de la Provincia de todos los derechos civiles del ciudadano y de los demás que esta Constitución les acuerda” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994, art. 34) y que “la atribución del sufragio popular es un derecho inherente a la condición de ciudadano argentino y del extranjero en las condiciones que determine la ley” (Constitución de la Provincia de Buenos Aires 1994, art. 59).

En este artículo se definió la ampliación del voto inmigrante del nivel municipal (derecho que ya tenían garantizado) al provincial, permitiéndoles elegir, además de intendentes, concejales y consejeros escolares en las elecciones municipales, los cargos de gobernador y vicegobernador y legisladores provinciales en este nivel. En cuanto al sufragio pasivo, los residentes extranjeros solo pueden ser electos concejales en los municipios, pero sin exceder la tercera parte de la composición total del concejo deliberante.

Ahora bien, tanto para poder elegir como para ser elegidas, las personas extranjeras deben estar inscriptas en el Registro Especial de Electores Extranjeros, el cual confecciona la Junta Electoral y está regulado por la Ley 11.700/1995 y por su modificatoria, la Ley 12.312/1999. Estas leyes proporcionan al migrante –mayor de 18 años, que sepa leer y escribir en idioma nacional y que cuente con una residencia

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

inmediata de dos años en el territorio de la PBA— el derecho a sufragar en todos los comicios provinciales y municipales y a pronunciarse en todo tipo de consulta popular y en los plebiscitos contemplados en la Constitución provincial (Ley 11.700/1995, art. 1). Para ello debe acreditar su identidad exclusivamente mediante DNI, revistiendo su inscripción el carácter de definitiva y válida para todos los actos electorales futuros (Ley 12.312/1999, art. 2).

Ahora bien, el circuito implicado en la confección de dicho padrón especial atraviesa tres pasos principales, que, como se observará más adelante, involucran una compleja trama estatal con participación de distintos organismos regidos por determinados mandatos y por prácticas procedimentales (Ley 11.700/1995, art. 3). Este proceso consta de tres pasos:

- Paso 1: el Registro Provincial de las Personas (RPP) debe confeccionar y publicar listas provisorias de los extranjeros residentes en la provincia por distritos municipales a partir de la información de todas aquellas personas que hayan obtenido su DNI, sin que sea necesaria la inscripción personal por parte de los mismos (o sea, “inscripción automática” según fundamentos de la Ley 12.312/1999). Con esta información, sumada a la de padrones de años anteriores, se conforma el registro de electores provisorio (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020).
- Paso 2: una vez publicadas las listas, y durante el lapso que la Junta Electoral determine a tal efecto, las personas pueden reclamar ante las delegaciones del RPP, de forma particular y por escrito, las omisiones, inscripciones indebidas o datos erróneos que se adviertan en las listas provisorias.
- Paso 3: vencido el plazo para efectuar reclamos y realizar modificaciones, el RPP debe elevar a la Junta Electoral la nómina de los inscriptos y los reclamos o cambios receptados. Esta última, debe aprobar el Registro Especial de Electores Extranjeros depurado y definitivo y publicarlo junto con el registro electoral para las elecciones provinciales 45 días antes de la realización de las mismas.

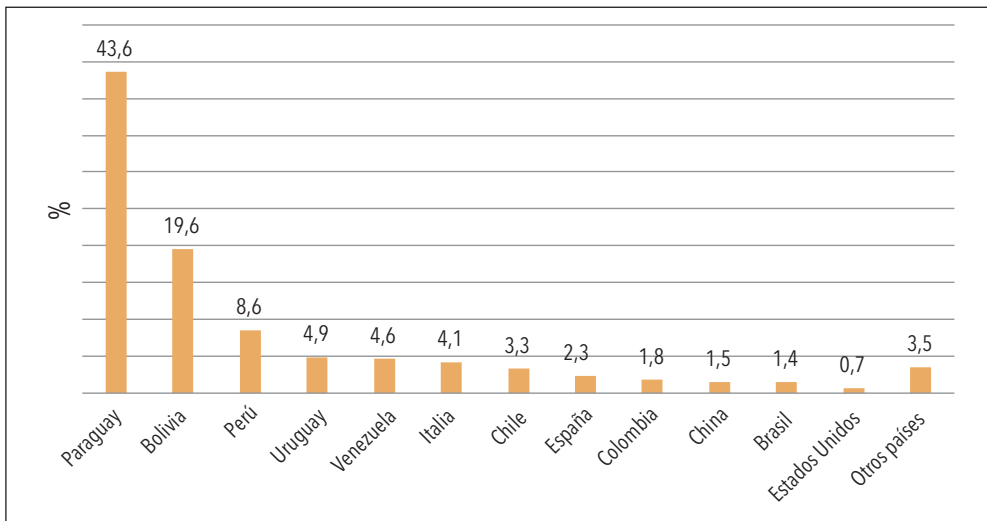
Como puede observarse, este circuito tiene limitaciones diversas, pues demanda diseños institucionales complejos y la puesta en marcha de una maquinaria estatal activa y coordinada que no fue prevista por el marco normativo y que ha requerido muchos años para ser calibrada. Finalmente, no puede dejar de considerarse en la descripción de este marco jurídico que, a partir de diciembre de 2009, con la adhesión de la PBA al régimen de selección de candidatos a través de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), mediante la sanción de la Ley 14.086 se estableció la obligatoriedad del voto extranjero en la provincia, disponiéndose que el incumplimiento del deber de votar tendrá la misma sanción para nacionales que para migrantes (Alfonso 2016).

*Migración internacional en la provincia de Buenos Aires: registros y subregistros*

Según el último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, en la PBA residían 941 830 personas de nacionalidad extranjera sobre un total de 15 625 084 habitantes (lo que implica un peso relativo del 6 %) (INDEC 2010). De acuerdo con la misma fuente, más del 50 % de la población inmigrante de Argentina se concentraba en la PBA. Estos números, claramente desactualizados y ajenos a las dinámicas de las movilidades poblacionales de los últimos 12 años, constituyen el último registro sistematizado en relación con la cantidad de inmigrantes que habitan la PBA. Una situación que constituye un problema central a la hora de delinear políticas públicas que garanticen el acceso a los derechos de la población bajo estudio y que podría saldarse con la publicación de los datos del censo de 2022.

Frente a estas limitaciones, resultan interesantes los datos aportados por el RENAPER para caracterizar mejor el peso relativo de la población migrante bonaerense.<sup>4</sup> Para agosto de 2022 el organismo estimó que el número de personas extranjeras residentes en la provincia con DNI digital ascendía a 1 411 097 (RENAPER 2022). Dentro de dicho universo, el 70 % está constituido por personas de tres nacionalidades: paraguaya (con amplia predominancia sobre el resto), boliviana y peruana, como se muestra en la figura 1.

Figura 1. Población migrante en la provincia de Buenos Aires con DNI digital, según país de nacimiento



Elaborada con base en la información proporcionada por el RENAPER en agosto de 2022.

<sup>4</sup> Es importante señalar que no se trata de información estadística en sentido estricto, pues se deriva del conteo y del análisis secundario de datos recolectados en el proceso de tramitación del DNI por parte de este organismo. Para mayor información sobre las limitaciones de estos datos consultar RENAPER (2022).

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Según esta misma fuente, la PBA concentra el 46,5 % del total de la población migrante que cuenta con un DNI argentino a nivel país, lo cual ratifica la relevancia estratégica de esta jurisdicción para el estudio del impacto electoral de la población extranjera. Resulta importante tener en cuenta que las personas extranjeras solo pueden tramitar el DNI argentino ante el RENAPER una vez que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha resuelto favorablemente su solicitud de radicación temporal o permanente en el país. En la medida en que la posesión del DNI argentino es condición para la inscripción automática –es decir, por parte del Estado provincial– en el padrón especial de electoras y electores extranjeros bonaerenses, el presente análisis le reconoce un lugar de clara relevancia al proceso de regularización migratoria (DNM) y documentaria (RENAPER) implicado en la habilitación electoral efectiva de esta población.

Adicionalmente, vale señalar que la provincia se divide territorialmente en ocho secciones electorales, cada una de las cuales reúne un número variable de partidos (subdistritos), con excepción de la octava que pertenece a la sección capital (La Plata es un subdistrito único). Como podrá observarse más adelante, la distribución de la población extranjera por sección electoral, según los datos de empadronamiento de 2021, coincide con la información que ofrecen los últimos datos censales que indican que casi el 50 % de la población extranjera bonaerense se concentra en la tercera sección electoral, acumulando junto a la primera sección prácticamente el 80 % del electorado migrante (INDEC 2010).

81

#### 4. Evolución del padrón de electoras y electores migrantes de la provincia de Buenos Aires, 2009-2023

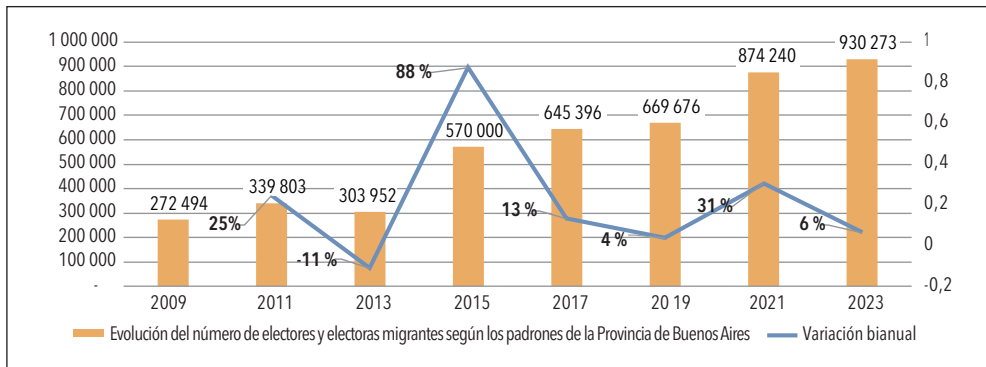
En este segmento se evidencia la evolución en el nivel de empadronamiento de la población extranjera en la PBA durante los últimos 14 años, tomando como punto de partida el año 2009. Además, y más allá que el artículo se centra en los procesos de implementación de la inscripción automática de este electorado, se asume que estos procesos producen efectos concretos, medibles estadísticamente (por ejemplo, volumen y características de los empadronados, orientación del voto o tasas variables de participación) que, si bien no son el objeto directo de esta indagación, permiten contextualizar y entender mejor los intereses políticos y electorales en juego.

Como se aprecia en la figura 2, la evolución cuantitativa del número de electores extranjeros en la provincia muestra una curva con comportamiento ascendente en números absolutos para el periodo escogido, con la sola excepción de la etapa 2011-2013, en la cual se produce no solo una clara interrupción de dicho crecimiento, sino una involución. Si se atiende específicamente a la evolución bianual desde 2009 hasta 2023 (figura 2), es decir, cada dos años cuando se celebran comicios, existen

tres bienios con porcentajes de incremento que resultan de interés para este análisis (2009-2011, 2013-2015 y 2019-2021).

Ahora bien, para comprender estas variaciones porcentuales positivas del padrón de migrantes no puede soslayarse que en estos tres periodos gobernaba la provincia el peronismo kirchnerista, una fuerza partidaria claramente favorecida por el voto inmigrante bonaerense (incluso esta tendencia se mantuvo cuando el peronismo perdió la gobernación en las elecciones de 2015, sin embargo, obtuvo el 49,3 % de los votos en las mesas de migrantes). Aunque excede el propósito de este artículo, es preciso tener en cuenta este incentivo político-partidario a la hora de analizar el interés por consolidar e implementar políticas públicas segmentadas y focalizadas en materia de derechos electorales (Wellman 2020; Umpierrez de Reguero, Finn y Peltoniemi 2023).

Figura 2. Evolución del número de migrantes que votan en la provincia de Buenos Aires, 2009-2023



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA entre 2019 y 2023.

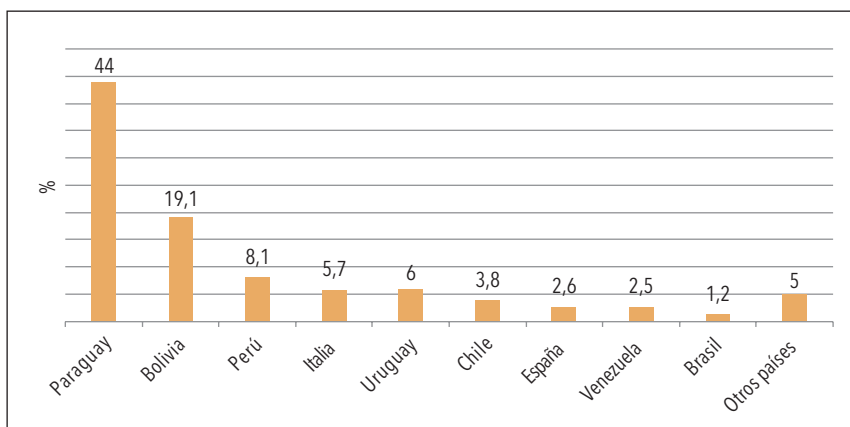
Respecto a las características y a la composición de la población migrante empadronada (figura 3), según las cifras provisorias aportadas por la Junta Electoral de la PBA hasta mayo de 2023, el número total ascendió a 930 173, cifra que refleja un incremento aproximado del 6 % en relación con el padrón de 2021. De este universo, 52,8 % son mujeres y 47,2 % hombres. Asimismo, ratificando la tendencia antes expuesta, el 44 % son migrantes de origen paraguayo, que junto a quienes provienen de Bolivia y Perú representan el 71 % del electorado extranjero bonaerense.<sup>5</sup>

La distribución del padrón según sección electoral de pertenencia (figura 4), revela lo que se adelantó anteriormente: casi la mitad del electorado inmigrante bonaerense fija su domicilio en la tercera sección, que junto a la primera concentran el 85 % del total de personas extranjeras habilitadas para votar.

<sup>5</sup> Esta composición contrasta con la del padrón de personas extranjeras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Penchaszadeh y Arlettaz 2022).

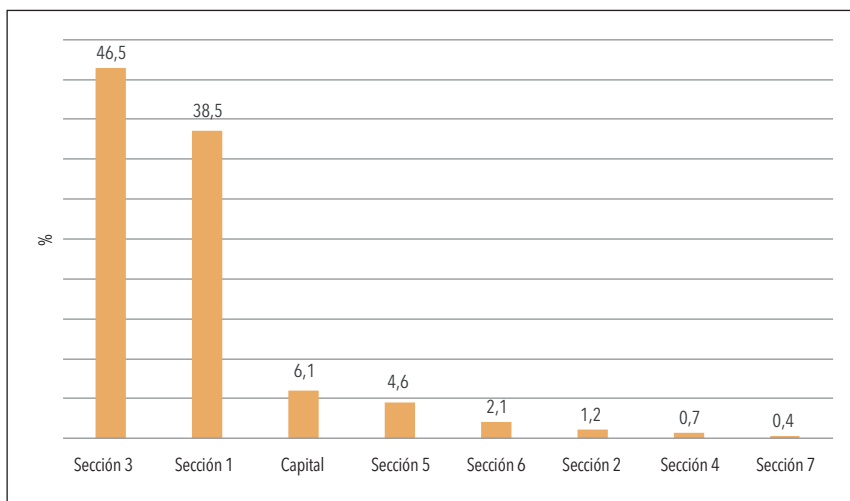
Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Figura 3. Padrón provisorio de personas migrantes habilitadas en 2023 según nacionalidades de origen



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA en mayo de 2023.

Figura 4. Migrantes que pueden votar según sección electoral de residencia, 2023



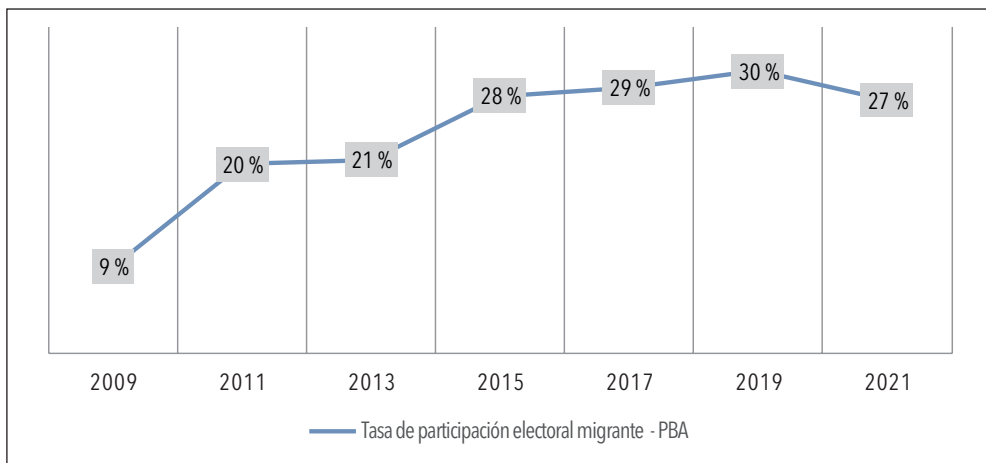
Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA en mayo de 2023.

*Nota:* Se trata de un padrón electoral provisorio para 2023.

Acerca de la distribución por género de la población migrante, cabe señalar que, siguiendo la pauta general de la población extranjera a nivel de país, se observa una leve feminización de este colectivo (manteniéndose el peso relativo de las mujeres entre un 52 % y un 53 %). Tanto el origen nacional como las determinaciones sociodemográficas asociadas a la edad y al género son factores importantes a la hora de

explicar los comportamientos político-electorales y las diferencias al interior del heterogéneo colectivo inmigrante (Debandi, Nicolao y Penchaszadeh 2020; Defensoría del Pueblo 2022; Penchaszadeh y Arlettaz 2022). La intersección de este conjunto de variables con las dinámicas estructurales y coyunturales que definen el voto extranjero bonaerense deben tenerse en cuenta para comprender eventualmente los bajos niveles de participación, es decir, la brecha entre el electorado “potencial” (definido por los padrones) y el electorado “efectivo” (los votos emitidos). Este último indicador se aprecia en la figura 5.

Figura 5. Evolución de la tasa de participación electoral migrante en la provincia de Buenos Aires



Elaborada con base en información proporcionada por la Junta Electoral de la PBA entre 2019 y 2023.

La curva de participación electoral migrante en la PBA muestra una tendencia claramente ascendente y positiva en el periodo 2009-2019. En 2021 se observa por primera vez una disminución en la tasa de participación, fenómeno que podría deberse a la pandemia por la covid-19, que afectó particularmente a estos comicios, y que se enmarca en una tendencia más amplia de descenso histórico en los niveles de participación del electorado nacional. Ahora bien, en relación con los niveles de participación (y una vez más, sin constituir el núcleo central del artículo, pero sí a los fines de brindar contexto al análisis), también es importante tener en cuenta que, debido a los importantes saltos en los niveles de empadronamiento observados (figura 2), detrás de la tasa de participación electoral (que se obtiene de la diferencia entre el número de migrantes empadronados y de votos emitidos) se esconde un crecimiento sostenido del número de votantes migrantes que en términos absolutos efectivizan su voto elección a elección. Así, si bien de 2019 a 2021 la tasa de participación cayó del 30 % al 27 %, debido al incremento del padrón en 31 %,



Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

el número de votos totales emitidos aumentó de 2019 a 2021, manteniéndose una tendencia al alza en el número de personas migrantes que participan en los actos eleccionarios bonaerenses.

## 5. La trama estatal en el empadronamiento de personas extranjeras en la provincia de Buenos Aires o la ficticia automaticidad

Sobre la base del marco jurídico expuesto anteriormente y mediante la presentación de estadísticas, pretendemos evidenciar que la construcción del registro especial de electores extranjeros de la PBA dista mucho de ser “automática”. Efectivamente, la traducción efectiva de los derechos políticos de la población migrante en la dimensión de empadronamiento, demanda un sinnúmero de acciones complementarias y adicionales por parte de un Estado activo y articulado en su maquinaria multinivel y de una clara voluntad política en tal dirección.

Vale reconocer, en términos de recorrido normativo que, antes de la sanción de la Ley 12.312/1999 (que modificó la Ley 11.700/1995), la inscripción del electorado extranjero era exclusivamente voluntaria y recaía en cada migrante que se acercara a la delegación del RPP de la localidad donde fijaba su domicilio, previa presentación de su respectivo DNI.

En el año 1999, con la sanción de la Ley 12.312, se plantea la necesidad de automatizar el empadronamiento de las personas migrantes que cumplieran con los requisitos exigidos, a fin de garantizar sus derechos electorales sin que la persona interesada se viera obligada a realizar los respectivos trámites. Esto significa que, en teoría, desde el momento en que obtiene su DNI el residente extranjero debía ser inscripto –de forma automática y definitiva– en el listado provisional que confecciona el RPP para poder ser elector a nivel municipal y provincial.

Sin embargo, dicha ley no previó un mecanismo ni de empadronamiento automático ni de depuración del padrón especial de extranjeros. Así, atendiendo a la Disposición 271 (Decreto 1501/2009) que determina los procedimientos administrativos internos del RPP para la formación y actualización del Registro Actualizado de Ciudadanos Extranjeros, se estableció, una vez más, un mecanismo de tipo manual y no se señaló ningún procedimiento de intercambio de información entre el RPP y otros organismos relevantes para facilitar el cruzamiento y la validación de los registros actualizados (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires 2020).

La Disposición 271 establece dos mecanismos administrativos para el empadronamiento y la actualización de la nómina de los extranjeros residentes en condiciones de votar. El empadronamiento activo, que recae, una vez más, en el ciudadano extranjero que puede realizarlo en cualquier delegación del RPP mediante inscripción expresa solicitando su inclusión, y la actualización, que remite a las

altas, bajas, cambios de domicilios que el RPP remite periódicamente a la Junta Electoral de la provincia con base en las novedades que informan los extranjeros en las distintas delegaciones del RPP.

Otra dificultad adicional que surgió con la emergencia del empadronamiento “automático” es que quedó en un ámbito de indefinición la situación de todas aquellas personas extranjeras que se habían empadronado voluntariamente en la etapa previa. Si bien resultaba lógico que su pase al nuevo padrón fuera también automático, en la práctica se ha constatado que ello no fue así en todos los casos (Alfonso 2016). La situación descrita se mantuvo inalterable hasta 2021 cuando se suscribe un convenio entre el DNM, el RENAPER y la RPP para la articulación y el cruzamiento efectivo de información entre las partes, lo cual marca un hito para la transferencia interinstitucional de datos actualizada, insumo clave para el pretendido empadronamiento automático. Tal acuerdo, vale decir, descansó directamente en la voluntad política de la entonces máxima autoridad a cargo del Ministerio de Gobierno de la PBA –del cual depende el RPP– y del ministro del Interior de la Nación –en cuya cartera funcionan tanto la DNM como el RENAPER–. Ambos le dieron un lugar de relevancia en su agenda al voto inmigrante y traccionaron la formalización de este compromiso que, cabe señalar, no debiera haber requerido de convenio alguno, sino fluir naturalmente en un circuito previsto por ley (entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023).

Continuando el recorrido propuesto, y volviendo a la descripción original, existen entonces actualmente dos canales para ingresar al padrón de extranjeros: aquel que deviene del armado de la lista provisoria que confecciona el RPP sobre la base de información de las personas con DNI con domicilio en la provincia que le proporciona el RENAPER; y el mecanismo reactivo, caso a caso, y voluntario, que emprenden aquellas personas que consultan el padrón provisorio en los tiempos normados, y que ante la detección de omisiones u errores elevan por escrito la incorporación de este tipo de novedades registrales. A continuación, analizamos la maquinaria estatal implicada en cada uno de ellos.

En cuanto al primer canal, tiene una dependencia directa de instancias preliminares de registro de la población migrante en Argentina. La DNM cumple el rol de registro primario, pues tramita y resuelve la radicación temporaria o permanente de la población extranjera (Ley 25.871/2004), condición *sine qua non* para gestionar su DNI ante el RENAPER (Ley 17.671/1968). Estos dos organismos han compatibilizado sus sistemas en los últimos años, de forma que la persona migrante realiza un “trámite consolidado” que automáticamente se inicia en la DNM y culmina en el RENAPER (una vez que la persona obtiene su DNI) (entrevista a director de Migrantes y Pluralismo Cultural del municipio Pilar, 22 de febrero de 2023). El Registro Provincial de las Personas asume luego las facultades de registro y expedición del DNI de esta población cuando los extranjeros cambian de domicilio o tramitan un nuevo documento de identidad.

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

Por añadidura, las listas provisorias que arma el RPP quedan indirectamente sujetas al alcance e intensidad de las políticas de regularización y documentación que centraliza el Gobierno nacional en cada periodo y administración. Luego de una etapa regresiva como la que se vivió en Argentina en materia de gestión migratoria en el periodo 2016-2019 y del apagón administrativo durante buena parte del primer año pandémico, a partir de 2021 se observa desde la DNM un impulso importante de su política de regularización descentralizada, que implica un considerable despliegue territorial que canaliza a través de programas como los de oficinas móviles o abordaje territorial.

Estos programas se desarrollan para iniciar y dar seguimiento a trámites de radicación en distintos territorios densamente poblados por migrantes pero alejados de las delegaciones del organismo, o poco accesibles para los colectivos extranjeros. También ha definido la sumatoria a su estructura descentralizada de dos nuevas oficinas migratorias en territorio bonaerense (La Matanza y Lomas de Zamora) que se añaden a las seis delegaciones y a las dos oficinas preexistentes en la provincia, convirtiéndose estos municipios en los que absorben la mayor cantidad de migrantes de la PBA. En complementación con ello, también se observa un fortalecimiento y sinergia del conjunto de sistemas de registro de la población migrante, donde además de la DNM, el RENAPER ha reportado mayores niveles de eficiencia y celeridad en el otorgamiento efectivo de DNI a la población extranjera. Todo lo expuesto se esperaría que impacte positivamente en el padrón definitivo de extranjeros para las elecciones de 2023.

Respecto del segundo canal abierto para empadronamiento de extranjeros, el “mecanismo caso a caso”, no puede dejar de considerarse la ausencia de una política general de Estado prevista en la génesis de tal acción, que recae en el ejercicio de identificar la voluntad de un sujeto que quiere participar en el proceso electoral, que se toma el trabajo de leer el padrón electoral y que desde ahí motoriza su modificación. Ante ese escenario, en los últimos años distintas agencias provinciales y Gobiernos locales vienen trabajando, más o menos articuladamente, pero en la misma dirección, para traccionar esta modalidad de inscripción por goteo. Un rol importante es el que ha adoptado la Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios y Electorales de la PBA, en articulación con los municipios y con los programas de abordaje territorial en los que participan la DNM, el RPP, entre otras agencias. Por ejemplo, el Festival Identidad Migrante fue lanzado en marzo de 2023 para motorizar el mecanismo de inscripción “caso a caso” en algunas localidades bonaerenses con alta presencia de población migrante.

La labor de esta subsecretaría se refuerza a través de espacios y de acciones complementarias; un ejemplo es el de los consejos poblacionales inaugurados por Resolución Provincial 338/2022 desde la Subsecretaría de Población de la PBA, donde distintas carteras provinciales y municipales se reúnen para dar tratamiento a temáticas poblacionales y migratorias. Aquí el tema empadronamiento ha absorbido la mayor parte de la agenda con los municipios (entrevista a subsecretaria de Políticas

Poblacionales de la PBA, 18 de abril de 2023); a lo que se suman las obras realizadas por la Defensoría del Pueblo de la PBA en diversos distritos bonaerenses en cuanto a la promoción del derecho al voto inmigrante, entre otras acciones.

En este marco, con vistas a las elecciones de 2023, la Junta Electoral promovió la apertura anticipada de los canales del Registro Provincial de las Personas para la recepción de reclamos y la depuración del padrón provisorio desde el 7 noviembre de 2022 y por el plazo de 120 días hasta el 6 de marzo del año siguiente (Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires 2022), un margen de tiempo extraordinario. La propia página de la Junta Electoral permite hacer las modificaciones por ese medio, así como rectificar datos o errores (sobre el nombre, DNI, domicilio), pero también incorporaciones: si la persona interesada no se encuentra con su DNI puede solicitar el alta en la web.

Además, se agregó luego una nueva apertura de 60 días adicionales que son los previstos por la ley electoral (vigentes mientras se escribe este artículo). El rol de los municipios en la divulgación de este canal se vuelve entonces crítico en tanto “primer mostrador” de acceso para la población extranjera, lo que ha provocado que en los últimos años proliferaran áreas municipales con agendas migratorias ligadas principalmente al asesoramiento en trámites de regularización, a lo que se suman acciones de divulgación de derechos políticos y de promoción de su empadronamiento (Nicolao 2023).

Ahora bien, la ley marca también que las personas migrantes para convertirse en electores en la PBA deben tener 18 años o más, una residencia inmediata de dos años en la provincia, saber escribir y leer el idioma nacional, y lo cierto es que no existen mecanismos de depuración del padrón con base en esos criterios, sino que solo cuenta la acreditación del DNI. Pero esto nada más ocurre cuando se trata del primer paso del circuito de empadronamiento, basado en el traslado de información del RENAPER al RPP, ya que en el segundo canal (sistema caso a caso) el procedimiento difiere, generando condiciones desiguales de acreditación de requisitos y pidiendo que se demuestre los dos años de residencia efectiva.

Además de tales discrepancias, el hecho de que no estén garantizados los mecanismos para depurar el padrón especial de extranjeros sobre la base del conjunto de requisitos que dispone la Ley 11.700/1995, deja expuesto el proceso eleccionario al riesgo de impugnación respecto del voto inmigrante. Esto ocurre porque no hay manera de demostrar que todas las personas que conforman el registro, y efectivamente sufragaron, cumplen con los mismos (entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023).

Otro aspecto adicional, que suma Alfonso (2016) en la misma tesitura, es que tanto residentes temporarios como permanentes estarían en condiciones de ser electores pues ambos reciben su correspondiente DNI cuando obtienen cualquiera de estas categorías de residencia, y las normas que rigen el voto extranjero en la PBA no establecen diferencias entre ellas. De hecho, se ha corroborado que el padrón de extranjeros incluye tanto a residentes permanentes como temporales. Sin embargo, esto no

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

ha funcionado siempre en cuanto premisa, pues ante las distintas consultas realizadas a la Junta Electoral de la PBA (Pacecca 2016), la respuesta ha sido que solo pueden empadronarse extranjeros con residencia permanente. Lo mismo se desprende de las declaraciones públicas de funcionarios provinciales (entrevista a subsecretario provincial de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 22 de marzo de 2023).

Finalmente, cabe remarcar que resulta sumamente dificultoso observar cómo impactan los avances y las acciones descritas en la constitución de los padrones especiales de migrantes, ya que la compleja trama estatal que se pone en marcha para alcanzar la pretendida automaticidad también atañe a los mecanismos de depuración de dicho padrón. Por ejemplo, los últimos datos proporcionados por la Junta Electoral, el 6 de mayo de 2023, que remiten al listado provisorio de extranjeros sobre el cual aún se encuentra abierta la posibilidad de realizar altas “uno a uno”, marcan un incremento bienal absoluto y relativo menor (2021-2023) que el alcanzado en la etapa anterior (2019-2021). Sin embargo, esto podría no deberse a una baja en el ritmo de empadronamiento, sino a mecanismos más eficientes de limpieza de dicho padrón realizados en este último tramo (eliminando, por ejemplo, migrantes que han retornado a su país de origen, que han fallecido o que han cambiado de jurisdicción).

89

## 6. Conclusiones

El grueso de las políticas llevadas a cabo por parte del conglomerado intergubernamental de actores involucrados en el empadronamiento de la población extranjera residente en la PBA ha revelado la ausencia de una previsión estatal temprana sobre las implicancias institucionales de la ampliación de los derechos políticos para el colectivo extranjero y, sobre todo, de los mecanismos estatales necesarios para garantizar el cambio del registro voluntario al registro automático de electores y electoras migrantes desde 1999. Ilustrar el complejo proceso de reconocimiento efectivo de la automaticidad de la inscripción, es decir, las brechas entre su sanción, regulación y aplicación ha representado el objetivo central de este trabajo.

A lo largo de estas páginas se demostró que el proceso de empadronamiento no tiene nada de automático, pues se requiere de un Estado activo y sumamente coordinado para su implementación. En la conquista del derecho a la inscripción inmediata de aquellas personas inmigrantes que cumplen con los requisitos dispuestos por la ley (ciertamente genuina), se ha perdido de vista que, para convertir la letra de la ley en una realidad efectiva, se requieren diseños institucionales sumamente complejos sobre los cuales se han producido importantes avances en los últimos años, pero que todavía siguen descansando en gran medida en una sumatoria de voluntades políticas y sinergias institucionales *ad hoc*.

Por supuesto que el análisis de los nudos críticos relevados en torno al empadronamiento automático de inmigrantes en la PBA no agota la discusión sobre el ejercicio efectivo de los derechos políticos de esta población. Luego de su registro comienza otro capítulo fundamental relacionado con la construcción del electorado efectivo, o sea, de aquella porción de la población migrante empadronada que participa en los comicios, que, como ya fue expuesto, no ha logrado romper el techo histórico del 30 %. Aquí se ponen en juego variables distintas relacionadas con los procesos de consolidación de una cultura política electoral migrante y de la movilización de nuevos incentivos político-electorales para captar un voto claramente estratégico en contextos de difícil agregación de mayorías.

## Apoyos

Esta investigación ha sido financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina y por la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, institución en la cual las autoras desarrollan actividades científico-tecnológicas.

## Referencias

- Acosta, Diego. 2018. *The national versus the foreigner in South America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alfonso, Adriana. 2016. “El voto de los extranjeros en la provincia de Buenos Aires. De las normas a las prácticas”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 61-90. <https://lc.cx/6HCDWK>
- Bauböck, Rainer. 2018. *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue*. Manchester: Manchester University Press.
- Bauböck, Rainer. 2006. “Citizenship and migration – concepts and controversies”. En *Migration and Citizenship Legal Status, Rights and Political Participation*, editado por Rainer Bauböck, 15-31. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bauböck, Rainer. 2003. “Toward a political theory of migrant transnationalism”. *International Migration Review* 37 (3): 700-723. <https://lc.cx/TLmX9n>
- Beckman, Ludvig. 2012. “Is Residence Special? Democracy in the Age of Migration and Human Mobility”. En *Territories of citizenship*, editado por Ludvig Beckman y Eva Erman, 18-39. Londres: Palgrave Macmillan.
- Calderón Chelius, Leticia. 2019. “Esas cosas invisibles: los derechos político-electorales de las personas extranjeras en México”. *ODISEA. Revista de Estudios Migratorios* 6: 118-142. <https://lc.cx/Z2dPTX>
- Courtis, Corina. 2016. “Derechos políticos en contextos de migración: perspectiva histórica sobre el voto de extranjeros en Chile y de chilenos en el exterior”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 156-171. <https://lc.cx/rLnWBj>



Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

- Courtis, Corina, y Ana Paula Penchaszadeh. 2015. "El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina". *Revista SAAP* 9 (2): 375-394. <https://lc.cx/RDLNXE>
- Debandi, Natalia, Julieta Nicolao y Ana Paula Penchaszadeh. 2020. "Anuario estadístico migratorio de la Argentina 2020". Acceso el 16 de agosto de 2021. <https://lc.cx/bOzSDf>
- Defensoría del Pueblo. 2022. "Diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021". Acceso el 6 de marzo de 2022. <https://lc.cx/io6TcZ>
- Emmerich, Gustavo Ernesto, y Xiomara Peraza Torres. 2011. "Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros". Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Quito, del 18 al 20 de mayo. <https://lc.cx/BEh2GT>
- Escobar, Cristina. 2015. "Immigrant enfranchisement in Latin America: From strongmen to universal citizenship". *Democratization* 22 (5): 927-950. <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979322>
- Faist, Thomas. 2004. "Towards a Political Sociology of Transnationalization. The State of the Art in Migration Research". *European Journal of Sociology* 45 (3): 331-366. <https://doi.org/10.1017/S0003975604001481>
- Faist, Thomas. 2000. "Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture". *Ethnic and Racial Studies* 23 (2): 189-222. <https://doi.org/10.1080/014198700329024>
- Finn, Victoria. 2023. "Enfranchising migrants in Chile: A century of politics, elites, and regime changes". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (10): 2561-2581. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2182714>
- Finn, Victoria. 2021. *Migrant rights, voting, and resocialization: Suffrage in Chile and Ecuador, 1925-2020*. Leiden: Universiteit of Leiden. <https://lc.cx/498DxY>
- Finn, Victoria. 2020. "Migrant voting: Here, there, in both countries, or nowhere". *Citizenship Studies* 24 (6): 730-750. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1745154>
- Fox, Jonathan. 2005. "Unpacking Transnational Citizenship". *Annual Review of Political Science* 8 (1): 171-201. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104851>
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2010. "Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010". Acceso el 10 de octubre de 2023. <https://lc.cx/LBD88o>
- Lucas, Javier de. 2006. "La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes". *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* 13: 1-51. <https://lc.cx/xHD5av>
- Marin, Rut. 1998. "National Limits to Democratic Citizenship". *Ratio Juris* 11 (1): 51-66. <https://doi.org/10.1111/1467-9337.00076>
- Mason, Andrew. 2012. "Citizens, Resident Aliens, and the Good of Equal Membership". En *Territories of Citizenship*, editado por Ludvig Beckman y Eva Erman, 1-17. Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9781137031709\\_1](https://doi.org/10.1057/9781137031709_1)
- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2020. "Derecho al sufragio de ciudadanos extranjeros en la provincia de Buenos". Acceso el 12 de diciembre de 2021.
- Nicolao, Julieta. 2023. "Políticas migratorias locales". En *Pensar las migraciones contemporáneas. Categorías críticas para su abordaje*, coordinado por Cecilia Zunino Jiménez y Verónica Trpin, 339-351. Córdoba: Teseo Press.



- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2019. “Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del ODS N°1”. Acceso el 30 de marzo de 2020. <https://lc.cx/A-bkZP>
- Østergaard-Nielsen, Eva. 2003. “The Politics of Migrants’ Transnational Political Practices”. *International Migration Review* 37 (3): 760-786. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00157.x>
- Pacecca, María Inés. 2016. “Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 41-68. <https://lc.cx/1L3g0C>
- Palop García, Pau, y Luicy Pedroza. 2018. “Passed, regulated, or applied? The different stages of emigrant enfranchisement in Latin America and the Caribbean”. *Democratization* 26 (3): 401-421. <https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1534827>
- Pedroza, Luicy. 2019. *Citizenship Beyond Nationality Immigrants’ Right to Vote Across the World*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press. <https://doi.org/10.9783/9780812296068>
- Penchaszadeh, Ana Paula. 2021. “De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual”. *Colombia Internacional* 1 (106): 3-27. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.01>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Fernando Arlettaz. 2022. “Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires”. *Derecho PUCP* 89: 141-175. <https://lc.cx/EqVpaL>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Joanna Sander. 2021. “Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales”. En *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano*, editado por Ariel Lugo y Mercedes Oraisón, 97-124. Salta: La Hendija. <https://lc.cx/y1EF17>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Lourdes Rivadeneyra. 2018. “Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 11: 165-90. <https://lc.cx/zRkefP>
- Penchaszadeh, Ana Paula, y Sandra Condori Mamani. 2017. “Ciudadanía migrante en Argentina: ¿hecho o proyecto?”. *Temas de Antropología y Migración* 8: 26-40. <https://lc.cx/zBuDsg>
- Ramírez Gallegos, Jacques. 2013. “Construyendo más democracia. Análisis del sufragio migrante en Ecuador”. *Democracias* 1 (1): 261-286. <https://doi.org/10.54887/27376192.9>
- RENAPER (Dirección Nacional de Población). 2022. “Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER, 2022”. Acceso el 8 de noviembre de 2022. <https://lc.cx/RD48kE>
- Rodrigo, Federico. 2023. “Los migrantes en condiciones de votar son una ‘novena sección’. La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina”. *Revista de Estudios Sociales* 84: 95-113. <https://doi.org/10.7440/res84.2023.06>
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Umpierrez de Reguero, Sebastián, Victoria Finn y Johanna Peltoniemi. 2023. “Missing links in migrant enfranchisement studies”. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 49 (10): 2473-2499. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2182709>
- Wellman, Elizabeth I. 2020. “Emigrant Inclusion in Home Country Elections: Theory and Evidence from sub-Saharan Africa”. *American Political Science Review* 115 (1) 82-96. <https://doi.org/doi:10.1017/s0003055420000866>

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa

## Documentos legales

- Constitución de la Provincia de Buenos Aires. 1994. La Plata, 14 de septiembre.  
<https://lc.cx/Xka36C>
- Decreto 1501/2009. Autorízase la utilización de tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros como así también en la emisión del Documento Nacional de Identidad. Buenos Aires, 20 de octubre. <https://lc.cx/hCbLcl>
- Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. 2022. Publicar los datos constitutivos del registro provisional de electores extranjeros para su consulta y reclamos por parte de los residentes extranjeros en forma individual. Buenos Aires, 4 de noviembre. <https://lc.cx/9dgsMA>
- Ley 11.700/1995. Régimen Electoral de Extranjeros. Boletín Oficial Provincial, 11 de diciembre. <https://lc.cx/20bCZ0>
- Ley 12.312/1999. Modificación al Régimen Electoral de Extranjeros. Boletín Oficial Provincial, 23 de agosto de 1999. <https://lc.cx/yWJ44i>
- Ley 17.671/1968. Ley de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional. Boletín Oficial, 29 de febrero. <https://lc.cx/WOuhZq>
- Ley 25.871/2004. Ley de Migraciones. Boletín Oficial 30.322, 21 de enero. <https://lc.cx/AINha7>

## Entrevistas

93

- Entrevista a director de Migrantes y Pluralismo Cultural del municipio Pilar, 22 de febrero de 2023.
- Entrevista a subsecretaria de Políticas Poblacionales de la PBA, 18 de abril de 2023.
- Entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 22 de marzo de 2023.
- Entrevista a subsecretario de Asuntos Electorales y Parlamentarios de la PBA, 4 de mayo de 2023.

### Cómo citar este artículo:

Penchaszadeh, Ana Paula, y Julieta Nicolao. 2024. "Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 73-93. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5956>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

### Quando la moneda es la energía. Manual de cuentas ambientales de la economía ecuatoriana

---

María Cristina Vallejo

---

Editorial FLACSO Ecuador

---

236 páginas

En la tarea de analizar las economías en términos físicos (que es lo que más directamente permite apreciar los enormes costes ambientales de la producción interna y de las exportaciones netas), este magnífico trabajo, muy claramente escrito, supone un gran avance no solo para Ecuador sino para toda Latinoamérica.

María Cristina Vallejo fue pionera, hace quince años, en la investigación cuantificada del metabolismo social de la economía ecuatoriana en cuanto a los flujos de materiales. Con un gran salto adelante, empírico y metodológico, en este libro ella estudia los requerimientos energéticos a través de distintas aplicaciones de matrices insumo-producto. Este libro tiene gran relevancia para las políticas públicas y, al mismo tiempo, es un gran instrumento para la enseñanza de un tema central de nuestra época: el necesario uso de energía en la economía y también los distintos efectos negativos producidos.


Joan Martínez Alier  
ICTA-Universidad Autónoma de Barcelona

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

*From plurinational electoral reform to intercultural democracy in Bolivia:  
The case of the Mositén people*



 Lcdo. Augusto Díaz-Villanueva. Becario. Maestría en Sociología Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador). (caralugusto94@gmail.com) (<https://orcid.org/0009-0005-4174-2523>).

Recibido: 09/05/2023 • Revisado: 22/08/2023  
Aceptado: 31/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

En el presente artículo se discute acerca de los avances, en términos normativos y de democratización, de los mecanismos y las dinámicas del sistema de participación política de los pueblos indígenas originarios campesinos de Bolivia. El objetivo de tal discusión es representar el funcionamiento del ensamblaje institucional entre la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz y los usos y costumbres del pueblo indígena mosetén. Para ello, se parte de una visión que considera al Estado Plurinacional resultante de un proceso de construcción estatal en el que los pueblos indígenas originarios campesinos han luchado por la representación y el reconocimiento. Se realiza un análisis sistemático de las innovaciones institucionales introducidas a partir del Estado Plurinacional, las cuales implican una reforma electoral. Se discute el paradigma de la democracia intercultural y se lo operativiza mediante la noción de ensamblaje para realizar una aproximación al caso de interés a través de una caracterización y de entrevistas a actores clave. Se concluye que los mecanismos introducidos en Bolivia abren paso al reconocimiento de otras democracias no liberales, además, que es posible la inclusión de minorías étnicas históricamente excluidas. Sin embargo, también se ilustran los obstáculos y los desafíos que afrontan las poblaciones indígenas para consolidar lo descrito en la ley.

*Descriptores:* Bolivia; democracia intercultural; Estado Plurinacional; participación política indígena; pueblos indígenas; reforma electoral subnacional.

## Abstract

This article discusses the progress, in normative and democratization terms, of the mechanisms and dynamics of the political participation system of the Indigenous peasant peoples of Bolivia. The objective of such discussion is to represent the functioning of the institutional assemblage of the Departmental Legislative Assembly of La Paz and the uses and customs of the Indigenous Mositén people. For this analysis, it is understood that the Plurinational State has been the result of a process of state construction in which the Indigenous peasant peoples have struggled for representation and recognition. In this article, a systematic analysis is carried out of the institutional innovations introduced through the Plurinational State, which have entailed electoral reform. The paradigm of intercultural democracy is discussed and operationalized through the notion of assemblage, as this case is approached through its characterization and through interviews of key actors. It is concluded that the mechanisms introduced in Bolivia open paths to recognize other, non-liberal democracies and that the inclusion of historically excluded ethnic minorities is possible. However, the obstacles and challenges faced by Indigenous populations to consolidate what is described in the law are also illustrated.

*Keywords:* Bolivia; intercultural democracy; Plurinational State; indigenous political participation; indigenous peoples; subnational electoral reform.

## 1. Introducción

¿De qué forma la reforma electoral plurinacional boliviana permite un ensamblaje institucional como expresión de democracia intercultural, entre la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz (democracia representativa liberal) y la democracia comunitaria (nación indígena mosetén) y cuáles son los resultados en términos formales y de democratización? Para responder estas preguntas se plantea una discusión de los avances que propone el Estado Plurinacional en términos formales (reconocimiento de derechos mediante normas), pero también de democratización a través del caso de la Organización del Pueblo Indígena Mosetén (OPIM).

Pensar la democracia intercultural en un contexto plurinacional como el boliviano es posible desde muchas perspectivas teóricas. Sin embargo, aquí se parte desde una lógica de formación y construcción estatal. En esta perspectiva se entiende al Estado Plurinacional y a la democracia intercultural que postula, como el resultado de una acumulación de luchas y demandas de las naciones indígenas articuladas en lógicas distintas a las del Estado nación y de la democracia liberal. Trabajos como los de Sinclair Thompson (2002), Silvia Rivera Cusicanqui (1983, 1984), Ramiro Condarco Morales (1983), Javier Hurtado (1986) y René Zavaleta Mercado (1986), ilustran sobre la interpelación de los pueblos indígenas de tierras altas<sup>1</sup> al Estado en sus diferentes configuraciones desde una perspectiva que proviene de la lucha anticolonial (Rivera Cusicanqui 1984), lo que establece una matriz de sentido indígena (Svampa 2010) que permite una lectura propia de la historia boliviana (Spedding 2011).

Esta matriz anticolonial que interpela al Estado nación es compartida por los pueblos indígenas de las tierras bajas. Eventos como las marchas por la dignidad evidencian su aporte y su presencia en la construcción del Estado Plurinacional desde la lucha por la tierra, sus modos de vida y el respeto a su territorio (Cruz Rodríguez 2012, 155-164; Fuertes Sánchez 2018). Dicha tensión entre el Estado y los pueblos indígenas de las tierras bajas continúa presente, es decir, permanecen tensiones a través de una oposición de visiones de desarrollo entre unas de base extractivista y otras pensadas en la defensa de territorialidades comunitarias (Flores López 2017), pero también tensiones políticas como la que se aborda en el presente artículo. Las tensiones económicas y políticas, a pesar del reconocimiento de la plurinacionalidad, permiten observar la construcción del Estado Plurinacional como un proceso no cerrado que continúa cristalizando institucionalidad. Es decir, el Estado Plurinacional,<sup>2</sup> a

<sup>1</sup> Se distingue entre pueblos indígenas de tierras altas y pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia. Los primeros están compuestos, principalmente, por las etnias aymara y quechua, mientras que los pueblos de tierras bajas tienen como etnia principal al pueblo guaraní, pero también está compuesto por otras etnias diversas entre sí. Entre las segundas está el pueblo indígena mosetén.

<sup>2</sup> La idea de Estado Plurinacional ha sido trabajada por diversos autores, entre ellos Catherine Walsh (2012), quien concibe lo plurinacional como término que hace referencia a la realidad de un país en el que pueblos, naciones y nacionalidades que anteceden al Estado nación conviven con blancos y mestizos y de donde emerge la propuesta de Estado Plurinacional que pone de manifiesto el modo logocéntrico reductor del Estado nación y propone otro proyecto de nación desde los sujetos históricamente excluidos. Luis Tapia (2010) presenta una idea del Estado Plurinacional bajo la perspectiva de la construcción estatal, que se basa en el reconocimiento de la diversidad cultural y en la coexistencia de diferentes grupos étnicos, lenguas y formas de organización política.

pesar de reconocer diferentes lógicas de vida que se traducen en una visión distinta de desarrollo, no deja de producir tensiones entre las lógicas indígenas y las del Estado nación boliviano. El caso del pueblo indígena mosetén (PIM) es una expresión viva de esas tensiones entre indígenas de tierras bajas y el Estado nación y de la manera en la que buscan resolverse desde el Estado Plurinacional.

Cabe resaltar, como lo planteó García Linera (2008),<sup>3</sup> que el Estado Plurinacional<sup>4</sup> como apuesta estatal para extinguir la exclusión de las sociedades indígenas, implica la construcción de un armazón político institucional de tipo multinacional que respete la diversidad cultural y étnica del país, especialmente de las naciones indígenas. Dicha propuesta incluye la autonomía indígena, la participación política y económica de los pueblos indígenas, la reforma agraria, el reconocimiento de los derechos colectivos y el fortalecimiento del sistema educativo intercultural bilingüe. Entonces, si bien García Linera presenta una propuesta que aterriza en términos institucionales el Estado Plurinacional, según Gaya Makaran (2018), en su realización presenta tensiones propias ya que parece no resolver aspiraciones políticas y económicas y corre el riesgo de convertirse en un proyecto de hegemonía nacionalista que contiene y desarticula las luchas de los subalternos. El presente artículo contribuye a evidenciar esa tensión entre el plano institucional (términos normativos) del Estado Plurinacional de Bolivia y su efectiva realización (términos de democratización).

La Constitución de 2009 ha introducido un conjunto de disposiciones que marcan las directrices de ese “armazón político institucional” que postula respetar la diversidad de las naciones indígenas. En el artículo 1 se menciona que Bolivia es un “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”, que se “funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Constitución Política del Estado 2009, art. 1). Además, reconoce la

existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, [por lo que] se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y a la ley (Constitución Política del Estado 2009, art. 2).

<sup>3</sup> Álvaro García Linera, además de fungir como académico, fue vicepresidente de Bolivia entre el 22 de enero de 2006 y el 10 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> García Linera (2008) discute la teoría de lo multinacional o la multiculturalización y va más allá al apoyarse en la teoría marxista, en la teoría crítica latinoamericana, en la teoría del reconocimiento y en el desarrollo humano y propone el “adoptado término [por Bolivia] de Estado Plurinacional” para referirse a un modelo de Estado que reconoce y respeta la diversidad cultural y étnica del país, es decir, considera que la apuesta plurinacional es una etnificación del Estado multinacional.

Estas naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, son conceptualizados como “toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española” (Constitución Política del Estado 2009, art. 26).

Este sujeto “indígena originario campesino” descrito en la Constitución es identificado por Fernando Mayorga como el “sujeto plurinacional de la revolución democrática y cultural” promovida por el Movimiento Al Socialismo (MAS). En términos conceptuales, Mayorga lo califica como ficción jurídica puesto que ningún actor social reúne los tres códigos de dicho sujeto:

naciones originarias, que es utilizado por las organizaciones de los grupos étnicos de tierras altas; pueblos indígenas, nombre que utilizan los grupos étnicos de tierras bajas y campesinos que es la denominación de los trabajadores del campo (...) organizados en sindicatos como parte de la revolución nacionalista (Mayorga 2011, 83).

No obstante, dicha ficción jurídica permite una aproximación a poblaciones específicas sobre las cuales propone cuotas<sup>5</sup> en distintos niveles, como se verá más adelante. Entonces, el sujeto social desagregado, o el actor, según lo expresa Mayorga (2011), al ser individualizado y descrito por la ley como parte de ese macro sujeto plurinacional, es plenamente operable, es decir, representable.<sup>6</sup>

Retomando la propuesta de García Linera (2008) en lo que refiere a la participación política de los indígenas, la misma implica la creación de un sistema político que reconozca y respete la diversidad cultural y étnica del país, es decir, la representación política de las naciones indígenas en el Gobierno, la creación de espacios para la participación ciudadana y el fortalecimiento de los sistemas democráticos locales. Este proyecto de democratización, en relación con los objetivos del presente artículo,<sup>7</sup> implica una reforma electoral que de paso a una mayor representatividad de las naciones indígenas en el Congreso Nacional y en otros órganos del Estado. Para García Linera, antes de la Constitución de 2009 dicha reforma electoral implicaba la creación de distritos electorales especiales para las naciones indígenas y la eliminación de barreras económicas y políticas para su participación política como el acceso a recursos y a financiamiento para campañas electorales, o sea, garantizar una mayor representatividad y participación política efectiva en el Gobierno (García Linera 2008).

<sup>5</sup> En el texto se usan indistintamente los términos “cuota” y “asiento reservado” como sinónimos debido a que las definiciones de la literatura utilizada y de los informantes no son uniformes respecto a estas precisiones conceptuales.

<sup>6</sup> Aquí se hace referencia a la representación que caracteriza a la investigación social expuesta por Charles Ragin (2007). Entonces, cuando la ley identifica un pueblo o nación indígena en específico al que le otorga ciertos derechos, es posible estudiar y representar la forma en la que opera esa expresión normativa y observar qué implicaciones sociales tiene. Eso es lo que busca el presente artículo con la OPIM.

<sup>7</sup> Un estudio integral de la participación política indígena desde la promulgación de la Constitución de 2009 que comparte varias de las variables de la propuesta de García Linera es el realizado por Marco Antonio Mendoza Crespo (2021), quien analiza sus avances desde una evaluación de la participación indígena en una política pública. El interés del presente artículo es aproximarse a una de dichas variables en un departamento, concretamente a la participación del PIM en la Asamblea Departamental de La Paz como máximo órgano deliberativo de la autonomía de la ciudad.



De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

En este artículo se parte de un planteamiento sistematizado de la reforma política e institucional, con especial énfasis en los mecanismos que introduce el Estado Plurinacional para promover la participación política indígena y sus implicancias en el sistema electoral. Luego, se discuten los contenidos de la democracia intercultural en el contexto boliviano y se propone la perspectiva analítica del ensamblaje institucional, con el fin de operativizar el caso de la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz (ALDLP) y los usos y costumbres del PIM. La investigación se basa en una caracterización de dicho actor y en dos entrevistas a informantes clave.

## 2. Reforma electoral plurinacional y democracia intercultural

El reconocimiento de la plurinacionalidad, es decir, de formas heterogéneas de vida dentro de un Estado, implica el reconocimiento de lógicas políticas distintas. Así, un Estado Plurinacional tiende a modificar los mecanismos institucionales que permiten la representación política. Por tanto, el advenimiento del Estado Plurinacional da lugar a una reforma electoral cuyo fin es conceder operatividad a democracias no liberales. Es así que se presenta la democracia intercultural como un paradigma que permite la convivencia de la democracia liberal del Estado nación y de las otras democracias que son reconocidas en el Estado Plurinacional.

99

### *Reforma electoral plurinacional*

El “armazón político institucional”, más allá de la propuesta de García Linera, tras la promulgación de la Constitución de 2009 se ha traducido en una serie de instrumentos normativos de tipo electoral que apuestan por materializarlo. Como mencionan Íñigo y Miranda (2015), un rasgo central de las reformas electorales entre 2006 y 2014 en Bolivia es la apuesta por terminar con la exclusión indígena a través de cuotas mediante circunscripciones especiales indígenas.

En el artículo 102 se “reconoce y garantiza el derecho a la participación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales, en igualdad de condiciones con los demás habitantes del país” (Constitución Política del Estado 2009, art. 102). Lo que se traduce en la posibilidad de “elegir sus autoridades por usos y costumbres”, así como “ser elegidos mediante sus propios procedimientos internos, respetando sus normas y procedimientos propios” (Constitución Política del Estado 2009, art. 103).

En tal sentido la Constitución boliviana abre cinco vías de participación política indígena, que corresponden al Gobierno nacional y a las cuatro autonomías de las diferentes entidades territoriales subnacionales: departamental, municipal, indígena y regional. En cuanto al Gobierno nacional, el artículo 147 dispone que la ley

determinará “circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica” (Constitución Política del Estado 2009, art. 147).

Respecto a la autonomía departamental, en el artículo 278 se menciona que la asamblea departamental, como órgano legislativo de dicho nivel de gobierno, “estará compuesta por asambleístas departamentales elegidas y elegidos por votación universal, directa, libre, secreta y obligatoria; y por asambleístas departamentales elegidos por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos” (Constitución Política del Estado 2009, art. 278). Además, la Constitución establece que será la ley la que “determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas” y que serán los estatutos autonómicos quienes “definirán su aplicación de acuerdo a la realidad y condiciones específicas de su jurisdicción” (Constitución Política del Estado 2009, art. 279).

En cuanto a la autonomía municipal, se menciona que en “los municipios donde existan naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, estos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo con la Carta Orgánica” (Constitución Política del Estado 2009, art. 284). Por su parte, respecto a la autonomía indígena originaria campesina, se establece que “consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (Constitución Política del Estado 2009, art. 289).

Además, reconoce que el gobierno de tal autonomía “se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la ley” (Constitución Política del Estado 2009, art. 296). Finalmente, sobre la autonomía regional, si bien la Constitución no menciona vínculo alguno respecto a lo indígena comunitario campesino, la Ley 031/2010 establece que, en caso de referéndum autonómico regional positivo, se debe conformar una asamblea regional que elegirá “un asambleísta representante de cada una de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, donde existan en condición de minoría en la región, que será elegida o elegido según normas y procedimientos propios” (Ley 031/2010, art. 39).

En resumen, el texto constitucional establece cinco formas correspondientes a los distintos niveles territoriales mediante las cuales se ponen en marcha mecanismos que promueven la participación política de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, como se muestra en la tabla 1. Se recurre a Therborn y a su noción de mecanismo entendido como las dinámicas que promueven la des-

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

igualdad o la igualdad. En este caso se hace referencia a una especie de desigualdad política a la que se ven sometidos los pueblos indígenas, la cual es contrarrestada por un “armazón político institucional” que presenta cinco mecanismos que promueven la igualdad política.

Por tanto, se hace uso del marco analítico de Therborn para mostrar cómo la Constitución introduce mecanismos para promover la igualdad política de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. Estos mecanismos son: la aproximación mediante la acción afirmativa y compensatoria; la inclusión mediante leyes que les otorgan asientos étnicos reservados; y la desjerarquización a través del reconocimiento de la igualdad jerárquica de las normas emitidas por cada entidad territorial (Therbon 2015, 57-75).

Tabla 1. Mecanismos para promover la participación política indígena

Mecanismos	Nivel territorial	Normativa	Dinámica del sistema*
Aproximación	Nacional	Constitución, Ley de Régimen Electoral	Asiento reservado a minorías étnicas en la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional (7)
	Departamental	Constitución, Ley 031/2010	Asiento étnico reservado en ocho de nueve asambleas departamentales
Inclusión	Municipal	Constitución, Ley 031/2010, cartas orgánicas municipales	Asiento étnico reservado en los concejos municipales de los municipios con presencia de minorías indígenas
Desjerarquización	Autonomía indígena	Constitución, Ley 031/2010, estatutos autonómicos indígenas	Gobierno con propias normas y formas de organización (autogobierno)
	Autonomía regional	Constitución, Ley 031/2010, estatutos autonómicos regionales	Asiento étnico reservado en la asamblea regional

Elaboración propia.

*Nota:* Bolivia no es el único país que apuesta por la inclusión de mecanismos para promover la participación de minorías étnicas, así lo muestran varios estudios que identifican hasta 16 países que siguen esta lógica (Fuentes y Sánchez 2018; Bird 2014).

\*Alude a cómo, efectivamente, se materializa la propuesta del Estado Plurinacional para promover la participación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

Como anota Mayorga (2011), la Ley 026/2010 regula el ejercicio de la democracia intercultural y la organización de los procesos electorales y del acto de votación y la Ley 031/2010 está dirigida a regular el régimen de autonomías. Entre los principios que rigen el contenido de ambas leyes se encuentra el autogobierno, “que implica la elección directa de sus autoridades; la preexistencia de naciones y pueblos indígena originario campesinos; y la complementariedad entre el nivel central y los gobiernos autónomos” (Mayorga 2011, 48). Por tanto, la Ley 026/2010 y la Ley 031/2010, a partir de las directrices contenidas en las Constitución Política

del Estado Plurinacional de Bolivia, dan paso a una reforma electoral que apuesta por el paradigma de la democracia intercultural. En lo adelante a esta reforma se le denominará reforma electoral plurinacional.

### *Democracia intercultural*

Mayorga (2019, 20-21), sostiene que la democracia intercultural se “refiere a la combinación –variable y heterogénea– de reglas de la democracia representativa, la democracia participativa y directa y la democracia comunitaria”. La primera sirve como mecanismo para conformar Gobiernos (autoridades y representantes), en la segunda se encuentra el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana y la revocatoria de mandato, además del cabildo y la consulta previa a comunidades indígenas. Finalmente, en la tercera se eligen autoridades de pueblos y naciones indígenas mediante sus respectivos usos y costumbres.

Además de ello, para Mayorga (2019, 110) la democracia intercultural implica también “un dispositivo jurídico e ideológico que pretende establecer, organizar y legitimar las características formales de la democracia boliviana posasamblea constituyente”. Este dispositivo opera desde un “reconocimiento constitucional de hábitos, organizaciones y conductas que eran antes marginales al sistema político y que, desde la aprobación de la nueva CPE constituye uno de los rasgos peculiares del Estado Plurinacional” (Mayorga 2019, 112).

Entonces, el Estado Plurinacional como resultado de las luchas indígenas, presenta un proyecto de inclusión y de superación de desigualdades políticas mediante un entramado político institucional que implica un cambio de paradigma democrático que transita a la democracia intercultural<sup>8</sup> en la que conviven la democracia representativa, la democracia participativa y directa y la democracia comunitaria. Dicho paradigma está acompañado por una reforma electoral que lo hace viable y lo operativiza en diferentes mecanismos en distintas entidades territoriales.

Ahora, cabe preguntarse ¿cómo se ha desenvuelto la democracia intercultural desde la reforma electoral a la que da lugar la Constitución y las leyes 026/2010 y 031/2010? Mayorga (2013) también discute este tema y menciona que la democracia intercultural debe verse como un proceso y una relación. Se entiende como proceso porque los vínculos entre las formas de democracia se amplían y complejizan a medida que se van consolidando las nuevas entidades estatales, sobre todo los Gobiernos

<sup>8</sup> La idea de democracia intercultural en su complejidad presenta dos facetas o registros. Por un lado, la conceptualización de un “sistema de gobierno” en el que se combinan tres formas democráticas: participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. Por otro, una realidad política e institucional que se expresa en el armazón o estructura de recursos procedimentales de apertura y experimentación política. La democracia intercultural no es solo una representación simbólica donde se congregan principios, valores e imaginarios de distintas matrices político-culturales, sino que supone el desarrollo de un conjunto de prácticas y procesos institucionales del Estado (de “arriba hacia abajo”), y también de aquellas que van más allá de él (de “abajo hacia arriba”). En consecuencia, la democracia intercultural, además de abarcar el campo de las dinámicas normativas e institucionales del Estado, supone también el reconocimiento de formatos de autogobierno que anidan y acontecen en la sociedad civil (García Yapur 2018).

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

departamentales y las autonomías indígenas y relación debido a que se expresa en un conjunto de interacciones que varían en tiempo y espacio.

En esta investigación, para contextualizar la exposición anterior, se identifica de qué forma ha ocurrido, es decir, la manera en la que se ha construido ese proceso y qué interacciones, a modo de relación, se han presentado en el ensamblaje entre la ALDLP y la OPIM. Para ello, es preciso retomar el análisis normativo que explica los mecanismos en primera instancia que hacen posible dicha participación.

En primer lugar, la Ley 026/2010 decreta que “en cada departamento se asignarán escaños para la elección de autoridades y representantes indígenas que sean minoría poblacional y se elegirán a los assembleístas mediante normas y procedimientos propios” (Ley 026/2010, art. 66). Como se mencionó anteriormente, tanto la Constitución como las leyes 026/210 y 031/2010 establecen que será la ley nacional y los estatutos autonómicos departamentales los que establezcan el número de assembleístas departamentales por minoría étnica de los pueblos y naciones indígenas originarios campesinos.

En el caso del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz, las tres elecciones de las legislaturas departamentales fueron llevadas a cabo por el Órgano Electoral Plurinacional, aplicando los criterios contenidos en las distintas leyes (Ley 4021/2009; Ley 587/2014; Ley 1353/2020). Se trata de leyes transitorias a partir de las cuales se convocaron a elecciones en tres oportunidades desde la reforma electoral plurinacional. Para los casos en los que no existía normativa en las entidades territoriales autónomas (subnacionales) sobre la presencia de autoridades indígenas en el ámbito legislativo, dichas leyes establecieron los parámetros para que los mecanismos de inclusión, desjerarquización y acercamiento en promoción de la igualdad de participación política indígena se hicieran efectivos.

Estas tres leyes coinciden al señalar que, para el caso de La Paz, la asamblea departamental estará compuesta por 45 assembleístas: 20 elegidos por territorio, 20 por circunscripción o población y cinco escaños indígenas. En el caso de las leyes 597/2010 y 1353/2020 establecen que dichos escaños deben ser elegidos por cuatro pueblos y por la unión de tres: un afroboliviano, un mosetén, un leco, un kallawayá y uno de tacara y arona. Estos assembleístas por minoría étnica son elegidos, en consonancia con el diseño constitucional, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios, bajo supervisión del Órgano Electoral Plurinacional, además, deben aplicarse los principios de paridad y alternancia.

Esto conlleva a que el pueblo mosetén, al 2023, ha elegido tres veces a sus representantes a la Asamblea Legislativa Departamental de La Paz, es decir, tres assembleístas titulares y tres suplentes fueron acreditados por el Órgano Electoral Plurinacional para ejercer funciones legislativas y fiscalizadoras en la ALDLP. Aquí radica la trascendencia de estos mecanismos de inclusión política con objetivos democratizadores, debido a que se trata de una interrelación entre normas de derecho consuetudinario

(usos y costumbres) para elección de autoridades de las naciones y pueblos indígenas y normas positivas electorales.

En este punto, el concepto de democracia intercultural propuesto por la normativa boliviana, si bien permite comprender la combinación de las reglas de las democracias heterogéneas que interaccionan en un proceso de cristalización institucional (Mayorga 2019), no describe la manera en la que ocurre dicho proceso en casos particulares. Es decir, la democracia intercultural como paradigma de interacción y combinación de tres tipos de democracia o como dispositivo ideológico jurídico que legitima el proceso de reforma política posasamblea constituyente de 2009 (Mayorga 2019), explica el fenómeno en general, pero no las interacciones particulares entre dichos tipos de democracia en contextos específicos y tampoco permite rastrear el proceso de construcción de esta democracia.

### 3. Ensamblaje institucional: la Asamblea Legislativa Departamental

La democracia intercultural, al ser un paradigma que alberga diferentes tipos de democracias por permitir la combinación de reglas de democracias heterogéneas, tiene muchas manifestaciones. El interés acá, mediante el uso de la noción de ensamblaje, es observar una de sus manifestaciones en una institución en específica, la ALDLP.

#### *Ensamblaje institucional*

Como se planteó anteriormente, el concepto de democracia intercultural al describir el paradigma democrático en general no es fácilmente operable, es decir, que resulta demasiado general como categoría de análisis que permita acercarse a realidades concretas de ser representadas. Por tanto, se recurre a la teoría de los ensamblajes del filósofo Manuel de Landa para estudiar el proceso e interacción entre las instituciones de la democracia representativa (Tribunal Supremo Electoral/ALDLP) y la democracia comunitaria de la OPIM (usos y costumbres).

Inspirado en la obra de Gilles Deleuze y Félix Guattari (1994), quienes expusieron la noción de agenciamiento en su obra *Mil mesetas*, pero también en la obra del filósofo Gilbert Simondon, que desarrolló la idea de que los objetos técnicos son ensamblajes compuestos por múltiples partes que interactúan entre sí, Manuel de Landa (2021) propone la teoría de los ensamblajes como un marco conceptual que se utiliza para analizar la complejidad de los sistemas sociales, naturales y tecnológicos. Teoría en la que un ensamblaje es entendido como una entidad compuesta por múltiples partes que interactúan entre sí y que pueden analizarse a diferentes escalas.

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

El propio De Landa (2021) sostiene que la teoría de los ensamblajes puede utilizarse para analizar la complejidad de los sistemas políticos y sociales. En particular, argumenta que la política puede ser vista como un ensamblaje compuesto por múltiples partes, incluyendo individuos, organizaciones institucionales (cortes, servicios de migración, puertos y aeropuertos, centros de detención), objetos y normas institucionales (leyes, pasaportes) y prácticas institucionales (confinamiento, monitoreo, interrogatorio).

Por otro lado, en una propuesta similar, la socióloga Saskia Sassen, también retomando la idea de Gilles Deleuze y Félix Guattari de que las mezclas particulares de prácticas técnicas y administrativas “extraen espacios nuevos y les dan inteligibilidad, al decodificar y codificar el entorno” (Deleuze y Guattari 1994, 504-505), entiende el ensamblaje como la multiplicación de nuevos ensamblajes de fragmentos de lo que es el territorio, autoridad y derechos del Estado nación. Estos ensamblajes son parciales y altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias: desde lo económico hasta lo cívico (Sassen 2006).

### *La Asamblea Legislativa Departamental de La Paz como ensamblaje*

Entonces, retomando las categorías analíticas expuestas en el punto anterior (De Landa 2021), se considera el proceso de elección de los asambleístas indígenas del PIM y el funcionamiento de la ALDLP ensamblajes institucionales compuestos por los individuos, organizaciones, objetos, normas y prácticas institucionales que las constituyen. Es decir, los asambleístas elegidos, ya sea por circunscripciones territoriales, por usos y costumbres de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, las normas de las que forman parte, las que sanciona, las que establecen su composición y los procedimientos a seguir para la elección de los representantes y las prácticas que se constituyen en dicho espacio.

Por otro lado, y complementado con Sassen (2006), se observa cómo se está produciendo un ensamblaje que une distintos fragmentos (naciones y pueblos indígena originarios, representantes territoriales y poblacionales) que responden a distintos espacios territoriales (distintas entidades territoriales)<sup>9</sup> que se circunscriben en un contexto de plurinacionalidad como el boliviano.<sup>10</sup> Dentro de dicho ensamblaje, me enfoco en el proceso de elección del asambleísta departamental de La Paz por minoría étnica del PIM y en las interacciones (relación) que surgen entre el PIM y la ALDLP y cualquier otra institucionalidad del Estado Plurinacional involucrada en dicha manifestación del ensamblaje, para observar los alcances de esta democratización.

<sup>9</sup> En el caso del pueblo mosetén, a pesar de representar a su pueblo en la ALDLP, su territorio involucra varios municipios de diferentes departamentos que están fuera de la jurisdicción departamental de La Paz.

<sup>10</sup> Respecto a la propuesta de plurinacionalidad como crítica al Estado nación, esta no es abordada por Sassen, ni por De Landa, sin embargo, la primera reconoció en una entrevista que a partir del reconocimiento de la plurinacionalidad hay un espacio para el replanteamiento del Estado nación (Zúñiga 2007).



#### 4. El caso de la Organización del Pueblo Indígena Mositén

Entendiendo que se produce un ensamblaje entre la ALDLP como institución liberal y los usos y costumbres de la OPIM, es preciso ahondar en las características de este sujeto de la democracia intercultural y en los procedimientos propios que utilizan para ser parte del ensamblaje.

##### *Características de la Organización del Pueblo Indígena Mositén*

Según el artículo 1 de estatuto del orgánico del PIM, la OPIM es una organización sin fines de lucro cuya misión es la representación política-social en el ámbito regional, departamental, nacional e internacional del pueblo indígena mositén (OPIM y OMIM 2012). Este se encuentra organizado en el Concejo de Caciques Comunales y en la Organización de Mujeres Indígenas Mositén (OMIM) y su función principal es el fortalecimiento de sus organizaciones para la participación en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo local, regional, departamental y nacional en el marco de la dinámica social, política y de nuevas leyes que se generan en Bolivia. Esta conceptualización que tiene el PIM de sí mismo permite aseverar que como pueblo indígena tienen entre sus objetivos ser parte de la construcción del Estado boliviano.

El pueblo mositén, según los datos oficiales del Censo de Población y Vivienda del año 2012 (INE 2012), está compuesto por 1989 personas mayores de 15 años, de las cuales 1095 son hombres y 894 mujeres. Sin embargo, según Heriberto Maza, expresidente de la OPIM y actual asambleísta departamental, la población mositén habría ascendido a más de 5000 personas (Del Carpio y Gutiérrez 2017), o sea, se habría incrementado en poco más de 150% en 5 años. A pesar de dicho incremento, en comparación con la población del departamento de La Paz, que según el censo de 2012 era de 2 719 344 habitantes (INE 2012), se evidencia que se trata de una minoría étnica en términos poblacionales.

Por otro lado, tal y como lo menciona el artículo 2 de su estatuto orgánico, el pueblo mositén tiene una cobertura geográfica que abarca comunidades de origen mositén trinitario ubicadas en las provincias Sud Yungas, Larecaja, Franz Tamayo y Caranavi del departamento La Paz, también en la provincia Ayopaya del departamento Cochabamba y en la provincia Ballivián perteneciente al departamento Beni (OPIM y OMIM 2012). Es decir, que el territorio comunitario de origen del pueblo mositén cruza las fronteras entre tres departamentos y seis provincias de Bolivia, por tanto, su extensión territorial va más allá de los límites departamentales, municipales y provinciales establecidos por el Estado y muestra elementos importantes para pensar en la consolidación de una autonomía indígena.

El PIM es portador de una lucha por su territorio. Por ejemplo, un trabajo del Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología muestra que la visión que tienen

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

de su territorio es integral y sagrada, pues es concebido como un espacio donde habitan seres sobrenaturales y en el cual desarrollan sus actividades cotidianas. Además, el territorio es fundamental para su supervivencia, ya que allí se encuentran sus recursos naturales y es el lugar donde han construido su identidad cultural. La defensa del territorio ha sido una lucha constante para el PIM, ya que ha tenido que enfrentar la explotación de los recursos naturales por parte de empresas extractivistas y la invasión de colonos (Del Carpio y Gutiérrez 2017).

Entonces, el PIM se ha visto cercado por los límites que le ha impuesto el Estado boliviano, pero también ha visto amenazado su territorio por la presencia de empresas extractivistas y por la invasión de colonos o comunidades interculturales.<sup>11</sup> En este contexto resulta importante que el PIM cuente con un asiento étnico reservado en la ALDLP para velar por sus intereses, pero a la vez para preservar sus modos de vida y con ellos su forma de autogobierno.

Hasta aquí se puede observar cómo el Estado Plurinacional y la reforma electoral plurinacional, como expresión de un armazón político institucional que busca la participación política indígena, se expresa en un asiento étnico reservado para el PIM. Este, como dinámica del sistema, pone en marcha mecanismos de aproximación, inclusión y desjerarquización. Este asiento étnico reservado, además, responde a la Constitución y a las leyes 026/2010 y 031/2010, puesto que el PIM es parte de ese sujeto plurinacional, es decir, es un pueblo indígena originario campesino, una minoría poblacional y se rige por normas y procedimientos que se encuentran en su estatuto. Este último punto se desarrolla a continuación.

107

### *Proceso de elección de los assembleístas departamentales del pueblo mosetén*

El Órgano Electoral Plurinacional (OEP), a través del Servicio de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), es el encargado de supervisar la elección de autoridades indígenas en las diferentes entidades territoriales bajo sus usos y costumbres. Sin embargo, luego de tres elecciones bajo dichos mecanismos la información que brinda es poco precisa e incompleta. La página del OEP (2015) solo menciona, en un breve informe del SIFDE acerca de las elecciones de assembleístas indígenas departamentales del año 2015, que los assembleístas departamentales del pueblo mosetén de La Paz, Lucrecia Josesito Suárez y José Cuentas, fueron elegidos en el Congreso del Pueblo Indígena Mosetén con un *quórum* del 51 % más una de las comunidades de la organización.

El SIFDE menciona que en dicho congreso participaron 20 delegados con derecho a voz y voto (10 mujeres y 10 hombres) de las comunidades Covendo, San Pedro de Cogotay, Simay, Villa Concepción, San José, Santa Ana, Inicua y Muchane. Ade-

<sup>11</sup> Las comunidades interculturales son nuevos asentamientos de migrantes quechuas y aymaras del occidente de Bolivia en territorio amazónico, creados como parte de la política agraria del gobierno de Evo Morales. A pesar de que autoras como Escárzaga Nicté (2009) los describen como un esfuerzo por fomentar la integración y el diálogo intercultural entre diferentes grupos étnicos en Bolivia, representan, desde la lectura del pueblo mosetén, una amenaza a su forma de vida y a sus instituciones democráticas.

más, aclara que la elección de los assembleístas titulares y suplentes del pueblo mose-tén tuvo características mixtas: en un primer momento las comunidades designaron a sus candidatos, los cuales se sometieron a la elección mediante el voto secreto, respetando la alternancia de género (OEP 2015).

Para complementar y contrastar la información del SIFDE, se realizaron dos entrevistas: la primera, a un expresidente de la OPIM y actual assembleísta departamental indígena por la OPIM, y la segunda al actual presidente de la OPIM. Las entrevistas permiten presentar información en el siguiente orden: la democracia para el PIM y una reconstrucción del proceso de elección del assembleísta departamental y su suplente mediante usos y costumbres.

En primer lugar, ambos informantes parten por diferenciar entre lo que es la democracia para ellos, en contraste con el significado que se le asigna convencionalmente. En síntesis, mencionan que para los indígenas del pueblo mose-tén la democracia es una responsabilidad compartida que implica asumir desafíos, respetar la ideología de cada persona sin el ánimo de imponerse y equilibrar los aspectos de la capacidad humana, pero también la creación de espacios para discernir y discutir posiciones. Además, sostienen que la democracia para los pueblos indígenas, como lo es en el caso del PIM, es distinta a la de las personas que viven en las ciudades, ya que en su lectura la democracia ciudadana se enfoca en lo político y en lo partidario, en la existencia de un grupo de personas que respondan a una línea política partidaria y no en la responsabilidad compartida.

Es evidente que la noción de democracia de las autoridades del pueblo mose-tén son distintas a las de la democracia tradicional. En primer lugar, se observa la intermediación partidaria como un obstáculo. En segundo lugar, la democracia según los interlocutores del PIM, tiene una visión relacional que se asocia a una responsabilidad común que implica desafíos, la creación de espacios de discusión y el no sometimiento de la diferencia. Por otro lado, uno de los entrevistados menciona que los espacios, entre los que se encuentran las cuotas étnicas, se han ganado tras una serie de luchas históricas que tenían como principal objetivo el respeto al territorio y la reivindicación de la dignidad indígena (entrevista a expresidente de la OPIM, abril de 2023). Lo que valida la premisa del presente artículo de considerar al Estado Plurinacional una construcción anclada en las luchas indígenas.

Las entrevistas realizadas permitieron conocer la manera en la que se lleva a cabo la elección del assembleísta departamental mose-tén. La instancia que elige al assembleísta departamental es la Gran Asamblea del Pueblo Mose-tén, que está conforma por los caciques de las 14 comunidades afiliadas a la OPIM y por un aproximado de 20 delegados elegidos por comunidad, entre ellos se encuentran exdirigentes, dirigentes actuales y representantes que, por sufragio, eligen a los assembleístas. De acuerdo con uno de los entrevistados, la Asamblea General del Pueblo Mose-tén estuvo conformada por más de 300 personas (entrevista a expresidente de la OPIM, abril de 2023).

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

Los candidatos a asambleístas son elegidos, en primera instancia, en sus comunidades por voto universal de todos los miembros mayores de 18 años y los ganadores son presentados a asamblea.<sup>12</sup> Cabe aclarar que no todas las comunidades presentan candidatos, sino únicamente aquellas interesadas. El resultado del escrutinio final se registra en un acta y se comunica al SIFDE, entidad que observa el proceso, que lleva registro de este y que da paso a que el OEP los acredite.

Los requisitos para poder ser elegido asambleísta departamental son: haber sido autoridad en la comunidad de origen, ser mayor de 18 años, en el caso de ser hombre cumplir con el servicio militar, estar afiliado a una comunidad parte de la OPIM y tener la nacionalidad mosetén o mojeño trinitario. Este tipo de elecciones se vienen realizando durante años y tienen similitud con la elección del presidente de la OPIM, que se fundó un 20 de agosto de 1994 (entrevista a presidente de la OPIM, abril de 2023). Es decir, se puede rastrear legalmente la aplicación de este tipo de ejercicio democrático por casi 30 años.

Esta reconstrucción del proceso electoral del asambleísta departamental del PIM da cuenta de que la reforma electoral plurinacional, como expresión de un armazón político institucional traducida en mecanismos para promover la participación política, surte efectos inmediatos. Son tres elecciones consecutivas en las que el PIM ha elegido a sus autoridades bajo sus usos y costumbres.

109

### *Avances, obstáculos y horizontes*

Una segunda parte de las entrevistas realizadas a los líderes de la OPIM estuvo enfocada en recabar información acerca de la forma en la que perciben su participación como minoría étnica en la ALDLP, qué avances observan a partir de la reforma electoral plurinacional y qué obstáculos y horizontes perciben en su participación política. Uno de los entrevistados menciona que un importante avance respecto a la participación política del PIM es la recuperación de su condición de indígenas, ya que en la década de los 60, debido a la influencia del Instituto de Colonización de la Reforma Agraria que organizaba los asentamientos humanos, se les consideraban sindicatos que tenían una estructura que ponía a la cabeza de la organización a un secretario general. Sin embargo, desde 1994 recuperaron su condición de indígenas, reinstalándose la autoridad del cacique como máximo responsable de la comunidad (entrevista a expresidente de la OPIM, abril de 2023).

El propio entrevistado reconoce su participación como representante de la OPIM en la ALDLP como un avance producto de las luchas por el territorio de los pueblos indígenas de tierras bajas que vienen de los 90 con las marchas por la vida,

<sup>12</sup> Uno de los entrevistados reveló que en la elección de su comunidad se dio un empate y que se tomó la decisión de presentarlos a ambos como candidatos ante la Gran Asamblea del Pueblo Mosetén, la cual resolvió la cuestión (entrevista a expresidente de la OPIM, abril de 2023).

la dignidad y el territorio. Para él, la Asamblea Constituyente fue la que reconoció tal lucha e incorporó a los pueblos indígenas al sistema político, lo que les permite plantear su visión de democracia en tales espacios (entrevista a expresidente de la OPIM, abril de 2023).

En cuanto a los obstáculos, ambos señalan dos: la falta de información y la cooptación política. La primera los llevó a tomar decisiones equivocadas en las dos primeras elecciones, ya que denuncian que fueron engañados y que terminaron eligiendo durante dos legislaturas consecutivas, 2010 y 2015, a interculturales de ascendencia aimara que no estaban afiliados a la OPIM. Estas malas decisiones, según los informantes, tienen que ver con una lógica de cooptación que promovió el partido que gobernaba en esta etapa. Sin embargo, mencionan que tras los engaños de los dos primeros procesos a causa de la injerencia del partido que gobernaba el país, los dirigentes aprovecharon para recibir un adecuado asesoramiento y pudieron revertir esa cooptación en la elección de 2021. Lo que les permitió tener por primera vez a asambleístas departamentales, titular y suplente, afiliados a la OPIM. Situación que reconocen como un avance en sus luchas y en su reconocimiento (entrevistas a presidente y expresidente de la OPIM, abril de 2023).

Con respecto al tercer punto, los informantes ven los horizontes de su participación política en dos sentidos. Una lucha como autoridades, que tiene que ver con velar por proyectos para el PIM en otras instancias de Gobierno, lo que va más allá de las competencias establecidas a un asambleísta departamental, y la construcción de una normativa que les reconozca derechos y que les permita acceder a mayores oportunidades. Esto se traduce en una agenda legislativa que pide leyes que protejan el medioambiente, pero también el acceso a servicios básicos como la perforación de pozos para el riego (entrevistas a presidente y expresidente de la OPIM, abril de 2023).

En segundo lugar, los informantes se enfocan en la legalización y organización de la OPIM mediante dos acciones específicas: facilitar el trámite de reconocimiento de las comunidades miembros de la OPIM, es decir, facilitar el acceso a una personería jurídica; y plantear la autonomía indígena mosetén para restablecer su territorio ancestral.

## 5. Conclusiones

Los mecanismos introducidos a partir del Estado Plurinacional, producto de la lucha de larga data de los pueblos indígenas en Bolivia que han consolidado la reforma electoral plurinacional, permiten el reconocimiento e integración de otras democracias como la practicada por el PIM. Estas otras democracias son puestas en diálogo con la democracia liberal mediante ensamblajes institucionales diversos. Un ejemplo de esto es el ensamblaje entre la ALDLP y los usos y costumbres del PIM. Así, una visión de

De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

democracia anclada en lo relacional, en la búsqueda de espacios de diálogo y consenso debe convivir con una democracia de mayorías que se enfoca en la representación producto del voto individual.

Este tipo de ensamblajes como expresión de la diversidad de la democracia intercultural, son posibles en todos los niveles de Gobierno, pero sobre todo en espacios legislativos, por lo que investigar sobre la forma en la que estos se materializan es de vital importancia para el ámbito académico y para comprender estas nuevas dinámicas políticas. Los ensamblajes institucionales no solo garantizan asientos reservados a minorías étnicas, sino que mediante estas cuotas es posible acelerar la inclusión de pueblos históricamente excluidos por la sobrerrepresentación que gozan en espacios parlamentarios.

El Estado Plurinacional es un producto estatal inacabado, y la democracia intercultural es el paradigma dentro de él que crea espacios y condiciones que permiten resolver y problematizar las tensiones producto de visiones distintas que deben dialogar para solucionar demandas específicas y tomar decisiones que afecten a la heterogeneidad de sus componentes.

Los pueblos indígenas originarios campesinos que acceden a asientos reservados en espacios legislativos, como el caso del PIM, transitan algunas de las tensiones que el Estado Plurinacional busca resolver. Por un lado, al tener presencia en espacios legislativos no solo ejercen las prerrogativas establecidas en la normativa, sino que, como permite observar el caso del PIM, acceden a otros espacios para realizar cabildeo a favor de sus comunidades. Por otro, los pueblos indígenas originarios campesinos también afrontan obstáculos entre los que sobresalen la falta de información y la cooptación por parte del partido de gobierno. Por lo que tener en cuenta estos aspectos es relevante a la hora de cuestionar los avances y retrocesos del Estado Plurinacional.

## Referencias

- Bird, Karen. 2014. "Ethnic quotas and ethnic representation worldwide". *International Political Science Review* 35 (1): 12-26. <https://doi.org/10.1177/0192512113507798>
- Carpio, Mónica del, y Evelyn Gutiérrez. 2017. *La historia oral mosetén sobre la lucha por el territorio*. La Paz: Instituto Superior Ecuaménico Andino de Teología.
- Cruz Rodríguez, Edwin. 2012. *Movimientos indígenas, identidad y nación en Bolivia y Ecuador. Una genealogía del Estado Plurinacional*. Quito: Abya-Yala.
- Deleuze, Gilles y Félix Guattari. 1994. *Mil mesetas*. Valencia: Pre-Textos.
- Escárzaga Nicté, Fabiola. 2019. "Las comunidades interculturales y la política agraria del gobierno de Evo Morales (2006-2009)". En *Bolivia hoy: ¿una democracia poscolonial o anticolonial?*, editado por Juan Carlos Gómez Leyton, 105-132. Buenos Aires: CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rkd9.6>
- Flores López, Pabel Camilo. 2017. "Defensa de territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia: derechos colectivos, neoextractivismo y autonomía". *E-cadernos CES* 28: 118-140. <https://doi.org/10.4000/eces.2473>
- Fuentes, Claudio, y Macarena Sánchez. 2018 "Asientos reservados para pueblos indígenas: experiencia comparada". Policy Papers, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. <https://lc.cx/Q3Oe2W>
- Fuertes Sánchez, Nelba. 2018. "Conflicto político, cambio y dominación: la relación entre indígenas de tierras bajas y el Estado en Bolivia". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://lc.cx/SAthCa>
- García Linera, Álvaro. 2008. *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO. <https://lc.cx/jPUEkj>
- García Yapur, Fernando. 2018. "Democracia intercultural, noción esquivada. Estado del arte sobre su conceptualización". En *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*, 75-98. La Paz: Órgano Electoral Plurinacional / Tribunal Supremo Electoral / Ministerio de la Presidencia / Coordinadora Nacional de Autonomías Indígenas Originario Campesinas. <https://lc.cx/wzElLp>
- Hurtado, Javier. 1986. *El katarismo*. La Paz: Hisbol.
- Íñigo, Félix, y Lucía Miranda. 2015. "Análisis del proceso de reforma electoral en Bolivia (2006-2014)". Documento de Trabajo, Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. <https://lc.cx/EUmEyH>
- INE (Instituto Nacional de Estadística). 2012. "Características de población y vivienda". Acceso en abril de 2023. <https://lc.cx/djoz8s>
- Landa, Manuel de. 2021. *Teoría de los ensamblajes y complejidad social*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Makaran, Gaya. 2018. "Disputar la autonomía. Estado Plurinacional de Bolivia y resistencias indígenas". En *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*, editado por Pavel López Flores y Luciana García Guerreiro, 33-68. Buenos Aires: CLACSO. <https://lc.cx/M7KjEU>
- Mayorga, Fernando. 2019. *Antes y después del referendo. Política y democracia en el Estado Plurinacional*. Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.



De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén

- Mayorga, Fernando. 2013. “Democracia intercultural y representación política en las autonomías departamentales e indígenas”. *L'Age d'Or* 6: 1-13. <https://doi.org/10.4000/agedor.771>
- Mayorga, Fernando. 2011. *Dilemas. Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Centro de Estudios Superiores Universitarios / Plural Editores.
- Mendoza Crespo, Marco Antonio. 2021. “Participación política indígena en Bolivia”. En *Participación política indígena y políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina*, 45-70. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung. <https://lc.cx/NPbaM4>
- Mercado, René Zavaleta. 1986. *Lo nacional-popular en Bolivia*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Morales, Ramiro Condarco. 1983. *Zárate el 'temible' Willka. Historia de la rebelión indígena 1899 en la República de Bolivia*. La Paz: Imprenta y Librería Renovación.
- OEP (Órgano Electoral Plurinacional). 2015. “Elección de asambleístas indígenas”. Acceso el 8 de abril de 2023. <https://lc.cx/AI2lf4>
- OPIM (Organización del Pueblo Indígena Mosetén) y OMIM (Organización de Mujeres Indígenas Mosetén). 2012. “Estatuto orgánico del pueblo mosetén”. Acceso en abril de 2023. <https://lc.cx/INziQU>
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 1984. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechua 1900-1980*. La Paz: Hisbol.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 1983. “Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento katarista, 1970-1980”. En *Bolivia hoy*, compilado por René Zavaleta Mercado, 129-168. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Sassen, Saskia. 2006. “Hacia una proliferación de los ensamblajes especializados de territorio, autoridad y derechos”. *Cuadernos del CENDES* 23 (62): 95-112. <https://lc.cx/1OeHc2>
- Spedding, Alison. 2011. *Descolonización: crítica y problematización a partir del contexto boliviano*. La Paz: Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología.
- Svampa, Maristella. 2010. “Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina”. Working Paper, OneWorld Perspectives. <https://lc.cx/u-jc9S>
- Tapia, Luis. 2010. “Consideraciones sobre el Estado Plurinacional”. *Bolivian Research Review* 8 (2): 1-22. [https://lc.cx/\\_PpWNk](https://lc.cx/_PpWNk)
- Therbon, Göran. 2015. *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza.
- Thompson, Sinclair. 2002. *We Alone Will Rule. Native Andean Politics in the Age of Insurgency*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Walsh, Catherine. 2012. “Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial”. En *Lugares descoloniales: espacios de intervención en la Américas*, editado por Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza Hernández, 95-118. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. <https://lc.cx/iincWK>
- Zúñiga, Nieves. 2007. “Entrevista a Saskia Sassen: los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos”. *Papeles* 98: 141-148. <https://lc.cx/SR-EaG>

## Documentos legales

- Constitución Política del Estado. 2009. Gaceta del Estado Plurinacional de Bolivia, 7 de febrero. <https://lc.cx/kDl45I>
- Ley 026/2010. Ley del Régimen Electoral. Gaceta del Estado Plurinacional de Bolivia, 30 de junio. <https://lc.cx/q6r9HY>
- Ley 031/2010. Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”. Gaceta del Estado Plurinacional de Bolivia, 19 de julio. <https://lc.cx/aEfJ4k>
- Ley 587/2014. Ley Transitoria Electoral Elecciones Subnacionales 2015. La Paz, 30 de octubre. <https://lc.cx/RUD0pI>
- Ley 1353/2020. Ley de Régimen Excepcional y Transitorio para la Realización de Elección de Autoridades Políticas Departamentales, Regionales y Municipales. Asamblea Legislativa Plurinacional, 7 de diciembre. <https://lc.cx/UxdqvD>
- Ley 4021/2009. Régimen Electoral Transitorio. Congreso Nacional, 14 de abril. <https://lc.cx/tfJJPt>

## Entrevistas

- Entrevista a expresidente de la OPIM, La Paz, abril de 2023.
- Entrevista a presidente de la OPIM, La Paz, abril de 2023.

### Cómo citar este artículo:


Díaz-Villanueva, Augusto. 2024. “De la reforma electoral plurinacional a la democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 95-114. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5951>


t  
temas



# ¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

*Towards a “new” peasant question in Argentina?*

 Dra. Julia L. Colla. Becaria posdoctoral. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Universidad Nacional del Litoral (Argentina). (julialcolla@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8558-8821>)

 Dr. Sebastián Valverde. Investigador. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires (Argentina). (sebavalverde@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-8275-1734>)

Recibido: 26/10/2022 • Revisado: 19/02/2023  
Aceptado: 10/06/2023 • Publicado: 01/01/2024



## Resumen

En las últimas cuatro décadas la ruralidad argentina ha cambiado, y junto con ella las condiciones de subordinación del campesinado al sistema capitalista. En el presente artículo nos proponemos abandonar los falsos caminos a los que conduce elaborar modelos abstractos de lo campesino como “concepto”; nuestro argumento se basa en desarrollar las características que tienen productoras y productores directos en el actual contexto que les toca vivir. A través de una investigación documental de los estudios sociales agrarios, elaboramos un corpus con los principales aportes de trabajos académicos y estatales que reúnen las problemáticas socioeconómicas, políticas y culturales similares en torno al campesinado y lo catalogamos como una “primera cuestión campesina”, concentrada en el periodo 1970-2000. Luego, se plantean seis tesis que atraviesan la experiencia social actual de las producciones familiares: la descomposición y exclusión social; el giro ecoterritorial; el surgimiento de movimientos sociales; la reetnización; la agroecología; y la soberanía alimentaria y la estatalidad. Se concluye que estos tópicos han inaugurado una “nueva cuestión” que apunta a la construcción de líneas de investigación con nuevos consensos teóricos y epistemológicos para comprender al campesinado argentino realmente existente.

*Descriptors:* capitalismo; clase campesina; estudios sociales; exclusión social; movimiento político; producción agrícola.

## Abstract

In the last decades, Argentine rurality has changed and, along with it, so have peasants' conditions of subordination in the capitalist system. This article dismisses the false paths to which abstract models of the peasantry as a “concept” lead; our argument is based on detailing the characteristics of the direct producers in the current context in which they live. Through documentary research on agrarian social studies, we compiled a corpus with the main academic and state-produced contributions referring to similar socioeconomic, political, and cultural issues about the peasantry and we present this as a “first peasant question”, focused on the period between 1970 and 2000. Then, we present six theses that cut across the current social experiences of family farmers: social decomposition and exclusion; the eco-territorial turn; the emergence of social movements; re-ethnicization; agroecology and food sovereignty, and statehood. We conclude that these topics have opened a “new question” that points to lines of research with new theoretical and epistemological consensuses for understanding the actually existing Argentine peasantry.

*Keywords:* capitalism; peasant class; social studies; social exclusion; political movement; agricultural production.



## 1. Introducción

Quienes se autodenominan campesinos actualmente en Argentina poco se parecen a los “típicos” del resto de los países latinoamericanos, ni a aquellos que hasta hace un tiempo cultivaban insumos para la agroindustria, entre los que encontramos el algodón y la caña de azúcar. Tampoco las ciencias sociales se han puesto de acuerdo para atender sus características emergentes en esta nueva etapa de desarrollo capitalista. Es más, continúan cuestionando si es posible encontrar este tipo de productores directos en el ámbito rural, aún en un contexto como el de los últimos tiempos, en el cual han adquirido mayor visibilidad y presencia política.

En el presente artículo se sistematizan y presentan líneas de investigación de producción académica y política para interpretar lo que denominamos una “nueva cuestión” —o al menos una nueva etapa— de los estudios sobre el campesinado. La hipótesis sugiere que, en el nuevo ciclo de acumulación de capital consolidado en las últimas décadas, las condiciones estructurales de exclusión social y de reconversión económica a las que fueron sometidos los productores familiares en el país, junto con novedosas prácticas, discursos y estrategias de resistencia política, incorporaron elementos en su composición de clase. Sostenemos que estas condiciones han agotado las líneas de investigación producidas en la década de los 70, las cuales ponían el foco en la funcionalidad del campesinado al sistema y elaboraban taxonomías comparativas para distinguirlos en los procesos de diferenciación social y, también, de aquellas que durante los años 90 y los 2000 vaticinaban momentos de cambio y se cuestionaban sobre las nuevas características que asumía la producción agrícola familiar. En la tercera década del siglo XXI, estamos en condiciones de afirmar la consolidación de determinados procesos sociales y de sistematizar las producciones en torno a nuevos ejes de análisis. Con esto se espera abandonar los falsos caminos a los que conduce elaborar modelos conceptuales ahistóricos y abstractos y contribuir al estudio del campesinado en el actual contexto que le toca vivir.

Debemos señalar que, en Argentina, la cuestión campesina entendida como un corpus de producción académica dedicada a problemáticas socioeconómicas, políticas y culturales similares en torno al campesinado, nunca alcanzó una impronta política al igual que en el resto de países latinoamericanos. Esto sucedió porque el desarrollo del capitalismo agrario en el país estuvo históricamente asociado a la empresa familiar capitalizada, y a la figura de “chacareros” y “colonos” en cuanto tipo característico de la estructura social agraria, lo que secundarizó el estudio de los sectores más tradicionales del campesinado. También porque mientras que en la década de los 70 antropólogos, sociólogos y economistas de América Latina debatían sobre la reforma agraria, la funcionalidad y las transformaciones de los productores directos, en el país se vivía un periodo de dictaduras cívico militares (1966-1973 y 1976-1982). Estas censuraron y reprimieron las formas críticas de

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

expresión política, por lo que el debate circuló con escasa difusión y mayormente “puertas adentro” (Ratier 2018).

En este momento estamos en condiciones de recuperar y analizar las trayectorias de producción y cuestionarnos ¿de qué campesinado hablamos en los actuales escenarios de la ruralidad argentina? Desde la mirada que valoriza el análisis de clases e interpreta a los sujetos sociales insertos en procesos históricos concretos, nos propusimos, en primer lugar, situar el debate teórico clásico sobre la noción de campesinado en relación directa con la particularidad sociohistórica, económica y regional en Argentina. En segundo lugar, presentar las principales referencias teóricas y las producciones académicas y estatales –a modo de hipótesis de trabajo– de lo que consideramos una “primera cuestión campesina”.

De aquí se bifurcan dos etapas: la primera, la comprendida entre 1970 y 1990 que marcó una distinción en relación con el papel e inserción de los productores en la producción agroindustrial y con el esfuerzo intelectual por distinguir y categorizar a este tipo de sujeto social agrario; la segunda, que abarca desde 1990 hasta el año 2000, cuando ya se alertaba sobre los momentos de cambio en la ruralidad y se elaboraban tendencias sobre las nuevas características que asumía la producción agrícola familiar. En este camino, también se analizan las disputas simbólicas libradas “en el papel” –en términos de Bourdieu (2000, 112)– por dar contenido y sentido a distintas tipologías sociales construidas sobre estos sujetos sociales, ya que las mismas expresaron operaciones políticas, intelectuales e institucionales en cada momento histórico.

En tercer lugar, se describen los principales indicadores que marcaron una ruptura con el periodo previo y se elaboran seis tesis que indican el giro hacia lo que consideramos una “nueva cuestión campesina” en los estudios sociales. La selección recoge los aportes relevantes al tema en relación con la experiencia común, con las prácticas y con las condiciones de existencia. Finalmente, se presentan las conclusiones, que esperan contribuir a la comprensión del campesinado realmente existente y a ampliar los horizontes de análisis que se abren con las tesis propuestas.

## 2. Materiales y métodos

Para cumplir con los objetivos se utilizó la investigación documental de tipo cualitativa en la que se recopilieron las producciones académicas y de intervención estatal consideradas relevantes en los estudios sociales agrarios en Argentina. Este ejercicio consistió en atender al estado del conocimiento, organizar líneas comunes de indagación y registrar aquellas perspectivas que ofrecían mayor claridad y un mejor panorama de investigación. Todo esto permitió alcances significativos en los resultados. La selección del material estuvo enfocada en el origen disciplinar de los autores de este trabajo (sociología y antropología social) y en el estado del arte de las respectivas



investigaciones doctorales (Valverde 2006; Colla 2022), financiadas y ejecutadas por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Las tesis fueron elaboradas con base en la experiencia de investigaciones en comunidades campesinas y de pueblos indígenas en las provincias Chaco (norte argentino) y Neuquén (Patagonia), y en intercambios e indagaciones desarrolladas en diversos proyectos de investigación. Finalmente, se recurrió a datos provenientes de los censos nacionales agropecuarios para dar sustento a los argumentos planteados.

### 3. ¿Campesinado? ¿En Argentina?

Para el 93% de la población argentina que vive en las ciudades este cuestionamiento podría ser frecuente, ya que “lo campesino” como concepto suele relacionárselo con particularidades indígenas en condiciones de aislamiento y autosuficiencia, y esto poco tiene que ver con la imagen típica que se tiene del campo argentino. Pero la realidad no es fija ni inmutable, el historiador Pierre Vilar (1980) nos recuerda que cada periodo histórico ha generado un tipo propio de campesinado. Entonces, de lo que se trata es de estudiarlos en su forma de existencia heterogénea y concreta en tipos de sociedades determinadas para poder brindar una explicación de dichos contextos históricos y territoriales específicos.

Si partimos de la noción marxista clásica que atiende a la organización del trabajo en cuanto elemento central, podríamos decir que las unidades campesinas tienen en común el trabajo independiente y la de su unidad doméstica para actividades agropecuarias (Marx [1867] 2008, 893). Asimismo, el debate clásico sobre las características que asumen los productores de base familiar frente al desarrollo del capital, encuentra en Argentina un país periférico donde las formas específicas del mundo rural tienen un carácter dependiente, “deformado” y subdesarrollado con respecto al capitalismo, sobre todo por el control oligopólico del comercio exterior de granos, por la concentración económica y por la persistencia de la gran propiedad terrateniente (Azcuy Ameghino 2016).

En este marco general, existen lugares geográficos de centralidad y marginalidad respecto a las zonas núcleos de acumulación y, por lo tanto, diferentes procesos de descomposición y de persistencia de los productores directos o campesinos. De manera que, en regiones como las del noreste, noroeste, Cuyo y Patagonia existen grandes posibilidades de encontrar campesinos tradicionales similares a aquellos descritos por Shanin (1983): presentan producciones de autoconsumo, escasas posibilidades de acumulación (reproducción simple) y con identidades sociales y culturales definidas y fuertes.

En estos lugares, en las últimas décadas se asiste a procesos denominados de “neopampeanización” (por el avance paulatino de fronteras agropecuarias bajo una nueva

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

lógica de acumulación) y a un retroceso o desaparición de las economías regionales vinculadas a la producción agroindustrial de materias primas (algodón, vid, yerba mate, pimiento, caña de azúcar, etcétera). Esto ha generado un espacio social y territorial, en el que la presencia de grandes grupos empresariales y de terratenientes capitalistas se disputan con productores familiares de escala media que asisten a procesos de diferenciación social entre quienes lograron “adecuarse” a las nuevas lógicas de productividad y rentabilidad. Y también, campesinos más tradicionales, reconvertidos a la ganadería extensiva, al turismo rural, que mantienen una producción de alimentos para autoconsumo, o incluso, continúan participando en algunas de las pocas producciones agroindustriales que aún persisten, entre las que sobresalen la yerba mate (Misiones), la frutícola (Río Negro) y la vid (Mendoza). En los estratos más bajos se combinan condiciones socioeconómicas y sanitarias críticas con indicadores de indigencia y pobreza rural sumamente elevados.

Mientras tanto, en los sitios donde se han desarrollado con mayor envergadura los procesos de modernización capitalista, especialmente en la región pampeana, podemos encontrar productores familiares capitalizados con una fuerte especialización exportadora, principalmente de *commodities* (maíz, soja y ganadería) y con distintos procesos de diferenciación social (reproducción ampliada) asimilables a los *farmers* estadounidenses (Archetti y Stølen 1975; Azcuy Ameghino 2021). Su acumulación de capital se encuentra sujeta a situaciones coyunturales favorables (condiciones climáticas, la devaluación de la moneda local o el aumento de precios internacionales), condicionada por un mercado dominado por los grandes capitales agrícolas y, por lo general, por un sistema de arrendamiento al que deben pagar renta. La presencia, el rol y los imaginarios sociales y políticos construidos por la producción académica y estatal en torno a este último tipo, podría ayudarnos a responder aquella pregunta inicial sobre la (in)existencia de campesinos en nuestro país.

121

#### 4. Primera etapa en la cuestión campesina, 1970-1990

En Argentina la producción académica en torno al campesinado nunca alcanzó una impronta política algo que sí sucedió en el resto de los países latinoamericanos. Recién en 1990, y de manera “tardía”, según Giarracca (1999), se comenzó a reflexionar sobre la situación de estos sujetos sociales a partir de una nueva orientación campesinista, impulsada en gran medida por proyectos de desarrollo rural con financiamiento externo que buscaban amortiguar las consecuencias negativas del neoliberalismo en las poblaciones rurales.

Así, se comenzaron a recuperar y a valorizar aquellas producciones que se referían al tema durante las décadas previas. Este corpus de trabajos iniciales, junto con los elaborados durante la década de los 90, lo presentamos aquí formando parte de una

primera cuestión campesina, dividida en dos etapas. La primera de ellas corresponde al periodo 1970-1990, que se caracterizó por un proceso político de alternancia de gobiernos democráticos y militares. A nivel económico, el modelo de crecimiento basado en la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) estaba en crisis, y en el ámbito rural la preocupación giraba en torno a la sobreproducción de las economías regionales y a la problemática de la mano de obra agrícola.

Estos dilemas exacerbaron el conflicto social y en 1971 surgieron las ligas agrarias en el norte argentino, una organización que trajo consigo la aparición del término “campesinos” en el vocabulario político de la nación. En la producción académica, el periodo estuvo atravesado por la última etapa de institucionalización y profesionalización de las ciencias sociales. Había una importante influencia de las corrientes estructuralistas y funcionalistas, cuyo principal exponente era la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Simultáneamente, también se encontraban los aportes de la teoría de la dependencia, que proponía entender a Latinoamérica bajo parámetros teóricos propios (Giarracca 1999).

En esta línea, las indagaciones partían del consenso relativo de que los campesinos argentinos, situados en su mayoría en regiones marginales del área pampeana y nacidos al calor del desarrollo agroindustrial de las economías regionales, no podían ser asimilables al resto de sus pares latinoamericanos (Bartolomé 1975; Archetti y Stølen 1975; Tsakoumagkos 1987; Giarracca 1990). Desde aquí se derivaban dos estrategias teórico-metodológicas: la primera consistía en definir la identidad de los productores argentinos por “la negativa”, es decir, describir que “no eran” campesinos latinoamericanos, ni tampoco capitalistas.

La segunda de las estrategias fue desarrollar investigaciones con un fuerte carácter empírico y regional, atendiendo a la relación entre la expansión del capitalismo y la funcionalización del campesinado a este proceso. El problema teórico radicaba en determinar qué mecanismos económicos estaban por detrás de las unidades de producción cada vez más capitalizadas que utilizaban en el proceso productivo la fuerza de trabajo familiar. Entre los más relevantes, se encontraron los aportes de Archetti y Stølen (1975) quienes adoptaron una perspectiva regional comparada para identificar los procesos de diferenciación social y los límites de lo que denominaron “economía poscampesina”.

Desde una apuesta por redescubrir los aportes del economista ruso Alexandre Chayanov, los criterios distintivos eran la acumulación de capital y el tipo de fuerza de trabajo utilizada. A partir de ellos, confeccionaron una estructura de clases basada en distintos tipos de economía (campesina, *farmer* y capitalista) para identificar y diferenciar a los actores sociales: campesinos, *farmers*, proletarios, capitalistas y terratenientes. Dentro de la economía poscampesina se encontraban los colonos y los chacareros, que eran productores domésticos que podían acumular capital sistemáticamente, lo que les permitía ampliar el proceso productivo (reposición de tecnología,

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

mayores inversiones productivas, etc.) y acelerar el proceso de diferenciación intra-clase. Este trabajo, junto con los de Vessuri (1975) y Bartolomé (1975), coincidían en señalar que la diferencia con la economía capitalista no era la ausencia de trabajo doméstico en el proceso productivo, sino el comportamiento esperado frente a “estímulos de la misma naturaleza”. La conclusión a esta delimitación era que los colonos y chacareros no eran “ni campesinos ni capitalistas”, sino un nuevo tipo social que combinaba trabajo doméstico con asalariado, y a los que la acumulación de capital les permitía ampliar el proceso productivo, aumentando la productividad del trabajo.

Paralelamente, el antropólogo social Bartolomé (1975) cuestionaba los criterios chayanovianos utilizados, ya que no permitían diferenciar *prima facie* la economía campesina clásica de los límites inferiores de las economías colonas, porque ambas descansaban sobre la utilización intensiva de la mano de obra familiar. Es decir, ¿por qué el campesino clásico no acumulaba, en cambio aún el colono “atrasado” estaba en una línea de potencial acumulación? Tampoco permitía identificar los “límites superiores del campesinado” en relación con las empresas puramente capitalistas (plantadores y agroindustria).

En su investigación sobre el sudeste de Misiones, Bartolomé planteó que la forma de producción imperante en el país era similar a la del “colono misionero clásico”, bajo la categoría anglosajona de *family farm* (Bartolomé 1975). Hacía referencia a una empresa agrícola orientada a lo comercial, integrada por productores que utilizaban como mano de obra a su grupo doméstico y que habían accedido a la propiedad de la tierra por herencia de sus antepasados de origen europeo. Respecto de los límites con el campesinado clásico, se planteaba que, con la salvedad del campesinado indígena en el noreste argentino, no había en el país explotaciones familiares de este tipo. Referido a los límites superiores con otros tipos sociales, había una preocupación taxonómica por distinguir los colonos de las empresas puramente capitalistas. El autor aseguraba que el tipo ideal del *farmer* capitalista era un *rara avis* en el agro argentino, ya que la gran mayoría de los chacareros y colonos, aunque eran propietarios o arrendatarios, participaban de una combinación entre economía doméstica y de empresa.

Dentro de esta primera etapa de estudios campesinos también hubo aportes importantes al debate desde la órbita estatal (con posterioridad al periodo dictatorial), por ejemplo, los del grupo de sociología rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Tsakoumagkos (1987) se destacó por atender los procesos de funcionalización, subordinación y descomposición del campesinado pobre ubicado en el norte del país. En esta línea, brindó una serie de características que diferenciarían al campesinado argentino del resto de América Latina: la producción con destino al mercado interno bajo condiciones de subsistencia; la monoproducción de insumos agroindustriales y la obtención de alimentos básicos provenientes del sector capitalista del agro; la coexistencia con otro tipo de productores; la provisión de fuerza de trabajo semiasalariada; y el no pago de renta de la tierra. Bajo estas condiciones

el campesinado no era considerado un “obstáculo” en el desarrollo capitalista –en relación con el debate marxista respecto al tema–, sino un eslabón de la cadena de producción.

Finalmente, en la disyuntiva por realizar taxonomías distintivas del campesinado comenzó a predominar la categoría de “pequeños productores”. Al respecto, Murmis (1980) realizó una tipología tomando como referencia la extensión de la unidad de producción, la forma en la cual utilizaban la tierra y el trabajo familiar. El límite superior estaba marcado por el tamaño de la explotación, que no debía permitir la renta de la tierra, y en el inferior, el carácter limitado de la producción en relación con el tamaño reducido, lo que se acercaba a las unidades de tipo semiproletarias. Otros estudios introdujeron la idea de “minifundistas” y sostuvieron que eran asimilables a los campesinos con ciertas particularidades propias por su posición subordinada en la producción y en los mercados. Esta imposibilidad de acumulación y la ausencia de capitalización serían, una vez más, las características determinantes en esta clasificación (Manzanal 1988, 1990).

Podríamos concluir que esta primera etapa de estudios campesinos buscó brindar construcciones teóricas “bien fundadas”, en términos de Bourdieu (2000), en una batalla simbólica por atender las particularidades del caso argentino. El esfuerzo puesto en la concepción de taxonomías distintivas y en los mecanismos de funcionalidad e integración a los circuitos de la agroindustria sería cuestionado en la década de los 90, pero no porque hayan perdido eficacia explicativa los debates teóricos clásicos, sino porque la consolidación del modelo neoliberal y de una nueva lógica de acumulación iban a trastocar la subordinación de los campesinos argentinos al mercado y a cambiar el marco empírico de referencia.

## 5. Transiciones y reconfiguración de un sujeto social, 1990-2000

La década de los 90, que corresponde a un segundo momento dentro de esta primera etapa, fue un partaguas en los estudios campesinos, principalmente por dos razones. La primera de ellas tuvo que ver con la incidencia del contexto económico y social de aquellos años en la desestructuración de las condiciones de inserción y subordinación de los productores directos. En efecto, el declive del modelo ISI y el avance de una nueva etapa de acumulación vinculada a la apertura de la economía a la competencia externa y a la producción de *commodities* con destino a la exportación, benefició a un sector de productores pampeanos que lograron un salto productivo. Esto generó una diferenciación social con una tendencia, consolidada ya en los últimos años, hacia una cantidad decreciente de chacareros o campesinos capitalizados que pudieran ser caracterizados como “productores directos” (Azcuay Ameghino 2021).

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

En las regiones extrapampeanas, la desaparición de políticas agrarias y compensatorias para la pequeña y mediana producción y la difusión de otras nuevas, sostenidas sobre pautas de productividad y rentabilidad que beneficiaron la concentración y la aparición de nuevos actores sociales del sector financiero, arrojaron consecuencias negativas para un amplio espectro de la población rural. La diferencia con el periodo previo y que, consideramos, cerró esta primera etapa de estudios campesinos, fue que las discusiones se centraron en las posibilidades de integración y subsistencia de las agriculturas campesinas y en su falta de adecuación al sistema económico imperante. De aquí que perdió carácter explicativo la idea de funcionalidad y fue desplazada por la categoría “exclusión” (Barbetta, Domínguez y Sabatino 2012).

La segunda fue que la producción académica no encontró el consenso relativo que existía en las décadas previas sobre las características del campesinado o sus tendencias de transformación. Esto generó cierta dispersión disciplinar en la que reemergieron paradigmas campesinistas, pero también se profundizó en la disputa simbólica por asignar otras categorías a los sujetos sociales: “minifundistas”, “pobres rurales”, “pequeños productores” y “agricultores familiares”.

Los estudios que persistieron en la perspectiva estructural tendieron a analizar los cambios del sector en términos de sus carencias estructurales (ausencia de niveles de capitalización, producción para la subsistencia, el carácter marginal de su producción), pero utilizaron nuevas tipologías para distinguir al campesinado en aquella situación particular. Por ejemplo, Iñigo Carrera (1999) cuestionó la idea de exclusión y consideró que los productores familiares pasaban a cumplir la función de ejército industrial de reserva en cuanto superpoblación relativa en el ámbito rural chaqueño. Otros, continuaron utilizando el término minifundio, enfocados en el tamaño de las explotaciones y en los límites que la misma generaba para contratar mano de obra asalariada diferente a la familiar (Borro y Rodríguez Sánchez 1991).

En esta línea, las producciones de intervención estatal, como las del Programa Social Agropecuario (PSA), relacionaron al minifundista con parte del análisis global de pobreza rural junto con los asalariados, productores familiares empobrecidos e indígenas. O también, referían a una “pobreza campesina” para aquellas unidades con bajo nivel de capitalización y que usaban mano de obra familiar (Murmis 1993; Craviotti y Soverna 1999). Finalmente, surgieron estudios que se ocuparon de la pluriactividad. Desde categorías generales de “pequeños productores”, “trabajadores semiproletarios” o incluso “titulares de explotaciones agropecuarias”, estas investigaciones pusieron en consideración las estrategias de productores de distintos niveles para salir de las condiciones de marginalidad impuestas por el sistema (Gras 2003).

Hacia el final del periodo señalado, comenzó a ganar terreno también la noción de “agricultura familiar”. Los trabajos que impulsaron este paradigma fueron los del “Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios” (PROINDER) y

los del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), ambos financiados por agencias internacionales. Esta definición se ha ido generalizando en las últimas décadas a partir del impulso de organismos estatales, de la creación de un Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) en 2007 y de legislaciones específicas, por ejemplo, la Ley 27.118 promulgada en el año 2015. Desde esta perspectiva, se concibe por agricultor familiar a toda persona o grupo que vivan bajo un mismo techo, que compartan gastos de alimentación y que aporten fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad en el ámbito rural. No obstante, esta noción ha sido muy cuestionada en los estudios sociales por ser sumamente abarcativa y heterogénea y por no permitir discriminar las diferencias estructurales ni identitarias de los sujetos sociales (Schiavoni 2010).

Paralelamente, equipos de investigación de universidades públicas comenzaron a recuperar los abordajes campesinistas para atender al impulso que estaba teniendo la emergencia de un campesinado movilizado. En gran medida integraban espacios internacionales entre los que destacaban la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) y la organización internacional Vía Campesina. Este fenómeno no fue exclusivo de países con una fuerte tradición de luchas campesinas como Brasil o México, sino que también sucedió en aquellos que tenían una historia significativa de luchas obreras urbanas como la Argentina.

Recapitulando hasta aquí, podríamos decir que la integración temprana de los campesinos argentinos a las cadenas agroindustriales y su exclusión hacia la década de los 90 generaron líneas de investigación académica particulares que fueron distintivas respecto al tratamiento del tema en el resto de Latinoamérica. En este camino, los esfuerzos intelectuales tendieron a distanciarse de las acepciones clásicas atribuidas al “campesino tradicional” y a utilizar otras categorías o tipologías de análisis tendientes a englobar las particularidades de los productores familiares argentinos. No obstante, la aparición de movimientos sociales hacia el final del periodo cambió el tablero en las ciencias sociales e impulsó una nueva etapa en los estudios campesinos.

## 6. Una nueva cuestión campesina

En la tercera década del siglo XXI el campesino argentino actual está lejos de parecerse a la idea típica forjada por las ciencias sociales en los años 70. Determinados autores hablan de un campesino “más evasivo” y problemático (Bryceson 2001), otros de un “campesino globalizado” en términos de su entrada política a órbitas internacionales luego de la creación de Vía Campesina (Paz 2006). En gran medida, estos trabajos ya mencionan una nueva etapa e invitan a pensar nuevos paradigmas enfocados en los procesos de cambio, en las agendas políticas y en la construcción identitaria que proponen e impulsan los movimientos sociales.



¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

En esta línea de argumentos, la ruptura con el periodo previo plantea dos factores fundamentales. El primero de ellos es que asistimos a una nueva época marcada por las condiciones de exclusión social y por la expulsión territorial a la que fueron condenados aquellos que no lograron “adecuarse” a la nueva lógica de acumulación, sobre todo en el sector del campesinado tradicional. En esta línea, el foco temático gira en torno a la manera en que los estratos medios y bajos de este sector crecientemente empobrecido ensayan procesos de reafirmación identitaria y de reemergencia campesina para recrear condiciones para su reproducción social en el ámbito rural.

El segundo factor de ruptura es que la producción agropecuaria ya no es, necesariamente, la actividad económica principal. El entorno territorial, ambiental, agronómico y cosmológico ha cambiado por el avance del modelo hegemónico y se observan procesos de desagrarización de las actividades rurales y una apertura del mercado de trabajo. Podríamos decir entonces que el actual es un campesinado diversificado, con distintas estrategias para persistir en el ámbito rural. Paradójicamente, los estudios sociales emergentes recuperan características de aquel campesinado tradicional latinoamericano —que era objeto de distinción en la primera cuestión campesina— para buscar similitudes y marcos teóricos de referencia en el análisis del argentino. Entonces, ¿qué es lo nuevo de este sujeto que no es, solamente, ni “productor agropecuario” ni “funcional al capitalismo”? A continuación, presentamos seis tesis que responden a fenómenos sociales emergentes y que atraviesan la experiencia social del campesinado en el actual contexto que le toca vivir.

127

*Aceleramiento de los procesos de descomposición campesina y desagrarización de las actividades rurales*

La primera de las tesis presentadas no espera saldar la disyuntiva entre “campesinistas” y “descampesinistas” que tomó relevancia en la década de los 70. No obstante, desde aquellos años hasta la actualidad se han llevado a cabo cuatro censos nacionales agropecuarios (1988, 2002, 2008 y 2018) que arrojaron luz sobre estos debates y que permiten afirmar la consolidación de ciertos procesos y tendencias. Estos datos evidencian una disminución tendencial de las explotaciones agropecuarias (EAP) en todas las regiones del país, aunque con distintas intensidades. Desde 1988 a 2018 desaparecieron del ámbito rural 192 846 de EAP (421 221 y 228 375 respectivamente) con límites definidos. Respecto a aquellas menores a 500 hectáreas (un valor promedio general de las explotaciones de base familiar), en 1988 representaban un 87 % del total del país y manejaban el 16 % de la superficie relevada. En 2002 este número decrecía al 83 % con el 13 % de la superficie y ya en 2018 alcanzaba el 80 % con respecto al 11 % de la tierra en producción del país. Esto estuvo acompañado de una mayor concentración de la tierra: en 1988 las explotaciones mayores a 500 ha conformaban el 13 % mientras que, en 2018 el 20 %, con el 89 % de la superficie cultivada (INDEC 1988, 2002, 2021).

Estos datos no fueron homogéneos. La región pampeana, zona núcleo del desarrollo del capitalismo agrario argentino y con una superficie promedio por explotación de 395,6 ha en 1988, pasó a 533,2 ha en 2002 con un incremento del 35 %. También se observa una gran caída en el estrato hasta 500 ha (-34 % en cantidad de EAP y -26 % en superficie ocupada por este estrato) y los mayores aumentos se registran en los estratos de más de 10 000 ha (más de 13 % en EAP y más de 14 % en superficie) (Paz 2006). En zonas extrapampeanas, como la provincia del Chaco, la información intercensal muestra tendencias similares. En el censo nacional agropecuario de 1988 el 55% de las EAP tenían menos de 100 ha, mientras que, en 2018 este número se había reducido al 39 %, lo que representaba el 4,6 % de la superficie cultivada.

Ciertamente, este fenómeno es mundial y tiene relación con tendencias inherentes al desarrollo del capitalismo en su actual etapa de acumulación (Paz 2006; Azcuy Ameghino 2021). Lo novedoso radica en que, si bien existe una tendencia a la desaparición de la pequeña producción, aparecen estrategias de recampesinización motivadas por diversas coyunturas políticas y territoriales. Una característica singular que acompaña este proceso es la tendencia regional a la desagrarización de las actividades económicas, relacionada con la pluriactividad –en trabajos fuera de la finca familiar, como indagan las investigaciones de Bendini y Steimbregger (2014)– con el turismo (Valverde 2023) y con una diversificación general del empleo rural no agrícola. Este último, asociado, por ejemplo, a las posibilidades de formación profesional en educación y salud (Mancinelli 2023). En este sentido, es necesario tener en cuenta los desafíos epistemológicos y conceptuales que se abren a partir de estos cambios en el mercado de trabajo y las posibilidades de reemergencia campesina, ya que, como muestran los indicadores censales, en el seno del sistema capitalista las tendencias operan en su contra.

### *Aumento de las presiones sobre la tierra y la emergencia del territorio*

El acceso a la tierra en cuanto factor de producción y reproducción ha sido históricamente una demanda del campesinado. En el caso particular de la Argentina, no se implementaron procesos de reforma agraria, sin embargo, el campesinado argentino sí emprendió acciones de ocupación de tierra en distintos periodos, y junto a otros elementos, ha configurado un escenario de conflictividad en el que se ha resignificado la lucha por la tierra y por el territorio. Al respecto, la geografía crítica latinoamericana ha impulsado un “giro territorial” para la comprensión de la cuestión campesina actual. Se comenzó a reconocer la existencia de “territorialidades campesinas” y de un activismo campesino asociado a esta que fue impulsado desde movimientos socioterritoriales entre los que destaca el Movimiento Sem Terra (MST) en Brasil. Es decir, acciones colectivas que producen espacios políticos y un proyecto territorial propio del campesinado (Fernandes 2000).

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

En Argentina, las experiencias en campos comuneros en Santiago del Estero, el desarrollo de las “reservas campesinas” en Chaco y el fortalecimiento de las organizaciones políticas ponen de manifiesto una reconfiguración de la “comunidad” en cuanto espacio de producción y reproducción del campesinado (Barbetta 2012). También la dimensión conflictiva es tenida en cuenta en relación con la producción de espacio alternativo. Por ejemplo, Bendini y Steimbregger (2014) señalan la persistencia de productores que se autodenominan “crianceros”, “puesteros” o “fiscaleros” en el norte patagónico y el desarrollo de una territorialidad campesina con estrategias adaptativas diversas y complejas como una forma de resistencia a la desaparición de productores de ganado extensivo. Por su parte, Domínguez (2016) y Colla (2022) describen diversos patrones de acceso y control de la tierra en la provincia del Chaco que reivindican una condición campesina que se revaloriza desde el componente indígena de las poblaciones. En este sentido, Colla (2022) valora la importancia de la elaboración política de lo campesino para producir un espacio disidente junto a la demanda de la figura legal de reconocimiento de reparación histórica como pueblos indígenas.

Finalmente, destacamos el desarrollo de un proceso de ambientalización de las disputas territoriales, en las que converge la matriz indígena-comunitaria, un lenguaje acerca de la territorialidad campesina e indígena y nuevas formas de movilización y participación ciudadana centradas en la defensa de los bienes naturales, de la biodiversidad y del ambiente. Esta perspectiva permite distinguir, también, la disputa acerca de lo que se entiende por “desarrollo” en torno a los megaproyectos económicos y productivos (Svampa 2012; Merlinsky 2013).

129

*Presencia de movimientos sociales que se autodenominan campesinos y nuevos alcances de la lucha política*

El activismo campesino que tuvo su emergencia en las últimas décadas fue impulsado por los nuevos movimientos sociales (Madonesi y Rebón 2011) o socioterritoriales (Fernandes 2000). Entre los más importantes en Argentina se destaca el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) –también PSA y Vía Campesina–, el Movimiento Campesino de Córdoba y la Federación Nacional Campesina. La estrategia de autoidentificación como campesinos o campesinos-indígenas, encontró en la movilización social y en los vínculos políticos y sociales asociadas a ella un medio estratégico e instrumental que logró representar intereses y experiencias comunes para impulsar demandas hacia el Estado y para lograr la supervivencia cultural y material (Colla 2022). Este tema irrumpió en los enfoques de clase, puesto que la identidad de este sector social incluyó a otros grupos de exjornaleros, peones y golondrinas bajo un proyecto en común (De Dios 2002; Domínguez 2009).

Lo novedoso en estos espacios en términos organizativos fue la incorporación de elementos y repertorios de acción a la protesta social y la ampliación de las redes

políticas hacia otros sectores sociales agrarios o no agrarios, locales y transnacionales como la Vía Campesina. Esto los posicionó como actores sociales clave en la disputa territorial, con discursos políticos que impulsan el activismo campesino y con propuestas que vuelven la disyuntiva más contenciosa. A la propuesta clásica de “reforma agraria integral” se sumaron otros principios universalizables de orden político: el respeto a la igualdad de género, a la diversidad cultural, a los derechos humanos, a la biodiversidad, entre otros, que produjeron nuevos sentidos y que llevaron a pensar nuevos paradigmas.

### *Reetnización y emergencia del campesinado indígena*

Ciertamente, la presencia de nuevas identidades y expresiones étnicas, demandas y reclamos de las poblaciones que se autoadscriben a los pueblos originarios y campesinos-indígenas es uno de los fenómenos etnopolíticos más importantes ocurrido en América Latina en los últimos 20 años (Bengoa 2009). Investigaciones como las de Bartolomé y Barabas (1996), Radovich (2014) y Valverde (2023) plantean que el desafío es construir una nueva forma de ciudadanía indígena en un contexto de “reactualización” étnico-identitaria que posicione a los pueblos en cuanto sujetos sociales y políticos. En este camino, lo novedoso radica en el lugar que ocupan los movimientos etnopolíticos, pues han incorporado reivindicaciones y estrategias de resistencia en un espacio de multiculturalidad mediado por la ampliación de redes políticas y sociales que trascienden las identidades indígenas tradicionales y sus marcos de referencia sociopolítica.

Y también, en que la apropiación y utilización estratégica de legislaciones disponibles para el acceso a la tierra y a otros derechos suele trascender el origen étnico y beneficia a todos los integrantes del movimiento social, algo que ocurre, por ejemplo, con los productores criollos que viven en parcelas bajo propiedad comunitaria indígena en la localidad chaqueña Pampa del Indio (Colla 2022). Con todo esto, pareciera que las emergencias campesina e indígena circulan por similares espacios de afirmación y distinción identitaria, dispuestas a enfrentar la invisibilización histórica y a hacer valer los derechos adquiridos de ciudadanía (Valverde 2023).

### *Prácticas agrícolas alternativas, agroecología y soberanía alimentaria*

En las últimas décadas comenzaron a cobrar fuerza prácticas agrícolas alternativas a la nueva lógica de acumulación, entre ellas la agroecología que, en sus diversas variantes, combina saberes académicos y agronómicos con los de indígenas y campesinos para maximizar las contribuciones de los ecosistemas sin utilizar insumos externos de origen industrial. El argumento de estas prácticas gira en torno a la “soberanía alimentaria” en relación con el derecho de los pueblos a definir políticas y estrategias

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos con base en principios ontológicos y epistemológicos (Wahren y García Guerreiro 2020).

Desde las ciencias sociales las indagaciones se enfocaron en la acción política de las organizaciones en el espacio productivo y en la manera en que estas buscan reducir o eliminar la explotación y la desigualdad en las relaciones sociales de producción y comercialización. Los estudios de caso giraron en torno a la acción política de las organizaciones en el espacio productivo y en el procesamiento: los sistemas silvopastoriles, las fábricas de dulces y conservas, las de chacinados, el encadenamiento productivo (vino, tomate, oliva, quesos, harina de algarroba, hierbas medicinales, yerba mate, miel de monte, balanceado para animales de granja, cultivos andinos e hilados, horticultura y ganadería comunitaria mayor y menor) (Barbetta 2012; Barbetta, Domínguez y Sabatino 2012). También en el ámbito de la comercialización y de los espacios de intercambio y de las vinculaciones con redes y experiencias de *fair trade* (comercio justo) entre las que destacan la Asociación de Ferias Francas (Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa) y los sistemas de carnicerías del MOCASE y de Vía Campesina. Otras, indagaron acerca de las iniciativas de escuelas de formación y centros de experimentación en Santiago del Estero y Mendoza e incorporaron la dimensión de género. Por ejemplo, quienes participan del movimiento Unión de Trabajadores por la Tierra (UTT) para visibilizar las barreras que tienen las mujeres para el acceso a la tierra y a recursos productivos que se suman a las tareas de cuidado (Sammartino et al. 2021).

Es necesario mencionar que estas prácticas agrícolas alternativas y agroecológicas, a diferencia de otras experiencias como las del MST en Brasil, se desarrollan bajo una lógica experimental circunscripta a casos diseminados en el territorio nacional, relativamente dependientes de la participación y asistencia de espacios académicos (grupos extensionistas de las universidades), de ONG y de equipos técnicos gubernamentales (los del Instituto Nacional de Tecnología Alimentaria) y en un contexto sumamente adverso en términos ambientales, de rentabilidad y de comercialización. No obstante, no dejan de ser faros que iluminan el camino político de un campesinado que busca alternativas de producción saludables, soberanas y colectivas y que tienen una dimensión importante para una reafirmación de sus derechos sobre la tierra y sobre el territorio.

### *Estatalidad y reproducción económica de las familias campesinas*

Una particularidad del campesinado argentino actual, en comparación con los de otros países latinoamericanos, es su creciente vinculación con las agencias estatales y con programas de intervención. En efecto, los procesos de reinstitucionalización de la política durante la crisis de representatividad a comienzos del siglo XXI transformaron los vínculos entre los movimientos sociales y el Estado argentino. Se implementaron políticas territoriales de asistencia, articulándose a nivel local con movimientos sociales y con otros organismos que pasaron a convertirse en actores legítimos de la gestión

de políticas sociales. Incluso, dirigentes campesinos se convirtieron en funcionarios públicos, por ejemplo, la designación de miembros del MOCASE y de Vía Campesina en el Instituto Nacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena.

En efecto, los programas masivos de transferencia y asistencia social permitieron cubrir gastos mínimos de subsistencia de las familias campesinas en momentos en que la mano de obra familiar tomaba distintas direcciones en el mercado de trabajo y en los cuales se veía paulatinamente condicionada en la producción agropecuaria. En las situaciones del campesinado más empobrecido, sobre todo en el norte argentino, esto fue generando cierta dependencia de la asistencia, situación que puso en cuestión la autonomía de los productores familiares, provocando, además, ciertas tensiones entre la creciente autoidentificación del campesinado y las categorizaciones esgrimidas por la política pública al concebirlos como “agricultores familiares”, “pobres rurales” o miembros de la “economía popular”.

## 7. Conclusiones

El antropólogo mexicano Armando Bartra ya nos adelantaba que el campesinado es una clase “excéntrica”, que no nace como tal pero que se inventa a sí misma en el curso de su hacer; que es, en definitiva, una “campesinidad siempre en obra” (Bartra 2008, 15). En este sentido, y valorando el análisis de clases y el carácter estructural e histórico de los fenómenos sociales, en este artículo sintetizamos una investigación documental en la que se ordenaron y sistematizaron las elaboraciones académicas y de intervención estatal en torno a la experiencia sociohistórica del campesinado en Argentina. El objetivo fue interpretar lo que denominamos “nueva cuestión”, o al menos, una “nueva etapa” de los estudios sobre el campesinado en el país, en relación con las transformaciones sucedidas en las últimas décadas.

En este sentido, encontramos que los procesos de avance del desarrollo capitalista trastocaron la vida de aquel productor directo de materias primas inserto en las lógicas económicas regionales del pasado siglo. Por esta razón, en el corpus de trabajos que denominamos una “primera cuestión campesina” (1970-2000), identificamos ciertos consensos acerca del hecho de atender a la funcionalidad campesina en los circuitos de la agroindustria y construir taxonomías distintivas entre el campesino latinoamericano y la particularidad argentina. Debemos remarcar el carácter empírico y regional de estas investigaciones y los importantes aportes teóricos a los estudios sociales realizados en momentos políticos difíciles para el país.

La nueva cuestión campesina a la que hacemos referencia, y que describimos en seis tesis que atienden a la experiencia social y política del campesinado actual, espera confirmar la consolidación de ciertos procesos que ya se vaticinaban durante la década de los 90 y los primeros años del siglo XXI. La ruralidad ha cambiado y

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

el campesinado se ha reinventado: su reproducción social, con sus diversidades y matices a nivel territorial, comenzó a combinar crecientemente el trabajo predial con una diversificación de ingresos de otras fuentes: el turismo, la pluriactividad y su entrada a la estatalidad. Hubo una pérdida del peso de la dimensión agropecuaria en la actividad económica, acompañada de importantes condicionantes productivos como los conflictos socioambientales, pero también aparecieron nuevas experiencias agroecológicas donde se difunden saberes indígenas y campesinos y se reafirman prácticas comunitarias.

Un punto no menor es la aparición de movimientos sociales campesinos y campesino-indígenas como actores sociales que participan de la conflictividad, que fomentan procesos de reafirmación del sector y que sostienen un activismo que reanuda los debates sobre el acceso a la tierra, acerca del territorio, de la identidad y del derecho a la soberanía alimentaria. Y si bien se ha profundizado la tendencia a la desaparición de la pequeña explotación, el giro territorial que adquieren las luchas políticas y los procesos de reterritorialización indígena ha relegado la disputa por la tierra a una por el territorio, en el sentido amplio e integral del término.

El desafío, entonces, es allanar el camino para que las ciencias sociales se libren de la batalla simbólica por los conceptos y construyan consensos y nuevos paradigmas que atiendan al campesinado realmente existente. Esto deja planteado, además, la ineficacia y las dificultades que presentan ciertas denominaciones como “pobres rurales”, “pequeños productores” o, incluso, “agricultor familiar” que homogenizan sujetos sociales distintos –en términos clasistas e identitarios– y, en consecuencia, no contemplan las distintas territorialidades ni tampoco la diversidad étnica hacia el interior del campesinado.

Para Santos (2000), la propuesta aquí es trascender del “objeto” de investigación al “sujeto”, potenciando la experiencia común, el autorreconocimiento, los discursos, las prácticas y la heterogeneidad de condiciones materiales que presentan los sujetos sociales. Esperamos que las tesis presentadas contribuyan a delinear este camino, pero para ello nos debemos un esfuerzo intelectual por profundizar más allá de las situaciones coyunturales de los “estudios de caso” y despojarnos de modelos teóricos de difícil referencia empírica. Allí radica gran parte de los desafíos intelectuales y políticos que tenemos por delante.

## Apoyos

Esta investigación se realizó en el marco del proyecto UBACYT “Movilizaciones indígenas y de pequeños productores criollos: conflictividad territorial, transformaciones regionales, trayectorias sociohistóricas y reconfiguraciones étnico-identitarias”, ejecutado en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Resolución (CS) N.º 1041/18 y Prórroga/21.



## Referencias

- Archetti, Eduardo, y Kristi Anne Stølen. 1975. *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Azcuy Ameghino, Eduardo. 2021. *El capitalismo agrario pampeano. Teoría, problemas y argumentos*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Azcuy Ameghino, Eduardo. 2016. “La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas”. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 45: 5-50. <https://bit.ly/3P3kJBA>
- Barbetta, Pablo. 2012. *Ecologías de los saberes campesinos: más allá del epistemicidio de la ciencia moderna: reflexiones a partir del caso del movimiento campesino de Santiago del Estero Vía Campesina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Barbetta, Pablo, Diego Domínguez y Pablo Sabatino. 2012. “La ausencia campesina en la Argentina como producción científica y enfoque de intervención”. *Mundo Agrario* 13 (25): 1-19. <https://bit.ly/3sN0NeU>
- Bartolomé, Leopoldo. 1975. “Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones”. *Desarrollo Económico* 15 (58): 239-264. <https://doi.org/10.2307/3466260>
- Bartolomé, Miguel, y Alicia Barabas. 1996. *La pluralidad en peligro. Procesos de transfiguración y extinción cultural en Oaxaca: chochos, chontales, ixcatecos y zoques*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Bartra, Armando. 2008. “Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado”. *Boletín de Antropología Americana* 44: 5-24. <https://bit.ly/3Z7Zz9Y>
- Bendini, Mónica, y Norma Steimbregger. 2014. “Territorialidad campesina en el sur de Argentina. Cambios productivos y laborales como formas de resistencia”. *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial* 4: 25-44. <https://doi.org/10.17141/eutopia.4.2013.1224>
- Bengoa, José 2009. “¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?”. *Cuadernos de Antropología Social* 29: 7-22. <https://lc.cx/E2d8rJ>
- Borro, María del Carmen, y Carlos Rodríguez Sánchez. 1991. *El minifundio en Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.
- Bourdieu, Pierre. 2000. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Bryceson, Deborah. 2001. “Peasant theories and smallholder policies: past and present”. En *Disappearing peasantries? Rural labour in Africa, Asia and Latin America*, compilado por Deborah Bryceson, Cristóbal Kay y Jos Mooij, 198-226. Londres: ITDG Publishing.
- Colla, Julia. 2022. “El campesinado indígena en movimiento: disputas y estrategias de resistencia en una nueva etapa de desarrollo capitalista en el chaco argentino”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba. <https://bit.ly/3sMCb60>
- Craviotti, Clara, y Susana Soverna. 1999. *Sistematización de estudios de casos de pobreza rural*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación.
- Dios, Rubén de. 2002. “Movimiento campesino y lucha por la tierra en una región del noroeste argentino”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, Porto Alegre, 25 de noviembre.
- Domínguez, Diego. 2016. “Territorialidades campesinas entre lo heterónimo y lo disidente: formas de gestión de la producción y tenencia de la tierra en el campo argentino”. *Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais* 45: 67-84. <https://bit.ly/44HwhQO>

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?

- Domínguez, Diego. 2009. “La lucha por la tierra en Argentina en los albores del siglo XXI. La recreación del campesinado y de los pueblos originarios”. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires. <https://bit.ly/45FDceJ>
- Fernandes, Bernardo Mançano. 2000. *A Formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Giarracca, Norma. 1999. “Las ciencias sociales y los estudios rurales en la Argentina durante el siglo XX”. En *Norma Giarracca. Estudios rurales y movimientos sociales: miradas desde el Sur. Antología esencial*, compilado por Miguel Teubal, 147-186. Buenos Aires: CLACSO.
- Giarracca, Norma. 1990. “El campesinado argentino, un debate tardío”. *Realidad Económica* 94: 137-151. <https://bit.ly/3LaTdkS>
- Gras, Carla. 2003. “Pluriactividad en el campo argentino: el caso de los productores del sur santafecino”. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 51: 91-114. <https://bit.ly/3P689l7>
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2021. *Censo Nacional Agropecuario 2018. Resultados definitivos*. Buenos Aires: Ministerio de Economía. <https://bit.ly/45Ma45p>
- INDEC. 2002. “Censo Nacional Agropecuario”. Acceso el 25 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3Eu4851>
- INDEC. 1988. “Censo Nacional Agropecuario. Resultados básicos”. Acceso el 25 de septiembre de 2022. <https://bit.ly/3RC4s9F>
- Iñigo Carrera, Nicolás. 1999. “¿Reserva o excluidos? El caso de la población aborigen y criolla en una localidad del impenetrable chaqueño (1970-1998)”. *Anuario IEHS* 14: 517-531. <https://bit.ly/3P70vqv>
- Madonesi, Massimo, y Julián Rebón. 2011. *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mancinelli, Gloria. 2023. “Despojo territorial y transición alimentaria: efectos en la socialización alimentaria de las infancias contemporáneas del pueblo wichí del Chaco salteño”. *Revista de Sociología de la Educación* 16 (2): 136-158. <http://dx.doi.org/10.7203/RASE.16.2.25891>
- Manzanal, Mabel. 1990. “El campesinado en Argentina. Un debate tardío o políticas para el sector: una necesidad impostergable”. *Realidad Económica* 97: 137-152. <https://bit.ly/3P0MoTy>
- Manzanal, Mabel. 1988. “El minifundio en la Argentina: políticas alternativas para una realidad poco conocida”. *Estudios Rurales Latinoamericanos* 11 (3): 317-338. <https://bit.ly/3LdkQJE>
- Marx, Karl. (1867) 2008. *El capital*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Merlinsky, Gabriela. 2013. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Murmis, Miguel. 1993. “Ajuste y pobreza campesina: análisis de algunas propuestas para América Latina”. *Debate Agrario* 16: 33-47. <https://bit.ly/3EqXzAi>
- Murmis, Miguel. 1980. *Tipología de pequeños productores campesinos*. San José: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
- Paz, Raúl. 2006. “El campesinado en el agro argentino: ¿repensando el debate teórico o un intento de reconceptualización?”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 81: 65-85. <http://doi.org/10.18352/erlacs.9648>
- Radovich, Juan Carlos. 2014. “Política indígena y movimientos etnopolíticos en la Argentina contemporánea: una aproximación desde la antropología social”. *Antropologías del Sur* 1 (1): 133-145. <https://lc.cx/eQazM5>

- Ratier, Hugo Enrique. 2018. *Antropología rural argentina: etnografías y ensayos*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Sammartino, Gloria, María Marta Bunge, María Carolina Feito, Eduardo Wright, Elina Figueroa, Noelia Vera, Diego Scorza, María del Carmen López Barros, Julia Amoroso, Silvia Benza, María Calvete y Elena Abugauch. 2021. "Alimentación, agroecología, movimientos sociales y academia". Ponencia presentada en el XII Congreso Argentino de Antropología Social, junio y septiembre. <https://bit.ly/3Zo584x>
- Santos, Milton. 2000. *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.
- Schiavoni, Gabriela. 2010. "Describir y prescribir. La tipificación de la agricultura familiar en la Argentina". En *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, compilado por Mabel Manzanal y Guillermo Neiman, 43-60, Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Shanin, Teodor. 1983. *La clase incómoda: sociología política del campesinado en una sociedad en desarrollo (Rusia 1910-1925)*. Madrid: Alianza Universidad.
- Svampa, Maristella. 2012. "Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". *Revista del Observatorio Social de América Latina* 32: 15-38. <https://bit.ly/3Ev3eFu>
- Tsakoumagkos, Pedro. 1987. "Sobre el campesinado en Argentina". *Revista Argentina de Economía Agraria* 1 (2): 229-269. <https://bit.ly/3Lfmtyd>
- Valverde, Sebastián. 2023. "El pueblo indígena mapuche en Argentina 1992-2022: 30 años de revitalización de la identidad, movilizaciones e interpelación al Estado". *Investigación & Desarrollo* 31 (1): 199-250. <https://doi.org/10.14482/INDES.31.01.243.564>
- Valverde, Sebastián. 2006. "Las condiciones de existencia y las prácticas de reproducción de la población mapuche en las regiones turísticas de las provincias de Neuquén y Río Negro". Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires. <https://bit.ly/3LFRiv8>
- Vessuri, Hebe. 1975. "La estructura socioeconómica local La Ramada de Abajo/La Virginia: campesinos y empresas capitalistas". *Cuadernos del CICSO* 2: 38-56. <https://bit.ly/462448s>
- Vilar, Pierre. 1980. *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Wahren Juan, y Luciana García Guerreiro. 2020. "Luchas campesinas en Argentina: la supervivencia de un sujeto incómodo en los albores del siglo XXI". *Conflicto Social* 13 (24): 181-215. <https://bit.ly/3EsnFD5>


#### Cómo citar este artículo:

Colla, Julia L., y Sebastián Valverde. 2024. "¿Hacia una 'nueva' cuestión campesina en Argentina?". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 117-136. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5759>

# Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013

*Authoritarian neoliberalism, economic elites, and educational reform in Mexico, 2013*



 Dr. Jesús Bojórquez-Luque. Profesor investigador. Departamento de Humanidades, Universidad Autónoma de Baja California Sur (México). (bojorquez@uabcs.mx) (<https://orcid.org/0000-0002-1745-4979>)

Recibido: 10/01/2023 • Revisado: 23/04/2023  
Aceptado: 21/07/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar la reforma educativa en México focalizando la sinergia de intereses entre las élites económicas y la clase política. Sobre la base de una metodología cualitativa, de índole exploratoria y descriptiva, se examina el neoliberalismo autoritario; este concepto establece que atravesamos una etapa del capitalismo en la cual los Estados han aumentado sus rasgos autoritarios en la toma de decisiones sin tener en cuenta el consenso de la población, con el fin de apuntalar los procesos de acumulación de capital. Lo anterior les ha permitido generar andamiajes jurídicos y reforzar los aparatos represivos con el fin de crear inmunidad ante la protesta social, renunciando a la negociación y a la cooptación; todo ello en alianza con las élites económicas y financieras. Los resultados demuestran que la reforma educativa fue impuesta por las élites económicas en acuerdo con el poder político, sin mediar una postura de negociación con el profesorado. Apoyados por los medios de comunicación masivos, se culpó al personal docente del fracaso del sistema educativo, creando un clima de linchamiento, sobre todo contra quienes salieron a manifestarse en el espacio público. Se concluye que la reforma educativa y su imposición, lejos de pretender una mejora en la calidad, buscaba controlar al magisterio y consolidar la precarización laboral, una medida distintiva del modelo neoliberal.

*Descriptores:* élites; evaluación; neoliberalismo; problemas sociales; reforma de la educación; trabajo.

## Abstract

The objective of this essay is to analyze educational reform in Mexico through the shared interests of the economic elites and the political class. Authoritarian neoliberalism is examined using a qualitative methodology of exploratory and descriptive nature. The concept of authoritarian neoliberalism posits that we are living a stage of capitalism in which states have augmented their authoritarian features in decision making, without the consensus of the population, to reinforce processes of capital accumulation. This has allowed them to generate legal scaffolding and reinforce the repressive apparatus to immunize themselves against social protest, renouncing negotiation and co-optation. All this has been done in alliance with the economic and financial elites. The results show that the educational reform was imposed by the economic elites in an agreement with the political power, without any negotiation with the teachers. With the help of the mass media, teachers were blamed for the failures of the educational system, creating a climate of lynching, especially against those who went out to demonstrate in public. We conclude that the educational reform and its imposition –far from aiming at educational quality– sought to control the teaching profession and consolidate the precarious labor conditions that are characteristic of the neoliberal model.

*Keywords:* elites; evaluation; neoliberalism; social problems; education reform; labor.



## 1. Introducción

De acuerdo con Bruff (2014), tras la crisis inmobiliaria de 2008 en Estados Unidos se desató otra crisis financiera global. Como consecuencia tuvo lugar la emergencia de Estados cada vez más autoritarios, los cuales aplican políticas de ajuste económico sin el consenso de la población y se inmunizan de las protestas sociales a través de constructos legales y del fortalecimiento de la represión, renunciando a negociar con las fuerzas disidentes que se manifiestan en el espacio público.

En el contexto mexicano, el neoliberalismo en cuanto modelo económico inició su aplicación a partir del mandato de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), luego de la crisis de la deuda potencializada por la caída de los precios del petróleo y por el alza de las tasas de interés internacionales. Ante tal situación, México firmó una carta de intención ante organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Alcántara 2008), con el compromiso de aplicar medidas de ajuste estructural, entre ellas la liberalización comercial y económica, la venta de las empresas públicas y el establecimiento de políticas de austeridad económica para reducir el déficit fiscal.

El modelo económico entró en proceso de consolidación durante las presidencias de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari se realizaron una serie de reformas constitucionales que dieron pie a la privatización del ejido a través de las modificaciones al artículo 27 de la Constitución en 1992. Estos cambios giraban en torno a la inversión extranjera directa (Dussel Peters 2000) y a la venta de empresas paraestatales –entre otros temas– y contaban con el apoyo de las élites. Por su parte, durante el gobierno de Zedillo Ponce de León se aceleraron los procesos de privatización en sectores clave de la economía: aeropuertos, puertos, ferrocarriles, inversión privada en electricidad, venta de los satélites, etc. (Zepeda 2012).

Aunado a ello, frente a la crisis de finales de 1994 en México, Ponce de León implementó un rescate del sistema bancario a inicios de su gobierno, convirtiendo deudas privadas en públicas a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Así, el neoliberalismo se ancló no solo en la política económica, sino en las reformas constitucionales, las cuales son difícil de dismantelar pues se necesita contar con una mayoría calificada en el Congreso.

Aunque el autoritarismo en México estuvo presente en todo el periodo posrevolucionario y en los primeros 18 años de neoliberalismo, cobró fuerza en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) de la mano del Partido Acción Nacional, de orientación conservadora. En este periodo se dio un giro autoritario de grandes dimensiones con la imposición de políticas sin el consenso de la población –un ejemplo es la guerra contra el narcotráfico–, con el fin de legitimarse en el poder ante el escaso bono democrático con el que llegó a la presidencia tras las denuncias de fraude

electoral contra el candidato de izquierda Andrés Manuel López Obrador. Acciones como la extinción de la empresa eléctrica pública Luz y Fuerza del Centro, que pretendía combatir al sindicalismo crítico, marcaron el inicio de la apertura del sector eléctrico a la iniciativa privada en el siguiente gobierno.

El clímax del neoliberalismo autoritario se dio durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018) con la imposición, por parte del Estado y en coordinación con las élites, de una serie de reformas de carácter estructural para el reforzamiento del modelo económico, las cuales solo fueron consensuadas con la clase política agrupada en los principales partidos. Las reformas más polémicas, la energética y la educativa, causaron grandes inconformidades en la población, sobre todo en quienes pertenecían al sector educativo, pues no se consultó a uno de los actores más importantes del sistema: el personal docente, que salió a manifestarse en el espacio público y que fue reprimido y linchado mediáticamente. En el caso de la reforma educativa, que es la que nos ocupa, sus propósitos no solo eran privatizadores, también aspiraban a tener el control sobre el profesorado y a consolidar las tendencias globalizadoras neoliberales en torno a la precarización y a la flexibilización del trabajo docente.

Utilizando una metodología cualitativa de carácter exploratorio y descriptivo y basada en investigación documental, se emplea como categoría de análisis el concepto de neoliberalismo autoritario, planteado por el académico inglés Ian Bruff (2014). El objetivo principal es analizar la reforma educativa impuesta por las élites económicas en cuanto política pública de afianzamiento del neoliberalismo, que lejos de centrarse en lo educativo, era de carácter laboral.

El artículo está dividido en seis apartados. A esta labor introductoria para ubicar a lectoras y lectores en la temática, le sigue el segundo apartado en el cual se exponen los materiales y la metodología empleada. En el tercero, se explica el concepto de neoliberalismo autoritario y sus características; en el cuarto se alude a las élites económicas y a la apropiación educativa en México; en el quinto apartado se aborda la reforma educativa, las protestas resultantes y la represión estatal en su calidad de respuesta a esas acciones. Por último, en el sexto se presentan las conclusiones a manera de reflexión final.

## 2. Materiales y métodos

Para la investigación en la que se basa este texto se empleó una metodología cualitativa de tipo exploratorio, que “se efectúan normalmente cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista 2003, 115). Con base en la revisión de literatura pertinente se parte de un estudio descriptivo, pues “se busca especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis basada en un análisis documental” (Hernández

Sampieri 2006, 60), que en este caso se utilizan para analizar la aplicación de políticas públicas y legislativas en materia educativa.

El artículo se basa en la categoría neoliberalismo autoritario propuesta por Bruff (2014), así como en los usos que la han dado otros autores para diversos tópicos y problemáticas sobre el capitalismo contemporáneo en los contextos estadounidense, europeo, asiático, africano, australiano y latinoamericano. Una de las bondades del concepto es que permite analizar la cualidad estructural de diferentes problemáticas del capitalismo actual en el que los Estados, aliados con las élites, imponen una serie de medidas tendientes a reforzar el modelo neoliberal a partir de políticas de austeridad, de privatización de activos sociales, de emprendedurismo urbano y de flexibilidad laboral, apoyados por los medios de comunicación masiva y con el reforzamiento de los cuerpos represivos para enfrentar las protestas sociales derivadas de las políticas de ajuste. A partir de dicha categoría de análisis, se examina el concepto de élites y la manera en la que estas influyen en la imposición de políticas públicas, especialmente en materia educativa en México.

La consulta se hizo a través del motor de búsqueda Google Académico. Para el constructo teórico conceptual se ingresaron las siguientes palabras: *authoritarian neoliberalism*, neoliberalismo autoritario, *authoritarian neoliberalism and education*, neoliberalismo autoritario y educación, *authoritarian neoliberalism and labour* y neoliberalismo autoritario y trabajo. Para el desarrollo del estudio de caso se consultaron investigaciones que daban cuenta de las élites en México, en concreto de la organización Mexicanos Primero, así como de sus principales integrantes y financistas. Por último, se revisaron artículos académicos sobre la reforma educativa, acerca de la reacción del personal docente que llevó a una protesta social en el espacio público y sobre la respuesta represiva por parte del Estado.

140

### 3. Marco conceptual

A partir de la teoría crítica se abordan en esta sección, por un lado, el concepto de neoliberalismo autoritario como rasgo característico del capitalismo actual y que fue acuñado por el académico inglés Ian Bruff (2014). Por otro, se hace un análisis de la manera en la que los neoliberales y el neoliberalismo visualizan el tema educativo, muy ligados a las pruebas estandarizadas y a la productividad como parte de la contratación y de la remuneración de los docentes a partir de una visión empresarial.

#### *Neoliberalismo autoritario*

Tras la crisis global de 2008, producto de la quiebra del mercado inmobiliario en Estados Unidos (Tansel 2017), se gestó un cambio en la forma de actuar de los Estados pues



adquirieron rasgos autoritarios en la forma en la que gestaron la emergencia económica y en la aplicación de políticas públicas. En este escenario de debilidad y de crisis del sistema capitalista, Bruff (2014) afirma que emergió un neoliberalismo autoritario en el cual los Estados aplicaron formas autoritarias en su toma de decisiones, lo cual produjo retrocesos democráticos. En aras de conseguir el equilibrio macroeconómico aplicaron políticas de ajuste y diversas acciones sin el consentimiento de la población. Para establecer su accionar han instituido una serie de andamiajes jurídicos y constitucionales no solo con el fin de consolidar la permanencia del modelo económico, sino también para inmunizarse ante la protesta social y reforzar los cuerpos represivos, renunciando así a toda posibilidad de negociación con los grupos disidentes o de cooptación política de estos.

De esa forma, se han establecido acotamientos o prohibiciones para el uso del espacio público como arena de las protestas contra las políticas económicas (Bojórquez y Ángeles 2021; Bojórquez, Correa y Gil 2022), o para incentivar proyectos de gobernanza neoliberal urbana que refuerzan la segregación socioespacial, afectando el derecho a la ciudad (Bojórquez, Ángeles y Gámez 2019) y creando ambientes securitarios que buscan la higienización del espacio (Bojórquez, Ángeles y Gámez 2020). Paradójicamente, la implementación de políticas al margen de los consensos sociales y el reforzamiento de los entretejidos legales y de aparatos represivos no han sido obstáculos para la irrupción de movimientos sociales. Lejos de desalentar las protestas, dichas políticas han fortalecido a los grupos subalternos que salen al espacio público a mostrar su desacuerdo con las élites políticas y económicas.

En estricto sentido, los regímenes neoliberales de carácter autoritario no provienen de tiempos recientes pues el primero fue en los años 70, desarrollado en Chile bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet (Gallo 2021; Bojórquez, Ángeles y Gámez 2020). También el autoritarismo neoliberal estuvo presente en los años 90 en la Rusia postsoviética, en Asia oriental, en África (Gallo 2021) y en el México de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León. Sin embargo, fue tras la crisis económica global de 2008 que se presentó un giro autoritario (Bruff 2014; Tansel 2017) en la toma de decisiones de regímenes liberales, por ejemplo, el de Reino Unido, Estados Unidos y países integrantes de la Unión Europea. De igual forma sucedió en países periféricos con sistemas políticos más frágiles como la India y Turquía, o de partido de Estado como China (Gallo 2021). En todos los casos la clase política, en alianza con el poder económico y financiero, han realizado modificaciones en las formas de actuar del Estado y han operado cambios legales y constitucionales con el afán de aislarse del descontento popular mediante la implementación de las políticas neoliberales que han tendido a minimizar el Estado benefactor (Bruff 2014). Estas tácticas de inmunización buscan limitar (Tansel 2017), acotar o eliminar la participación política de la ciudadanía (Bojórquez, Correa y Gil 2022).

En términos de tipologías de neoliberalismo autoritario, Gallo (2021) afirma que se puede hablar de tres modalidades. La primera es la tecnocracia, la cual se

ha manifestado en América Latina y Europa, y en cuyos rasgos sobresale el de ser liderada por expertos en economía que están vinculados a consultorías de programas de reestructuración económico-financiera. Se trata de personajes, muy cercanos a los organismos financieros internacionales, que actúan por pragmatismo y que utilizan su prestigio académico y profesional para aplicar sus programas de ajuste neoliberal, atendiendo al principio de despolitización y con los supuestos de que la economía y las buenas medidas carecen de ideología, aun cuando imperan las políticas de austeridad, las privatizaciones y la liberalización económica y comercial.

La segunda es la nacionalista, que se caracteriza por un populismo que contradictoriamente está entrelazado con la tecnocracia, pero que en su retórica establece lo que es bueno para el país. Estas acciones son muy propias de la derecha conservadora que echa mano de un discurso antiinmigrante, que apela a las libertades individuales y a la ley y al orden. Esta modalidad ha estado presente en gobiernos como Gran Bretaña y Estados Unidos bajo el mandato de Donald Trump. La tercera modalidad es la tradicional, la cual es de carácter autocrático y su auge se debe a la incapacidad de la democracia de resolver los problemas que incuba el propio neoliberalismo. Sus ejemplos más claros son Rusia, China y algunos países de la antigua Unión Soviética que se vieron afectados por las políticas de ajuste tras la caída del socialismo real, lo que implicó su regreso al modelo capitalista.

A pesar de los entramados legales y políticos impuestos por los regímenes del neoliberalismo autoritario, en los últimos años los movimientos de resistencia han proliferado y se han maximizado a partir de la utilización de las redes sociales y de la irrupción en el espacio público. Uno de los rasgos característicos es la afectación del marco laboral, con una consolidación de la explotación y de la precarización del empleo con la llamada flexibilidad laboral (Bojórquez y Ángeles 2021), la cual busca establecer grandes ganancias patronales con la justificación de la competitividad y de asegurar los empleos. Lo que se ha traducido en una reducción importante en el nivel salarial y en que en términos sindicales haya un ataque sistemático a los organismos gremiales, por lo que se argumenta una crisis de la clase obrera a nivel mundial (Clua-Losada y Ribera-Almandoz 2017).

Esto incluye a países como Estados Unidos que presenta una caída en los salarios reales, un incremento en las tasas de desempleo y subempleo, y un aumento exagerado de la brecha entre ricos y pobres, situación que afecta la satisfacción de las necesidades esenciales y la seguridad alimentaria de muchas familias (Rioux 2017). En palabras de Lawreniuk (2022), el proyecto neoliberal ha apuntalado su accionar a partir de modificaciones al entramado jurídico en todas las ramas de la economía, donde lo laboral es de los aspectos fundamentales con el fin de fragmentar el otrora movimiento obrero, de despolitizarlo y de consolidar el emprendedurismo, la flexibilización y la precarización como parte de la nueva cultura laboral.

Así, lo laboral es una pieza fundamental en la reestructuración capitalista en la búsqueda de apuntalar los mecanismos de acumulación, por lo que su flexibilización tiende a debilitar la cultura laboral (Bozkurt 2018) en un ambiente social que desprecia las formas colectivas y que refuerza la visión del individualismo extremo con el emprendedurismo en cuanto forma aspiracional de las nuevas generaciones. Según Clua-Losada y Ribera-Almandoz (2017), esto debilita las formas de organización y acción colectiva, fenómeno muy pronunciado tras 40 años de políticas neoliberales a nivel mundial y que ocasiona una gran explotación a partir del aumento de las jornadas de trabajo. Asimismo, las políticas laborales nacionales son construidas de manera determinante a partir de las exigencias empresariales (Bruff 2014), sin la participación de la clase trabajadora.

De este modo, la reforma educativa implementada en 2013 durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se realizó sin consultar a uno de los más importantes actores del proceso educativo en México: el profesorado. Como se expondrá en los siguientes apartados, esta reforma se da en un contexto de políticas neoliberales autoritarias, donde el Estado en concordancia con representantes de las élites económicas, impuso una agenda en los medios de comunicación para consolidar toda una narrativa de criminalización de la figura del magisterio y para crear un clima de linchamiento social, condiciones ideales para imponer una reforma educativa. Sin que mediara el diálogo, el Gobierno mexicano utilizó los aparatos represivos contra los colectivos docentes que salieron a las calles a manifestarse.

### *La educación vista desde el neoliberalismo*

De acuerdo con Teng, Abu Bakar y Layne (2020), las reformas educativas implementadas en diversos países del mundo en la época neoliberal han respondido fundamentalmente no solo a los intereses de la clase política y a los organismos financieros internacionales, sino también a las élites económicas de las naciones. Dichas reformas son elaboradas a partir de agendas de grupos de poder y de organismos supranacionales neoliberales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (López Aguilar 2013), de la cual México forma parte. Pertenecer a este tipo de organismos genera imposiciones políticas, económicas y culturales que consolidan la flexibilidad laboral, la precarización y el emprendedurismo en el ámbito docente en términos salariales y contractuales, primando una visión empresarial del aspecto laboral y de las maneras individualizadas de competencia entre trabajadores como forma de ascenso, dejando de lado la visión gremial.

En esa neoliberalización de la educación se ha llegado incluso a la distribución de los recursos a partir de los resultados en las pruebas estandarizadas que se han impuesto a nivel internacional, lo que ha acentuado las grandes disparidades de la calidad educativa entre los segmentos de la población. En ese tenor, hay una obsesión

de los países por tratar de igualarse a naciones que han obtenido resultados satisfactorios en esas evaluaciones internacionales, por ejemplo, Finlandia o Singapur (Teng, Abu Bakar y Layne 2020), sin tomar en consideración las diferencias económicas, políticas, sociales, culturales e incluso ecológicas de cada país.

El neoliberalismo no solo es un modelo económico, también es un fuerte aparato ideológico cuyas narrativas son reforzadas por los medios de comunicación, donde lo educativo es parte primordial para su fortalecimiento. En ese sentido, tal y como nos dice Rizvi (2017), las reformas educativas se han justificado con el discurso que busca conciliar la cuestión educativa con las tendencias de la globalización y con sus expresiones económicas, políticas, sociales y culturales. Sin embargo, hay que subrayar que esta visión de armonizar lo educativo en este contexto de globalización (las reformas), pone un mayor peso en los aspectos económicos y de competitividad para satisfacer las necesidades de los mercados, pero no como forma de generar condiciones de mayor integridad para el individuo.

De acuerdo con Díez Gutiérrez (2018), esta visión neoliberal de la educación se da a través de imponer un criterio individualizante del ser humano en contra de su lógica social basada en la competencia. Lo que prima es la búsqueda de la máxima ganancia y se promueve un Estado mínimo que no tiene responsabilidades sociales, y que por lo tanto va en contra de las formas colectivas de representación social.

Para quienes promueven el modelo neoliberal la austeridad es uno de sus mantras, el cual ha provocado el quiebre de los sistemas educativos y ha acentuado las brechas educativas en los segmentos sociales menos favorecidos. A partir de la ineficiencia provocada por sus mismas políticas, encuentran el pretexto ideal para implementar reformas que refuerzan no solo el sesgo ideológico del modelo, sino también para redefinir laboralmente las relaciones Estado-docentes, las cuales entran en la lógica de la flexibilidad y de la precariedad al aplicarse políticas de recorte al rubro educativo.

Así, se construye un discurso donde la única forma de que el sistema educativo sea exitoso es que satisfaga las necesidades del sector productivo, de las empresas (Díez Gutiérrez 2010), sin tomar en cuenta al sector de la economía comunitaria por no entrar en la lógica del lucro. En este escenario, los planes y programas educativos se centran en un perfil de egreso enfocado en preparar un capital humano, no a un ser humano, el cual deberá ser mano de obra que le genere plusvalía a las empresas.

A partir de su poder económico, las élites conforman un poder fáctico que influye en las políticas públicas o en iniciativas legislativas a través de grupos de presión (*lobbies*), realizando aportaciones a partidos políticos (Díez Gutiérrez 2010) para que se generen cambios legales o constitucionales para su provecho. Las élites, por tanto, están en ventaja con respecto a cualquier sector, pues su poderío económico es tomado en cuenta al momento de adoptar decisiones, algo que no sucede con las clases subordinadas.

#### 4. Élites económicas y apropiación educativa en México: la organización Mexicanos Primero

De acuerdo con Jiménez y Solimano (2012, 7), cuando hablamos de élites económicas nos referimos a “una minoría que concentra un alto porcentaje del ingreso nacional, muy superior a la importancia numérica de la población, y que controla una gran proporción de la propiedad de los recursos productivos de un país”. Esta definición resulta muy palpable en la realidad mexicana debido a la desigual distribución del ingreso que registra. En México el 20 % de las familias concentran el 50 % de la riqueza del país y 35 empresarios tienen por lo menos 1000 millones de dólares cada uno, el principal exponente es Carlos Slim que posee una fortuna valorada en 81 240 millones de dólares (Delgado y Garduño 2022). Muchos de estos empresarios acrecentaron sus fortunas durante la pandemia generada por la covid-19.

La alta concentración de la riqueza en América Latina y en concreto en México, se debió principalmente a las políticas de privatización de las empresas públicas que se llevaron a cabo entre los 80 y los 90 bajo los gobiernos tecnocráticos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León en sectores como la minería, la industria, las telecomunicaciones y la banca. Muchos de estos empresarios beneficiados se han insertado en las redes del poder financiero internacional y han consolidado sus posiciones de negociación ante el poder político (Salas Porras 2014). Además, se han dedicado a financiar a candidatos que les favorezcan ya estando en el poder. Así, el otrora Estado fuerte comandado por el Partido Revolucionario Institucional, creador o afectador de fortunas en el país, pasó a un Estado débil ante los poderes fácticos que representan las élites y los organismos financieros internacionales que son claves en el diseño de la política económica neoliberal.

La gran concentración de la riqueza en México ha sido dañina para la democracia, pues las élites han tomado un gran peso en el diseño y en la toma de decisiones de las políticas públicas.

En México, al igual que en los países centroamericanos, las élites económicas y políticas han adquirido la fuerza suficiente para imponerse a las instituciones, de manera que estas no ejercen la función de contención del poder que les corresponde, porque las minorías de influencia ignoran las normas establecidas y reclaman para sí un tratamiento de excepción. En estas condiciones de élites fuertes e instituciones débiles, la democracia mexicana se hunde lentamente en la ineficacia, y la práctica ciudadana en el descrédito (Loeza 2017, 147).

Como afirma Tompsett-Makin (1998), en los años 80 las élites económicas empiezan a influir de manera decisiva en las políticas económicas del país, las instituciones del Estado y la tecnocracia encumbrada empezaron a representar los intereses de los grandes empresarios a través de alianzas e intereses mutuos que venían aparejados con

el modelo neoliberal que amplió el margen de acción de acumulación capitalista. En este periodo surge el Consejo Coordinador Empresarial, entidad que agrupa a la élite empresarial y de la cual forma parte el Consejo Mexicano de Negocios, organismo que está conformado por los directores de las principales empresas del país. Dicho consejo ejerció gran influencia en las reformas estructurales neoliberales que se impulsaron desde la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado hasta la de Enrique Peña Nieto, las cuales fueron diseñadas desde el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional.

Con el apoyo del Consejo Coordinador Empresarial, los gobiernos tecnocráticos, tanto los emanados del Partido Revolucionario Institucional como los del Partido Acción Nacional, abrieron la economía al mercado internacional que se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (Rocha 2011). Esto se evidenció en grandes cambios constitucionales que eran muy difíciles de revertir en caso de que alguna fuerza opositora alcanzara el poder, pues debía contar con la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso.

Uno de los empresarios que ha sido un referente en la defensa de su gremio es Claudio Xavier González Laporte, principal accionista y presidente de la empresa Kimberly Clark y de gran influencia en la élite económica del país. Según Santos y Castañón (2011), forma parte de 11 de los consejos de administración de las empresas más poderosas del país entre los que destacan el gigante de telecomunicaciones Televisa, el grupo industrial Alfa y el Grupo México. Además, mantiene fuertes intereses en la minería tanto en México como en América Latina, lo que demuestra la gran influencia de este personaje en los sectores económico y político de México. Su hijo Claudio Xavier González Gajardo, creó y presidió Fundación Televisa, uno de los consorcios de medios más poderosos del país.

Tras su salida de Fundación Televisa, González Guajardo fundó diversas asociaciones civiles que funcionan en calidad de *thinks tanks*, con las cuales trata de influir en las políticas públicas a partir de la visión de las élites con el apoyo de intelectuales y académicos que están a su servicio. Una de esas fundaciones es Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, considerada una asociación civil sin fines de lucro que supuestamente busca la consolidación del Estado de derecho en el país. La otra, fundada por el propio González Guajardo, es Mexicanos Primero, la cual se define como una asociación civil preocupada por la educación pública del país. Algo paradójico, sobre todo si tomamos en cuenta que el mencionado empresario estudió en escuelas privadas en México y en el extranjero.

Uno de los aliados de Claudio González Guajardo es Alejandro Ramírez Magaña, dueño del consorcio de salas de cine Cinépolis. Ramírez Magaña fue presidente del Consejo Mexicano de Negocios, estudió licenciatura en Economía y una maestría en Administración de Empresas en Harvard. Antes de dirigir Cinépolis, el negocio familiar, estuvo en la administración pública como secretario del Gabinete de Desarrollo



Humano y Social de la Presidencia de la República en el gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y en 2003 fue representante alterno de México ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en París, Francia (Chedraui Obeso 2018).

Entre las labores previas al impulso de la reforma educativa, la organización Mexicanos Primero produjo el documental “De panzazo” que preparó el terreno para el linchamiento mediático contra el magisterio, pues se exhibía de manera negativa a los y las docentes y a su lideresa Elba Esther Gordillo (Valdés Vega 2020). El documental fue promocionado en las pantallas de Televisa y exhibido en la cadena Cinépolis de Alejandro Ramírez Magaña.

## 5. Reforma educativa, protesta y represión estatal

El preámbulo de la reforma educativa del presidente Enrique Peña Nieto fue la firma del Pacto por México entre los principales partidos políticos: el gobernante Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el partido de izquierda Partido de la Revolución Democrática. El documento fue suscrito el 2 de diciembre de 2012 (Valdés Vega 2020), un día después de la toma de posesión del nuevo presidente de la República y fue firmado por 27 de los 32 gobernadores de los estados. En dicho acuerdo se establecían una serie de compromisos en términos de derechos y libertades, de política económica, seguridad, empleo, transparencia, enfrentamiento a la corrupción y educación (Valdés Vega 2020).

En cuanto a lo educativo, la reforma era tan solo de carácter laboral, administrativo y punitivo, lo cual cambiaba la naturaleza contractual de los docentes con el Estado, allanando el camino privatizador de la educación por los poderes fácticos encabezados por el Consejo Coordinador Empresarial, Mexicanos Primero y Televisa (Rosales 2016). Esto pone en evidencia que la reforma no fue diseñada a partir del consenso de los actores involucrados: el gobierno, el personal docente, el alumnado y los padres y las madres de familia.

Previa a la aprobación de la reforma educativa a través del llamado Pacto por México, la organización civil de derecha conformada por las élites (Mexicanos Primero), realizó toda una campaña de linchamiento y de satanización en contra del magisterio a través de los medios de comunicación que incluyó el documental “De panzazo”, donde se exhibe el peor rostro de algunos docentes (Hernández 2013). De acuerdo con Luis Hernández Navarro, fundador de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, Mexicanos Primero ocultaba “su naturaleza de grupo de presión de la derecha empresarial presentándose como parte de la sociedad civil” (Goche 2014, 15). El patronato de Mexicanos Primero incluye a los personajes más ricos del país, que usualmente aparecen en la revista *Forbes*, entre los



que destacan Emilio Azcárraga Jean (Grupo Televisa), Marcos Achar Levy (Grupo Comex), Alejandro Bailleres Gual (Grupo Nacional Provincial), Agustín Coppel Luken (Tiendas Coppel), Carlos Fernández González (Grupo Modelo), José Antonio Fernández Carvajal (Fomento Económico Mexicano) y Carlos Slim Domit (Carso) (*Expansión* 2007).

Así, apuntalada por los medios masivos –las televisoras y los demás sistemas de radiodifusión–, se impuso solo una visión sobre el supuesto estado de la educación en México, sin la posibilidad de abrir un debate con los demás actores del proceso educativo, como parte de lo que Da Costa (2023) llama acumulación por legitimación, creando un imaginario colectivo de que el fracaso del sistema educativo era responsabilidad exclusiva del personal docente. La mayoría de los conductores, periodistas y “opinólogos” se alinearon a los intereses empresariales y del poder político, incorporándose al clima de defenestración en contra del magisterio (Valdés Vega 2020) y creando condiciones para la aprobación sin discusión de la reforma educativa.

Los profesores fueron acusados y exhibidos y se convirtieron en objetos a reformar, pues ante la opinión pública y publicada de este cambio dependía la calidad educativa, sin tomar en consideración las graves deficiencias en infraestructura educativa y tecnológica que presentaban la mayoría de los planteles del país. En este panorama, al personal docente se le privó de su voz para opinar sobre la reforma (Gil Antón 2018), una de las estrategias que prima en el autoritarismo neoliberal imperante.

En palabras de Gil Antón, se reducía a los y las docentes en la etapa de infancia y, por lo tanto, carentes de capacidad para dar su punto de vista sobre el problema educativo.

Al ser el obstáculo mayor, no fueron considerados como un recurso crucial en el proceso de cambio. Por el contrario, quedaron en entredicho, es decir, interdictos. Este término se aplica, en el ámbito jurídico, para designar a aquellas personas que tienen prohibido o restringido el ejercicio de ciertos derechos por haber sufrido alguna interdicción (prohibición) en sede judicial a causa de padecer demencia o ser delincuentes. Por ellos, dado que eran infantes, estaban locos y eran bandidos, tendría que hablar el poder –el Ogro Pedagógico– (Gil Antón 2018, 7).

Fuera de todo orden pedagógico, la reforma educativa formaba parte del engranaje de la reforma laboral realizada por el gobierno saliente de Felipe Calderón Hinojosa y por el gobierno entrante de Enrique Peña Nieto, que estaba direccionada a precarizar el empleo docente, a quitar la estabilidad laboral, las prestaciones sociales y a que profesionales del magisterio fueran susceptibles de sufrir despidos (Gil Antón 2018, 11), todo esto dentro de un contexto de flexibilidad laboral muy propio del modelo neoliberal. Por tanto, la reforma en nada aludía a las esferas pedagógicas, sino que se centraba en la medición de resultados, instrumento que sería el argumento principal con el cual se coaccionaría al magisterio para su permanencia o despido.

En estricto sentido, la Ley del Servicio Profesional Docente, derivada de la reforma educativa, establecía los mecanismos de evaluación, así como las consecuencias de aprobar o no las evaluaciones que se realizaran al personal docente.

La Ley del Servicio Profesional Docente (LSPD), reglamentaria de los cambios constitucionales en materia laboral para las y los profesores del país, adscritos al sistema público obligatorio (del preescolar a la educación media), indica que cada cuatro años todos los integrantes del magisterio, sin excepción, habrán de ser evaluados –y aprobar las diversas secciones y actividades de la inspección– y si no lo hacen, o no lo aprueban, luego de otra oportunidad “serán separados de su función sin responsabilidad alguna para la SEP” (Gil Antón 2018, 11).

De acuerdo con el especialista en temas educativos Hugo Aboites, se dio una clara intervención de Mexicanos Primero en el diseño de la reforma educativa y de organismos financieros internacionales. La gravedad radicaba en que “sus mandatos logran alcanzar un texto constitucional” incorporando conceptos neoliberales, tales como “calidad” y “evaluación” que nunca han formado parte de los propósitos de las políticas del Estado mexicano en materia educativa (Goche 2014), pues estas se han basado en la formación integral del individuo.

Ante la afectación a sus derechos laborales, activistas del magisterio argumentaron que las disposiciones de la reforma en nada tenían que ver con la calidad educativa, y que en realidad eran para regular el mercado laboral del magisterio del sector público (Böcking 2015). Por lo que desde abril de 2013 los docentes agrupados en la disidencia sindical de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, tomaron la plaza central del Zócalo en la Ciudad de México y establecieron un campamento que se extendió por calles aledañas, pues se integraron profesores y profesoras de los estados de Oaxaca, Michoacán y Chiapas, situación que intensificó las protestas en la capital ante la inminente aprobación de las leyes secundarias de la reforma por el Congreso. Luego de seis meses de ocupación en el Zócalo, los maestros fueron desalojados tras prolongadas negociaciones del gobierno con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación y de un ultimátum del gobierno que anunció el uso de la fuerza por parte de la policía (Chouza 2013).

El clímax de la represión en contra del magisterio movilizado se dio el 19 de junio de 2016, cuando docentes de la Sección 22 de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación con el apoyo de pobladores de la comunidad de Nochixtlán, Oaxaca, tomaron la autopista Cuacnopalan-Oaxaca como medida de presión con el objetivo de derogar la reforma educativa. Esta acción fue reprimida de manera brutal por los cuerpos de la ley conformados por las policías Federal, Estatal, la Gendarmería Nacional y la Agencia Estatal de Investigaciones (Nahón 2019). El saldo de este acto represivo fue de “8 muertos, siete desaparecidos, más de 20 detenidos y torturados, y 137 personas, de los cuales 33 eran menores, con lesiones producto de armas

de fuego, balas de goma, quemaduras, golpes, fracturas e intoxicaciones” (Bojórquez y Ángeles 2021, 62). Estos hechos marcan un hito, pues se expresa el enfrentamiento de las fuerzas del orden contra ese sector docente marginado, conformado por quienes tienen un arraigo muy pronunciado en comunidades que de manera histórica han estado fuera de las políticas públicas del Estado mexicano.

Si bien Andrés Manuel López Obrador, actual presidente de México (2018-2024), prometió derogar la reforma educativa durante una reunión con docentes en Guelatao, Oaxaca (Castillo 2019), en los hechos solo quitó la parte punitiva. Las condiciones de contratación y de precarización laboral siguen presentes para el nuevo personal docente que ingresa al sistema educativo. En cuanto a Mexicanos Primero, continúan su activismo para neoliberalizar la educación en espera de la llegada de un gobierno afín, donde puedan imponer su visión “educativa”. Es por ello que en la actualidad el artífice de Mexicanos Primero y de la reforma educativa, Claudio X. González Guajardo, intenta consolidar una coalición electoral entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática para enfrentar al partido en el gobierno, el Movimiento de Regeneración Nacional, en las elecciones de 2024 con el firme propósito de volver a influir en la agenda educativa.

## 6. Conclusiones

Los dogmas del modelo neoliberal giran en torno a eliminar las obligaciones sociales del Estado y que solo emerja un gran leviatán que aplique la ley para quienes la trasgredan, mientras a las empresas y entidades financieras se les asegure la obtención de la máxima ganancia. Las políticas implementadas desde inicios de los años 80 en México tuvieron el objetivo desmantelar de manera gradual el incipiente Estado benefactor, privatizando áreas tan sensibles como la salud y la educación.

Aun cuando las formas autoritarias han estado arraigadas en el sistema político mexicano desde inicios de la vida independiente, durante los mandatos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León y con el cambio de partido en el poder que produjo la llegada de Vicente Fox Quesada (año 2000), se habían mantenido los canales de negociación de los grupos disidentes. Sin embargo, fue el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa el que profundizó el neoliberalismo autoritario; una de las expresiones más fehacientes se halla en las políticas contra el crimen organizado en cuanto forma de legitimación política, pues su mandato presidencial estuvo cuestionado desde las propias urnas.

Esta política de violencia institucional permeó otras esferas como la laboral debido a la extinción de la empresa pública Luz y Fuerza del Centro, que abastecía la zona centro del país, incluida la capital, hecho que dejó sin trabajo a más de

42 000 empleados. Para Regalado (2021) significó parte de las reformas estructurales neoliberales que se materializaron en el siguiente sexenio, el de Enrique Peña Nieto, para asegurar la participación de la iniciativa privada en la generación, en la distribución y en la venta de energía.

En el caso del gobierno de Enrique Peña Nieto, las políticas de ajuste estructural materializadas en sendas modificaciones constitucionales se dieron sin el consenso de la población, solo con la venia de las élites económicas y de los principales partidos políticos en el llamado Pacto por México. Entre estos cambios estuvo la reforma educativa, la cual fue diseñada e impuesta desde las élites para reafirmar las tendencias de precarización y flexibilidad laboral impulsadas por las políticas neoliberales.

Dicha reforma, como señalé anteriormente, fue impuesta de manera autoritaria, sin mediar mecanismos de negociación y cooptación con uno de los actores principales del proceso educativo: el profesorado. Esto generó protestas masivas en diversos estados del país, pues la reforma en lugar de ser pedagógica era de carácter laboral y cambió las relaciones laborales entre el personal docente y el Estado, dejando en la indefensión al magisterio ante posibles despidos. La respuesta a estos reclamos fue la represión violenta por parte del Estado, que, en un marco de neoliberalismo autoritario a partir de la imposición como táctica que buscó fortalecer los mecanismos de acumulación desigual, vulneró los derechos laborales de los trabajadores de la educación.

## Referencias

- Alcántara, Armando. 2008. "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006". *Revista Iberoamericana de Educación* 48: 147-165. <https://doi.org/10.35362/rie480694>
- Böcking, Paul. 2015. "Why do governments adopt neoliberal education policies? Critical theory on policy movement in the context of contemporary reform in Mexico". *Alternate Route* 26: 74-100. <https://lc.cx/gz1jas>
- Bojórquez, Jesús, Jhon Correa y Anderson Gil. 2022. "Neoliberalismo autoritario y geografías de la resistencia. El Gran Paro Nacional en Colombia, 2021". *Bitácora Urbano Territorial* 32 (3): 137-149. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n3.101402>
- Bojórquez, Jesús, y Manuel Ángeles. 2021. "Protesta social y espacio público en tiempos del neoliberalismo autoritario en América Latina. Entre la represión y la regulación". *Contexto* 15 (23): 55-70. <https://doi.org/10.29105/contexto15.23-288>
- Bojórquez, Jesús, Manuel Ángeles y Alba Gámez. 2020. "Videovigilancia y segregación espacial en tiempos del neoliberalismo autoritario. El caso de Los Cabos, Baja California Sur (México)". *Revista CS* 31: 217-242. <https://doi.org/10.18046/recs.i31.3668>
- Bojórquez, Jesús, Manuel Ángeles y Alba Gámez. 2019. "El derecho a la ciudad y rescate del espacio público en zonas urbanas turistizadas. Una reflexión para Los Cabos, Baja California Sur (México)". *Aposta* 80: 109-128. <https://bit.ly/3ZzZuMr>

- Bozkurt, Sümercan. 2018. "Labour and authoritarian neoliberalism: Changes and continuities under the AKP governments in Turkey". *South European Society and Politics* 23 (2): 219-238. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1471834>
- Bruff, Ian. 2014. "The rise of authoritarian neoliberalism". *Rethinking Marxism* 26 (1): 113-129. <http://dx.doi.org/10.1080/08935696.2013.843250>
- Castillo, Víctor. 2019. "¡No se confundan! Se cancelará la mal llamada reforma educativa: AMLO". *El Sol de México*, 21 de marzo. <https://bit.ly/3ZAb2zs>
- Chedraui Obeso, José Antonio. 2018. "¿Quiénes son los dueños de los emporios más importantes de México?". *Revista Clase*, 20 de abril. <https://bit.ly/3Zy0Mrj>
- Chouza, Paula. 2013. "Choques entre policías y maestros tras el desalojo del Zócalo de Ciudad de México". *El País*, 13 de septiembre. <https://bit.ly/3ZAH03e>
- Clua-Losada, Mónica, y Olatz Ribera-Almandoz. 2017. "Authoritarian neoliberalism and the disciplining of labour". En *States of discipline. Authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order*, editado por Cemal Tansel, 29-46. Londres: Rowman & Littlefield International.
- Da Costa, Thomas. 2023. "'In time, every worker a capitalist': Accumulation by legitimation and authoritarian neoliberalism in Thatcher's Britain". *Competition & Change* 0 (0): 1-19. <https://doi.org/10.1177/10245294231153028>
- Delgado, Francisco, y Ricardo Garduño. 2022. "Forbes millonarios 2022: la buena fortuna le vuelve a sonreír a los millonarios (por ahora)". *Forbes*, 12 de abril. <https://bit.ly/3ZNT10R>
- Díez Gutiérrez, Enrique. 2018. *Neoliberalismo educativo. Educando al nuevo sujeto neoliberal*. Barcelona: Octaedro.
- Díez Gutiérrez, Enrique. 2010. "La globalización neoliberal y sus repercusiones en educación". *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado* 13 (2): 23-38. <https://bit.ly/3PRiKBU>
- Dussel Peters, Enrique. 2000. *La inversión extranjera en México*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina. <https://bit.ly/3t6gRZf>
- Expansión. 2007. "ONG lucha por reformar la educación", 26 de octubre. <https://bit.ly/3PBSB92>
- Gallo, Ernesto. 2021. "Three varieties of authoritarian neoliberalism: Rule by the experts, the people, the leader". *Competition & Change* 26 (5): 554-574. <https://doi.org/10.1177%2F10245294211038425>
- Gil Antón, Manuel. 2018. "La reforma educativa. Fracturas estructurales". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 23 (76): 303-321. <https://bit.ly/3LCRQeC>
- Goche, Flor. 2014. "Reforma educativa, autoría de Mexicanos Primero". *Contralínea*, 14 de enero. <https://bit.ly/3PRJMt2>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y María del Pilar Baptista Lucio. 2003. *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.
- Hernández, Luis. 2013. "La cal(am)idad educativa y la resistencia magisterial". *El Cotidiano* 179: 5-25. <https://bit.ly/46ugwhd>
- Jiménez, Juan Pablo, y Andrés Solimano. 2012. "Élites económicas, desigualdad y tributación". *Revista de la CEPAL* 126: 1-42. <https://bit.ly/467qh5s>
- Lawreniuk, Sabina. 2022. "Zombie resistance: Reanimated labour struggles and the legal geographies of authoritarian neoliberalism in Cambodia". *Transactions of the Institute of British Geographers* 48 (1): 39-55. <https://doi.org/10.1111/tran.12564>
- Loeza, Soledad. 2017. "El reto de las élites posautoritarias a la democracia mexicana". *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 12: 143-157. <https://bit.ly/3tbhS2g>

- López Aguilar, Martha. 2013. “Una reforma ‘educativa’ contra los maestros y el derecho a la educación”. *El Cotidiano* 179: 55-76. <https://bit.ly/3RCFp6y>
- Nahón, Abraham. 2019. “El fotoperiodismo como testimonio y memoria del movimiento popular en Nochixtlán, Oaxaca, 2016”. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* 6 (11): 110-125. <https://bit.ly/3rt9wm8>
- Regalado, Hugo. 2021. “Las entrañas del leviatán neoliberal. De la privatización a la transnacionalización del capitalismo mexicano”. *Veredas* 41: 12-45. <https://bit.ly/46jEXOI>
- Rioux, Sébastien. 2017. “The right to starve: hunger, discipline and labour market. Restructuring under authoritarian neoliberalism”. En *States of discipline. Authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order*, editado por Cemal Tansel, 87-106. Londres: Rowman & Littlefield International.
- Rizvi, Fazal. 2017. “Globalization and the neoliberal imaginary of educational reform”. *Investigación y Prospectiva en Educación* 20: 1-14. <https://bit.ly/467oT2K>
- Rocha, Jorge. 2011. “Consejos de administración y gobernanza corporativa en México”. *Revista Mexicana de Sociología* 73 (2): 261-295. <http://dx.doi.org/10.22201/iis.01882503p.2011.2.28675>
- Rosales, Jorge. 2016. “La reforma educativa de Peña Nieto y Televisa”. *Contextualizaciones Latinoamericanas* 8 (14): 1-27. <https://doi.org/10.32870/cl.v0i14.5904>
- Salas Porras, Alejandra. 2014. “Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59: 279-312. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70219-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3)
- Santos, Iago, y Gerardo Castañón. 2011. “La élite del poder económico en México. Estudio de la red de consejeros de administración de las empresas que cotizan en Bolsa”. En *Familia, identidad y territorio, actores y agentes en la construcción de la ciudadanía democrática*, coordinado por María Ayllón, María Nuño y Wanderleia Brinckmann, 206-235. Málaga: Universidad de Málaga.
- Tansel, Cemal. 2017. “Authoritarian neoliberalism: towards a new research agenda”. En *States of discipline. Authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order*, editado por Cemal Tansel, 1-28. Londres: Rowman & Littlefield.
- Teng, Siao, Mardiana Abu Bakar y Heidi Layne. 2020. “Education reforms within neoliberal paradigms: A comparative look at the Singaporean and Finnish education systems”. *Asia Pacific Journal of Education* 40 (4): 458-471. <https://doi.org/10.1080/02188791.2020.1838884>
- Tompsett-Makin, Deborah. 1998. “Mexico City elites and contemporary power shifts”. *Proceedings of the Pacific Coast Council on Latin American Studies* 17: 1-25. <https://lc.cx/eWvPMR>
- Valdés Vega, María. 2020. “Medios, debate público y reforma educativa en México (2013-2014)”. *Iztapalapa* 88 (41): 163-195. <http://dx.doi.org/10.28928/ri/882020/aot2/valdesvegam>
- Zepeda, Carmen. 2012. “Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo”. *El Cotidiano* 172: 32-39. <https://bit.ly/48s7WS1>

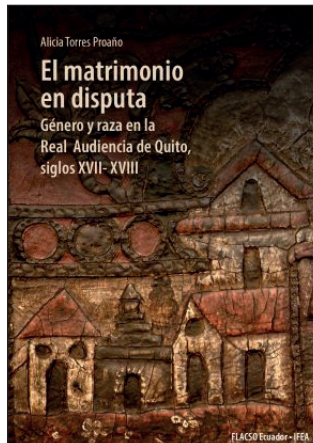
#### Cómo citar este artículo:

Bojórquez-Luque, Jesús. 2024. “Neoliberalismo autoritario, élites económicas y reforma educativa en México, 2013”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 137-153. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5848>



## Libros de FLACSO Ecuador

---



El matrimonio en disputa.

---

Género y raza en la Real Audiencia  
de Quito, siglos XVII-XVIII

---

Alicia Torres Proaño

---

Editorial FLACSO Ecuador/IFEA

---

242 páginas

Varios siglos han transcurrido desde que tuvieron lugar las querellas por sevicia y amancebamiento que se narran en este libro y, sin embargo, la sexualidad y las relaciones maritales continúan siendo, ahora, objeto de disputa social y jurisprudencial. Ubicada en la cotidianidad colonial de los estrados y la vida familiar, Alicia Torres ofrece argumentos para descifrar las claves de esa persistencia.

La autora muestra que los matrimonios y las familias estuvieron atravesados por las desigualdades de estatus, clase y raza en la Real Audiencia de Quito, en los siglos XVII y XVIII. Da cuenta de los cambios que ocurrieron en la Iglesia y el Estado cuando sus autoridades tuvieron que responder a las negociaciones hábilmente posicionadas por quienes litigaban. Sitúa las prácticas que aprovecharon las mujeres durante los procedimientos legales para desplegar su agencia política, económica y cultural.

El matrimonio en disputa constituye una aproximación exhaustiva a cómo se juzgaban legal y socialmente a las mujeres y los hombres, al tiempo que ilustra los desafíos a las leyes escritas y no escritas. Sus páginas seducirán a la comunidad lectora interesada en reconstruir el pasado colonial de los Andes, cuya identidad también se iba definiendo junto con las discordias y connivencias que se ventilaban en las cortes.


Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)



# Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

*State, tourism, and COVID-19 in Argentina: Implications of policies implemented in the pandemic*



 Dra. Erica Schenkel. Docente investigadora. Universidad Nacional del Sur y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina).  
(erica.schenkel@uns.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-5456-2119>)

Recibido: 02/11/2022 • Revisado: 25/02/2023  
Aceptado: 21/07/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

La covid-19 provocó una reformulación de las políticas en el sector turístico, pues ante la caída de los flujos internacionales se volvió a apostar por el turismo nacional. Argentina es un ejemplo de este fenómeno: durante la pandemia impulsó una agenda turística local como no sucedía desde hace décadas. La promoción externa y el turismo receptivo (internacional), que ocupaban un lugar protagónico en la agenda del sector, dejaron lugar al fortalecimiento del turismo doméstico. En este artículo se analiza la reformulación de la agenda turística argentina durante la pandemia y sus implicaciones socioterritoriales. Para ello, se utiliza como enfoque teórico-metodológico al análisis de políticas, particularmente los estudios de evaluación que parten de estrategias cuanti-cualitativas. Se describen las tres políticas implementadas (asistencia al sector turístico nacional, coordinación y adaptación a la nueva normalidad y estímulo a la demanda) para luego vincularlas a un contexto caracterizado por el levantamiento de las restricciones y por el avance del proceso de vacunación, rasgos que motorizaron los índices de recuperación turística a partir del segundo semestre de 2021. Se demuestra que, aunque en esta reactivación se evidencia el reimpulso del turismo doméstico, el internacional continúa muy por debajo de los niveles prepandémicos. El texto concluye con una serie de discusiones acerca del impacto de las políticas implementadas en Argentina.

*Descriptores:* América Latina; Argentina; evaluación; pandemia; políticas públicas; turismo.

## Abstract

COVID-19 led to a reformulation of policies in the tourism sector, as the fall in international flows led to a renewed focus on domestic tourism. Argentina is an example of this phenomenon. During the pandemic, it promoted a local tourism agenda that had not been seen for decades. Foreign promotion and inbound (international) tourism, which used to play a leading role in the sector's agenda, gave way to the strengthening of domestic tourism. This article analyzes the reformulation of the Argentine tourism agenda during the pandemic and its socio-territorial implications. For this purpose, we use policy analysis as a theoretical-methodological approach, particularly evaluation studies based on quantitative-qualitative methods. The three policies implemented (assistance to the national tourism sector, coordination and adaptation to the new normality, and stimulus to demand) are described and then linked to a context characterized by the lifting of restrictions and the progress of the vaccination process, features that drove tourism recovery rates from the second half of 2021. It is shown that, although in this reactivation there is evidence of a revival of domestic tourism, international tourism remains well below pre-pandemic levels. The text concludes with a series of reflections on the impact of the policies implemented in Argentina.

*Keywords:* Latin America; Argentina; evaluation; pandemic; public policies; tourism.



## 1. Introducción

La expansión de la covid-19 ha trastocado las bases del modelo turístico que conducen las políticas sectoriales desde hace décadas. Esto se evidencia en una drástica caída de los flujos internacionales y en una revalorización del turismo doméstico, que es aquel que evita el derrumbe total del sector turístico a escala global (OMT 2021). La centralidad que supo asumir el turista internacional dio lugar a la del propio residente, que pasa a ser un blanco destacado de las políticas sectoriales (Velasco González 2020). La promoción de viajes a destinos nacionales no solo ha implicado un apoyo a los prestadores turísticos, y, por ende, al sostenimiento de puestos de empleo e ingresos, sino también al fortalecimiento de estas prácticas en sectores medios y populares que han sido los más afectados por la crisis.

Además, las políticas sectoriales debieron reposicionarse en términos de la oferta para priorizar nuevos modelos de comportamiento social más respetuosos con las personas, con las culturas y con el medioambiente. Las agendas turísticas comenzaron a proyectar prácticas y destinos seguros, capaces de motivar un viaje en contextos de incertidumbre (Navarro Drazich y Lorenzo 2021). Esto ha originado, por un lado, una revalorización de modalidades y destinos poco consolidados, vinculados a prácticas de ecoturismo, turismo rural y comunitario; y, por otro, una reconversión de destinos tradicionales, que deben innovar para limitar la masificación (Cañada e Izcará 2021). Este cambio de escenario fue advertido rápidamente por gran parte de los Gobiernos latinoamericanos que comenzaron a reformular sus políticas sectoriales centradas ahora en los flujos internos (Schenkel 2021). Así lo ha hecho el Gobierno argentino, que, en el momento más crítico de la pandemia, lanzó su propio plan de reactivación de la actividad turística nacional para intentar sostener un sector que atravesaba la peor crisis de su historia (Ley 27.563/2020). Debido a la pandemia dejaron de operar en el país más de 4000 prestadores, lo que ocasionó una pérdida de empleo que afectó a 74 000 personas. Además, el 50 % de los establecimientos operativos se encontraban en una situación desesperada, pues el 35 % no poseía capital de trabajo y un 15 % carecía de autonomía para resistir en el corto plazo, motivos por los cuales evaluaban declararse en quiebra o cerrar de manera definitiva (AHT 2020).

En este marco, el Gobierno argentino impulsó una reformulación de la agenda sectorial centrada en el turismo nacional. Lo anterior se instrumentó a partir de la implementación de políticas de asistencia a la oferta, originadas en el contexto del aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO), de políticas de coordinación y adaptación para preparar a prestadores y lugares de destino a la nueva normalidad, y de políticas de estímulo a la demanda con el fin de reimpulsar las prácticas turísticas nacionales. Cada una de estas políticas surgió como respuesta a los cambios originados por la pandemia, a las recomendaciones sanitarias y a sus implicaciones

en el desarrollo de la actividad. A partir de lo señalado, en el artículo se aborda el impacto de la covid-19 en la actividad turística en Argentina y se analizan las implicancias de las políticas implementadas. Se plantean como hipótesis que dichas estrategias de intervención significan un cambio relevante en relación con la agenda pública precedente, tanto en términos de propósitos perseguidos como de acciones implementadas y que favorecen la revalorización del turismo doméstico, materializada en nuevas tendencias turísticas y en determinados lugares de destino que adquieren mayor relevancia en el mapa nacional.

Para alcanzar dichos propósitos, se parte del análisis de las políticas públicas como enfoque teórico-metodológico. El carácter pluridimensional de este enfoque permite presentar una visión integral de las diversas acciones llevadas a cabo en esta materia y avanzar en sus implicaciones una vez implementadas (Pérez Sánchez 2006). Esta dualidad ha derivado en aquello que Torgerson (1995) denomina el “análisis de políticas pospositivista”, que concilia el rigor del análisis empírico y la orientación práctica hacia la eficacia de las decisiones públicas con la necesidad de una comprensión política de las políticas, tanto en el análisis de la evidencia recabada como en el abordaje crítico hacia la legitimidad y el contexto político y social (Losada Trabada 2003).

## 2. Metodología

La investigación parte de los amplios estudios de evaluación de políticas que integran estrategias cuanti-cualitativas. En un comienzo estos abordajes implicaban, en su mayoría, un proceso cuantitativo que tendía a medir el grado de cumplimiento de los objetivos formulados a partir de abordajes puntuales en torno a los impactos de una acción de gobierno. Las críticas recibidas a este tipo de análisis provocaron su reemplazo progresivo por estudios de evaluación más amplios, extendidos al ciclo de la política pública, a los procedimientos y a las metodologías utilizadas, incluyendo técnicas cualitativas de indagación (Martínez del Olmo 2006).

Desde esta perspectiva, la investigación se lleva a cabo a partir de una metodología mixta que produjo sus datos mediante el relevamiento documental y a través de la aplicación de encuestas (entrevistas y cuestionarios semiestructurados) a informantes clave. El corpus documental se elaboró a partir de normativas, leyes, decretos y resoluciones, así como de informes estadísticos entre los que se encuentran la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta de Turismo Internacional (ETI) y la Encuesta de Ocupación Hotelera (EOH), todas del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Se emplearon también manifestaciones oficiales como las memorias del estado de la nación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), las cuentas de inversión del Ministerio de Economía (MECON), discursos gubernamentales, escritos y notas de prensa y documentos de especialistas en el área como

la Organización Mundial del Turismo (OMT), así como otros organismos gubernamentales y no gubernamentales y el sector científico-tecnológico.

La información documental fue complementada con la realización de entrevistas a distintos actores que participaron de la formulación e implementación de las políticas turísticas durante la pandemia, entre los que sobresalen autoridades gubernamentales y representantes de cámaras empresariales. Asimismo, se aplicaron cuestionarios semiestructurados a destinatarios de dichas acciones de gobierno como visitantes, prestadores y autoridades de localidades turísticas. Los datos obtenidos fueron sistematizados y analizados en relación con la malla argumentativa que sostiene la investigación y se expone mediante figuras y tablas de doble entrada.

### 3. Análisis y resultados

La información obtenida fue sistematizada en cuatro apartados que se presentan siguiendo una secuencia temporal. Lo anterior permite evidenciar el impacto que tuvo la pandemia y las políticas públicas sectoriales en relación con el escenario previo, para, finalmente, abordar el estudio de sus implicancias en un contexto más amplio que es multifactorial.

#### 3.1. Políticas dirigidas al turismo antes de la pandemia

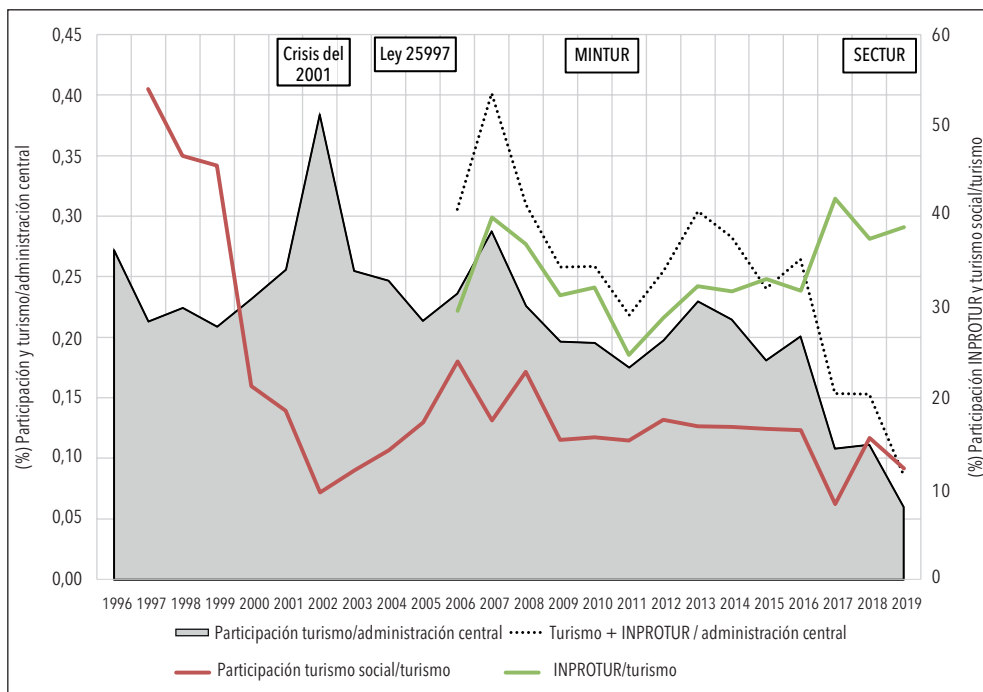
A partir de la década de los 70 el impulso de la actividad turística en Argentina quedó asociado a la estrategia de desarrollo de apertura a la globalización económica, con una prevalencia del turismo receptivo (internacional) entre las políticas sectoriales (Schenkel 2020). Ante una economía cada vez más internacionalizada, la actividad se presentó como una oportunidad para atraer divisas, generar ingresos y empleo y, así, sostener el crecimiento de la economía nacional. Esta apuesta del Estado argentino se consolidó en la poscrisis argentina del 2001, ante una balanza de pagos altamente deficitaria y una abultada deuda externa declarada en cesación de pagos (Rapoport 2014).

En este contexto, la Ley 25.997 declaró al turismo receptivo como una actividad de exportación no tradicional prioritaria y creó herramientas para su fortalecimiento, entre las que se destaca el impulso del Instituto Nacional de Promoción Turística (INPROTUR) (Ley 25.997/2005), un organismo descentralizado abocado a fortalecer los arribos internacionales y la marca Argentina en el exterior. Desde entonces, los sucesivos Gobiernos desarrollaron una activa política en el área que buscó consolidar el turismo receptivo como actividad de interés nacional (Decreto 1297/2006).

Dicho posicionamiento se tradujo en una fuerte asignación de recursos públicos. Desde entonces el INPROTUR se convirtió en el principal centralizador del

gasto turístico (MECON 2006-2019b), en detrimento de otras áreas como el turismo social, que hasta ese momento ocupaban un lugar central en la agenda sectorial (Schenkel 2018). Para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2020, el último presentado antes de la pandemia, el INPROTUR llegó a contar con el 82 % de los recursos totales asignados a este sector (figura 1).

Figura 1. Evolución del presupuesto destinado al turismo entre 1996 y 2019



Elaborada con base en las leyes de presupuesto (MECON 1996-2019).

Nota: Si bien el INPROTUR, como todo organismo descentralizado, tiene un presupuesto propio, para los fines comparativos de este artículo se asocia al presupuesto del área de turismo.

Con esta fuerte asignación de recursos destinada a la promoción externa, la apuesta del Estado por el visitante internacional dejaba de lado el ámbito del discurso y de la planificación (como sucede desde hace décadas), para alcanzar la etapa de implementación y traducirse en acciones concretas. Entre las labores realizadas para alcanzar este objetivo tenemos la asistencia a las principales ferias turísticas internacionales, las jornadas de formación para prestadores y destinos receptivos, la financiación de eventos de resonancia internacional y el impulso de *press trips* a las revistas especializadas, *workshops* y *fam tours* para los principales comercializadores externos (MECON 2006-2019a). El incremento de estas iniciativas y la presencia de la marca Argentina en diferentes países de América, Europa y Oceanía y, posteriormente, Asia y África,

reflejaron una expansión en el campo de actuación del INPROTUR a medida que se consolidó su posicionamiento en la estructura organizacional, para priorizar su presencia en aquellos mercados de alto gasto como Norteamérica, Europa y Oriente Medio.

### 3.2. Incidencias de la covid-19 en la actividad turística en Argentina

A fines de 2019 Argentina se encontraba en una situación crítica, presentaba elevados niveles de pobreza y desempleo, altas tasas de informalidad y un creciente proceso inflacionario combinado con recesión, inestabilidad cambiaria, déficit fiscal y comercial. La deuda pública había alcanzado el nivel más alto de América Latina (89 % del PIB) y atravesaba un complejo proceso de renegociación de pago con el FMI (Naciones Unidas 2020). Por lo tanto, la pandemia no hizo otra cosa que profundizar las vulnerabilidades preexistentes y extender las consecuencias de una década de crecimiento nulo, calificada por la CEPAL como una “década perdida” (CEPAL 2020).

En este sensible contexto socioeconómico, el Gobierno argentino decretó una de las cuarentenas más estrictas en el plano internacional, que incluyó la prohibición de la circulación dentro del país y la suspensión de las llegadas de todos los vuelos que unían Argentina con destinos considerados de riesgo (Decreto 260/2020). El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) comenzó en marzo de 2020 y finalizó más de siete meses después. La flexibilización de las restricciones tuvo lugar en octubre de 2020 con la eliminación de la obligatoriedad del uso de mascarilla en espacios al aire libre y con las primeras reaperturas con aforo, para pasar del ASPO al distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO) en noviembre de 2020.

Si bien la caída de la economía fue bastante generalizada, los sectores más afectados de la cadena productiva fueron aquellos ligados al turismo (hoteles y restaurantes, actividades artísticas, culturales, deportivas y de esparcimiento), las cuales sufrieron directamente las medidas del ASPO (CEPAL 2022). La actividad tuvo un derrumbe sin precedentes: el turismo emisor (internacional) cayó un 93 % con respecto a julio de 2019, y el turismo receptor (internacional) un 99 % en el mismo periodo (INDEC 2019a, 2020a).

En términos de turismo interno (visitantes, residentes y no residentes), la caída interanual fue de 79 %, un 20 % menor al turismo internacional (INDEC 2019b, 2020b). Esto último responde a la composición del flujo del turismo interno: el 98 % de los viajeros hospedados en 2021 fueron residentes argentinos contra el 79 % que representaban en 2019. De este modo, el turismo nacional logró recortar la fuerte caída de los flujos internacionales, aunque igualmente se mantuvo muy por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia (INDEC 2019b, 2020b).

Esta caída tan marcada en arribos y niveles de ocupación impactó duramente al sector hotelero. De enero a diciembre de 2020 la caída fue del -68 %, y si se considera

el periodo abril-diciembre (marcado por las restricciones implementadas por el Estado) llega hasta un -93 % (AHT 2021). Entre 1700 y 2000 hoteles dejaron de funcionar, lo que se tradujo en una reducción de 85 000 puestos de trabajo, convirtiéndose así en la actividad económica que más empleos perdió durante la pandemia (AHT 2020).

Ahora bien, cuando se desagrega dicho impacto de acuerdo con el lugar de destino y con el tipo de turismo, se evidencia que la pandemia no afectó a toda la actividad turística de la misma forma. Los segmentos de viajes más perjudicados fueron aquellos asociados a altas aglomeraciones en espacios reducidos (turismo de reuniones, corporativo, cruceros y viajes grupales) y a la tercera edad, el principal grupo de riesgo en la pandemia (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

Si bien todos los destinos registraron afectaciones, el impacto no fue uniforme (Amadasi 2021). Entre los más perjudicados aparecen aquellos que solían tener un alto componente de visitantes internacionales, que generaban grandes aglomeraciones urbanas, que se identificaban con el turismo de tercera edad, con atractivos de alta saturación social (museos, teatros o anfiteatros) o que presentaban una situación epidemiológica de alto riesgo. Por ejemplo, la Ciudad de Buenos Aires (la de mayor aglomeración urbana del país, con alto riesgo epidemiológico y con el mayor destino de visitantes internacionales) pasó a alojar el 19 % de los viajeros que tuvo en 2019; San Carlos de Bariloche (destino con fuerte peso internacional y con la aglomeración urbana más importante entre los destinos patagónicos) recibió solo al 43 % de los turistas que registraba antes de la covid-19; y termas de Río Hondo, lugar elegido tradicionalmente por las personas de la tercera edad, fue el segundo destino más perjudicado al recibir solo un 30 % de los visitantes que arribaron a este territorio en 2019 (INDEC 2019b, 2020b).

### 3.3. La reconversión de las políticas turísticas durante la pandemia

El Gobierno nacional buscó reducir el impacto de la crisis sanitaria mediante el resguardo de las relaciones laborales en toda la cadena productiva. Para ello, estableció la prohibición temporal de los despidos y la asistencia económica a las empresas afectadas mediante subsidios y créditos. Este paquete de medidas tuvo como destinatarios tanto a los actores formalizados (Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción [ATP]) como al sector no formalizado (Ingreso Familiar de Emergencia [IFE]) y privilegió a empresas de tipo pymes y a aquellos sectores sociales más vulnerables.

En esta línea, el gobierno intervino fuertemente en el sector turístico. Las políticas sectoriales se dirigieron al propio residente, que pasó a ser nuevamente un actor destacado en su rol de visitante, de empresario o de trabajador del sector a partir del turismo doméstico. Para ello, el gobierno casi duplicó la participación del Ministerio



de Turismo y Deportes en el presupuesto nacional, que pasó del 0,09 % al 0,17 % (tabla 1). Esta reasignación de partidas benefició al desarrollo del turismo nacional, que concentró el 39 % del presupuesto contra el 7 % que representaba originalmente, y, a la inversa, contrajo en un -21 % los recursos destinados a la promoción externa (MECON 2021a).

Tabla 1. Composición del gasto turístico presupuestado

Concepto del gasto	Crédito original %	Crédito vigente %	Variación %
Actividades centrales	12	4	-8
Desarrollo y promoción del turismo nacional	7	39	32
Turismo social	6	4	-2
Inversiones con financiamiento internacional	8	23	15
Calidad y comunicación turística	4	2	-2
Deporte	32	18	-14
Promoción del turismo receptivo (INPROTUR)	31	10	-21

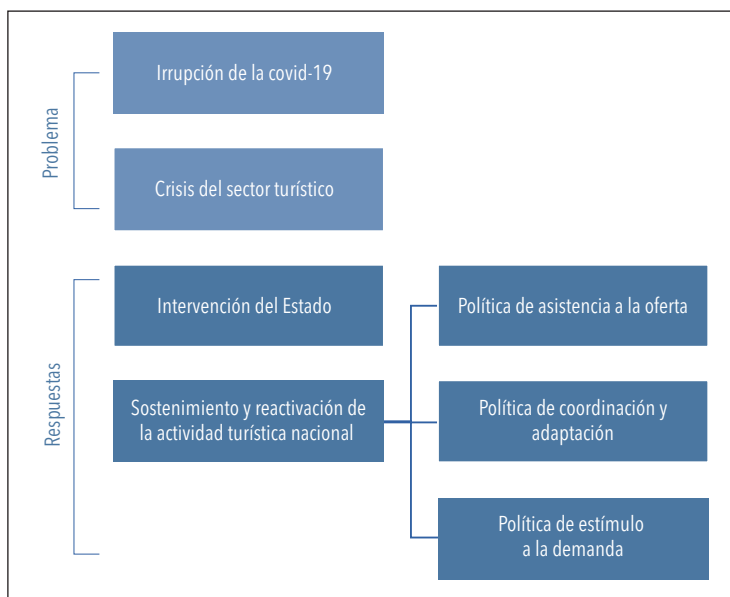
Elaborada a partir de la cuenta de inversión (MECON 2021a).

Las demás áreas (actividades centrales, turismo social, calidad y comunicación y, en menor medida, deporte) se mantuvieron bastante más estables, aunque debieron promover una reformulación de tareas. En el caso de las actividades centrales, una buena parte de sus recursos se destinó a financiar los planes de asistencia al sector (a partir de inversión en infraestructura y apoyo financiero a privados): el turismo social, que no pudo ofrecer prestaciones turísticas, volcó la mayoría de sus recursos a obras de recuperación de los complejos estatales; el área de inversiones internacionales, afectada debido a la ejecución de créditos del BID, se dirigió al pago del Fondo de Auxilio y Capacitación Turística (FACT); el área de capacitación y comunicación destinó los recursos a la formación en el contexto de pandemia a partir de la oferta de cursos *e-learning*; y el área de deporte no pudo financiar los viajes y estancias de los deportistas, por lo que destinó una mayor parte de recursos al desarrollo de infraestructura con los programas Clubes de Barrio y Polideportivo. En esa misma línea, el presupuesto afectado al turismo nacional contempló también la asistencia al sector privado a partir de la financiación del auxilio para prestadores turísticos (APTUR) (Resolución 262/2020) y del régimen de incentivos a la preventa de servicios turísticos nacionales (PreViaje) (Ley 27.563/2020, art. 3).

A partir de estos instrumentos, el Estado intervino en el sector con el propósito de sostener y reactivar la actividad turística nacional en tiempos de pandemia. Para ello, implementó varias políticas: de asistencia a la oferta en el contexto del aislamiento social, preventivo y obligatorio (el peor momento de la pandemia); de coordinación y adaptación para preparar el sector para la nueva normalidad en el

contexto del distanciamiento social, preventivo y obligatorio; y de estímulo a la demanda originada por las primeras reaperturas para finales de 2020. Dichas políticas surgieron como respuestas a los cambios originados en la situación epidemiológica del país, a las recomendaciones sanitarias y a sus implicaciones en la actividad económica en cuestión (figura 2).

Figura 2. Políticas turísticas implementadas en Argentina a partir de la pandemia



Elaboración propia.

### *Política de asistencia a la oferta turística*

Las medidas dirigidas al sector priorizaron la asistencia a prestadores y trabajadores turísticos que se encontraban formalizados, con la implementación del FACT y del APTUR.<sup>1</sup> Ambos instrumentos aplicaron una segmentación de beneficios exclusivos para micro, pequeñas y medianas empresas que fueron las que recibieron la mayor parte de la asistencia, y al momento de aprobar las solicitudes se priorizó el criterio de equidad de género (a partir de una ponderación por la participación del personal con cupo femenino y no binario) y el de formación del personal. En cuanto a este último, el acceso al beneficio exigió que más del 70 % de los empleados realizaran cursos de capacitación en la plataforma de formación del Ministerio, podían escoger uno y los otros tres eran obligatorios (Higiene y seguridad en turismo, Accesibilidad turística y turismo responsable y Género). Ambos instrumentos procuraron llegar a todas las solicitudes que se ajustaran a la norma, por lo que el beneficio percibido por actor

<sup>1</sup> Además, el Ministerio implementó líneas de crédito a tasas subsidiadas a través del Banco de la Nación Argentina (JGM 2021).

terminó representando una “ayuda insuficiente”, de acuerdo con las cámaras empresariales (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

El FACT benefició a 2500 pymes en 2020 y ayudó a mantener el empleo de 38 000 personas. Tres de cada cuatro de estas empresas tenían menos de 15 empleados y en términos de rubro el 70 % pertenecía al sector de alojamiento y establecimientos gastronómicos, el 25 % a agencias de viaje y el 2 % a servicios de recreación. En 2021 tuvo una nueva edición que contó con menos presupuesto y se distribuyó entre una mayor cantidad de empresas, en total entre 3493 pymes que empleaban a 64 968 personas. En línea con la primera edición, más del 60 % de las empresas beneficiadas fueron establecimientos gastronómicos (38 %) y alojamientos (27 %), seguido por agencias de viaje (20 %) y servicios de transporte turístico (7 %). Nueve de cada 10 empresas seleccionadas fueron micro y pequeñas empresas con menos de 30 empleados (JGM 2021, 2022).

El Fondo de Auxilio para Prestadores Turísticos Independientes alcanzó en 2020 a 6102 pequeños autónomos operadores turísticos (guías de turismo, profesionales de la fotografía, artesanos y artesanas, cabañeros). En 2021 resultaron beneficiadas 14 600 personas, más del doble que en la primera edición. El universo se compuso por un 70 % de monotributistas, 20 % de autónomos y el 10 % restante fueron personas jurídicas (JGM 2021, 2022). Por otro lado, el auxilio a destinos y a municipios turísticos fue canalizado en mayor medida a través de la iniciativa 50 Destinos, como medida contracíclica para financiar obras de infraestructura turística.

Durante el año 2020 el programa 50 Destinos aprobó 85 proyectos de obra en las 23 provincias del país y en la ciudad de Buenos Aires, para la financiación de centros de interpretación, miradores, señalética, accesos, rampas, estacionamientos, luminaria sustentable y la puesta en valor y modernización de centros turísticos existentes. En 2021 el programa incorporó más localidades para la financiación de 68 proyectos provinciales. Entre las obras realizadas destacan la modernización de centros turísticos, la construcción de centros cívicos y *glampings*, mejoras de accesibilidad, creación de miradores y estacionamientos (JGM 2021, 2022). En las entrevistas realizadas a autoridades turísticas se destacan la “masividad” y la “federalidad” del programa, aunque en algunos casos sostienen que la obtención del beneficio exigía “tediosos” proyectos de inversión y obras de difícil realización para las estructuras locales (entrevistas a autoridades públicas provinciales y municipales, entre enero y octubre de 2021).

### *Política de coordinación y adaptación*

Con el inicio del proceso de vacunación a finales de 2020 el gobierno inició una apertura progresiva del sector turístico. En el caso del turismo nacional, los viajes individuales y familiares se reactivaron en la temporada estival 2020-2021 y los viajes

grupales (estudiantiles y de la tercera edad) en octubre de 2021. El turismo internacional, en el caso de países limítrofes, también debió esperar un año para reactivarse, y para el resto del mundo y viajes de cruceros un poco más, esto sucedió a partir de noviembre de 2021.

Estas primeras reaperturas exigieron una política de coordinación y asistencia por parte del Estado, el cual debió adecuar el desarrollo de la actividad al contexto de la pandemia. En este marco, en articulación con las 23 provincias y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno definió la provisión de centros sanitarios y el despliegue del plan DetectAr para posibles casos de coronavirus, también desarrolló la web Verano para aquellas personas que vacacionaron durante la pandemia. La aplicación facilitaba la obtención del “certificado verano” que era necesario para circular y el cual brindaba información actualizada sobre los requisitos para viajar a las distintas localidades del país, ya que la posibilidad de ingresar a las provincias dependía de la situación epidemiológica y de las exigencias de cada distrito (por ejemplo, algunas provincias solo solicitaban el certificado turismo, mientras que otras pedían la presentación de una prueba PCR negativa).

En una misma línea, el Ministerio de Turismo y Deportes en conjunto con el sector privado, confeccionaron 16 protocolos de turismo que adecuaban las prácticas y prestaciones turísticas a las recomendaciones sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud. Dichos documentos de normalización pretendían proveer de seguridad no solo a quienes se desplazaban con fines de ocio, sino a los propios trabajadores del sector y a los residentes en las zonas turísticas.

También, en el marco del programa Municipios Responsables, el Ministerio de Turismo y Deportes buscó fortalecer la constitución de destinos seguros, adaptados al cumplimiento de las medidas de prevención sanitaria. Dicho programa estuvo destinado a la adquisición e instalación de equipos y terminales de sanitización, pisos antideslizantes, pintura vial, ordenadores de público, señalización edilicia interna, cartelería, digitalización de mapas turísticos, adaptaciones asociadas al distanciamiento físico y detectores de temperatura. Al igual que 50 Destinos, promovió la participación tanto de destinos tradicionales como emergentes y al momento de canalizar los beneficios priorizó el criterio de federalidad, para alcanzar en 2020 más de 70 localidades (Ministerio de Turismo y Deportes 2021).

### *Política de estímulo a la demanda turística*

Cuando se analiza la evidencia recabada, se comprueba que no todas las estrategias formuladas en la Ley de Sostenimiento y Reactivación (Ley 27.563/2020) alcanzaron una etapa de implementación. Entre las que no lograron ponerse en práctica se encuentran tres de los cuatro programas destinados a fortalecer el turismo doméstico: Bono Fiscal Vacacional, Turismo para Personas Mayores y

Financiación de Turismo Estudiantil. Dichas medidas habían sido formuladas para grupos vulnerables con el propósito de facilitarles el acceso a vacaciones. Al no ejecutarse, la política de fomento de turismo nacional se privó de aplicar instrumentos que garantizaban una mayor equidad al momento de la selección de los beneficiarios, para quedar centralizada en el programa de Preventa Turística (Previjaje), que por sus propias características (implicaba un gasto turístico anticipado para recibir una devolución del 50 %) estuvo dirigido a otros sectores.

Cabe destacar que este último programa alcanzó un volumen y notoriedad que lo posicionó como el “más exitoso” de acuerdo con las principales cámaras sectoriales, el propio ministro de Turismo y Deportes la considera “la política pública más importante de la historia del turismo” (Ministerio de Turismo y Deportes 2022b, párr. 3). Para mediados del año 2022, PreViaje había implementado dos ediciones: la primera, lanzada a finales de 2020 de cara a la temporada de verano; y la segunda, en 2021 para viajes en 2022. En septiembre de 2022 el gobierno tenía previsto lanzar PreViaje 3.

Cuando se analizan los impactos del programa se observa un crecimiento significativo entre ambas ediciones (tabla 1). Los prestadores inscriptos pasaron de 13 000 a 14 000, los turistas beneficiados de 568 500 a 4 500 000 y el gasto formalizado de 10 000 millones a 99 000 millones de pesos argentinos. Estos cerca de 970 millones de dólares de PreViaje 2 se destinaron en su totalidad a prestadores del sector, ya que, si bien las personas luego recibían por parte del Estado el 50 % de lo invertido, el crédito se debía volver a gastar en empresas turísticas o afines. Por otro lado, cabe destacar que dicha edición contó con “PreViaje PAMI”, una línea específica destinada a la tercera edad que ofreció una devolución del 70 % del gasto efectuado. Esta línea alcanzó cerca de 400 000 personas afiliadas a la principal obra social de la tercera edad en el país.

El crecimiento del programa en la segunda edición implicó que la inversión del Estado pasara de 4500 millones a 51 000 millones de pesos argentinos, de los cuales cerca del 80 %, de acuerdo con la información provista por la cartera ministerial, retornó a las arcas públicas por recaudación impositiva (Ministerio de Turismo y Deportes 2022a). En cuanto a esto último, la obligación de estar inscripto ante el fisco (tanto para la afectación del crédito como del gasto) originó que prestadores que no estaban registrados regularizaran su situación para acceder al beneficio. Aunque este requisito formalizó la situación de una parte de la oferta turística que se mantenía en la informalidad, también excluyó del beneficio a otra gran parte del sector que vive precariamente del turismo, algo similar a lo que pasó con el FONAPE y el APTUR.

Tabla 2. Alcance de PreViaje en sus dos primeras ediciones

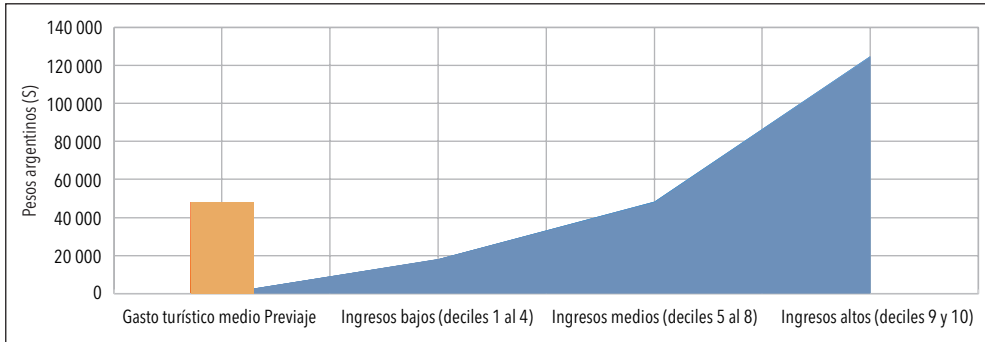
	Edición 2020	Edición 2021
Prestadores	13 000	14 000
Turistas	568 500	4 500 000
Gasto (en pesos argentinos)	10 000 millones	99 000 millones
Inversión pública (en pesos argentinos)	4 500 millones	51 000 millones
Principales destinos	Río Negro, Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Misiones	Buenos Aires, Río Negro, Córdoba, Santa Cruz, Mendoza, Tierra del Fuego, Neuquén y Misiones.

Elaborada a partir de datos publicados por el Ministerio de Turismo y Deportes (2022a).

Los destinos elegidos fueron similares en las dos ediciones y estuvieron en línea con los flujos tradicionales, tanto entre áreas emisoras como receptoras. Los comprobantes cargados corresponden en un 80 % a los principales centros emisivos del país: la Ciudad de Buenos Aires y las provincias Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires, las cuales concentran la mayor población y la más alta renta per cápita nacional. Estos turistas eligieron en un 90 % las principales provincias turísticas (Buenos Aires, Río Negro, Córdoba, Santa Cruz, Mendoza, Tierra del Fuego, Neuquén y Misiones). Entre los destinos destacan Bariloche, Ushuaia, Mar del Plata, El Calafate, Puerto Iguazú, Salta, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires, Villa Carlos Paz, San Martín de los Andes, Villa Gesell, Villa La Angostura, San Rafael, El Chaltén, Puerto Madryn, Pinamar, Merlo, Córdoba, San Bernardo, Las Grutas, Tilcara, San Salvador de Jujuy, El Bolsón, San Miguel de Tucumán y Cafayate.

En cuanto al perfil socioeconómico del usuario, si bien el programa no registra información relativa a ingresos percibidos, se puede hacer una aproximación a partir del gasto medio efectuado, que, para la última edición fue de 48 000 pesos. Asimismo, el programa exigía una compra mínima de 10 000 pesos para acceder al beneficio, dicho monto representaba el equivalente a lo percibido por las familias más vulnerables a través del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y, por lo tanto, implicó una barrera de acceso para una parte importante de la población, particularmente para aquella más afectada por la pandemia. Cabe destacar que para 2021 la Encuesta Permanente en Hogares determinó que el ingreso medio del estrato inferior (deciles del 1 al 4) equivalió a 18 127 pesos, el del estrato medio (deciles del 5 al 8) a 48 546 pesos y el del estrato alto (deciles 9 y 10) a 124 671 pesos (INDEC 2021a). Por lo cual el gasto turístico medio realizado con PreViaje se aleja del ingreso percibido por sectores de bajos recursos y se aproxima a personas de sectores medios y medio altos, las cuales disponían de la renta necesaria para costear el pago anticipado de sus vacaciones (figura 3).

Figura 3. Gasto medio efectuado con PreViaje 2 en relación con los deciles de ingresos



Elaborada a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC 2021a).

Esta información, obtenida del cruce entre deciles de ingresos de la EPH (INDEC 2021a) y el gasto turístico medio del PreViaje 2, coincide con los cuestionarios realizados a personas que utilizaron el programa. En su totalidad se definen como viajeros frecuentes que solían vacacionar a destinos nacionales y, en menor medida, internacionales, y que por medio del programa pudieron acceder a “destinos que no conocían”, “visitar familiares y amigos” o aumentar el “gasto en servicios turísticos” (por ejemplo, hotelería superior, gastronomía, excursiones, traslados aéreos, terrestres, paquetes turísticos, excursiones, artesanías) y los “días de estadía”. Asimismo, aquellas personas que habían vacacionado en el exterior afirman que en el marco del contexto de incertidumbre, de crisis cambiaria y de restricciones como el recorte de la financiación de pagos de pasajes y servicios turísticos en el exterior (Banco Central de la República Argentina 2022), decidieron “usar los beneficios del programa” y “vacacionar dentro del país” (entrevistas a personas usuarias de PreViaje, entre octubre de 2021 y agosto de 2022).

En cuanto al beneficio percibido por el prestador, según el programa el 51 % del consumo correspondió a agencias de viajes, el 32 % a alojamientos y el 12 % a transporte aéreo. Esto muestra el cambio que impulsó el programa en términos de comercialización, ya que el turismo interno en Argentina se realizaba casi exclusivamente de forma autogestionada. Hasta la implementación del programa, las agencias de viajes comercializaban menos del 10 % de los productos (OEATUR 2018).

Finalmente, más allá de PreViaje, el estímulo a la demanda quedó motorizado por el turismo social. A diferencia del programa de venta anticipada, esta iniciativa estuvo dirigida a sectores populares. Para el reimpulso del turismo social el Ministerio de Turismo y Deportes destinó una fuerte asignación de recursos que permitió iniciar en 2020 el proceso de recuperación de los hoteles estatales que se encontraban con un estado avanzado de deterioro (MECON 2020, 2021b). Los avances realizados permitieron la puesta en valor de cinco hoteles en el complejo de Chapadmalal y otros tres en Embalse (uno de ellos sufrió un incendio a finales de 2021, por lo cual volvió a clausurarse). De acuerdo con la proyección de plazas, dichos hoteles alojarán cerca



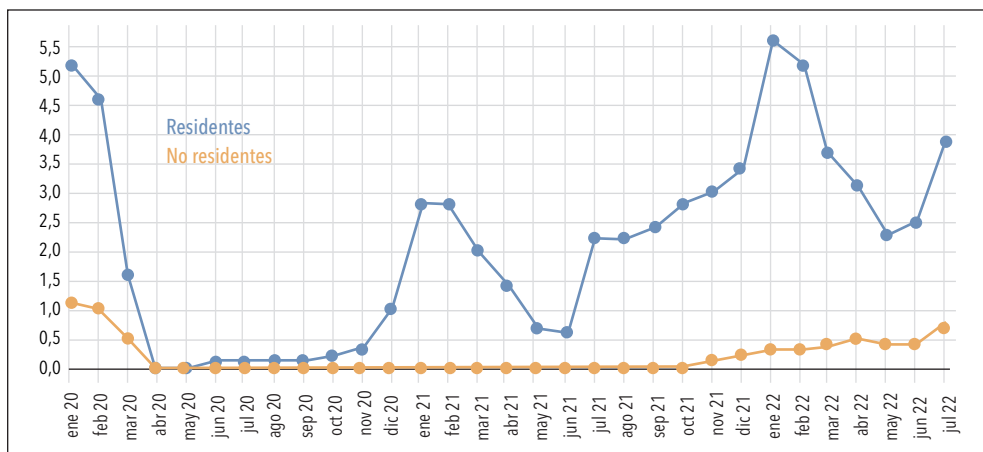
de 90 000 turistas sociales cuando finalice el 2022, cifra que duplicaría la cantidad de usuarios alcanzados en 2019. Entre los beneficiados destacan el sector de las infancias y las juventudes, las organizaciones sociales y las familias de bajos ingresos (Dirección Nacional de Turismo Social 2022).

### 3.4. Reactivación del sector a partir del turismo nacional

Las medidas dirigidas al sector turístico comenzaron a implementarse a finales del año 2020. Esto se dio en un contexto ceñido por el levantamiento de las restricciones y por el avance del proceso de vacunación, situaciones que motorizaron los primeros índices de recuperación económica a partir del segundo semestre de 2021. Esta reactivación se evidenció también en el sector turístico, que comenzó lentamente a mostrar signos de mejoría con el reimpulso del turismo doméstico.

En cuanto a esto último, las prácticas turísticas de los residentes alcanzaron los niveles de antes de la pandemia en el verano 2021-2022 (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a). Esta reactivación refleja dos nuevas tendencias: una democratización de los destinos nacionales de alto gasto (flujos de larga distancia) y una valoración de los destinos regionales y locales (turismos de proximidad). Los viajes de larga distancia muestran una mayor concurrencia de residentes en destinos naturales vinculados tradicionalmente al visitante internacional como Ushuaia (Tierra del Fuego), El Calafate (Santa Cruz) y San Martín de los Andes (Neuquén). Los desplazamientos de corta de distancia, en tanto, reflejan un fortalecimiento de localidades turísticas cercanas a áreas emisoras de influencia que consolidaron los arribos en el marco de los turismos de proximidad como Villa General Belgrano (Córdoba), Cafayate (Salta), Tandil (Buenos Aires) y Merlo (San Luis) (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a).

Figura 4. Turismo en Argentina según residencia, periodo 2020-2022



Fuente: Ministerio de Turismo y Deportes (2023).

Nota: Las cifras están calculadas en millones de pernoctaciones.

Para julio de 2021 todos estos destinos recibieron en pandemia casi la misma cantidad de turistas nacionales que en 2019, incluso algunos de ellos como Ushuaia y El Calafate mejoraron las cifras y registraron más arribos nacionales que antes de que comenzara la pandemia (INDEC 2019b, 2020b, 2021b, 2022a). De este modo, el flujo de turismo nacional logró recortar las pérdidas que originó la caída del turismo internacional en estos destinos patagónicos (figura 3). Lo anterior evidencia una revalorización del turista nacional por parte de los propios prestadores, los cuales, ante la imposibilidad de recibir a extranjeros se mostraron propensos a la atracción del residente y a utilizar la política de estímulo que implementó el Gobierno nacional (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021).

A partir de 2022 estas nuevas tendencias suceden paralelamente a la recuperación de los destinos y a las prácticas tradicionales, que, ante el avance en el proceso de vacunación que reduce considerablemente la tasa de mortalidad, vuelven a ocupar un lugar protagónico. Entre las viejas prácticas reaparecen el turismo de eventos, de cruceros, los viajes grupales (turismo estudiantil y tercera edad) y a partir de 2022 el turismo emisivo y receptivo internacional, pero continúan muy por debajo de los niveles alcanzados en 2019. En cuanto a esto último, mientras que los volúmenes de turismo nacional ya aparecen por encima de los valores de 2019, los registros del turismo internacional siguen un 40 % por debajo (INDEC 2019a, 2020a, 2021c, 2022b).

#### 4. Conclusiones

A más de dos años de detectarse el primer caso de covid-19 en Argentina, parece confirmarse la tan anunciada nueva normalidad turística en este país del Cono Sur. Para mediados de 2022, los datos estadísticos evidencian que los flujos internacionales continúan muy por debajo de los niveles prepandémicos, mientras que se fortalece el turismo doméstico, tanto de larga como de corta distancia. Dichas prácticas constituyen las grandes impulsoras de la recuperación del sector turístico, pues han generado mejores cifras que las de 2019.

Puesto esto en evidencia, cabe responder ¿en cuánto contribuyeron a este escenario las políticas de reactivación y sostenimiento implementadas por el Gobierno nacional? Como afirman Oszlak y O'Donnell (1995), es imposible determinar qué proporción del cambio le corresponde al desempeño de una política determinada, pero sí se pueden identificar las contribuciones que hizo el Estado a este complejo patrón de cambio que es multifactorial. Entre estas contribuciones tenemos la política de asistencia a la oferta, pues a pesar de haber significado una ayuda exigua para la magnitud de la crisis, permitió sostener puestos de empleo, contar con compensaciones de gastos y créditos,

así como inversiones en obras (en el caso de las localidades turísticas) que ayudaron a sostener la estructura en tiempos de confinamiento. En una misma línea, la política de coordinación y adaptación logró adecuar el desarrollo de la actividad a las recomendaciones sanitarias para que prestadores y destinos pudieran beneficiarse una vez iniciadas las primeras reaperturas de la política de estímulo. En cuanto a esta última, destaca el alcance de programa de Preventa de turismo nacional.

Dicho programa intervino en el mercado con una cifra relevante para la consolidación del turismo doméstico e impulsó la facturación de un sector que había visto paralizada su actividad durante prácticamente todo el año 2020. Al tratarse de una venta anticipada, despejó incertidumbres para motivar el viaje más allá de la situación económica y epidemiológica, e incrementó el gasto medio a través de un crédito que podía utilizarse únicamente para el pago de servicios turísticos. Lo anterior se tradujo en cifras, en la segunda edición 4500 millones de personas viajaron por medio de PreViaje, lo que equivale al 10 % de la población total del país. La magnitud que alcanzó dicho programa contribuyó al éxito de la temporada estival 2021-2022, lo cual mejoró las cifras del último verano antes de la pandemia. En esta línea, cuando se analizan las localidades turísticas que presentaron los mayores índices de recuperación, coinciden con los destinos más elegidos en PreViaje 1 y 2. Esta consolidación del turismo doméstico permitió sostener ingresos, fuentes de empleo y reactivar el consumo en muchas localidades del interior que tienen en el turismo su principal fuente de ingresos.

En cuanto a las personas usurarias, el programa llegó tanto a aquellas que solían vacacionar con un presupuesto medio y bajo a destinos nacionales como a otro sector, mejor posicionado, que viajaba dentro y fuera del país y que, en el contexto de incertidumbre, crisis cambiaria y restricciones de viajes al exterior, realizó turismo interno. Este fortalecimiento de destinos nacionales en detrimento de viajes emisivos permitió contener una parte de la dolosa fuga de divisas en turismo, que, en un escenario de alta fragilidad cambiaria y renegociación de deuda, no se debe subestimar.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las implicancias para los prestadores? El índice de precios al consumidor (IPC) de 2021 evidencia que una parte importante de los beneficios generados por el programa fue aprovechada por el empresariado. Este sector, ante la necesidad de hacer “remarcaciones compensatorias” (entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021) por las dificultades que debieron afrontar (pago de deudas, reapertura de establecimientos, tareas de mantenimiento aplazadas, adaptación a protocolos sanitarios), realizó remarcaciones muy superiores a la media. El IPC de 2021 marcó una inflación acumulada general del 51 % y el sector que mayores aumentos registró fue el de hoteles y restaurantes, con un aumento de precios del 65,5 %. Ante esta problemática, el Ministerio de Turismo y Deportes propuso la firma de un acuerdo de congelamiento de precios a finales de 2021, medida que no prosperó.

Lo anterior evidencia la importancia de profundizar en el análisis de la distribución/concentración de los beneficios generados entre prestadores. Particularmente, resultaría relevante conocer ¿qué porcentaje de las ventas realizadas fueron capitalizadas por agencias de viajes, que en su gran mayoría constituyen micropymes (OEATUR 2018), y cuántas terminaron centralizadas por plataformas digitales de intermediación, muchas de ellas de capitales externos?, o en términos de alojamiento, ¿cuánto facturó el pequeño hotel familiar y cuánto capitalizó la hotelería boutique y superior asociada a grandes empresas? La información provista por la cartera ministerial, referida únicamente a la afectación del gasto por rubro, impide avanzar en este sentido.

Finalmente, a lo largo del artículo se exponen una serie de elementos que evidencian el impacto diferencial de las políticas de acuerdo con la inserción en la economía nacional, sea esta formal o informal. Por ejemplo, si bien los instrumentos de asistencia a prestadores alcanzaron a una parte importante del sector, se limitaron a aquellos formalizados, es decir, inscritos ante el fisco. Por tanto, los actores informalmente vinculados a la actividad turística (aquellos que suelen vender sus productos o servicios en espacios públicos, actores organizados en cooperativas y asociaciones vinculadas a la gestión de alojamiento y turismo comunitario, sindicatos no registrados) debieron conformarse con las medidas generales de asistencia, particularmente con el Ingreso Familiar de Emergencia, siempre y cuando pudieran acreditar personería física.

En una misma línea, para inscribirse en PreViaje el prestador debía estar formalizado. Este requisito, si bien, por un lado, regularizó la situación de una parte de la oferta turística que a pesar de contar con un buen volumen de ingresos se mantenía en la informalidad; por otro, como pasó con el FONAPE y el APTUR, excluyó del beneficio a otra gran parte del sector que vive precariamente del turismo a partir de las ventas de algún producto o servicio, y que eran precisamente los que más necesitaba la ayuda del Estado.

Esta misma dinámica se evidencia en términos de demanda. El análisis del PreViaje refleja una correspondencia con sectores de la población de ingresos medios y medio altos que pueden destinar parte de los mismos al pago anticipado de servicios turísticos. En cambio, los sectores populares debieron conformarse con inscribirse en los programas de turismo social, que, a partir del verano 2021-2022 presentan un crecimiento de visitantes en los complejos estatales, pero que aún disponen de una oferta insuficiente para dar atención a la totalidad de solicitudes que reciben (entrevista a representante del Ministerio de Turismo y Deportes, agosto de 2021).

Este despliegue heterogéneo de la política conecta con los niveles de inserción en la economía urbana propuestos por Milton Santos (1996) cuando plantea la incidencia desigual de las acciones estatales en cada uno de los sectores económicos. Mientras el sector superior, mejor posicionado, dispone de los mecanismos y capitales para

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

aprovechar las ventajas que surgen de las políticas de gobierno (créditos, subsidios, infraestructura, equipamiento), el inferior, que se inserta precariamente en el circuito económico, no logra acceder a estos beneficios. La investigación realizada evidencia la relevancia de avanzar en este tipo de análisis específicos que profundicen en la distribución social y territorial de los beneficios generados y, en este marco, identifiquen la contribución de estas políticas turísticas a contrarrestar las brechas preexistentes o, por el contrario, a acentuar posiciones de privilegio.

## Apoyos

Esta investigación fue desarrollada en el marco del proyecto “Turismo y dinámicas territoriales: diferentes perspectivas de análisis” (24/G076), financiado por la Secretaría General de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional del Sur, Argentina.

## Referencias

- AHT (Asociación de Hoteles de la República Argentina). 2021. “Informe técnico del Instituto de Estudios sobre la realidad argentina y latinoamericana”.
- AHT. 2020. “Informe técnico del Instituto de Estudios sobre la realidad argentina y latinoamericana”.
- Amadasi, Enrique. 2021. “La pandemia y la disminución de los viajes turísticos en la Argentina”. Acceso en agosto de 2022. <https://bit.ly/3LQnndk>
- Banco Central de la República Argentina. 2022. “Comunicación ‘A’ 7535”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/YRDN-r>
- Cañada, Ernest, y Carla Izcara, eds. 2021. *Turismo de proximidad. Un plural en disputa*. Barcelona: Icaria.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe). 2022. *Panorama social de América Latina 2021*. Santiago de Chile: CEPAL. [https://lc.cx/A\\_JqNc](https://lc.cx/A_JqNc)
- CEPAL. 2020. *Panorama social de América Latina 2019*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://lc.cx/xN1ZT5>
- Decreto 260/2020. Decreto de Necesidad y Urgencia que Amplía la Emergencia Sanitaria y Dispone la Adopción de Nuevas Medidas para Contener la Propagación del Nuevo Coronavirus. Boletín Oficial, 13 de marzo. <https://lc.cx/SQYwdO>
- Decreto 1297/2006. Apruébese la reglamentación de la Ley Nacional de Turismo 25.997. Boletín Oficial, 27 de septiembre. <https://lc.cx/utnCKR>
- Dirección Nacional de Turismo Social. 2022. “Registro de turistas sociales 2019-2022”.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2022a. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2022*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2022b. *Encuesta de Turismo internacional 2022*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2021a. *Encuesta Permanente de Hogares 2021*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2021b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2021*. Buenos Aires: INDEC.

- INDEC. 2021c. *Encuesta de Turismo Internacional 2021*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2020a. *Encuesta de Turismo Internacional 2020*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2020b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2020*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2019a. *Encuesta de Turismo Internacional 2019*. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC. 2019b. *Encuesta de Ocupación Hotelera 2019*. Buenos Aires: INDEC.
- JGM (Jefatura del Gabinete de Ministros). 2022. *Memoria detallada del estado de la Nación 2021*. Buenos Aires: JGM. <https://lc.cx/aI8DEW>
- JGM. 2021. *Memoria detallada del estado de la Nación 2020*. Buenos Aires: JGM. <https://lc.cx/g9-kSt>
- Ley 27.563/2020. Ley de Sostenimiento y Reactivación Productiva de la Actividad Turística Nacional. Boletín Oficial, 21 de septiembre. <https://lc.cx/jj9mpL>
- Ley 25.997/2005. Ley Nacional de Turismo. Boletín Oficial, 7 de enero. [https://lc.cx/ODRP4\\_](https://lc.cx/ODRP4_)
- Losada Trabada, Antonio. 2003. “Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 2 (2): 63-81. <https://lc.cx/n0lMdo>
- Martínez del Olmo, María Teresa. 2006. “La evaluación de políticas y programas públicos”. En *Análisis de políticas públicas*, editado por Margarita Pérez Sánchez, 175-195. Granada: Universidad de Granada.
- MECON (Ministerio de Economía de la Nación). 2021a. “Cuenta de inversión 2020”, 30 de junio. [https://lc.cx/Z\\_r4eP](https://lc.cx/Z_r4eP)
- MECON. 2021b. “Ley de Presupuesto”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 2020. “Ley de Presupuesto”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 2006-2019a. “Cuentas de inversión”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/8eVJsh>
- MECON. 2006-2019b. “Leyes de presupuesto”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- MECON. 1996-2019. “Leyes de presupuesto”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/3MTUuN>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2023. “Turismo internacional”. Acceso en agosto de 2022. [https://lc.cx/O-\\_cPW](https://lc.cx/O-_cPW)
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2022a. “PreViaje. 2° edición. Resultados finales”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/iTTogm>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2022b. “PreViaje puso en marcha al turismo: lo utilizaron 4,5 millones de argentinas y argentinos”, 4 de enero. <https://lc.cx/7DJGnV>
- Ministerio de Turismo y Deportes. 2021. “El programa Municipios Responsables se implementa en más de 80 destinos del país”, 10 de marzo. <https://lc.cx/KJW8MN>
- Naciones Unidas. 2020. “Análisis inicial de las Naciones Unidas. Covid-19 en Argentina: impacto socioeconómico y ambiental”, 22 de junio. <https://lc.cx/vACfCM>
- Navarro Drazich, Diego, y Cristian Lorenzo. 2021. “Sensitivity and vulnerability of international tourism by covid crisis: South America in context”. *Research in Globalization* 3: 1-8. <http://dx.doi.org/10.1016/j.resglo.2021.100042>
- OEATUR (Observatorio Económico de las Agencias de Viajes y Turismo). 2018. “Anuario 2018”. Acceso en marzo de 2021 <https://lc.cx/EQJY3M>
- OMT (Organización Mundial del Turismo). 2021. “Barómetro mundial del turismo 2020”. Acceso en agosto de 2022. <https://lc.cx/lCmRcP>

Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia

- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://lc.cx/sZy9cJ>
- Pérez Sánchez, Margarita. 2006. "El estudio de las políticas públicas". En *Análisis de políticas públicas*, editado por Margarita Pérez Sánchez, 51-75. Granada: Universidad de Granada.
- Rapoport, Mario. 2014. "Endeudamiento externo y pensamiento heterodoxo. La deuda externa argentina y la soberanía jurídica: sus razones históricas". *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* 42: 1-32. <https://lc.cx/DUyU6j>
- Resolución 262/2020. Reglamento del Programa de Auxilio para Prestadores Turísticos (APTUR). Ministerio de Turismo y Deportes, 18 de junio. <https://lc.cx/T34fYR>
- Santos, Milton. 1996. *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau
- Schenkel, Erica. 2021. "El turismo en la agenda pública latinoamericana: ¿cómo llegamos hasta aquí?". En *#TourismPostCOVID19. Turistificación confinada*, editado por Ernest Cañada e Iván Murray, 126-133. Barcelona: Alba Sud. <https://lc.cx/NVxThq>
- Schenkel, Erica. 2020. "Análisis de políticas turísticas. El INPROTUR en Argentina (2005-2015)". *Periplo Sustentable* 39: 264-288, <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i39.11434>
- Schenkel, Erica. 2018. "Turismo social y turismo receptivo. Dinámicas competitivas y cooperativas a partir de la nueva ley de turismo en Argentina". *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas* 18 (35): 39-52. <https://doi.org/10.22518/usergioa/jour/ccsh/2018.2/a04>
- Torgerson, Douglas. 1995. "Policy analysis and public life: the restoration of phronesis?". En *Political Science in History, Research Programs and Political Traditions*, editado por John S. Dryzek, James Farr y Stephen T. Leonard, 225-252. Cambridge: Cambridge University Press.
- Velasco González, María. 2020. "Políticas turísticas ante una pandemia". En *Turismo poscovid-19. Reflexiones, retos y oportunidades*, coordinado por Moisés Simancas, Raúl Hernández y Nohemí Padrón, 131-145. San Cristóbal de la Laguna: Universidad de la Laguna. <https://doi.org/10.25145/b.Turismopos-COVID-19.2020>

## Entrevistas

- Entrevistas a autoridades públicas provinciales y municipales, de marzo a octubre de 2021.
- Entrevistas a personas usuarias de PreViaje, de octubre de 2021 a agosto de 2022.
- Entrevista a representante de la Cámara Hotelera y Gastronómica, enero de 2021.
- Entrevista a representante del Ministerio de Turismo y Deportes, agosto de 2021.

Cómo citar este artículo:

Schenkel, Erica. 2024. "Estado, turismo y covid-19 en Argentina: implicaciones de las políticas durante la pandemia". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 155-175. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5763>



## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

**Comunes diversos.**

---

**Propiedad, agua y política**

---

**en los barrios periféricos de Bolivia**

---

Cristina Cielo

---

Editorial FLACSO Ecuador/Abya-Yala

---

292 páginas


Cristina Cielo nos convida a emprender un viaje hacia la Zona Sur, hacia las secas colinas que delinear el horizonte después de dejar atrás las animadas calles del centro con sus mercados e inmuebles atiborrados. Poco a poco, mientras leemos su libro, llegamos a esas edificaciones dispersas construidas entre grandes porciones de tierra y lotes vacíos, llegamos a la denominada periferia. Entonces nos mezclamos con la gente de los barrios periféricos, nos adentramos en sus modos de conformar colectivos y sujetos. También nos topamos con sus relaciones –interpersonales, emprendedoras, unificadas–, esas que nos permiten explorar las disímiles desigualdades que coexisten en ese espacio.

La autora va develando lo que se oculta tras la organización comunitaria en los barrios periféricos de Bolivia. Documenta cómo se tejen las disputas alrededor de aquellas cuestiones que atañen a la vida en comunidad: el agua, la propiedad de la tierra, la lucha en conjunto para ser parte de la ciudad. Muestra las formas en que moradores y moradoras de estos barrios constituyen a diario sus subjetividades comunes y diversas, a través de sus prácticas vitales, sus economías afectivas y sus apuestas políticas.

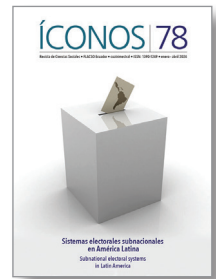
Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas queer y veganismos decoloniales

*Antispeciesist feminisms in Ecuador and Colombia: Queer practices and decolonial veganisms*

 Mgtr. Juan José Ponce-León. Doctorando. Universidad Autónoma de Madrid (España). (juan.j.ponce@estudiante.uam.es) (<https://orcid.org/0000-0002-9588-7390>)

Recibido: 28/03/2023 • Revisado: 22/05/2023  
Aceptado: 30/09/2023 • Publicado: 01/01/2024



## Resumen

En este artículo se analiza la configuración de los feminismos antiespecistas a partir de las experiencias de una activista trans y doce mujeres animalistas de Ecuador, junto con la obra performática de una artista trans de Colombia. Se emplea un modelo teórico que pone en diálogo los feminismos comunitarios con los estudios feministas animalistas, a fin de identificar los discursos y prácticas decoloniales que caracterizan a estas subjetividades políticas. Se utiliza metodología cualitativa basada en catorce entrevistas en profundidad y el análisis de imágenes codificadas con el programa Atlas.ti. Se expone, por un lado, cómo las activistas denuncian los regímenes patriarcales y carnistas en el interior de los movimientos sociales y, por otro, se enfatiza el lugar del cuerpo-territorio y de la animalidad en cuanto espacio sensible de disputa política para cuestionar los binarismos de género y de especie. A través de la reanimalización como práctica decolonial, que supone encarnar determinadas políticas de lo abyecto mediante el “travestismo animal”, se evidencia el estrecho vínculo entre el especismo y la colonialidad del poder y del género. Se concluye que con estos feminismos antiespecistas se cuestiona el lugar de lo animal como marcador de poder y como proceso de subalternización y, valiéndose de la performance, se busca traducir el lugar sufriente de los animales no humanos para propiciar alianzas y tejidos interespecie.

*Descriptores:* animales; colonialidad; especismo; feminismo; género; veganismo.

## Abstract

This article analyzes the configuration of anti-speciesist feminisms (AF) based on the experiences of a trans activist and twelve animalist women from Ecuador, along with the performative work of a trans artist from Colombia. A theoretical model is used that puts community feminisms in dialogue with Feminist Animal Studies to identify the decolonial discourses and practices that characterize these political subjectivities. Qualitative methodology based on fourteen in-depth interviews and the analysis of images coded with the Atlas.ti program is used. On the one hand, we show how activists denounce patriarchal and carnist regimes within social movements and, on the other hand, we emphasize the place of the body-territory and animality as a sensitive space of political dispute to question gender and species binarisms. Through reanimalization as a decolonial practice, which entails embodying certain politics of the abject through “animal transvestism”, the close link between speciesism and the coloniality of power and gender becomes evident. It is concluded that these anti-speciesist feminisms question the place of the animal as a marker of power and as a process of subalternization and, through performance, seek to translate the suffering place of non-human animals to promote interspecies alliances and fabrics.

*Keywords:* animals; coloniality; speciesism; feminism; gender; veganism.



Juan José Ponce-León

Somos les maricas, travestidas, desgenerizadas, inhumanas –deshumanizadas, ferales y salvajes. Somos les irreverentes, ingobernables, apátridas, marginales y sudacas. (...) Hablamos desde el transfeminismo antiespecista, queremos desestabilizar las opresiones, poner sobre las mesas feministas el debate por los privilegios de especie; y sobre las mesas antiespecistas el debate por los privilegios de género.

—Valentina Trujillo y Analú Laferal, *Manifiesto transanimal*

## 1. Introducción

El objetivo fundamental del presente artículo es abordar las relaciones teóricas y ético-políticas entre los feminismos y los animalismos<sup>1</sup> antiespecistas en Ecuador y Colombia. Esto implica interrogar tanto el binarismo sexogenérico como el de especie. Además, se coloca la mirada sobre la cuestión animal desde una perspectiva transgénero, problematizando la noción de animalidad como fuga del género y como una política de lo abyecto. Para esto se utilizan dos casos de estudio, los cuales orbitan sobre la obra artística y performativa de activistas antiespecistas y transfeministas de Ecuador y Colombia.

A continuación, se describe el bagaje histórico de los estudios feministas animalistas. Se menciona el surgimiento de los primeros ecofeminismos que incorporaron la ética del cuidado hacia los animales no humanos en la década de los ochenta en Estados Unidos. Se expone la complicidad de los feminismos hegemónicos respecto a la explotación animal y se denuncia la ausencia de un análisis interseccional que permita develar críticamente la imbricación de los sistemas y estructuras de opresión que sostienen el heteropatriarcado, el especismo y el extractivismo.

En América del Norte es posible identificar una primera articulación de los ecofeminismos en 1980.<sup>2</sup> Estos fueron resultado de la convergencia de movimientos feministas, antinucleares y por la paz (Gaard 2002). Su base social tuvo como fundamento previo las discusiones en torno a la empatía y a la disposición de cuidado hacia los animales no humanos en los movimientos contraculturales feministas de la década de los sesenta y setenta. Principios como la no violencia, la crítica a la hambruna mundial, la lucha por los derechos civiles, el cese a la guerra de Vietnam y a los costos ambientales del consumo de carne y sus derivados constituían los ejes articuladores (Gaard 2002). Así, se imbricaron dichos discursos y demandas políticas, los cuales se tradujeron en prácticas vegetarianas que operaban como una forma micropolítica de protesta.

<sup>1</sup> Entendidos como “conjuntos de prácticas y movimientos orientados a la defensa y liberación animal” (González y Ávila 2022, 36). No todos los animalismos son antiespecistas, como el caso de algunas activistas rescatistas de perros y gatos que reproducen esquemas de discriminación basados en la especie a través de prácticas no veganas como el consumo de los cuerpos muertos de algunos animales, esto se conoce como alimentación carnista (Ponce León 2020). Esta investigación se concentró en activistas antiespecistas.

<sup>2</sup> Destacan académicas y militantes como Carol Adams, Marti Kheel, Greta Gaard, Brian Luke, Lori Gruen, Josephine Donovan, entre otras (Gaard 2002).

En ese contexto, surge una primera composición de los feminismos antiespecistas (FA) que denunciaban el silencio e incluso la complicidad de algunas feministas y ecofeministas frente a la explotación animal (Adams 1991). Esto implicaba situar la cuestión animal en el centro de los conocidos debates al interior de los feminismos y de los movimientos de mujeres sobre la ética del cuidado y el sostenimiento de la vida. De acuerdo con Gaard (2002), en su revisión del origen y desarrollo de los feminismos vegetarianos en América del Norte, los animales se encuentran en un lugar predominante en los debates y prácticas políticas. En la primera ola se reconoce el vínculo entre las mujeres, la lucha antiviviseccionista,<sup>3</sup> el vegetarianismo y las reformas por el bienestar animal; se destaca Mary Wollstonecraft. En la segunda ola, feministas como Carol Adams y Marti Kheel denunciaban las similitudes estructurales, culturales y lingüísticas entre el especismo, el sexismo y el racismo. Se denunciaba la asociación conceptual entre la propaganda nazi y la esclavitud con la objetivación animal. En ese contexto destaca el trabajo de Marjorie Spiegel. En esa misma época, los feminismos lésbicos se manifestaban contra el consumo de carne como símbolo de dominación patriarcal y exponían una relación crítica entre el heteropatriarcado y el especismo (Gaard 2012).

En definitiva, los análisis críticos de la época ya enfatizaban la interconexión de la explotación animal con la explotación de la naturaleza, las mujeres, las personas racializadas y la diversidad sexogenérica. Además, puntualizaban la politización de la vida cotidiana, por ejemplo, a través de problematizar las relaciones afectivas y la alimentación. “El ecofeminismo vegetariano pone en práctica la idea feminista de que ‘lo personal es político’ y examina los contextos políticos de las elecciones dietéticas, así como las decisiones estratégicas y operativas en ciencia y economía” (Gaard 2002, 117 [traducción propia]).

Por ello, los enunciados ecofeministas que señalaban la importancia de estudiar los objetos de la opresión (mujeres, animales, naturaleza), con los sistemas y estructuras de opresión (heterocissexismo, especismo, extractivismo), demandaban un análisis feminista a los problemas socioambientales para una mejor comprensión de cómo opera la dominación y viceversa. A este respecto, los feminismos poshumanistas y antiespecistas (Deckha 2013) bebieron de esta tradición política y de pensamiento y desde la interseccionalidad incorporaron a dichos análisis la cuestión animal y el especismo a sus líneas de investigación y a sus agendas de lucha.

En ese contexto surgen los estudios feministas animalistas (Cudworth 2016), que critican la masculinización de la ética animal y, por tanto, su hiperracionalización ilustrada (Donovan 1990) y ubican desde un análisis feminista una ética del cuidado contextual y situada (Gaard 2012). Esto como respuesta a ciertas posturas esencialistas al interior de los ecofeminismos (Twine 2010) y, en especial, como rechazo a los denominados “veganismos ontológicos” de Adams (1991), por operar bajo presupuestos universalistas y etnocéntricos (Plumwood 2000). En esa misma línea, Hamilton (2019) ha cuestionado las posturas reaccionarias de los feminismos radicales o culturales, de

<sup>3</sup> Movimiento contra la experimentación con animales.

la línea de Mary Daly, por parte de Adams (1990) en contra de la pornografía y del trabajo sexual. En ese escenario irrumpen los feminismos veganos negros de corte anticapitalista e interseccional, que cuestionan la elitización y las lógicas neocoloniales de los animalismos blancos estadounidenses (Harper 2011; Polish 2016; Ko y Ko 2017).

En ese orden de ideas, conviene preguntarse ¿cómo se articulan los feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia? Esto nos lleva a los debates sobre los feminismos comunitarios, populares y decoloniales que componen como eje epistémico, ético y político la crítica feminista al capitalismo y al extractivismo, contextual e históricamente situada en la región de Abya-Yala en articulación con la conformación de los animalismos antiespecistas del Sur.

Los FA en América Latina han cobrado notoriedad a partir de la segunda década del siglo XXI, principalmente por la emergencia de los debates animalistas al interior de los movimientos sociales de izquierda. En ese contexto, a continuación, se esbozan los aportes teórico-políticos de los FA de la región, que han bebido de las cosmovisiones indígenas, de los feminismoslésbicos y antigordofóbicos, y los transfeminismos. Estos diálogos ponen en tensión la configuración blanco-hegemónica de los veganismos y, a la par, critican fuertemente la reproducción de esquemas de opresión vigentes, como el especismo al interior de los feminismos. Los feminismos antiespecistas en América Latina han cobrado notoriedad a partir de la segunda década del siglo XXI, principalmente por la emergencia de los debates animalistas al interior de los movimientos sociales de izquierda.<sup>4</sup> En ese contexto, se identifican valiosos trabajos teóricos y empíricos en la región.

Desde Guatemala y México se han planteado diálogos feministas antiespecistas a la luz de los feminismos comunitarios e indígenas provenientes de la cosmovisión maya (Guerra Marroquín 2022). Así, se rescatan posibilidades distintas de relacionamiento con los animales, con el cuerpo y con los territorios que colocan en el centro la defensa de la red de la vida. Esta propuesta converge con la crítica decolonial a los veganismos blancos planteada por Davidson (2021), en la cual se cuestiona una identidad homogeneizante y neocolonial que reproduce un veganismo vivenciado como una opción de consumo solamente disponible en una sociedad de mercado. Esto es problemático porque anula otras configuraciones políticas subalternas afines a la lucha animalista, reduciendo el antiespecismo a un problema identitario ligado a la lógica capitalista y neoliberal.

En ese contexto, cobran radical importancia los animalismos decoloniales del Sur. Destacan el movimiento afrovegano de Brasil (Trícia Disconzi y Rodrigues Silva 2020); los trabajos sobre los (trans)feminismos antiespecistas pensados desde Argentina, los cuales desde miradas decoloniales, interseccionales y *queer* cuestionan los dualismos ontológicos, tales como masculino-femenino, razón-emoción, naturaleza-cultura, humano-no humano, colocando a la animalidad en un lugar posidentitario de deconstrucción y emancipación

<sup>4</sup> Ver los dossiers “Feminismos, género(s) y antiespecismo” de 2016 y “Los feminismos a través del espejo: animalidad, género y vidas precarizadas” de 2021, ambos publicados en la *Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales*, y una edición especial de la revista *Animales y Sociedad* publicada en 2021 bajo el título “Feminismo antiespecista”.

(González 2019). Desde Chile resalta un enfoque interseccional que plantea un cruce político fundamental que articula un feminismo gordo, lésbico anticapitalista y antiespecista (Álvarez Castillo 2014) que denuncia la normalidad corpórea vinculada a la gordofobia y a una concepción estética hegemónica de un veganismo blanco, y también la violencia simbólica ejercida al interior de espacios feministas contra de activistas antiespecistas.

En ese mismo orden, desde Colombia Trujillo Rendón (2022) plantea un trans-feminismo antiespecista que se nutre del ecofeminismo crítico, de la ecología y del ecosocialismo *queer*, denunciando la relación entre las opresiones cisheterosexistas y el especismo. Esto es importante porque se cuestionan los dispositivos de exclusión y deshumanización hacia los cuerpos que existen por fuera del ideal normativo y esencialista de lo humano. En Ecuador Antonella Calle (2021) estudió los discursos y representaciones en torno a la cosificación de los cuerpos de los animales no humanos y de las mujeres, a partir de vallas publicitarias colocadas en el país con el objetivo de vender carne.

Esta sección buscó situar el campo epistemológico y el desarrollo histórico de los estudios feministas animalistas (EFA) en el Norte Global a partir de los años ochenta. Además, se expuso el desarrollo de una agenda teórica y política de los FA que empiezan a consolidarse en la segunda década del siglo XXI en América Latina. A continuación, consta un análisis empírico de las conexiones entre la opresión de los cuerpos feminizados y los cuerpos animalizados. En el caso de Ecuador, a partir de las experiencias de 12 mujeres activistas y de dos activistas trans, y en el de Colombia mediante la obra performática de una artista trans, quienes encarnan los FA a través de prácticas y discursos situados.

## 2. Metodología

La metodología fue de tipo cualitativa y la técnica utilizada fue la entrevista en profundidad. En total se desarrollaron 12 entrevistas entre 2019 y 2020 a mujeres activistas de entre 26 y 65 años, vinculadas al animalismo antiespecista y a los feminismos en el Ecuador (tabla 1). Además, se realizaron también dos entrevistas semiestructuradas en 2020, y se utilizaron los registros audiovisuales de la obra artística de una de estas entrevistadas en la que se vincula la esfera transgénero y los cuerpos en tránsito con la animalidad.

La selección de las participantes del estudio se realizó de acuerdo con los principios del muestreo teórico (Glaser y Strauss 2006). Este tipo de muestreo no probabilístico buscó, con base en determinados conceptos emergentes como animalidad y animalización, explorar sus dimensiones empíricamente a partir de las experiencias de las entrevistadas. El análisis de las entrevistas e imágenes se realizó a través del programa Atlas.ti y se utilizó un sistema de codificación selectivo partiendo de los conceptos seleccionados, en diálogo con un sistema de codificación abierto y axial que permitió generar frecuencias y subcategorías (Strauss y Corbin 2002). Este análisis entre la codificación abierta y el muestreo teórico se acerca a lo que Ragin (2007) denominó “reducción”, para referirse a un diálogo permanente entre los marcos analíticos y las imágenes empíricas.

Tabla 1. Personas entrevistadas durante la investigación

Nombres	Identidad	Edad	Organización	Posición política
Analú	No binaria	33 años	Ninguna	Tranfeminismo antiespecista
Andrea	Hombre trans no binario	35 años	Movimiento Afro del Azuay	Tranfeminismo antiespecista y antirracista
Lorena	Mujer	65 años	Protección Animal Ecuador (PAE)	Animalismo
Carla E.	Mujer	27 años	Libera Ecuador, Yasunidos, Colectivo Natura Insurrecta	Comunismo, feminismo antiespecista
Antonella	Mujer	29 años	Libera Ecuador, Yasunidos	Feminismo antiespecista, ecologismo
Shady	Mujer	34 años	Protección Animal Ecuador, Movimiento Animalista Nacional (MAN)	Animalismo, conservacionismo
Cristina	Mujer	35 años	Yasunidos Colectivo Activistas por la Defensa y Liberación Animal (ADLA)	Ecologismo, Feminismo antiespecista
Arlen	Mujer	29 años	La Changa, Luna Roja, Casa Okupa La Turbina,	Anarquismo, feminismo antiespecista
Pauli	Mujer	36 años	Casa Okupa La Turbina	Anarquismo, feminismo antiespecista
Grace	Mujer	26 años	Colectivo Activistas por la Defensa y Liberación Animal (ADLA), Bloque Feminista Antiespecista	Feminismo antiespecista
Claudia	Mujer	32 años	Colectivo Voces de la Tierra, Colectivo Natura Insurrecta (Cuenca)	Comunismo, feminismo antiespecista
Verónica	Mujer	31 años	Yasunidos Loja, Acción Defensa Animal Loja (ADA)	Ecologismo, feminismo antiespecista
Carla G.	Mujer lesbiana	46 años	Activismo independiente (no organizado)	Animalismo
Nickoll	Mujer	27 años	Bloque Feminista Antiespecista	Feminismo antiespecista

Elaboración propia.

### 3. Análisis y resultados

En esta sección se realiza un ejercicio permanente de reapropiación del cuerpo-territorio por parte de las activistas. El cuidado de la vida y las relaciones interespecie configuran sus prácticas de emancipación. Así, la liberación animal se imbrica con la autodeterminación de los cuerpos de las activistas, a este proceso se le llamará reivindicación de la animalidad o animalización.



*Subjetividades políticas feminizadas y animalizadas del Sur:  
reapropiación del cuerpo-territorio*

En esta sección se presenta un análisis multisituado de los discursos y prácticas políticas y artísticas de sujetos concretos que encarnan los (trans)feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia. La conformación de un sujeto político feminista antiespecista en Ecuador y en Colombia se puede identificar a partir de dos procesos. El primero, constituido por mujeres y disidencias sexuales vinculadas al animalismo que no encontraron afinades políticas, ideológicas e incluso estéticas y corporales al interior de los colectivos antiespecistas. El segundo, marcado por procesos de reflexión individual o colectiva al interior de otros movimientos sociales, fundamentalmente ecologistas, feministas y *queer*, que operaron como mecanismos de sensibilización y disputa sobre el animalismo.

En ese sentido, la activista, artista, gestora cultural y transfeminista negra Andrea de 35 años, nacida en Guayaquil, Ecuador, comenta:

en lo personal los LGBTI sufren discriminación, las mujeres también porque es un mundo machista, y luego comienzo a darme cuenta de que igual yo seguía oprimiendo a alguien más, en este caso eran las otras especies y los otros cuerpos que habitaban el planeta (entrevista a Andrea, junio de 2020).

183

Entonces, se reconoce un proceso de sociabilidad militante en el que la lucha por la liberación total toma una forma ética y política corporeizada de las diversas opresiones que atraviesan a sus integrantes. De acuerdo con Andrea “no es posible pensarnos en un mundo equitativo, en un mundo mejor, en un mundo que respete la diferencia si también no comenzamos a pensar que somos una de las tantas especies que habita el mundo, no somos los dueños ni los terratenientes de nada” (entrevista a Andrea, junio de 2020). Este horizonte de sentido y el encuentro con la diferencia permite cuestionar los veganismos blancos que ejercen lógicas coloniales o que niegan la interseccionalidad de las opresiones. Esta distancia crítica con los veganismos corporativos permite visibilizar su pluralidad (Fernández y Parada Martínez 2022) y aproximarse a un feminismo basado en una justicia social interespecie. A continuación, se describen y caracterizan determinados nodos críticos que configuran estos (trans)feminismos antiespecistas del Sur.

Los FA se caracterizan por una crítica férrea a la colonialidad, a la autoridad y a la domesticación. Esta posición ético-política, que se traduce en prácticas concretas tanto en las relaciones interespecie que se mantienen con los animales no humanos como en espacios políticos, está marcada por una defensa de la autonomía de los cuerpos y la autodeterminación individual y colectiva, y por una crítica a los regímenes patriarcales y especistas que establecen determinadas políticas de cuidado en la denominada esfera de lo privado, que recaen sobre los cuerpos

feminizados. Este último elemento, al mismo tiempo funciona como un espacio de agenciamiento. Así, como lo comenta una activista entrevistada, “también es un punto a favor, porque mis acciones desde el plato van a influir hacia el resto” (entrevista a Pauli, junio de 2019).

Estas prácticas animalistas que tienen en su base el cuidado de la vida, la politización de lo cotidiano y el cuerpo-territorio, como lugar de enunciación y disputa de lo político, suponen determinados modos de relacionamiento con los animales, consigo mismas y con sus corporalidades, y con los círculos políticos a los que concurren. Este componente de los FA se relaciona con lo que Cabnal, desde los feminismos comunitarios, plantea como el proceso subjetivante de “vivir en un cuerpo y en el espacio territorial comunitario las opresiones histórico-estructurales creadas por los patriarcados” (Cabnal 2010, 11). Por tanto, sus prácticas descolonizadoras (Rivera Cusicanqui 2010) tienen como acto político de emancipación la recuperación y reapropiación de su primer territorio, el cuerpo (Cabnal 2010). Esto como respuesta al embate colonialista y patriarcal que domestica e instrumentaliza los cuerpos.

#### *El carnismo en los feminismos antropocéntricos como penetración colonial*

184

Los feminismos antiespecistas denuncian el falocentrismo y el carnismo (Joy 2002) como ideologías que legitiman la explotación animal y de las mujeres al interior de los movimientos sociales y en la ciudadanía en general, y, en consecuencia, ubican la importancia de ponerlo en debate. Según refiere otra activista, “el tema del carnismo es bastante importante hablarlo, la socialización del consumo de animales torturados para tragar asociado desde la fuerza viril” (entrevista a Cristina, julio de 2019). Esto implica un ejercicio de politización de la animalidad que funciona de dos maneras: por un lado, como lugar de disputa de lo público en espacios de sociabilidad militante, relacionado fundamentalmente al consumo de animales; y por otro, como un acto performático que permite visibilizar la explotación animal junto con la transfobia, en el caso de los transfeminismos encarnados por Analú. En los dos casos se denuncia el acto de “penetración colonial” (Cabnal 2010) que suponen los órdenes de género y especie.

Esta dimensión crítica busca visibilizar lo que Lugones (2010) denominó “colonialidad del género”, como respuesta al binarismo sexo-género de la “colonialidad del poder” de Quijano (1992, 2014). La dominación colonial y la subordinación de las mujeres tuvo como base la biologización y la naturalización del género, de igual forma que la animalización de los cuerpos oprimidos y la esencialización de los animales como objetos tiene una matriz colonizadora y totalizante sobre la vida. Esta imbricación es denunciada por los feminismos antiespecistas latinoamericanos.

Figura 1. Bloque Feminista Antiespecista marchando el 8 de marzo en Quito



Fuente: Archivo del Bloque Feminista Antiespecista.

El Bloque Feminista Antiespecista ha participado en las marchas feministas realizadas en Quito por el 8 de marzo (figura 1) con consignas anticapitalistas, antipatriarcales y decoloniales que colocaban la cuestión animal y el problema del especismo en el centro del debate. Según sus integrantes se buscaba denunciar el sexismo y el especismo como dos fenómenos indisociables y, con ello, interpelar el carnismo al interior del movimiento de mujeres y de las disidencias.

En la figura 2 se observa a mujeres que marchan con caretas de animales y en el centro una activista desnuda teatraliza la cosificación que sufren las vacas por parte de la industria láctea y el robo de su leche. Esta *performance* va acompañada de consignas anticapitalistas en el contexto del paro nacional de 2015 convocado por el movimiento indígena. Así como Moore Torres (2018) plantea que desde la crítica a la colonialidad los feminismos del Sur han buscado tensar al feminismo hegemónico de Occidente, que sitúa al género como la fuente única de opresión y que enaltece a un sujeto histórico y universal: mujer blanca, heterosexual, clase media y urbana, los feminismos antiespecistas latinoamericanos acentúan las relaciones de clase, raza y especie como elementos estructurales de la opresión.

En ese sentido, se han realizado *performances* específicos cuyos contenidos artístico-políticos han buscado señalar el problema de la explotación animal, y con ello, denunciar el componente eurocéntrico y el supremacismo humanista desde los que se enuncian los feminismos antropocéntricos de la región que no han problematizado la explotación animal y los privilegios de especie. Por ejemplo, en el contexto de una marcha que implicó paralizar una vía pública, las activistas teatralizan los regímenes de explotación y el trato cruento a las hembras no humanas por parte de la industria láctea, esta *performance* buscó visibilizar y denunciar al gran complejo agroindustrial, relacionado con el consumo de animales (figura 3).



Figura 2. Bloque Abolicionista por la Liberación Animal en el paro nacional, 2015



Fuente: Archivo ADLA.

Figura 3. Marcha por la liberación animal en Quito



Fuente: Archivo ADLA.

En estos momentos de irrupción en lo público las actoras ponen su propio cuerpo y encarnan las figuras de la animalidad como forma de denuncia. Sin embargo, se ha cuestionado la posible sexualización y objetivación de las mujeres en campañas antiespecistas que afirmarían modos hegemónicos de explotación (Deckha 2008).

En este punto es importante mencionar la heterogeneidad de los feminismos anti-especistas, pues en el caso del Bloque Feminista Antiespecista de Quito hubo un fraccionamiento del proceso, según comentan algunas integrantes, debido a ciertas posturas denunciadas como transfóbicas por parte de algunas mujeres que caían en los lugares comunes de biologización del género y que desconocían a las disidencias sexuales como sujetos políticos legítimos. Así, las apuestas descolonizadoras de los feminismos antiespecistas requieren una dimensión procesual que despliega una crítica interna permanente.

*Corporeización y praxis crítica de género: la animalización como política de lo abyecto*

La corporalidad y el lugar de disputa de lo público de las feministas antiespecistas comparten una temática común, se denuncia la cosificación de las mujeres y de los animales a través de una puesta en escena de un esquema de explotación y dominación compartido —especismo y patriarcado—. Esta crítica es de carácter interseccional, según refiere Soledad:

observo una dinámica muy parecida entre la cosificación de una mujer y la cosificación del animal (...). Pasa por una idea de dejarles de ver como seres humanos en el caso de la mujer y de no verlos como un ser sintiente o simplemente como un ser que también tiene derechos, en el caso del animal. Y luego esta cosificación nos permite fácilmente explotar, en el caso de la mujer, ya sea desde una explotación sexual, laboral o en cualquiera de los niveles y en el caso de los animales es una explotación de consumo, de exhibición, de vivisección (entrevista a Soledad, junio de 2019).

187

La visibilización y denuncia de la violencia patriarcal es un eje nodal en su accionar político y configura sus prácticas. De esta manera se cuestiona el proceso de socialización especista y patriarcal, configurando una ética del cuidado interespecie, la cual en algunos casos es posible gracias a las experiencias de explotación compartida. Las vivencias de abuso sexual y de violencia intrafamiliar, según las activistas, operan como llaves de apertura hacia una disposición empática respecto a la condición de objetivación y cosificación de los animales no humanos. Por tanto, estos proyectos feministas latinoamericanos tienen como matriz de emancipación una praxis de género crítica que considera la animalidad y animalización de los sectores subalternos como una reproducción estratégica de la colonialidad del poder y del heteropatriarcado, pues el lugar de lo animal históricamente se ha construido en oposición a lo humano y ha funcionado como un dispositivo que habilita el sacrificio y la apropiación de diversas corporalidades.

De acuerdo con las activistas, ser testigo y haber vivido violencia de género no solo posibilita la empatía como un lugar afectivo y existencial que da acceso al reconocimiento del otro, sino que también da lugar a un análisis feminista ético y político en clave de la interseccionalidad-decolonialidad de las opresiones, donde los procesos de

animalización y cosificación forman parte sustantiva de su crítica. Estos momentos subjetivantes permiten colocar hacia afuera, en la esfera de lo público, el problema de la violencia. Según se observa claramente en otra *performance* denominada “Carne humana” (figura 4).

Figura 4. *Performance* “Carne humana”



Fuente: Archivo ADLA.

Lo relevante de este proceso es que dicho ejercicio de enunciación y denuncia no se limita a revelar y politizar el sufrimiento causado por la violencia patriarcal, que se vive, por ejemplo, en los espacios de militancia, sino que también estas mismas experiencias permiten colocar el problema de la explotación animal en el espacio de lo público. Estas voces podrían interpelar a las feministas que en sus prácticas y discursos reproducen esquemas de colonialidad (Montanaro 2017) desde un ejercicio de reapropiación de su propio cuerpo-territorio, y desde la politización de las vivencias emocionales que la violencia especista y patriarcal les han impregnado.

En este punto es importante mencionar el trabajo de Analú, activista, artista e investigadora de 35 años nacida en Bogotá, Colombia, quien ha utilizado la *performance* y el ‘artivismo’ para visibilizar la animalidad como un lugar de fuga del género, de corporeización de lo animal y como un acto de sororidad colectiva. Este proceso de subjetivación política supone un tipo de agenciamiento de lo público, según refiere Analú a propósito de su obra “El peregrinaje de la bestia”.

No se trataba solamente de poner la bestia en lo público, sino en los lugares donde normalmente nos han violentado, los lugares donde históricamente está el macho que



Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas *queer* y veganismos decoloniales

nos grita, el que se ríe, el que quiere abusar de nosotras. Tenía la necesidad de cambiar la narrativa, la forma de habitar la calle, que no fuera desde el miedo, sino generar miedo (Hincapié 2020, párr. 18).

De esta manera en su obra se trabaja el miedo y se denuncian las violencias que han vivido las personas trans y los otros animales en Colombia. Para la artista, esta crítica apunta al heteropatriarcado, a la religión católica y al sistema capitalista-especista. Estas prácticas *queer* permiten situar determinados metamarcos de la acción política transfeminista y animalista.

Su apuesta por un “travestismo animal” implica un proceso de politización de una corporalidad que escapa y tensiona permanentemente el binarismo de género y se afirma teatralmente desde y con la animalidad (figura 5). Aquí se encuentra la dimensión *queer* del veganismo, en la medida de su potencial de desnaturalización del género y de la disrupción en la barrera humano-animal (Simonsen 2021).

Según Analú, “no siento que el cuerpo sea un territorio ya ganado, todo el tiempo tengo que salir a poner en negociación lo que pasa en mi cuerpo con el mundo” (Hincapié 2020, párr. 8). En la obra de Analú se está disputando el lugar del cuerpo-territorio y el uso del espacio público, el cual históricamente ha invisibilizado y violentado a lo abyecto. Estas *performances* suponen una ritualización del dolor y recuperan lo público como espacio de denuncia e interpelación del orden de género y de la especie imperante. Así, se generan contrarrativas subversivas y menos domesticantes del género (Deckha 2008). Para la autora se trata de un proceso alquímico, corporeo-afectivo y ético-político de transmutación:

hago los rituales porque hay algo que me está doliendo mucho y las formas tradicionales o cotidianas no me bastan, cuando lo grito, cuando me desnudo hago *performance*, no sé si realmente sienta que me sana pero dejo de angustiarme tanto y eso finalmente es la *performance* (Hincapié 2020, párr. 11).

Figura 5. Animalidad: catálogo de inmovilizaciones salvajes



Fuente: Archivo de Analú Laferal.



Lo anterior interpela la excesiva racionalidad de las disertaciones clásicas sobre la ética animal (Gaard 2002). Puesto que los feminismos antiespecistas colocan al cuerpo y al afecto como centro de su experiencia política de la animalidad, esta es una práctica decolonial en la medida en la que cuestiona la producción homogénea del pensamiento racional eurocéntrico (Kucmierczyk 2020) y la colonialidad del género y del poder (Lugones 2010). La violencia y su supervivencia operan como elementos corporeizados de subjetivación política. Se trata de un ejercicio de reconocimiento de la violencia y de encuerpamiento del proceso de animalización que esto supone.

La corporeización de la animalidad demanda un ejercicio de reconocimiento del otro que tiene como base experiencias de opresión. Esta consciencia de la interconexión de las opresiones produce un incremento en su compromiso militante. De esta manera, se cuestionan las narrativas patriarcales sobre la razón ilustrada que articulan jerarquías, en las cuales las mujeres y las diversidades son animalizadas y concebidas como bestias salvajes, lo mismo que ocurre con los animales no humanos y con los sujetos racializados (Boisseron 2018; Wrenn 2019). Esta crítica es importante porque permite visibilizar un gradiente de opresión que tiene como objetivo anular todo lo que existe por fuera de la razón, es decir, lo animal, lo salvaje y lo natural.

En ese contexto, estos feminismos animalistas cuestionan el desconocimiento de la alteridad y asumen la periferia y lo salvaje como un lugar político y corporal de reivindicación. Retomando a Kucmierczyk (2020), se trata de un ejercicio epistémico y ético-político de “hacer volver al corazón” como respuesta a la domesticación de Occidente de los espíritus y de los cuerpos. Es decir, la reapropiación del cuerpo-territorio subvierte el lugar de la animalización como un espacio de la colonialidad del poder que afirma estructuras de opresión, al contrario, mediante un proceso de reanimalización se despliegan prácticas emancipatorias que consisten en “traducir” la condición animal. Así lo refiere Andrea:

las ventajas de los feminismos es que las mujeres blancas no necesitan hablar por las mujeres negras porque las mujeres negras tienen su propia voz, pueden elaborar sus propios discursos. Pero en el caso del antiespecismo es como si yo ahora siento que es un lugar de ponerme como una traductora, no es que estoy hablando por la chimpancé, por el agua, por el cobalto, por el cobre, no estoy haciendo el ejercicio de yo encarnar o yo representarles. Sino más bien tratando de hacer este ejercicio de traducción (entrevista a Andrea, junio de 2020).

A este respecto, Analú en sus obras (figura 6) ocupa el cuerpo, la bestialidad, las inmobilizaciones, el dolor, lo oscuro, lo desviado, lo satánico y el travestismo como métodos de interpelación. Así lo expresa:

No te duele que marquen a las vacas o a los toros, pero cuando ves que me estoy marcando te enfadas y piensas que estoy loca o te da tristeza, te da angustia cuando es tu especie

Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas *queer* y veganismos decoloniales

y no cuando es otra. Esta acción abría dos posibilidades inmensas: por un lado, en la apuesta antiespecista ¿cómo hacer para que las personas se cuestionen sobre el dolor de otras especies animales diferentes a la humana?, y por otro, en la apuesta trans. Quería pensar algo diferente a lo humano, no quería quedarme pensando unos códigos de generización del cuerpo sexuado (saber si es un cuerpo de un varón o una hembra). Como una fuga a eso pensé en la posición política de ser un animal salvaje que no le importa si es hombre o mujer, que no le interesa vestirse ni siquiera, con el tiempo decidí llamar a esas exploraciones “travestismo animal” (Hincapié 2020, párr. 13).

De esta manera, se configura una disposición crítica en dos sentidos. En primer lugar, con el fin de interpelar una agenda feminista que presenta poca apertura frente a otros procesos de reivindicación social, principalmente aquella que desconoce la relación entre la domesticación animal y la colonialidad y, por tanto, la imbricación entre el binarismo de género y de especie.<sup>5</sup> En segundo lugar, se apunta a la dificultad de los animalismos para involucrarse en las agendas de las izquierdas y de los transfeminismos. Lo anterior tiene como base discursiva un cuestionamiento a los privilegios sociales, aquellos que ostentan un lugar de complicidad frente a las opresiones. Así lo comenta una activista:

Lastimosamente, la mayoría elige quedarse en esa zona de confort porque no van a renunciar a sus privilegios. O sea, sus privilegios de la palabra, de hacer lo que te da la gana, de comer al animal que te dé la gana, hacer con una mujer lo que te dé la gana, de tratar a una persona como te dé la gana porque eres de un estatus social (entrevista a Antonella, julio de 2019).

191

Esta imbricación que denuncia las estructuras de opresión y los mecanismos asimétricos de poder, que tienen como base relacional dichos privilegios, reproduce el cuestionamiento a la misantropía y al desconocimiento de otras problemáticas sociales por parte de sectores animalistas. Retomando a Crenshaw (1989), el desconocimiento de la interseccionalidad refleja la forma acrítica y dominante del pensamiento acerca de la discriminación. En este caso, sacar del margen la interseccionalidad de dichas gradientes de poder hace imposible desentenderse de los problemas más sentidos de la sociedad, aunque estos no aludan directamente a los animales no humanos.

Otro elemento importante en la narrativa de estas activistas es el cuestionamiento a la instrumentalización de los discursos de género por parte de sectores del animalismo que, a su parecer, han encontrado políticamente conveniente asumir estos relatos. Así, las feministas antiespecistas exponen una actitud crítica y de sospecha. Según comenta una activista, “en el tema interseccional (...) entre el tema del patriarcado y el especismo creo que es mucho más profundo y tiene que ver con sistemas de dominación que objetivan nuestros cuerpos” (entrevista a Carla E., junio de 2019).

<sup>5</sup> Esto alude a la dicotomía humano-animal como marcador de poder de la animalidad y del proceso de subhumanización/animalización.

Figura 6. Performance “Perra eres mía”



Fuente: Archivo de Analú Laferal.

192

Por tanto, cuestionan que se aluda a la violencia “interrelacionada”, por ejemplo, a propósito del nexo entre la violencia doméstica y el maltrato animal por parte de un animalismo legalista, mientras se desconoce o no se problematiza a nivel estructural la interseccionalidad de las opresiones. De acuerdo con una activista “en los grupos veganos saben que el tema de las mujeres también es importante tratarlo, entonces te dicen: ‘hombres que pegan a mujeres también pegan a los animales’” (entrevista a Antonella, julio de 2019). Este distanciamiento de las gramáticas superficiales en los discursos hegemónicos de los animalismos también permiten concebir unas políticas de la animalidad que no se reducen ni se concentran en el veganismo como opción de consumo. Según la propia activista “se sale de una reducción a la comida y ya pasa a una discusión mucho más amplia que te permite también hacer conexiones internacionales con el tema del ecologismo mismo, con el tema del feminismo” (entrevista a Antonella, julio de 2019).

Así, este horizonte de sentido que permite un análisis feminista sobre la cuestión animal y sobre la animalización de los cuerpos feminizados, se ubica en una crítica anticapitalista y emancipatoria.

Entender sobre todo que este sistema capitalista-imperialista es un sistema netamente especista, netamente machista, y bueno a veces puede mutar también y hacerse vegano y hacerse feminista dependiendo de las lógicas del mercado, pero no es que está cambiando ni nada de eso, simplemente al capitalismo no se le puede humanizar para nosotros, eso está claro, el capitalismo siempre va a explotar porque esa es su esencia (entrevista a Arlen, julio de 2019).

De esta manera, se reconoce el lugar de subordinación de los animales no humanos y también de las mujeres y de las diversidades y se denuncia el consumo, la objetivación y la mercantilización de los cuerpos más allá de la especie. Otra de las activistas entrevistadas afirma que “para el tema del animalismo, del feminismo, de los trabajadores, para el tema de LGBTIQ incluso, hay un único enemigo y ese enemigo es el sistema capitalista que nos oprime” (entrevista a Arlen, julio de 2019).

#### 4. Discusión y conclusiones

En este artículo se presentó una de las configuraciones de los feminismos antiespecistas del Sur que, a través de la reanimalización en cuanto apuesta escénica, buscan llevar a cabo un ejercicio de empatía con los demás animales y una fuga o destrucción estética y política de los códigos normativos del género. Esta práctica contiene una pulsión descolonizadora en la medida en la que cuestiona el lugar de lo animal como esquema de clasificación de cuerpos valiosos o no. En ese sentido, la animalidad funciona en cuanto vector de dominación y explotación que posibilita la estructuración de las personas en términos de la colonialidad del poder y del género. Retomando a Lugones, la colonialidad también alude a un “proceso de reducción activa de las personas, la deshumanización que las convierte en aptas para la clasificación, el proceso de subjetivación, el intento de convertir a los colonizados en seres inferiores a los seres humanos” (Lugones 2010, 745 [traducción propia]).

Es decir, la colonialidad del poder y del género requiere del especismo para desplegar dicho proceso de clasificación de los cuerpos colonizados. Por ello, lo *queer* y el antiespecismo ocupan lugares de enunciación similares al desafiar la heteronormatividad, la colonialidad y las estructuras de poder del discurso médico (Overend 2019; Quinn 2021). Por este motivo, estos FA tienen un potencial político fundamental a través del diálogo con otros feminismos de tipo comunitarios e indígenas, cuyos procesos de descolonización requieren un ejercicio autocrítico permanente (Guerra Marroquín 2022) que permiten tejer alianzas que sitúan la defensa de la vida en el centro.

Así, estas apuestas ético-políticas de lo abyecto se relacionan con los (eco)feminismos materialistas que han buscado develar las condiciones culturales que producen los binarios de género (Wright 2021). Junto con los transfeminismos que han buscado politizar y desencializar a los feminismos (Valencia 2018) y el antiespecismo *queer*, fundamentado en que “los roles de género heteronormativos están relacionados con una forma de programación de roles de especie” (Quinn 2021, 261 [traducción propia]).

De este modo, para los FA el reconocimiento de un metamarco que configura una relación de antagonismo contra la modernidad capitalista, el especismo y el heteropatriarcado permite problematizar dos acciones. En primer lugar, criticar las posturas antifeministas en los animalismos, que según las activistas serían reaccionarias y conservadoras.

Estas facciones animalistas advierten como peligroso incorporar agendas proaborto o reivindicaciones generales de la diversidad sexual por temor al desprestigio de la opinión pública. En segundo lugar, reconocer la peculiaridad de la lucha animalista y funcionar como traductoras del lugar sufriente y doliente de los animales no humanos, a partir de sus propias experiencias de sufrimiento encarnadas que se denuncian a través del arte y la *performance*. Esto es importante porque permite “desarticular los diferentes marcadores coloniales de poder que, al operar de manera interseccional, dictaminan qué formas de vida importan y cuáles no” (González 2021, 126).

Así, los (trans)feminismos antiespecistas se componen de identidades políticas múltiples, lo que les permite ejercer una práctica política que tiene como base el encuentro y el reconocimiento de la alteridad. Lo potente de estas subjetividades es que a través de sus prácticas animalistas y descolonizadora se han “ampliado el lugar de enunciación hasta los confines de lo no humano” (Guerra Marroquín 2022, 219). Esto implica denunciar la relación entre el cisheterosexismo, la colonialidad del género y del poder y el especismo, lo cual desde los transfeminismos ha implicado complejizar al sujeto político del feminismo (Valencia 2018), que en clave antiespecista supone el reconocimiento de la animalidad como un lugar de alianzas y tejidos de los sectores subalternos. Tomando en cuenta cómo funcionan dichos marcadores de poder entre la colonialidad, el género y la especie, estas redes se vuelven urgentes en un contexto de saqueo de los territorios y de despojo constante de la vida y de lo viviente.

## Referencias

- Adams, Carol. 1991. “Ecofeminism and the Eating of Animals”. *Hypatia* 6 (1): 125-145. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.1991.tb00213.x>
- Adams, Carol. 1990. *La política sexual de la carne*. Madrid: Ochodoscuatro Ediciones.
- Álvarez Castillo, Constanza. 2014. *La cerda punk. Ensayos desde un feminismo gordo, lesbiko, anti-capitalista y antiespecista*. Valparaíso: Trío Editorial. <https://bit.ly/421xnXI>
- Boisseron, Bénédicte. 2018. *Afro-Dog: Blackness and the Animal Question*. Nueva York: Columbia University Press.
- Cabnal, Lorena. 2010. “Acercamiento a la construcción del pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala”. En *Feminismos diversos: el feminismo comunitario*, editado por ACSUR-Las Segovias, 11-25. Madrid: Asociación para la Cooperación con el Sur. <https://bit.ly/3RzSnSp>
- Calle, Antonella. 2021. “La cosificación de los cuerpos de las mujeres y de los animales en la comunicación publicitaria: vender carne a costa de la vida de las mujeres y de los animales”. *Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales* 8 (2): 105-121. <https://bit.ly/46sTlnM>
- Crenshaw, Kimberle. 1989. “Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination”. *University of Chicago Legal Forum* 1: 139-167. <https://bit.ly/46xRdLx>

- Cudworth, Erika. 2016. "A Sociology for Other Animals: Analysis, Advocacy, Intervention". *International Journal of Sociology and Social Policy* 36 (3-4): 1-29. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-04-2015-0040>
- Davidson, Martina. 2021. "Feminismo e projeto decoloniais: ferramentas críticas para repensar o veganismo". *Diversitates International Journal* 13 (1): 1-24. <https://doi.org/10.53357/YYJQ5995>
- Deckha, Maneesha. 2013. "Animal Advocacy, Feminism and Intersectionality". *Deportate, Esuli, Profughe. Rivista Telematica Di Studi Sulla Memoria Femminile* 23: 48-65. <https://bit.ly/458hM8N>
- Deckha, Maneesha. 2008. "Disturbing Images: Peta and the Feminist Ethics of Animal Advocacy". *Ethics and the Environment* 13 (2): 35-76. <https://doi.org/10.2979/ete.2008.13.2.35>
- Donovan, Josephine. 1990. "Animal Rights and Feminist Theory". *Journal of Women in Culture and Society* 15 (21): 350-375. <https://doi.org/10.1086/494588>
- Fernández, Laura, y Gabriela Parada Martínez. 2022. "El veganismo no es una dieta. Una revisión crítica antigordofóbica y antiespecista del 'veganismo de estilo de vida'". *Animal Ethics Review* 2 (1): 44-59. <https://bit.ly/45a60uD>
- Gaard, Greta. 2012. "Feminist animal studies in the U.S.: Bodies matter". *Deportate, Esuli, Profughe. Rivista Telematica Di Studi Sulla Memoria Femminile* 20 (1): 14-21. <https://bit.ly/46s8R36>
- Gaard, Greta. 2002. "Vegetarian ecofeminism: A review essay". *A Journal of Women Studies* 23 (3): 117-146. <https://doi.org/10.1353/fro.2003.0006>
- Glaser, Barney, y Anselm Strauss. 2006. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Londres: Transaction Publishers. <https://bit.ly/48AWrYq>
- González, Anahí. 2021. "Políticas feministas de la animalidad. Decolonialidad, discapacidad y antiespecismo". *Instantes y Azares. Escrituras Nietzscheanas* 26: 123-146. <https://bit.ly/3PF2rac>
- González, Anahí. 2019. "Animales inapropiados/bles. Notas sobre las relaciones entre transfeminismos y antiespecismos". *Questión. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación* 1 (64): 1-12. <https://doi.org/10.24215/16696581e236>
- González, Anahí, e Iván Ávila. 2022. *Glosario de resistencia animal(ista)*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Guerra Marroquín, Lidia Patricia. 2022. "Tejiendo diálogos antiespecistas con las mujeres de Abya Yala". *Analéctica* 8 (50): 189-203. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5894949>
- Hamilton, Carrie. 2019. "Sexo, trabajo, carne: la política feminista del veganismo". *Revista Latinoamericana de Estudios Críticos Animales* 2 (5): 274-304. <https://bit.ly/46sZIHr>
- Harper, Amie. 2011. "Vegans of Color, Racialized Embodiment, and Problematics of the 'Exotic'". En *Cultivating Food Justice: Race, Class, and Sustainability*, editado por Alison Hope Alkon y Julian Agyeman, 221-238. Londres: The MIT Press.
- Hincapié, Salomé. 2020. "El cuerpo es un territorio en disputa. Entrevista a Analú Laferal". *Portal Error 19-13* 1 (2). Acceso en junio 2022. <https://lc.cx/NqFv0l>
- Joy, Melanie. 2002. "Psychic Numbing and Meat Consumption: The Psychology of Carnism". Tesis doctoral, Saybrook University.
- Ko, Aph, y Syl Ko. 2017. *Aphro-IsM: Essays on Pop Culture, Feminism, and Black Veganism from Two Sisters*. Nueva York: Lantern Books.



- Kucmierczyk, Dominika. 2020. "Decolonialidad y buen vivir. Descolonizar desde el corazón para construir el *lekil kuxlejal-vida plena, digna y justa*". *Ex-Céntrica* 1: 12-18. <https://bit.ly/48APPcy>
- Lugones, María. 2010. "Toward a Decolonial Feminism". *Hypatia* 25 (4): 742-759. <https://doi.org/10.1111/j.1527-2001.2010.01137.x>
- Montanaro, Ana. 2017. *Una mirada al feminismo decolonial en América Latina*. Madrid: Dykinson S.L. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1zgwjvk>
- Moore Torres, Catherine. 2018. "Feminismos del sur, abriendo horizontes de descolonización. Los feminismos indígenas y los feminismos comunitarios". *Estudios Políticos* 53: 237-259. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a11>
- Overend, Alissa. 2019. "Is Veganism a Queer Food Practice?". En *Feminist Food Studies. Intersectional Perspectives*, editado por Barbara Parker, Jennifer Brady, Elaine Power y Susan Belyea, 79-102. Toronto: Women's Press.
- Plumwood, Val. 2000. "Integrating Ethical Frameworks for Animals, Humans, and Nature: A Critical Feminist Eco-Socialist Analysis". *Ethics and the Environment* 5 (2): 285-322. [https://doi.org/10.1016/s1085-6633\(00\)00033-4](https://doi.org/10.1016/s1085-6633(00)00033-4)
- Polish, Jennifer. 2016. "Decolonizing Veganism: On Resisting Vegan Whiteness and Racism". En *Critical Perspectives on Veganism*, editado por Jordey Castricano y Rasmus R. Simonsen, 373-391. Londres: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-33419-6\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-33419-6_17)
- Ponce León, Juan José. 2020. "Animalismos en el Ecuador: historia política y horizontes de sentido en disputa". *Cartografías del Sur* 12: 189-224. <https://doi.org/10.35428/cds.vi12>
- Quijano, Aníbal. 2014. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/decolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bit.ly/3ZzJ32G>
- Quijano, Aníbal. 1992. "Colonialidad y modernidad-racionalidad". En *Los conquistados 1492 y la población indígena de las Américas*, editado por Heraclio Bonilla, 437-447. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Quinn, Emelia. 2021. "Vegan Studies and Queer Theory". En *The Routledge Handbook of Vegan Studies*, editado por Laura Wright, 261-271. Londres: Routledge.
- Ragin, Charles C. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2010. *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Simonsen, Rasmus R. 2021. "A Queer Vegan Manifesto". *Journal for Critical Animal Studies* 10 (3): 51-81. <https://bit.ly/46bwMnH>
- Strauss, Anselm, y Juliet Corbin. 2002. *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Trícia Disconzi, Nina, y Fernanda dos Santos Rodrigues Silva. 2020. "Movimento afrovegano e interseccionalidade: diálogos possíveis entre o movimento animalista e o movimento negro". *Revista Brasileira de Direito Animal* 15 (1): 90-108. <https://doi.org/10.9771/rbda.v15i1.36239>
- Trujillo Rendón, Valentina. 2022. "Repensar lo humano desde el transfeminismo antiespecista". *Analéctica* 8 (50): 204-225. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5894953>
- Twine, Richard. 2010. "Intersectional Disgust? Animals and (Eco)Feminism". *Feminism and Psychology* 20 (3): 397-406. <https://doi.org/10.1177/0959353510368284>



Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas *queer* y veganismos decoloniales

- Valencia, Sayak. 2018. “El transfeminismo no es un generismo”. *Pléyade. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* 22: 27–43. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-36962018000200027>
- Wrenn, Corey Lee. 2019. “Black Veganism and the Animality Politic.” *Society & Animals* 27 (1): 127-131. <https://doi.org/10.1163/15685306-12341578>
- Wright, Laura. 2021. “Framing Vegan Studies: Vegetarianism, Veganism, Animal Studies, Ecofeminism”. En *The Routledge Handbook of Vegan Studies*, editado por Laura Wright, 3-14. Londres: Routledge.

## Entrevistas

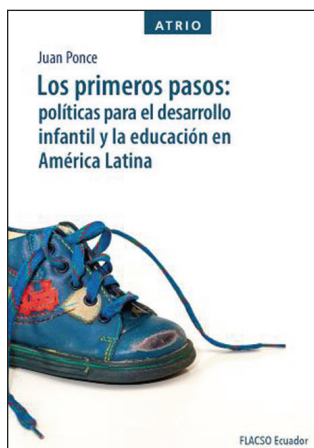
- Entrevista a Andrea por Antonella Calle, Quito, junio de 2020.
- Entrevista a Antonella, Quito, julio de 2019.
- Entrevista a Arlen, Quito, julio de 2019.
- Entrevista a Carla E., Quito, junio de 2019.
- Entrevista a Cristina, Quito, julio de 2019.
- Entrevista a Pauli, Quito, junio de 2019.
- Entrevista a Soledad, Quito, junio de 2019.

### Cómo citar este artículo:

Ponce-León, Juan José. 2024. “Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia: prácticas *queer* y veganismos decoloniales”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 177-197. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5906>

## Libros de FLACSO Ecuador

---



Serie Atrio

---

### Los primeros pasos: políticas para el desarrollo infantil y la educación en América Latina

---

Juan Ponce

Editorial FLACSO Ecuador

---

206 páginas

Juan Ponce lleva dos décadas reflexionando sobre las políticas públicas educativas y la reducción de la pobreza en Ecuador. Tal bagaje combinado con su trayectoria en la docencia ha dado forma a este libro, dirigido a docentes y estudiantes de políticas públicas y a quienes las diseñan e implementan.

El autor aborda su obra desde tres dimensiones: la discusión filosófica acerca del bienestar; los métodos de evaluación de políticas públicas, y los resultados de estudios sobre los programas de apoyo al desarrollo infantil y a la educación básica en Latinoamérica. En esta última dimensión, rica en datos y variables, él destaca, por ejemplo, las ventajas de los centros de desarrollo infantil. Explica que los bonos estatales condicionados a la participación escolar, en efecto aumentan la asistencia de estudiantes, mas no inciden en sus logros académicos. Muestra que la calidad de la educación mejora con los programas de refuerzo.



Este libro alimenta una discusión urgente en Latinoamérica, una región azotada por la desnutrición infantil, los bajos índices de matriculación y una educación de baja calidad.

Disponible en [www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

# El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista

*The surplus labor force in Argentina: An analysis from feminist economics*



-  Dra. Virginia Noemí Alonso. Becaria postdoctoral. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (INCIHUSA) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (valonso@mendoza-conicet.gob.ar) (<https://orcid.org/0000-0002-6932-6821>)
-  Dra. Corina Rodríguez-Enríquez. Investigadora. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar) (<https://orcid.org/0000-0003-0443-8790>)

Recibido: 11/11/2022 • Revisado: 10/04/2023  
Aceptado: 14/07/2023 • Publicado: 01/01/2024

## Resumen

En este artículo se retoma el concepto de excedente de la fuerza de trabajo tal como se entiende desde el pensamiento económico latinoamericano, por su importancia al señalar las dificultades del capitalismo para incorporar a las personas en empleos de calidad y explicar la reproducción de las desigualdades. A fin de contribuir al estudio de la exclusión laboral de las mujeres dentro de la región, se persiguen dos objetivos. El primero: construir una propuesta teórico-metodológica para estudiar el excedente de la fuerza de trabajo mediante la relectura del abordaje estructuralista desde la economía feminista. Con el segundo se propone analizar, a partir de este marco adaptado, la evolución del excedente de la fuerza de trabajo, así como la política asistencial argentina que pretende regularlo y su vínculo con la reproducción de las desigualdades de género en el ámbito nacional entre 2003 y 2019. Para ello se realiza un análisis documental y estadístico de distintas fuentes. Los resultados permiten constatar la persistencia estructural de la exclusión y la desigualdad de género producto de la articulación entre los rasgos laborales del estilo de desarrollo argentino y el patrón de política asistencial consolidado. Dicho patrón se apoya en las transferencias monetarias condicionadas y resulta funcional a la feminización del excedente de la fuerza de trabajo durante las dos primeras décadas del siglo XXI.

*Descriptores:* América Latina; brechas de género; economía feminista; exclusión social; mercado laboral; política social.

## Abstract

This article takes up the concept of surplus labor force as understood in Latin American economic thought, due to its importance in pointing out the difficulties of capitalism in incorporating people into quality jobs and explaining the reproduction of inequalities. To contribute to the study of women's labor exclusion in the region, two objectives are pursued. The first objective is to construct a theoretical-methodological proposal to study the surplus of the labor force by re-reading the structuralist approach from a feminist economics perspective. The second objective is to analyze with this adapted framework the evolution of the surplus of the labor force, as well as the Argentine welfare policy that aims to regulate it and its link with the reproduction of gender inequalities at the national level between 2003 and 2019. For this purpose, a documentary and statistical analysis of different sources is carried out. The results show the structural persistence of exclusion and gender inequality as a result of the articulation between the labor features of the Argentine development style and the consolidated welfare policy pattern. This pattern is based on conditional cash transfers and was functional to the feminization of the surplus of the labor force during the first two decades of the 21st century.

*Keywords:* Latin America; gender gaps; feminist economics; social exclusion; labor market; social policy.



## 1. Introducción

El capitalismo globalizado ha situado las cuestiones relativas a la exclusión, la informalidad y las desigualdades en el epicentro de los debates sociales en distintas latitudes. Sin embargo, en Latinoamérica estos debates se remontan a una modalidad de exclusión previa asociada a su condición periférica. En la segunda mitad del siglo XX, con el enfoque estructuralista de la informalidad se abordó la problemática del excedente de la fuerza de trabajo en la región. En el marco de la heterogeneidad estructural, propia de estas economías periféricas (Pinto 1973, 1976), se entendió que el capitalismo imperante no generaba ni suficientes puestos de trabajo ni calidad en el sector formal (PREALC 1978). Esta dinámica creaba un excedente conformado tanto por personas desocupadas como por aquellas ocupadas en el sector informal; tal excedente se caracterizaba, a su vez, por la baja productividad y por empleos sin protección social y con condiciones laborales precarias en el ámbito urbano.

Retomando estos aportes, en el presente artículo se plantean dos objetivos. El primero es construir una propuesta teórico-metodológica para el estudio del excedente de la fuerza de trabajo mediante la relectura del abordaje estructuralista latinoamericano desde la economía feminista (EF). Con esta propuesta conceptual se aportan contribuciones aplicables a la región —que alimentan los debates sobre las limitaciones de los estilos de desarrollo y los logros en materia de igualdad de género—, mientras que el abordaje metodológico se centra en estrategias concretas para el caso argentino. El segundo objetivo es analizar las características de la evolución del excedente y su relación con el derrotero de la política de asistencia nacional en Argentina entre 2003 y 2019, para comprender la reproducción de las desigualdades entre mujeres y hombres.

Sobre la base del enfoque estructuralista latinoamericano se desarrolló la tesis de la heterogeneidad estructural en cuanto rasgo del capitalismo imperante en los países de América Latina. Este fenómeno remite a la lenta, limitada y segmentada penetración del progreso técnico que, desde la conformación de las economías capitalistas, ha generado marcadas brechas de productividad laboral tanto en el interior de la estructura económica como entre estas naciones y las llamadas desarrolladas (Pinto 1973, 1976; CEPAL 2012). Estas diferencias dan cuenta de los problemas de empleo y las desigualdades económicas (PREALC 1978; CEPAL 2012; Bárcena y Cimoli 2020).

En el abordaje realizado por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se retomó la problemática de la heterogeneidad estructural analizándola de una forma estilizada mediante el estudio de los sectores formal e informal. Desde esta mirada, en el sector formal opera con una racionalidad de acumulación capitalista, ya que predomina la distinción entre la propiedad del capital y la mano de obra. El capital establece y mantiene un dominio oligopólico sobre los mercados de productos,

lo cual genera rentas también oligopólicas que se reinvierten fundamentalmente en el mismo sector, y ello configura las intensivas relaciones capital-trabajo (PREALC 1978; Mezzera 1987).

Por su parte, el sector informal se entiende como consecuencia de la oferta laboral insatisfecha que no puede ser absorbida por el sector formal. En él abundan “actividades poco capitalizadas y estructuradas con base en unidades productivas muy pequeñas, de bajo nivel tecnológico y organización formal escasa o nula” (PREALC 1978, 28). La racionalidad de esas unidades difiere de la capitalista, pues el objetivo no es la acumulación sino la supervivencia de la familia. El sector informal, último espacio en la jerarquización de la actividad económica configurada por la heterogeneidad estructural (Souza y Tokman 1976), cuenta con menor productividad laboral y proporciona, por lo tanto, ingresos y condiciones laborales peores que las del sector formal.

A su vez, si bien las manifestaciones del excedente tenían su origen en los rasgos productivos de las economías latinoamericanas, también guardaban relación con los sistemas de seguridad social (Tokman 1989). En los países desarrollados, como el excedente de fuerza de trabajo resultaba pequeño, los esquemas para los seguros por desempleo podían asistir a quienes buscaban trabajo porque eran pocos y porque el tiempo de búsqueda era breve. Por el contrario, en los países subdesarrollados, como el tamaño del excedente era considerable, no podía financiarse un esquema de seguro de desempleo que cubriera esa situación. Ello implicó que las personas con problemas de empleo se “refugiaran” en la informalidad en cuanto mecanismo de generación de ingresos (Mezzera 1987).

Estas conceptualizaciones se vieron desafiadas, hacia fines del siglo pasado, por la explosión de varias modalidades asalariadas no típicas en el capitalismo globalizado. Así, ganaron fuerza los abordajes legales de la informalidad que descartaban la definición de la cuestión productiva. Pero, con el cambio de siglo y a partir del periodo de bonanza que experimentó la región entre 2003 y 2008 (García Sayan 2009), en diversos estudios se planteó la vigencia de la tesis de la heterogeneidad estructural y sus efectos en el ámbito del trabajo productivo (CEPAL 2012; Abeles, Lavarello y Montagu 2018; Bárcena y Cimoli 2020). En el caso argentino, las investigaciones mostraron la relevancia de los problemas señalados –entre los que se destacaba el vasto y precario sector informal– para explicar la desigualdad económica (Arakaki 2016; Salvia, Poy y Vera 2020).

Además, los estudios más recientes también mostraron sesgos de género en la heterogeneidad estructural, expresados en la sobrerrepresentación de las mujeres en los espacios de menor productividad (CEPAL 2016, 2019). Esta visión crítica también se ha certificado en el caso de Argentina (Alonso 2020, 2022). En línea con esta perspectiva, entendemos que el análisis del excedente de fuerza de trabajo, que dirige la mirada hacia las limitaciones del capitalismo para incorporar a esta fuerza laboral

en empleos de calidad, sigue siendo central para comprender la desigualdad en el presente siglo. No obstante, consideramos que debe ser revisado a la luz de las transformaciones en la política asistencial (como mecanismo regulador del excedente) y que puede ser potenciado desde la EF.

Por ello, en este artículo nos preguntamos cuál es la relectura que podría efectuarse desde la EF sobre el excedente de fuerza de trabajo en la región en el presente siglo. De hecho, ante las transformaciones en la política asistencial y en la extensión de la cobertura de los programas de transferencias de ingresos, diversas investigaciones sobre la marginalidad y los excedentes laborales han incorporado a personas receptoras de asistencia laboral (ya sean desocupadas u ocupadas) al análisis (Maceira 2016; Poy 2019). Una relectura de estas innovaciones desde la EF nos permite reconceptualizar e incorporar el componente de la “inactividad” del excedente de la fuerza de trabajo.

La aplicación de esta propuesta analítica al caso argentino se realiza entre los años 2003 y 2019. Este periodo resulta de especial interés ya que, además de contener momentos de crecimiento, desaceleración, recesión y estancamiento económico, se caracteriza por la consolidación de un patrón de política asistencial que, con eje en las transferencias condicionadas de ingresos, conforma un modo particular de regulación del excedente laboral. Con el corte temporal en 2019, se evita incluir la pandemia de la covid-19 dentro del análisis, pues implica efectos sustantivos, tanto en el mercado laboral como en las políticas públicas, que no forman parte de los propósitos del estudio en que se basa el artículo. Teniendo en cuenta el contexto señalado, se investiga sobre la capacidad de absorción del excedente de la fuerza de trabajo urbana y las diferencias según el género en el modo de absorción del excedente. A estas cuestiones, también se suma otra interrogante: cuál fue el rol que desempeñó la política asistencial nacional en la reproducción o reducción de las desigualdades de género.

Tras esta introducción se expone la relectura feminista del concepto excedente de fuerza de trabajo para pensar la exclusión laboral de las mujeres y las desigualdades de género. La propuesta metodológica se presenta en la tercera sección. La cuarta sección está dedicada a presentar los resultados de los interrogantes para el caso argentino, los cuales confirman que la absorción de los componentes tradicionales del excedente (referidos al desempleo y a la informalidad de las unidades económicas) no solo fue insuficiente sino también desigual en términos de género. Ante esta dificultad de la dinámica económica, se configuró un patrón de política asistencial que ha administrado ese excedente, reproduciendo ciertos sesgos de género, y que ha tenido limitadas posibilidades para reducir las desigualdades.

## 2. Aportes estructuralistas sobre el excedente de fuerza de trabajo: una relectura feminista

Al igual que la mayoría de los enfoques económicos, la corriente estructuralista no incorporó, desde sus formulaciones iniciales, la dimensión género en su análisis. Por ello, en este texto se pretende recuperar el abordaje analítico del excedente descentrándolo de la mirada parcial androcéntrica inherente a su formulación original. En esta relectura se emplean conceptos tomados y desarrollados por la EF, que entiende al género como un sistema de relaciones de poder que remite a la construcción histórica y social de la diferencia sexual (Scott 1990; Lamas 2000). Estas relaciones atraviesan todas las esferas de la vida social, implican la subordinación de las mujeres y las identidades no hegemónicas y se traducen en desigualdades de género.

La división sexual del trabajo está en la base de la reproducción de dichas desigualdades. Según la mirada de la EF, el surgimiento de la sociedad capitalista supuso la separación de las esferas de la producción (en el ámbito público) y de la reproducción (en el ámbito privado). En correspondencia, adscribió a los hombres mayormente al trabajo remunerado en la primera esfera y a las mujeres al trabajo reproductivo o de cuidados, efectuado en el interior de los hogares. Dicha división conllevó una jerarquización, un valor desigual que distinguió las tareas realizadas por mujeres de las realizadas por los hombres (Hirata y Kergoat 2000; Picchio 2005).<sup>1</sup>

La EF critica la manera en que los enfoques dominantes en la economía han limitado la definición de trabajo al empleo –desconociendo otros tipos de trabajos socialmente necesarios– y circunscribió el análisis económico a la esfera productiva. Sobre estos aportes, las economistas feministas –desde distintas corrientes teóricas– han visibilizado el papel del trabajo reproductivo o de cuidado no remunerado en el funcionamiento del sistema económico y en el bienestar de la población, así como también han desarrollado distintos enfoques para incorporar y centrar la atención de la economía en la reproducción.<sup>2</sup>

En este artículo, retomamos estas contribuciones para pensar la relación de las mujeres con la esfera mercantil y con la desigualdad de género en el mundo del trabajo al reformular un concepto medular para el estudio del mercado laboral en Latinoamérica: el excedente de la fuerza de trabajo. Un elemento central para esta complejización es la revisión del rol de los hogares en el abordaje original del excedente. Para el PREALC (1978), el lugar de la familia en la forma que adoptaba el excedente estaba asociado a la capacidad que tenía para sostener materialmente a los

<sup>1</sup> Cabe enfatizar que esta división no es absoluta en el mundo real. En particular, las mujeres de estratos socioeconómicos bajos debieron desde siempre participar en actividades remuneradas para la subsistencia de sus hogares (asumiendo a la vez el trabajo no remunerado en sus hogares).

<sup>2</sup> Para ahondar más en este aporte fundamental de la EF, se recomienda revisar Carrasco (2006) y Esquivel (2012).



miembros del hogar desocupados mediante el ingreso monetario de los miembros que sí estaban ocupados. Eran estos ingresos los que podían evitar que tuvieran que “refugiarse” en el sector informal.

La EF permite discutir este rol marginal o periférico de los hogares, así como lo que sucede al interior de los mismos (Folbre y Hartmann 1988; Carrasco 2006). Picchio (2001), en su propuesta del flujo circular de la renta ampliado, advierte que el trabajo reproductivo no remunerado realizado en los hogares cumple una función económica sistémica al permitir la extensión y expansión de la renta obtenida en el mercado, mediando entre la adquisición de bienes y servicios y el bienestar efectivo de las personas. Por lo tanto, la supervivencia depende no solo (ni fundamentalmente) del ingreso de otros miembros de la familia, sino también del trabajo no remunerado que cumple funciones económicas relativas a la transformación de mercancías obtenidas mediante el ingreso, en niveles de vida ampliados y de bienestar.

Adicionalmente, la distribución del trabajo no remunerado para la reproducción, que se efectúa en los hogares, reduce la oferta de trabajo para el mercado a través de la relación entre las condiciones imperantes en el mercado laboral y las necesidades de trabajo reproductivo en los hogares (Picchio 2001). Esta distribución está atravesada por la división sexual del trabajo que, a pesar de significativos cambios culturales, sigue implicando para las mujeres en la región latinoamericana un mayor tiempo destinado al trabajo reproductivo, menores tasas de participación en el mercado laboral, sobrerrepresentación en el desempleo y una alta presencia en las variadas formas de precariedad en los empleos (Esquivel 2012; OIT 2019).

De acuerdo con esta propuesta conceptual la configuración del excedente es otro modo de expresión de la desigualdad económica de género en el que operan tres instituciones económicas fundamentales: la familia, el mercado y el Estado. Por otro lado, las transformaciones del capitalismo y las modificaciones del sistema de protección social en la región también obligan a prestar especial consideración a la política asistencial para terminar de adaptar este concepto.

En el presente siglo los programas de transferencias condicionadas de ingresos se han consolidado como el mecanismo más extendido de asistencia que se brinda a la población más vulnerable, y que, por condición de actividad y rasgos de la inserción laboral remiten a la población excluida del sector formal. Esta respuesta plantea un escenario distinto al teorizado por el PREALC, ya que los recursos transferidos a vastos sectores de la población pasarían a constituir un modo de administración del excedente (como lo fue y es el seguro de desempleo) y vendrían a modificar la composición que adopta la fuerza de trabajo excluida. En definitiva, estos recursos afectarían las decisiones que se toman al interior de los hogares en relación con la búsqueda de empleo, modificando en consecuencia las posiciones que las personas ocuparían dentro del excedente.

En conexión con ello, la ausencia o presencia de la mirada género en el diseño de la asistencia es clave. La lectura feminista en Latinoamérica analizó de manera crítica este paradigma de política asistencial, señalando el sesgo maternalista y sus impactos ambiguos en la vida y en la promoción de los derechos de las mujeres.<sup>3</sup> Como son programas dirigidos a las madres (y no a mujeres en general), refuerzan simbólicamente su rol cuidador. Además, las condicionalidades, generalmente asociadas a controles sanitarios y educativos, refuerzan materialmente este rol. Adicionalmente, se ha destacado el potencial efecto de desincentivo a la participación laboral de las mujeres. Esto nos lleva a un punto central del planteamiento teórico ya que, ante el desincentivo, una cantidad numerosa de las mujeres que forman parte del excedente podrían pasar a las filas de la “inactividad”, reduciendo, en apariencia, el tamaño del excedente pensado en su acepción tradicional.

La posibilidad de incorporar como otro componente del excedente a personas en posición de “inactividad” fue en su momento formulada y desestimada en los textos del PREALC, por considerarla de poco peso estadístico.

Una tercera alternativa, más bien infrecuente, es retirarse de la fuerza de trabajo; este es el fenómeno del ‘trabajador desalentado’, que, en tiempos normales, rara vez excede de 2 o 3 % de la fuerza de trabajo. Evidencia reciente sugiere que, en algunos países, este mismo puede haber adquirido importancia en los últimos años (Mezzer 1987, 24).

Sin embargo, en este nuevo contexto entendemos que este fenómeno de desaliento también podría adoptar otra forma y tener peso en aquellas personas, fundamentalmente mujeres, que forman parte de hogares con demanda de cuidados de hijos o hijas y que, al no ser absorbidas por el sector formal del empleo, resultan beneficiarias de los programas de transferencias de ingresos. Por ello, en nuestra propuesta analítica se incorpora al excedente el grupo de personas “inactivas” que son titulares de este tipo de asistencia al realizar tareas de cuidado, y que no han sido contabilizadas en los componentes relativos a la ocupación (ya sea en el sector informal o en programas laborales) o la desocupación. En adelante se hará alusión a ellas como “inactivas”, aunque si bien son inactivas desde la mirada del mercado laboral, realizan trabajo socialmente necesario en sus hogares y reciben una transferencia monetaria asociada a ello.

<sup>3</sup> Para profundizar acerca de este tema se sugieren los trabajos de Molyneux (2006), Rodríguez Enríquez (2011) y Cookson (2018).

### 3. Metodología

Para responder a la indagación teórica presentada anteriormente se realizó un análisis de las producciones del PREALC y de sus recuperaciones de las tesis del estructuralismo latinoamericano. Luego, se efectuó una lectura crítica y una propuesta analítica desde la EF. En cuanto a los interrogantes para Argentina, es destacable mencionar la escasez y la fragmentación de la información sobre los programas asistenciales nacionales. Teniendo en cuenta estas constricciones, a la estadística descriptiva e inferencial construida con base en la información de la Encuesta Permanentes de Hogares (EPH), se sumó el rastreo y la sistematización de información de registros, normativas y evaluaciones de los programas junto al análisis documental de su diseño y ejecución. En la siguiente sección se amplía la información sobre los programas y las normativas, con base en las fuentes empleadas.

Para estudiar el excedente de la fuerza de trabajo, se operacionalizaron los siguientes componentes: i) personas ocupadas en el sector informal del estrato de menor productividad laboral; ii) población desocupada; iii) personas ocupadas en programas asistenciales de empleo; y iv) población “inactiva” beneficiaria de programas de transferencias de ingresos. En este paso se emplearon datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), provenientes de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y de la EPH.

Para el primer componente se tomó la definición operacional de Alonso (2020), ya que este recorte del sector informal permite concentrarse en aquel espacio de la economía que brinda los empleos de más baja calidad y los menores ingresos. Este abordaje partió de la definición tradicional de sector informal del PREALC (1978).<sup>4</sup> Pero solo se recogió a las personas que además cumplían con la condición de trabajar en las actividades de menor productividad. Esta línea de demarcación siguió la propuesta de Pinto (1973, 1976) y tomó la definición de Lavopa (2007) que, tras abordar el estudio de la productividad laboral por ramas como cociente entre el valor agregado bruto y la cantidad de personas ocupadas,<sup>5</sup> agrupó como actividades de productividad baja a aquellas ubicadas al menos un 20 % por debajo del promedio nacional.

El segundo componente se operacionalizó con la definición estadística estándar de desocupación. Por su parte, el tercer y el cuarto componente incluyeron titulares de políticas asistenciales de transferencias de ingresos.<sup>6</sup> En el caso de titulares de programas de empleo se utilizó la variable de la EPH que permite identificar a las personas

<sup>4</sup> Esta definición incluye a patronas y patrones, y asalariadas y asalariados en establecimientos privados con cinco o menos personas, a trabajadoras y trabajadores por cuenta propia no profesionales, a quienes se ocupan del servicio doméstico y a trabajadoras y trabajadores familiares sin salario.

<sup>5</sup> Entendemos que esta definición de productividad laboral, tomada de estudios enmarcados dentro del estructuralismo, sesga las actividades de trabajo, intensivas en general y las de cuidado en particular. Esto remite a otra línea de investigación cuyo abordaje pretendemos detallar en un próximo artículo.

<sup>6</sup> Se excluyen los programas nacionales alimentarios por no ser considerados un mecanismo regulador del excedente laboral.

ocupadas en dichos programas. En el caso de los programas asistenciales no laborales se utilizó la metodología de captación indirecta sobre la base de la variable monto del ingreso por subsidio o ayuda social.

Por último, es importante señalar que para la elaboración de algunos indicadores se seleccionaron los años 2003, 2005, 2011 y 2019. Estos se tomaron como momentos testigo de los fenómenos a estudiar por su utilidad, tanto para el análisis de la dinámica económica como para la consideración de momentos de implementación de los principales programas de transferencias de ingresos. Así, se establecieron diversos periodos de estudio que no persiguieron la proporcionalidad entre los años, sino más bien el seguimiento de las distintas dinámicas del crecimiento económico y de las respectivas respuestas de la política asistencial.

#### 4. Resultados para el caso argentino

Los resultados de la aplicación de la propuesta analítica en la Argentina se presentarán en dos subsecciones. La primera se concentra en las relaciones entre las tendencias del excedente de fuerza de trabajo, en los cambios en la economía nacional y en los intentos de regulación de la política asistencial. En la segunda sección se esclarecen las desigualdades de género ocultas en dichas tendencias.

207

##### *El excedente laboral: composición y tendencias según el ciclo económico y la consolidación del nuevo patrón de política asistencial*

Con el propósito de dar respuesta a las interrogantes sobre la absorción del excedente laboral y el rol de la política asistencial, en esta subsección realizamos un análisis por periodos. El primero se refiere a un momento de elevado crecimiento económico y de consolidación del patrón de política asistencial (2003-2011), mientras que el segundo remite al estancamiento y recesión registrados entre 2011 y 2019.

Durante el periodo de crecimiento, el excedente de la fuerza de trabajo se redujo alrededor de un 9 %, pasando a representar el 41,4 % de la población que participaba en el mercado laboral en 2011 (tabla 1). Esta disminución se produjo de manera más acelerada durante la recuperación económica (2003-2005), ya que casi la mitad del descenso se registró en ese subperiodo. La absorción restante del excedente se puede comprender como consecuencia del crecimiento económico que fue acompañado por la expansión del sector formal en los seis años posteriores. En el caso de las actividades de menor productividad en el sector informal, entre 2003 y 2011 se observó una persistencia de su peso en la composición del excedente e incluso un leve incremento. La explicación de la disminución del tamaño del excedente se encontró fundamentalmente en el comportamiento del desempleo y, en menor medida, en la política asistencial.

Tabla 1. Incidencia de los componentes del excedente en la fuerza de trabajo (en porcentajes)

	Años seleccionados				Variación			
	2003-III	2005-II	2011-II	2019-II	2005-2003	2011-2003	2019-2011	2019-2003
Excedente (suma de componentes/población económicamente activa)	50,7	46,3	41,4	43,6	-4,4*	-9,3*	2,2*	-7,1*
Ocupadas y ocupados en el sector informal de las actividades de menor productividad	28,1	28,8	29,7	28,4	0,7	1,6*	-1,3*	0,3
Desempleadas y desempleados	16,3	12,2	7,6	11,1	-4,1*	-8,7*	3,5*	-5,2*
Población en el componente asistencial	6,3	5,3	4,1	4,2	-1,0*	-2,2*	0,1	-2,1*
Ocupadas y ocupados en programas de empleo	5,7	4,2	0,8	0,8	-1,5*	-4,9*	0,0	-4,9*
"Inactivas o inactivos" con Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	0,6	1,1	-	-	0,5	-	-	-
"Inactivas o inactivos" con Asignación Universal por Hijo	-	-	3,3	3,3	-	-	0,0	-

Elaborada con base en el INDEC (2003-2019).

\*Diferencias estadísticamente significativas entre intervalos de confianza al 95 %.

Nota: II y III aluden al segundo y tercer trimestre del relevamiento de la EPH.

Esta última fue consolidando un patrón que se sustenta en una perspectiva de maternalismo social, por la cual van perdiendo peso los componentes asociados a la promoción de la participación laboral de las personas. En Argentina, el proceso de masificación y posterior transformación de los programas de transferencias condicionadas se remonta al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), creado en abril de 2002 mediante el Decreto Presidencial 565 como respuesta a la crisis del 2001, y en un contexto de desempleo en el orden del 20 %. Este programa fue un hito en la expansión de recursos destinados a este tipo de intervenciones. Si bien continuó con la lógica de la política asistencial focalizada que caracterizó a la década de los 90, el programa cobró una masividad sin precedentes pues se beneficiaron aproximadamente dos millones de personas en el segundo trimestre de 2003.

El PJJHD exigía a sus titulares una contraprestación laboral o la participación en actividades de formación para mejorar las posibilidades de inserción laboral, junto a condicionalidades en materia de salud y educación de los niños y las niñas a cargo. Por su dimensión pasó a ser la principal forma de asistencia mediante transferencias monetarias destinada al excedente laboral y mantuvo su participación mayoritaria dentro de los programas nacionales de empleo hasta 2008. Hacia finales de 2004 comenzó la transición en el paradigma de política asistencial desde la priorización

de programas de empleo hacia la expansión del maternalismo social. El Decreto 1506/2004 resultó crucial puesto que estableció que las bases de la migración de titulares del PJJHD hacia otros programas girarían en torno a la evaluación de la “empleabilidad” de sus titulares.

Como resultado, el grupo de titulares que fue clasificado como el de menor empleabilidad (o mayor déficit de empleabilidad), compuesto fundamentalmente por mujeres con hijas o hijos según la evaluación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS 2005), fue redireccionado al Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) a partir de 2005.<sup>7</sup> Sin contraprestación laboral, la transferencia a las madres estuvo condicionada al cuidado de sus hijas e hijos. Luego, se creó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) del MTESS mediante el Decreto 336 de 2006. Este programa laboral pretendió albergar a quienes fueron calificados como empleables (en su mayoría hombres).

Así se fue consolidando el viraje de la activación hacia la “inactivación” de parte del excedente y el refuerzo de la visión maternalista del nuevo patrón de política. La decisión nacional de traspasar a ese grupo hacia el MDS y la posterior creación del PFIS supusieron una modificación del propio estatus de esas mujeres en relación con el mercado laboral y con base en su derecho a la inclusión social (de desocupadas a madres). Todos estos rasgos se reforzaron entre 2008 y 2009, momento de consolidación del patrón de política asistencial. Durante esos años, e incluso antes del impacto de la crisis mundial, el patrón de crecimiento económico ya mostraba dificultades no solo para soportar ese ritmo, sino también para sostener las mejoras de los indicadores sociales ante el avance de la inflación y del desajuste de las principales variables macroeconómicas (Beccaria y Maurizio 2012). Sumado a ello, se encontraba la insuficiente creación de empleos de calidad y el elevado peso tanto de la informalidad en la ocupación como de la pobreza en la población.

En este contexto, prosiguió la transformación del paradigma asistencial. En 2008 se crearon dos programas laborales. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) y el Programa Ingreso Social con Trabajo (PIST), originados mediante la Resolución 497/2008 y la Resolución MDS 3182/2009. Estos no alcanzaron magnitudes tan significativas como las que tendrían el PJJHD o la Asignación Universal por Hijo (AUH), creada en 2009 mediante el Decreto 1602.

La implementación de la AUH fue la medida más significativa para la consolidación de los rasgos de la política asistencial (tabla 2). Esta buscó expandir el alcance de las asignaciones familiares a aquellos sectores excluidos de este componente de la seguridad social. Si bien la titularidad del derecho al beneficio era para menores de 18 años y para personas con discapacidad, la titularidad de cobro era para sus madres (prioritariamente) y padres desocupados (sin seguro de desempleo) u ocupados en empleos informales. Esta asignación venía a cubrir casi la totalidad del excedente

<sup>7</sup> El PFIS fue creado mediante la Resolución 825/2005.

de fuerza de trabajo (en su acepción tradicional). En el caso de las y los asalariados del sector informal del estrato de menor productividad, las cifras de trabajadores no registrados oscilaban entre el 70 % y el 80 % durante esos años.

Hasta 2016 fue incompatible con la percepción de transferencias monetarias originadas en prestaciones contributivas o no contributivas de cualquier nivel gubernamental, lo que continuó la migración de titulares de programas laborales hacia programas sin contraprestación laboral. Al mismo tiempo, profundizó en el maternalismo mediante las condicionalidades en materia de cuidados. Como resultado, para diciembre de 2011 la AUH había alcanzado 1 883 822 titulares de cobro y una proporción femenina mayor al 90 %.

Tabla 2. Cantidad de titulares según tipo de asistencia nacional

		2003-2007	2011	2019
<b>1. Programas asistenciales laborales</b>	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	2 095 590	13 689	-
	Seguro de Capacitación y Empleo	75 498	262 944	14 819
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	-	317 497	111 432
	Otros	568 681	469 143	231 116
<b>2. Programas asistenciales sin contraprestación laboral</b>	Programa Familia por la Inclusión Social	541 981	-	-
	Asignación Universal por Hijo	-	1 883 822	2 344 276
	Pensión a madres con siete hijos/as o más	136 741	303 109	304 828

Elaborada con base en el MTESS (2021) y en la CEPAL (2021a, 2021b, 2021c).

*Nota:* Los datos del indicador 1 pertenecen a MTESS y los del 2, a la CEPAL.

Este viraje en la asistencia tuvo implicaciones sobre la composición del excedente y sobre sus rasgos de género (como se verá en la próxima subsección). En primer lugar, se redujo la participación de las personas ocupadas en programas laborales. Hacia 2011 no solo esta caída tenía efectos en el tamaño del excedente en general, sino también en la disminución del peso de la ocupación dentro del excedente (tabla 1). En segundo lugar, operó un cambio en la composición referida a la política asistencial, ya que al contrario de lo registrado en 2003 y 2005, en 2011 las personas inactivas con transferencias no laborales representaban la mayor parte del componente asistencial del excedente (3,3 %), mientras que las personas ocupadas en programas de empleo representaban solo el 0,8 %.

Durante el segundo periodo (2011-2019), que se caracterizó por el estancamiento y por la recesión con un elevado deterioro de los ingresos debido a la inflación, se observó un leve incremento del excedente que giró en torno al 2 %. Esta variación se debió al aumento de la desocupación, mientras que los dos componentes referidos a la política asistencial no presentaron variaciones. En ese sentido, la política asistencial pudo haber



El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista

jugado un rol contenedor para que la ocupación en el sector informal del estrato de productividad baja no creciera y que el desempleo no escalara a cifras mayores.

En cuanto a la consolidación del patrón de política asistencial, si bien ya en 2011 se observaba una supremacía de la cantidad de titulares bajo modalidades de asistencia sin exigencia de contraprestación laboral (tabla 2) y con una lógica maternalista, para 2019 esta diferencia se hizo más marcada. Esto se debió tanto a la ampliación de la cobertura de la AUH como a la merma de la cantidad de titulares con programas laborales.

En síntesis, entre 2003 y 2019 la capacidad de absorción del excedente de fuerza de trabajo fue insuficiente, ya que a pesar del marcado crecimiento de la primera década el excedente se mantuvo en cifras cercanas al 40 % de la población económicamente activa (PEA). Ante los persistentes rasgos estructurales de Argentina que modelan las lógicas de exclusión económica y, por lo tanto, la dificultad de la dinámica económica de proveer bienestar de manera sostenida a la población, se consolidó un patrón asistencial que cobró una creciente masividad y que giró sus esfuerzos de la inserción o reinserción laboral a la transferencia de ingresos a madres en hogares de bajos ingresos, una parte estructural de la población excluida.

### *Desigualdades de género en la evolución del excedente*

Durante los años de crecimiento económico la insuficiente absorción del excedente no se realizó de forma homogénea en términos de género, por el contrario, se explicó fundamentalmente por el descenso del excedente masculino. Mientras en 2003 el excedente masculino representaba el 44,3 % y el femenino era del 59,1 %, para 2011 las cifras fueron 33 % y 53,4 % respectivamente (tabla 3). En efecto, la proporción de mujeres en relación con el total de personas dentro del excedente o de la participación femenina (PF) aumentó de manera sostenida en todo el periodo, pasando del 50,6 % en 2003 al 53,9 % en 2019. Esta variación significativa devela la feminización del excedente durante esos años.

Para analizar los rasgos de género de la evolución de los componentes del excedente laboral, es importante considerar que entre 2003 y 2007 el crecimiento económico fue acompañado de un aumento del empleo genuino<sup>8</sup> que explicó las contracciones del desempleo (Damill y Frenkel 2006; Beccaria y Maurizio 2012). Estos comportamientos, junto al aumento del empleo en el sector formal, abrieron posibilidades para la absorción del excedente. La evidencia muestra que fueron los hombres quienes resultaron beneficiados por esta dinámica entre 2003 y 2005, pues el desempleo masculino cayó a mayor ritmo que el femenino. Además, esta diferencia fue mucho más marcada para quienes tenían un programa laboral como ocupación principal. En este subperiodo el porcentaje de hombres con programas de empleo cayó casi a la mitad, mientras que en el caso de las mujeres la reducción fue de apenas 1,6 %.

<sup>8</sup> Entendido como los puestos de empleo creados netos a partir de programas asistenciales de empleo.

Tabla 3. Indicadores de la fuerza de trabajo femenina y masculina

	Años seleccionados				Variación			
	2003-III	2005-II	2011-II	2019-II	2005-2003	2011-2003	2019-2011	2019-2003
Excedente masculino	44,3	38,5	33,0	35,5	-5,8*	-11,3*	2,5*	-8,8*
Excedente femenino	59,1	57,1	53,5	54,3	-2*	-5,6*	0,8	-4,8*
Ocupadas en el sector informal de las actividades de menor productividad	30,5	32,7	35,4	33,8	2,2*	4,9*	-1,6	3,3*
Desempleadas	18,4	14,9	9,0	11,9	-3,5*	-9,4*	2,9*	-6,5*
Mujeres en el componente asistencial	10,2	9,6	9,1	8,6	-0,6	-1,1	-0,5	-1,6*
Ocupadas en programas laborales	8,9	7,3	1,2	1,1	-1,6*	-7,7*	-0,1	-7,8*
“Inactivas” con Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	1,3	2,3	-	-	-	-	-	-
“Inactivas” con Asignación Universal por Hijo	-	-	7,9	7,5	-	-	-	-
Participación femenina en el excedente total	50,6	51,8	53,1	53,9	1,2	2,5*	0,8	3,3*

Elaborada con base en el INDEC (2003-2019).

\*Diferencias estadísticamente significativas entre intervalos de confianza al 95 %.

Nota: II y III aluden al segundo y tercer trimestre del relevamiento de la EPH.

Para las mujeres, a diferencia de los hombres, la reducción del desempleo se dio de la mano del incremento de la ocupación en el sector informal de las actividades de menor productividad, por un lado, y de la tendencia al aumento del componente de “inactivas” con PJJHD, por otro. Esto último se profundiza porque en materia de política asistencial la decisión no giró en torno al diseño de programas de inserción laboral con igualdad de género junto a mecanismos que resolvieran los problemas de conciliación entre la vida familiar y laboral, sino que se centró en el traspaso de las mujeres desde un programa laboral (como lo fue el PJJHD) a programas de asistencia familiar sin contraprestación laboral con sesgo maternalista.

Posteriormente, la brecha de género en el excedente se incrementó debido a la continuación de las tendencias según el género en el desempleo y en la ocupación del sector informal de las actividades menos productivas, y a la profundización del patrón asistencial con la AUH. La reducción del peso de los programas laborales y los rasgos maternalistas llevó la brecha a la máxima expresión en 2011. De esta manera, no solo el crecimiento económico se olvidó de estas mujeres, sino que también la política asistencial resignó en gran medida la vía de su autonomía económica a través del trabajo remunerado y lo que se entiende como el otro lado de la misma moneda, la corresponsabilidad del trabajo de cuidado.

El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista

Esta configuración no sufrió grandes variaciones con el estancamiento y con la recesión correspondientes al lapso 2011-2019. Este periodo nos remite a la figura mencionada anteriormente de “trabajador desalentado”, pues a inicios del presente siglo estas mujeres eran sujetas de políticas laborales, y hacia finales del periodo pasaron a ser titulares de cobro de beneficios para sus hijas e hijos. En algún sentido se “desalentó” su vinculación con el mundo del trabajo remunerado. Una vez consolidado el patrón asistencial, esta nueva figura pasó a representar entre el 7 % y 8 % de la fuerza de trabajo femenina y el 14 % del excedente femenino.

La reconfiguración del excedente, detallada hasta aquí, nos lleva a la pregunta sobre sus implicaciones para los ingresos de las mujeres y las brechas de género. Teniendo en cuenta la significativa brecha de género en los ingresos laborales en el componente informal –que supera la brecha en el resto del empleo–, la política asistencial podría haber jugado un papel favorable en torno a la reducción de la brecha de género en la población excedentaria y en el logro de mayor autonomía económica de esas mujeres.

Las transferencias monetarias sin dudas mejoraron los ingresos de las personas beneficiarias y de sus hogares, aunque no fueron suficientes para que un hogar compuesto por una persona adulta y dos menores no cayera en la pobreza (tabla 4). Así, la dotación económica dejaba a las mujeres titulares lejos de contar con la capacidad de adquirir bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades y las de sus grupos familiares, además, no les permitía desligarse de la necesidad de otras fuentes de ingresos. A su vez, estas transferencias dotaron de menores recursos a sus titulares que los ingresos que en promedio brindaba el mercado laboral.

Tabla 4. Indicadores de ingresos monetarios según programa nacional de transferencia

	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2003-III)	Programa Familias por la Inclusión Social (2005-II)	Asignación Universal por Hijo (2011-II)	Asignación Universal por Hijo (2019-II)
Transferencia (en pesos)	150	Entre 100 y 200 (según la cantidad de hijas o hijos)	220 por cada hija o hijo 880 por cada hija o hijo con discapacidad	2652 por cada hija o hijo 8642 por cada hija o hijo con discapacidad
Porcentaje sobre la canasta básica total <sup>a</sup>	31,8	Entre 19,1 y 38,2	49,8	25,9
Porcentaje sobre el promedio del ingreso laboral mensual	27,4	Entre 14,2 y 28,3	16,2	25

Elaborada con base el INDEC (2003-2019).

<sup>a</sup>Porcentaje del monto de dos asignaciones sobre el valor de la canasta básica total al trimestre de referencia para un hogar compuesto por una persona adulta y dos menores (excepto del PJJHD, del cual se tomó el monto único y del PFIS que se tomó el monto mínimo y el máximo).

Nota: II y III aluden al segundo y tercer trimestre del relevamiento de la EPH.

Por último, si bien la brecha de ingresos no laborales fue favorable para las mujeres, ello no tuvo impacto en la reversión de la brecha de género del ingreso total (tanto el percibido por ingresos laborales como por ayuda social) para el excedente en su conjunto. Al cierre del periodo, los hombres continuaban teniendo ingresos mensuales promedio superiores a las mujeres pertenecientes al excedente.<sup>9</sup>

## 5. Discusión y conclusiones

En el presente artículo se ha documentado la incapacidad del capitalismo que se ha desarrollado en Latinoamérica para incluir la totalidad de la fuerza de trabajo en empleos de calidad. Para ello, se efectuó una relectura desde la EF del concepto del excedente de fuerza de trabajo desarrollado por el enfoque estructuralista de la informalidad.

En el caso argentino, el análisis empírico confirma varios elementos. En primer lugar, la persistencia de un excedente de fuerza de trabajo significativo en su magnitud, aún en contextos de crecimiento económico. En segundo lugar, la pérdida paulatina de los componentes del excedente vinculados a la desocupación (desocupación abierta o contraprestaciones de programas laborales) y el incremento de aquellos vinculados al desaliento y a la “inactividad” (cuya evolución es independiente del ciclo económico). En tercer lugar, la desigual absorción por género de la fuerza de trabajo y la consecuente feminización del excedente. Esto último se explica dentro de un contexto que, además de la injusta organización social del cuidado (Esquivel 2011; Rodríguez Enríquez, Marzonetto y Alonso 2019), aúna la debilidad del estilo de desarrollo para generar empleos de calidad para las mujeres y la consolidación de un patrón de política asistencial, cuyos esfuerzos han girado desde la inserción o reinserción laboral hacia la transferencia monetaria a madres en hogares vulnerables.

Con estas conclusiones también se dialoga con los estudios sobre la desaceleración de la participación laboral femenina en Latinoamérica (Gasparini y Marchionni 2015) y la feminización de la pobreza en Argentina durante estos años (Paz 2021). Así, se advierte sobre la persistencia de problemas de pobreza vinculados al modo de regulación del excedente —a través de transferencias que resultan insuficientes para superar los umbrales de pobreza monetaria— mientras se produce una escasa y desigual absorción de la fuerza de trabajo. Además, se evidencia que la prioridad dada a las madres para el cobro de las transferencias tampoco alcanza para reducir las brechas de género en los ingresos totales —laborales y no laborales— dentro de la población que conforma el excedente.

El diálogo propuesto evidencia la cuestión de género dentro de los problemas estructurales de mercados laborales latinoamericanos y las formas que estos adoptan frente a

<sup>9</sup> La diferencia de medias en el ingreso total es estadísticamente significativa con un nivel de confianza al 95 %.

la consolidación de un determinado patrón de política asistencial. La continuidad de estilos de desarrollo, como los imperantes en la región, consolida mecanismos de reproducción de las brechas de desigualdades socioeconómicas y de género. Visibilizar esta dinámica puede tener un potencial transformador si alimenta un debate genuino sobre la manera en que se pretende abordar la exclusión en el contexto de recuperación económica a la salida de la crisis generada por la covid-19.

## Apoyos

Este trabajo es producto de la labor de investigación que las autoras desempeñan en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Agradecemos los comentarios y sugerencias de quienes ejercieron como revisores y revisoras de este artículo. Sus evaluaciones resultaron importantes para dar claridad y profundidad al análisis aquí propuesto.

## Referencias

- Abeles, Martín, Pablo Lavarello y Haroldo Montagu. 2018. “Brechas tecnológicas y restricción externa en Argentina durante los tempranos 2000: un análisis heurístico”. *Semestre Económico* 21 (47): 123-146. <https://doi.org/10.22395/seec.v21n47a5>
- Alonso, Virginia. 2022. “Desigualdades persistentes en un contexto de pronunciado crecimiento económico. Una lectura feminista y latinoamericana”. *Sociedad y Economía* 47: 1-21. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i47.11538>
- Alonso, Virginia. 2020. “Desigualdad de género en un marco de heterogeneidad estructural. El caso argentino durante la posconvertibilidad”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo.
- Arakaki, Agustín. 2016. “La segmentación del mercado de trabajo, desde una perspectiva estructuralista. Argentina, 2003-2013”. Tesis de maestría, Universidad Nacional de Buenos Aires. <https://lc.cx/8dTclW>
- Bárcena, Alicia, y Mario Cimoli. 2020. “Asimetrías estructurales y crisis sanitaria: el imperativo de una recuperación transformadora para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL* 132: 17-46. <https://doi.org/10.18356/16820908-2020-132-2>
- Beccaria, Luis, y Rosana Maurizio. 2012. “Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010”. *Desarrollo Económico* 52 (206): 205-228. <http://bit.ly/3UgypdT>
- Carrasco, Cristina. 2006. “La economía feminista: una apuesta por otra economía”. En *Estudios sobre género y economía*, coordinado por María Jesús Vara, 29-62. Madrid: Akal.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021a. “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. Acceso en septiembre de 2021. <https://lc.cx/fNTkvK>
- CEPAL. 2021b. “Familias por la Inclusión Social (2005-2010)”. Acceso en septiembre de 2021. <https://lc.cx/mTeiS9>
- CEPAL. 2021c. “Programa de Pensiones no Contributivas”. Acceso en septiembre de 2021. [https://lc.cx/-Yl\\_hW](https://lc.cx/-Yl_hW)

- CEPAL. 2019. *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: ONU. <https://doi.org/10.18356/d0938e4f-es>
- CEPAL. 2016. *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: ONU. <https://bit.ly/3zYyMlm>
- CEPAL. 2012. *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: ONU. <https://bit.ly/3WQBSBu>
- Cookson, Tara Patricia. 2018. *Unjust Conditions: Women's Work and the Hidden Cost of Cash Transfer Programs*. California: University of California Press. <https://doi.org/10.1525/luminos.49>
- Damill, Mario, y Roberto Frenkel. 2006. "El mercado de trabajo argentino en la globalización financiero". *Revista de la CEPAL* 88: 109-132. <https://doi.org/10.18356/7d85e36e-es>
- Decreto 1506/2004. Prorróganse, a partir de la fecha de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2005, la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar. Boletín Nacional, 29 de octubre. <https://lc.cx/nGDJmy>
- Esquivel, Valeria, ed. 2012. *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres. <https://bit.ly/3A26fuX>
- Esquivel, Valeria. 2011. *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. San Salvador: PNUD.
- Folbre, Nancy, y Heidi Hartmann. 1988. "The rethoric of self-interest: Ideology and gender in economic theory". En *The Consequences of Economic Rhetoric*, editado por Arjo Kalmer, Donald McCloskey y Robert Solow, 184-204. Cambridge: Cambridge University Press.
- García Sayan, Diego. 2009. "Impactos económicos y políticos en América Latina". *Nueva Sociedad* 223: 15-28. <https://bit.ly/3Zz3rkD>
- Gasparini, Leonardo, y Mariana Marchionni, eds. 2015. *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Hirata, Helena, y Daniele Kergoat. 2000. "Una nueva mirada a la división sexual del trabajo". En *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*, editado por Margaret Maruani, Chantal Rogerat y Teresa Torns, 139-156. Barcelona: Icaria.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2003-2019. "Encuestas Permanente de Hogares". Acceso en agosto de 2021. <https://lc.cx/vnGT13>
- Lamas, Marta. 2000. "Diferencias de sexo, género y diferencia sexual". *Cuicuilco* 7 (18): 1-24. <https://lc.cx/8RVfAC>
- Lavopa, Alejandro. 2007. *Heterogeneidad de la estructura productiva argentina: impacto en el mercado laboral durante el periodo 1991-2003*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo.
- Maceira, Verónica. 2016. "Aportes para el análisis de la estructura de clases y la diferenciación social de los trabajadores en el área metropolitana de Buenos Aires en la postconvertibilidad". *Estudios del Trabajo* 52: 1-31. <https://lc.cx/bDEvGk>
- Mezzer, Jaime. 1987. *Notes on segmented labor markets in urban areas*. Santiago: PREALC-OIT.
- MTESS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social). 2021. "Beneficiarios según programa y según tipo de prestación". Acceso el 20 de mayo de 2021. <https://lc.cx/wiBeh->
- MTESS. 2005. "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios". Acceso en agosto de 2021 <https://lc.cx/oGSDkT>

El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista

- Molyneux, Maxine. 2006. "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme". *Social Policy & Administration* 40 (4): 425-449. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2019. *Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva*. Lima: OIT. <https://lc.cx/NQGQEX>
- Paz, Jorge. 2021. "Pobreza en hogares con jefatura femenina en Argentina. Una comparación entre el norte grande y el resto del país". *Visión de Futuro* 25 (2): 1-30. <https://doi.org/10.36995/j.visiondefuturo.2021.25.02.001.es>
- Picchio, Antonella. 2005. "La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida". En *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, compilado por Gemma Cairo Céspedes y Maribel Mayordomo Rico, 55-72. Barcelona: Icaria.
- Picchio, Antonella. 2001. "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida". En *Tiempos, trabajos y género*, editado por Cristina Carrasco, 15-40. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Pinto, Aníbal. 1976. "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL* 1: 97-128. <https://doi.org/10.18356/07a6ef84-es>
- Pinto, Aníbal. 1973. *Inflación: raíces estructurales*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Poy, Santiago. 2019. *Mercado de trabajo, políticas sociales y condiciones de vida*. Buenos Aires: Teseo. <https://doi.org/10.55778/ts878629230>
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe). 1978. *Sector informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: OIT.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2011. "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina?". *Mujer y Desarrollo* 109: 1-40. <https://bit.ly/4540ERN>
- Rodríguez Enríquez, Corina, Gabriela Marzonetto y Virginia Alonso. 2019. "Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas". *Estudios del Trabajo* 58: 1-31. <https://lc.cx/pTxkV9>
- Salvia, Agustín, Santiago Poy y Julieta Vera. 2020. "Heterogeneidad de la estructura ocupacional, desigualdad distributiva y obstáculos a la equidad en la Argentina (1974-2014)". *Papel Político* 25: 1-18. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.head>
- Scott, Joan 1990. "El género: una categoría útil para el análisis histórico". En *Historia y género*, editado por James Amelang y Mary Nash, 23-58. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- Souza, Paulo, y Víctor Tokman. 1976. "El sector informal urbano en América Latina". *Revista Internacional del Trabajo* 94 (3): 385-397. <https://lc.cx/oUs2rh>
- Tokman, Víctor. 1989. "Economic Development and Labor Markets Segmentation in the Latin American Periphery". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 31 (1-2): 23-48. <https://doi.org/10.2307/165909>

#### Cómo citar este artículo:

Alonso, Virginia Noemí, y Corina Rodríguez-Enríquez. 2024. "El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la economía feminista". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 199-217. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5780>



Íconos agradece a los siguientes académicos y académicas por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos en la revista:

1. Adrián López. Universidad Central del Ecuador. Ecuador.
2. Adriana del Rosario Báez. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
3. Alba Vallés. Universidad de Granada. España.
4. Alessandra Maia Terra de Faria. Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. Brasil.
5. Anahí Gómez Fuentes. Universidad de Guadalajara. México.
6. Andrea Ibacache. Universidad de Santiago de Chile. Chile.
7. Angélica Cazarín. El Colegio de Tlaxcala. México.
8. Augusto Abdulhadi. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
9. Axel Poque González. Universidad Estadual de Campinas. Brasil.
10. Carla Zamora. El Colegio de la Frontera Sur. México.
11. Carlos Alberto Arellano. Universidad de Zacatecas. México.
12. Catalina Quiroga. Lund University. Suecia.
13. Cecilia Paz Contreras. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
14. Cecilia Rodríguez. Universidad de Salamanca. España.
15. Cecilia Schneider. Universidad Nacional de Avellaneda. Argentina.
16. Claudia Ramón. Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. México.
17. Daniel Chasquetti. Universidad de la República. Uruguay.
18. Daniel Tacher Contreras. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México.
19. Daniela Osorio. German Institute for Global and Area Studies. Alemania.
20. Diego Navarro. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
21. Edgar Zamora. Universidad Internacional SEK. Ecuador.
22. Edith Kauffer. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
23. Erika Parrado. Pontificia Universidad Javeriana. Colombia.
24. Fernanda Maidana. Universidad Nacional del Chaco Austral. Argentina.
25. Francisca Rodó. Universidad de Guanajuato. México.
26. Gonzalo Delamaza. Universidad de Los Lagos. Chile.
27. Hugo Aboites. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
28. Iael Spatola. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
29. Itzel Ramos. Universitat Rovira i Virgili. España.
30. Javier Contreras. El Colegio de San Luis. México.
31. Juan Jesús Ramírez. Universidad de Guadalajara. México.
32. Juan Pablo Micozzi. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México.
33. Julián Martínez Ramos. Universidad de Salamanca. España.
34. Julio Aguirre. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina.
35. Lidia Guerra. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
36. Lorena García. Universidad Jaume I. España.
37. Malena Reyes. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina.
38. Manuel Giovine. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.
39. María Andrea Delfino. Universidad de Rosario. Argentina.
40. María Inés Tula. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
41. María Paz Aedo. Centro de Análisis Socioambiental. Chile.
42. María Teresa Zegada. Universidad Mayor de San Simón. Bolivia.
43. Marina Ertzogue. Universidad Federal de Tocantins. Brasil.
44. Martha Arévalo Peña. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
45. Miguel Rodrigo González. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
46. Monserrat Olivos. Universidad de Guanajuato. México.
47. Nelly del Carmen Araya. Universidad de Panamá. Panamá.
48. Orlando Espinosa. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.
49. Paula Clerici. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
50. Pedro Núñez. FLACSO. Argentina.
51. Sam Halvorsen. Queen Mary University of London. Reino Unido.
52. Samuel Hernández. Secretaría de Educación Pública. México.
53. Sebastián Umpierrez. Universidad Casa Grande. Ecuador.
54. Víctor Alarcón. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
55. Víctor Juan Martínez. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
56. William Godnick. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies. Estados Unidos.
57. Ximena Velasco. University of Essex. Reino Unido.

## Política editorial

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

## Secciones

*Dossier.* Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

*Temas.* Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

## Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo de los editores del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de la sección temas.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los revisores tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados, conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre tres y cuatro meses.

## Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones.

### Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

### Lineamientos para la recepción de artículos

*Recepción:* los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

*Idiomas:* *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

*Formato del documento:* deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginados, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 11 y a espacio sencillo.

*Extensión de los artículos:* varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

*Resumen y descriptores:* los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

## Reglas generales de edición

*Siglas:* la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

*Citas:* las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 11 y margen reducido a ambos lados.

### *Imágenes, cuadros, gráficos, tablas*

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o la autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

### *Referencias bibliográficas*

- a) Las citas en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.

Romero, Marco. 1999b. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Pzeworski, Adam. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias citadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web [www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec).

# EL TRIMESTRE ECONÓMICO



---

Vol. XC (4)

Octubre-diciembre de 2023

Núm. 360

---

## ARTÍCULOS

**Blanca Rubio**

- Transición hegemónica y progresismo: ¿es posible lograr cambios estructurales?

**René Alvarado Pérez, Pedro Paulo Orraca Romano  
y Francisco Cabrera-Hernández**

- El efecto de duplicar el salario mínimo en la brecha de género en empleo y salarios en México

**Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, Pierre Salama  
y Alexis Saludjian**

- Frente invertido: un análisis comparado Brasil-México de la gestión económica y sanitaria de la covid-19

**Liliana Pardo Montenegro**

- La soberanía monetaria en Colombia.  
Análisis político-económico, 1991-2021

## OTRAS VOCES

**Thomas Palley**

- La falsa promesa y el amargo fruto del neoliberalismo: desarraigo político y económico, transformación cultural y el auge de la política protofascista

## NOTAS Y COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

**José Torres Remírez**

- *Bunching*: una revisión

---

Esta publicación aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre.

La suscripción en México cuesta \$850. Un ejemplar, \$99.

[www.eltrimestreeconomico.com.mx](http://www.eltrimestreeconomico.com.mx)



## Contenido

### Artículos

- 01** Género, extractivismo y defensa del territorio en el Soconusco, Chiapas  
Verónica Vázquez García, Dann Ojeda Gutiérrez, Eusebio Peña Godínez
- 02** Dilemas del cercamiento en defensa de la tierra en Santiago del Estero, Argentina  
Claudia Yesica Fonzo Bolañez, Andrea Gearina Gómez Herrera
- 03** Efectos no intencionados del programa Prospera en el bienestar  
Viviana Ramírez
- 04** Los actores religiosos en las comisiones de la verdad de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú y Colombia  
José Leonar Botero Martínez, Milton Andrés Rojas-Betancur
- 05** Los afrodescendientes del Ecuador en la pandemia del covid-19  
Ricardo Restrepo Echavarría, John Antón Sánchez, Jesús Tapia López, Francisco Martínez-Ortega
- 06** Progresismo y tecnología policial: análisis del boom punitivo en Ecuador  
Daniel Pontón Cevallos
- 07** Hegemonía y crisis de autoridad en Chile: retazos políticos del modelo ante el estallido de octubre de 2019  
Igor Alzueta-Galar
- 08** El desplome electoral de la democracia cristiana chilena, 1989-2021  
Mario Herrera, Mauricio Morales Quiroga, Gustavo Rayo
- 09** Tensiones institucionales del periodismo a propósito de las tomas feministas en Chile  
Vanessa Saiz-Echezarreta, Paulina Gómez-Lorenzini, Belén Galletero-Campos
- 10** El Geoparque Mundial UNESCO Mixteca Alta (GMA) como espacio de construcción y aplicación de metodologías participativas  
Efrén Orozco López, Matthew Lorenzen
- 11** La metodología VECTOR-I: una respuesta inclusiva a las deficiencias del deporte para el desarrollo y la paz en México  
Daniel Añorve Añorve, Flor de María García Ramos, Dolores Alejandra Favela López, Zaira Aydeé Armenta Romero

### Ensayos

- 12** Los derechos sociales en la perspectiva del reconocimiento  
Camilo Sembler
- 13** Creación de legitimidad en el capitalismo: el Parásito-Rey  
Noel Bandera López

### Reseñas

- 14** La gran transformación de la sociología, de Esteban Torres  
Por Emiliano Torterola
- 15** El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay, de Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez  
Por Marcela Avitía

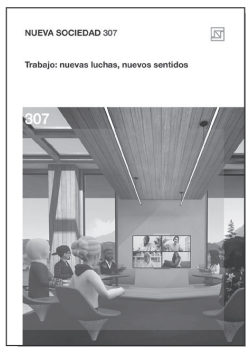






**307**

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2023



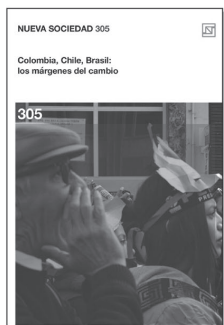
## Trabajo: nuevas luchas, nuevos sentidos

COYUNTURA: **Fernando Molina**. Evistas versus arcistas. Guerra abierta en el MAS boliviano.

TRIBUNA GLOBAL: **Christophe Jaffrelot**. Narendra Modi o el fin de la democracia india.

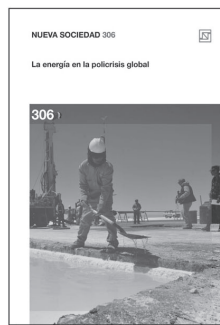
TEMA CENTRAL: **Daniel Susskind**. Trabajo y sentido en la era de la inteligencia artificial. **Didice Godinho Delgado**. ¿Hay justicia de género en el sindicalismo de América Latina y el Caribe? **Cecilia Rikap**. Inteli-

gencia artificial: reemplazo, hibridación... ¿progreso? **Cecilia Anigstein**. Transición ambiental y clase trabajadora. **Svenja Blanke / Mónica Sladogna**. ¿Cómo trabajaremos en América Latina? Inteligencia artificial y trabajo en la periferia del capitalismo. **Jaime Caro**. La izquierda y el nuevo sindicalismo en Estados Unidos. **Guadalupe Hindi**. Formales/informales: un binomio cuestionado por la «economía popular». **Sarah Kassem**. Los trabajadores que desafían a Amazon. ENSAYO: **Martín Baña / Alejandro Galliano**. La muerte es un lujo innecesario. Del cosmismo ruso al transhumanismo universal.



**305**  
MAYO-JUNIO 2023

**Colombia, Chile,  
Brasil: los márgenes  
del cambio**



**306**  
JULIO-AGOSTO 2023

**La energía  
en la policrisis global**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

**Argentina, el abismo permanente**



134  
septiembre  
2023

afers  
revista cidob d'  
internacionals

40 años

# El orden internacional ¿más geopolítico o más plural?

Pol Morillas (Coord.)

En 2023 *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* cumple 40 años, coincidiendo con el 50 aniversario de CIDOB. Por este motivo, publicamos este número especial que, bajo el título «Orden Internacional: ¿más geopolítico o más plural?», ofrece una radiografía del momento actual de cambio de paradigma en las relaciones internacionales. Tras una primera revisión de la evolución de esta disciplina a lo largo de las últimas cuatro décadas, el monográfico examina aspectos tales como la crisis de la democracia y del orden internacional liberal, la rivalidad geopolítica entre Estados Unidos y China, la reconfiguración de las cadenas globales de valor, la agenda climática, la diplomacia tecnológica, la perspectiva asiática del orden internacional, así como el concepto de «política planetaria» y la influencia de las ciudades como actor internacional. Finalmente, ofrece un anexo infográfico que muestra, con datos y figuras, la trayectoria de la revista en sus 40 años de historia.



**Pol Morillas**  
**Esther Barbé**  
**Richard Youngs**  
**Alicia Garcia Herrero**  
**Cristina Monge**  
**Manuel Muñiz**  
**Seán Golden**  
**Sabine Ulrike Selchow**  
**Cathryn Clüver**

EDITA  
CIDOB

BARCELONA  
CENTRE FOR  
INTERNATIONAL  
AFFAIRS

Elisabets, 12, 08001, Barcelona  
[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

PEDIDOS  
[publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

DISTRIBUYE  
Bellaterra edicions  
C. de la Foneria, 5-7, baixos  
Manresa (Barcelona)  
[www.bellaterra.coop](http://www.bellaterra.coop)

## La transnacionalización del crimen y la violencia

Agosto 2023



### COYUNTURA

**Crisis, caos y securitización. El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación**

Juan Cuvi

**Conflictividad socio política: Marzo-Junio 2023**

David Anchaluisa

### TEMA CENTRAL

**Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina**

Fernando Carrión y Emilia Silva

**La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador?**

Carolina Andrade

**El territorio unificado del crimen en el Ecuador**

Fernando Carrión Mena

**Violencia y delincuencia en el Ecuador: principales problemas, mitos y desafíos**

Lautaro Ojeda Segovia

**Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista, el conflicto armado y el narcotráfico. 1950-2022**

Hugo Acero Velásquez

**Geografía de la violencia en México: el control territorial**

Alfonso Valenzuela Aguilera

**La violencia que vimos ayer en la escuela**

Emilio E. Dellasoppa

### DEBATE AGRARIO

**La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)**

Hernán Ibarra

### ANÁLISIS

**Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada**

Eduardo Gudynas

### RESEÑAS

**Republicanos Negros. Guerras por la igualdad, racismo y relativismo cultural**

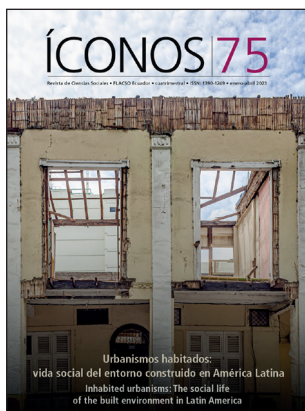
Miguel Ruiz Acosta

**La utopía reaccionaria. Radiografía del relato correísta**

Lautaro Ojeda Segovia

**El desmantelamiento del multiculturalismo. Extractivismo y derechos indígenas en Ecuador**

Juan Illicachi Guznay



Íconos 75  
enero-abril  
2023

## Urbanismos habitados: vida social del entorno construido en América Latina

### DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

#### Presentación del dossier

#### Urbanismos habitados: vida social del entorno construido en América Latina

*María Gabriela Navas-Perrone y Juliana Marcús*

#### 01. Resiliencia y ciudad neoliberal: una genealogía sobre América Latina

*Andrea Lampis*

#### 02. Miradas sobre la costa del litoral argentino. La comunidad pesquera ante la planificación metropolitana

*Diego Roldán y Lisandro Arelovich*

#### 03. ¿Hay un modelo urbanístico poscovid? La pandemia como catalizadora de transformaciones urbanas en Buenos Aires

*Diego Ezequiel Vázquez y Martina Daniela Berardo*

#### 04. Habitar territorios en riesgo: apropiaciones espaciales y disputas simbólicas en dos barrios periféricos de Quito

*Alfredo Santillán y Elisa Puga-Cevallos*

#### 05. La ciudad se hace en la fiesta: transformaciones periurbanas en las celebraciones patronales de Guadalajara

*Samuel Hernández-Vázquez y Carlos Ríos-Llamas*

### TEMAS

#### 06. Inequidad educativa durante el aislamiento por covid-19 en Buenos Aires

*Mariela Cardozo, Corina Aimetta y Sandra Marder*

#### 07. Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021

*Luciano Anzelini*

#### 08. Antropología ontológica e interculturalidad de la salud en el pueblo shuar de Zamora-Chinchipe

*Christian Tym*

#### 09. Entre la familia y el mercado: pobreza femenina en un programa de asistencia social en Chile

*Claudia Calquin-Donoso y Rodrigo Guerra-Arrau*

#### 10. Funciones agroecológicas de los nichos de agrobiodiversidad en la ruralidad de Bogotá, Colombia

*Stefan Ortiz, Catalina Quiroga-Manrique, Julieth Monroy-Hernández y Darío Pérez*



Íconos 76  
mayo-agosto  
2023

# Covid-19: de la política a las políticas públicas en América Latina

## DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

### Presentación del dossier

Covid-19: interacciones entre políticas y políticas públicas en América Latina

*Paúl Cisneros, Sofía Cordero y Magnus Lembke*

### 01. La irrupción de lo político después de la pandemia.

El caso de Panamá

*Sergio García-Rendón y Jon Subinas*

### 02. Construyendo capacidades para la innovación orientada:

la respuesta argentina con perspectiva de género a la covid-19

*Leila Mucarsel, Ana Clara Barile y Meera Bhat*

### 03. Covid-19, cierre de escuelas y enseñanza remota:

el tiempo de respuesta de los sistemas de educación brasileños

*Roberta dos Reis Neuhold y Márcio Rogério Olivato Pozzer*

### 04. La diversidad de las agendas políticas locales durante la covid-19:

una comparación de los estados mexicanos

*Enrique García-Tejeda y Juan Guillermo Vieira-Silva*

### 05. “Sobre llovido, mojado”. Problemas, estrategias y demandas de la economía popular, social y solidaria argentina durante la pandemia

*María Victoria Deux-Marzi, Cecilia Cavigliasso, María Sol Fransoi, Florencia Pisaroni, Diego Nicolás Rach, Carlos Alfredo Vignolo y Sofía Magali Vitali-Bernardi*

## TEMAS

### 06. Ciudad, cólera y covid: una lectura mediada por la religiosidad y la ciencia

*Carlos E. Flores-Rodríguez, Luis Fajardo-Velázquez y Rosa María López-Nanco*

### 07. Entre lo común y lo privado: tensiones en el mantenimiento del parque habitacional en altura

*Natalia Ponce-Arancibia*

### 08. Recambio de ingresos y comercio informal durante la pandemia de la covid-19 en Huancayo, Perú

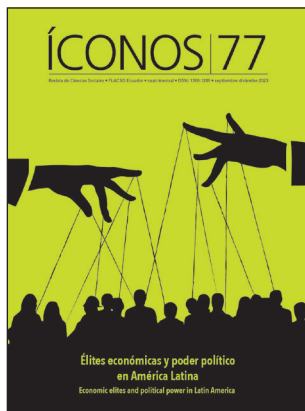
*Patrick Clark, Aparicio Chanca-Flores y Susan Vincent*

### 09. Movimiento en las calles: rasgo espacial significativo del centro histórico de Quito

*Estefanía Piñeiros*

### 10. La privatización punitiva en México. Subjetivaciones laborales frente al *outsourcing* penitenciario

*Pablo Hoyos-González, Nadia Patricia Gutiérrez-Gallardo y Francisco Javier Escobedo-Conde*



Íconos 77  
septiembre-diciembre  
2023

## Élites económicas y poder político en América Latina

### DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Élites económicas y poder político en América Latina

*Miguel Ruiz-Acosta, Jonathan Bdez-Valencia y Edison Hurtado-Arroba*

01. “Puerta giratoria” o circulación de altos cargos entre campos  
de poder económico y político en México  
*Julia Chardavoine*

02. Grupos económicos, redes corporativas y think tanks.  
El caso del Centro de Estudios Públicos en Chile  
*Juan Jesús Morales-Martín, Martín Alfonso Videla-Rocha y  
Roberto Ibacache-Monasterio*

03. Gremios económicos, burocracias y crédito de fomento  
en Colombia, 1958-1974  
*Fernando Chisnes-Espitia*

04. Élites y tributación: percepciones del empresariado  
cordobés en torno a los impuestos  
*Paulina Santa-Cruz*

05. La crisis de la sociedad señorial y el malestar estatutario  
de las élites en Chile  
*Danilo Martuccelli*

### TEMAS

06. Percepciones del profesorado sobre factores extracognitivos  
en la enseñanza virtual durante la pandemia  
*Gonzalo D. Andrés, Guillermo E. Macbeth y Patricia S. San-Martín*

07. Entre gigantes y molinos de viento: el lulismo en  
las elecciones presidenciales de 2018  
*Mércia Alves y Joyce Miranda Leão Martins*

08. Interseccionalidades de la izquierda y la derecha en América Latina  
y Europa. Una exploración de los procesos políticos contemporáneos  
*Nicol A. Barria-Asenjo, Slavoj Žižek, Brian Willems, Ruben Balotol,  
Gonzalo Salas y Jesús Ayala-Colqui*

09. Bolsones de alimentos, plazas silenciosas. Cambios en el hacer de  
agentes estatales y militantes sociales en Buenos Aires  
*Sofía Silva, María Fernanda Alonso y Stella Maris García*

10. Injusticia ambiental y violaciones de los derechos  
humanos en Jalisco, México  
*Beatriz Adriana Venegas-Sahagún y Juan Alberto Gran-Castro*

## DOSSIER

---

### Presentación del dossier

Sistemas electorales subnacionales en América Latina  
*Tomás Dosek, Antonio Cardarello y Flavia Freidenberg*

No tan distintos: reformas y tensiones multinivel en la selección  
de candidaturas subnacionales en Argentina y Brasil  
*Jayane dos Santos Maia y Jimena Pesquero-Bordón*

Pueblo chico, alcalde grande. Abstencionismo en las  
elecciones municipales de Uruguay, 2010-2020  
*Daniel Buquet, Antonio Cardarello y Nicolás Schmidt*

Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales:  
desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú  
*Juan Manuel Ponte*

Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires:  
la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa  
*Ana Paula Penchaszadeh y Julieta Nicolao*

De la reforma electoral plurinacional a la  
democracia intercultural en Bolivia: el caso del pueblo mosetén  
*Augusto Díaz-Villanueva*

## TEMAS

---

¿Hacia una “nueva” cuestión campesina en Argentina?  
*Julia L. Colla y Sebastián Valverde*

Neoliberalismo autoritario, élites económicas  
y reforma educativa en México, 2013  
*Jesús Bojórquez-Luque*

Estado, turismo y covid-19 en Argentina:  
implicaciones de las políticas durante la pandemia  
*Erica Schenkel*

Feminismos antiespecistas en Ecuador y Colombia:  
prácticas *queer* y veganismos decoloniales  
*Juan José Ponce-León*

El excedente de fuerza de trabajo en Argentina:  
un análisis desde la economía feminista  
*Virginia Noemí Alonso y Corina Rodríguez-Enríquez*



**FLACSO**  
ECUADOR



FLACSO ECUADOR  
1974 - 2024