



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN: 0719-3653
Vol. 8 / Nº 1
Primer semestre 2020

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Visita nuestro sitio web



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

ISSN : 0719-3653

Vol. 8 / Nº 1

Primer semestre 2020

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

ISSN-L 0719-3653

ISSN online 0719-3688

ISSN print 0719-3653

Volumen 8, N° 1, primer semestre 2020

COMITÉ EDITORIAL

Dr. Leonardo Gatica V.

Director

Dra. © Paola Aceituno O

Editora

Comité Editorial:

Nacional

- Dr. Roberto Contreras M.
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dr. Arturo Vallejos R.
Universidad de la Frontera, Chile.
- Dr. Christopher Martínez N.
Departamento de Sociología y Ciencia Política
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Mg. Violeta Montero B.
Departamento de Administración Pública
y Ciencia Política,
Universidad de Concepción, Chile.
- Dr. Zenobia Saldivia Maldonado
Facultad de Administración y Economía
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile.
- Dra. Claudia Heiss Bendersky
Universidad de Chile
- Dr. Gregorio Pérez Arrau
Universidad de Santiago de Chile.

Internacional

- Dr. Carlos Gutiérrez-Hita
Facultad de Ciencias Económicas y
Empresariales, Universidad de Alicante, España.
- Mg. Juan Pablo Romero R.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Autónoma de México, México.

- Dr. Daniel Cravacuore L.
Institute for Public Management and
Community Service, Florida International
University, USA
Unidad de Gobiernos Locales, Universidad
Nacional de Quilmes, Argentina.
- Dr. Francisco Mojica S.
Universidad de Externado, Colombia.
- Dr. Gustavo Blutman
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Fabricio Monteiro Neves
Universidad de Brasilia, Brasil.
- Dr. Aldo Ponce Ugolini
Centro de Investigación y Docencias
Económicas A. C., México.
- Dra. Sabrina Evangelista Madeiros
Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
- Dra. Ursula Zurita Rivera
FLACSO, México.
- Dr. Carlos Artieda Cajilema
Universidad de las Américas, Quito, Ecuador.
- Dr. Pedro Pérez Herrero
Universidad de Alcalá, España.
- Dr. Jorge Aragón
Pontificia Universidad Católica del Perú.

Comité Asesor Científico:

- DEA. Mariela Ferrada
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Guillermo Toro
Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile
- Julio Santillan Aldana
Universidad de Brasilia, Brasil

COMITÉ TÉCNICO:

Coordinación editorial

- Nicole Fuentes
- Cristián Jiménez
Ediciones UTEM

Revisores 2019

- Dr. Alfonso Dingemans Calderón
Universidad de Santiago de Chile.
- Mg. Chantal Medici
CITRA, Conicet, Argentina.

- Dr. Christopher Martínez Nourdin
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Dr. Daniel Hernández Rosete Martínez
Departamento de investigaciones Educativa
(DIE) Cinvestav, México.
- Dr. Eduardo Daniel Oviedo
Universidad Nacional del Rosario, Argentina.
- Dr. Giovanni Molano-Cruz
Universidad Nacional de Colombia.
- Mg. Hernán Frigolett Córdova
Universidad de Los Lagos, Chile.
- Dr. Jorge González Villagra
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Dr. Rodolfo Disi Pavlic
Universidad Católica de Temuco, Chile.
- Dra. Karina Chandía Troncoso
Universidad de Santiago de Chile.
- Dra. Karolina Monika Gilas
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la
Federación, México.
- Dra. María Gabriela Córdova
Universidad de Los Lagos, Chile.
- Dra. Mónica Lecarrieu
Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Myriam Cardoso Brum
Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Corrección de estilo

- Gonzalo López
- Erick Pezoa
- Siujen Chiang
Ediciones UTEM

Coordinador de diseño, web y difusión

- Fabian Flores
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

Diseño y diagramación

- Nathaly Pizarro
Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y
Extensión, UTEM

INFORMACIONES

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Universidad Tecnológica Metropolitana

revistaepe.utem.cl
pepputem.blogutem.cl
www.utem.cl

Dirección: Dr. Hernán Alessandri nº 722,
Providencia, Santiago, Chile
Código postal: 7500998
Teléfono: (56-2) 27877995

Distribución impresa y digital

Si tiene interés en adquirir la publicación
comuníquese a:
sec.pepp@utem.cl
editorial@utem.cl

Contacto

Correo electrónico:
paola.aceituno@utem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl
Teléfono: (56-2) 27822995

“Revista Estudios Políticos y Estratégicos
Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la
Licencia Creative Commons de Atribución – No
Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción
Internacional).”

Políticas editoriales

La **Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)** es una publicación académica del Programa de Políticas Públicas (PEPP), dependiente de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

La revista EPE, creada en el año 2013, es una publicación arbitrada por pares, de carácter semestral (junio, diciembre) en formato impreso y electrónico.

Idioma de la publicación

La revista EPE es una publicación en idioma español, abierta a evaluar y/o publicar artículos en idioma inglés.

Política de acceso a los contenidos

La revista tiene una política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general.

Objetivos y alcance

La revista EPE, tiene como objetivo la difusión de trabajos multidisciplinarios e interdisciplinarios de autores nacionales o extranjeros, desde la perspectiva de las ciencias sociales, con la finalidad de generar debate y contribuir en el análisis, renovación, investigación, planteamientos teóricos y empíricos, proposición u observación de fenómenos sociales, económicos, culturales o epistemológicos, con especial énfasis en trabajos que puedan incidir en la Política Pública, la administración del Estado y su reflexión, tanto a nivel nacional como internacional.

La revista es sucesora de la Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos que se publicó entre los años 2003 – 2007.

La Revista EPE publica a partir del año 2013, trabajos de académicos e investigadores cuyo objetivo sea potenciar los diferentes enfoques disciplinarios, en relación a fenómenos, problemáticas, revisión, proposición, análisis o interpretación asociados a

la gobernanza, el Estado, el territorio, la sociedad, la economía, los cambios culturales y el avance de la ciencia, entre otros. El trabajo multidisciplinar e interdisciplinar es considerado por el comité editorial, como una línea de trabajo a fomentar y una tarea fundamental que colabora con modernizar el paradigma unidisciplinar, frente a la complejidad del mundo.

Nuestra publicación, reconoce el esfuerzo constante que significa el proceso de creación, por ello, entregamos acompañamiento en las diferentes etapas al autor. Este acompañamiento se traduce y divide en 3 grandes etapas que están ampliamente especificadas en la sección normas: la primera, etapa se refiere a la revisión por parte de Editor. La segunda, relativa a la revisión de pares, y la tercera consiste en la revisión de estilo y gramática inglesa. En este proceso, los autores deben tener presente que en conjunto con la revisión para la admisión de trabajos implica la posible detección de coincidencias en los textos, por olvidos de citación de referencias, coincidencias recurrentes de micro-contextos del texto o de un plagio o copia literal. En caso de detectarse, se revisará a través de su Comité Editorial y tomará consulta al Consejo Asesor Editorial.

Envío de manuscritos

La revista se encuentra abierta al envío de ensayos, reseñas o crónicas, que serán evaluadas -según su pertinencia- por el Editor y publicadas en una sección o apartado de nuestra revista.

Los trabajos para evaluación se reciben todo el año, pero el editor anunciará por medios electrónicos, los cierres que corresponde a cada semestre.

Los trabajos enviados a la Revista EPE deben ceñirse a las normas que aparecen como Instrucciones a los Autores y las citas bibliográficas deben ser redactadas según las normas de la American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

La revista se reserva el derecho de hacer modificaciones de forma al texto original.

Los autores deberán incluir una Declaración de responsabilidad de autoría y de Potenciales conflictos de Intereses.

Identificación de autor

Se solicita a los candidatos a publicar, la presentación del identificador de autor ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> ORCID es un identificador compuesto por 16 dígitos, construido sobre la norma ISO 27729:2012, que permite a los investigadores disponer de un código de autor permanente e inequívoco que distingue con precisión tanto su producción como su labor científica.

Cesión de derechos de autor

Los autores deberán incluir y firmar la adhesión a la política de acceso abierto, bajo el principio de disponibilidad gratuita a los productos de investigación para el público general. Además autorizar a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) la edición, publicación, impresión, reproducción, distribución, difusión y almacenamiento de la Obra en todo el mundo y todos los medios y formatos. Descargar modelo desde sitio web.

Cobro por recepción de manuscritos

La revista exime a los autores del cobro por el proceso de revisión, edición y publicación de los manuscritos.

Acerca de posibles conflictos de interés o de ética

La revista, ante un eventual conflicto de interés o de ética, lo resolverá a través de su Comité Editorial en conjunto con el Consejo Asesor Editorial. La revista EPE tomará en consideración, en todos los casos en que se requiera por la complejidad de la materia a resolver, las recomendaciones y buenas prácticas del Committee on Publication Ethics (COPE).

Disponibles en: <http://publicationethics.org/>

Indexación en bases de datos

La Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) se encuentra presente en diferentes índices y repositorios, entre ellos: Emerging Sources Citation Index (ESCI, Estados Unidos); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Noruega); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, México); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, España); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, España); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, México); Political Science Complete (EBSCO Information Services, Estados Unidos); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, Estados Unidos).

Editorial Policy

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is an academic publishing of the Program of Public policies attached to the Faculty of Administration and Economy at Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM).

The journal, created in 2013, is a publication reviewed by peers. It is published twice a year (June and December) in print and electronic format.

Publication Language

The journal is published in Spanish and it is open to the possibility of evaluating and/or publishing articles in English.

Content Access Policy

The journal has an open access policy, based on the principle of free availability to the research products for the general public.

Objectives and Scope

The objective of the journal is the dissemination of multidisciplinary and interdisciplinary research carried out by national or foreign writers from the social sciences viewpoint. The purpose of this publication is to generate debate and contribute to the analysis, renovation, research, theoretical and empirical approaches, proposition or observation of social, economic, cultural or epistemological phenomena, with a special emphasis on articles that can have an influence on Public Policy, the administration of the State and its consideration in a national and international level.

This journal is the successor of *Revista Cuadernos de Estudios Políticos y Estratégicos* published from 2003 to 2007.

Since 2013 the Journal has published researchers' papers aimed at strengthening the different disciplinary approaches related to problematic phenomena, review, proposition, analysis or in-

terpretation associated to governance, the State, territory, society, economy, cultural change and science development, among others. The editorial committee considers multidisciplinary and interdisciplinary work as a fundamental guideline and task that contributes to modernizing the non-cross-disciplinary paradigm in a complex world.

Our publication recognises the constant effort involved in the process of creation and, therefore, supports the writer in the different stages of development of their work. This support is divided into three important stages: the first involves the revision on the part of the editor; the second is the peer correction; and the third consists on the revision of English style and grammar. In this process the writers must detect text coincidences, which occur due to the oversight of citing references, repeated coincidences of micro-contexts of the texts or plagiarism or verbatim copying. In case these coincidences are detected, the paper will be checked by the Editorial Committee and will consult with the Editorial Advisory Board.

Submission of manuscripts

The journal is open to the reception of essays, reviews or chronicles, which will be evaluated by the Editor and published in a section of our journal. The articles for evaluation are received all year round, but the editor will notify by electronic media the closures for each semester.

The articles sent to the Journal must abide to the rules stated in the Instructions to the Writers and bibliographic references must follow the guidelines of the American Psychological Association (APA). <http://normasapa.com/>

The journal reserves the right to modify the form of the original text.

The authors must include a Declaration of Authorship responsibility and Potential Conflict of Interests.

Download form from the journal's website

Author Identification

Candidates to publish are requested to present the ORCID (Open Researcher and Contribution) author identifier. <https://orcid.org/>

ORCID is an identifier composed of 16 digits, based on the ISO 27729:2012 standard that allows researchers to have a permanent and unequivocal author's code that distinguishes with precision his production and scientific work.

Copyright transfer

Authors must include and sign the acceptance to open Access policy, based on the principle of free availability to research products by the general public. They must also authorize *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE)* the edition, publishing, printing, duplication, distribution, dissemination and storage of the work all around the world and in all media and formats.

Manuscripts reception fee

The Journal exempts authors of the fees for the revision, edition and publishing process of the manuscript.

Provisions for possible conflicts of interest and ethics

Concerning a possible conflict of interest or ethics, the Journal will resolve it through its Editorial Committee together with the Editorial Advisory Board. In cases of higher complexity, the Journal will consider the recommendations and good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE). <http://publicationethics.org/>

Indexation of data bases

Revista de Estudios Políticos y Estratégicos (EPE) is present in different indexes and repositories, among them: Emerging Sources Citation Index

(ESCI, USA); ERIH-PLUS (European Science Foundation, Norway); DOAJ (Directory of Open Access Journals); Latindex-Directorio, Latindex-Catálogo 2.0 (Sistema Regional de Información para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, UNAM, Mexico); Actualidad Iberoamericana, CIT Centro de Información Tecnológica, La Serena, Chile); Dialnet (Universidad de La Rioja, Spain); MIAR (Matriz de información para la identificación y el análisis de revistas, Universidad de Barcelona, Spain); CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, UNAM, Mexico); Political Science Complete (EBSCO Information Services, USA); SHERPA/RoMEO (Repertorio acceso abierto, Database Publisher copyright policies & self-archiving, Inglaterra); ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources, ISSN International Centre); Ulrich's Periodicals Directory (Globals Serials Directory, Proquest, USA).

Tabla de contenidos

Editorial Ricardo Baeza-Yates	A CINCO MESES DE PANDEMIA	10-16
autora Gabriela Marzonetto	DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA CREACIÓN DEL PERMISO POSNATAL PARENTAL BAJO LA PRESIDENCIA DE SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014)	18-38
autora Camila Stefanetti	UN ABORDAJE MULTIDIMENSIONAL DEL CICLO DE MOVILIZACIONES #NIUNAMENOS (2015-2020) Y EL USO DE LAS TIC	40-60
autores Alejandro Astudillo Pamela Olate	CICLO ELECTORAL DEL GASTO FISCAL: EVIDENCIA PARA UNA DEMOCRACIA CON BAJA ALTERNANCIA EN EL PODER	62-80
autor Sebastián Huneus	IMPACTO ELECTORAL DE LOS MEGAINCENDIOS DE 2017 SOBRE ALEJANDRO GUILLIER	82-98
autoras María Dolores Lettelier Caterina Dalmasso	LA INTERFAZ CIENCIA- POLÍTICA EN TORNO AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA	100-118

**Ricardo Baeza-Yates**

Director de Ciencia de Datos
Northeastern University, Silicon Valley.
Instituto Milenio de Fundamentos de los Datos.
Universidad de Chile.

EDITORIAL**CINCO MESES DE PANDEMIA**

Desde finales de febrero de 2020 Chile ha vivido un acontecimiento único en los últimos 99 años. Una pandemia que ha causado más fallecidos que el terremoto de 1939 en Chillán, donde oficialmente murieron casi 6 mil personas¹ (Astroza, Moya, Sanhueza, 2002) o que la pandemia de *influenza asiática* entre los años 1957 y 1959, que causó más de 8 mil muertes (Chowell, Simonsen, Fuentes, Flores, Miller y Viboud, 2017). En ambos casos la prensa ha informado números mayores, del orden de 30 mil para el terremoto y de 27 mil para la influenza. El siguiente desastre en orden de magnitud es la famosa mal llamada *gripe española*, desde 1918 a 1920, donde se estima que fallecieron al menos 40 mil personas (López y Beltrán, 2013).

A la fecha de esta editorial, fines de julio, ya llevamos más de 13 mil personas fallecidas y al menos 2 millones de personas se han contagiado (Baeza-Yates, 2020), más del 10% de la población de Chile. ¿Cómo ha podido pasar esto en pleno siglo XXI? Aquí intentamos dar antecedentes para explicar este hecho.

1. Este número puede estar subestimado por la gran cantidad de personas que fueron enterradas sin identificación para evitar su descomposición (Astroza, Moya, Sanhueza, 2002).

UN CORONA VIRUS ESPECIAL

A finales de 2019 apareció un nuevo corona virus en China, el séptimo que infecta a seres humanos, presuntamente originario del murciélago o el pangolín, ya sea por selección natural primero en animales o en seres humanos (Andersen, Rambaut, Lipkin, Holmes y Garry, 2020). Pero como su nivel de contagio es alto, a diferencia de sus antecesores, el SARS-CoV-2 se esparció por todo el planeta en pocas semanas, ya que el contagio sigue el esperado patrón exponencial. Además, la tasa de letalidad del Covid-19, la enfermedad que produce el virus, es mayor que la de la gripe, estimada entre 0,6% y 1% (Mallapaty, 2020).

Pero este virus tiene otras características especiales (Bleicher y Conrad, 2020). Primero, el tiempo de incubación del virus toma en promedio entre 5 y 6 días, así que los infectados contagian sin saberlo un tiempo más largo de lo normal. Peor aún, en un tercio o más de los casos, una persona contagiada no tendrá síntomas. Y este inusual porcentaje de casos asintomáticos es una de las razones del éxito del virus. El escenario actual, que maneja el centro de control de enfermedades de Estados Unidos (CDC), es una letalidad del 0,65% con un 40% de asintomáticos y con un porcentaje de contagio respecto de una persona con síntomas de 50% en el periodo de incubación y de 75% para asintomáticos (CDC, 2020). Este escenario supone que cada persona contagia a otras 2,5 personas en las 2 a 3 semanas que está enfermo. Esto significa que, si no hacemos nada, 1 persona en 15 días generará 930 mil contagios, de los cuales 6.050 fallecerán.

Debido al crecimiento exponencial del contagio, si no se toman medidas, rápidamente se pierde la capacidad de trazar la epidemia y seguir todos los posibles contagios. Por ejemplo, si ya ha habido 670 mil fallecidos, usando la tasa de letalidad de

la infección de 0,65%, esto significa que ha habido más de 100 millones de contagiados. Esto implica que el factor de desconocimiento es alrededor de 6. Es decir, hay 5 veces más casos que no conocemos. En Chile este factor es similar.

Otro factor importante es la inmunidad. Los estudios de inmunidad muestran resultados mixtos y aunque la inmunidad parece perderse en muchas personas después de unas semanas (Pollán, M. et al., 2020), al parecer factores previos, como haber tenido otros corona virus, pueden proveer inmunidad (Braun, J. et al., 2020), lo que podría explicar el gran porcentaje de casos asintomáticos y de síntomas leves. Sin embargo, estamos lejos de la inmunidad de grupo y la vacuna aún tardará varios meses.

UNA ESTRATEGIA POCO EFECTIVA

Aunque Chile podía aprender de la experiencia de otros países, adonde la pandemia llegó antes, no siguió los ejemplos de los países exitosos, la mayoría en Asia u Oceanía, tales como Corea del Sur, Taiwán o Nueva Zelanda. Allí el objetivo principal fue cortar la cadena de contagio, trazando los contactos de personas contagiadas, aplicando un test para conocer su estado y aislando a los casos positivos (TTA). En cambio, se privilegió aumentar la capacidad médica y el número de ventiladores, que es importante, pero que no corta la cadena de contagio y realmente no aplana la curva de contagio, solo permite que esta pueda ser más alta.

Durante abril de 2019 el virus que llegó a Santiago de la mano de viajes de negocio o de vuelta de vacaciones, y pasó desde los estratos sociales acomodados a los sectores más vulnerables, donde hizo

estragos. En aquel mes comenzaron las famosas *cuarentenas dinámicas* por comunas, pero en una ciudad con tanta movilidad no fueron tampoco efectivas. Ya a mediados de mes esto se podía ver en los datos (ver Gráfico 1), pero solo a principios de mayo se declaró la cuarentena total. Como Santiago es tan segmentado económicamente, la cuarentena nunca fue total y la epidemia solo comenzó a amainar a mediados de junio (ver Gráfico 2). Ya en julio se podía comprobar el impacto mortal, donde las desigualdades ya existentes en Santiago incluso se amplificaron (ver Gráfico 3, donde no se incluyen 6 comunas que tienen mortalidad menor a 90 personas por 100 mil habitantes e índice de prioridad social menor a 40).

Complementando esta estrategia, la comunicación oficial no transmitía realmente la gravedad de la situación, primero sobrestimando el número de recuperados y luego subestimando el número de casos activos, sin nunca mencionar que los casos reales eran muchos más. De hecho, el factor de desconocimiento mencionado anteriormente en abril era 3, mientras ahora es 6. Es decir, en 3 meses se ha duplicado el número de casos desconocidos respecto de los conocidos, que ya llegan a 350 mil. Y para sostener un mensaje de éxito, se insistía en comparar la tasa de letalidad de casos (fallecidos divididos por casos conocidos) con otros países, sin considerar que son cifras incomparables, ya que en cada país la muestra de casos conocidos tiene un desconocimiento distinto. En este caso era más sensato calcular la mortalidad (fallecidos dividido por la población); pero esto no conviene, pues entonces Chile queda entre los peores.

Gráfico 1. Incremento de casos en Santiago durante abril y mayo. Ya el 15 de abril se podía notar cómo la pandemia había pasado desde la zona oriente al resto de la ciudad

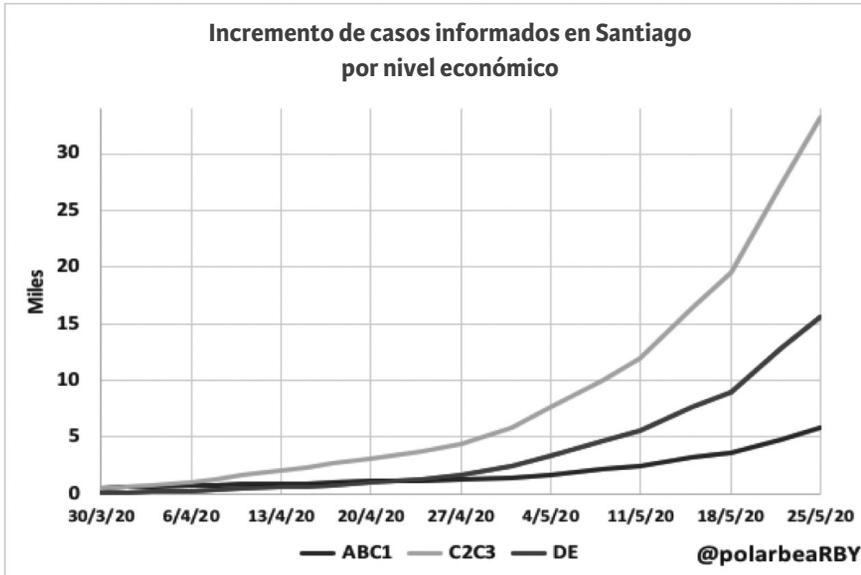


Gráfico 2. Curva de fallecidos en la Región Metropolitana y el resto de las regiones, más los casos en la Región Metropolitana normalizados a mil test diarios

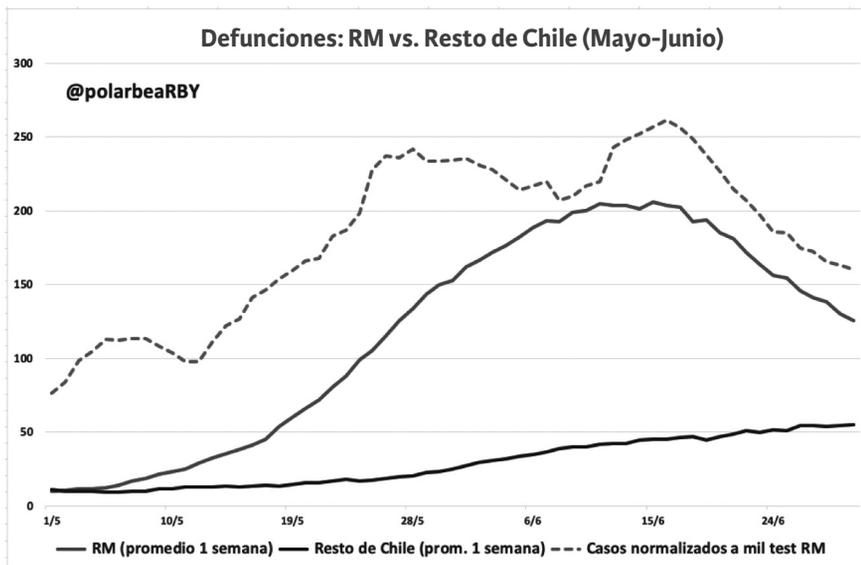
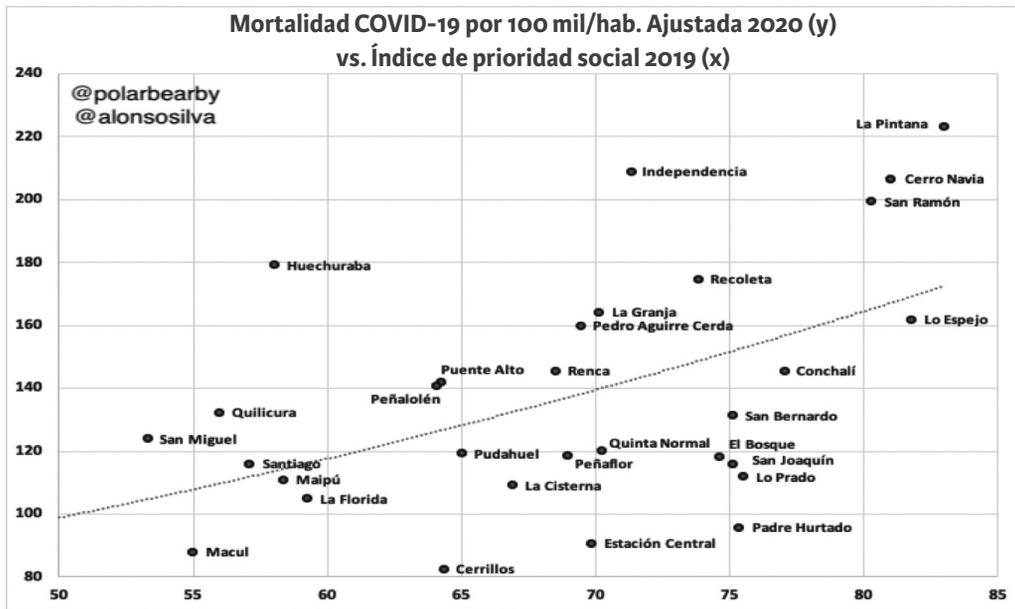


Gráfico 3. Mortalidad por 100 mil habitantes ajustada a distribución demográfica de 2020, respecto del índice de prioridad social 2019 del Ministerio de Desarrollo Social



Ahora comenzamos la apertura en Santiago y nuevamente es por comunas, una receta para repetir lo de abril pasado, con la opinión contraria de expertos en las mesas asesoras, Espacio Público y el grupo de los 40 científicos, que han enviado dos cartas al presidente de la República para cambiar la estrategia actual y fortalecer el TTA, que es vital para contener nuevos brotes. Por esto agosto será el mes decisivo para saber si la pandemia finalmente se controla o comenzamos una segunda ola.

EPÍLOGO

Si comparamos el novel virus con otras enfermedades, recién ha entrado en las 10 primeras causas mundiales de muerte (World Life Expectancy, 2018). Si consideramos que se duplicará el número de personas fallecidas, ¿por qué entonces no se ha

instalado en el escenario noticioso? Se pueden especular muchas razones, incluyendo el estrago que ha causado en varios países desarrollados, pero creo que es necesario repensar las desigualdades sanitarias que existen en el mundo y no solo preocuparnos cuando las epidemias finalmente nos afectan. Por otro lado, algunos expertos piensan que esta pandemia nos puede estar protegiendo del *verdadero virus perfecto* (Washington Post, julio 2020). Y también nos ha preparado para manejar los datos mejor la próxima vez (Baeza-Yates, y Peiró, 2020).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASTROZA, M.; MOYA, A. y SANHUEZA, S. (2002). Estudio comparativo de los efectos de los terremotos de Chillán de 1939 y de Talca de 1928. VII Jornadas Chilenas de Sismología e Ingeniería Antisísmica, Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Maximiliano_Astroza/publication/265293026_ESTUDIO_COMPARATIVO_DE_LOS_EFECTOS_DE_LOS_TERREMOTOS_DE_CHILLAN_DE_1939_Y_DE_TALCA_DE_1928/links/54075d6docf2bba34c1ea9eb/ESTUDIO-COMPARATIVO-DE-LOS-EFECTOS-DE-LOS-TERREMOTOS-DE-CHILLAN-DE-1939-Y-DE-TALCA-DE-1928.pdf

ANDERSEN, K.; RAMBAUT, A.; LIPKIN, W. I.; HOLMES, E. y GARRY, R. (2020). The proximal origin of SARS-CoV-2. *Nature Medicine*, 26, 450-452.

BAEZA-YATES, R. (2020). Datos de calidad y el coronavirus. Medium. Recuperado de: https://medium.com/@rbaeza_yates/datos-de-calidad-y-el-corona-virus-98893b7600e3

BAEZA-YATES, R. y PEIRÓ, K. (2020). Siete lecciones para lidiar con los datos de una pandemia. Medium. Recuperado de: https://medium.com/@rbaeza_yates/siete-lecciones-para-lidiar-con-los-datos-de-una-pandemia-c6d252037768

BRAUN, J.; LOYAL, L.; FRENTSCH, M. et al. (2020). SARS-CoV-2-reactive T cells in healthy donors and patients with COVID-19. *Nature*. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2598-9>

BLEICHER, A. y CONRAD, K. (2020). We Thought It Was Just a Respiratory Virus: We were wrong. *UCSF Magazine*. Recuperado de: <https://www.ucsf.edu/magazine/covid-body>

CDC (2020). COVID-19 Pandemic Planning Scenarios. Recuperado de: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/hcp/planning-scenarios.html>

CHOWELL, G.; SIMONSEN, L.; FUENTES, R.; FLORES, J.; MILLER, M. A. y VIBOUD, C. (2017). Severe mortality impact of the 1957 influenza pandemic in Chile. *Influenza and Other Respiratory Viruses*, 11(3), 230-239.

LÓPEZ, M. y BELTRÁN, M. (2013). Chile entre pandemias: la influenza de 1918, globalización y la nueva medicina. *Revista Chilena de Infectología*, 30(2).

MALLAPATY, S. (2020). How deadly is the coronavirus? Scientists are close to an answer. *Nature News*. Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01738-2>

POLLÁN, M. et al. (2020). Prevalence of SARS-CoV-2 in Spain (ENE-COVID): a nationwide, population-based seroepidemiological study. *The Lancet*. Recuperado de: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2931483-5>

WORLD LIFE EXPECTANCY (2018). *Causas de muerte*. Recuperado de: <https://www.worldlifeexpectancy.com/world-rankings-total-deaths>

WASHINGTON POST (2020). *Covid-19 will provoke a societal immunity that can protect us from the next pandemic*. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/07/28/covid-19-will-provoke-societal-immunity-that-can-protect-us-next-pandemic/>

DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA CREACIÓN DEL PERMISO POSNATAL PARENTAL BAJO LA PRESIDENCIA DE SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014)

*POLITICAL DETERMINANTS IN THE PARENTAL LEAVE
POLICY PROCESS UNDER SEBASTIÁN PIÑERA'S FIRST
PRESIDENCE (2010-2014)*

autora

Gabriela Marzonetto*

Artículo recibido el 29 de marzo
y aceptado el 10 de junio de 2020

RESUMEN

En octubre de 2011 se promulgó en Chile la Ley 20.545, de Permiso Posnatal Parental. Esta reforma presentó una particularidad que suscita el análisis desde los estudios de política social: por lo general este tipo de medidas es adoptado bajo gobiernos de centro izquierda, pero en este caso fue impulsada por un gobierno de centro derecha. Sostenemos que la factibilidad de adopción de esta política bajo el gobierno de Sebastián Piñera se debió a la combinación de dos aspectos: (i) la estrategia de un grupo específico de la sociedad civil que buscaba impulsar esta reforma y (ii) su presentación en un contexto de alta competencia electoral, con el fin de captar el voto femenino. El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de formulación de esta política pública a partir del foco en los actores. El trabajo se aborda desde una estrategia metodológica cualitativa, basada en la reconstrucción del proceso causal a partir de diferentes piezas de evidencia.

PALABRAS CLAVE: permiso posnatal parental, actores de la sociedad civil, competencia electoral.

ABSTRACT

In 2011, it was passed the Law 20.545 that extend the parental leave in Chile. This reform presented a particular peculiarity that caught the attention of the social policy analysts: these kinds of policy reforms are generally done under left and left-center government, but in this case it was promoted by a right-center government. We suggest that the feasibility of adopting this policy under Sebastián Piñera's government responded to two related factors: (i) to his need to capture female voters in a scenery of high electoral competition (ii) while a particular civil society stakeholder articulated an incidence strategy to approach to the presidential candidates. The aim of this paper is to analyze the causal process of formulation of this public policy, with a particular focus on the policy players. The study is approached from a qualitative methodological strategy, based on the reconstruction of the causal process from different pieces of evidence (process tracing).

KEY WORDS: parental leave, electoral competition, civil society stakeholders.

* La autora agradece a Rossana Castiglioni de la Universidad Diego Portales, Juliana Martínez Franzoni de la Universidad de Costa Rica y Carlos Acuña de la Universidad Nacional de San Martín, por sus los comentarios, sugerencias y primeras lecturas de este trabajo.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2011 se promulgó en Chile la Ley 20.545, de Permiso Posnatal Parental. A partir de este permiso se extendió la licencia por nacimiento de 84 días a 6 meses, se generó un mecanismo para la incorporación de los padres en el cuidado del recién nacido y se amplió la base de beneficiarias de este derecho. La reforma del permiso posnatal, aun con sus matices, presentó una particularidad que suscita el análisis desde los estudios de política social: por lo general este tipo de medidas son adoptadas bajo gobiernos de izquierda y centro izquierda, pero en este caso fue una medida impulsada por un gobierno de centro derecha.

Esta fue una demanda extendida por las mujeres trabajadoras chilenas y alcanzó su punto más álgido a partir del impulso que le dio el Movimiento Ciudadano por un Posnatal de Seis Meses (Mcp6m) en torno a la campaña electoral de 2009, logrando impacto en torno a la posición de Sebastián Piñera sobre el tema. El entonces candidato presidencial por la Alianza, coalición de centro derecha, se presentó como el principal impulsor de la extensión del permiso posnatal, aun cuando desde el inicio de su campaña electoral en 2009, al igual que durante su campaña electoral de 2005, no se había referido al tema.

¿Qué habría motivado a Sebastián Piñera a incorporar en la agenda programática de La Alianza esta política pública? ¿El entonces candidato y luego presidente manifestó interés legítimo sobre los problemas que atañían a las mujeres trabajadoras chilenas? ¿Acaso su posición sobre el tema se debía a que endosar esta medida le significaría alcanzar otros objetivos estratégicos de cara a la carrera presidencial?

En esta línea, sostenemos que la factibilidad de la reforma del permiso posnatal durante el primer gobierno de Sebastián Piñera habría tenido que ver con una combinación de factores: la presencia del tema en la agenda pública gracias al impulso de grupos de la sociedad civil y de miembros del poder legislativo, así como la intención del candidato de centro derecha de captar el voto femenino, condicionado por el contexto de alta competencia electoral de la campaña de 2009.

Este trabajo tiene por objetivo analizar el proceso de formulación del permiso posnatal parental, prestando atención a los factores que habrían motivado la decisión de incorporarlo en la agenda presidencial en el periodo 2009–2011¹, a partir de un análisis de los actores que intervinieron en el proceso de formulación de política pública (PFPP), con especial hincapié en la figura del presidente, pero también en otros actores del sistema político, entre ellos los miembros del Poder Ejecutivo, el Congreso, el sector empresarial y la sociedad civil. El trabajo se aborda desde una estrategia metodológica cualitativa, basada en la elaboración de una narrativa que reconstruye el proceso causal (*process tracing*), y evalúa el peso de las variables intervinientes con el fin de analizar la plausibilidad de las hipótesis propuestas. Para ello se trabaja con una gran variedad de evidencia compuesta por: entrevistas a actores que participaron en el proceso de formulación del permiso posnatal y a personas expertas en la temática, así como un análisis legislativo y documental en extenso con base en fuentes oficiales y artículos periodísticos. El trabajo se estructura en cuatro secciones, comenzando por esta sección introductoria. La segunda sección presenta el marco teórico y las hipótesis que se sostienen a lo largo del artículo. En la tercera

1. Referimos aquí al periodo entre la campaña electoral y el momento de la sanción de la Ley 20.545.

sección se presenta de manera narrada el proceso de formulación del permiso posnatal parental y la discusión con base en el análisis de la posición y la capacidad de decisión de los actores involucrados en el proceso. En la cuarta sección se discute el modelo analítico propuesto y se presentan las principales conclusiones.

MARCO ANALÍTICO

Este trabajo se aborda desde el institucionalismo centrado en actores (Pierson, 1993; Scharpf, 1997). Es decir, se entiende que los resultados de política pública no responden únicamente al cumplimiento inercial de reglas institucionalizadas, sino que es una acción que los actores desarrollan con una intencionalidad (Acuña, 2013; Scharpf, 1997). Por actores nos referimos a:

todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar cursos de acción para alcanzarlos y relativa autonomía para implementar ese curso de acción (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 36).

Los actores que nos interesa analizar son el Presidente, los miembros de su gabinete con capacidad de decisión sobre las políticas de licencias, los partidos políticos, los miembros del poder legislativo nacional, de la sociedad civil, de sindicatos y de empresarios que se presenten como actores relevantes en el PFFP (ya sea en su rol de impulsores o de opositores de estas políticas). Para ello, en relación con los actores se buscará observar: (i) su posición, (ii) su capacidad de decisión y (iii) el vínculo entre los actores.

Por posición de los actores nos referimos aquí a la postura de estos sobre las políticas públicas en particular. Así, estos pueden tener carácter de impulsores, opositores o *fence-sitters* (Marzonetto, 2019). Los actores impulsores son los que ocupan un rol importante al momento de estructurar los problemas sociales; los opositores son aquellos que movilizan sus recursos con el fin de que determinadas políticas no ingresen en la agenda política, sea por razones ideológicas, normativas, de recursos o por intereses en disputa; los *fence-sitters* son aquellos con poder en la toma de decisiones de política pública, pero que sobre el problema específico a tratar no tienen un interés particular (Marzonetto, 2019, p. 47).

Entendemos por capacidad de decisión de los actores su nivel de incidencia en el proceso de formulación de políticas. Consideramos que estos pueden tomar tres posiciones dependiendo de su nivel de incidencia en el proceso de formulación de políticas: de influencia, de veto y de determinación. Los actores con poder de influencia son todos los actores del sistema político que utilizan sus recursos para canalizar sus intereses. Los actores de veto, por su parte, son aquellos que necesariamente tienen que estar de acuerdo para facilitar el cambio en las políticas públicas (en general todo cambio del *statu quo*); dentro de estos encontramos actores con veto institucional (los especificados en la constitución de cada país) y actores con veto partidario (los especificados por el sistema político) (Tsebelis, 2002).

Los actores con poder de determinación, por su parte, pueden trascender el campo de acción de los actores de veto convencionales, y surgen a raíz de la preponderancia del poder institucional de los ejecutivos, en especial los presidentes en los países latinoamericanos. Estos actores imponen el resultado de la contienda entre las posturas

diferentes sobre la política en cuestión. Es decir, un actor determinante puede neutralizar la capacidad de otros actores de veto (por ejemplo, en el Congreso o gabinete de ministros). En su defecto, solo si este actor ocupa una postura de *fence-sitter* y, por lo tanto, no utiliza su poder de determinación para definir el resultado de la contienda sobre la política pública, los actores de veto pueden ejercer su capacidad de veto (Marzonetto 2019, pp. 47-49). Entendemos que el Poder Ejecutivo, y particularmente el/la Presidente, puede ostentar capacidad de determinación, sobre todo en contextos presidencialistas, dado su rol fundamental en el proceso de formulación de políticas públicas, y al ser el PE la institución que concentra a los actores de mayor poder en el proceso de toma de decisiones (Jofré y Navia, 2017).

Por tipo de vínculo entre los actores, entendemos al tipo de interacción existente entre los distintos actores presentes en el PFPP, considerando también los límites que imponen las instituciones en las relaciones entre estos. Los actores despliegan sus estrategias de acción constreñidos por los límites que les imponen las instituciones, el contexto y la interacción con otros actores, pero también constreñidos internamente por sus sistemas de creencias y marcos cognitivos.

Consideramos que los actores despliegan diferentes estrategias con base en la posición que ocupen y los intereses que tengan sobre las políticas en sí o sobre otros intereses estratégicos que la toma de una posición determinada frente a un *issue* en particular (en este caso, una política social como la reforma del permiso posnatal) les permita alcanzar. A partir de esto, con base en la evidencia, se busca poner a prueba las siguientes hipótesis con el fin de comprender el proceso de formulación del permiso posnatal parental en 2011:

Hipótesis 1. *Ante un escenario de alta competencia electoral, el candidato presidencial de la centro derecha impulsaría la reforma del permiso posnatal parental, en la búsqueda por captar votos.* La competencia electoral, como objetivo estratégico, impacta en la expansión de políticas sociales (Pribble, 2013); por lo tanto, en sistemas políticos caracterizados por un alto nivel de competencia electoral, los partidos tienen más incentivos para competir por nuevos votos. De este modo, la competencia electoral es lo que motivaría a los políticos a apoyar una reforma de política más allá de su posición ideológica (Ewing, 2016, en Castiglioni, 2019), siempre que con esta no se pongan en riesgo los votos de su propio electorado.

Hipótesis 2. *El Poder Ejecutivo impulsaría reformas en las políticas de licencia por nacimiento y cuidados cuando exista una red de actores articulada con capacidad de influencia sobre los miembros del Ejecutivo, que promueva este tipo de políticas.* La sociedad civil encuentra sus canales de influencia cuando se establece como una red de actores articulada (*issue network*) con intereses específicos sobre el tema de agenda pública en cuestión. Generalmente, en estas redes se incluyen representantes de grupos de interés, expertos profesionales y académicos, además de contar con la posibilidad de operar en alianza con sindicatos y actores del sector empresarial que buscan posicionar un tema en la agenda pública e incidir en la dirección de la propuesta de política pública (Marsh y Rhodes, 1992). La particularidad de los *issue networks*, en contraposición con los grupos atomizados de actores de la sociedad civil, deviene de la capacidad de desplegar estrategias de mayor impacto y como consecuencia de su mayor capacidad de incidencia sobre la agenda pública. Entre las estrategias de estas redes se encuentra la formación de organizaciones con el fin de generar mayor capacidad de influencia sobre los actores gubernamentales, así como mayor

visibilidad pública a partir de su aparición en los medios de comunicación instalando el tema en la agenda pública.

Hipótesis 3. *El PE impulsaría las reformas al constatar la relevancia del tema en la agenda legislativa y confirmar que con su incorporación podría negociarse apoyo legislativo para la consecución de otros objetivos de política pública.* Calvo (2013) señala que las legislaturas influyen en los procesos decisorios e inclusive. Aún más, a través de la incorporación de temas en la agenda legislativa presionan al PE para adoptar posiciones al respecto (Calvo, 2013). Debido a que el tipo de legislatura, en relación con la cantidad de legisladores que apoyan al/la presidente/a, depende de la coyuntura política cambiante, el vínculo entre el PE y el PL no siempre es el mismo (Cox y Morgenstern, 2010). En este sentido, sostenemos que si la reforma del permiso posnatal se encuentra presente en la agenda legislativa y el Presidente se encuentra con un PL negociador o parroquial. Es decir, mientras esté dispuesto a hacer concesiones a cambio de otros beneficios, desde el PE se podrá incorporar la reforma en su agenda de gobierno si esta permite conseguir apoyo legislativo para el tratamiento de otros proyectos de política pública a futuro.

Hipótesis 4. *El Poder Ejecutivo no impulsaría estas políticas si considerara que su ingreso en la agenda de gobierno podría afectar sus vínculos con el sector empresarial.* El sector empresarial tiene influencia sobre las políticas públicas, sobre todo cuando generan efectos económicos sobre su desempeño (Evans, 1996; Schneider, 1999). Anchorena (2019) sugiere que el sector empresarial articula una serie de dispositivos para influir en las políticas públicas a través del *lobby* legislativo, aportes (materiales o simbólicos) a las campañas electorales de los partidos políticos o de candidatos individuales y la aparición de líderes de estos sectores en los

medios de comunicación para sentar su opinión sobre determinada política pública, político o partido político (Anchorena, 2019, p. 189). En este sentido, se sugiere que si el sector empresarial se presenta como el principal actor de veto de estas políticas y el PE tiene vínculos con el mismo por su apoyo material o simbólico, entonces este último no impulsará estas reformas. Asimismo, para el caso de gobiernos de centro derecha, con parte de la base de apoyo electoral partidaria de su sector, impulsar políticas que pudieran ir contra los intereses de estos implicaría incurrir en costos políticos para el PE y para el partido en gobierno.

3. RESULTADOS

3.1. El proceso de formulación del permiso posnatal parental

Durante la campaña electoral de 2009, un grupo de mujeres del Movimiento Ciudadano por un posnatal de seis meses (Mcp6m) se acercó a la ciudad de Valparaíso e interpeló al candidato por la Concertación Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Ante las cámaras de los medios de comunicación que seguían su campaña, el candidato afirmó apoyar la medida y hacerla parte de su programa político (EMOL, 2009), incluso cuando esta promesa electoral generaba grietas internas a la Concertación (Marzonetto, 2019). En ese momento, Sebastián Piñera, como candidato por la coalición de partidos de centroderecha Alianza, acompañó la propuesta y la incorporó en su programa electoral² (Blofield,

2. El programa de campaña de Piñera se denominó "Proyecto de Gobierno, para el Cambio, el Futuro y la Esperanza, Chile 2010-2014" (pp. 67, 144 y 145) y en él proponía la "flexibilización" del pre y posnatal y la extensión de este último hasta seis meses.

2016), aun cuando no era una prioridad para dicha coalición de partidos.

Esta no era una propuesta originaria de la Alianza y no fue incorporada en el programa de campaña de Sebastián Piñera sino hasta después de esta interpelación pública, habiendo ocupado una clara posición de *fence-sitter* al respecto. No obstante, impulsó la misma, que también fue celebrada por la Sociedad Chilena de Pediatría, tal como públicamente destacó en ese entonces el presidente de dicha sociedad, Francisco Moraga (Moraga, 2011).

Desde el ámbito político, acompañó esta propuesta un grupo de parlamentarios (diputados y senadores) nacionales de distintos partidos que pertenecían a la autodenominada *bancada médica*, dado que los representantes que la componían provenían del campo de la medicina y consideraban que un posnatal extendido sería beneficioso para sostener e incentivar la lactancia materna exclusiva (Bedregal, 2011)³. El compromiso de esta bancada con el tema era de larga data, ya que incluso había petitionado a la entonces presidenta Bachelet que se expidiera promoviendo un proyecto de ley extendiendo el permiso posnatal, además de mostrar apoyo ante el proyecto de Ley en la materia impulsado desde la Democracia Cristiana por el senador Mariano Ruiz Esquide y la diputada Carolina Goic en la comisión parlamentaria de temas referidos a la familia y el trabajo.

Adicionalmente, la propuesta de campaña de Sebastián Piñera también tuvo el apoyo de las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) por el aumento de los casos de licencia por Enfermedad Grave del Niño Menor de un año (EGNM)⁴. Las

estadísticas de la superintendencia de seguridad social mostraban un aumento significativo en el periodo 2004-2008 que se ha sostenido hasta la actualidad (Suseso, 2016). Las Isapres y Fonasa encargados de su pago⁵ aducen cierta complicidad entre pediatras y madres para sobre-diagnosticar la enfermedad y de este modo extender el tiempo de licencia (Staab, 2012). Inclusive, un estudio del departamento de epidemiología de la Universidad del Desarrollo sostiene que el aumento del gasto en licencias por enfermedad grave del niño en 109% entre 2001 y 2009 no responde a un aumento de enfermedades específicas en esta población, sino a que el diseño de esa política incentivaba a su sobreuso (Delgado, Hirmas, y Prieto, 2012).

Una vez resultado electo, el presidente Sebastián Piñera, ocupando una posición de impulsor sobre la medida, convocó en 2010 a la Comisión Asesora Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad. Esta comisión, presidida por la Ministra de la Mujer y la Equidad de Género, Carolina Schmidt, estuvo compuesta por un amplio grupo de expertos en medicina y academia, la sociedad civil, partidos de izquierda y derecha, y tuvo como fin desarrollar un diagnóstico a partir del cual realizar una serie de recomendaciones para ser plasmadas en el nuevo proyecto de reforma de licencia posnatal.

Esta comisión determinó que la asignación por maternidad era la política social más regresiva del país, ya que debido a la estructura del mercado

vigencia. Esta ley también estableció el derecho a la licencia médica por EGNM, conocida coloquialmente como la Ley del Reflujo (Suseso, 2016).

5. En 1985 se estableció, por la Ley 18.418, que los subsidios por descanso prenatal y posnatal y los subsidios por EGMN, de todas las trabajadoras, serían financiados con recursos del Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, compuesto íntegramente por recursos fiscales (Suseso, 2016, p. 8).

3. Entrevista a experto.

4. En 1970, bajo el gobierno de Salvador Allende, se promulgó la Ley 17.301, en la cual se estableció el fuero maternal, aún en

laboral chileno (que favorece el empleo temporal, la flexibilización laboral y el empleo informal) solo el 33% de las mujeres del primer quintil de ingresos contaba con tal beneficio y el 58% de los recursos destinados a esta asignación se dirigían a mujeres del quintil más alto de ingresos (Comisión Asesora, 2010).

Asimismo, la comisión concluyó que aumentar el posnatal a seis meses sería contraproducente para las carreras profesionales de las mujeres, agravándose el problema de la participación laboral femenina, ya que pese a su incremento seguía siendo la más baja en comparación con los demás países de la OCDE (Bedregal, 2011).

Frente a este escenario, la Comisión Presidencial no refrendó la promesa de campaña de aumentar el posnatal a seis meses, ya que consideró que esto afectaría a la reinserción de las mujeres al mercado laboral, generando impedimentos para el avance en sus trayectorias laborales, para lo cual, entre las medidas propuestas, se encontraba la de profundizar la extensión de las salas cunas en el ámbito laboral, modificar el artículo 203 del Código de Trabajo para extender el derecho a las salas cuna para hijos e hijas de trabajadores sin importar sexo, y hacer llegar el subsidio a las mujeres de sectores más vulnerables que no se encuentran insertas en la economía formal. Respecto de la extensión, la Comisión proponía que hubiera un piso de maternidad obligatorio de 12 semanas y que fuera opcional la decisión de extender 12 semanas más la licencia por sobre ese piso (Comisión Asesora, 2010).

Pese a esto, Sebastián Piñera, haciendo uso de su capacidad de determinación, decidió mantener su promesa de campaña realizada ante las mujeres del Movimiento Ciudadano por un Posnatal de Seis Meses, la cual consistía en otorgar un beneficio posnatal de 24 semanas con la opción de uso por

parte del padre durante las últimas seis semanas, desoyendo la propuesta realizada por la Comisión Asesora. Esto generó malestar también dentro de grupos de feministas como el Cedem (Centro de Estudios de la Mujer) y de Comunidad Mujer (Vallejos, 2010), que consideraron que la medida agravaría la discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral (Staab, 2012).

Evidenciaron el descontento de Comunidad Mujer con la dirección que tomó la reforma del posnatal en un artículo que escribieron Alejandra Sepúlveda y Andrea Bentancor, miembros de esta organización, en un *dossier* específico acerca del tema en que sostuvieron que:

Tras ser testigos de un debate largo y tremendamente politizado y de haber participado activamente en la discusión –en pos de la igualdad de género–, vimos cómo lamentablemente aquí se enfrentaron dos visiones de la mujer y su rol en la sociedad (la conservadora y la moderna) que terminaron alumbrando un híbrido de muy complejo pronóstico. En primer término, frente a un tema tan importante para las presentes y futuras generaciones, debemos reconocer que se perdió la oportunidad de reformar de manera integral nuestro anquilosado sistema de protección a la maternidad y así nivelar la cancha, avanzando en la construcción de una sociedad que brinde iguales oportunidades a hombres y mujeres. Por el contrario, lo que ha prevalecido es la postura que profundiza el actual sistema y su viejo modelo de “hombre proveedor y mujer cuidadora”, acentuando aún más los costos de la maternidad que continuarán recayendo sobre los hombros de las mujeres. (Sepúlveda y Bentancor, 2011).

En esta línea, desde la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) también hubo críticas al tratamiento

del tema, alegándose que sin la reforma del artículo 203 del código de trabajo, sin la inclusión de las trabajadoras temporeras y sin la garantía de acceso a salas cunas, el problema no estaría siendo resuelto, sino que seguirían manteniéndose los mismos efectos que el régimen de posnatal vigente antes de la reforma. Incluso, desde la CUT se criticó el tratamiento de la problemática caracterizándola como una discusión simplista con:

[...] una mirada médica centrada en la salud de los niños; una mirada de la empresa, centrada en los costos; una mirada de las ISAPRES centrada en los ahorros, una mirada ideologizada sobre una familia que solo tiene un responsable que es la mujer [...] todas visiones que consideran a la mujer como un objeto para solucionar un problema, pero nunca como una persona, ciudadana, con plenos derechos (Consejera Nacional CUT, en Vallejos, 2010).

Por su parte, desde sectores del gobierno hubo disputas sobre la decisión. Por ejemplo, la ministra de la Mujer y la Equidad de Género planteó la inviabilidad del posnatal de seis meses en el hecho de que “hay cargos directivos en los cuales las mujeres no se pueden ausentar por seis meses”, y en esta misma línea la entonces Ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, declaró que la extensión del posnatal sería “fatal para las mujeres que quieren llegar alto” (El Mostrador, 2011). También desde la Concertación se realizaron críticas al tope del subsidio de 30 UF que proponía el proyecto (cuando el existente era de 60 UF), aduciendo que era discriminatorio e injusto para las mujeres profesionales de clase media (Bravo, 2011).

Las discusiones fueron álgidas y generaron disputas en todos los ámbitos. Inclusive miembros del Partido Socialista Chileno, en disonancia también con otros miembros del mismo partido, apoyaron

la propuesta presidencial (Marzonetto, 2019). En esta línea, una funcionaria de la entonces Sernam y miembro del PS indicó en entrevista:

Confieso que traicioné a mi feminismo e hice una opción de clase. Me hizo mucho sentido ese discurso porque conversé mucho con trabajadoras. Entonces me explicaban, me decían: “mira, nosotras vivimos a dos horas de nuestro trabajo. Nosotras no trabajamos como ustedes sentadas en el computador. Llegamos en la noche, nos venimos en el transporte público y no en el auto, porque ustedes andan en auto [...]”. Fíjate que yo en esa discusión, que discutimos mucho, yo estuve por el posnatal alargado. Pero por esta razón, por una razón de clase. Además, estuve porque fuera obligatorio, ¿sabes por qué? Entiendo las complejidades de aquello porque también las mujeres de sectores medios decían: “bueno, que sea optativo”. ¿Qué nos decían a nosotras las mujeres de los sindicatos?: “Si ustedes lo dejan optativo, a nosotras nos van a obligar a tomar un posnatal más corto porque nosotros no tenemos la posibilidad que tienen ustedes”.

En este contexto de acaloradas discusiones por la dirección que debería tomar el diseño del permiso posnatal, el proyecto de ley ingresó en febrero de 2011 a través del Senado. Tras una serie de modificaciones propuestas desde la bancada médica, fue aprobado en la Comisión Mixta por 83 votos afirmativos en septiembre de ese mismo año, ampliándose no solo la extensión del régimen de licencias, sino también su cobertura al incorporar a mujeres del 20% más pobre de la población y a las trabajadoras con régimen de boleta (autónomas).

Si bien estas disputas y contrapuntos sobre la extensión del posnatal y sus efectos sobre las mujeres fueron álgidas, este proyecto de ley ter-

minó por imponerse con la visión del Presidente de la República, que estaba decidido a mantener la propuesta de campaña en concordancia con una mirada tradicional sobre los roles de género y la familia.

A diferencia de lo que ocurrió durante los 20 años de gobierno de la Concertación, donde las disputas entre las posturas más maternalistas y tradicionales de la Democracia Cristiana, así como la posición de Carolina Goic y de Mariano Ruiz Esquide y las posturas más pro-género del Partido Socialista, impidieron el ingreso del tema en la agenda de gobierno. Aun cuando sí estaba instalado en la agenda pública⁶, a Sebastián Piñera no le importaron las diferencias internas de los miembros de la Alianza al respecto. Esto último se observa en la oposición de las ministras de su gabinete a los aspectos vinculados con la extensión de días de la medida. Probablemente, esta diferencia en el tratamiento del tema en las dos coaliciones de gobierno se deba a las distintas reglas del juego presentes dentro de estas coaliciones, que para el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia se presentaron muy fuertes desde el gobierno de Patricio Aylwin y hasta el primer gobierno de Bachelet (Siavelis, 2013).

Por su parte, el sector empresarial no se opuso a esta extensión (Blofield, 2016), aunque desde la Cámara de Fomento Fabril se advirtió que estaban preocupados por los efectos que esta medida podría tener. La mayoría de los representantes del sector no se opuso tajantemente e indicó que esta reforma solo estaba formalizando algo que ya ocurría en la práctica, con el sobreuso de la

licencia por EGNM. Por su parte, para la misma época la Cámara Nacional de Comercio difundió una encuesta en la que mostraba que el 70% de los empleadores se encontraba preocupado con la medida (El Mostrador, 2011).

Con todo, el permiso posnatal parental (Ley 20.545) modificó no solo la cantidad de días de licencia, sino también su forma de utilización y se ampliaron los criterios de acceso al beneficio. En efecto, se amplía la cantidad de días de licencia, teniendo la madre seis semanas antes del parto y doce después del mismo y el padre cinco días de licencia a administrar a su disposición durante el primer mes de vida del recién nacido o de su adopción (art.1), recibiendo un subsidio del 100% del salario hasta un tope de 75,7 UF. Finalizado este periodo, considerado un piso de maternidad para la recuperación de la madre, la misma tendrá derecho a un permiso posnatal parental de doce semanas, durante el cual el subsidio se reduce al 50% del subsidio por descanso de maternidad con un tope de 30 UF (Radio Polar, 2011).

La novedad de esta norma radica en dos aspectos: el primero es que la madre puede optar por reincorporarse por media jornada laboral una vez terminado el permiso posnatal (las primeras 12 semanas). El segundo radica en que, si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá hacer uso del posnatal parental a partir de la séptima semana del mismo, por el número de semanas que la mujer indique. Durante el goce de este permiso se otorga el derecho al subsidio y fuero laboral.

Por su parte, esta norma implicó una ampliación del derecho al subsidio por maternidad, puesto que se incorporó a los trabajadores independientes con cotizaciones en el Fondo Nacional de Salud. A partir de 2013 cubre a mujeres del 20% más pobre de la

6. Inclusive la extensión de la licencia posnatal estuvo en discusión en el Consejo Asesor Presidencial de reforma de políticas de infancia en 2006, y en el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad en 2008.

población que a la sexta semana anterior al parto no tuvieran contrato de trabajo vigente, siempre que cumplan con una serie de requisitos.

De este modo, durante el primer mandato presidencial de un presidente de centro derecha, como lo fue Sebastián Piñera, se presenció la expansión de una política social con un fuerte componente de género⁷, constituyéndose en una particularidad, sobre todo si se observan las agendas de retracción de las políticas de bienestar bajo gobiernos de derecha (Mainwaring, Meneguello y Power, 2000).

3.2. Análisis del proceso de formulación del permiso posnatal parental

Sobre la base de lo narrado en la sección anterior y con el esquema analítico propuesto para evaluar la posición y capacidad de decisión de los actores que participaron en el proceso de formulación de la extensión del permiso posnatal parental, a continuación se esquematiza (Tabla 1) la posición de los diferentes actores.

7. De todos modos, como algunos autores sostienen, si bien fue una política orientada hacia las mujeres, debido a la cantidad de días de licencias por maternidad y por la falta de incentivos para que los padres tomen este permiso, puede ser considerada una política maternalista, que presupone que la responsabilidad por el cuidado del recién nacido es exclusiva de la mujer en tanto madre, generando una perpetuación de roles de género (ver: Marzonetto, 2019; Martínez Franzoni y Blofield, 2014).

Tabla 1. Posición y capacidad de decisión de actores en el PFPP

	Sebastián Piñera (2010-2014)		
	Influencia	Veto	Determinación
Actor promotor	<input type="checkbox"/> Movimiento ciudadano por un pos-natal de 6 meses. <input type="checkbox"/> Comisión Asesora Mujer, Trabajo y Familia (Diputada Carolina Goic, DC). <input type="checkbox"/> Bancada Médica. <input type="checkbox"/> Isapre. <input type="checkbox"/> Senador Mariano Ruiz Esquide, DC (presentó proyecto de ley en esta línea) Sociedad de pediatría.	<input type="checkbox"/> Ministra de Sernam, Carolina Schmidt (tiempo 2, presentación de proyecto de ley oficial).	Presidente, tiempo 1 (en gobierno).
Actor opositor	<input type="checkbox"/> Empresarios (Cámara de Fomento Fabril y Cámara Nacional de Comercio), <input type="checkbox"/> sindicatos (Central Unitaria de Trabajadores), <input type="checkbox"/> organizaciones feministas (Cedem, Comunidad Mujer).	<input type="checkbox"/> Ministra de Trabajo, Evelyn Matthei, <input type="checkbox"/> Ministra de Sernam, Carolina Schmidt (tiempo 1 durante debate en el Congreso). <input type="checkbox"/> Legisladores de diversos partidos.	No se identifican.
Fence-Sitter	Piñera tiempo 0 (periodo electoral). La Alianza.	No se identifican.	No se identifican.

Fuente: elaboración propia.

En relación con la hipótesis 1, suponemos que la incorporación del tema en la agenda programática presidencial en el periodo electoral de 2009 se debió al escenario de alta competencia electoral y la necesidad de captar el voto femenino (Castiglioni, 2019). Como sostienen Morales, Navia y Poveda (2008), en las elecciones de 2005 las principales debilidades de Sebastián Piñera tuvieron que ver con el voto femenino y de los sectores socioeconómicos bajos, mientras que las mujeres fueron precisamente determinantes en el triunfo de Michelle Bachelet en esas elecciones (Morales, Quiroga, 2018).

Durante el primer gobierno de Bachelet se hizo especial hincapié en la expansión de las políticas sociales con enfoque de género, entre ellas la creación del Pilar Solidario, la expansión de los servicios de Sala Cuna con la construcción, refacción y adecuación de los jardines de la Junji y de Fundación Integra, además de la implementación del programa Chile Crece Contigo (Irrazaval, 2008; Marzonetto, 2019; Ortíz Rojas, 2009). Lo anterior coincide con lo expresado en la literatura de política social que sostiene que la expansión de este tipo de agendas se da en contextos de gobiernos de izquierda y centro izquierda (Figueira y Martínez

Franzoni, 2017; Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013). Sumado a esto, se trata de políticas que se caracterizan por su componente de género: las mujeres son las principales beneficiarias o las principales administradoras de las mismas, en tanto pilar de apoyo de estos programas.

Esta particularidad marcó una senda a fortalecer para Sebastián Piñera camino a su segunda campaña presidencial en 2009. Si el candidato por la centro derecha quería lograr la presidencia debía ampliar su apoyo electoral llegando a aquellos sectores que en 2005 le dieron el espaldarazo. Esto coincide con la explicación que esboza Castiglioni (2019) y Altman y Castiglioni (2019) sobre el hecho de que la Alianza de centro derecha haya privilegiado la expansión de políticas sociales familiares fuertemente ancladas a las demandas de las mujeres, como fue el caso del permiso posnatal parental, frente a sus propias preferencias en relación con este tipo de políticas⁸. Los autores explican que ante un escenario de alta competencia electoral los partidos de centro derecha tienen que adaptarse estratégicamente, sacrificando principios ideológicos, y adoptar programas de políticas públicas para conseguir mayor cantidad de votos que probablemente no hubieran endorsado en un contexto electoral menos competitivo (Castiglioni, 2019; Altman y Castiglioni, 2018).

La posición de Sebastián Piñera fue clara en esta dirección: por un lado, antes del posicionamiento público del candidato presidencial por la Concertación, Eduardo Frey Ruiz Tagle no había mostrado

una postura al respecto, adoptando la posición de *fence-sitter*. Recién después de esto, en consideración de la necesidad de ampliar su base de apoyo electoral de cara al *ballotage* y de que se trataba de una de las demandas históricas más acuciantes de las mujeres trabajadoras chilenas, este adopta una posición impulsora e incorpora la necesidad de ampliación del permiso posnatal en su programa de gobierno.

En relación con la hipótesis 2, referida a la influencia de una red de actores articulada (*issue network*) con capacidad de influencia sobre el Poder Ejecutivo, podríamos advertir que si bien existieron tales redes, las que inclusive durante el primer gobierno de Michelle Bachelet impulsaron una reforma del permiso posnatal, estos grupos de actores no funcionaron como una red articulada. Es más, el tipo de reforma del permiso posnatal ha presentado contrapuntos y una grieta entre los grupos que abogaban por esta medida. Como se observa sucintamente en la narrativa, entre los grupos identificados estuvieron presentes en estos debates y en el impulso de la reforma tanto el Mcp6m, con una posición más tradicional sobre los roles de género, como la Cedem y la Comunidad Mujer, con una posición pro-género en el sentido de que ponían en relieve la importancia de crear mecanismos que permitieran la corresponsabilidad de los cuidados al tiempo que no reprodujera roles de género tradicionales.

Por esto, si bien Sebastián Piñera adopta como promesa de campaña la demanda del Mcp6m, esto se debe en parte a la adopción de una posición estratégica del entonces candidato presidencial, y en parte a una estrategia de incidencia de este movimiento (realizar la demanda a los candidatos presidenciales frente a las cámaras de los medios de comunicación). No obstante, la evidencia no permite sugerir que la incorporación de esta re-

8. Los partidos de centro derecha y derecha son más propensos a favorecer medidas económicas neoliberales y son conservadores en temas como la ley, el orden, la legalización del aborto y la moral familiar. Estos partidos pueden ser identificados por sus posiciones políticas expresadas en la forma en que votan en el Congreso (Mainwaring et al., 2000, pp. 165-166).

forma en la agenda presidencial se haya debido a la influencia de una red articulada de la sociedad civil en el candidato, y luego en los miembros del Poder Ejecutivo.

En relación con la hipótesis 3, esta establecía que el Poder Ejecutivo impulsaría las reformas si observara que el tema estuviera presente en la agenda legislativa, y que con su incorporación en la agenda de gobierno podría negociar apoyos legislativos para la consecución de otros objetivos de política pública. Con base en la evidencia, la consideramos una explicación plausible puesto que el tema estaba presente en la agenda legislativa: la Democracia Cristiana había presentado un proyecto al respecto, las comisiones asesoras presidenciales, en las que participaron miembros y allegados a la bancada médica de 2006 y 2008, habían incorporado la solicitud de tratamiento de la reforma del posnatal y la misma bancada médica buscaba impulsar una reforma en este sentido. De todos modos, como se advierte en la sección anterior, sobre esta reforma en particular no estaban zanjadas las discusiones al interior de los partidos ni las coaliciones de partidos políticos. Por ello, se podían encontrar diferentes posiciones, de izquierda a derecha en el arco partidario chileno.

Con la elección de su gabinete, el presidente Piñera creó un escenario complejo ante el Congreso, ya que muchos de los miembros ministeriales no provenían del ámbito político y en el armado del mismo tuvieron mayor injerencia los *think tanks* asociados a la derecha que a los partidos de la coalición de gobierno (Dávila Avendaño, 2010). De todos modos, y pese a la importancia de la relación entre los miembros del gabinete con el Congreso, en lo que respecta a la ley 20.545 la posición de los miembros del cuerpo legislativo tuvo menos que ver con el escenario político que con los contrapuntos y disidencias sobre el tema dentro de cada bloque

partidario y en las respectivas coaliciones, tanto de derecha como de izquierda.

Por ese motivo, en lo que respecta a la reforma del descanso posnatal parental, primó la visión del presidente antes que la posición consensuada por la comisión presidencial de miembros de su gabinete (como Carolina Schmidt y Evelyn Matthei) y oficialistas en el parlamento. Así, Sebastián Piñera, que en un primer momento fue un *fence-sitter* sin un “interés legítimo sobre el tema” (Marzonetto, 2019), en un segundo momento, ya como presidente, se convertiría en el actor impulsor y con poder de determinación sobre la medida, apelando a su lealtad para cumplir la promesa de campaña. En línea con su mayor capacidad de decisión frente al resto de los actores en el proceso de formulación de esta política, dada su investidura presidencial Sebastián Piñera optó por hacer caso omiso a la propuesta más comprehensiva e integral de la Comisión Asesora y optó por una respuesta de política pública en consonancia con la posición de la bancada médica y que enviaba una señal favorable al sector de las Isapre, que a su vez era coincidente con el sistema de ideas en relación con los roles de género de la derecha chilena.

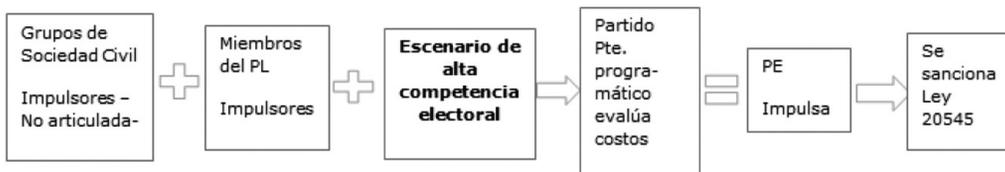
Finalmente, en relación con la hipótesis 4, que planteaba que el Poder Ejecutivo no impulsaría este tipo de políticas si considerara que esto pudiese afectar sus vínculos con el sector empresarial, entendemos que no se corroboraría en el caso específico de esta reforma, a pesar de implicar un impacto en cuanto a relaciones de contratación y laborales, por dos cuestiones: en primer lugar, los costos de esta reforma serían cubiertos en un 100% por la seguridad social (Instituto de Previsión Social), la ampliación de los días de licencia por paternidad también correrían por parte del instituto, manteniéndose el esquema de costos económicos por concepto de maternidad/paternidad para las

empresas en los mismos términos que antes de la reforma. No obstante, el sector empresario, tanto de la cámara fabril como comercial de Chile, se mostró preocupado por el impacto que para este sector tendría la contratación de personal femenino, cuestión que va de la mano con la preocupación de la Cedom, Comunidad Mujer y la Comisión Asesora Presidencial. En esta línea, Blofield (2016) señala que, en entrevista con una serie de empresarios, estos dijeron tener presente la preocupación por el impacto económico, ante la opción de contratar a un hombre o a una mujer por el mismo puesto, contratarían al primero independientemente de que el posnatal dure 84 o 190 días.

Otra explicación plausible, pero de la que no tenemos la suficiente evidencia para poner a prueba, consideraría que el empresariado como grupo

afín a la coalición de centro derecha y sector de procedencia de Sebastián Piñera, habría decidido no oponerse a la inclusión de esta medida en la agenda programática de la Alianza, especulando la posibilidad de que pudiese contribuir a aumentar la base electoral del candidato y, como consecuencia, terminara retribuyendo a través de otros beneficios para el sector una vez que Piñera resultara electo. A partir de este análisis sugerimos que el proceso causal que subyace a la formulación del permiso posnatal parental sería el siguiente:

Figura 1. Proceso causal de la formulación del permiso posnatal parental 2009-2011



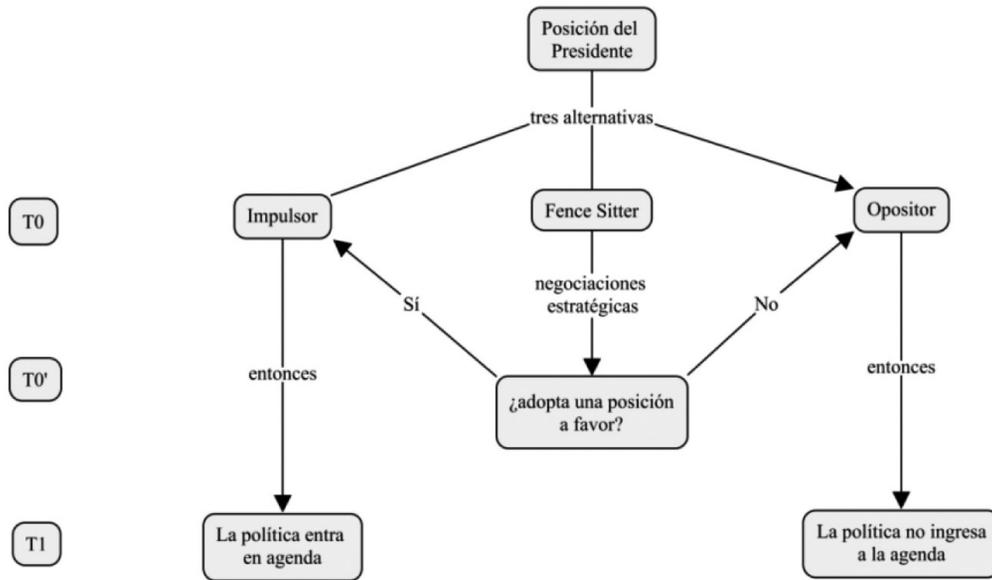
Fuente: elaboración propia.

Proponemos esquematizar el proceso de formulación de esta política pública a partir de la posición, capacidad de decisión y estrategia de los actores del siguiente modo:

Entenderemos como tiempo o el proceso previo al diseño de la política, donde se presentan los actores influyentes, de veto y determinación, con sus posiciones sobre el tema en particular. En este proceso, como advertíamos más arriba, suponemos que el/la presidente/a es el actor con poder de determinación; por lo tanto, la posición que más nos interesa para saber la viabilidad del

tratamiento de la formulación de la política pública en cuestión es la de este actor. El actor con poder de determinación puede ocupar tres posiciones diferentes. En el caso de que se presente como impulsor, ingresa el tema en la agenda de gobierno; en el caso de que tome la posición de opositor, no ingresa en la agenda de gobierno. Por su parte, la tercera posición, la de *fence-sitter*, puede resultar estratégica y, en caso de que el actor con poder de determinación adopte una posición a favor de la política, esta ingresará a la agenda; por el contrario, si adopta una posición opositora o si no modifica su posición esta no podrá ser tratada.

Figura 2. Proceso de formulación de políticas públicas: posición de los actores



Fuente: elaboración propia.

4. COMENTARIOS FINALES

Sebastián Piñera adoptó una posición de impulsor de la ampliación del posnatal motivado por la necesidad de alcanzar un objetivo estratégico mayor: captar el voto femenino y dar vuelta unas elecciones altamente competitivas para convertirse en presidente en 2010. Más allá de sus objetivos particulares, su devenida posición impulsora implicó un avance en materia de licencias por nacimiento. En breve, la posición del primer mandatario será clave para el resultado de la política pública. Se observa, además, que esta capacidad estratégica de incorporar en el programa de gobierno una medida para captar votos está condicionada por

los efectos que pueda tener sobre el electorado y grupos de apoyo propios. En este caso, la reforma del permiso posnatal en el modo en que fue abordado no interpelaba el sistema de creencias de los sectores de apoyo de la centro derecha chilena. Probablemente, diferente hubiera sido el resultado si las demandas en cuestión refirieran otras políticas orientadas a las mujeres, como las de salud reproductiva, o si la reforma incluyera derechos de parejas de mismo sexo.

Por su parte, se evidencia la importancia de la existencia de grupos de la sociedad civil para el impulso de determinadas políticas. A partir de sus estrategias de incidencia, demuestran que, si bien el PE es el actor político con mayor peso en

los procesos de formulación de políticas, tiene un rol preponderante en la construcción de la agenda de políticas.

Con todo, este trabajo abona las discusiones sobre los procesos de expansión de políticas sociales bajo gobiernos de derecha, fundamentando que los contextos de alta competencia electoral se presentan como escenarios oportunos para que grupos de la sociedad civil puedan incidir en las agendas de los candidatos, en este caso de derecha, y determinar que adopten decisiones en política pública que en otras circunstancias posiblemente no adoptarían.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, C. (editor) (2013). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (1ª edición). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.

ACUÑA, C. y CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. H. Acuña (ed.). *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. (Primera, pp. 19-67). Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.

ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R. (2019). Determinants of Equitable Social Policy in Forthcoming in Journal of Social Policy. *Journal of Social Policy, n.d.*, 1-22. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0047279419000734>

BEDREGAL, P. (2011). *Extensión del postnatal: algunos puntos críticos*. Apuntes Legislativos n° 9 Centro de Políticas Públicas UC. Santiago de Chile.

BLOFIELD, M. (2016). Moving Away from Maternalism ? Parental Leave Reform in Chile and Uruguay in a Regional Perspective. En *RC 19, LASA.*, 1-31. San José, Costa Rica. <https://doi.org/10.1089/jmf.2012.0256>

BRAVO, A. (2011, 14 de febrero). Posnatal: todos los dimes y diretes sobre la letra chica. Notas de actualidad, *Fundación Sol*. Recuperado de: <http://www.fundacionsol.cl/2011/02/post-natal-todos-los-dimes-y-diretes-sobre-la-letra-chica/>

CALVO, E. (2013). Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino. En C. H. Acuña (ed.), *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (1ª ed.). Pp. 121-155. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.

CASTIGLIONI, R. (2019). *The Right and Work-Family Policies : The Expansion of Maternity Leave under the Piñera Administration*. Documento de Trabajo ICSO 58. Santiago de Chile.

COMISIÓN ASESORA (2010). *Informe Comisión Asesora Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad*. Santiago de Chile.

COX, G. W. y MORGENSTERN, S. (2010). Legislaturas Reactivas y Presidentes Proactivos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/3456006>

DÁVILA AVENDAÑO, M. (2010). Tecnocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, 24, 199-217.

DEANCHORENA, B. (2019). Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018). En: G. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (editores). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 183-208). Buenos Aires, Argentina: Flacso, Argentina.

DELGADO, I.; HIRMAS, M. y PRIETO, F. (2012). Evolución de las licencias por enfermedad grave del niño(a) menor de un año 2004-2008: certezas e interrogantes. *Revista Médica de Chile*, 140(1), 30-38.

EL MOSTRADOR (1 de marzo de 2011). Oposición y empresarios critican proyecto de posnatal del gobierno. *El Mostrador*. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/03/01/oposicion-y-empresarios-critican-proyecto-de-posnatal-del-gobierno/>

EMOL (10 de junio de 2009). Frei se compromete a extender el post natal a seis meses en su eventual gobierno. *El Mercurio OnLine*. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2009/06/10/362226/frei-se-compromete-a-extender-el-post-natal-a-seis-meses-en-su-eventual-gobierno.html>

EVANS, P. (1996). Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. *American Sociological Association-Contemporary Sociology*, 25(2), 176-179. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/2077170>.

FILGUEIRA, F. y MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2017). The Divergence in Women's Economic Empowerment: Class and Gender under the Pink Tide¹. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24(4), 370-398. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx014>

HUBER, E. y STEPHENS, J. D. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and inequality in Latin America*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.

IRARRÁZVAL, I. (2008). Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. *Revista CIS*, 8(12), 51-53.

JOFRÉ, H. y NAVIA, P. (2017). Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014). *Estudios Públicos*, 145(145), 37-72.

MAINWARING, S., MENEGUELLO, R. y POWER, T. (2000). Conservative Parties, Democracy, and Economic Reform in Contemporary Brazil. En: K. Middlebrook (editor). *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America* (pp. 164-222). Baltimore, Maryland, Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

MARSH, D. y RHODES, R. A. (eds.) (1992). *Policy networks in British government*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

MARZONETTO, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: un análisis comparado de Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)*. San Martín, Argentina, Universidad Nacional de San Martín.

MORAGA, F. (2011). Lactancia materna y postnatal, un desafío de país. *Revista Chilena de Pediatría*, 82(4), 273-275. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062011000400001>

MORALES, M.; NAVIA, P. y POVEDA, A. (2008). *¿Quién vota por Piñera? Percepciones y actitudes sociales. Chile 2008*, (48). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

MORALES QUIROGA, M. (2018). La primera mujer presidenta de Chile : ¿Qué explicó el triunfo de Michelle Bachelet en las elecciones de 2005-2006? *Latin American Research Review*, 43(abril), 7-32. <https://doi.org/10.1353/lar.2008.0013>

ORTÍZ ROJAS, M. E. (2009). *Cuenta pública Junji. Gestión 2006-2009*. Santiago de Chile: Junji.

PIERSON, P. (1993). When effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.

PRIBBLE, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America* (1ª ed.). Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

RADIO POLAR (23 de junio de 2011). Diputada Goic acusa a la ministra vocera de mentirle al País al culpar a la Concertación de retraso en el Posnatal. *Radio Polar*. Recuperado de http://www.radiopolar.com/noticia_47371.html

SCHARPF, F. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Colorado, Estados Unidos: Westview Press.

SCHNEIDER, B. R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las Empresas y consecuencias para el desarrollo: Una revisión de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39(153), 45-78.

SEPÚLVEDA, A. y BENTARCOR, A. (mayo de 2011). Dossier: Más allá del posnatal. *El Post*. Recuperado de: <http://www.comunidadmujer.cl/2011/03/dossier-mas-alla-del-posnatal/>

Siavelis, P. (2013). El éxito del presidencialismo en Chile: Gabinetes, asesores y demás. En M. Alessandro (Ed.), *La dinámica del Poder Ejecutivo en América: estudios comparados sobre la institución presidencial* (pp. 269-298). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública-INAP.

STAAB, S. (2012). Maternalism, male-breadwinner bias, and market reform: Historical legacies and current reforms in Chilean social policy. *Social Politics*, 19(3), 299-332. <https://doi.org/10.1093/sp/jxs010>

SUSESO (2016). Protección a la maternidad en Chile: Evolución del permiso postnatal parental a cinco años de su implementación. 2011-2016, (82).

TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutional Work*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.

VALLEJOS, M. (27 de abril de 2010). ¿Posnatal compartido o flexible? *La Nación.cl*. Recuperado de: <http://oge.cl/postnatal-icompartido-o-flexible/>

UN ABORDAJE MULTIDIMENSIONAL DEL CICLO DE MOVILIZACIONES #NIUNAMENOS (2015-2020) Y EL USO DE LAS TIC

*A MULTIDIMENSIONAL APPROACH TO THE #NIUNAMENOS
(2015-2020) MOBILIZATION CYCLE AND THE USE OF ICT*

autora
Camila Stefanetti*

Artículo recibido el 30 de marzo
y aceptado el 20 de mayo de 2020.

RESUMEN

Este artículo tiene el objetivo de analizar de forma multidimensional el ciclo de movilización #NiUnaMenos (2015-2020) surgido en Argentina desde una perspectiva sociopolítica, basada en observaciones participantes, el estudio de fuentes primarias y el análisis de trabajos científicos. Se analizan cuatro dimensiones: origen, demandas, actores y dimensión transnacional. Estas dimensiones se vinculan con el uso sistemático que el ciclo de movilización #NiUnaMenos hace de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Asimismo, para el análisis de la dimensión transnacional se ahonda en los desarrollos teóricos utilizados por Manuel Castells (2006) y Sidney Tarrow (2005). Se afirma que el ciclo de movilización #NiUnaMenos (2015-2020) utiliza las TIC para generar un efecto multiplicador en sus demandas, activando una dimensión transnacional.

PALABRAS CLAVE: TIC, ciclo de movilización #NiUnaMenos, dimensión transnacional, actores sociales, demandas.

ABSTRACT

This article aims to analyze in a multidimensional way the #NiUnaMenos (2015-2020) mobilization cycle that emerged in Argentina. For this, from a sociopolitical perspective, based on participant observations, the study of primary sources and the analysis of scientific works, four dimensions are analyzed: their emergence, their demands, their actors and their transnational dimension. These dimensions are linked to the systematic use that the #NiUnaMenos mobilization cycle makes of Information and Communication Technologies (ICT). Likewise, for the analysis of the transnational dimension, it delves into the theoretical developments used by Manuel Castells (2006) and Sidney Tarrow (2005). It is stated that the #NiUnaMenos (2015-2020) mobilization cycle uses ICT to generate a multiplier effect on their demands, activating a transnational dimension.

KEY WORDS: ICT, #NiUnaMenos mobilization cycle, transnational dimension, actors, demands.

INTRODUCCIÓN

El ciclo de movilización #NiUnaMenos se activó en mayo de 2015 con el hallazgo del cuerpo sin vida de Chiara Paéz, adolescente asesinada por su novio en Rufino, Santa Fe. Frente a este hecho, la periodista Marcela Ojeda reaccionó con un *tweet*, incitando a que las mujeres se organizaran y reaccionaran ante los repetidos hechos de asesinatos y violencia hacia ellas. Este *tweet* tomó gran repercusión y dio lugar a la organización de la primer manifestación del ciclo de movilización #NiUnaMenos. Desde entonces han tenido lugar 11 manifestaciones: primer Ni Una Menos (3 de junio del 2015), Día Internacional de la Mujer (8 de marzo del 2016), segundo Ni Una Menos (3 de junio del 2016), primer Paro Nacional de Mujeres (19 de octubre del 2016), primer Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo del 2017), tercer Ni Una Menos (3 de junio del 2017), segundo Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo del 2018), cuarto Ni Una Menos (4 de junio del 2018), tercer Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo del 2019), quinto Ni Una Menos (3 de junio del 2019) y cuarto Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo del 2020). Esas manifestaciones son entendidas, en un sentido amplio, como un repertorio de acciones colectivas y políticas que, a la vez, expresan demandas, reafirman la identidad del grupo que las porta sin mostrar fuerza o violencia y que requieren de una organización con la capacidad relativa para controlar lo que entonces deja de ser una multitud (Fillieule y Tartakowsky, 2015).

La emergencia de este ciclo no solo responde a la cantidad de casos de femicidio, sino también a ciertas condiciones políticas. En Argentina, el 2015 fue un año de gran actividad en la agenda pública y política debido las elecciones previstas para octubre, donde la entonces mandataria Cristina Fernández de Kirchner no podía renovar. Así, las

elecciones y condiciones subyacentes, como el debate al interior del oficialismo por la definición del candidato, se constituyeron en una oportunidad política en el sentido de generar la posibilidad de introducir demandas, antes invisibilizadas, en la agenda pública. Tal situación puede ser tomada como una oportunidad política al observarse un mayor grado de apertura al acceso político, modificarse la estabilidad de las preferencias políticas y la posición estratégica de los aliados políticos (Tarrow, 1997). Este escenario fue decisivo para la creación de ciertos cambios que ofrecieron incentivos para la activación del ciclo.

Ahora bien, como se sabe, no alcanza solamente con las oportunidades políticas para la activación de un ciclo. Entre otras cuestiones, el ciclo #NiUnaMenos logró poner en el centro de la escena pública la problemática del femicidio. Previo al surgimiento del ciclo analizado, no había estadísticas oficiales sobre femicidios, sino solo la organización No Gubernamental Casa del Encuentro, fundada por Fabiana Túñez, la que se encargaba de realizar un registro de los casos. La Corte Suprema de Justicia de la Nación asumió la labor de elaborar un Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Para este entonces, se empezó a instalar en la sociedad el concepto de *femicidio*¹. Hasta el momento, dichos actos eran mencionados meramente como *crímenes pasionales*. Siguiendo a Sabaté, “[...] la expresión ‘crímenes pasionales’ es utilizada con el fin de morigerar, suavizar, encubrir e invisibilizar los crímenes hacia la pareja, actual

1. La Convención de Belém do Pará, Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (Mesecvi), define al femicidio como “[...] la muerte violenta de mujeres por razones de género, ya sea tenga lugar dentro de la familia, unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, por parte de cualquier persona, o que sea perpetrada o tolerada por el Estado y sus agentes, por acción u omisión” (Declaración sobre el Femicidio, 2008, Art. 2).

o anterior, realizada en el 78% por parte de los varones hacia las mujeres” (2016, p. 6).

A partir de las elecciones nacionales del 2015, asume el gobierno la alianza Cambiemos, “asociados con un programa pro-mercado de disminución del gasto público y mejoramiento de las condiciones para la inversión privada” (Vommaro, 2019, p. 94). El gobierno electo siguió una lógica neoliberal donde “[...] prima la lógica de la mercantilización y una concepción de sociedad civil caracterizada por la individuación, la autogestión, la autorregulación, sobre la base del empoderamiento” (Natalucci, 2018, p. 2). Siguiendo esta lógica, el gobierno liderado por Mauricio Macri aplicó una serie de medidas económicas en pos de priorizar el mercado y la economía; dos de las medidas más cuestionadas fueron la deuda tomada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los aumentos en ciertos sectores como los servicios públicos y alimentos, los cuales provocaron una devaluación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y de los salarios (Observatorio de Derecho Social, 2018). Estas políticas afectaron a la población en general y a las mujeres en particular, siendo ellas las que cobran el ingreso de la AUH correspondiente a sus hijos (Genolet, Carmody, Lauphan y Guerriera, 2016). Asimismo, las mujeres son las que destinan mayor cantidad de su tiempo a trabajos no remunerados, específicamente a tareas de cuidado, “[...] casi 90% de las mujeres declaran realizar trabajo no remunerado mientras ese porcentaje se reduce a menos de 60% en el caso de los varones” (Rodríguez Enríquez, 2014, p. 13). A estas políticas, se sumaron medidas de recorte, como los cierres de observatorios y menor presupuesto destinado a Políticas Públicas de la Mujer: “[...] durante 2018, el gobierno nacional le quitó \$14 millones a la Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer” (Sarmiento, 2018). En este contexto, se desarrolló el ciclo de movilización #NiUnaMenos,

intensificándose y abarcando nuevas demandas a partir de los cambios en las políticas del gobierno de turno que deterioraron la calidad de vida de las mujeres y vulneraron sus derechos.

El objetivo de este artículo es analizar de forma multidimensional el ciclo de movilización #NiUnaMenos, abordando las siguientes dimensiones: origen, demandas, actores y su dimensión transnacional. Esta última es comprendida a través de los enfoques teóricos de Sidney Tarrow (2005) y Manuel Castells (2006), desarrollados en el marco teórico. A lo largo del trabajo, se estudia la manera en que el ciclo de movilización #NiUnaMenos utiliza como estrategia principal las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en todas sus dimensiones, para hacerse viral y propagarse a una dimensión transnacional.

1. MARCO TEÓRICO

Según Sidney Tarrow (1997), el acto irreductible que subyace a todo movimiento social, ciclo de protestas o revolución, es la acción colectiva contenciosa. La misma posee tres características potenciales: desafío, incertidumbre y solidaridad. Los desafíos para las autoridades amenazan con costes desconocidos y estallan adoptando formas dramáticas y a menudo ingobernables. Su poder proviene, en parte, de la impredecibilidad de sus resultados y de la posibilidad de que otros se sumen a ellos. La solidaridad interna sustenta el desafío y sugiere la posibilidad de una ulterior disrupción. La acción colectiva se puede presentar con diferentes formatos: breve o continuada, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. La precedente conceptualización de la acción colectiva permite estudiar de una manera exhaustiva los procesos organizacionales actuales, como lo es el #NiUnaMenos en Argentina a partir del 2015. Para

ello, es necesario abordar el concepto de ciclo de movilización, definido por Tarrow como:

[un] proceso de intensificación de los conflictos, que incluye una rápida difusión social y geográfica de la acción colectiva, desde los sectores más movilizados a los menos movilizados; marcos nuevos o transformados para la acción colectiva que vinculan las acciones de grupos dispares entre sí; una combinación de participación organizada y no organizada; aparición de nuevas organizaciones y reforzamiento de otras antiguas y unas secuencias de interacción intensificada entre disidentes y autoridades que pueden terminar en la reforma, la represión y, a veces, en una revolución (1997, p. 35).

El principal factor de activación de un ciclo de movilización lo constituyen los cambios en las oportunidades políticas, las cuales son captadas por lo que Tarrow (1997) denomina “personalidades madrugadoras”. Estas observarían una situación de ampliación general de las oportunidades políticas y lograrían una coordinación entre diversos actores, las cuales unirían sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Ciertamente, se puede cotejar lo expuesto con la situación política de Argentina en 2015, donde se realizaron elecciones presidenciales y se produjo un recambio de gobierno que generó nuevas expectativas y, por ende, una gran oportunidad para que grupos colectivos introdujeran en la agenda pública y política demandas invisibilizadas.

Como puede observarse, los límites del control social se ponen a prueba a medida que se amplían las oportunidades y se difunde la información acerca de la susceptibilidad a los desafíos de un sistema político. Los ciclos de movilización dejan como legado una expansión en la participación, la cultura y la ideología populares. A su vez, las

protestas pueden aumentar, migrar a otros lugares, transformarse o finalmente disminuir, mientras las tensiones entre los retadores y las autoridades escalan o decrecen. Muchas veces las fronteras nacionales se vuelven más franqueables, generando procesos de transición en que las acciones colectivas producidas en un lugar geográfico regresan como nuevas formas de acción, nuevos modos de enmarcar cuestiones y nuevas identidades. De esta manera, se genera un aumento en la capacidad de los actores no estatales para organizarse de manera transfronteriza.

En este sentido, a partir de las oportunidades políticas y de los marcos de acción que ofrece el internacionalismo² y la globalización³, se moviliza la contienda transnacional, siendo esta un proceso general en el cual aumenta la densidad de los vínculos y se externalizan oportunidades y amenazas entre los actores (Tarrow, 2005). De este modo, se produce un activismo transnacional en ciertos ciclos de movilización, como en el caso del #NiUnaMenos.

Asimismo, es preciso detallar que la contienda transnacional está compuesta por tres conjuntos de procesos que se conjugan entre sí: dos nacionales, dos internacionales y dos de transición. Estos últimos vinculan los procesos nacionales e internacionales entre sí y generan una unificación del repertorio de contienda por encima de las fronteras, ya que “[...] dan lugar a la emulación de

2. Tarrow define al internacionalismo como “[...] una densa estructura triangular de relaciones entre Estados, actores no estatales e instituciones internacionales, junto a las oportunidades que eso genera para que los actores emprendan acciones colectivas en diferentes niveles del sistema” (2005, p. 28).

3. Por globalización se entiende “[...] el volumen y rapidez de los flujos de capital y de bienes de formación y de ideas, de personas y de fuerzas que ponen en conexión a otros actores entre países” (Keohane, 2002; citado en Tarrow, 2005, p. 6).

formas locales de acción colectiva en otros lugares y contribuye a la diseminación de la contienda política por todo el planeta” (Tarrow, 2005, p. 113). A su vez, Tarrow identifica dentro de los procesos de transición el proceso de cambio de escala⁴ y el proceso de difusión transnacional⁵. Profundizando en este último, se observa que existen tres tipos diferentes: difusión relacional, difusión mediada y difusión no relacional. Se retoma para este trabajo la difusión no relacional, entendiendo que es el proceso que utiliza el ciclo de movilización analizado. La difusión no relacional se produce entre personas con escasa o nula vinculación social y se extiende a través de medios de comunicación de masas y comunicaciones electrónicas, facilitando y agilizando la difusión de contenido. Aquí, el uso de las TIC acelera la difusión del movimiento y favorece su temporización, generando un cambio paradigmático en cuanto a la organización y difusión de los procesos organizacionales actuales.

En este punto del trabajo es pertinente retomar al sociólogo español Manuel Castells (2006), quien explica que el uso de las TIC ha generado en los movimientos sociales una mayor capacidad de coordinación y ha permitido a organizaciones con menos recursos alcanzar a una buena parte de la población a través de Internet. Castells entiende por Internet no simplemente una nueva tecnología, sino también el medio de comunicación y de relación esencial que constituye la forma organi-

zativa de nuestras sociedades; es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico, el cual constituye la base material de las vidas contemporáneas y de las formas de relación. En este sentido, Internet es el encargado de procesar la virtualidad y transformarla en realidad: “Internet es ya y será aún más el medio de comunicación y de relación esencial sobre el que se basa una nueva forma de sociedad que ya vivimos, que es lo que yo llamo la sociedad red” (Castells, 1999, p.1).

De este modo, la utilización de las TIC como elementos centrales en los movimientos sociales y ciclos de movilización se explica a través de los beneficios que brindan, como la “[...] digitalización, reticularidad, hipertextualidad, multimedialidad e interactividad, añadiendo la dimensión espacio-temporal para completar el análisis podemos incluir el desenclave temporal y la deslocalización” (Candón Mena, 2013, p. 95). Entre las grandes ventajas de las TIC, también se encuentra la articulación de proyectos alternativos locales, mediante protestas globales. Aquí es pertinente retomar la discusión con Tarrow (2005) sobre la difusión no relacional para comprender que las TIC son uno de los medios más efectivos para lograr una difusión transnacional permitiendo a los movimientos comunicarse, organizarse y coordinarse a gran escala. Estas nuevas formas de organizar los movimientos sociales producen un tipo de convocatoria *online* que muchas veces deriva en una movilización presencial con un número muy significativo de personas que se concentran en las calles, las que actúan a su vez como redes descentralizadas, siendo el nexo de unión entre diversas protestas y estrategias.

Debido el carácter reciente de estos procesos, el campo académico está avanzando en el estudio de casos en los que movimientos sociales y ciclos de movilización utilizan las TIC para influir en la agenda

4. El proceso de cambio de escala remite a “[...] un cambio en el número y nivel de acciones contenciosas coordinadas que conducen a un punto de enfoque diferente que implica un nuevo abanico de actores y diferentes reivindicaciones más generales” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2003; citado en Tarrow, 2005, p. 134).

5. El proceso de difusión transnacional transmite reivindicaciones o formas de contienda de un enclave a otro, y se genera desde una acción local hacia otros lugares, produciendo así una acción no localizada. Ambos procesos se encuentran presentes en el ciclo de movilización analizado (Tarrow, 2005).

a nivel transnacional. Se destaca el trabajo realizado por Haro Barba y Sampedro Blanco (2011), donde se realiza un análisis de los movimientos sociales gestados al amparo de las TIC, vinculándolos con las luchas en la sociedad red y con la movilización de multitudes, tomando el caso del Movimiento de los Indignados en España, el cual logra instalarse en la agenda pública mundial. Otro estudio es el realizado por González Quijano (2011), quien analiza el rol fundamental que las TIC desempeñaron en los conflictos políticos árabes, posibilitando la creación de movimientos antidictatoriales y la expansión del conjunto de protestas que dieron lugar a la *primavera árabe*. A través de lo expuesto, es posible dar cuenta del rol protagónico que toman las TIC al momento de gestar movimientos o ciclos de protestas transnacionales⁶.

En este marco, se observa cómo en el ciclo de movilización #NiUnaMenos la presencia de Internet y las TIC, en especial las redes sociales, logra que parte de la audiencia —pasiva, por definición— se convierta en un público activo (Haro Barba y Sampedro Blanco, 2011). El uso de las redes permite que múltiples personas se vean participando activamente de procesos organizacionales, en este caso del ciclo de movilización #NiUnaMenos. Estos actores generan una difusión de las consignas y reivindican las demandas esgrimidas en el ciclo, posibilitando que este perdure en la agenda pública a lo largo de

los años. En el caso a analizar, se observa cómo la red social que genera mayor alcance en la difusión de las consignas a nivel transnacional es Twitter, el cual, a través de la utilización del *hashtag*, genera una mayor expansión. De esta manera, logra marcar la agenda político-social argentina y mundial, generando un activismo transnacional.

2. METODOLOGÍA

La investigación que sustenta este artículo fue desarrollada principalmente a través de un análisis cualitativo. Para ello, se realizaron una serie de observaciones participantes a lo largo del ciclo de movilización #NiUnaMenos, desde el 2015 hasta el 2020. La observación participante es una herramienta cualitativa muy utilizada por los investigadores sociales, ya que permite realizar un profundo análisis de las demandas esgrimidas y su jerarquización a medida que transcurren los años; asimismo, a través de ella es posible observar la presencia y adhesión de diferentes actores. Schensul, Schensul y LeCompte (1999) aseguran que la observación participante es una herramienta que ayuda al investigador a sentir cómo están organizadas y priorizadas las cosas, cómo se interrelaciona la gente y cuáles son los parámetros culturales. Por otro lado, Bernard (1994) advierte que otra de las ventajas de la observación participante es que le otorga al investigador una mejor comprensión de lo que está ocurriendo en la cultura y otorga credibilidad a las interpretaciones que da a la observación.

A su vez, se realizó un relevamiento documental donde se analizaron fuentes primarias, como los documentos oficiales difundidos por el Colectivo Ni Una Menos. Finalmente, se analizaron diarios nacionales e internacionales con el fin de obtener datos sobre la expansión del #NiUnaMenos y

6. Sobre estos temas también se puede consultar: Díaz y López (2016), allí analizan las estrategias utilizadas para la coordinación, comunicación y visibilización del #NiUnaMenos, focalizando en la utilización de las TIC, en especial las redes sociales para lograr su masividad. Joaquín Fullea (2012) analiza de manera sistemática la mutua influencia entre los movimientos sociales y las TIC, como así también los nuevos repertorios de acción que generan. Valderrama (2008) analiza la relación entre la transformación de los movimientos sociales, el uso de las TIC y las estructuras sociopolíticas de las sociedades actuales. Para otros antecedentes, véase: Anunziata y Gold (2018); Pugh (2018); De La Torre (2011) y Lago Martínez (2008).

su activismo transnacional, así como también la difusión que alcanzaron sus consignas a través de Twitter. A modo de complemento, se recurrió a diversos trabajos científicos, dosieres y artículos referidos a la temática.

3. HALLAZGOS

3.1 Surgimiento del ciclo de movilización #NiUnaMenos

Si bien se asocia el 3 de junio del 2015 a la formación del ciclo de movilización #NiUnaMenos, este se venía gestando desde hacía tiempo. Previo a la convocatoria *online* y a la consiguiente manifestación, se realizaron dos maratones de lectura en el Museo de la Lengua, el 30 de abril del 2014 y 26 de marzo del 2015 (Escales, 2018). Allí asistieron varias de las mujeres que luego crearían el colectivo Ni Una Menos, todas ellas del ámbito académico, junto a familiares de víctimas de femicidios y periodistas feministas de larga data. Sin embargo, estos encuentros no obtuvieron gran repercusión ni masividad.

El siguiente episodio data del 11 de mayo del 2015. Luego de la muerte de Chiara Páez, adolescente asesinada por su novio al enterarse de que estaba embarazada (Himitian, 2018), la periodista Marcela Ojeda *tweeteó*: “Basta. Mujeres, periodistas, artistas, nos tenemos que unir. Nos están matando. ¿No vamos a hacer nada?”. De esta manera, por primera vez las TIC tomaron protagonismo en este suceso, siendo la plataforma de convocatoria. Esta duró 21 días hasta el 3 de junio de ese año, día pactado para realizar la primera movilización. “Este primer *tweet* dio inicio a una conversación, pública pero cerrada, entre un conjunto de periodistas que no conformaba un grupo previamente, sino que una fue respondiendo e invitando otra a la conversación

[...]” (Zeifer, 2017, p. 9). Se utilizó como principal red social la plataforma Twitter, creada en 2006, la que fue creciendo en popularidad por un efecto red muy fuerte, siendo un modo muy directo de comunicación personal tendiendo luego a su uso institucional e incluso gubernamental (Larrosa, 2013). Se observó así una gran repercusión y circulación de las consignas *tweeteadas* en cada una de las manifestaciones que componen el ciclo de movilización #NiUnaMenos. En esta plataforma:

[...] se generaron más de un millón de *tweets* con el *hashtag* #NiUnaMenos solamente entre el 31 de mayo y el 6 de junio, mientras que el día de la manifestación las menciones fueron más de 600 mil, transformándose en *trending topic* global a las 20 h, con más de 13.400 menciones por minuto (Annunziata y Gold, 2018, p. 379).

Respecto de la organización de las actividades y la convocatoria en general, estas reposaron en redes horizontales; se promovieron acciones autónomas, descentralizadas y creativas que sumaron adhesión y apoyo activo a la protesta. En su accionar se obtuvieron intervenciones efectivas y un gran impacto informativo. En este sentido, la periodista Claudia Laudano (2017) explicó que las periodistas que ya habían participado de las maratones de lectura se sumaron y volvieron a utilizar el grupo de Facebook como otro enlace virtual para organizar alguna acción conjunta. Durante la convocatoria *online* se recurrió a la publicación de fotografías con el cartel #NiUnaMenos en redes sociales, con la participación de actores, políticos y gente con gran llegada. Lograron “[...] saltar del microclima de las redes sociales para instalarse en la agenda mediática y real. [...] con fotos, videos, carteles y dibujos, muchas personas conocidas hicieron propia la consigna” (Pedotti, 2015). Asimismo, todos los candidatos presidenciales firmaron la petición en la que se comprometían a incluir en

sus plataformas temas de género, respondiendo a la consigna *De la foto a la firma* lanzada por las organizadoras del evento (Pedotti, 2015).

Luego de la rápida viralización de la consigna, se produjeron discusiones en las redes sociales y en los medios de comunicación sobre quiénes eran los actores legítimos para hacer suya esta consigna y quiénes no. Se cuestionó la participación de figuras como la de Marcelo Tinelli (Díaz y López, 2016), pero entendiendo que la principal tarea era que se expandieran las demandas y se visibilizara el reclamo se siguió apostando por la difusión y aceptación de todo aquel que la tome como propia. Dicha práctica resultó de alta eficacia simbólica para extender los márgenes de la visibilidad de la propuesta. El haber tenido una gran cantidad de seguidores generó un efecto multiplicador de la herramienta que favoreció la circulación de la información, pudiendo ser retomada por otras cuentas. “Esto ha facilitado la difusión de los mensajes en círculos de ciudadanos no movilizados cada vez más extensos y más alejados del núcleo convocante” (Díaz y López, 2016, p. 35). De este modo, los lazos proliferaron en las comunidades virtuales suscitando nuevas modalidades de compromiso entre individuos y de articulación con otras formas de acción. Siguiendo a Jenkins, “La gente corriente aprovecha las nuevas tecnologías para archivar, comentar, apropiarse y volver a poner en circulación los contenidos mediáticos” (2008, p. 141). La convocatoria se volvió tan masiva que las organizadoras ya no eran dueñas de los sentidos que esta iba adquiriendo, perdiendo control. De esta manera, a través del uso de las redes sociales, en especial Twitter, una vez que se lanza una consigna queda en un segundo plano quién fue el que la emitió y toma relevancia la llegada y repercusión que cause en la sociedad. “La multitud emerge atrayendo la atención de los medios masivos de comunicación y se realimenta y cobra potencia de

nuevo a través de las redes sociales” (Barba y Blanco, 2011, p. 168). De este modo, circuló masivamente información que hasta el momento no era visible, como la cuantiosa cantidad de femicidios que se suceden diariamente en Argentina.

3.2 Demandas del ciclo de movilización #NiUnaMenos

La primera manifestación callejera se realizó el 3 de junio de 2015 y movilizó a más de 200.000 personas frente al Congreso (Struminger y Ayzaguer, 2018). Allí, Maitena, Erica Rivas y Juan Minujín leyeron un documento sobre violencia machista. En él, las demandas tomaron como eje el acabar con todo tipo de violencia machista, haciendo mención a los 5 subtipos: violencia física, violencia psicológica, violencia sexual, violencia económica/patrimonial y violencia simbólica. Entre las 5 demandas centrales del documento, se encontraban:

1. La correcta implementación del Plan Nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la violencia contra las mujeres, tal como lo establece la Ley 26485.
2. Garantizar que las víctimas puedan acceder a la Justicia y al patrocinio jurídico gratuito durante todo el proceso judicial, así como también la correcta capacitación del personal que recibe las denuncias por violencia de género en todas las comisarías.
4. Elaborar el Registro Oficial Único de víctimas de violencia contra las mujeres y la recopilación de estadísticas oficiales sobre violencia de género, incluyendo un índice de femicidios.
3. Incorporación de currículas educativas de educación sexual integral con perspectiva de

género, incluyendo la temática de la violencia machista y el dictado de talleres para prevenir noviazgos violentos.

5. Garantías para la protección de las víctimas e implementación de un monitoreo electrónico de victimarios para asegurar que no violen restricciones (Colectivo Ni Una Menos, 2015).

Partiendo de las observaciones participantes realizadas durante las manifestaciones del año 2016⁷, y habiendo analizado el documento oficial del Colectivo Ni Una Menos 2016, se observa que a las demandas esgrimidas el año anterior se suman nuevas. Una de ellas es por la liberación de presas políticas:

Los fallos pesan distinto a la hora de sentenciar a las mujeres. Ejemplos son la detención de Eva Analía de Jesús –Higui –ahora libre, luego de que el Juzgado de Garantías N° 6 de San Martín resolviera concederle la excarcelación extraordinaria–, acusada por el delito de homicidio sobre un integrante de una patota de diez hombres que la estaban violando; el caso de Belén, presa durante más de dos años tras sufrir un aborto espontáneo –absuelta en marzo de 2017 por la Corte Suprema de Tucumán–, o la detención arbitraria de Milagro Sala, quién aún hoy, haciendo caso omiso a lo dispuesto por organismos internacionales, el Estado continúa privándola de su libertad (Eduardo, 2017, p. 15).

A su vez, entre las demandas presentes ese año también se observan el reclamo por un Plan Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres previsto en la Ley 26485

sancionada en 2015, y la correcta implementación de la Ley de Patrocinio Jurídico Gratuito. La norma fue debatida en el Congreso y promulgada en noviembre de 2015 (Alcaraz, 2016). De esta manera, se sigue observando como eje de las demandas el cese de femicidios y la exigencia de políticas acordes a la situación de violencia machista.

Tras el femicidio de Lucía Pérez se realizó, el 19 de octubre, el Primer Paro Nacional de Mujeres, siguiendo los pasos de las mujeres islandesas y polacas. En tal instancia se buscó dejar en evidencia que “[...] el femicidio es el último eslabón [...] de una trama de machismo que atraviesa nuestra vida cotidiana y que proviene de una matriz cultural y económica donde el hombre afirma su poderío” (De La Torre, 2016).

Llegando al 2017 se realizó el Primer Paro Internacional de Mujeres, en una acción colectiva inédita que se volvió transnacional “[...] con adhesión de 57 países, y destacada participación de países latinoamericanos y caribeños, tras un nutrido proceso de coordinación desde tecnologías digitales” (Laudano, 2018, p. 143). A nivel local, en Argentina se visualizaban para ese año cada vez más las desigualdades entre hombres y mujeres, tanto a nivel económico como laboral. Siguiendo los datos que Verdile (2017) recoge del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentra que la desocupación entre las mujeres alcanza un 10,5%, dos puntos más que el desempleo masculino, mientras que la brecha salarial es del 27%, una de las más altas de Latinoamérica, lo que implica que las mujeres ganan en promedio un mínimo de 22 mil pesos menos que los varones.

Avanzando hacia la manifestación realizada el 3 de junio de dicho año, quedó reflejada la situación política y económica de la región, en particular de

7. Manifestación por el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo de 2016), Primer Ni Una Menos (3 de junio de 2016) y el Primer Paro Nacional de Mujeres (19 de octubre de 2016).

Argentina, la cual se volvió crítica y supeditada a las ordenanzas del FMI, con la vuelta a un nuevo ciclo de endeudamiento con el organismo, que rondó en la cifra de los 95 mil millones de dólares (Colectivo Ni Una Menos, 2017a). Esta medida generó un deterioro en la economía en general y en particular de las mujeres, dificultando la capacidad de organización en las casas, los barrios y los territorios, poniendo en riesgo su autonomía económica. La violencia machista se potencia con la dependencia que representa el endeudamiento: “La deuda se paga con nuestro tiempo y nuestro esfuerzo, con la postergación de la edad jubilatoria, el aumento de intereses en los préstamos que toman los sectores populares, la pobreza creciente, el ajuste” (Colectivo Ni Una Menos, 2017b). A su vez, se reclamó al gobierno por los cierres de observatorios y programas de protección a las víctimas de violencia de género (“El gobierno recortó \$67 millones de los programas contra la violencia de género”, 2017, párr. 4). Entre fines del año 2017 y principios del 2018, se impulsó el proyecto de ley de reforma previsional, el que “reemplaza el índice de movilidad vigente por Ley 26417 [...] por otro índice que combina un 70% inflación y un 30% Ripte (este índice sigue la evolución de los Salarios de los Trabajadores Estables)” (Sisco y Berrozpe, 2018). Esta reforma afectó principalmente a las jubilaciones de las amas de casa, siendo que la mayoría de ellas percibe la jubilación mínima.

En las demandas observadas en las manifestaciones de los últimos tres años⁸, se aprecia un viraje en el eje de las mismas, desde la violencia machista

y los femicidios como centro del debate, a la demanda del Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Esta demanda es una bandera que levanta gran parte de los actores, pero también hubo quienes se manifestaron en contra, como ocurrió con las madres de dos víctimas de femicidios, Ángeles Rawson y Chiara Páez: “No se puede reducir la magnitud del Ni Una Menos a una parte de un debate, a una forma de violencia a la que yo no adhiero, que es el aborto” (Madres del Ni Una Menos piden que no se relacione la marcha con la discusión del aborto: es una contradicción, 2018). La demanda por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito fue uno de los temas más controversiales; es por eso que, en los comienzos del ciclo de movilización, se decidió postergarla. A su vez, analizando los documentos oficiales publicados por el Colectivo Ni Una Menos (2018a, 2018b; 2019a, 2019b), se observó cómo las denuncias contra las medidas económicas tomadas por el gobierno de Cambiemos tomaron mayor protagonismo; asimismo, aumentaron las denuncias por la criminalización de las mujeres y disidencias sexuales. Estas últimas manifestaciones y paros se volvieron planetarias, ya que adhirió más países y las acciones colectivas se volvieron aún más coordinadas, lo que permitió un mayor alcance de las mismas.

Haciendo un repaso de las demandas desde el 2015 hasta el 2020, se observa una acumulación y ampliación de las mismas. Se entiende que esto sucede debido a que, desde el Estado, no se han tomado las medidas suficientes para modificar la situación de fragilidad de las mujeres y disidencias, viéndose aún en peores condiciones. En este sentido, analizando específicamente dos de las demandas presentes durante todo el ciclo, se observa que las condiciones no han mejorado. En el caso de los femicidios, estos no solo no han mermado, sino que se han incrementado según diferentes informes sobre femicidios que elaboró la Oficina

8. Segundo Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo de 2018), cuarto Ni Una Menos (4 de junio de 2018, al caer domingo el 3 de junio las organizadoras decidieron pasarlo al día siguiente), tercer Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo de 2019), quinto Ni Una Menos (3 de junio de 2019) y cuarto Paro Internacional de Mujeres (8 de marzo de 2020).

de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN-OM). En el 2015 hubo 235 víctimas de femicidios (CSJN-OM Femicidios 2015), en el 2016 hubo 254 (CSJN-OM Femicidios 2016), en el 2017 se registraron 251 (CSJN-OM Femicidios 2017), en el 2018 se vuelve a incrementar el número con 255 (CSJN-OM Femicidios 2018) y en el 2019 se registraron 327 femicidios (Observatorio de Violencia De Género Ahora que sí nos ven, 2019). En cuanto a política económica, la brecha salarial en Argentina tampoco disminuyó; mientras que en el 2015 era de 27,2% (D'Alessandro y Brosio, 2015), en el 2019 fue de 27,5% (Día del pago igualitario, 2019).

3.3 Actores del ciclo de movilización #NiUnaMenos

Desde el punto de vista de los actores, estos son muy heterogéneos y variados. Se encuentra una justificación de esta amplitud a partir de la multiplicidad de las demandas esgrimidas, así como también por la difusión que se logra en cada una de las manifestaciones a través de las redes sociales.

Tomando como referencia las observaciones participantes realizadas en las manifestaciones del ciclo de movilización #NiUnaMenos (2015-2020), se observa que, en lo que refiere a las organizaciones partidarias, estuvieron presentes desde su inicio agrupaciones del campo popular como Unidos y Organizados, La Cámpora y Nuevo Encuentro. Así también, participaron agrupaciones de izquierda, como el Partido de Trabajadores Socialistas, el Partido Obrero, el Movimiento Socialista de los Trabajadores e Izquierda Socialista, entre otros. Es pertinente aclarar que, aunque con menor masividad, algunos partidos de centro derecha, vinculados con el radicalismo, también se hicieron presentes, apoyando la lucha feminista en los inicios del ciclo. En la mayoría de los partidos políticos predomina-

ron sus comisiones de género, como Pan y Rosas, Mala Junta, Isadora, entre otras. A medida que se desarrolla el ciclo de movilización #NiUnaMenos, se observa un aumento de demandas económicas y políticas dirigidas al gobierno. Paralelamente al aumento de las críticas hacia el gobierno de Macri, se observa cómo ciertos sectores afines a su partido pierden espacio en las manifestaciones del ciclo. Sin embargo, esto no significó un descenso en la masividad de las manifestaciones, ya que se incrementó el número de mujeres sin pertenencia orgánica ni trayectorias previas que se incorporaron al ciclo. Esto se pudo constatar a través de las observaciones participantes realizadas en las manifestaciones del año 2018 y 2019, particularmente.

Los movimientos sociales de base territorial también marcharon en cada manifestación con sus respectivas banderas. Entre ellos, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie, Movimiento Evita, la Corriente Clasista y Combativa, el Frente de Organizaciones en Lucha, el Frente Popular Darío Santillán, entre muchos otros. Estuvieron también presentes organizaciones de derechos Humanos, como las Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora. Otras agrupaciones que se observaron a lo largo del ciclo fueron: Mumala, Actrices Argentinas y Católicas por el Derecho a Decidir. Por su parte, grandes organizaciones de la sociedad civil, como La Casa del Encuentro o La Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, estuvieron presentes junto a organizaciones civiles más pequeñas, algunas en defensa de víctimas de femicidios, otras en defensa de los intereses LGBT (Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales). Por otro lado, participaron centros de estudiantes, federaciones estudiantiles como la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), centros culturales, grupos de actores de teatro, colectivos de mujeres de diversas localidades, etc.

Los sindicatos y sus secretarías de género fueron un sector de gran incidencia en la organización y difusión del ciclo de movilización. Se observó, además, cómo una gran heterogeneidad de agrupaciones y personas autoconvocadas hicieron suyas las demandas esgrimidas en cada manifestación, dejando de lado diferencias políticas, económicas y sociales, al menos en esas instancias.

A medida que transcurre el ciclo de movilización, se puede observar cómo muchos sectores no movilizados son alcanzados por la extensa convocatoria *online* y, finalmente, acaban participando activamente, tomando como propias las demandas esgrimidas en cada manifestación. Este es el caso de muchos ciudadanos autoconvocados o independientes que participaron de las movilizaciones⁹.

3.4. Dimensión transnacional del ciclo de movilización #NiUnaMenos

Las TIC no dejaron de tener un rol protagónico en ningún momento del ciclo de movilización #NiUnaMenos. A medida que transcurrieron las manifestaciones y los paros que la componen, se aprecia una mayor coordinación en los repertorios de acción realizados, llegando a una escala transnacional. Se puede visualizar cómo aquel 3 de junio del 2015 la “masiva manifestación se irradió de la Argentina al mundo. Uruguay replicó la marcha ese mismo día. Siguió en Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile y Paraguay, y este año, el 8 de marzo, en España e Italia” (Marelli, 2018).

Retomando el proceso de difusión no relacional (Tarrow, 2005), puede observarse la emergencia de repercusiones de las manifestaciones contra la violencia machista en otros países, produciéndose un cambio de escala. Es decir, el acontecimiento dejó de tener alcance nacional para inscribirse en un debate transnacional. Este proceso fue, en gran parte, favorecido por las TIC, en tanto estas permiten una mejor difusión y promoción de ideas, así como también mejores tácticas de protesta de los movimientos sociales en forma rápida a través de las fronteras y en un tiempo real (Norris, 2002). Así, lograron generarse marcos de acción y actividades conjuntas que traspasaron el ámbito nacional. En este sentido, se observa la presencia de un ciclo de movilización feminista transnacional a nivel global del cual el ciclo de movilización #NiUnaMenos forma parte. Este contexto permitió una mayor fluidez entre los distintos ciclos de movilización, logrando que sus demandas confluyeran con demandas presentes en las agendas públicas y políticas de otros países, lo que determinó una exitosa coordinación a lo largo de los años.

Desde Twitter, como red social predilecta, y mediante los *hashtags* (#), se difundieron consignas que se volvieron virales, logrando una mayor visibilización transnacional. De esta forma, se observa cómo “[...] una comunidad activa, sensibilizada con la problemática de violencia hacia las mujeres, instaló a fuerza de tuits el *hashtag* #NiUnaMenos en el primer puesto del ranking de las tendencias (TT) en Argentina” (Laudano, 2017, p. 7). Ese mismo día por la tarde se transforma en *trending topic* mundial. El ciclo de movilización feminista transnacional también utiliza las TIC para lograr una cierta coordinación en sus manifestaciones, generando *trending topics* con *hashtags* como: #NiUnaMenos, #NoEsNo, #YoSiTeCreo, #Vivasnosqueremos #BeliveSurvivors, #8M, #Cuéntalo, #Time’s Up, #MeToo y #MeSientoMujer (Catalán, 2018).

9. Los actores nombrados en este trabajo fueron recuperados de las observaciones participantes realizadas a lo largo del ciclo de movilización #NiUnaMenos (2015-2020). Es posible que por la masividad de las manifestaciones las observaciones participantes realizadas presenten sesgos, no pudiendo abarcar a la totalidad de los actores en cuestión.

Habiéndose analizado las repercusiones transnacionales del ciclo de movilización #NiUnaMenos, se encontró que las manifestaciones suscitadas bajo la consigna #NiUnaMenos (2015, 2016, 2017, 2018, 2019) presentaron una fuerte difusión transnacional no relacional en países latinoamericanos, con la adhesión de España y Francia, principalmente: “Los medios internacionales levantaron la consigna, y hubo repercusiones fuertes en las redes sociales en Colombia, México y España [...] Además, hubo manifestaciones simultáneas en Chile y Uruguay, [...] para el mismo 3J” (Annunziata y Gold, 2018, p. 379); mientras que las manifestaciones realizadas bajo la modalidad de paros, como el Paro Nacional de Mujeres (2016) y los Paros Internacionales de Mujeres (2017, 2018, 2019 y 2020), presentaron una adhesión mucho más fuerte y programada a nivel mundial. Se realizaron también actividades conjuntas y repertorios de acción compartidos de manera transnacional, generándose solidaridades y vínculos desde lo local a lo global. Ejemplo de esto es un sitio web creado de manera colectiva, donde figura actualmente información sobre los Paros Internacionales de Mujeres en varios idiomas¹⁰.

A partir del 2017, cada 8 de marzo mujeres de diversas partes del mundo concurren unidas a las calles reclamando por sus derechos. Según el diario español El País: “Desde Turquía o Pakistán a Brasil y México, organizaciones feministas han convocado movilizaciones en más de 170 Estados para reivindicar los derechos de la mujer” (Sahuquillo, 2018); y la revista MOR.BO de Chile: “[...] el PIM prepara manifestaciones simultáneas en más de 30 países, bajo un lema común: La solidaridad es nuestra arma” (San Martín, 2017). Otros de los países adheridos a los repertorios de los Paros Internacionales de Mujeres fueron: España, Estados

Unidos, Francia, Chile, Italia y Uruguay (“El día que el mundo alzó la voz contra la violencia machista y la desigualdad de género”, 2017).

El proceso de internacionalización, explicado por Tarrow (2005), brindó la oportunidad para que se generaran convocatorias a gran escala que consiguieron movilizar a ciudadanos muy alejados del núcleo convocante, obteniéndose grandes repercusiones transnacionales. Con este panorama, en la era de la sociedad en red, utilizando la terminología de Manuel Castells (2006), los movimientos sociales se apropian del espacio de los flujos, las redes son cada vez más amplias y comienzan a realizarse encuentros y acciones de organizaciones y movimientos sociales y sindicales mundiales.

4. CONCLUSIONES

En este artículo de investigación se realizó un análisis multidimensional del ciclo de movilización #NiUnaMenos (2015-2020), asimismo se estudió cómo el uso de las TIC influyó en cada una de las dimensiones estudiadas. En una primera instancia, para abordar de una manera exhaustiva el ciclo estudiado, se contextualizó la situación política en que se desarrolló el ciclo de movilización. Como se observó a lo largo del trabajo, el ciclo de movilización #NiUnaMenos surge al calor de las elecciones presidenciales, las cuales representaron una situación de grandes oportunidades políticas que fueron tomadas por ciertas personalidades madrugadoras para la formación de procesos organizacionales, entre ellos el ciclo de movilización #NiUnaMenos.

Luego, como primera dimensión, se analizó el surgimiento del ciclo de movilización #NiUnaMenos. Se observó cómo, si bien el #NiUnaMenos se venía gestando previo al 3 de junio del 2015, fue

10. Página web del Paro Internacional de Mujeres: <http://parodemujeres.com/>

a través de las TIC y su capacidad de difusión que se generó una gran convocatoria. Particularmente, a través de Twitter se gestionó una organización y una viralización de las consignas inéditas hasta ese momento, lo que se tradujo en una manifestación multitudinaria el 3 de junio del 2015. De esta manera, se logró poner en agenda demandas de género invisibilizadas hasta ese momento.

En el siguiente apartado del artículo, se indagó sobre la segunda dimensión: las múltiples demandas que se presentan a lo largo del ciclo y cómo estas comienzan a acumularse y ampliarse a lo largo del mandato de la Coalición Cambiemos a partir de la profundización de sus políticas económicas y sociales regresivas. Se observó cómo las demandas de género llegaron a lugares muy alejados de su origen. Este resultado se logró a través del uso de Internet y sus herramientas, principalmente a través de la red social Twitter, donde desde aquel primero 3 de junio en 2015 se generó un salto notorio.

Como tercera dimensión, se estudió a sus actores, los cuales provenían de diferentes sectores, muchas veces opuestos entre sí. Se observó cómo muchos de ellos lograron relegar a un costado sus diferencias y marchar bajo una misma consigna. A su vez, se constató cómo, a través de las exitosas convocatorias *online*, se logró la adhesión de un gran número de personas sin una trayectoria en la militancia feminista y de miles de autoconvocados a lo largo de todo el ciclo.

Finalmente, se abordó la dimensión transnacional del ciclo de movilización #NiUnaMenos. Allí se exploró la formación de la misma, las herramientas y estrategias utilizadas, así como también el alcance de las repercusiones y repertorios de acción. Se observa a lo largo del artículo cómo las TIC cobraron un lugar central, posibilitando que el ciclo de movilización #NiUnaMenos llegase a ser transnacional.

De este modo, logró traspasar la frontera nacional a través de un proceso de difusión transnacional no relacional, generándose un cambio de escala y un activismo internacional muy fructífero. De esta manera, el ciclo de movilización #NiUnaMenos logró articularse en red, construyendo acciones y proyectos colectivos a nivel local, latinoamericano y mundial, donde lo local representa el lugar de anclaje cultural y territorial. De esta manera, el movimiento logró generar repertorios de acción en conjunto con cientos de países, mostrando una gran coordinación, produciendo una mundialización de la protesta y una simultaneidad de acciones de resistencia.

A través de lo estudiado en este artículo, y a modo de conclusión, se pueden mencionar tres de los triunfos más destacables del ciclo de movilización #NiUnaMenos, entendiendo que estos son posibles gracias al uso sistemático de las TIC. El primero a mencionar es el haber puesto en agenda la situación crítica de las mujeres y disidencias en Argentina. El segundo, es haber logrado la adhesión de gran cantidad actores sin una trayectoria de participación en movilizaciones sociales. Finalmente, el logro más relevante a los fines expositivos de este trabajo es haber generado, mediante las TIC, acciones de protestas transnacionales, logrando que el mundo sintiera la presencia de las mujeres en las calles, en la política y en la economía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCARAZ, F. (2 de junio de 2016). Del Ni una menos al Vivas nos queremos. *Nueva Ciudad*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201606/26319-del-ni-una-menos-al-vivas-nos-queremos.html> [Consulta: 8 de mayo 2019].

ANNUNZIATA, R. y GOLD, T. (2018). Manifestaciones ciudadanas en la era digital. El ciclo de cacerolazos (2012-2013) y la movilización #NiUnaMenos (2015) en Argentina. *Desarrollo Económico* (223), 363-387. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/327110386_Manifestaciones_ciudadanas_en_la_era_digital_El_ciclo_de_cacerolazos_2012-2013_y_la_movilizacion_NiUnaMenos_2015_en_Argentina

BERNARD, R. (1994). *Research methods in anthropology: qualitative and quantitative approaches*. Segunda edición. California, Estados Unidos: AltaMira Press.

CANDÓN MENA, J. (2013). *Toma la calle, toma las redes: El movimiento 15M en Internet*. Sevilla, España: Atrapasueños.

CASTELLS, M. (1999). Internet y la Sociedad Red. *Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento*. Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona, España. Recuperada de: http://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/Castells_internet.pdf

CASTELLS, M. (2006). *La sociedad red: Una visión global*. Madrid, España: Alianza.

CATALÁN, N. (2018). Un año escuchando Twitter: los estallidos de #MeToo, #Cuéntalo y otros 'hashtags' feministas. *El País*. España. Recuperado de: https://elpais.com/sociedad/2018/10/09/actualidad/1539114993_820161.html

COLECTIVO NI UNA MENOS (2015). *3 de junio 2015*. Documento recuperado de: <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/3-de-junio-2015>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2016). *El grito en común: ¡Vivas nos queremos!* Documento recuperado de: <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/el-grito-en-comun-vivas-nos-queremos/>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2017a). *#DesendeudadasNosQueremos*. Documento recuperado de: <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/desendeudadasnosqueremos/>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2017b). *¡NI UNA MENOS!* Documento recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/41947-ni-una-menos>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2018a). *El 8M Paramos, Nos Paramos!* Documento recuperado de: <http://niunamenos.org.ar/sin-categoria/el-8m-paramos-nos-paramos/>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2018b). *El documento completo del Ni Una Menos*. Recuperado de: <http://cosecharoja.org/el-documento-completo-del-ni-una-menos/>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2019a). *8M: El documento completo*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/179639-8-m-el-documento-completo>

COLECTIVO NI UNA MENOS (2019b). *#3/2019: El documento completo de un nuevo Ni Una Menos*. Recuperado de: <https://latfem.org/3j2019-el-documento-completo-de-un-nuevo-ni-una-menos/>

OFICINA DE LA MUJER DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (CSJN-OM) (2015). Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2015.pdf

OFICINA DE LA MUJER DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (CSJN-OM) (2016). Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Disponible en: https://www.csjn.gov.ar/om/docs/femicidios_2016.pdf

OFICINA DE LA MUJER DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (CSJN-OM) (2017). Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2017.pdf>

OFICINA DE LA MUJER DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (CSJN-OM) (2018). Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/docs/informefemicidios2018.pdf>

D'ALESSANDRO, M. y BROSIO, M. (2015). Las mujeres ganamos menos que los hombres en todo el planeta (y tu mamá, también). *Economix*. Recuperado de: <https://economixpodcast.wordpress.com/2015/03/16/las-mujeres-ganamos-menos-que-los-hombres-en-todo-el-planeta-y-tu-mama-tambien/>

DECLARACIÓN SOBRE EL FEMICIDIO (2008). Organización de los Estados Americanos. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>

DE LA TORRE, L. (24 de octubre de 2016). Florencia Abbate: El país no funciona sin las mujeres. *Notas Periodismo Popular*. [en línea]. Recuperado de: <https://notasperiodismopopular.com.ar/2016/10/24/florencia-abbate-pais-no-funciona-sin-mujeres/> [Consulta: 22 de mayo 2019].

DE LA TORRE, V. (2011). La acción colectiva transnacional en la acción colectiva de los movimientos sociales y de las Relaciones Internacionales. *Confines*, (14), 45-72. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/237038153_La_accion_colectiva_transnacional_en_la_accion_colectiva_de_los_movimientos_sociales_y_de_las_Relaciones_Internacionales

DÍA DEL PAGO IGUALITARIO (2019). *Ecofeminista*. Recuperado de: <https://economiafeminita.com/dia-del-pago-igualitario-2/>

DÍAZ, N. y LÓPEZ, A. (2016). Ni Una Menos: el grito en común. La estrategia comunicacional de la movilización que marcó un hito en la lucha por los derechos de las mujeres en la Argentina (Tesis de licenciatura publicada). Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina. Recuperada de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58537/Tesis_.pdf-PDFA.pdf?sequence=4

EDUARDO, C. (2017). *La revolución será feminista o no será*. Tesis de grado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/77133>

ESCALES, V. (13 de abril de 2018). El lugar en el que dijimos Ni Una Menos por primera vez. *LATFEM*. [en línea]. Recuperado de: <http://latfem.org/el-lugar-en-el-que-dijimos-ni-una-menos-por-primera-vez/> [Consulta: 9 de mayo 2019].

FILLIEULE, O. y TARTAKOWSKY, D. (2015). *La manifestación. Cuando la acción colectiva toma las calles*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

FULLEDA, J. (2012). Ciberturbas, movimientos sociales y nuevas tecnologías de la información y la comunicación. *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i el canvi socials*, (1), 93-114. España, Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://revistes.ub.edu/index.php/clivatge/article/view/6223/7966>

GENOLET, A.; CARMODY, C.; LAUPHAN, W. y GUERRIERA, L. (2016). Avances y desafíos de la AUH. Una mirada desde el género y la perspectiva de derechos, *Ciencia, docencia y Tecnología. Suplemento*, (6). Argentina, Universidad Nacional de Entre Ríos. Documento recuperado de: <http://www.pcient.uner.edu.ar/Scdyt/article/view/286/231>

GONZÁLEZ QUIJANO, Y. (2011). Las revueltas árabes en tiempos de transición digital: Mitos y realidades. *Nueva sociedad*, (235), 110-121. Recuperado de: https://nuso.org/media/articles/downloads/3800_1.pdf

HARO BARBA, C. y SAMPEDRO BLANCO, V. (2011). Activismo político en Red: del Movimiento por la Vivienda Digna al 15M. *Teknokultura. Revista De Cultura Digital Y Movimientos Sociales*, (2), 157-175. España, Universidad Rey Juan Carlos. Recuperado de: <https://revistas.ucm.es/index.php/TEKN/article/view/48025/44901>

HIMITIAN, E. (5 de junio de 2018). Un grito político que acalla el reclamo más universal. *La Nación*. [en línea]. Recuperado de: http://edicionimpresa.lanacion.com.ar/@Reader14346123/csb_FMILilwk-FrYevwULZz7QOypknSsG3y5Gz_jxbTST8ASRVps2vZtyZ7HEzgKGwJzB [Consulta: 7 de febrero 2020].

JENKINS, H. (2008). *Convergence culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Barcelona, España: Paidós.

LAGO MARTÍNEZ, S. (2008). Internet y cultura digital: la intervención política y militante. *Nó-madas*, (28), 102-111. Universidad Central de Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116292010.pdf>

LARROSA, J. (2013). Un ejercicio de estudio de una acción colectiva: el 8N en Twitter, *Red Historia. Recursos digitales para la historia*, (3). Recuperado de: <http://historiapolitica.com/redhistoria/2013/02/8n-en-twitter/>

LAUDANO, C. (2017). Movilizaciones #Niunamenos y #Vivasnosqueremos en Argentina. Entre el activismo digital y #Elfeminismolohizo. Seminario Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress, Florianópolis, Brasil. Recuperado de: http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1503871106_ARQUIVO_Laudano_Texto_completo_MM_FG.pdf

LAUDANO, C. (2018). Acerca de la apropiación feminista de TICs. En: Chaher, S. (comp.). *Argentina: medios de comunicación y género ¿hemos cumplido con la plataforma de acción de Beijing?* (pp. 138-146). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Comunicación para la Igualdad Ediciones.

MARELLI, F. (25 de mayo de 2018). #NiUnaMenos: el caso de otra adolescente movilizó a las mujeres. *La Nación*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/niunamenos-el-caso-de-otra-adolescente-movilizo-a-las-mujeres-nid2137900> [Consulta: 7 de febrero 2020].

NATALUCCI, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis. Revista Latinoamericana*, (49), 1-49. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (Cispo). Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/14904>

NORRIS, P. (2002). *Democratic Phoenix: reinventing political activism*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

OBSERVATORIO DE DERECHO SOCIAL (2018). Fuerte deterioro de la asignación universal por hijo y la jubilación mínima (a pesar de la aplicación de la ley de movilidad). Recuperado de: http://www.obderechosocial.org.ar/docs/fuerte_deterioro_delaasignacion_universal_porhijo%20y_la_jubmin.pdf

OBSERVATORIO DE VIOLENCIA DE GÉNERO (2019). Ahora que sí nos ven. Informe sobre Femicidios 2019. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/femicidios-2019-observatorio-ahora-que-si-nos-ven-publico-hubo-1-cada-24-horas.phtml>

PEDOTTI, A. (3 de junio de 2015). "Ni una menos", cómo un hashtag consiguió volverse una convocatoria masiva y meterse de lleno en la campaña política. *Iprofesional*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.>

iprofesional.com/notas/213023-Ni-una-menos-cmo-un-hashtag-consigui-volverse-una-convocatoria-masiva-y-meterse-de-lleño-en-la-campaa-politica [Consulta: 10 de mayo 2019].

PUGH, J. (2018). Tejiendo redes de activismo transnacional: el balance entre estrategias internacionales y locales en la construcción de capacidades para la acción no violenta en América Latina. *Middle Atlantic Review of Latin American Studies*, (1), 145-160. Universidad de Massachusetts, Boston, Estados Unidos. DOI: 10.23870.

RODRÍGUEZ, C. (2014). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*. Documentos de Trabajo Políticas públicas y Derecho al Cuidado N°2. Buenos Aires, Argentina. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/34802/CONICET_Digital_Nro.odo828bc-d5d1-455c-9b1d-59cd-d40cb35d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

SABATÉ, L. (2016). No son “crímenes pasionales”: son “femicidios”. *La Casa del Encuentro*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.lacasadelencontro.org/descargas/luciasabate.pdf> [Consulta: 10 de febrero 2020].

SAHUQUILLO, M. (7 de marzo de 2018). Distintos países, un mismo grito contra la desigualdad. *El País*. Madrid, España. [en línea]. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2018/03/07/actualidad/1520452960_137452.html [Consulta: 16 de septiembre 2019].

SAN MARTÍN, M. (20 de febrero de 2017). El Paro Internacional de Mujeres tomará el mundo el próximo 8 de marzo. *MOR.BO*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.ismorbo.com/el-paro-internacional-de-mujeres-tomara-el-mundo-el-proximo-8-de-marzo/#> [Consulta: 17 de septiembre 2019].

SARMIENTO, G. (16 de diciembre de 2018). A pesar del discurso, el gobierno recorta fondos a las políticas de género. *Tiempo Argentino*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/nota/a-pegar-del-discurso-el-gobierno-recorta-fondos-a-las-politicas-de-genero> [Consulta: 16 de septiembre 2019].

SCHENSUL, S.; SCHENSUL, J. y LCOMPTE, M. (1999). *Essential ethnographic methods: Observations, interviews, and questionnaires*. California, Estados Unidos: AltaMira Press.

SISCO, M. y BERROZPE, A. (15 de junio de 2018). Reforma previsional: Ley de Ajuste | Lo que debemos saber. *La Bancaria*. [en línea]. Recuperado de: <http://www.bancariabancario.com.ar/public/index.php/article/show/62> [Consulta: 20 de mayo 2019].

STRUMINGER, B. y AYZAGUER, M. (5 de junio de 2018). #NIUNAMENOS. *La Nación*. [en línea]. Recuperado de: http://edicionimpresa.lanacion.com.ar/@Reader14346123/csb_FMILilwkFrYevwULZz-7QO7kc_zF4hUKsixavkTMAcHChTuijEY69KQ9wby967qFF [Consulta: 5 de marzo 2020].

TARROW, S. (1997). *El poder en Movimiento*. Madrid, España: Alianza.

TARROW, S. (2005). *El Nuevo Activismo Transnacional*. Barcelona, España: Hacer.

VALDERRAMA, C. (2008). Movimientos sociales: TIC y prácticas políticas. *Nómadas*, (28), 94-101. Universidad Central de Colombia. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/noma/n28/n28a9.pdf>

VERDILE, L. (6 de marzo de 2017). Paro Internacional De Mujeres: Sacar el Cuerpo a las calles. *La Primera Piedra*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.laprimerpiedra.com.ar/2017/03/paro-internacional-mujeres-sacar-cuerpo-las-calles/> [Consulta: 5 de mayo 2019].

VOMMARO, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiamos y los límites del “giro a la derecha” en Argentina. *Colombia Internacional*, (99), 91-120. Recuperado de: <https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.04>

ZEIFER, B. (2016). Twitter en campaña: lo público, lo político, lo privado y lo íntimo. En F. Bartolacci. XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia: la democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización. Primera edición. Rosario, Argentina: UNR Editora.

(15 de febrero de 2017). “El gobierno recortó \$67 millones de los programas contra la violencia de género”. *Minutouno*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.minutouno.com/notas/1536979-el-gobierno-recorto-67-millones-los-programas-contra-la-violencia-genero> [Consulta: 3 de marzo 2020].

(9 de marzo de 2017). “El día que el mundo alzó la voz contra la violencia machista y la desigualdad de género”. *La Nación*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/el-dia-que-el-mundo-alzo-la-voz-contra-la-violencia-machista-y-la-desigualdad-de-genero-nid1991391> [Consulta: 14 de febrero 2020].

(3 de junio de 2018). “Madres del Ni Una Menos piden que no se relacione la marcha con la discusión del aborto: es una contradicción”. *Infobae*. [en línea]. Recuperado de: <https://www.infobae.com/sociedad/2018/06/03/madres-del-ni-una-menos-piden-que-no-se-relacione-la-marcha-a-la-ley-del-aborto-es-una-contradiccion/> [Consulta: 31 de mayo 2019].

CICLO ELECTORAL DEL GASTO FISCAL: EVIDENCIA PARA UNA DEMOCRACIA CON BAJA ALTERNANCIA EN EL PODER

*ELECTORAL CYCLE OF THE
FISCAL SPENDING: EVIDENCE
FOR A DEMOCRACY WITH A LOW
ALTERNATION IN THE POWER*

autores

Alejandro Astudillo*

Pamela Olate**

Artículo recibido el 5 de marzo
y aceptado el 2 de junio del 2020

RESUMEN

El presente trabajo, a través de variables *dummy* que capturan el comportamiento del gasto fiscal antes y después de los procesos electorarios, busca determinar si las autoridades políticas de Chile han utilizado el presupuesto de la nación con la finalidad de influir en las elecciones, situación que se conoce como ciclo político oportunista. Los resultados muestran su presencia en el manejo presupuestario; sin embargo, este estuvo circunscrito a aquellos períodos en que existió alta competencia electoral por parte de las coaliciones políticas.

PALABRAS CLAVE: gasto fiscal, ciclo político oportunista, alternancia en el poder.

ABSTRACT

This paper, by dummy variables that capture the behavior of the fiscal expenditure before and after of the electoral process, look for evidence to determine if the political authorities of Chile have used the national budget in order to influence the result of the elections, behavior known as opportunistic political cycle. The result show his presence in the fiscal expenditure, however, this behavior was presented in those periods with a high electoral competition by the political coalitions.

KEY WORDS: fiscal spending, opportunistic political cycle, government alternation.

* Ingeniero en Comercio Internacional y Magíster en Economía Financiera, Instituto Nacional de Estadísticas. Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile. Correo electrónico: alejandro.astudillo@utem.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8228-4681>.

* Ingeniera Comercial, Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile. Correo electrónico: pamela.olateloopez@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8274-9012>

Se agradecen los comentarios realizados por Sebastián Zúñiga del Instituto Nacional de Estadísticas, así como Marcela Torres de la Universidad Tecnológica Metropolitana

1. INTRODUCCIÓN

Desde el año 1989 Chile ha atravesado por siete procesos electorales presidenciales y un número similar de elecciones de otras autoridades de representación popular, comicios que van desde los legislativos hasta la elección de los representantes de los gobiernos locales, apegados a la normativa legal vigente, situación que ha posicionado a Chile como un ejemplo de fortaleza institucional electoral en la región desde el retorno a la democracia¹.

Sin embargo, las formas de intervencionismo electoral por parte de las autoridades no se limitan a los llamados a votar por un determinado candidato, ni a la puesta a disposición de la institucionalidad gubernamental ni a brindar apoyo explícito a alguna coalición o sector político en particular. Existen otras vías menos visibles mediante las cuales los gobernantes tratan de influir en los resultados electorales. Esta situación ha sido evidenciada por la teoría económica desde fines de la década de los cincuenta, sosteniéndose que los partidos políticos gobernantes poseen incentivos particulares y sectoriales que determinan su modo de actuar en la toma de decisiones en políticas públicas y gasto fiscal, incentivos que provienen del afán de las autoridades por mantenerse como coalición gobernante (Gámez e Ibarra, 2009).

Así las cosas, la tendencia de los gobernantes de turno es establecer las condiciones necesarias, en este caso económicas, para que los votantes perciban un buen desempeño de su gestión, de modo que los ciudadanos sigan prefiriéndoles, entregando su voto para así mantenerse en el poder durante un mayor período.

En este sentido, la evidencia empírica muestra que algunas autoridades utilizan como principal instrumento de intervención el gasto fiscal, manejado de forma discrecional para influir de manera temporal en el desempeño de las variables macroeconómicas, de modo de mejorar la percepción que tienen los votantes de sus representantes políticos. Esta situación se presenta en los períodos previos a los procesos eleccionarios (Sach y Larraín, 1994; Dornbusch, Fischer y Startz, 2008).

Para el caso de Chile, diversos son los estudios que han abordado la temática de los ciclos económicos electorales. Al respecto, Larraín y Assael (1994, 1995, 1997) han efectuado una serie de investigaciones econométricas acerca del comportamiento que han tenido los diferentes gobiernos desde 1939 hasta 1993. Sus resultados detectaron la persistente presencia de una política monetaria expansiva reflejada en un incremento de la masa monetaria en los períodos previos a las elecciones. En la misma línea, los autores evidenciaron un retraso en el manejo de Política Cambiaria con un fin político, dado que antes de las elecciones se intentó evitar una devaluación o acentuación de las restricciones de las importaciones, de modo de postergar para después de las elecciones los costos de corto plazo que tendría sobre la percepción de los votantes una medida de esta naturaleza.

Expuesto lo anterior, el objetivo de la presente investigación es analizar el comportamiento del gasto gubernamental de Chile desde 1989 al 2017 de manera trimestral, de modo de determinar si las autoridades aplicaron un manejo de tipo oportunista en el presupuesto de la nación, utilizando un modelo de mínimos cuadrados ordinarios con base en variables *dummy*. Para ello, el trabajo se encuentra dividido en 4 puntos. En el primero de ellos, se realiza una revisión de la teoría e investigaciones relativas al comportamiento del gasto

1. Hasta el año 1990, el Poder Ejecutivo lo ejercía el General Augusto Pinochet Ugarte, quien asumió el poder tras un golpe de Estado.

fiscal y su vinculación a los ciclos político. En el punto 2 se desarrolla la metodología utilizada para evaluar las series temporales. Seguido de ello se presentan los resultados que fueron obtenidos tras la aplicación de las diversas pruebas econométricas. Para finalizar, en el punto 4 se presentan las conclusiones que se emanan de la investigación.

1. CICLO POLÍTICO DEL GASTO FISCAL, TEORÍA Y EVIDENCIA

La literatura económica que aborda la influencia que ejerce el ciclo político de los países sobre la economía, surge a fines de la década de los cincuenta con las investigaciones de Downs (1957), a quien le siguieron Nordhaus (1975) y Hibbs (1977). Así comenzó a desarrollarse la teoría del comportamiento de los gobernantes, diferenciándose desde un comienzo dos líneas de análisis. Una de ellas considera que la conducta de los partidos políticos se encuentra determinada por su preferencia y necesidad, como colectividad, de obtener el poder, por lo cual tienen incentivos personales y partidistas para manejar el desempeño de la economía a través de variables instrumentales con la única finalidad de lograr mantenerse al mando, desarrollo teórico que se denominó Ciclo Político Oportunista (CPO). La otra línea de análisis aborda el comportamiento que tienen las autoridades políticas desde una visión partidista-ideológica, la cual establece que los partidos políticos poseen una visión instrumental de la economía y que solo la utilizan como forma de lograr llevar a la práctica sus principios ideológicos, lo que se denominó Ciclo Presupuestal Partidario².

La teoría del CPO asume la existencia de dos partes para la ejecución de su dinámica, cada una con intereses o motivaciones personales que determinan su comportamiento. La primera parte corresponde a los votantes, quienes tienen la responsabilidad de elegir a los gobernantes y basan su decisión en la votación por un candidato que, bajo su percepción, mejore las expectativas económicas y por ende su bienestar personal, actuando en este sentido de manera egoísta. Su contraparte son los partidos políticos, los cuales buscan mantener el poder, teniendo con ello incentivos para efectuar una manipulación de variables instrumentales con el fin de lograr mejoras transitorias en la economía y de esta forma alterar las percepciones de los votantes para que entreguen nuevamente su preferencia en las urnas, de manera de conseguir su objetivo: permanecer en el poder.

Nordhaus (1975) fue uno de los pioneros en plantear la dinámica del ciclo político oportunista en el comportamiento de las autoridades de gobierno. Al respecto, se toman en cuenta tres variantes:

- i) Un sistema macroeconómico basado en una curva de Phillips aumentada por las expectativas de inflación en que, en el corto plazo, la tasa de desempleo es una variable de control posible de ser manejada por las autoridades hasta un nivel deseado.
- ii) Es posible separar el actuar de los electores, considerados agentes racionales en la toma de decisiones electorales, al momento de decidir su voto entre aquellos que son *ingenuos* y *retrospectivos*. En este sentido, los votantes ingenuos pueden ser engañados de forma sistemática, dado que solo valoran el desempeño de las autoridades en el período previo a los procesos electorarios, mientras que los retrospectivos evalúan el desempeño del partido mirando el

2. Considerando que no es la finalidad de esta investigación el comprobar la existencia del Ciclo Presupuestal Partidario en Chile, no se ahonda en sus desarrollos teóricos ni empíricos.

pasado, a pesar de asignarle mayor relevancia a los eventos más recientes.

iii) Las preferencias de los dos agentes involucrados en esta dinámica son complementarias. En este sentido, los votantes cumplen una función de utilidad con relación negativa frente a la tasa de desempleo; es decir, a mayor cesantía menor es el bienestar percibido o menor es la percepción del desempeño de la labor de las autoridades. Mientras, los partidos políticos tienen una inclinación a mantenerse en el poder y para ello toman en consideración las preferencias de los votantes para usarlas en los períodos previos a los procesos electorarios, en pos de lograr este objetivo.

En esta línea, MacRae (1977) propuso que la insatisfacción del electorado se encuentra en función del nivel de inflación y tasa de desempleo, de modo que mientras más altas sean estas variables entre procesos electorarios, más alta será la pérdida de votos para el partido que se encuentre en el poder, situación que define de la siguiente manera:

$$W(x_i, u_i) = \frac{1}{2}qx_i^2 + \frac{1}{2}ru_i^2$$

En donde:

W : es el número de votos perdidos por el partido en el poder debido a la inflación y tasa de desempleo dados en el año i ;

x_i : corresponde al cambio porcentual del precio en el año i ;

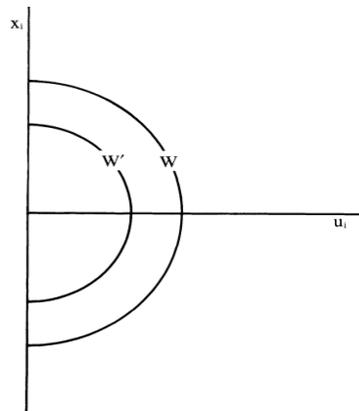
u_i : es la tasa de desempleo promedio en el año i ;

q, r : son los valores (positivos) objetivos respectivamente de inflación y tasa de desempleo que

se desea alcanzar, óptimos según la percepción de los votantes.

Con base en esta función, si el país cuenta con un alto nivel de precios (inflación) y a su vez una alta tasa de desempleo, la pérdida de votos para el partido gobernante asciende a W (Imagen 1). Por el contrario, si tanto el nivel de precios como la tasa de desempleo resultan ser bajas, la pérdida de votos disminuye a W' para el partido que se encuentre en el poder.

Imagen 1. Curvas de pérdida de votos



Fuente: MacRae (1977).

Hasta fines de la década de 1980, el desarrollo teórico del CPO se enfocó en cómo las autoridades usaban la política monetaria para intentar influir en los procesos electorarios, situación atingente a la época dada la masividad de esquemas económicos en el mundo con una política fiscal y monetaria que se encontraba bajo el mismo mandante. Sin embargo, con la adopción de modelos basados en la autonomía del manejo de la política monetaria, se llegó a la elaboración de nuevas propuestas que explicaran el comportamiento de los gobernantes, esta vez basadas en el uso de instrumentos ligados al sector fiscal. Uno de estos primeros desarrollos fue realizado por Rogoff y Sibert (1988), quienes

abordan la percepción de eficiencia por parte de los votantes. En su propuesta definen a un gobierno eficiente como aquel que financia el gasto público con una menor carga impositiva, por lo cual la brecha existente entre el gasto real y los impuestos anunciados se financia a través del impuesto inflación. No obstante, el supuesto de un gobierno eficiente considera que el óptimo social y, por lo tanto, la percepción que tienen los ciudadanos de la gestión, no se encuentra en el impuesto inflación como forma de manejo económico dadas las externalidades negativas que provoca, situación que afecta principalmente a las clases bajas de la población, parte importante de la masa electoral.

Con base en lo anterior, el CPO resultante indica que el partido gobernante debe llevar a cabo una reducción de impuestos y/o aumento del gasto público previo a las elecciones. Considerando la rigidez propia de la economía, no habrá efectos adversos en los precios en el corto plazo. El votante tiende a percibir con retraso estas pérdidas de bienestar, mientras la elección de las autoridades ya se encuentra realizada. Este desfase temporal permite que las *nuevas* autoridades electas puedan controlar los desequilibrios a través de un aumento en la tasa de interés o equilibrio del presupuesto fiscal, pero sin arriesgar el resultado de la siguiente elección, la cual será en un tiempo más.

En este contexto, Rogof (1990) desarrolló un modelo multidimensional del comportamiento oportunista de las autoridades en el cual enfatizó el uso de la política fiscal por sobre las alteraciones que estas medidas pudiesen causar sobre la inflación. En este sentido, las autoridades pueden llevar a cabo un aumento en el gasto público, lo que impactará en la inflación y el producto; sin embargo, la percepción de los electores de los perjuicios es posterior a las elecciones cuando las variables retornan a su equilibrio, por lo que

tanto los votantes como los políticos reelectos obtienen beneficios.

En la misma línea de la percepción de los electores, Persson y Tabellini (1990) utilizan el supuesto de que el electorado vota por aquel candidato que le otorgue mayor utilidad; por tanto, las autoridades económicas se dan cuenta que su probabilidad de ser elegidas depende de la percepción que tengan los votantes de su eficiencia. Es por esta razón que comienza un juego de señales entre las autoridades y los votantes que da como resultado, según los autores, distintos tipos de equilibrio:

i) *Separating equilibrium*: cada gobierno en el poder se diferenciará por la tasa de desempleo, por consiguiente los votantes evaluarán cuál gobierno es más eficiente con base en dicha tasa. Se espera que un gobierno eficiente realice un *trade-off* teniendo una tasa de inflación alta antes de la elección y una tasa de desempleo baja. En contraste, un gobierno ineficiente³, a través de la política monetaria, aumentará la tasa de interés para controlar la inflación antes de las elecciones (corto plazo), por lo que descuidará la tasa de desempleo con altas probabilidades de recesión en el futuro (Assael y Larraín, 1994).

ii) *Pooling equilibrium*: en este equilibrio, ambos gobiernos, eficiente e ineficiente, escogen un mismo nivel de empleo. Esto conlleva que los votantes no puedan reconocer cuál de los gobiernos es eficiente, por tanto no tienen una medida diferenciadora para ser reconocidos según la percepción del votante. Los aspirantes al poder ya no tienen la ventaja de ser reconocidos como eficientes en comparación con sus oponentes,

3. El gobierno ineficiente no intenta imitar el comportamiento de uno eficiente, ya que el costo de hacerlo es superior al beneficio.

por lo cual las fuentes diferenciadoras se encontrarán en actuaciones imprevistas previas a las elecciones, lo que implica procesos inesperados de inflación (Assael y Larraín, 1994). En este sentido, juega un rol de suma importancia la temporalidad en la percepción de los perjuicios, la que tiene un desfase en los votantes que, al momento de materializarse, ya habrán elegido a sus representantes, socializando las pérdidas y privatizando las ganancias de tal actuación.

Otros desarrollos en el área asumen que el comportamiento oportunista de las autoridades se encuentra determinado por el estadio de desarrollo que tiene el país. En este sentido, Schuknecht (1996) sostiene que este tipo de conducta es más probable en países en vías de desarrollo, dada la debilidad de sus sistemas institucionales y el fuerte poder discrecional que tienen las autoridades, situación que también es analizada por la teoría de la maldición de los recursos naturales, la cual sostiene que los países subdesarrollados que basan su esquema de crecimiento en *commodities* tienen una menor fortaleza democrática e institucional, lo que conlleva un manejo menos eficiente de la economía doméstica.

En este sentido, Yamada y Bender (2010) sostienen que en las democracias jóvenes este tipo de comportamiento es más común; sin embargo, con el tiempo los votantes tienden a castigar estas conductas electorales, con lo cual el CPO pierde efectividad mientras más madura es la democracia en un país y mayores son los controles ciudadanos que se ejercen sobre el manejo presupuestario (Brender, 2003). En la misma línea, González (1999) y Shi y Svensson (2006) proponen que la calidad institucional, los grados de democracia, la moralidad de los políticos y los niveles de transparencia influyen de manera directa en la posibilidad de generar un comportamiento oportunista por

parte de las autoridades políticas de la nación (Drazen, 2000).

La evidencia internacional relacionada con el ciclo político oportunista es categórica al demostrar este tipo de comportamiento por parte de las autoridades gobernantes en el período previo a los procesos electorarios. En países avanzados, Alesina y Roubini (1992) encontraron evidencia de un manejo presupuestario con fines electorales, lo que se tradujo en un aumento de la inflación posterior a las elecciones. A nivel regional, Ames (1987) analizó el comportamiento de 17 países de Latinoamérica entre los años 1947 y 1982, encontrando que los presupuestos se incrementaban en un 6,3% en el periodo previo a las elecciones, y posterior a ellas se reducían en un 7,6% (Drazen, 2000). En África, Block (2002) evidenció un comportamiento oportunista, en donde las autoridades utilizan tanto instrumentos fiscales como monetarios para influir en los resultados electorarios, situación que según el autor afectó a los procesos de modernización económica de los países sujetos a estudio.

Ergun (2000) estudió el comportamiento de las variables económicas agregadas de Turquía en los años 1987 y 1999, encontrando un comportamiento oportunista de las autoridades políticas antes de las elecciones. Khemani (2004), al testear la hipótesis en los Estados Indios, encontró evidencia que demostró la manipulación de políticas fiscales en torno a los tiempos electorales, lo que se materializaba de forma focalizada en aquellos grupos de votantes que tenían la particularidad de ser más receptivos a la discreción política. Para el caso ruso, Akhmedov y Zhuravskaya (2004) evidenciaron un fuerte incremento en las transferencias estatales hacia los votantes en los periodos previos a las elecciones; sin embargo, con el aumento en los niveles de transparencia y grados de democracia,

el comportamiento de tipo oportunista disminuyó. En Argentina, Medina (2003) realizó un estudio econométrico basado en variables binarias de los presupuestos de sus provincias, encontrando que en los años previos a las elecciones el déficit presupuestario tiende a incrementar. En la misma línea, Brusca, Labrador y Montesinos (2015) encuentran evidencia de un comportamiento oportunista, para el caso de Valencia, que se refleja en la deuda estatal en los períodos previos a las elecciones. Sin embargo, Schutz (1995), quien investiga el actuar de las autoridades en Gran Bretaña entre los años 1961 a 1992, no encuentra evidencia para sostener que hayan incurrido en un manejo presupuestario, situación que atribuye al costo electoral futuro para los políticos que tendría un manejo presupuestario en función de motivaciones de beneficio personal.

En México, Gámez e Ibarra (2009) realizaron una investigación acerca del ciclo político económico. Crearon un modelo con una muestra de 31 estados bajo la premisa de la existencia de influencia de políticas en el nivel y la composición del gasto público estatal, medido a través de variables binarias que reflejaban el período electoral. Los resultados mostraron la existencia de una expansión en el gasto público en el año electoral y una contracción en el año siguiente. Cervantes, López y García (2014), al efectuar el análisis entre los años 1960 y 2011, evidencian que hasta mediados de la década del ochenta el comportamiento oportunista por parte de las autoridades fue intenso; sin embargo, con la alternancia en el poder, el manejo del presupuesto con fines electorales tiende a diluirse. Asimismo, Flores (2007) analizó el comportamiento del gasto fiscal en los períodos previos a las elecciones presidenciales para demostrar el efecto real que ejerce el aumento en el gasto en las variables económicas, sin encontrar evidencia para sostener un mayor dinamismo de la actividad económica a causa del mayor gasto.

No obstante, los efectos de un comportamiento oportunista en el manejo del presupuesto no se circunscriben a las variables agregadas de la nación, sino que también afectan la percepción que tienen los inversionistas internacionales. En este sentido, Vaaler, Schrage y Block (2006), al estudiar la clasificación otorgada por 391 agencias a 19 países en vías de desarrollo durante sus procesos electorarios presidenciales entre los años 1987 y 2000, encontraron un fuerte descenso en la posición de sus rankings de riesgo, aumentando el requerimiento de rentabilidad de los capitalistas mundiales e inhibiendo el flujo de inversiones hacia estos países.

2. METODOLOGÍA

Como forma de evaluar el comportamiento del gasto fiscal y determinar la existencia de una instrumentalización política en su manejo coyuntural en la economía chilena, se utilizará un modelo de mínimos cuadrados ordinarios basado en variables de control que reflejen el proceso electoral en sus tres fases. En este sentido, cada una de las variables dependientes se encontrará en función de estas variables *dummy* que reflejarán si los cambios en el período son significantes, sumados a la variable dependiente rezagada que actúa como control, situación que queda determinada de la siguiente manera:

$$Y_i = \alpha_i - \beta_1 PE_i + \beta_2 POE_i - \beta_3 PP_i + Y_{t-1} + \varepsilon_i$$

Donde:

Y_i : corresponde a la variable del gasto fiscal que se desea medir en su comportamiento;

PE_i : variable *dummy* que toma valor 1 en el año electoral;

POE_i : variable *dummy* que toma valor 1 en el año siguiente al electoral;

PP_i : variable *dummy* que toma valor 1 en el año de ejecución del primer presupuesto presentado por la nueva autoridad presidencial;

$Y_{(t-1)}$: variable dependiente rezagada 1 período.

Los datos a analizar corresponden a cifras agregadas del Gasto Público desde el año 1989 al 2017, extraídos de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Estas cifras se encuentran expresadas en valores corrientes de manera trimestral.

Considerando que los datos se encuentran expresados en precios corrientes, se efectuó su transformación a valores reales utilizando la variación mensual del índice de precios al consumidor. Seguido de ello, se realizó una desestacionalización de las series de datos a través de la metodología *Census X12*, con una posterior transformación logarítmica. Considerando que las variables contaban con los ruidos propios de las series económicas, se extrajo el componente tendencial⁴ y su resultado fue diferenciado. Finalmente, fueron controlados algunos datos atípicos provenientes de crisis económicas o hechos coyunturales distintos a los electorales de modo de establecer de forma más precisa los comportamientos reales de las series de datos.

Tras la depuración de las variables, se procedió a medir, a través de las variables *dummy*, cada serie de manera agregada. Se testearon, en primer lugar, aquellas variables relacionadas con el gasto global. En cuanto a las variables de control, se utilizaron series que consideraron los procesos electorarios en su conjunto, además de cada uno de manera particular.

3. RESULTADOS

Como se muestra en la Tabla 1, en términos agregados los resultados del período en su conjunto muestran una significancia y consistencia en signo para la variable Gasto en Inversión, considerando el tiempo de desfase entre el inicio en la ejecución de los proyectos de inversión y su término. En este sentido, las autoridades políticas buscan finalizar las grandes inversiones hacia el término de los mandatos de modo de afectar la percepción de eficiencia de la población, por lo cual los gastos asociados tienden a disminuir en el año electoral. A nivel de períodos, en las elecciones de 1989 denotan haber caído un 14% y en las de 2009 un 13% resulta ser significativo y consistente en cuanto a su comportamiento, incluso con los resultados encontrados por Astudillo (2017) al analizar el flujo de inversiones extranjeras directas en la economía chilena. Por otra parte, estos dos procesos electorales coinciden con los cambios en las coaliciones políticas gobernantes y la inminente pérdida del poder. En el primer caso, se pasó de un régimen militar de 17 años a una democracia, mientras que en el segundo desde una coalición de centro izquierda a una de centro derecha tras 20 años en el poder. El resto de las variables no muestra evidencia para sostener que las autoridades hayan efectuado un manejo instrumental del gasto público con fines electorales.

4. Para extraer la tendencia se utilizó el filtro de Hodrik Prescott con un lambda de 1600.

Tabla 1. Resultados del modelo de variables agregadas del gasto antes de las elecciones

	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto en Inversión
1989-2017	-0.01	-0.00	-0.04**
1989	-0.04	-0.02	-0.14*
1993	0.01	-0.01	0.06
1999	0.01	-0.01	0.02
2005	0.02	-0.00	0.06
2009	0.01	0.01	-0.13**
2013	-0.02	-0.01	-0.04
2017	-0.01	-0.01	0.02
Var. dep(-1)	-0.44***	-0.41***	-0.34***

Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

Al efectuarse la evaluación sobre cuentas más desagregadas del gasto, como se observa en la Tabla 2, los parámetros del modelo en el período en conjunto muestran que el gasto en Personal y Previsión presenta un incremento de un 2% y 3%, respectivamente, en el proceso electoral del 2009, mientras que Bienes y Servicios presenta una disminución de un 9% en las elecciones del 2005. Los Subsidios, por su parte, presentan solo un incremento de un 8% para el proceso electoral de 1989. Por el lado de las Transferencias, se presenta un incremento sustancial en las elecciones de 1993 y 1999, lo que pudiese responder a la reforma tributaria llevada a cabo durante el primer gobierno democrático y el repunte de la actividad económica posterior a la crisis asiática del año 1998. Estos resultados, sumados a las pruebas realizadas en las cuentas agregadas, muestran una práctica que privilegia un manejo específico de partidas presupuestarias por sobre los descontrol del gasto fiscal que tiene por finalidad influenciar el resultado electoral.

Tabla 2. Resultados del modelo de variables desagregadas del gasto antes de las elecciones

	Personal	Bienes y Serv.	Subsidios	Previsión	Transf. Capital
1989-2017	0.00	-0.00	-0.00	0.00	0.01
1989	-0.02	0.02	0.08***	-0.03	0.13
1993	0.00	-0.02	0.02	-0.00	0.27***
1999	0.01	-0.04	0.02	0.01	0.14*
2005	0.00	-0.09***	-0.00	0.01	-0.00
2009	0.02**	0.01	0.03	0.03*	-0.01
2013	-0.01	-0.01	-0.01	-0.00	-0.07
2017	-0.1	0.01	-0.01	0.00	-0.05
Var. dep(-1)	-0.15	-0.37***	-0.51***	-0.16*	-0.31***

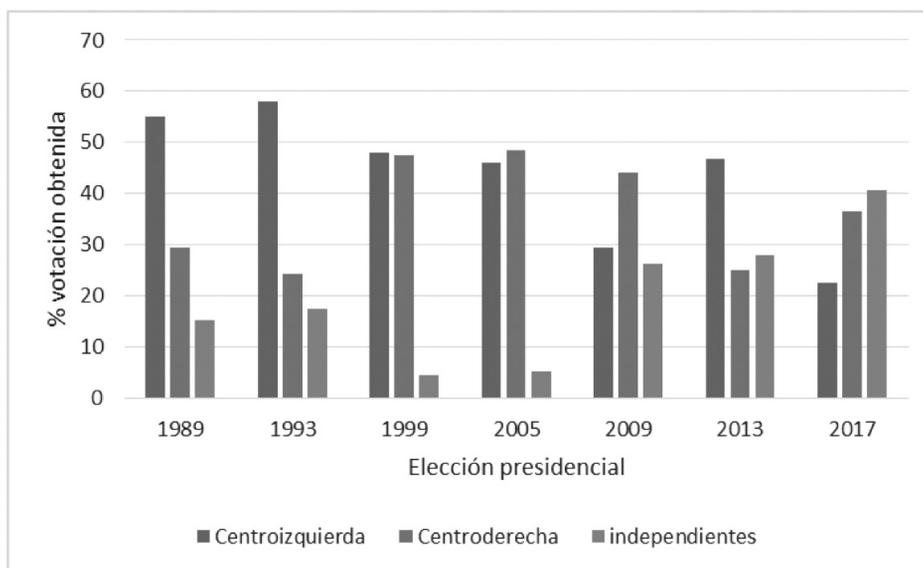
Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

El aumento del gasto en este período electoral es consistente con la evolución de la política chilena en los 29 años analizados. En primera instancia, en el año 1989 se evidencia que las autoridades militares utilizaron los Subsidios para apoyar al candidato civil de la coalición de gobierno, misma estrategia utilizada por el primer gobierno tras la vuelta a la democracia, el que a su vez utiliza una fuerte política de Transferencias de Capital. Sin embargo, el uso del gasto como forma de influir en los resultados electorales no es utilizado en los siguientes dos procesos electorales, situación coincidente con la evolución del cuadro político, determinando que el conglomerado de centroizquierda se posicione como el sector más votado. Sin embargo, el mayor posicionamiento político del conglomerado de centroderecha (ver Gráfico 1) obliga a utilizar al gobierno en el poder, el cual es de centroizquierda, y a utilizar nuevamente las variables del gasto para mantenerse en el poder, situación que se visualiza en el desembolso en Personal y Previsión. Sin embargo, y pese al aumento

del gasto fiscal, tras 20⁵ años de presidentes de centroizquierda, el gobierno es asumido por el representante del conglomerado de centroderecha. Por otra parte, la inminente pérdida del poder (años 1989 y 2009) llevó a que las autoridades disminuyesen los gastos relacionados con proyectos de Inversión, restando posibilidades de inyección de recursos durante el primer año de gobierno de la nueva coalición en el poder.

5. Las elecciones presidenciales en Chile se llevan a cabo entre los meses de noviembre y diciembre, asumiendo el poder el candidato ganador en el mes de marzo del año siguiente.

Gráfico 1. Resultados electorales presidenciales en primera vuelta

Fuente: elaboración propia con base en Servicio Electoral de Chile.

Al analizar el comportamiento de las series agregadas en el primer año de mandato de las autoridades electas (Tabla 3), los parámetros obtenidos no permiten sostener la existencia de una disminución en el gasto público, situación que resulta acorde a la realidad presupuestaria de la nación, dado que la primera ejecución del gasto de gobierno al asumir el poder viene determinada por la administración política anterior, sin embargo algunos signos determinados resultan ser consistentes con lo esperado en función de la disminución del gasto.

Tabla 3. Resultados del modelo de variables agregadas del gasto después de las elecciones

	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto en Inversión
1989-2017	0.01	0.00	0.01
1990	-0.01	-0.01	-0.03
1994	-0.01	-0.02	0.01
2000	0.00	0.01	-0.05
2006	0.00	0.01	0.06
2010	0.02	0.00	0.01
2014	0.01	0.00	0.03
Var. Dep(-1)	-0.42***	-0.40***	-0.29***

Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

A nivel de cuentas de gastos desagregadas (Tabla 4), solo la variable Previsión resultó ser significativa y consistente en cuanto al signo en el año 2014, pues se percibe una reducción de un 6% en los desembolsos estatales relacionados con las pensiones de carácter solidario que entrega la nación.

Tabla 4. Resultados del modelo de variables desagregadas del gasto después de las elecciones

	Personal	Bienes y Serv.	Subsidios	Previsión	Transf. Capital
1989-2017	-0.00	0.01	-0.00	-0.00	0.02
1990	-0.01	-0.00	-0.03	0.02	0.07
1994	-0.01	-0.01	-0.02	-0.01	0.11
2000	-0.01	0.02	0.00	0.01	-0.13
2006	0.00	0.04	-0.00	0.01	0.01
2010	-0.00	-0.01	0.00	0.00	0.02
2014	0.01	0.01	0.00	-0.06***	0.05
Var. Dep(-1)	-0.13	-0.27***	-0.46***	-0.32***	-0.26***

Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, al analizar el comportamiento del primer presupuesto elaborado por la nueva autoridad presidencial (Tabla 5), los parámetros muestran incrementos en el Gasto Corriente y en la Inversión a lo largo de todo el período evaluado de un 1% y 5%, respectivamente, lo que resulta ser consistente en cuanto al signo y la práctica política relacionada con las temporalidades de ejecución de los grandes proyectos de infraestructura, considerados terminados hacia el fin de los períodos de gobierno. Para el caso del Gasto Corriente, los resultados muestran en forma adicional que, tras un cambio en la coalición gobernante el primer presupuesto (1991 y 2011), presenta un incremento de un 3%. Para el caso del Gasto Total, se denota un impulso en el año 1991; sin embargo, llama la atención la reducción evidenciada en el año 2015, al presentarse una nueva alternancia en el poder, cuando asume por segunda vez la Presidencia de la República la señora Verónica Bachelet.

Tabla 5. Resultados del modelo de variables agregadas del gasto en el primer presupuesto de la nueva autoridad presidencial

	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto en Inversión
1989-2017	0.01	0.01 [*]	0.05 [*]
1991	0.03 [*]	0.03 ^{***}	0.04
1995	0.02	0.00	0.03
2001	0.02	0.01	0.05
2007	0.01	0.00	0.07
2011	-0.00	0.03 ^{***}	0.08
2015	-0.03 [*]	-0.00	0.07
Var. Dep(-1)	-0.44 ^{***}	-0.46 ^{***}	-0.31 ^{***}

Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, a nivel más desagregado (ver Tabla 6), los parámetros determinados no dan cuenta de que las autoridades efectuasen modificaciones en los lineamientos presupuestarios establecidos por el gobierno inmediatamente anterior, incluso ante la existencia de cambios en las coaliciones políticas gobernantes. La única diferencia se encuentra constituida el año 2011, momento en que los subsidios se ven incrementados en un 4%, lo que puede responder a las políticas de ayuda derivadas del terremoto del 27 de febrero del año 2010.

Tabla 6. Resultados del modelo de variables desagregadas del gasto en el primer presupuesto de la autoridad presidencial

	Personal	Bienes y Serv.	Subsidios	Previsión	Transf. Capital
1989-2017	0.00	0.00	0.01	-0.00	-0.01
1991	0.01	0.02	0.02	0.01	-0.10
1995	0.00	0.00	0.02	0.00	0.00
2001	0.00	-0.01	0.02	0.00	0.05
2007	0.00	0.01	0.00	-0.00	-0.03
2011	-0.01	-0.00	0.04**	-0.02	0.02
2015	-0.01	0.01	-0.00	-0.00	0.01
Var. dep(-1)	-0.12	-0.28***	-0.49***	-0.11	-0.24**

Nivel de significancia: *0.1; **0.05; ***0.01.

Fuente: elaboración propia.

4. CONCLUSIÓN

Tras la revisión de los antecedentes teóricos y empíricos de la teoría del Ciclo Político Oportunista, sumada a las diferentes pruebas realizadas en los procesos electorales presidenciales en Chile, se puede sostener que las autoridades han efectuado un manejo de los gastos de la nación con la finalidad de influir en los resultados electorales. No obstante, este manejo ha estado circunscrito principalmente a períodos en los cuales se ha vuelto inminente la pérdida del poder del conglomerado político gobernante. En este sentido, las elecciones de los años 1989 y 2009 son las que marcan el comportamiento oportunista de las autoridades, años que coinciden con la elección de representantes de las coaliciones políticas de oposición.

Por otra parte, se concluye que el Ciclo Político Oportunista del gasto fiscal, para el caso de Chile, se encuentra determinado por la evolución que presentan, en términos de posicionamiento electoral, las coaliciones políticas del país. La mantención del poder por parte de un sector ha llevado a un manejo prudencial y de largo plazo del presupuesto de la nación. En este sentido, las autoridades han privilegiado la permanencia de los equilibrios fiscales por sobre la indisciplina presupuestaria con fines electorales, lo que se condice con la estabilidad de las cuentas nacionales y la creación de reglas de equilibrio de largo plazo, lo que ha posibilitado la estabilidad económica de Chile. Por lo tanto, es posible sostener que una menor alternancia en el poder disminuye las probabilidades de presentar un Ciclo Político Oportunista en el gasto fiscal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKHMEDOV, A. Y ZHURAVSKAYA, E. (2004). Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(4), 1301-1338. DOI: <https://doi.org/10.1162/0033553042476206>.

ALESINA, A. Y ROUBINI, N. (1992). Political cycles in OECD economies. *The Review of Economic Studies*, 59(4), 663-688. DOI: <https://doi.org/10.2307/2297992>.

AMES, B. (1987). *Political Survival*. California, Estados Unidos: University of California Press.

ASSAEL, P. Y LARRAÍN, F. (1994). El ciclo político-económico: Teoría, evidencia y extensión para una economía abierta. *Cuadernos de Economía*, 92, 87-113. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

ASTUDILLO, A. (2017). Flujos de inversión directa, fortalecimiento democrático y coyuntura política: el caso de Chile. *México y la cuenca del pacífico*, 20(61), 37-63. México: Universidad de Guadalajara. DOI: <https://doi.org/10.32870/mycp.v6i18.555>.

BLOCK, S. (2002). Political business cycles, democratization, and economic reform: the case of Africa. *Journal of Development Economics*, 67(1), 205-228. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(01\)00184-5](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(01)00184-5).

BRENDER, A. (2003). The effect of fiscal performance on local government election result in Israel: 1989-1998. *Journal of Public Economics*, 89(9-10), 2187-2205. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(02\)00045-2](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00045-2).

BRUSCA, I.; LABRADOR, M. Y MONTESINOS, V. (2015). Influencia de las elecciones en la gestión de los gobiernos locales: Análisis empírico en la región española de Valencia. *Gestión y política pública*, 24(2), 459-489.

CERVANTES, M.; LÓPEZ, P Y GARCÍA, P. (2014). Los ciclos políticos en México, 1960-2011. *Economía: Teoría y Práctica*, 40, 195-235. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. Y STARTZ, R. (2009). *Macroeconomía* (10ª edición). Distrito Federal, México: McGraw Hill.

DOWNS, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of political economy*, 65(2), 135-150. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago. DOI: <https://doi.org/10.1086/257897>.

DRAZEN, A. (2000). The political business cycle after 25 years. *NBER macroeconomics annual*, 15, 75-117. DOI: <https://doi.org/10.1086/654407>.

ERGUN, M. (2000). Electoral Political-Business Cycles in Emerging Markets: Evidence from Turkey. *Russian and East European Finance and Trade*, 36(6), 6-32.

FLORES, D. (2007). Elecciones y ciclos económicos en México. *El Trimestre Económico*, 74(2), 467-474. DOI: <http://dx.doi.org/10.20430/ete.v74i294.372>

GÁMEZ, C. E IBARRA, A. (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y política pública*, 18(1), 39-65.

GONZÁLEZ, M. (1999). On elections, democracy and macroeconomic policy cycles. Working Paper. Nueva Jersey, Estados Unidos: Department of Economics, Princeton University.

HIBBS, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055400269712>.

KHEMANI, S. (2004). Political Cycles in a Developing Economy: Effects of Elections in the Indian States. *Journal of Development Economics*, 73(1), 125-154. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2003.01.002>

LARRAÍN, F. Y ASSAEL, P. (1995). Cincuenta años de ciclo político-económico en Chile. *Cuadernos de economía*, 32(96), 129-150. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

LARRAÍN, F. Y ASSAEL, P. (1997). El ciclo político económico en Chile en el último medio siglo. *Estudios Públicos*, 68, 197-2014.

MACRAE, C. (1977). A political model of the business cycle. *Journal of Political Economy*, 85(2), 239-263. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago. DOI: <https://doi.org/10.1086/260561>.

MEDINA, L. (2003). Evidencia de ciclo electoral-presupuestario en las provincias argentinas. Documento de trabajo. Buenos Aires, Argentina: Universidad del Cema.

NORDHAUS, W. (1975). The political business cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190. DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>.

PERSSON, T. Y TABELLINI, G. (1999). Political economics and macroeconomic policy. *Handbook of Macroeconomics*, 1, 1397-1482.

ROGOFF, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21-36.

ROGOFF, K. Y SIBERT, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. *The Review of Economic Studies*, 55(1), 1-16. DOI: <https://doi.org/10.2307/2297526>.

SACH, J. Y LARRAÍN, F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. Distrito Federal, México: Prentice Hall.

SHI, M. Y SVENSSON, J. (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? *Journal of Public Economics*, 90, 1367-1389. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2005.09.009>.

SCHUKNECHT, L. (1996). Political Business Cycles and Fiscal Policies in Developing Countries. *Kyklos*, 49(2), 155-170. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1996.tb01390.x>.

SCHULTZ, K. (1995). The politics of the political business cycle. *British Journal of Political Science*, 25(1), 79-99. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007079>.

VAALER, P.; SCHRAGE, B. Y BLOCK, S. (2006). Elections, Opportunism, Partisanship and Sovereign Rates in Developing Countries. *Review of Development Economics*, 10(1), 154-170. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2005.00307.x>.

YAMADA, M. Y BENDER, S. (2010). Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 64(1), 3-24. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402010000100001>.

IMPACTO ELECTORAL DE LOS MEGAINCENDIOS DE 2017 SOBRE ALEJANDRO GUILLIER

*ELECTORAL CONSEQUENCES OF THE 2017
MEGAFIRES ON ALEJANDRO GUILLIER*

autor

Sebastián Huneus*

Artículo recibido el 20 de marzo
y aceptado el el 29 de mayo de 2020

RESUMEN

En el verano de 2017, a nueve meses de la elección presidencial, se dio la peor crisis de incendios forestales registrada en la historia de Chile. ¿Cómo afectaron los megaincendios a Alejandro Guillier, el candidato de la coalición incumbente llamada Nueva Mayoría? Usando análisis estadísticos, este trabajo se propone responder cómo el desastre natural afectó el desempeño electoral del candidato incumbente. A través de regresiones lineales se encuentra evidencia de que los incendios impactaron a Guillier en la primera vuelta, pero no en la segunda. Por otra parte, se encuentra evidencia de que los incendios no afectaron a la popularidad de la presidenta Michelle Bachelet. Por último, el apoyo a Bachelet tuvo una correlación negativa con los resultados de la NM en ambas vueltas, lo que implica que la popularidad presidencial no se traspasó a Alejandro Guillier.

PALABRAS CLAVE: comportamiento electoral, voto retrospectivo, desastres naturales, elecciones presidenciales, Chile.

ABSTRACT

During the summer of 2017, nine months before the presidential elections, the worst outbreak of wildfires registered in the Chilean history affected almost 530 hectares in Central Chile. The main objective of this paper is to assess the electoral impact of the wildfires on the electoral performance of the incumbent candidate Alejandro Guillier. The statistical analysis shows a negative impact of the size of the burnt area on the votes received by Alejandro Guillier in each district. However, this effect disappears on the run-off, providing weak evidence retrospective voting. Moreover, the wildfires didn't erode the political support of president Michelle Bachelet. Finally, we find a negative relation between the support of Michelle Bachelet and of Alejandro Guillier.

KEY WORDS: electoral behavior, retrospective voting, natural disasters, presidential elections, Chile.

* Sociólogo de la Universidad de Chile, M.Sc. en sociología económica (LSE) y candidato a doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente está afiliado al Instituto Milenio de Fundamento de los Datos, en Santiago de Chile. Sus áreas de interés son política ambiental, conflictos ambientales, política comparada y ciencia social computacional. Santiago de Chile. Correo electrónico: Ishuneeus@uc.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8102-2081>

El autor es becario Conicyt, programa de Beca Doctorado Nacional y afiliado al Instituto Milenio de Fundamento de los Datos.

INTRODUCCIÓN

Entre enero y febrero de 2017 se dio la peor ola de incendios forestales registrados en los últimos cincuenta años de Chile (Úbeda y Sarricolea, 2016) y, posiblemente, en su historia (World Economic Forum, 2018). Casi 530 mil hectáreas, equivalentes a un tercio del tamaño de la Región Metropolitana, se quemaron durante casi dos meses, afectando mayormente a las comunas del sector costero de la zona centro sur de Chile (de la Barrera et al., 2018). La fuerte sequía, producto del cambio climático, trajo consigo un desastre natural que remeció al país, revelando una nueva fuente de vulnerabilidad para los ecosistemas y la sociedad (Hudson, 2011). Esta emergencia además presionó fuertemente a los organismos involucradas en la gestión de desastres, como la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (Onemi) y de la Corporación Nacional Forestal (Conaf). Por otra parte, la proximidad del período electoral presentó la oportunidad de que algunos de los candidatos visitaran los territorios involucrados; por ejemplo, Sebastián Piñera se reunió con los alcaldes de comunas afectadas (Emol, 2017). Diez meses antes de las elecciones presidenciales los incendios golpearon a un país y a una coalición que venía perdiendo popularidad a raíz del caso Caval (Toro y Valenzuela, 2018).

Ya que existe evidencia de que los desastres naturales pueden afectar negativamente a las autoridades políticas a través del mecanismo del voto retrospectivo (Healy y Malhotra, 2013), este artículo indaga los efectos de la catástrofe en el rendimiento electoral. La primera parte del artículo presenta la discusión teórica sobre las implicancias de los desastres naturales para el sistema político y se abordan algunos ejemplos de las consecuencias de los desastres naturales sobre los sistemas políticos. En primer lugar, se aprecia que estos no

necesariamente impactan de manera negativa, ya que se ha visto que los desastres pueden socavar la autoridad de un gobierno (Chang y Berdiev, 2015), pero también reforzar a un régimen autoritario (Lazarev et al., 2014) y motivar el surgimiento de sentimientos antidemocráticos en sociedades recientemente democratizadas (Carlin et al., 2014). Luego, se presenta la teoría del voto retrospectivo, la que propone que el voto es en parte un juicio que responde a condiciones exógenas al sistema político (Gasper y Reeves, 2011; Healy y Malhotra, 2013).

La segunda parte del artículo corresponde al análisis empírico. Primero, se hace una contextualización del alcance geográfico y político de los incendios y de por qué estos pueden haber tenido un efecto sobre el apoyo electoral de los candidatos. El primer análisis estadístico muestra que los incendios no impactaron de manera negativa a la reputación presidencial. No obstante, de manera posterior se encuentra un efecto significativo de los incendios sobre la diferencia de votos obtenidos por la NM entre la primera vuelta presidencial de 2013 y 2017; sin embargo, el efecto desaparece en la segunda vuelta. Por último, se muestra que la popularidad presidencial no se traspasó al candidato oficialista.

1. IMPACTOS DE LOS DESASTRES NATURALES EN EL SISTEMA POLÍTICO

Pestes y una gran variedad de desastres naturales han jugado roles protagónicos a lo largo de la historia. Por ejemplo, se ha señalado que la fuerza de la Revolución Francesa en 1789 estuvo relacionada con las precarias condiciones de vida del campesinado, empeoradas por la sequía de 1788 y un invierno particularmente crudo (Neumann, 1977). En Chile, frecuentes terremotos de gran envergadura se

han registrado en la historia, forjando parte de una retórica centrada en la particularidad de este territorio (Onetto, 2017). En efecto, dos terremotos, uno ocurrido en 1647 y otro en 1730, destruyeron casi por completo la ciudad de Santiago, lo que ayudó a propagar la fama de que Chile era una tierra de desastres (Rubilar, 2011).

Inundaciones, sequías e incendios son eventos cada vez más frecuentes a nivel mundial (Hallegatte, 2014) y sus consecuencias sobre los sistemas políticos pueden llegar a ser considerables (Pelling y Dill, 2010). Dentro de sus principales impactos, se ha visto que pueden aumentar patrones migratorios entre ciudades (Boustan et al., 2012), generan daños económicos y productivos (Klomp y Valckx, 2014), los cuales tienden a ser más fuertes sobre países menos desarrollados (Klomp, 2016; Loayza et al., 2012). Los desastres naturales también pueden afectar directamente a las personas; por ejemplo, a su salud mental a través del síndrome de estrés posttraumático (Bland et al., 1996).

Respecto del efecto de los desastres sobre el sistema político, se ha visto que generan violencia e insurrección política (Bhavnani, 2006; Drury y Olson, 1998; Nel y Righarts, 2008), que pueden afectar negativamente el apoyo a la democracia (Carlin et al., 2014) y la participación electoral (Rudolph y Kuhn, 2018). En relación con el impacto de los desastres naturales sobre el apoyo a los políticos incumbentes, la evidencia es mixta. Varios trabajos han demostrado que en general los desastres tienen un efecto negativo (Achen y Bartels, 2012; Arceneaux y Stein, 2006; Chang y Berdiev, 2015; Gasper y Reeves, 2011; Heersink et al., 2017). Por otra parte, hay evidencia de que los desastres pueden ser positivos para los gobernantes, ya que se generan oportunidades para la conexión electoral (Lazarev et al., 2014).

Chile, además de ser el país con mayor actividad sísmica del mundo junto a Japón (Lomnitz, 2004), se trata de un país altamente expuesto a desastres naturales de origen meteorológico (Schumacher y Strobl, 2011). Respecto de sus impactos políticos, se ha demostrado que el terremoto ocurrido en la ciudad de Concepción en 2010 afectó negativamente el apoyo a valores políticos democráticos (Carlin et al., 2014). Otro trabajo identificó que tras un aluvión ocurrido en la ciudad de Copiapó en 2015 se generó un cambio en las preferencias de los electores hacia candidatos con perfil más orientado a la redistribución (Visconti, 2018). Respecto de los incendios de 2017, se ha planteado que producto de los daños se generó un alza de los robos y la violencia doméstica en las zonas más afectadas (Arriagada, 2018). Si bien hay evidencia de que los desastres pueden dañar la legitimidad democrática (Carlin et al., 2014) y generar un cambio en las preferencias hacia candidatos con un perfil más redistributivo (Visconti, 2018), existe un vacío en la literatura sobre cómo los desastres naturales, particularmente los incendios, afectan al apoyo de las autoridades políticas en ejercicio en Chile.

2. VOTO RETROSPECTIVO Y EL VÍNCULO ENTRE DESASTRES NATURALES Y REELECCIONES DE CANDIDATOS INCUMBENTES

En el vasto universo de las teorías sobre comportamiento electoral, desde las corrientes de identificación partidaria escuela de Michigan (Campbell et al., 1960) y hasta las corrientes históricas (Lipset y Rokkan, 1967) o los estudios comparados de clientelismo (Piattoni, 2001), la corriente de la retrospectiva parte de la premisa de que los electores

son agentes racionales que buscan maximizar su bienestar. Con su raíz en trabajos clásicos como el de Anthony Downs (1985) y V. O. Key (1966), esta corriente postula que los votantes deciden su voto a partir de expectativas futuras de bienestar comparando distintos candidatos.

Se ha planteado que los candidatos incumbentes tienen una ventaja para ir a la reelección (Levitt y Wolfram, 1997; Lewis-Beck y Rice, 1982; Sigelman y Brody, 1983 (Erikson, 1971)). Por ejemplo, Fiorina identificó que los votantes premian positivamente a los parlamentarios por juntarse y recibir público en sus oficinas (Fiorina, 1981). Por otra parte, el vínculo entre retrospectiva e incumbencia ha sido desarrollado en el contexto latinoamericano (Campello y Zucco, 2016; Murillo y Visconti, 2017). En el contexto chileno se ha analizado la conformación de clivajes sociopolíticos (Bargsted y Somma, 2016; Valenzuela et al., 2018), la incidencia de variables estructurales sobre los votantes (Altman, 2004) e incluso la mantención de vínculos entre partidos y bases partidarias (Luna, 2014), pero no se ha estudiado cómo los votantes castigan a los candidatos incumbentes por su desempeño pasado.

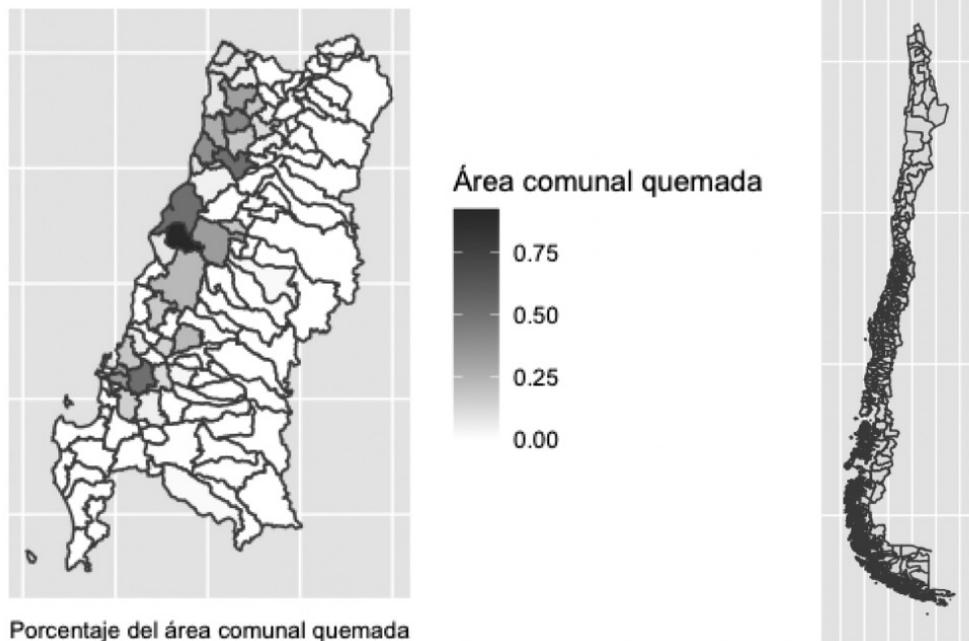
En este trabajo se indaga en el impacto de un desastre natural sobre una candidatura incumbente. Si bien el modelo de elección racional asume que los agentes castigan y recompensan al candidato incumbente, el modelo de retrospectiva pondera variables políticas como la popularidad presidencial (Echegaray, 1996), así como variables exógenas al sistema político, como la ocurrencia de desastres naturales (Healy y Malhotra, 2013). En el presente trabajo se asume que votantes atribuyen responsabilidades en la gestión ante el manejo de los desastres naturales. Dado que existe un efecto de transferencia de popularidad del presidente al candidato de la misma coalición (Lewis-Beck y Rice, 1982; Sigelman y Brody, 1983), en este artículo se

indaga en si en aquellas comunas más incendiadas hubo mayor castigo al incumbente respecto de las comunas no directamente afectadas.

3. MEGAINCENDIOS DE 2017

En los últimos años ha habido un aumento en el número de incendios forestales, tanto en Chile como en el mundo (World Economic Forum, 2018). En el caso de Chile, estos suelen darse en la zona centro, en predios destinados a la industria forestal (Úbeda y Sarricolea, 2016). Los incendios del 2017 fueron particularmente violentos en relación con la tendencia en años anteriores. Según los especialistas, se presentaron episodios de *tormenta de fuego*, un incendio de sexta generación nunca antes registrado a nivel mundial que es el tipo más devastador según una de las escalas con que se mide la intensidad de los fuegos (Cámara de Diputados, 2017). Esta oleada de incendios tuvo varios orígenes, las sequías y las altas temperaturas, por lo cual es difícil atribuirlos a una sola causa (Martínez-Harms et al., 2017). La evolución de los incendios fue muy acelerada, por ejemplo entre el 1 y el 17 de enero el promedio diario de superficie quemada era de 1.350 hectáreas por día (Conaf, 2017), pero el 18 de enero los incendios crecieron de forma abrupta, quemándose 16.500 hectáreas en solo 24 horas. El 26 de enero se quemó completamente el pueblo de Santa Olga, fuego que también afectó a la comuna de Empedrado. Solo entre los días 25 y 26 de enero los incendios arrasaron con 114.000 hectáreas (Unión Europea, 2017). En total, cerca de 520 mil hectáreas fueron quemadas, lo que afectó principalmente a plantaciones forestales (de la Barrera et al., 2018). En relación con su distribución geográfica, estos en su mayoría estuvieron ubicados en las comunas rurales de la zona costera central de Chile, entre las regiones de O'Higgins, Maule y Bío Bío (de la Barrera y Ruiz, 2017).

Figuras 1 y 2. Comunas más afectadas en la Zona Central de Chile, en las regiones de O'Higgins, Maule y Bío-Bío



A nivel de daños personales, de acuerdo con los datos registrados por la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (Onemi), el total de personas directamente afectadas por incendios forestales en el primer semestre de 2017 fue 77.919, mientras que 8.092 personas resultaron damnificadas, 1.484 albergadas y 1.575 perdieron sus fuentes de trabajo. Producto de estos incendios, 2.565 viviendas fueron totalmente destruidas, 267 sufrieron daños mayores y 339 daños menores (Onemi, 2017). Dentro de sus consecuencias geológicas más inmediatas, se observó el deterioro en la calidad del suelo y exposición a otros desastres naturales, como inundaciones (de la Barrera et al., 2018). En relación con los casos más extremos, Empedrado fue la comuna más afectada en términos de área quemada. Se trata de una pequeña comuna rural

principalmente dedicada a la industria maderera, de cerca de 4.460 habitantes en la zona costera de la región del Maule, quemándose el 90% de su área comunal de 565 km². Esta comuna fue el escenario del incendio en Las Máquinas, el más grave registrado en la historia de Chile (Conaf, 2017).

Los incendios de 2017 ocurrieron en el período previo a la campaña presidencial. En efecto, durante el primer trimestre esta emergencia fue uno de los temas más relevantes para la opinión pública (Toro y Valenzuela, 2018). A casi diez meses de las elecciones, el manejo de la crisis fue un tema crucial en la agenda mediática. Dado el carácter centralista de la gestión de emergencias, esta coyuntura dio la oportunidad para que los candidatos, medios de comunicación y figuras políticas interpelaran

a Michelle Bachelet y a la NM en general. A esto hay que sumarle el hecho de que la presidencia ya venía arrastrando la crisis política del caso Caval, que involucraba al hijo mayor y la nuera de la presidenta Bachelet en un caso de tráfico de influencias (Arana, 2017). Posteriormente, ese mismo año se organizó una comisión investigadora para establecer responsabilidades y evaluar la institucionalidad vigente en materia de prevención y contención de incendios forestales (Cámara de Diputados, 2017).

4. MÉTODOS

La lista incumbente, la Nueva Mayoría (NM), fue una coalición política de centro izquierda que reemplazó a la antigua Concertación de Partidos por la Democracia, creada para las elecciones de 2013 y liderada por la presidenta Michelle Bachelet, cuyo candidato para las elecciones de 2017 fue el periodista y senador Alejandro Guillier. La principal lista opositora fue Chile Vamos, representada por el expresidente Sebastián Piñera e integrada por los partidos Renovación Nacional (RN), la Unión Democrática Independiente (UDI) y Evolución Política (Evópoli). El 19 de noviembre se realizó la primera vuelta en la que compitieron ocho candidatos. En esa ocasión, Sebastián Piñera se impuso con el 36,6% de los votos, mientras que Guillier le siguió con el 22,7%. En la segunda vuelta, Sebastián Piñera ganó la presidencia con el 54,6% de los votos, mientras que Guillier obtuvo el 45,4%.

La principal variable dependiente de este estudio es la diferencia de votos obtenidos por la NM en primera y segunda vuelta entre 2013 y 2017. Con datos extraídos del Servicio Electoral (Servel), esta variación es calculada agregando el total de votos recibido en cada comuna por la NM en 2013 y 2017 en primera y en segunda vuelta, respectivamente. Como se aprecia en la Tabla

1, la NM baja en promedio -55,8% en todas las comunas de Chile en primera vuelta. En segunda vuelta, su descenso promedio es de -18,6%. Además, se incluyó la diferencia en la aprobación a la presidenta Michelle Bachelet medida como la diferencia entre el total de personas que apoyaron su gestión durante el período previo y posterior a los incendios. La máxima diferencia registrada es de % -11,1. Por otra parte, se incluyó la aprobación regional media de Michelle Bachelet en el período de septiembre-octubre de 2017.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos agregados a nivel comunal

Variable	Media	Desviación Estándar	Mínima	Máxima
Diferencia en 1ª vuelta entre 2013 y 2017 (a)	-55,76	9,84	-77,04	-13,33
Diferencia en 2ª vuelta entre 2013 y 2017 (a)	-18,57	15,83	-62	43,9
Aprobación regional a Michelle Bachelet (b)	13,1	3,82	6,61	18,31
Diferencia aprobación regional a Michelle Bachelet pre y pos incendios (c)	0,64	5,13	-11,11	15,22
Porcentaje área quemada (d)	2,13	8,08	0	89,09
Área comunal (e)	210.458,93	464.171,71	700	4.992.400
Alcalde de la Nueva Mayoría (a)	0,39	0,49	0	1
Agropecuarias con actividad (e)	799,81	805,05	0	5,233
Cantidad de explotaciones forestales (e)	59,83	79,13	0	417
Cantidad de explotaciones agropecuarias (e)	804,31	808,39	0.0	5233
Gini comunal (f)	0,47	0,03	0,41	0,63
Pobreza comunal (f)	16,3	7,47	0,9	39,5
Población indígena comunal (g, h)	7,95	14	0,16	78,11
Población urbana (g)	62,62	30,14	0	100

Notas de la Tabla 1

a. Calculado a partir de datos electorales disponibles en el Servicio Electoral (www.servel.cl) agregados a nivel comunal.

b. Datos extraídos de la Encuesta CEP n.º 81 correspondiente al período septiembre-octubre de 2017. Pregunta mb_07: Independientemente de su posición política, ¿Ud. aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?

c. Datos extraídos de la Encuesta CEP n.º 78 correspondiente al período noviembre-diciembre de 2016 y Encuesta CEP n.º 79 correspondiente al período abril-mayo de 2017, comparando la proporción de respuestas afirmativas a la pregunta mb_07: Independientemente de su posición política, ¿Ud. aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?

d. Datos obtenidos de la Corporación Nacional Forestal (Conaf) para incendios forestales de los años 2016 y 2017.

e. Datos obtenidos del Censo Agropecuario 2007, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Las magnitudes representan hectáreas.

f. Gini comunal calculado por Agostini y Brown (2007), con información comunal disponible solo para 341 comunas censadas en 2002.

g. Datos obtenidos del Censo Nacional 2002, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

h. Información sobre población indígena disponible para 341 comunas censadas en 2002. 4 comunas actuales no existían en Censo Nacional de 2002: Alto Bío Bío (creada en 2003), Alto Hospicio (2004), Cholchol (2004) y Hualpén (2004).

La variable independiente de interés del artículo son los incendios, medidos como el porcentaje del área total comunal quemada. Esta variable captura la extensión del daño causado sobre el territorio comunal según datos reportados directamente por la Conaf durante el verano de 2017, a casi nueve meses de las elecciones presidenciales. Según los datos entregados por la institución forestal, 520.120 hectáreas resultaron quemadas, distribuidas en 78 comunas, principalmente en las regiones de O'Higgins, Maule y Bío Bío.

Para mejorar el ajuste del modelo y evitar posibles sesgos de variables omitidas, se incluyen los siguientes controles. Primero, para controlar por el posible efecto de alcaldes incumbentes, se incluyó una variable dicotómica que expresa si la comuna al momento de los incendios tenía un alcalde de la NM, de este modo se restringe el posible efecto que pueda tener la presencia de un alcalde de la NM sobre los resultados electorales de Guillier en la comuna. Luego, usando datos de las encuestas CEP 78 y 79, se controla por el posible efecto de la aprobación presidencial en el resultado electoral del candidato incumbente, un factor que ha sido establecido en la literatura (Lewis-Beck y Rice, 1982; Sigelman y Brody, 1983). Por otra parte, se agregaron regresores geográficos, como el área comunal, la cantidad de explotaciones forestales por comuna y la cantidad de explotaciones agropecuarias dentro de cada comuna, para así controlar por la posible correlación entre la existencia de incendios y las características geográficas de cada comuna (Úbeda y Sarricolea, 2016). Además, se incluyeron datos de pobreza comunal medidos por la encuesta Casen de los que se extrajeron los niveles de pobreza y el porcentaje de población urbana e indígena en la comuna, que según la literatura se correlacionan con los desastres naturales (Klomp, 2016; Loayza et al., 2012). Adicionalmente, se controló el tamaño

comunal y el nivel de desigualdad dentro de cada comuna, el Gini comunal (Agostini y Brown, 2007).

5. RESULTADOS

Se construyeron tres modelos de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándares robustos para estimar el efecto parcial de los incendios sobre el apoyo a la NM. La primera regresión del área quemada sobre la diferencia de la aprobación de Bachelet, entre el último trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2017 muestra que por cada aumento porcentual en el área comunal quemada, se observa un leve incremento regional en la aprobación presidencial del 0.03%. El R cuadrado ajustado del modelo es del 3%, lo que indica que el modelo no tiene suficiente poder explicativo. En suma, los resultados de este modelo se pueden interpretar como falta de evidencia para respaldar la teoría del voto retrospectivo (Gasper y Reeves, 2011; Healy y Malhotra, 2009, 2013).

Tabla 2. Impacto de los incendios sobre el apoyo regional a Michelle Bachelet

	¿Ud. aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?
	Aprueban CEP 78 - aprueban CEP 79
Área quemada (porcentaje)	0,03* (0,01)
Alcalde NM	-0,17 (0,55)
Pobreza	-0,07 (0,04)
Población indígena	-0,03 (0,02)
Área comunal (miles Ha.)	0,002 (0,001)
Cantidad explotaciones agropecuarias	0,001 (0,0004)
Gini	-8,34 (9,26)
Población urbana	-0,02 (0,01)
Cantidad explotaciones forestales	0,01 (0,004)
Superficie explotaciones agropecuarias (Ha.)	-0,0000 (0,0000)
Constante	6,33* (3,72)
Observaciones	327
R2	0,06
R2 Ajustado	0,03
Error Estándar Residual	5,00 (df = 316)
Estadístico F	2,11** (df = 10; 316)
Nota	* p<0,1; ** p<0,05; *** p<0,01 Errores estándares robustos entre paréntesis

En relación con el efecto parcial de los incendios sobre los votos recibidos por la NM en primera y segunda vuelta, en el primer modelo de la Tabla 3 se muestra que los incendios tuvieron una correlación negativa sobre la diferencia de votos. El R cuadrado ajustado es del 48%, por lo que el modelo tiene bastante bondad de ajuste con los datos. No obstante, el efecto pierde significancia estadística en la segunda vuelta, como queda demostrado en el segundo modelo.

Tabla 3. Impacto de los incendios sobre los votos a la Nueva Mayoría

	Votos a la Nueva Mayoría por comuna	
	Primera vuelta	Segunda vuelta
Área quemada (porcentaje)	-0,09** (0,05)	-0,06 (0,10)
Alcalde NM	1,19 (0,86)	0,69 (1,10)
Nivel regional de apoyo Bachelet (CEP 81)	-0,72*** (0,14)	-0,72*** (0,18)
Pobreza	-0,24*** (0,09)	-0,95*** (0,12)
Población indígena	0,16** (0,06)	0,46*** (0,07)
Área comunal (miles Ha.)	0,004*** (0,001)	-0,002 (0,003)
Cantidad explotaciones agropecuarias	-0,002*** (0,001)	-0,001* (0,001)
Gini	35,02** (16,10)	34,82* (20,92)
Población urbana	0,12*** (0,02)	0,28*** (0,03)
Cantidad explotaciones forestales	-0,003 (0,01)	0,004 (0,01)
Superficie explotaciones agropecuarias (Ha.)	-0,0000* (0,0000)	-0,0000** (0,0000)
Constante	-66,77*** (7,03)	-29,94*** (9,17)
Observaciones	319	317
R2	0,49	0,61
R2 Ajustado	0,48	0,60
Error Estándar Residual	7,05 (df = 307)	9,76 (df = 305)
Estadístico F	27,29*** (df = 11; 307)	45,57*** (df = 11; 305)
Nota	*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01 Errores estándares robustos entre paréntesis	

De este modo, en el primer modelo de la Tabla 3, por cada aumento en un 1% del área comunal quemada el apoyo electoral a la NM decreció en aproximadamente un -0,1%. Por otra parte, se observa que, en ambos modelos, por cada aumento en un punto porcentual en el apoyo a Michelle Bachelet la diferencia de votos en la NM fue de aproximadamente -1%, es decir el apoyo a Bachelet tuvo un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre los votos recibidos por Alejandro Guillier.

6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

¿Cómo afectaron los megaincendios a Alejandro Guillier, el candidato de la coalición incumbente Nueva Mayoría (NM)? Los resultados muestran que los incendios tuvieron un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre la variación del apoyo a la NM en la primera vuelta presidencial. El efecto *ceteris paribus* de los incendios demuestran que, por un aumento de un 10% del área afectada a nivel comunal, se observó aproximadamente un cambio de -1% de los votos recibidos por la NM en la primera vuelta de 2017. No obstante, si bien el efecto de los incendios mantiene la magnitud y dirección esperadas, este desastre natural pierde la significancia estadística al tratar de explicar los resultados obtenidos en la segunda vuelta. En esta misma línea, tampoco se registró un cambio drástico en la popularidad de Michelle Bachelet en las zonas más afectadas por los incendios. En términos sustantivos, no hay suficiente evidencia para decir que los efectos de los desastres naturales suelen ser negativos para los incumbentes (Achen y Bartels, 2012), pero los resultados tampoco desmienten la existencia de una correlación entre el apoyo a las autoridades en oficio y los desastres.

Uno de los resultados más inesperados fue que el apoyo a Michelle Bachelet tuvo una correlación negativa con la diferencia de votos de la NM en primera y segunda vuelta. Esto se puede interpretar como que la popularidad de Bachelet no se traspasó a Alejandro Guillier, contrario a lo anticipado por la teoría de ventaja del incumbente (Lewis-Beck y Rice, 1982; Sigelman y Brody, 1983).

Así, este artículo contribuye al conocimiento del comportamiento electoral en Chile particularmente, pues indaga en cómo los electores reaccionan

frente a las vulnerabilidades ambientales y climáticas, y cómo estas pueden afectar los resultados electorales de las autoridades incumbentes. En un país continuamente azotado por desastres naturales como terremotos, sequías, inundaciones y recientemente una pandemia, falta más investigación en torno a la conexión entre comportamiento electoral y variables exógenas. En los últimos años, algunas investigaciones habían mirado de cerca la conexión entre desastres naturales y variables políticas en Chile, encontrando que los terremotos pueden causar un descenso en el apoyo a los valores democráticos (Carlin et al., 2014), que los aluviones pueden generar cambios en las preferencias de los electores por candidatos con un perfil más redistributivo (Visconti, 2018) y que estos pueden aumentar los niveles de robos y violencia doméstica (Arriagada, 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHEN, C. H. y BARTELS, L. (2012). *Blind Retrospection: Why Shark Attacks Are Bad For Democracy*. Working Paper CSDI, p. 36. Nashville, Estados Unidos: Vanderbilt University. Recuperado de: https://my.vanderbilt.edu/larrybartels/files/2011/12/CSDI_WP_05-2013.pdf

AGOSTINI, C. A. y BROWN, P. H. (2007). Desigualdad Geográfica en Chile. *Revista de Análisis Económico*, 22, 31.

ALTMAN, D. (2004). Redibujando el mapa electoral chileno: Incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. *Revista de ciencia política*, 24(2). Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200003>

ARANA, I. (2017). Chile 2016: ¿El nadir de la legitimidad democrática? *Revista de ciencia política*, 37(2), 305-334. Santiago de Chile. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x20170002000305>

ARCENEUX, K. y STEIN, R. M. (2006). Who Is Held Responsible When Disaster Strikes? The Attribution of Responsibility for a Natural Disaster in an Urban Election. *Journal of Urban Affairs*, 28(1), 43-53. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00258.x>

ARRIAGADA, M. (2018). Natural disasters, crime and violence: Evidence from 2017 Chilean megafires. Advisor Professors: Emilio Depetris y Gert Wagner. Pontificia Universidad Católica de Chile.

BARGSTED, M. A. y SOMMA, N. M. (2016). Social cleavages and political dealignment in contemporary Chile, 1995-2009. *Party Politics*, 22(1), 105-124. <https://doi.org/10.1177/1354068813514865>

BHAVNANI, R. (2006). *Natural Disaster Conflicts*. Manuscrito inédito, Harvard University, Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4268&rep=rep1&type=pdf>

BLAND, S. H.; O'LEARY, E. S.; FARINARO, E.; JOSSA, F. y TREVISAN, M. (1996). Long-Term Psychological Effects of Natural Disasters. *Psychosomatic Medicine*, 58(1), 18-24. <https://doi.org/10.1097/00006842-199601000-00004>

BOUSTAN, L. P.; KAHN, M. E. y RHODE, P. W. (2012). Moving to Higher Ground: Migration Response to Natural Disasters in the Early Twentieth Century. *American Economic Review*, 102(3), 238-244. <https://doi.org/10.1257/aer.102.3.238>

CÁMARA DE DIPUTADOS (2017). Informe de la «Comisión especial investigadora de los problemas de recursos, logística y organización existente en el país para el manejo de emergencias producidas por incendios forestales», p. 121. Cámara de Diputados de Chile.

CAMPBELL, A.; CONVERSE, P.; MILLER, W. y STOKES, D. (1960). *The American Voter*. Chicago University Press.

CAMPELLO, D. y ZUCCO, C. (2016). Presidential Success and the World Economy. *The Journal of Politics*, 78(2), 589-602. <https://doi.org/10.1086/684749>

CARLIN, R. E.; LOVE, G. J. y ZECHMEISTER, E. J. (2014). Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami. *Political Research Quarterly*, 67(1), 3-15. <https://doi.org/10.1177/1065912913495592>

CHANG, C. P. y BERDIEV, A. N. (2015). Do natural disasters increase the likelihood that a government is replaced? *Applied Economics*, 47(17), 1788-1808. <https://doi.org/10.1080/00036846.2014.1002894>

CONAF (2017). Análisis de la afectación y severidad de los incendios forestales. Recuperado de: http://www.conaf.cl/tormenta_de_fuego-2017/INFORME-AFECTACION-Y_SEVERIDAD-DE-INCENDIOS-FORRESTALES-VERANO-2017-SOBRE-ECOSISTEMAS-VEGETACIONALES-CONAF.pdf

DE LA BARRERA, F.; BARRAZA, F.; FAVIER, P.; RUIZ, V. y QUENSE, J. (2018). Megafires in Chile 2017: Monitoring multiscale environmental impacts of burned ecosystems. *Science of The Total Environment*, 637-638 y 1526-1536. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.05.119>

DE LA BARRERA, F. y RUIZ, V. (2017). *Evaluación del impacto de los incendios de Chile centro-sur ocurridos en el verano del año 2017. Primera entrega*. <http://rgdoi.net/10.13140/RG.2.2.32916.91528>

DOWNS, A. (1985). *An economic theory of democracy*. Addison Wesley.

DRURY, A. C. y OLSON, R. S. (1998). Disasters and Political Unrest: An Empirical Investigation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 6(3), 153-161. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.00084>

ECHEGARAY, F. (1996). ¿Voto económico o referéndum político? Los determinantes de las elecciones presidenciales en América Latina, 1982-1994. *Desarrollo Económico*, 36(142), 603. <https://doi.org/10.2307/3467362>

EMOL (2017). Piñera se reúne con alcaldes de zonas afectadas por incendios y critica al Gobierno por no seguir con su proyecto de Onemi. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/02/23/846416/Pinera-critica-al-Gobierno-por-actuar-ante-incendios.html>

ERIKSON, R. S. (1971). The Advantage of Incumbency in Congressional Elections. *Polity*, 3(3), 395-405. <https://doi.org/10.2307/3234117>

FIORINA, M. P. (1981). Some Problems in Studying the Effects of Resource Allocation in Congressional Elections. *American Journal of Political Science*, 25(3), 543. <https://doi.org/10.2307/2110818>

GASPER, J. T. y REEVES, A. (2011). Make It Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters. *American Journal of Political Science*, 55(2), 340-355. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00503.x>

HALLEGATTE, S. (2014). *Natural disasters and climate change: An economic perspective*. Berlín, Alemania: Springer.

HEALY, A. y MALHOTRA, N. (2009). Myopic Voters and Natural Disaster Policy. *The American Political Science Review*, 103(3), 387-406. <https://doi.org/doi:10.1017/S0003055409990104>

HEALY, A. y MALHOTRA, N. (2013). Retrospective Voting Reconsidered. *Annual Review of Political Science*, 16(1), 285-306. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-032211-212920>

HEERSINK, B.; PETERSON, B. D. y JENKINS, J. A. (2017). Disasters and Elections: Estimating the Net Effect of Damage and Relief in Historical Perspective. *Political Analysis*, 25(02), 260-268. <https://doi.org/10.1017/pan.2017.7>

HUDSON, M. (2011). *Fire Management in the American West, Forest Politics and the Rise of Megafires*. Boulder, EE. UU.: Colorado University Press.

KEY, V. O. (1966). *The Responsible Electorate, Rationality in Presidential Voting, 1936-1960*. Recuperado de: <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674497764&content=reviews>

KLOMP, J. (2016). Economic development and natural disasters: A satellite data analysis. *Global Environmental Change*, 36, 67-88. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.11.001>

KLOMP, J. y VALCKX, K. (2014). Natural disasters and economic growth: A meta-analysis. *Global Environmental Change*, 26, 183-195. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.02.006>

LAZAREV, E.; SOBOLEV, A.; SOBOLEVA, I. V. y SOKOLOV, B. (2014). Trial by Fire: A Natural Disaster's Impact on Support for the Authorities in Rural Russia. *World Politics*, 66(4), 641-668. <https://doi.org/10.1017/S0043887114000215>

LEWIS-BECK, M. S. y RICE, T. W. (1982). Presidential Popularity and Presidential Vote. *Public Opinion Quarterly*, 46(4), 534. <https://doi.org/10.1086/268750>

LIPSET, S. M. y ROKKAN, S. (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. The Free Press.

LOAYZA, N. V.; OLABERRÍA, E.; RIGOLINI, J. y CHRISTIAENSEN, L. (2012). Natural Disasters and Growth: Going Beyond the Averages. *World Development*, 40(7), 1317-1336. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.03.002>

LOMNITZ, C. (2004). Major Earthquakes of Chile: A Historical Survey, 1535-1960. *Seismological Research Letters*, 75(3), 368-378. <https://doi.org/10.1785/gssrl.75.3.368>

LUNA, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.

MURILLO, M. V. y VISCONTI, G. (2017). Economic performance and incumbents' support in Latin America. *Electoral Studies*, 45, 180-190. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.10.007>

NEL, P. y RIGHARTS, M. (2008). Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict. *International Studies Quarterly*, 52(1), 159-185. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2007.00495.x>

NEUMANN, J. (1977). *Great Historical Events That Were Significantly Affected by the weather: 2. The Year Leading to the Revolution of 1789 in France*. 58(2), 6.

ONEMI (2017). Primer informe estadístico semestral de ONEMI 2017.

ONETTO, M. (2017). *Temblores de tierra en el jardín del Edén. Desastre, memoria e identidad. Chile, siglos XVI -XVIII*. DIBAM. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana. Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos-DIBAM.

PELLING, M. y DILL, K. (2010). Disaster politics: Tipping points for change in the adaptation of socio-political regimes. *Progress in Human Geography*, 34(1), 21-37. <https://doi.org/10.1177/0309132509105004>

PIATTONI, S. (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press. Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/books/clientelism-interests-and-democratic-representation/3FA1FF7233E59578A94769EA1081AC96>

RUBILAR, L. (2011). Terremotos e identidad chilena en la letra nerudiana. *Revista chilena de literatura*, 79, 155-171. <https://doi.org/10.4067/S0718-22952011000200009>

RUDOLPH, L. y KUHN, P. M. (2018). Natural Disasters and Political Participation: Evidence from the 2002 and 2013 Floods in Germany. *German Politics*, 27(1), 1-24. <https://doi.org/10.1080/09644008.2017.1287900>

SCHUMACHER, I. y STROBL, E. (2011). Economic development and losses due to natural disasters: The role of hazard exposure. *Ecological Economics*, 72, 97-105. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.09.002>

SIGELMAN, L. y BRODY, R. (1983). Presidential Popularity and Presidential Elections: An Update and Extension. *Public Opinion Quarterly*, 47(3), 325.

TORO, S. y VALENZUELA, M. (2018). Chile 2017: Ambiciones, estrategias y expectativas en el estreno de las nuevas reglas electorales. *Revista de ciencia política*, 38(2), 207-232. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2018000200207>

ÚBEDA, X. y SARRICOLEA, P. (2016). Wildfires in Chile: A review. *Global and Planetary Change*, 146, 152-161. <https://doi.org/10.1016/j.gloplacha.2016.10.004>

UNIÓN EUROPEA (2017). Situación de incendios forestales en Chile entre Enero-Febrero 2017. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlID=98604&prmlTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

VALENZUELA, J. S.; SOMMA, N. y SCULLY, T. R. (2018). Resilience and Change: The Party System in Redemocratized Chile. En S. Mainwaring (ed.). *Party Systems in Latin America*. 135-163. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316798553.006>

VISCONTI, G. (2018). *After the Flood: Natural Disasters and Electoral Choices in Chile*. FALTA INFORMACIÓN EDITORIAL Manuscrito inédito.

WORLD ECONOMIC FORUM (2018). The Global Risks Report 2018. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf

LA INTERFAZ CIENCIA- POLÍTICA EN TORNO AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA

SCIENCE-POLICY INTERFACE AROUND
CLIMATE CHANGE IN MENDOZA,
ARGENTINA

autoras

María Dolores Lettelier*
Caterina Dalmaso**

Artículo recibido el 19 de marzo
y aceptado el 27 de mayo del 2020

RESUMEN

El diálogo entre la comunidad científica y los hacedores políticos resulta fundamental para fortalecer la agenda política en torno a la mitigación y adaptación al cambio climático. El presente artículo concibe este diálogo en términos de interfaz; es decir, una arena de discontinuidades y tensiones producto de discrepancias de valores, intereses, conocimiento y poder.

Mediante una metodología cualitativa se exploraron las visiones de académicos y políticos involucrados en los principales proyectos sobre las problemáticas de agua, clima y ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina, indagando las formas en que opera dicha interfaz entre la comunidad científica y política local.

Los hallazgos indicaron que el diálogo resulta de sucesivas interacciones a lo largo del tiempo y consolida los lazos de confianza capaces de influir en la toma de decisiones. Resulta fundamental la presencia de intermediarios con la capacidad de entender las lógicas de ambas comunidades y hacer más efectivo dicho diálogo.

PALABRAS CLAVE: cambio climático, interfaz social, diálogo entre ciencia y política, intermediación, provincia de Mendoza.

ABSTRACT

Science-policy dialogues are paramount to strengthen the climate change adaptation and mitigation political agenda. This article considers the dialogue in terms of interface, understood as an area of tension and discontinuities produced by differences of values, interests, knowledge and power. The research explores, through a qualitative methodology, standpoints of academics and politicians involved in main projects of Mendoza province related to water, climate and territorial ordering; and it assess the ways in which operates that interface between scientific and local policy community.

The main findings indicate that dialogue develops as a process of mutual influence based on relationships and instances of interaction built through time, and trust bonds capable of influence in the decision-making processes. In that instance, it is essential the presence of intermediary actors with the capability of understanding the logic of both communities, and therefore, make effective the possible dialogue.

KEY WORDS: climate change, social interface, science/politics dialogue, intermediation, Mendoza province.

* Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, Argentina. Profesora titular de la cátedra de Formación General y Extensión Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Correo electrónico: dlettelier@fca.uncu.edu.ar. ORCID: 0000-0002-5444-1536.

* Licenciada en Sociología. Docente de la cátedra de Formación General y Extensión Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Becaria del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Mendoza, Argentina. Correo electrónico: cdalmasso@fca.uncu.edu.ar. ORCID: 0000-0003-0527-6105.

INTRODUCCIÓN

Existe consenso en la comunidad científica y los gobiernos sobre la inminente presencia del *cambio climático*. En particular, las regiones con regímenes hidronivales, como la provincia de Mendoza, Argentina, se verán fuertemente comprometidas por los pronósticos que alertan sobre la disminución de precipitaciones níveas y el retraimiento de glaciares en la región de los Andes Centrales (Boninsegna y Villalba, 2006).

También existe consenso sobre la necesidad de formular políticas de mediano y largo plazo capaces de reducir el riesgo y aumentar las capacidades para afrontar los impactos del cambio climático, para lo cual es fundamental la existencia de una relación fluida y sólida entre científicos y responsables políticos. Sin embargo, la relación entre conocimiento científico sobre cambio climático y políticas públicas es compleja, porque supone la conexión entre distintos mundos de vida y formas de hacer y actuar, muchas veces, contradictorios u opuestos. Estos aspectos de la relación entre ciencia y política involucran una serie de tensiones que dificulta la potencialidad del vínculo y requiere ser tomada en cuenta para mejorar las capacidades de adaptación y mitigación. Esta interacción, vista desde el punto de vista del concepto de interfaz social, permite evidenciar un encuentro de mundos de vida y formas de hacer y actuar particulares que requieren ser tomados en cuenta para mejorar las capacidades de adaptación y mitigación, como una arena caracterizada por discontinuidades sociales producto de discrepancias de valores, intereses, conocimiento y poder (Long, 2007).

En Mendoza es posible identificar al menos dos antecedentes de la interfaz ciencia-política en torno al cambio climático: el Balance Hídrico de la provincia y el proceso de formulación de la Ley

8.051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Estos se configuran como experiencias capaces de brindar insumos fundamentales para el análisis de las particularidades de la interfaz ciencia-política a escala local.

A la luz de estas experiencias, este artículo indaga las formas en que opera la interfaz ciencia-política en la provincia y aborda la relación existente entre el conocimiento científico y la toma de decisiones para afrontar las consecuencias locales del cambio climático. El objetivo¹ es analizar las formas que asume esta interfaz ciencia-política en pos de afianzar el diálogo entre ambas comunidades.

Desde un abordaje cualitativo, capaz de reconocer las características particulares de ambas comunidades, las lógicas subyacentes en los espacios de interfaz y los procesos que median en la misma, el artículo presenta en la primera parte una breve reseña sobre la problematización del vínculo ciencia-política en torno al cambio climático, la perspectiva de la interfaz como proceso de influencia y la metodología seleccionada. La segunda parte discute los hallazgos sobre las dimensiones más relevantes de la interfaz: la oferta y la demanda de conocimientos, las visiones de los actores sobre qué es conocimiento relevante y operativo, los factores que influyen en la relación entre la ciencia y las políticas públicas y, finalmente, la dinámica de la propia interfaz en la que adquiere principal relevancia el rol de los intermediarios. Por último, se plantean reflexiones sobre los principales hallazgos y desafíos para el futuro.

1. El presente trabajo expone los resultados del caso argentino, correspondiente a la provincia de Mendoza, en el marco del proyecto *Bringing together climate, science and policy: Contributions for influential science in Latin America*, financiado por el *International Development Research Centre* (IDRC).

1. MARCO CONCEPTUAL

Existen diferentes maneras de entender la interfaz ciencia-política. Tradicionalmente, el vínculo entre la investigación y la política ha sido visto como un proceso lineal o racional, por el que un conjunto de resultados de la investigación se desplaza desde la *esfera de investigación* a la *esfera política* y luego tiene un impacto sobre las decisiones de los responsables políticos. Este vínculo se entiende como “el espacio deliberativo donde se llevan a cabo las interacciones entre investigadores académicos y formuladores de políticas. Es el espacio a través del cual el conocimiento científico es transmitido a los formuladores de políticas y los intereses de estos últimos son comunicados a la ciencia” (Warren, Diaz y Hurlbert, 2013, p. 1). Desde esta mirada, la producción científica que se esfuerza por comprender las interacciones entre la comunidad investigativa y la comunidad política están generalmente interesada en aumentar la incidencia de los científicos al momento de formular las agendas públicas. Ahora bien, la interfaz entendida como un proceso lineal pierde de vista los factores contextuales que influyen en las dinámicas de los actores, las diferencias culturales que se manifiestan en sus prácticas y, sobre todo, las tensiones y conflictos resultantes.

Por otra parte, otro grupo de estudios sobre la interfaz ciencia-política se dedica a caracterizar ambas comunidades por separado, pero sin ocuparse del análisis de los vínculos entre ambas, y rescatan principalmente las diferencias asociadas a la cultura profesional e institucional, los sistemas de valores y normas divergentes del lugar de trabajo, la relevancia de temas priorizados, los objetivos fundamentales que se deben seguir y el uso del lenguaje (Saner, 2007). En esta misma línea, otros autores abordan las barreras existentes entre científicos y políticos, entre las que se

mencionan: las diferentes interpretaciones del tipo de conocimiento que se requiere, los distintos plazos y contextos institucionales, los mecanismos de comunicación, los criterios de validez y las cuestiones de credibilidad (Dilling y Lemos, 2011).

Actualmente, la literatura sobre los vínculos entre investigación y política está cambiando hacia una visión más dinámica y compleja que entiende la interfaz como un proceso de dos vías entre la investigación y la política, formado por múltiples relaciones y reservorios de conocimiento (Court y Joung, 2003). Tal es el caso de un tercer grupo de estudios, en el que esta interacción se define como proceso de influencia en el que la utilización del conocimiento se da mediante el transcurso de sucesivas interacciones y de modo no-lineal en el tiempo. El conocimiento generado en estas relaciones, de modo indirecto y acumulativo, conduce a cambios en las políticas (Kababe, 2014). Esta concepción de la interfaz también reconoce la incidencia de las diferencias culturales de los científicos y los políticos sobre las prácticas, propias de los campos sociales en los que se encuentran insertos (Bourdieu, 2011). Así, la comprensión de los valores en juego y las reglas que estos campos imponen se torna primordial para la factibilidad de las instancias mismas de diálogo. Por tanto, se entiende que la interrelación entre ambas comunidades es de un proceso de influencia que implica, indefectiblemente, un cambio cultural en términos de prácticas y valores construidos bajo lógicas diferentes.

En consonancia con lo anterior, el concepto de interfaz social enmarcado en el enfoque orientado al actor permite abordar estas interrelaciones como punto crítico y de tensión entre ambas comunidades. A diferencia de los postulados anteriores, este concepto asigna importancia a los puntos de vista de los actores, definiendo la interfaz social como “un punto crítico de la intersección entre los

mundos de la vida, los campos sociales o niveles de la organización social, basadas en discrepancias en valores, intereses, conocimiento y poder” (Long, 2007, p. 445). Dicho concepto nos resulta pertinente como un elemento analítico que permite avanzar en el estudio y la comprensión de las situaciones problemáticas que se dan en las interrelaciones entre científicos y políticos.

2. MÉTODO

Para lograr un acercamiento a las visiones, representaciones e interrelaciones existentes entre el campo político y el científico en el proceso de formulación de políticas públicas, se analizaron experiencias, programas y proyectos sobre cambio climático en torno a las problemáticas de agua, clima y ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza², que involucraran a ambas comunidades.

Dicha exploración se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, para las cuales se hizo una selección de los casos mediante un muestreo teórico de carácter intencional, identificándose los científicos investigadores de diversos organismos de ciencia y tecnología, así como funcionarios políticos y técnicos ejecutores de dichos programas y proyectos. La selección de informantes claves se realizó de acuerdo con los siguientes criterios:

- En el caso de los políticos, se priorizó entrevistar a funcionarios de gobierno y técnicos o gestores de programas o proyectos de las temáticas mencionadas. Esto permitió, en el caso de

los primeros, obtener aproximaciones sobre la visión político institucional de quienes tienen el poder necesario para decidir el lineamiento y la implementación de una política determinada en tanto poseen un cargo jerárquico; mientras que en el caso de los segundos permitió conocer el quehacer de quienes se encuentran en etapas de ejecución o gestión de la política definida institucionalmente. Cabe aclarar que, desde la perspectiva planteada, estos actores poseen también capacidad de agencia para definir o redefinir una política, con lo cual son de vital importancia en este estudio, en tanto se erigen como intermediarios.

- En lo que respecta a los científicos, el rastreo se orientó a aquellos investigadores agrupados en organismos de ciencia y técnica y/o universidades relacionados con temáticas mencionadas. Hacia dentro de este grupo también se consideraron aquellos investigadores que ocupan cargos de gestión en organismos de ciencia y técnica, a través de los cuales se pueda descubrir la mirada más macro de esta relación desde lo político-institucional, así como también a aquellos actores intermediarios que desempeñen cargos de gestión política al mismo tiempo que también desarrollen actividades académicas y de investigación.

Cabe aclarar que la categoría de *intermediarios* surgió de los hallazgos durante el período de análisis, puesto que, si bien existen diferentes actores jerárquicos en las escalas institucionales, el carácter de intermediarios se vincula específicamente con los objetivos de investigación, como se presentará a continuación, en el apartado de resultados.

El inicio del trabajo de campo abarcó el periodo de julio de 2014 a enero de 2015 y culminó con un total de 18 entrevistas, luego de haber cumplido

2. Vale aclarar que en esta provincia el cambio climático impacta particularmente en cuanto a la escasez del recurso hídrico y en las disputas en torno al cambio de uso del suelo, por ello también fue necesario abordar proyectos sobre ordenamiento territorial y gestión hídrica.

con el criterio de saturación teórica (Mendizábal, 2006). El análisis de los datos implicó la lectura pormenorizada de las entrevistas, para lo cual se utilizó una pre-codificación basada en las dimensiones problemáticas de la interfaz que, mediante la comparación constante, permitieron caracterizar los puntos críticos o discontinuidades objeto de investigación. El proceso analítico fue asistido por el *software* Nvivo.

Bajo el encuadre analítico propuesto, la interfaz ciencia-política será caracterizada a continuación según las siguientes dimensiones: i) percepciones de los actores sobre ambos campos, ii) oferta y demanda de conocimiento, iii) visiones de los actores sobre el conocimiento relevante y operativo, iv) factores que influyen en el diálogo y v) dinámica misma de la interfaz entre científicos y políticos, particularmente el rol que cumplen los intermediarios.

3. RESULTADOS

La interfaz ciencia-política en torno al cambio climático en Mendoza

3.1. Caracterización de los actores de análisis

Las características, lógicas y funciones de cada una de las comunidades en estudio influyen en la forma que asume la interfaz y en los desafíos que enfrenta. Es por ello que resulta importante presentar previamente estas características percibidas por los informantes como marco desde el cual se interpretan y analizan sus prácticas.

La siguiente tabla presenta las percepciones de los informantes sobre la función, características y lógica de funcionamiento (que denominamos *reglas del juego* de los grupos en estudio) tanto de su propio campo como de la otra comunidad.

Tabla 1. Perspectivas de los actores científicos y políticos sobre el propio campo y el del otro

	CIENTÍFICOS	HACEDORES POLÍTICOS
FUNCIONES	<p>Generar conocimiento científico.</p> <p>Entender el mundo y dar explicaciones a los sucesos.</p>	<p>Gestionar un territorio.</p> <p>Solucionar problemas concretos.</p> <p>Distribuir recursos escasos (priorización).</p>
CARACTERÍSTICAS DEL CAMPO	<p>Líneas de investigación principalmente definidas por el financiamiento externo.</p> <p>La autoridad científica está dada por la trayectoria académica construida sobre la base del reconocimiento de sus <i>pares</i>.</p> <p>Sus interlocutores son sus propios pares.</p> <p>Existencia de reglas del juego claras, respecto de los criterios de inclusión en el campo: contribución a la teoría existente, capacidad de replicabilidad y generalización de los resultados, originalidad y rigurosidad metodológica.</p> <p>Continuidad del cargo en la carrera científica.</p>	<p>Políticas públicas definida por la <i>agenda pública</i> en sus diferentes niveles gubernamentales y/o espaciales.</p> <p>El reconocimiento político está dado por la imagen pública construida sobre la base de: la visibilización de acciones, resolución de problemas específicos, aporte de respuesta a diferentes demandas, pragmatismo para la gestión y la acumulación de poder político (como capacidad para definir políticas).</p> <p>Sus interlocutores son heterogéneos.</p> <p>Las reglas del juego son variables, definidas por múltiples actores.</p> <p>Discontinuidad de los cargos políticos.</p>
LÓGICAS	<p>Proceso de largo plazo para la construcción de teoría.</p> <p>La autoridad científica es lo que se encuentra en juego.</p> <p>Medio para alcanzar el reconocimiento son los <i>papers</i>, los cuales poseen un valor simbólico dado por su originalidad, rigurosidad metodológica y contribución a la teoría existente.</p>	<p>Proceso cortoplacista para la solución de problemas urgentes para los cuales apela al pragmatismo y a la priorización de recursos.</p> <p>La representación de la voluntad general es lo que está en juego. Acumulación de poder político para la continuidad de las gestiones.</p>

Fuente: elaboración propia sobre la base de las entrevistas realizadas en el marco del proyecto.

Los modos en que los actores definen los campos coincide con las definiciones generales expuestas en la bibliografía (Saner, 2007); sin embargo, resulta interesante presentarlas porque son constantemente referidas por los actores a la hora de observar las interrelaciones entre científicos y políticos.

En el siguiente apartado se profundizará en las diferencias y similitudes que existen entre el conocimiento generado sobre agua y cambio climático (oferta de conocimiento) y las necesidades de conocimiento requerido por los hacedores de políticas (demanda de conocimiento).

3.2. La oferta y la demanda de conocimiento en torno al cambio climático

En cuanto a la *oferta de conocimiento en temas de agua y cambio climático*, las temáticas abordadas se vinculan con los efectos del estrés hídrico y las vulnerabilidades ante eventos extremos, principalmente en las comunidades rurales y en torno a las actividades productivas de la provincia de Mendoza. Asimismo, se registraron proyectos que toman el vínculo entre la ciencia y la política como su objeto de estudio; es decir, orientados a afianzar los lazos del diálogo ciencia-política en torno a la seguridad hídrica.

Como rasgos comunes a los proyectos en ambos campos se pudo identificar, en primer lugar, que las temáticas abordadas responden a inquietudes académicas personales en torno a la problemática hídrica y climática, así como también a la existencia de financiamiento internacional, lo cual influye en la definición de las líneas específicas de trabajo. Este último elemento también incide en las posibilidades de diálogo, puesto que entre los requerimientos del financiamiento se encuentra la contribución

a las entidades públicas y la incorporación de hacedores políticos en los equipos de trabajo. Por lo tanto, en los casos analizados se visualiza que, en la práctica, el contacto de los científicos con otros actores, incluyendo los hacedores políticos, no es parte del objetivo de diálogo bidireccional, sino más bien una estrategia de acceso a la información relevante (entrevistas) o control del proceso investigativo (consulta y validación de resultados). Esto transforma al diálogo muchas veces en un *subproducto* asociado a situaciones puntuales.

En la mayoría de los casos, la *demanda de conocimientos sobre agua y cambio climático* no se contempla en los objetivos de investigación, probablemente ante la inexistencia de espacios de canalización de requerimientos en el ámbito político. Interpelados acerca de las investigaciones que se realizarán en el futuro, las temáticas que se abordarán también responden a motivaciones particulares. Sin embargo, los investigadores coinciden en torno a la importancia de avanzar en el conocimiento sobre problemas de largo plazo, estructurales, como por ejemplo los relativos al agua y la energía, así como también al aporte de las ciencias sociales en dicho contexto, como los aspectos jurídico-legislativos en torno al cambio climático.

En cuanto a la demanda de conocimiento en temas de agua y cambio climático, los hacedores políticos, tanto a nivel provincial como municipal, dieron cuenta de sus exigencias al sistema científico. De modo coincidente en todos los casos, la mayor solicitud gira principalmente en torno a los aportes operativo-metodológicos: información concreta y precisa que permita sustentar seriamente proyectos de financiamiento y que brinde los criterios técnicos para gestionar acciones.

Respecto de la *disponibilidad* de información, los hacedores políticos afirman estar *sobrediagnosticados*: “[...] hay una de las cosas que en general los organismos de la Nación y nosotros en la Provincia también lo vemos es que estamos sobrediagnosticados: tenemos muchos diagnósticos sobre los temas” (funcionario de gobierno). Esto significa contar con información científica que, si bien identifica problemas, no necesariamente se traduce en recomendaciones que contribuyan a las políticas públicas. Posiblemente esto se vincule con que las etapas de diagnóstico suelen ser las más desarrolladas dentro de los proyectos, a diferencia de las etapas propositivas o de ejecución. Respecto de la *accesibilidad*, reconocen saber dónde y cómo conseguirla, pero advierten que se trata de información que requiere ser *traducida* y que se encuentra de modo desordenado y poco articulado ante la inexistencia de redes de información. Por último, respecto del *tipo de información*, advierten que se trata de información estadística con poca profundidad cualitativa, que requiere ser contextualizada³ y regionalizada, así como también que plantee escenarios para el corto plazo de utilidad para la gestión local:

[...] lo que intento cuando se dan estas circunstancias es que el aporte sea un aporte no solamente científico, técnico, tecnológico, sino que se consustancie también con la realidad política, social, cultural, económica con la que tenemos que operar [...] (funcionario de gobierno).

A diferencia de los científicos, las demandas sobre el futuro se vinculan con el problema antes mencionado sobre el tipo de información, principalmente

en cuanto a la escala local. Asimismo, se observa que la información sobre cambio climático debe vincularse, además de la sustentabilidad ambiental, con otras problemáticas socioambientales y económicas que los aquejan.

Por otro lado, se evidencian visiones encontradas sobre el conocimiento relevante y operativo, el contexto político institucional en que se enmarca el diálogo y las características propias de las relaciones entre ambas comunidades. A continuación se desarrollan los hallazgos en este sentido.

3.3. Visiones sobre el conocimiento relevante y operativo

Otra dimensión que configura la interfaz son las visiones que los actores expresan acerca de qué conocimiento es relevante, cuáles son los parámetros de la credibilidad, además de cómo definen el conocimiento operativo capaz de generar soluciones. A continuación, se presentan los hallazgos respecto de las visiones sobre estos aspectos del conocimiento. En cuanto al *conocimiento relevante*, ambas comunidades de actores coinciden en la importancia de la contextualización territorial-local y del carácter interdisciplinario del conocimiento, aunque no así en cuanto al impacto que para cada grupo debería tener este conocimiento, puesto que los científicos destacan los impactos a largo plazo vinculados con problematizaciones teóricas que contribuyan a descubrir nuevos problemas o a la incorporación de conocimientos de punta, mientras que los políticos priorizan un impacto inmediato que influya en la toma de decisiones y que sea útil a la gestión, donde también cobra relevancia la incorporación de *saberes culturales* propios de las comunidades en las que intervienen.

3. Los hacedores políticos la definen como aquella construida colectivamente, bajo procesos de negociación e intercambio de ideas a partir de diferentes miradas de los actores.

La *relevancia operacional* adquiere importancia también puesto que debe tratarse para ambas comunidades de un conocimiento entendible, realista y factible. Sin embargo, los científicos siguen pensando de manera abstracta como conocimientos que solo requieren de una adecuación comunicacional, mientras que los políticos avanzan en pensarlo en términos instrumentales o metodológicos: “[...] más que la evidencia científica o la producción científica, los políticos requieren lo metodológico” (científico-académico). Es decir, requieren de la identificación de las variables más relevantes del problema, de una información traducida para los fines de la gestión, regionalizada y que brinde principalmente criterios para la toma de decisiones.

Aquí el aspecto relevante sobre las visiones del conocimiento se vincula con la valoración de los hacedores políticos sobre la comunidad científica, en tanto no se pone en discusión la credibilidad del conocimiento, puesto que el prestigio personal e institucional de los investigadores lo hace indiscutible y se trata de un valor simbólico de importancia a la hora de dialogar. En los siguientes apartados se desarrollará la importancia del prestigio como elemento posibilitador de las relaciones entre científicos y políticos.

Del mismo modo, las visiones aquí presentadas no pueden verse descontextualizadas de los ámbitos de desenvolvimiento de ambas comunidades y las reglas de juego que dichos contextos imponen.

3.4. Factores que influyen en el diálogo

El contexto político institucional u organizacional de ambas comunidades, en los casos estudiados, permite dar cuenta de las limitaciones estructurales

que se deben tener en cuenta para una mayor influencia entre ciencia y política. A continuación se detallan los principales factores obstaculizadores respecto del contexto científico, político y aquel específico del diálogo.

3.4.1. Factores obstaculizadores

Desde el *contexto científico*, existen dos tipos de limitantes, una de índole simbólica, vinculada con la escisión histórica de la ciencia de la vida social, y una económica y política, puesto que define intereses distintos a los de la política propiamente dicha. Por otro lado, en cuanto a los aspectos materiales, se advierten dos limitantes de las posibilidades de generar espacios de diálogo: i) la insuficiencia de financiamiento y ii) la influencia de entes financiadores internacionales en la definición de temas prioritarios de investigación y metodologías poco acordes a las necesidades territoriales-locales. Ambas limitaciones alejan a las comunidades en cuestión de los intereses comunes.

Desde el *contexto político*, las limitaciones son de orden coyuntural —que se presentan de modo dinámico y múltiple, pero cuya constancia remite a una limitación estructural—, como las tensiones hacia el interior del Estado entre niveles gubernamentales y entre los poderes ejecutivos y legislativos, sumado aquello a los constantes cambios institucionales y falta de definición de proyectos políticos claros. Dicha discontinuidad se presenta como un elemento altamente influyente en el diálogo, además de la falta de equipos técnicos consolidados.

Por otra parte, el modo de construcción de las agendas políticas está orientado al posicionamiento político, priorizándose temáticas que generen el consentimiento de la sociedad civil. En este sentido, existe una influencia de otros actores,

principalmente con poder económico, sobre dichas agendas, de modo que los problemas de cambio climático no suelen ser priorizados.

Estos obstáculos limitan el diálogo y la construcción de agendas comunes, pues en algunos casos los aportes técnicos pueden no coincidir con la mirada de los gobiernos locales, tensión en la cual florece la diferencia de intereses entre políticos y científicos, estando los primeros permeados por aquellos de índole económica y el rédito político. Por otra parte, se producen tensiones entre el cortoplacismo de las gestiones y la demanda de tiempo que implica la construcción de relaciones de confianza, reflejándose esto en un diálogo discontinuo ante los cambios político-institucionales.

3.4.2. Factores facilitadores

En contraposición con lo anterior, uno de los factores facilitadores en el *contexto científico* es la existencia de financiamiento y una política de diálogo que permita la institucionalización a partir de la formalización de acuerdos con beneficios y responsabilidades claras entre las partes. Según los informantes, este aspecto se fortalecería a través de la dotación de recursos humanos y una mayor adecuación de conocimientos.

Del mismo modo, en el *contexto político* uno de los factores habilitantes también se encuentra determinado por lo mencionado anteriormente, puesto que debe existir una voluntad política acompañada tanto de recursos financieros como de recursos humanos que movilicen el diálogo. Y es aquí donde la institucionalización de las acciones cobra mayor relevancia por tratarse de contextos de gran volatilidad en dicho aspecto. En este sentido, interesa rescatar el valor que cobran instituciones como las universidades, en tanto espacios de

encuentro y formación tanto de científicos como de políticos, como así también organismos como el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), que contempla la participación de instituciones de gobierno, científicas y técnicas, y del orden municipal.

En consonancia con lo anterior, la oportunidad de diálogo entre ambas comunidades está dada por la construcción de la agenda política, donde la clave es identificar el momento propicio para la incorporación de las temáticas en la discusión. Esto se vincula, desde la mirada de los hacedores políticos, con la construcción de la agenda política, la cual se advierte como un entramado complejo de intereses, de modo que muchas veces la posibilidad de instalar determinados temas ligados al cambio climático responde a estrategias de persuasión y no necesariamente de priorización. Allí se torna primordial como condición la convergencia de intereses entre ambas comunidades para que el diálogo se transforme en una fortaleza y no una amenaza, así como la existencia de una demanda social sobre las temáticas de agua y clima.

3.5. La dinámica de la interfaz

En torno a la dimensión de las relaciones y cuál es la comunicación que esta asume, se ponen en valor los casos analizados en este estudio, principalmente el proceso de formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en la provincia de Mendoza y la Ley Nacional de Glaciares, en los que los vínculos experimentados por ambas comunidades fueron definidos como *colaborativos*.

Entre los aspectos importantes, se puede destacar que los actores involucrados en los procesos de diálogo valoran estos espacios como positivos.

Los mismos describieron sus vínculos con la otra comunidad como personales y construidos a lo largo del tiempo como relaciones de confianza, aunque no se trate de relaciones constantes, sino más bien marcadas por las posibilidades dadas por proyectos de financiamiento puntuales. Dichas relaciones personales luego se institucionalizan en el marco de proyectos conjunto, principalmente del orden internacional, a través de convenios o creación de organizaciones con representación de ambas comunidades (como, por ejemplo, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial). Sin embargo, desde el lado de los hacedores políticos, los vínculos más constantes se dan de modo personal y la búsqueda de acercamiento a los científicos se da principalmente a través de la movilización de referencias personales, institucionales y políticas. Es decir, a partir de su propio capital social en función de las necesidades.

Siguiendo con la comunidad política, cabe destacar que es el *prestigio* del científico lo que posibilita las relaciones de confianza. La importancia de este valor simbólico adquiere relevancia por el tipo de vínculo que se busca por parte de los políticos, pues se trata de un proceso de intercambio de valores simbólicos, económicos y de conocimiento, y cobra relevancia el conocimiento operativo y la clara definición de roles⁴:

[...] mi rol era encontrar los argumentos técnicos que permitiesen que la gente se pusiese de acuerdo en algo [...] lo que va en el libro ahí no funciona en el mundo real. Entonces

vos tenés que tratar de llevar las cosas por el método y saber dónde tenés que apartarte del método para seguir teniendo tu público cautivo e interesado (científico de organismo de ciencia y técnica).

La definición de roles es una condición *sine qua non* que habilita el diálogo en que los científicos tienen un rol de legitimación, de manera que el conocimiento solo es utilizado en sus aspectos metodológicos o instrumentales para validar o legitimar decisiones ya tomadas. Es decir, la toma de decisiones es previa al conocimiento y este se torna funcional dependiendo del contexto y el interés particular del agente de turno.

Pese a esto, el diálogo se concibe como una colaboración en la cual la academia se retroalimenta en torno al reconocimiento y los recursos que le puede proporcionar el ámbito político para la construcción de conocimiento. Desde los científicos, se trata de un *proceso iterativo, espiralado*, en que la academia contribuye a la generación de capacidades institucionales y, a su vez, aprende de los procesos de gestión.

De acuerdo con lo expresado por los informantes, las estrategias para la consecución del diálogo no se dan de modo formal, sino más bien resultan de un aprendizaje continuo. Como aparece en el diagrama de la Figura 1, se identifica la existencia de consenso sobre tres elementos íntimamente relacionados que posibilitan las instancias de comunicación: 1) la adecuación del lenguaje técnico-científico para un lenguaje común, simple y concreto, 2) la generación o aprovechamiento de espacios institucionalizados: eventos, talleres, cursos, seminarios y conferencias, y 3) la intervención de intermediarios como interlocutores entre ambas comunidades.

4. La clara definición de roles hace referencia a respetar las reglas del juego, donde desde la perspectiva de los hacedores políticos su rol es tomar las decisiones, mientras que los científicos solo deben remitirse a brindar información o aportar estrategias metodológicas de trabajo conjunto, pero no así definir la política pública.

Respecto de estos últimos, un elemento primordial que define la interfaz es la disposición de recursos humanos para el diálogo en que aparezca la figura de los *intermediarios*. Esta última forma parte de los principales hallazgos del estudio; por tanto, a continuación desarrollaremos con mayor profundidad el rol de los intermediarios.

3.6. El rol de los intermediarios

Como aporte importante para la consolidación de las vinculaciones entre la ciencia y la política, aparece la figura de los intermediarios como actores relevantes en la interfaz planteada. Se trata de aquellas personas que tienen experiencia en ambos campos y que adquieren una posición de nexo dentro de la relación en estudio que les permite conocer las reglas del juego de ambas comunidades.

Ahora bien, conocer las reglas del juego implica saber cuáles son las particularidades en cuanto a lenguajes, visiones, intereses y prácticas de cada comunidad, como así también aprovechar las fortalezas de ambos grupos. Como describe la Tabla 1, en lo que se refiere a los científicos, sus reglas de juego no requieren necesariamente el involucramiento en la resolución de problemas concretos propio de la gestión, por lo cual no enfocan su práctica en dicho sentido. Asimismo, la propia producción de conocimientos y los intereses puestos en ella demandan plazos más extensos que exceden la coyuntura política. Mientras, en cuanto a los gestores públicos, la posibilidad de incidir en una agenda centrada en la comunicación para el consenso obliga a actuar en función del rédito político y la visibilización de las acciones, situación en la que adquiere relevancia la información precisa que evite la exposición y riesgos para la gestión. Vale rescatar que este grupo, si bien observa a la

comunidad académica como alejada de la realidad con poco impacto de los proyectos en la misma y falta de una comunicación adecuada, es consciente de la portación de un prestigio habilitante de la legitimidad para la toma de decisiones. Este último elemento, el prestigio, así como las redes internacionales, es altamente valorado para la consecución del diálogo⁵.

En este contexto, el intermediario busca compatibilizar los intereses, intentando lograr un equilibrio entre las pretensiones de los interesados, como por ejemplo:

- Aportando la legitimidad del proceso científico para posicionar temas en la agenda política, respetando el sentido de oportunidad que poseen los políticos;
- del mismo modo, aportando la legitimidad del cuerpo de científicos para el acceso al financiamiento internacional, ante la escasez de recursos que gestionan los políticos. Lo cual, al mismo tiempo, posibilita afianzar el trabajo conjunto bajo un marco estable de financiamiento y de reglas del juego.

Es decir, los intermediarios son quienes movilizan su conocimiento, manejan las comunicaciones (mediación del lenguaje) y su capital social construido en cada comunidad de desenvolvimiento, lo cual lo vuelve un actor solicitado para las estrategias de diálogo, ya sea desde la comunidad científica o política. De esta manera, cobra su valor no solo como actor capaz de mediar el conocimiento, sino también como aquel que brinda una red de vinculaciones que posibilitan la interacción.

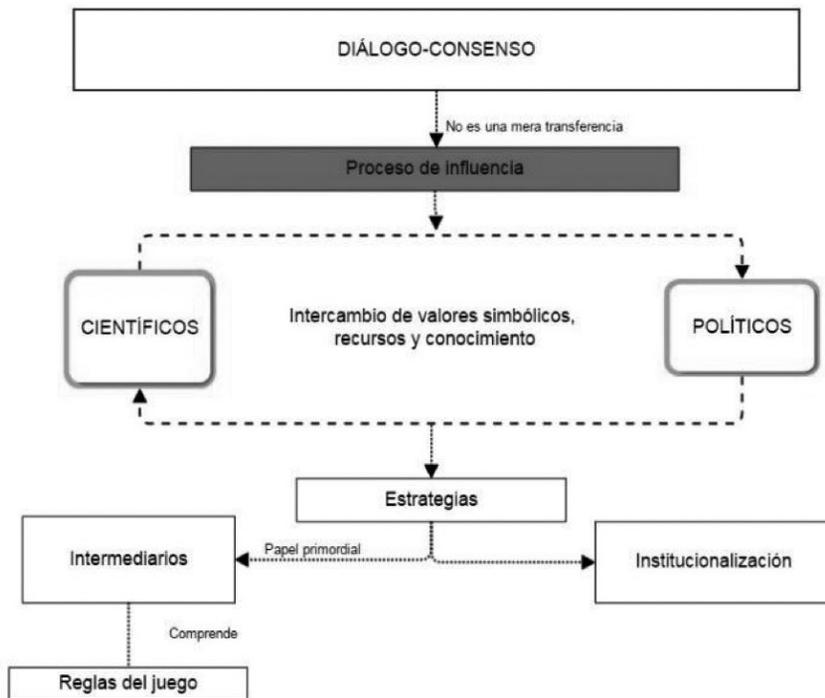
5. Se menciona el caso de la gestión hídrica en la provincia de Mendoza en que, ante un contexto de cuestionamiento social y debilitamiento institucional del Departamento General de Irrigación, se apela a instituciones científicas de referencia local y/o internacional para la legitimación de acciones.

Así, en los contextos de diálogo estos intermedios poseen características que logran saldar las debilidades de ambas comunidades, visualizándose dos perfiles:

- Los *científicos-políticos*, quienes por pertenecer principalmente a la comunidad científica atraviesan un doble nivel de reflexión; es decir, un equilibrio entre la reflexión crítica propia de su comunidad y el pragmatismo requerido para el contacto con el político;
- y los *políticos-científicos*, que se caracterizan por haber participado del ámbito académico donde la incorporación de conocimientos, habilita la comunicación y la comprensión de las lógicas científicas.

Como mencionamos anteriormente, las características de ambas comunidades y las mutuas representaciones influyen transversalmente en las dimensiones analizadas (oferta-demanda, visiones sobre el conocimiento relevante y operativo, factores influyentes e interrelaciones). Observamos que el diálogo es entendido como una colaboración que consta de un intercambio de valores simbólicos, recursos y conocimientos que posibilitan los vínculos de confianza. Dicha confianza se da en la medida en que existe una clara definición de roles, funciones y responsabilidades de las partes. En este sentido, el aporte de los científicos se encuentra en la esfera del conocimiento, cuya valoración por parte de los políticos es su capacidad de brindar criterios e instrumentos para la toma de decisiones.

Figura 1. Diagrama analítico de la interfaz ciencia-política en torno al agua y al cambio climático



Dicha colaboración requiere de la participación de intermediarios, quienes por sus características particulares movilizan su conocimiento, capacidades comunicativas y su capital social construido para facilitar los espacios de interacción entre ambas comunidades. El valor fundamental de estos actores es su habilidad para comprender las reglas del juego y actuar en ambos campos. Del mismo modo, ante el constante dinamismo de los contextos político-institucionales, se tornan relevantes los procesos de institucionalización de los espacios de trabajo conjunto que permitan un marco de estabilidad y continuidad de los lazos de confianza.

4. CONCLUSIÓN

Particularmente en la provincia de Mendoza, Argentina, las alteraciones de las condiciones del clima y del agua asociadas al cambio climático implicarían no solo impactos sobre los ecosistemas, sino también sobre los procesos socioproductivos. En función de ello, se torna importante desarrollar políticas para prevenir los impactos y disminuir los riesgos. A su vez, se torna fundamental la consolidación de la interfaz entre científicos y políticos capaz de generar procesos de influencia entre la generación de conocimiento y la toma de decisiones.

En el caso de la provincia de Mendoza, se dieron dos procesos de influencia entre ambas comunidades que resulta importante analizar a la luz de la interfaz social con el fin de generar aprendizajes en dicho sentido. Tal es el caso de la formulación del Balance Hídrico de la provincia y la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.

Las formas que asume la interfaz entre ciencia y política, en el caso de estudio, se abordó a partir de las i) características propias de cada campo, ii) las diferencias y similitudes entre el conocimiento producido por los científicos en torno al cambio climático y las necesidades de conocimiento de los responsables políticos; iii) el rol que cumplen las visiones sobre el conocimiento relevante y operativo; iv) las interrelaciones entre científicos y políticos; v) sus factores influyentes; como así también los resultados de la dinámica de la interfaz, donde los actores intermediarios cumplen un rol de vital importancia.

Así, a partir de los hallazgos del estudio se pudo identificar, respecto de la *oferta y demanda de conocimiento*, que la oferta de conocimiento se presenta como múltiple, desordenada y desarticulada con inadecuados medios de comunicación (lenguaje y redes de información). En tanto la demanda plantea la necesidad de un conocimiento instrumental más que disciplinar; es decir, importa el *cómo* más que el *qué*. Esto implica la relevancia operacional del conocimiento, puesto que lo que se valora de este es que permita la validación, legitimación y acceso a los recursos. Esto se condensa en el tipo de información demandada en el futuro: información concreta para la toma de decisiones a nivel local que se corresponda con el escenario temporal de la gestión y permita abarcar otras temáticas que afecten a la comunidad.

Por tanto, no hay una demanda clara sobre qué temáticas requieren de mayor generación de conocimiento, sino qué hacer con una multiplicidad de información producida en torno al agua y cambio climático. Así, se pone en valor la generación de datos a nivel local con carácter prospectivo, pero que contemplen los plazos reales de las gestiones capaces de incidir en el problema; es decir, pensar en escenarios para el corto plazo.

Respecto de las visiones *sobre el conocimiento relevante y operativo*, en la interfaz de análisis consideramos que la valoración sobre el conocimiento relevante se encuentra íntimamente vinculada con las características propias de ambas comunidades y sus reglas del juego. En este sentido, como menciona Saner (2007), el hecho de que el científico busque entender el mundo y los hacedores políticos manejarlo/gestionarlo determina sus prácticas y visiones sobre el lugar dado al conocimiento, pues para los primeros se trata de un modo de explicar fenómenos, mientras que para los segundos es solo una herramienta para la toma de decisiones. Es por ello que los políticos priorizan el conocimiento operativo, en términos de instrumentos y metodologías para abordar un problema y sus efectos a nivel local, cuyo valor radica en ofrecer legitimidad y criterios operativos para la toma de decisiones.

En cuanto al análisis de la *dinámica de la interfaz*, pudimos dilucidar, en primer lugar, que no hay una inquietud unilateral sobre el aporte del conocimiento a las decisiones políticas condensada en los científicos, sino que también hay un interés de los políticos por el aporte de legitimidad para la gestión, principalmente en un contexto en que la gestión pública está desprestigiada. Por otra parte, los estudios en la temática se focalizan en la (in)capacidad del gestor político de utilizar el conocimiento científico en el proceso de toma

de decisiones; sin embargo, no se profundiza en los aspectos motivacionales del científico para el diálogo. Entendemos que indagar sobre este último aspecto permitiría una visión más integral del análisis para planificar estrategias de estímulo hacia los científicos que los involucren en los procesos de diálogo.

Se identificó que en la mayoría de los casos de diálogo se trata de interacciones puntuales que se desarrollan a lo largo del tiempo en función de las necesidades y oportunidades contextuales, sobre todo desde el ámbito político. La persistencia en el tiempo de este tipo de interacciones se sostiene por relaciones personales basadas principalmente en los vínculos de confianza de los involucrados. Ahora bien, la movilización de conocimiento de una comunidad a otra se da a partir de un uso instrumental y simbólico de la información; es decir, que según las necesidades el conocimiento se utiliza como base o como legitimación de las decisiones. Entendemos que en la mayoría de los casos prevalece el uso instrumental del conocimiento, de modo que el prestigio del investigador y/o su pertenencia institucional funcionan como garantes de la clara definición de roles y los vínculos de confianza.

Asimismo, para la consolidación y sostenimiento de los espacios de diálogo se requiere de la disponibilidad de los recursos humanos y económicos que apoyen los procesos de construcción de confianza. Se puede decir, entonces, que se trata de un diálogo entre ambas comunidades reflejado como un proceso acumulativo, existiendo instancias de vinculación e interacción que se construyen a través del tiempo y que consolidan los lazos de confianza. Algunos de los informantes lo denominan *proceso iterativo*, cuya particularidad es que se trataría de una retroalimentación entre ambas comunidades

que conlleva un proceso dinámico de cambio, adaptación, perfeccionamiento e innovación constante.

Ahora bien, desde esta perspectiva, cabe aclarar el lugar de factores como “el tipo de investigación realizada, las disciplinas científicas involucradas, las necesidades e intereses organizacionales de los usuarios, los mecanismos de diseminación y los mecanismos de interacción” (Kababe, 2014, p. 209) en el diálogo. Así cobran relevancia los contextos específicos en los que se da la interfaz. Como resultado del análisis de los contextos políticos- institucionales de ambas comunidades, es el modo de construcción de la agenda política quien posee una influencia determinante en la interfaz.

Coincidiendo con la bibliografía, una interfaz exitosa requiere de una

comprensión de la forma en que funciona el proceso político y de la forma en que el conocimiento suele ser tratado durante dicho proceso. El uso de la ciencia en el proceso político depende de varios factores: el tipo de problema político, la fase del ciclo político y el contexto nacional o internacional (Engels, 2005. En Warren, Diaz y Hurlbert, 2013, p. 10) [traducción propia].

Y es aquí donde nos interesa recuperar el modo de construcción de la agenda pública como un elemento que funciona como timón de las experiencias de diálogo, puesto que determina el momento en que es posible la movilización del conocimiento, qué conocimiento y para qué. Se trata de una agenda orientada a la comunicación para el consenso⁶, donde el interés político está

6. Esta es caracterizada por hacedores políticos como un tipo de comunicación a la sociedad que permite: legitimar decisiones y visibilizar acciones de gobierno que contribuyan a

puesto en la obtención de la aceptación de la mayor porción de sectores de la sociedad para el afianzamiento del poder y la continuidad de los mandatos. Asimismo, cabe aclarar que las agendas locales no gozan de continuidad, sino que son fruto de la confluencia de múltiples agendas nacionales y provinciales, por tanto no siempre responden a los intereses locales.

En consonancia con un análisis bidireccional de la interfaz ciencia-política, creemos importante rescatar el rol de la política científica para la movilización de conocimientos. Entendemos que las diferencias culturales de los científicos respecto de los políticos no solo responden a funciones diferenciales, sino también a prácticas institucionalizadas que es necesario replantear en pos de acercar los intereses de ambas comunidades. Si bien los hallazgos de esta investigación tienen un carácter exploratorio anclado en los casos particulares de la provincia de Mendoza y en contextos específicos, cobra importancia la estrategia metodológica para su utilización en otros campos disciplinarios.

Asimismo, en términos de las implicancias de los hallazgos, nos interesa rescatar como estrategia de diálogo relevante la presencia de los intermediarios. Estos poseen la capacidad de entender las lógicas de ambas comunidades por haber participado en ambos ámbitos durante su trayectoria profesional, lo cual se transparenta en su habilidad para confluir intereses, aprovechar fortalezas e identificar las oportunidades contextuales de diálogo y movilización de conocimiento. Asimismo, se identificaron dos tipos de intermediarios, los científicos-políticos y los políticos-científicos, los cuales se tornan vitales en cada comunidad por realizar aportes

diferenciales a la interfaz. Creemos que el proceso de influencia entre científicos y políticos debe estar orientado a generar capacidades institucionales en ambas comunidades, donde el conocimiento operativo pueda contribuir a la institucionalización de las prácticas de diálogo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, P.** (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- BONINSEGNA, J. y VILLALBA, R.** (2006). Los Escenarios de Cambio Climático y el impacto en los Caudales. Documento marco sobre la oferta hídrica en los oasis de riego de Mendoza y San Juan. Segundo informe a la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. Mendoza, Argentina.
- COURT, J. y YOUNG, J.** (2003). *Bridging Research and Policy: Insights from 50 Case Studies Links*. ODI. Working Paper 213. Londres, Reino Unido: Overseas Development Institute.
- DILLING, L. y LEMOS, M.C.** (2011). Creating usable science: Opportunities and constraints for climate knowledge use and their implications for science policy. *Global Environmental Change*, 21, 680-689.
- MENDIZÁBAL, N.** (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. pp. 65-105. Barcelona, España: Gedisa.
- KABABE, Y.** (2014). La interacción entre investigación y política: aproximaciones conceptuales. *Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, (25), 205-226. ISSN: 1850-0013.
- LONG, N.** (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: COLSAN, CIESAS.
- MARTIN, F.** (2011). Sociedad del riego, modernización ecológica y ecología política. Teorías y políticas desde el Centro Oeste argentino. *Estudios sociales contemporáneos* (5/6), 85-108.
- MONTAÑA, E.** (coord) (2010). Producto 9: Informe y cartografía de uso de suelos actuales y aptitud de usos-zonificación. Informe Final. Proyecto Fortalecimiento Institucional para el diseño del plan estratégico de desarrollo de la provincia de Mendoza. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica. Programa Multisectorial De Preinversión III - Préstamo BID 1896 OC-AR.
- SANER, M.** (2007). A map of the interface between Scienza & Policy. Staff Papers. Ontario, Canadá: Council of Canadian Academies.
- WARREN, J., DIAZ, H. y HURLBERT, M.** (2013). *The Cassandra Problem: A Review of Science-Policy Interface Literature*. Material de trabajo inédito. Regina, Canadá: University of Regina.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

I. Acerca del envío de los artículos para publicar en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos UTEM

1. Los trabajos deberán enviarse formato electrónico, (Word, Open Word o RTF), mediante nuestro Sistema en línea llamado *Convocatoria*. Véase <https://revistaep.e.UTEM.cl/convocatoria/>

2. Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a leer y dar por aceptadas las Políticas editoriales (Véase <https://revistaep.e.UTEM.cl/politicas-editoriales/>) y de comprobar previamente al envío, que su manuscrito cumpla con todos los requisitos de las *Normas de Publicación*. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

3. La revista recibe artículos en idioma español e inglés.

4. Los trabajos enviados para su publicación deben ser *originales e inéditos* y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

5. El texto deberá tener sus páginas numeradas, e incluir una biografía resumida de cada autor(es) incluyendo; Nombre, Apellidos, [Asegúrese que su autoría se registre conforme a la inscripción o nombre de autor en ORCID], Grados académicos, Afilación institucional, Ciudad, País, Dirección de correo electrónico y su Registro completo en ORCID (Open Researcher and Contribution) <https://orcid.org/> y/o ResearcherID (<http://www.researcherid.com>)

6. Características del título y resumen: *El título* debe identificar claramente el tema (no más de 15 palabras). *El resumen* debe incluir: objetivo,

metodología, resultados o hallazgos (máximo 150 palabras). Ambos deben ser presentados, en idioma español e inglés.

7. Palabras Claves: Anteponga al desarrollo el artículo cinco (5) palabras claves en idioma español e inglés.

8. La *estructura del artículo* es el siguiente: *Introducción, Metodología, Resultados y Discusión* (IMRYD).

9. Cerciérese que la estructura de su trabajo corresponde a un artículo científico, enfatizamos en el estilo de la redacción científica y adecuación a las normas de citación bibliográfica APA.

10. Formato del documento: Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. El tipo de letra es Times New Román, el tamaño de letra es 10, con interlineado de 1,5 [a espacio y medio].

11. Los títulos y subtítulos del desarrollo del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados. El autor debe enumerar cada uno de ellos, utilizando numeración arábica.

12. Los autores deberán incluir la Declaración **DECLARACIÓN Y AUTORÍA, CONTROL ÉTICO Y CESIÓN DERECHOS AUTOR*. Que se encuentra disponible en nuestra página.

13. Mención de instituciones que brindaron apoyo: Junto con la información del autor/es, debe declarar cada una de las instituciones que colaboraron en el patrocinio y/u otro tipo de colaboración recibida.

14. Mención de datos de Investigación en Abierto, mencione nombre y dirección de repositorio institucional si es que lo hubiere. Según los *Prin-*

cipios FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable)

15. En caso de tener intención de publicar los archivos o bases de datos de su investigación, en abierto en la revista EPE, favor informar expresamente en el manuscrito al editor.

16. La Revista declara que el autor de un manuscrito enviado a publicación es el responsable de su contenido y *debe colaborar en cualquier investigación* que se origine por errores, omisiones, o faltas a la ética de las publicaciones científicas, *ya sea durante el proceso de revisión o después de publicado el manuscrito*, para lo cual se entiende para todos los efectos que conoce y declara respetar las normas éticas de trabajos académicos, según las convenciones y acuerdos del Committee on Publication Ethics (COPE). <https://publicationethics.org/>

17. El Editor informará al autor, si el trabajo presentado cumple o no con la línea editorial de la Revista.

18. El editor es responsable de decidir qué artículos pueden ser aceptados por la Revista para el proceso de arbitraje, *en cuanto cumplan con las normas de publicación y/o criterios temáticos adscritos a la publicación* y, posteriormente, será el Comité Editorial quien tomará la decisión final acerca de los artículos que se publicarán en caso de que el editor lo solicite.

19. Las evaluaciones se realizan en base a *doble arbitraje ciego*. Es decir, ni los revisores ni los autores, saben las respectivas identidades para evitar vetos personales, ideológicos o de género en la divulgación de la investigación científica.

20. El editor garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, por tanto, no podrá revelar a los revisores la identidad de los autores. Tampoco podrá revelar la identidad de los revisores en ningún momento en cuanto se esté realizando dicho proceso.

21. En el caso de las *reseñas de libros*, deberán tener una extensión máxima de 10 páginas y no requerirán resumen ni palabras claves.

22. Estructura de la reseña; *Referencia Bibliográfica* (identificar la obra y completar información sobre la obra del autor) Título, Nombre del/a o los autores/as, Edición, Lugar de edición, Editorial, Fecha de publicación, ISBN. *Comentario de la Obra*; Antecedentes del Autor: temas de su especialidad, lengua en la que publica sus trabajos, pertenencia de asociaciones científicas, mención de obras anteriores. *Propósito*; Organización de la obra: metodología, capítulos, conclusiones, apéndices, etc.

II. Evaluaciones y proceso de arbitraje

1. 1.- Si el artículo es acogido por el Editor, designará a los pares que lo evaluarán, sobre la base de una doble lectura anónima.

La temática que aborda el manuscrito, será evaluado según los siguientes criterios:

- Respecto al tema: originalidad, claridad del planteamiento, interés científico.
- Rigor académico: postulado de una idea central, fundamentación en un cuerpo teórico, correcta estructuración, entre otros.
- Aporte al conocimiento: contribución a nuevos saberes, críticas, análisis, proposiciones.
- Aspectos formales: correcta presentación del manuscrito de acuerdo a las normativas editoriales de la revista.
- Actualización y pertinencia de la bibliografía. Se considerará como un indicador de la calidad del artículo, el uso de bibliografía publicada en Índices académicos, (ISI-SCOPUS), y/o de revistas indexadas.

2. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos de autor a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos.

3. La revista EPE adhiere a los principios de *Investigación Abierta (Open Science)* y los Principios FAIR (*Findable, Accessible, Interoperable, and Reusable*), por tanto admite que los autores puedan publicar sus manuscritos, metodología, datos de la investigación de acceso abierto OA o de ciencia abierta OS, antes de someterse a evaluación, o después de estar publicados en la Revista, citando la fuente como *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, en sus respectivos repositorios institucionales, sin mediar periodo de embargo alguno.

4. La revista se reserva el derecho de solicitar o de hacer modificaciones de forma al texto original.

5. La Revista se reserva el derecho a publicar un mínimo de cinco artículos originales y un máximo de 7. Si su trabajo es aceptado, se le comunicará en el semestre y año en que dicho trabajo será publicado.

6. Los evaluadores decidirán si un trabajo cumple o no con los criterios generales mencionados en el punto anterior, e informarán al Editor (en caso de existir) observaciones para el mejoramiento del manuscrito final.

7. Es responsabilidad de los evaluadores informar oportunamente y por escrito al editor cualquier conflicto de interés que pudieran detectar al leer un artículo que le haya sido enviado para revisión.

8. Los nombres de los evaluadores que han colaborado en el proceso de arbitraje del año anterior, serán publicados anualmente en el primer semestre de cada nuevo año.

III. Responsabilidad del Editor

1. El Editor informará al autor, sobre la decisión de publicar, publicar condicionado a cambios o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.

2. Es responsabilidad del editor y del comité editorial, el evaluar los artículos sin tomar en cuenta o discriminación alguna relativa al género, orientación sexual, creencia religiosa, creencia política, nacionalidad, origen étnico o posicionamiento personal de los autores.

3. El editor deberá tomar decisiones justas e imparciales y garantizar un proceso de revisión por pares apropiada.

4. El editor garantizará la confidencialidad del proceso de evaluación.

5. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

6. El editor velará todo cuanto sea posible, que todos los materiales inéditos enviados a la Revista, no se utilicen en investigaciones personales del editor(es) o Comité editorial, y de que la revisión por pares sea confidencial y no se utilice para obtener ventajas personales.

7. El editor se responsabiliza de publicar las correcciones, aclaraciones, retractaciones y disculpas cuando sea necesario, y/o solicitarlas a él o los autores, en cuanto sea preciso o demandado a la Revista o Comité editorial.

8. El editor, o en su defecto el Comité editorial, se encargará de detectar o prevenir el plagio, empleando los medios disponibles de la universidad (Véase <https://www.urkund.com/es/>), con motivo de salvaguardar la pertinencia u originalidad de los contenidos a publicar.

9.- En caso de detectar alguna incidencia, es al editor quien deberá que reportarla, indicando las fuentes y los antecedentes pertinentes.

IV. Proceso de publicación y arbitraje

En una primera etapa, el Editor, comunicara al autor vía correo electrónico, en un plazo *no superior a 45 días*, el rechazo o aceptación del artículo condicionado a cambios.

En caso que el Editor considere que el artículo debe ser aceptado *condicionado a cambios*, enviará las sugerencias correspondientes al autor, en el mismo plazo señalado (45 días). El autor deberá devolver al Editor, en un plazo *no mayor a 14 días*, el artículo revisado

aceptando/explicando/rechazando, las correcciones correspondientes. Si el artículo es aceptado sin condiciones, será enviado a los pares evaluadores y continuará el proceso que a continuación se describe.

El Editor, en una segunda etapa y al igual que para los artículos aceptados en primera instancia (es decir, sin sugerencias editoriales), enviará el artículo a pares evaluadores, quienes resolverán la pertinencia y calidad del artículo en base a los parámetros publicados. Lo anterior se realiza en un plazo *no mayor a 30 días*. Los pares evaluadores darán dar a conocer si existe o no, sugerencias que deberá atender el autor, quien enviará las correcciones (si existieren) en un plazo no superior a 14 días. Una vez que el autor haya realizado los cambios y ajustes sugeridos, el texto será revisado por el Editor quien velará por el cumplimiento de las mismas y las dará a conocer al Comité editorial (tanto rechazos por parte de Editor/pares, como publicables).

Modificaciones y revisiones. Si el artículo es aceptado, pasará a la etapa de revisión de estilo y forma; revisión del Título, Resumen y Palabras Claves (Español/Inglés), Adecuación de formato APA bibliografía. En caso de existir, se presentarán sugerencias o cambios a lo presentado, enfocados principalmente en cuestiones como: revisiones se-

mánticas, tiempos verbales, exigencias de citación y apego a las normas, las cuales serán compartidas con el autor para su conformidad. Una vez que el autor ha revisado aceptado/rechazado nuestras sugerencias, el artículo pasa a etapa de diseño y finalmente impresión y publicación.

Se declara que la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, no emplea cobro alguno por la modificación, revisión y publicación de manuscritos.

V. Normas de estilo y referencias bibliográficas

Los artículos deben ser redactados según las normas establecidas en el **Manual de Estilo de Ediciones UTEM** (<https://editorial.utem.cl/tematica/manual-de-estilo/>).

FLUJO DE ARTÍCULOS

Recibidos: 10

Aprobados: 5

Rechazados: 5

Porcentaje de rechazo: 50%

Porcentaje de aceptación: 50%

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas impartirá:

- Magíster en Gerencia Pública

Más información en:

pepp.blogutem.cl

politicaspUBLICAS@utem.cl

(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial

- Administración Pública

Más información en:

www.escadministracion.blogutem.cl

escuela.administracion@utem.cl

(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

VERSIÓN IMPRESA: ISSN 0719-3653

VERSIÓN EN LÍNEA: ISSN 0719-3688